

**TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU
ANABİLİM DALI**

**YÜRÜTME ORGANININ SİYASİ SORUMLULUĞUNUN SAĞLANMASINDA
ALTERNATİF ANAYASAL MÜESSESELER**

Yüksek Lisans Tezi

Saniye Gizem Okutan

Ankara-2020

**TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU
ANABİLİM DALI**

**YÜRÜTME ORGANININ SİYASİ SORUMLULUĞUNUN SAĞLANMASINDA
ALTERNATİF ANAYASAL MÜESSESELER**

Yüksek Lisans Tezi

Saniye Gizem Okutan

Tez Danışmanı

Dr. Öğr. Üyesi Ali Ersoy Kontacı

Ankara-2020

**TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU
ANABİLİM DALI**

Saniye Gizem Okutan

YÜRÜTME ORGANININ SİYASİ SORUMLULUĞUNUN SAĞLANMASINDA

ALTERNATİF ANAYASAL MÜESSESELER

Yüksek Lisans Tezi

Tez Danışmanı: Dr. Öğr. Üyesi Ali Ersoy Kontacı

Tez Jürisi Üyeleri

Adı ve Soyadı

İmzası

Prof. Dr. Levent GÖNENÇ

.....

Doç. Dr. Ozan ERGÜL

.....

Dr. Öğr. Üyesi Ali Ersoy KONTACI

.....

Tez Sınavı Tarihi: 04.06.2020

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Bu belge ile, bu tezdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu beyan ederim. Bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı ve kaynağını gösterdiğimi ayrıca beyan ederim. (.../.../2...)

Tezi Hazırlayan Öğrencinin
Adı ve Soyadı

.....
İmzası

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER.....	I
KISALTMALAR.....	IV
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

YÜRÜTME ORGANININ SİYASİ SORUMLULUĞU VE YÜRÜTMENİN DENETLENMESİNİ SAĞLAYAN ANAYASAL MÜESSESELER

I- YÜRÜTME VE YÜRÜTMENİN SİYASİ SORUMLULUĞU.....	5
A. Yürütme Organı	5
B. Yürütme Organının Kaynağı ve Yapısı	7
1. Monist Yürütme Organı: Devlet Başkanı	9
2. Düalist Yürütme Organı: Devlet Başkanı ve Bakanlar Kurulu	12
C. Yürütme Organının Siyasi Sorumluluğu	15
1. Devlet Başkanının Siyasi Sorumsuzluğu	19
2. Bakanlar Kurulunun Siyasi Sorumluluğu	23
3. Devlet Başkanının Cezai Sorumsuzluğu.....	28
II- YÜRÜTME ORGANININ SİYASİ SORUMLULUĞUNU HAREKETE GEÇİRMEK İÇİN KULLANILAN ANAYASAL MÜESSESELER.....	31
A. Klâsik/Yerleşik Anayasal Müesseseler	32
B. Parlamenter Sisteme İçkin Olan Denetleme	33
1. Siyasi Sorumluluğu Harekete Geçirme Yolları	34
2. Parlamenter Denetim Mekanizmaları	39
C. Başkanlık Sisteminde Fren ve Dengeler Sistemi (Check and Balances).....	47
1. Yürütme Organının Sahip Olduğu Dengeleyici ve Denetleyici Mekanizmalar.....	50
2. Yasama Organının Sahip Olduğu Dengeleyici ve Denetleyici Mekanizmalar	54
D. Yarı Başkanlık Sisteminde Kohabitasyon Dönemi	61
III- YÜRÜTMENİN SİYASİ SORUMLULUĞUNUN SAĞLANMASINDA ALTERNATİF MÜESSESELERE OLAN İHTİYAÇ.....	65
A. Yürütmenin Güçlenmesi.....	65
B. Klâsik Denetleme Mekanizmalarının Yetersiz Kalması	69
C. Alternatif Müesseseler.....	75

İKİNCİ BÖLÜM
ALTERNATİF ANAYASAL MÜESSESELER

I- YATAY VE DİKEY HESAP VEREBİLİRLİK KAVRAMLARI.....	79
II- YATAY HESAP VEREBİLİRLİK BAĞLAMINDA ALTERNATİF MÜESSESELER.....	82
A. Yasama Organının Yürütme Organı Üzerinde Denetimini Sağlayan Alternatif Müesseseler.....	83
1. Siyasi Nedenle Impeachment.....	83
2. Tam Impeachment	90
3. Devlet Başkanının Fiziki ve Zihinsel Yetersizliği Sebebiyle Meclis Tarafından Görevden Alınması	96
4. Meclis Tarafından Başkanın Görevden Alınması İçin Halk Oylamasına Başvurulması.....	102
5. Meclisin Devlet Başkanı ve Bakanlar Kurulunun Atama Kararına Direnmesi.....	110
6. Öneri Niteliğinde Güvensizlik Oylaması.....	116
7. Başkan Yardımcısının Güvensizlik Oyuyla Görevden Alınması	121
8. Parlamentonun Kendini Feshi.....	126
9. Karşılıklı Fesih.....	131
10. Başkanlık Kararnamelerinin Meclis Tarafından Denetlenmesi	137
11. Çift Meclis Sistemi	143
III- DİKEY HESAP VEREBİLİRLİK BAĞLAMINDA ALTERNATİF MÜESSESELER.....	148
A. Halkın Yürütme Organı Üzerinde Denetimini Sağlayan Alternatif Müesseseler.....	150
1. Devlet Başkanının Halk Oylamasıyla Görevden Alınması (Recall)	150
2. Göreve Başlayan Bir Başkanın Belirli Bir Süre Sonra Görevini Sürdürmek İçin Halkın Onayına Başvurması Zorunluluğu.....	157
3. Başkanlık Kararnamelerine Halk Vetosu.....	161
4. Halk Tarafından Bakanın Cezai Sorumluluğunun Başlatılması	166
B. Siyasi Partiler ve Seçim Sistemlerinin Yürütme Organı Üzerinde Denetimini Sağlayan Alternatif Müesseseler	170
1. Devlet Başkanının İki Turlu Karma Seçimle Seçilmesi	173
2. Meclisin Ara Seçimlerle Yenilenmesi (Kısmen Eş Zamanlı Seçim).....	179
3. Devlet Başkanının Tekrar Seçilebilirliği	184
4. Devlet Başkanının Görev Süresinin Kısaltılması	191

IV- DİĞER ALTERNATİF ANAYASAL MÜESSESELER.....	196
A. Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)	198
B. İnsan Hakları Kurulları.....	206
C. Hesap Divanları	211
V- ALTERNATİF MÜESSESELERİN ÇÖZÜM OLMA KAPASİTESİ ÜZERİNE BİR GÖZLEM: TÜRKİYE ÖRNEĞİ.....	217
SONUÇ	236
KAYNAKÇA.....	241
ÖZET	262
ABSTRACT	263



KISALTMALAR

ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
bkz.	: Bakınız
Çev.	: Çeviren
Der.	: Derleyen
Ed.	: Editör
İÜHF	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi
No.	: Number
p.	: Page
s.	: Sayfa
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
Vol.	: Volume
vd.	: ve diğerleri

GİRİŞ

“Devlet, tüm dışlileri birbirine kenetlenen bir makine, aralarında eşgüdüm sağlanmış çok sayıda görevin hizmetindeki tek bir merkezden gelen bilgiyle harekete geçen ve o merkezce yönetilen bir makine gibi çalışmak üzere tasarlanmıştır. Bu makine benzetmesi, devletin idari aygıtı için, yönetim sisteminin öteki parçaları için olduğundan daha çok geçerlidir. Bütün yüksek anayasal organlar arasındaki güçler ayrımına ilişkin ‘denge ve denetim’ düşüncesi de bu denli mekaniktir.”¹

Demokrasilerde devlet gücü, halk adına, halk tarafından seçilen ve halka hesap veren yöneticiler tarafından kullanılır. Demokratik bir devlet, yöneticilerin seçimler yoluyla belirlendiği ve el değiştirdiği mekanizmalar kurarken, anayasal devlet halk egemenliği ilkesi çerçevesinde buna bağlı kurumsal çerçeveyi çizer. Anayasal bir demokrasi, hukuk devleti ilkesi ile yöneticilerin hukukla ve anayasayla bağlı olmasını sağlayarak sınırları çizer; kuvvetler ayrılığı ilkesi ile de devletin fonksiyonlarının yasama, yürütme ve yargı organları tarafından paylaşılmasını sağlar.²

Demokratik sistemlerde egemenliğe sahip olan halk, seçimler yoluyla yasama ve yürütme organlarına kendisini yönetme hakkını devreder. Seçmenler ile yöneticiler

¹ POGGI, Gianfranco, **Modern Devletin Gelişimi Sosyolojik Bir Yaklaşım**, (Çev. Şule Kut, Binnaz Toprak), İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 6. Baskı, İstanbul 2012, s. 119.

² GÖNENÇ, Levent, “Siyasi İktidar Kavramı Bağlamında Anayasa Çalışmaları İçin Bir Kavramsal Çerçeve Önerisi”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 56, Sayı:1, 2007, s. 155-157.

arasında buna bağı bir siyasi temsil ilişkisi doğar.³ Halk siyasi kararların alınması konusunda seçimler aracılığıyla göreve getirdikleri yöneticilere yetki verirken, temsilciler (parlamento ve hükümet) bu kararları alarak ve uygulayarak yetkilerini kullanır ve halka karşı siyasi bir sorumlulukla yüklenir.⁴ Yöneticilerin halka karşı sorumluluğu, siyasi sorumluluk olarak adlandırılır.

Yürütme organının siyasi sorumluluğu, kuvvetler ayrılığı ilkesine uygun olarak yürütme yetkisine sahip olan organın (kişinin ya da kurulun) halka karşı sorumluluğudur. Klâsik kuvvetler ayrılığına dayanan anayasal demokrasilerde, çeşitli anayasal mekanizmalar aracılığıyla yaptıkları iş ve eylemler için halka karşı sorumlu ve hesap verebilir bir yürütme tasarlanmıştır.

Günümüzde yürütme erkinin rolü, küreselleşen ekonomi ve siyaset, bilimsel ve teknolojik gelişmeler, medyanın ve siyasal partilerin güçlenmesi gibi nedenlerle büyük ölçüde genişlemiştir.⁵ Yürütme organı, çağdaş siyasal gelişmeler ışığında gün geçtikçe genişleyen bir güç olarak karşımıza çıkmakta, bu durum klâsik kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırı bir biçimde devlet gücünün tek bir elde toplanmasına yol açmaktadır. Bir ırmağın kollara ayrılması yıkıcı etkisini nasıl azaltıyorsa, siyasi iktidarın da devlet organları tarafından paylaşılması mutlak karakterini zayıflatır.⁶ Güçlenen yürütme organı, devlet gücünü tek başına elinde tutarak iktidarın paylaşılmasını engellemekte ve yıkıcı etkisini

³ HEYWOOD, Andrew, **Siyaset**, (Çev. Bekir Berat Özipek, Bican Şahin vd.), Adres Yayınları, 3. Baskı, Ankara 2010, s. 291.

⁴ KILIÇ, Abbas, “*Siyasi Sorumluluk Kurumunun Hükümet Sistemleri Açısından Değerlendirilmesi*”, **Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi**, Sayı: 8, 2016, s. 271-273.

⁵ HEYWOOD, **Siyaset**, s. 428.

⁶ GÖNENÇ, “*Siyasi İktidar Kavramı Bağlamında Anayasa Çalışmaları İçin Bir Kavramsal Çerçeve Önerisi*”, s. 155-157.

arttırmaktadır.

Yürütmenin genişleyen bu yeni boyutuyla birlikte yetkileri artmakta ve bu durum yürütme organı üzerindeki denetimi güçleştirmektedir. Öte yandan, klâsik kuvvetler ayrılığı ilkesine göre yürütme organının siyasi sorumluluğunu sağlayan mekanizmalar “yeni ve modern” yürütme erki karşısında yetersiz kalmaktadır. Bu durum, yürütme erkinin denetlenmesini, çağdaş demokrasilerin en önemli sorunlarından biri haline getirmekte ve/veya yürütme organının siyasi sorumluluğunun sağlanmasında yeni alternatif müesseselere ihtiyaç olduğunu göstermektedir.

Çalışmada, demokratik sistemlerde yürütme organının denetlenmesi için yeni anayasal müesseselere ihtiyaç olup olmadığı ve böyle bir ihtiyaç varsa bu ihtiyacı karşılayabilmek adına alternatif anayasal müesseselerin neler olabileceği soruları cevaplanmaya çalışılacaktır. Araştırma alanı, demokratik toplumlarla; araştırma sorusu ise, hukuk düzeni içinde yer alan alternatif müesseselerle sınırlanacaktır. Yeni müesseseler, alternatif olarak kullanılabilecek düzenlemelerden yola çıkılarak ülkelerdeki uygulamalar üzerinden incelenecektir. Çalışmanın birinci bölümünde, bu çalışmayı yapmaya neden ihtiyaç duyulduğu sorusunun cevabı verilmeye çalışılacaktır. Alternatif müesseselerin araştırılmasıyla ilgili sınıflandırma ve incelenen alternatif müesseseler ise ikinci bölümün konusu olacaktır.

Birinci bölümün ilk kısmında, yürütme organının siyasi sorumluluğundan ne anlamamız gerektiği, “yürütme” tanımı ve *yürütme organının yapısı* ile *siyasi sorumluluğun görünümleri* üzerinden incelenecektir. İkinci kısımda, yürütmenin siyasi sorumluluğunun sağlanmasında kullanılan “mevcut ve yerleşik” (klâsik) müesseselerin neler olduğu incelenecektir. Bu bağlamda mevcut klâsik müesseseler, hükümet sistemleri bağlamında yürütme organlarının yapısı ve yürütme-yasama organları arasındaki dengeyle ilişkilendirilerek incelenecektir. Bu bölümün son kısmı ise, çalışmanın takip

eden bölümünde yapılan incelemelere bir hazırlık olmak üzere, alternatif müesseselere duyulan ihtiyacın nedenleri üzerine kısa bir değerlendirmeye tamamlanacaktır.

İkinci bölümde, yürütmenin siyasi sorumluluğunun sağlanması için kullanılabilecek olan alternatif anayasal müesseseler, belli bir sınıflandırma çerçevesinde incelenmeye çalışılacaktır. Bu bölümde; “yatay hesap verebilirlik” bağlamında yasama organının yürütme organı üzerinde denetimini sağlamaya yönelik müesseseler, “dikey hesap verebilirlik” bağlamında halk ve siyasi partilerle ilişkilendirilebilecek alternatif müesseseler ve son olarak da “bağımsız kurulların” yürütmenin siyasi sorumluluğu üzerindeki etkileri ele alınacaktır. Ele alınan her alternatif müessesenin yürütmenin siyasi sorumluluğunun sağlanması için “uygunluk/elverişlilik derecesi” tartışılacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

YÜRÜTME ORGANININ SİYASİ SORUMLULUĞU VE YÜRÜTMENİN DENETLENMESİNİ SAĞLAYAN ANAYASAL MÜESSESELER

I- YÜRÜTME VE YÜRÜTMENİN SİYASİ SORUMLULUĞU

A. Yürütme Organı

Yürütme, geniş anlamıyla, yasama tarafından yapılan yasaların yürürlüğe konmasından sorumlu olan devlet organı iken; teknik anlamıyla, devletin siyasetinin icrasından sorumlu olan kanadıdır. Esasen, devlet başkanı, polis ve ordu gibi icra güçlerine kadar uzansa da, şimdilerde yaygın olarak hükümet siyasetini yönlendiren ve sorumluluğu üstlenen küçük ölçekli bir karar organı olarak anlaşılmaktadır.^{7 8}

Yürütmenin siyaset biliminin konusu olması Padovalı Marsilius ile gerçekleşmiş, Eski Yunan düşünürleri yürütme fonksiyonu ile çok ilgilenmemiştir. Modern yürütme doktrini Niccolo Machiavelli tarafından kurulmuş; Thomas Hobbes, John Locke ve

⁷ HEYWOOD, **Siyaset**, s. 424.

⁸ Yürütme; çoğu zaman hükümet, siyasi iktidar ve idare sözcüklerini ifade edecek biçimde kullanılmakta olsa da bunun sebebi kuvvetler ayrılığı ilkesinde yürütme teriminin tercih edilmesinin tarihsel altyapısı, kanunun ve kanun koyucunun merkeziliğini korumaktır. Teziç'e göre, dar anlamda hükümet yürütme erkini elinde bulunduranların bütününe ifade eder ve bu sebeple hükümet terimini tercih etmek daha doğru olacaktır. Yürütme, bir yanı ile siyasi nitelikte hükümeti, başka bir yanı ile de teknik nitelikte idareyi kapsamakta olsa da pek isabetli bir kullanım değildir. TEZİÇ, Erdoğan, **Anayasa Hukuku (Genel Esaslar)**, Beta Yayınları, 13. Baskı, Ankara 2009, s. 368-369.

Montesqueiu'nun geliştiriciliğinde, belli bir sistem içinde yürütme gücünün kullanımından bahsedilir hale gelmiştir. Bir devlet fonksiyonu olarak hukuki metinlerde yerini almaya başlamasıyla yürütme gücü anayasal bir zemin kazanmaya başlamış ve bugünkü anlamına ulaşmıştır. Amerikan Anayasası'nın Machiavelli'nin düşüncelerinden etkilenmesinin de bu noktada önemli bir etkisi olmuştur.⁹

Latince *exsequor* sözcüğünden türemiş olan yürütmenin sözlük anlamı “*gerektiği gibi yapan, yerine getiren ve tamamlayan*”dır. Bu durumda basit anlamda yürütme gücü, kişinin ya da organın kendi adına kullandığı bir güç olmayıp, “*Tanrı, halk ya da hukuk*” adına kullandığı bir güçtür.¹⁰

Heywood'a göre yürütmenin gücü üç boyutlu olarak görülmelidir; bunların ilki yürütme organının anayasal rol ve sorumluluklarının olduğu kurumsal yapı olan “resmî boyutu”, ikincisi kişiliğin, tecrübelerin, parti ve kitle medyası faktörlerinin etkisiyle “resmî olmayan boyutu”, sonuncusu ise siyasi, ekonomik ve diplomatik bağlamı anlamında “harici boyutu”dur.¹¹

Günümüzde yürütme erkinin rolü, toplumsal siyasetin ortaya çıkışı, ekonomik gelişmeler ve yönetim müdahalesinin artışı gibi nedenlerle büyük ölçüde genişlemiştir. Yürütme fonksiyonu, kanunların uygulanmasının ötesinde bazen bir kural ya da kanun

⁹ ULUŞAHİN, Nur, **Saf Hükümet Sistemleri Karşısında İki Başlı Yürütme Yapılanması**, Yetkin Yayınları, Ankara 2007, s. 15-16; Padovaalı Marsilius hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. GÜNGÖR, Celalettin, “*Bir Reformasyon Öncüsü: Padovaalı Marsilius*”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 16, Sayı: 4, 2012, s: 183-247.

¹⁰ ULUŞAHİN, **Saf Hükümet Sistemleri Karşısında İki Başlı Yürütme Yapılanması**, s. 16-17.

¹¹ HEYWOOD, **Siyaset**, s. 428-429.

olmaksızın harekete geçerek bir konuyu hukuk alanına dahil eder hale gelmiş, hükümet fonksiyonunu içine almıştır. Bu genişlemeler sebebiyle devletlerin yürütme organları iç örgütlenmeleri ve güç dağılımları bakımından gittikçe farklılaşmış ve giderek devlet organları arasında “odak noktası” haline gelmiştir. Modern demokrasilerde yürütme, basit bir vekil olmanın ötesinde güç kullanan organ halini almıştır.¹²

Yürütme, devletin merkezinde yer alması sebebiyle aynı anda çeşitli fonksiyonları icra etmek zorundadır. Bunlar; siyaset sürecini yönlendirmek ve kontrol etmek, devleti temsil etmek, halkın siyasi liderliği, bürokratik liderlik ve kriz liderliği olarak sıralanabilir. Yürütme erkinden asıl beklenen, yönetme görevini yerine getirmesi ve devlet siyasetini yönlendirmesidir.¹³

B. Yürütme Organının Kaynağı ve Yapısı

Devletin egemenliğine dayanan hukuki faaliyetler yasama, yürütme ve yargılama olmak üzere üç başlıkta toplanmaktadır. Klâsik demokrasinin üç ayağı olarak görülen bu erklerden yasama erki, iktidarın yasama fonksiyonunu yerine getiren yasama organı yani parlamento; yürütme erki, yürütme fonksiyonunu yerine getiren yürütme organı yani hükümet; yargılama erki, bağımsız yargılama yetkisine sahip olan mahkemelerdir.¹⁴

Yürütme erki, demokratik olmayan sistemlerde irsî yani soydan geçme yoluyla¹⁵

¹² ULUŞAHİN, **Saf Hükümet Sistemleri Karşısında İki Başlı Yürütme Yapılanması**, s. 16-18; HEYWOOD, **Siyaset**, s. 428; TEZİÇ, **Anayasa Hukuku (Genel Esaslar)**, s. 368-369.

¹³ HEYWOOD, **Siyaset**, s. 426-428.

¹⁴ TEZİÇ, **Anayasa Hukuku (Genel Esaslar)**, s. 367.

¹⁵ Yürütme organının kaynağının irsî olduğu monarşilerde, monark veraset yani soydan geçme yoluyla yürütme erkinin başında bulunmaktadır. Monarklar, yani monarşilerde

ya da cebir yoluyla belirlenebilirken, demokratik sistemlerde halk tarafından doğrudan veya dolaylı yollarla belirlenir. Demokratik sistemlerde, yürütme erkinin kaynağı halktır. Yürütme organı, halk tarafından doğrudan seçilmekte veya parlamento tarafından belirlenmektedir.¹⁶

Yürütme organları yapılarına göre, monist yürütme ve düalist yürütme olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Monist yürütme, yürütme erkinin tek bir kişiye veya kurula ait olduğu yürütme organlarıdır. Yürütme erkinin halk tarafından seçilen bir devlet başkanı tarafından kullanıldığı demokratik sistemlerde karşımıza çıkmaktadır. Tipik örneği, Amerika Birleşik Devletleri'nde başkan olarak gösterilir. Düalist yürütme, yürütme organının ikili yapıda olduğu yürütme organlarıdır. Yürütme organının bir kanadını bir kişi oluştururken diğer kanadını bir kurul oluşturur. Parlamenter sistemlerde yer alan devlet başkanı ve bakanlar kurulu düalist bir yapıdadır.¹⁷

bulunan devlet başkanları, “veraset” yoluyla belirlenir ve yürütme erki irsî olarak intikal eder. Başka bir anlatımla, bir monarşide herkesin monark olma hakkı bulunmaz çünkü monark olabilmenin ilk koşulu, kraliyet ailesi veya hanedanın bir üyesi olmaktır ve bir monark öldüğünde yahut tahttan feragat ettiğinde taht, intikal kuralları gereğince saltanata hakkı olan veliahta kendiliğinden ve derhal geçer. GÖZLER, Kemal, **Devlet Başkanları: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa 2001, s. 45-46, 50.

¹⁶ TANÖR, Bülent, YÜZBAŞIOĞLU, Necmi, **1982 Anayasasına göre Türk Anayasa Hukuku**, Beta Yayınları, Onuncu Bası, İstanbul 2011, s. 320.

¹⁷ ÖZBUDUN, Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, Gözden Geçirilmiş

18. Baskı, Ankara 2018, s. 297; TANÖR, YÜZBAŞICIOĞLU, **1982 Anayasasına göre Türk Anayasa Hukuku**, s. 317-318; GÖZLER, Kemal, **Türk Anayasa Hukuku**, Ekin Basım Yayın Dağıtım, İkinci Baskı, Bursa 2018, s. 722.

Teziç yürütme organlarını tarihsel ve anayasal rejim tiplerine göre; tekil yapılı yürütme, ortaklaşa yürütme ve ikili yürütme olmak üzere üçe ayırarak incelemiştir. Bunlar; hükümet etme yetkisine tek bir kişinin sahip olduğu tekil yapılı yürütme, yürütme erkinin birden çok kişiden oluştuğu ve bir kurul halinde kollektif bir şekilde karar verdiği ortaklaşa yürütme, tekil yapılı ve ortaklaşa yürütmenin bir karışımı olarak ortaya çıkan bir kişi ve bir kurulun iş birliği halinde faaliyet gösterdikleri ikili yürütmedir.¹⁸ Özbudun; yürütme organının yapısı bakımından monist (tekçi) yürütme ve düalist (ikici) yürütme olarak iki ana tipe ayrıldığını söyler. Monist yürütmede, yürütme yetkisinin tümü bir kişiye ait olabileceği gibi bir kurula da ait olabilir. Bu görüşe göre Teziç'in ortaklaşa yürütme organı, monist yürütmenin bir alt başlığı olarak sayılmıştır.¹⁹

1. Monist Yürütme Organı: Devlet Başkanı

Yürütme gücünün tek bir kişiye ait olduğu monist yürütme organlarında, yürütme gücüne sahip kişi devlet başkanıdır. Hamilton'a göre iyi bir yürütme organı, yürütmede birlik ilkesine göre kurulmuş olmalıdır. Yürütme gücünün kullanılması esnasında iki veya daha fazla sesin görüş ayrılıklarına sebebiyet verebileceğini ve görüş ayrılıkları durumunda karar yapımı sürecinin sekteye uğrama olasılıklarını göz önünde bulunduran

¹⁸ Yürütme erkinin bir monark tarafından kullanıldığı monarşiler ve bir diktatör tarafından güç kullanılarak ya da zorla ele geçirildiği dönemlerde otokratik rejimler monist yürütmeye, meclis hükümeti sistemleri ortaklaşa yürütmeye, monark ve hükümet tarafından yönetilen parlamenter monarşiler ile parlamenter sistemler ikili yürütmeye örnek olarak gösterilmektedir. TEZİÇ, **Anayasa Hukuku (Genel Esaslar)**, s. 371-372.

¹⁹ Özbudun, İsviçre tipi meclis hükümeti sistemlerini monist yürütme olarak sınıflandırır. Bu sistemlerde, yürütme yetkisi, kollektif olarak bir kurula verilmiştir. ÖZBUDUN, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 297.

yazar, en kestirme ve hızlı şekilde sonuca ulaşmanın yolunun tek kişiden oluşan yürütme organı olduğunu savunur. Yazara göre, birden fazla kişiden oluşan yürütme organı toplumu hiziplere bölebilecek, ancak tek kişiden oluşan bir yürütme toplumsal birlik ve uyumu sağlayacaktır.²⁰ Amerikan başkanlık sistemi bu düşünce üzerinden şekillenmiştir.

Monist yürütme organına sahip ve devlet başkanının tek başına yürütme erkini kullandığı demokratik sistemler, saf başkanlık sistemleridir. Saf başkanlık sistemleri²¹,

²⁰ ULUŞAHİN, **Saf Hükümet Sistemleri Karşısında İki Başlı Yürütme Yapılanması**, s. 18-19; Amerikan Anayasası'nın kurucu babalarından Alexander Hamilton'ın Federalistlerin Makaleleri (*The Federalist Papers*) içinde yer alan güçlü ve etkin yürütme organı hakkındaki yazısına <https://guides.loc.gov/federalist-papers/text-61-70#s-lg-box-wrapper-25493457> adresinden 12.11.2019 tarihinde ulaşılmıştır.

²¹ Shugart ve Carey; çağdaş hükümet sistemlerini temelde yasama ile yürütme gücünün birbirinin hukuki varlığına son verebilmesine ve devlet başkanının yürütmenin diğer kanadı üzerindeki yetkilerine bakarak beşe ayırmıştır. Yazarlara göre, demokratik hükümet sistemi tipleri; saf parlamenter sistem, başkanlı parlamenter sistem, başbakanlı-başkanlık (başbakan-başkanlık) sistemi, başkancı parlamenter (başkan-parlamenter) sistem ve saf başkanlık sistemidir. Gönenç, daha kolay anlaşılır olması adına beşli ayırımıda yer alan başbakanlı-başkanlık sistemi yerine yarı başkanlık, başkancı parlamenter sistem yerine süper başkanlık terimlerini kullanmıştır. Çalışmada da bu şekilde tercih edilmiştir. GÖNENÇ, Levent, “*Hükümet Sistemi Tartışmalarında ‘Başkanlı Parlamenter Sistem’ Seçeneği*”, **Güncel Hukuk**, Sayı: 44, s. 42-43; DURSUN, Hasan, “*Süper Başkanlık ya da Başkancı Parlamenter Sistem: Weimar Almanyası İle Rusya Federasyonu Örnekleri ve Çıkarılacak Dersler*”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı: 67, s. 234; ONAR, Erdal, “*Türkiye'nin Başkanlık ya da Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli midir?*”, **Başkanlık Sistemi**, (Yayına Hazırlayan:

başkanın halk tarafından seçildiği ve anayasal yetkilerinin oldukça fazla olduğu, başkanın yanı sıra ayrı bir yürütme gücünün bulunmadığı, başkan ve parlamentonun görev sürelerinin sabit olduğu ve birbirlerine olan güvene bağlı olmadıkları hükümet sistemleridir. İki başlı bir yürütmenin olmaması, saf başkanlık sistemini diğer sistemlerden ayıran ilk özelliğidir. Diğer ayırıcı özelliği ise bu sistemde kuvvetler ayrılığı ilkesinin sert bir biçimde uygulanmasıdır. Başkanın parlamentoyu fesih yetkisi yoktur, yürütme ve yasama kendi alanlarında yetkilerle donatılmıştır ve aralarında etkili dengeleme-denetleme mekanizmaları kurulmuştur.²² Yürütmenin kaynağı, doğrudan doğruya halktır. Yürütmenin başının doğrudan halk tarafından seçilmesi sistemin zorunlu özelliğidir. Varlığını yasamanın iradesine borçlu olmayan devlet başkanı, meşruluğunu halktan almaktadır.²³

Başkanlık sisteminde, yürütme gücü başkan tarafından kullanılır. Bakanlar kurulu ve bakanlar yani kollektif bir kısım bulunmaz. Halk tarafından seçilen başkan, devlet başkanı olmasının yanı sıra hükümetin de başıdır. Başkanlık makamı sembolik yetkilere sahip bir devlet başkanlığı şeklinde yapılanmamıştır. Yürütme organının tek bir kişiden

Teoman Ergül), Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Sayı:77, Birinci Basım, Ankara 2005, s. 76.

²² GÖNENÇ, “*Hükümet Sistemi Tartışmalarında ‘Başkanlı Parlamenter Sistem’ Seçeneği*”, s. 41; SHUKUROV, Tarkhan, Hükümet Sistemlerinin Çeşitli Açılardan Değerlendirilmesi ve Bu Değerlendirme Işığında 1993 Tarihli Rusya Federasyonu Anayasasının Getirdiği Hükümet Sistemi, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Ankara 2003, s. 25-26, 46.

²³ ULUŞAHİN, Nur, **Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi**, Yetkin Yayınları, Ankara 1999, s. 30.

oluşması, yürütme yetkisinin kullanılmasına kimsenin katılamaması olarak anlaşılmamalıdır, kastedilen yetkinin kaynağının tek bir kişide olmasıdır. Yürütmede bütün her şeyin başkan tarafından yapılması reel olarak mümkün olmadığı için başkan tarafından seçilen danışmanlar ve sekreterler vardır. Başkan, yetkisini kendi atadığı sekreterler (bakanlar) ve danışmanlardan yararlanarak kullanır. Bakanların yerini alan bu yardımcılar tamamen başkana tabidir ve yetkinin kullanılmasına katılarak başkana yardımcı olurlar. Ancak, yürütmeye ilişkin politikaların belirlenmesi ve uygulanması açısından asıl ve tek belirleyici devlet başkanının kendisidir.²⁴

2. Düalist Yürütme Organı: Devlet Başkanı ve Bakanlar Kurulu

Düalist yürütme, tekil ve ortaklaşa yürütmenin bir birleşimi olarak ortaya çıkan, bir kişi ve bir kurulun iş birliği halinde faaliyet gösterdikleri yürütmedir. Düalist yürütme organlarının; tekil yapılı kısmı monark veya devlet başkanı olabilirken, ortaklaşa yapılı kısmı monark veya devlet başkanı ile parlamento arasında bağlantı kurulmasını sağlayan bakanlar kurulu ya da kabineden oluşur. İngiltere'nin parlamenter monarşi geleneğinde yer alan monark ve kabine yapısından köklerini alan ikili yürütme organı, klâsik anayasa hukukunda parlamenter sistemin belirleyici bir özelliği olarak kendine yer bulmuştur.²⁵

Düalist yürütme organları, kendi içlerinde ortaklaşa tarafın yani bakanlar

²⁴ GÖNENÇ, “*Hükümet Sistemi Tartışmalarında ‘Başkanlı Parlamenter Sistem’ Seçeneği*”, s. 39, 41; ÖZBUDUN, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 297; TANÖR, YÜZBAŞICIOĞLU, **1982 Anayasasına göre Türk Anayasa Hukuku**, s. 317; İBA, Şeref, **Anayasa ve Parlamento Üzerine İncelemeler**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Birinci Baskı, İstanbul 2010, s. 234.

²⁵ TANÖR, YÜZBAŞICIOĞLU, **1982 Anayasasına göre Türk Anayasa Hukuku**, s. 318; TEZİÇ, **Anayasa Hukuku (Genel Esaslar)**, s. 372.

kurulunun üstün olduğu sistemler ve monist tarafın yani devlet başkanının üstün olduğu sistemler olarak ayrılabilir.²⁶ Saf parlamenter ve başkanlı-parlamenter sistemler kurulun üstün olduğu, yarı başkanlık (başbakanlı-başkanlık) ve süper başkanlık (başkancı parlamenter) sistemleri monist tarafın üstün olduğu sistemlere örnek olarak gösterilebilir.

Saf parlamenter sistemler, devlet başkanının halk tarafından seçilmediği ve “sembolik” yetkilere sahip olduğu, devlet başkanının yanı sıra ayrı bir yürütme gücünün bulunduğu ve bu yürütme gücünün parlamentoya karşı sorumlu olduğu hükümet sistemleridir.²⁷ Parlamenter sistemde yürütme düalist bir yapıya sahiptir, yani iki kanatlıdır. Yürütme organı, parlamento içinden seçilen bakanlar kurulu ve devlet başkanından oluşur. Sembolik yetkilere sahip devlet başkanı, kural olarak parlamento tarafından seçilir ancak bağımsız ve tarafsız bir pozisyonda durur. Yürütme organının asıl önem arz eden kanadı, hükümetin başı konumunda olan ve yürütme fonksiyonuna sahip olan “başbakan ve bakanlar kurulu”dur. Başbakanın hükümetteki konumu açısından farklılıklar gösterse de kollektif yapısından dolayı karar yapımında üst düzey bir kolejyalite vardır.²⁸

²⁶ ÖZBUDUN, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 298.

²⁷ GÖNENÇ, “*Hükümet Sistemi Tartışmalarında ‘Başkanlı Parlamenter Sistem’ Seçeneği*”, s. 40; SHUKUROV, Hükümet Sistemlerinin Çeşitli Açılardan Değerlendirilmesi ve Bu Değerlendirme Işığında 1993 Tarihli Rusya Federasyonu Anayasasının Getirdiği Hükümet Sistemi, s. 21-22.

²⁸ ULUŞAHİN, **Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi**, s. 41; Anayasa, başbakanın kabinedeki yerini üç şekilde belirlemiş olabilir: Eşitsizler üzerinde birinci, eşitsizler arasında birinci veya eşitler arasında birinci. Normal bir parlamenter sistemde başbakan eşitler arasında birinci olarak kabul edilir. SARTORI, Giovanni, **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği Yapılar, Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine**

Sartori'ye göre; *"Parlamente sistemler, adlarını, kurucu ilkelerine, yani parlamentonun egemen oluşuna borçludurlar."*²⁹ Bu sistemler, tek bir kurum olan parlamento üzerinde inşa edilmiştir ve hükümet ile meclis aynı parlamentodan kaynaklanır. Yürütmenin kaynağı, halk tarafından seçilen ve tek meşruiyet kaynağı olan parlamentodur. Başka bir deyişle yürütme yasamadan kaynaklanır. Verney'e göre; *"..parlamento sıradan bir yasama meclisi değil, içinden hükümeti çıkaran parlamente sisteme özgü bir kurumdur."* Meşruiyetin tek kaynağı olan parlamento, hem hükümeti hem de meclisi içinde barındırır.³⁰

Düalist yürütme organına sahip bir diğer sistem, ikili yürütmenin tekil yapılı kısmında halk tarafından doğrudan seçilen devlet başkanının bulunduğu başkanlı parlamente sistemidir. Yürütmenin her iki kanadı açısından bütün kurallar parlamente sistemle aynı şekilde işler. Yürütme fonksiyonu, parlamentoya karşı sorumlu olan bakanlar kurulu tarafından yerine getirilir. Tek fark, yürütmenin ilk kanadı olan devlet başkanının halk tarafından seçilmesidir.

Yarı başkanlık sistemleri, halk tarafından genel oyla seçilen ve önemli yetkilere sahip bir başkan ile parlamentonun oyuyla görevden alınabilen bir yürütme organının bulunduğu, başkanın parlamentoyu fesih yetkisine sahip olduğu hükümet sistemleridir.³¹

Bir İnceleme, (Çev. Ergun Özbudun), Yetkin Yayınları, Ankara 1997, s. 139-140.

²⁹ SARTORI, **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği Yapılar, Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine Bir İnceleme,** s. 137.

³⁰ ULUŞAHİN, Nur, *"Demokratik Siyasal Rejimlerin Sınıflandırılmasında Farklı Bir Yaklaşım: 'Yarı-Başkanlık'tan 'İki Başlı Yürütme Yapılanması'na", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,* Cilt: 52, Sayı: 2, s. 202.

³¹ ULUŞAHİN, *"Demokratik Siyasal Rejimlerin Sınıflandırılmasında Farklı Bir Yaklaşım: 'Yarı-Başkanlık'tan 'İki Başlı Yürütme Yapılanması'na", s. 207.*

Sistem, bir kanatta devlet başkanı ve diğer kanatta hükümetten oluşan düalist yürütme organına sahiptir. Yürütme gücü, halk tarafından seçilen güçlü bir başkan ve parlamentoya karşı sorumlu güçlü bir hükümet arasında bölüşülmektedir. Bu sistemde, yürütmenin monist kanadının parlamenter sistemlerden farklı olarak güçlü yetkilerle donatıldığı görülmektedir.

Süper başkanlık sistemleri; halk tarafından genel oyla seçilen önemli yetkilere sahip bir başkan ile parlamentonun oyuyla görevden alınabilen bir yürütme organının bulunduğu, başkanın parlamentoyu fesih, hükümeti azil gibi yetkilerinin yanı sıra yasama, atama ve olağanüstü hâl yetkilerinin diğer sistemlere oranla daha fazla olduğu sistemlerdir.³² Yürütme organının birinci kanadını, halk tarafından seçilen güçlü yetkilerle donatılmış devlet başkanı, ikinci kanadını ise başbakan ve bakanlar kurulu oluşturur. Yürütmenin ikinci kanadı için yasamadan kaynaklanma kriteri aranmamaktadır. Devlet başkanı tarafından göreve getirilen ve görevden alınan hükümet, hem parlamentoya hem devlet başkanına karşı sorumlu olması sebebiyle, esasen görünüşte bir hükümet olmaktan öteye gitmemektedir. Yürütmenin ikinci kanadı olan hükümet zayıf yetkilerle donatılmış ve hükümetin yürütme gücü sembolikleşmiştir.

C. Yürütme Organının Siyasi Sorumluluğu

Siyasi sorumluluk (*political responsibility*), yönetenlerin halka karşı sorumluluğudur. Heywood, siyasi sorumluluğun birilerine karşı sorumlu olmak

³² GÖNENÇ, “Hükümet Sistemi Tartışmalarında ‘Başkanlı Parlamenter Sistem’ Seçeneği”, s. 42; SHUKUROV, Hükümet Sistemlerinin Çeşitli Açılardan Değerlendirilmesi ve Bu Değerlendirme Işığında 1993 Tarihli Rusya Federasyonu Anayasasının Getirdiği Hükümet Sistemi, s. 46-47.

anlamında hesap verebilirlik ya da cevap verebilirliğe karşılık geldiğini ifade eder.³³

“Sorumluluk iki farklı şekilde anlaşılabilir. Birincisi, çoğunlukla başka türlü davranma baskısı karşısında bile, hassas, makul ve ahlaken doğru biçimde hareket etmek demektir. Buna göre bir hükümet, seçim baskılarına direndiğinde ve uzun vadeli kamu çıkarlarını sağlamak için tasarladığı siyasaları izleyerek gözden düşme riskini üstlendiğinde sorumlu olduğu iddia edilebilir. İkinci olarak, sorumluluk, hesap verebilirlik yani cevap verebilirlik anlamına gelir. Bu ise, bir birey ya da organın kendisine bağlı olduğu ve kendisini kontrol edebilen daha yüksek bir otoritenin varlığına delalet eder. Bu anlamda hükümet, eğer faaliyetleri, onu iktidardan uzaklaştırma ehliyetine sahip bir meclisin inceleme ve eleştirisine açıksa sorumlu demektir. Terimin bu anlamı, önemli bir ahlaki boyut da taşır: bu hükümetin suçlanmaya ve uygun cezayı üstlenmeye gönüllü olması anlamına gelir.”³⁴

Demokratik sistemlerde egemenliğe sahip olan halk, seçimler yoluyla yasama ve yürütme organlarına kendisini yönetme hakkını devreder. Seçmenler ile yönetenler arasında buna bağlı bir siyasi temsil ilişkisi doğar.³⁵

Temsil, başkaları adına hareket etmek ve hareketleriyle onları bağlamak veya

³³ GÖZLER, **Devlet Başkanları: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi**, s. 79; HEYWOOD, **Siyaset**, s. 405.

³⁴ HEYWOOD, **Siyaset**, s. 405.

³⁵ Heywood’a göre, seçimler demokrasinin uygulamaya konmasından başka bir şey değildir. Halk, seçimler aracılığıyla yaramazları dışarı atarak siyasi iktidarlara denetlerken, temsilciler halka hizmet ederek onlar adına hareket etme sorumluluğu taşır. Doğrudan ve devamlı halk katılımıyla işleyen klâsik demokrasinin uygulanmasının zorluğu karşısında halkın yönetime en fazla yaklaştığı nokta temsil kurumudur. HEYWOOD, **Siyaset**, s. 291.

hareketlerinin sonuçlarından sorumlu olmak şeklinde tanımlanabileceği gibi, halkın bütün özelliklerini olduğu gibi yansıtmak ancak yönetim sürecinde kendi düşüncesini katmaksızın sadece toplumun düşüncesini tekrarlamak veya tüm halkı sembolize etmek biçimlerinde de tanımlanabilir. Her biri temsilin bir yönünü vurgulayan bu tanımlar, temsil mekanizmasını anlatmak adına tek başına yeterli olmamaktadır. Çünkü, temsilin ne anlama geldiği, belirli bir zaman diliminde bir ülkede temsilcilerin ve temsil edilenlerin onu nasıl algıladığına ve ondan ne beklediğine göre değişkenlik göstermektedir.³⁶

Seçmenlerin siyasi kararların alınması konusunda temsilcilere yetki vermesi ve temsilcilerin bu tür kararları seçmenler adına yerine getirmesi “*temsil zinciri (chain of delegation)*”³⁷ olarak adlandırılabilir. Temsil zinciri, siyasi kararların alınması sürecinde temsilcilerle seçmenler arasındaki ilişkiyi esas alır. Yetkiye sahip olanlar, gösterdikleri başarılar oranında ödüller ve yaptırımlarla karşılaşır; böylece, temsil zinciri hesap verme sorumluluğu zinciri ile tamamlanır. Strøm’a göre; “*siyasi temsil beraberinde hesap verme sorumluluğunu getirir.*”³⁸

³⁶ ÖRS, Birsan, “*Siyasal Temsil*”, **İstanbul Üniversitesi Siyasi Bilgiler Fakültesi Dergisi**, No: 35, 2006, s. 18.

³⁷ MÜLLER, Wolfgang C., BERGMAN, Torbjörn, STRØM, Kaare, “*Parliamentary Democracy: Promise and Problems*”, **Delegation and Accountability in Parlimantary Democracies**, (Ed. Wolfgang C. Müller, Torbjörn Bergman, Kaare Strøm), Oxford University Press, New York 2006, p. 20-21; KILIÇ, “*Siyasi Sorumluluk Kurumunun Hükümet Sistemleri Açısından Değerlendirilmesi*”, s. 272.

³⁸ KILIÇ, Abbas, *Parlamenteer Rejimlerde ve Türkiye’de Bakanların Bireysel Sorumluluğu*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Ankara 2010, s. 3-4; STRØM, Kaare,

Temsil, modern ve büyük ulus devletlerin yönetiminde siyasetin belirlenmesi ve siyasi kararların uygulanmasının seçimler aracılığıyla seçilenlere devredilmesidir. Halk siyasi kararların alınması konusunda seçimler aracılığıyla göreve getirdikleri temsilcilerine yetki vermekte, temsilciler (parlamento ve hükümet) bu kararları alarak ve uygulayarak yetkilerini kullanmakta, kullandıkları bu yetkilerin sonucunda ise halka karşı siyasi bir sorumlulukla yüklenmektedir.³⁹

Monist yürütmeye sahip başkanlık sistemlerinde, başkan ile halk arasındaki “temsil ilişkisi” doğrudan seçime dayanmaktadır. Yürütme yetkisini tek başına elinde bulunduran başkan, siyasi sorumluluğu da tek başına üstlenmektedir. Sistemin temelinde, başkanın yürüttüğü siyasetten dolayı halka karşı tek başına hesap verme sorumluluğu yer alır. Seçmenlerin, başkanın, yönetim birimlerinin ve üst düzey yetkililerin izlediği siyaset üzerinde gerçekleştirdiği denetimin başarısı ya da yaptırımı yapılan seçimlerdir. Öte yandan, impeachment müessesesinin başkanın siyasi sorumluluğunun izlerini taşıdığı söylenmektedir.⁴⁰

Yürütme organının düalist bir yapıda olduğu ve yürütme gücünün hükümet tarafından kullanıldığı parlamenter ve başkanlı parlamenter sistemlerde; yürütmenin ikinci kanadı olan hükümetin siyasi sorumluluğu esastır. Parlamentodaki çoğunluk tarafından kurulan ve seçmeni temsil etme yetkisine sahip olan hükümet, yürütme

“Parliamentary Democracy and Delegation”, Delegation and Accountability in Parlimantary Democracies, (Ed. Wolfgang C. Müller, Torbjörn Bergman, Kaare Strøm), Oxford University Press, New York 2006, p. 64-65.

³⁹ KILIÇ, “Siyasi Sorumluluk Kurumunun Hükümet Sistemleri Açısından Değerlendirilmesi”, s. 271-273.

⁴⁰ KILIÇ, “Siyasi Sorumluluk Kurumunun Hükümet Sistemleri Açısından Değerlendirilmesi”, s. 282-283.

yetkisini elinde tutarken siyasi sorumluluğu da üstlenmiştir. Bu sistemlerde, hükümetin varlığı ve karar alma kapasitesi yasama organıyla ilişkili kılınmış; hükümetin siyasi sorumluluğuna gitme yetkisi yasama organına bırakılmıştır.⁴¹ Yürütme organının sembolik kanadı olan devlet başkanı siyaseten sorumsuzdur.

Monist tarafın üstün olduğu düalist yürütme organına sahip yarı başkanlık sistemlerinde; siyasi temsil ilişkisi devlet başkanı ile halk arasında doğrudan seçime dayanırken, yürütmenin ikinci kanadı olan hükümet ile halk arasında dolaylı bir temsil ilişkisi bulunur. Güçlü yürütme yetkilerini elinde bulunduran devlet başkanının siyasi sorumluluğu, başkanlık sistemlerine benzer şekilde seçimler yoluyla sağlanmaktadır. Aynı zamanda, parlamentonun içinden seçilen hükümetin görevlerini yerine getirirken parlamentoya karşı siyasi sorumluluğu bulunduğu kabul edilmiştir.⁴² Ancak, bu durum zaman zaman karışıklıklar yaratabilmekte hükümet faaliyetlerinin başarısı halinde devlet başkanı mükafatlandırılmakta, başarısızlık halinde hükümetin hesap verme sorumluluğuna gidilebilmektedir.

1. Devlet Başkanının Siyasi Sorumsuzluğu

İkili yürütme organına sahip sistemlerde kural olarak devlet başkanının siyasi açıdan sorumsuzluğu kabul edilmiştir. Parlamenter sistemlerde sembolik yetkilere sahip olan devlet başkanı siyasi açıdan sorumsuzdur. Siyasi sorumsuzluk, başkanın, görev süresi içinde meclis ya da başka bir organ tarafından görevden düşürülememesi anlamına

⁴¹ KILIÇ, “*Siyasi Sorumluluk Kurumunun Hükümet Sistemleri Açısından Değerlendirilmesi*”, s. 287-290.

⁴² ULUŞAHİN, “*Demokratik Siyasal Rejimlerin Sınıflandırılmasında Farklı Bir Yaklaşım: ‘Yarı-Başkanlık’tan ‘İki Başlı Yürütme Yapılanması’na*”, s. 207-208.

gelmektedir.⁴³

Devlet başkanın siyasi sorumsuzluğu ilkesi, devlet başkanlarının statülerinin monarşilerde yer alan monarklara benzetilmesinden kaynaklanır. Monarşilerde egemenliğin sahibi olan krallar siyasi açıdan sorumsuzdur. Örneğin, İngiltere’de ilahi bir güçle korunduğu ve onu temsil ettiği düşünülen kralın kötülük yapmayacağına inanılır. İngiliz parlamenter monarşisine göre, kral kendi eliyle bir adam öldürse bundan başbakan sorumlu olacak ancak başbakanı öldürürse kimse sorumlu olmayacaktır. Alaycı bir anlatım biçimi olsa da esasen anlatılmak istenen devlet başkanının her şekilde sorumsuz olacağı eğer bir sorumlu aranacaksa bunun yürütmenin diğer kanadı olacağıdır.⁴⁴

Parlamenter sistemlerde yürütme gücünden yoksun devlet başkanı kural olarak tek başına işlem yapamaz ve bütün işlemlerde bir bakanın varlığı gerekir. Devlet başkanının yaptığı işlem ve eylemler sırasında yanında hükümetten birinin olması işlem ve eylemin doğuracağı siyasi tartışmalara cevap verebilecek bir sorumlu olması anlamına gelir. Meşruti monarşilerde yürütme yetkisinin hükümdarın münhasır yetkisinden çıkıp halkın temsilcileriyle paylaşılmaya başlamasıyla birlikte karşı imza ilkesi doğmuştur.⁴⁵

⁴³ TEZİÇ, **Anayasa Hukuku (Genel Esaslar)**, s. 423; TANÖR, YÜZBAŞICIOĞLU, **1982 Anayasasına göre Türk Anayasa Hukuku**, s. 324.

⁴⁴ TEZİÇ, **Anayasa Hukuku (Genel Esaslar)**, s. 422-423; GÖZLER, **Devlet Başkanları: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi**, s. 80-81; TANÖR, YÜZBAŞICIOĞLU, **1982 Anayasasına göre Türk Anayasa Hukuku**, s. 324-325.

⁴⁵ İngiltere’de, kral ancak iradesini yazılı şekilde açıklayabilmektedir. İşlemlerinin geçerli olması için, işlemin kralın yüksek görevlileri veya bakanlarının mührünü taşıması gerekmektedir. Yazılı olmayan veya bakanlar tarafından mühürlenmemiş bir işlemi geçersiz kabul eden bu geleneksel kural “Kral tek başına işlem yapamaz (*The King cannot act alone*)” ilkesini ortaya çıkarmıştır. Karşı-imza kuralı daha sonra 1791 Anayasası ile

Karşı imza ilkesi, devlet başkanının sahip olduğu yetkileri başbakan ve bakanlarla ortak imzalı olarak kullanabilmesi ve bu kararlardan başbakan ile ilgili bakanın sorumlu olması anlamına gelir. Karşı imza ilkesi, kamu hukukunda yer alan yetki ve sorumlulukta paralellik ilkesinin karşılığıdır.⁴⁶ Yürütme yetkisinin hükümette bulunduğu parlamenter sistemlerde; sembolik yetkilere sahip ve sorumsuz devlet başkanının, bakanlar kurulu ve başbakan tarafından karar verilen bir konuda kararı imzalamaktan çekinmesi hali ise tartışmalı bir konudur.⁴⁷

Devlet başkanının siyasi sorumsuzluğu, yürütmenin devamlılığı ve istikrarının sağlanmasına yardım eder. Devlet başkanı parlamento ve hükümet arasında ortaya çıkabilecek tartışmalarda tarafsız kalabilmek için, mutlak siyasi sorumsuzluğa sahip

Fransa’da, “Kralın imzasını ve bir bakanın karşı imzasını taşımayan Kralın hiçbir emri icra edilemez” şeklinde yer bulmuş ve günümüze kadar gelmiştir. Günümüzde karşı imza ilkesi, başbakan ve bakanlar kurulu tarafından alınan kararın cumhurbaşkanınca imzalanması şeklinde uygulanmaktadır. TEZİÇ, **Anayasa Hukuku (Genel Esaslar)**, s. 425-426; ÖZBUDUN, Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, Gözden Geçirilmiş 12. Baskı, Ankara 2011, s. 329; GÖZLER, **Devlet Başkanları: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi**, s. 236-237.

⁴⁶ TANÖR, YÜZBAŞICIOĞLU, **1982 Anayasasına göre Türk Anayasa Hukuku**, s. 325; ÖZBUDUN, **Türk Anayasa Hukuku**, 2011, s. 329.

⁴⁷ Karşı imza ilkesi, devlet başkanının karar hakkında hukuki ve siyasi yerindelik açısından denetleme yapmasını olası kılmaktadır. Özbudun, siyasi sorumsuzluğun hukuka aykırı kararnameleri imzalama zorunluluğunu içine almadığını ancak hukuka aykırı olmayan bir bakanlar kurulu kararının devlet başkanı tarafından her durumda imzalanması gerektiği görüşünü savunmaktadır. ÖZBUDUN, **Türk Anayasa Hukuku**, 2011, s. 334.

olmalıdır. Siyasi sorumsuzluk, *mutlak siyasi tarafsızlığı*⁴⁸ da beraberinde getirecektir. Devlet başkanının parlamento ve hükümet arasında bir hakem konumunda olması ve tarafsızlığı, yürütmenin bir kanadını siyasi tartışma dışına çıkararak yürütmenin devamlılığını sağlayacaktır.⁴⁹

Siyasi sorumsuzluğun sonuçlarından en önemlisi, devlet başkanının parlamento veya halk tarafından görevden alınmasına imkân vermemesidir. Ayrıca, devlet başkanının kural olarak görevleriyle ilgili fiillerinden dolayı cezai ve hukuki sorumsuzluğu olduğu da kabul edilir.⁵⁰ Bir diğer sonuç ise, devlet başkanı hakkında soru, genel görüşme, meclis araştırması gibi parlamentonun sahip olduğu denetim mekanizmalarının uygulanmamasıdır. Diğer bir ifadeyle, devlet başkanına parlamentoda soru sorulması, genel görüşme açılması ve hakkında meclis araştırılması yapılması mümkün değildir.⁵¹

⁴⁸ Devlet başkanının tarafsızlığı; milletin başı ve devletin temsilcisi olması sebebiyle partiler üstü bir yerde durmasını gerektirir. Tarafsız ve objektif bir devlet başkanı, bir parti üyesi gibi konuşamaz ve hareket edemez. TEZİÇ, **Anayasa Hukuku (Genel Esaslar)**, s. 425; KUBALI, Hüseyin Nail, **Anayasa Hukuku Dersleri**, İÜHF Yayını, No: 1417, İstanbul 1969, s. 300-301.

⁴⁹ TEZİÇ, **Anayasa Hukuku (Genel Esaslar)**, s.425; TANÖR, YÜZBAŞICIOĞLU, **1982 Anayasasına göre Türk Anayasa Hukuku**, s. 325; KUBALI, **Anayasa Hukuku Dersleri**, s. 301.

⁵⁰ Kubalı, devlet başkanının sorumsuzluğunun monarşilerde mutlak bir sorumsuzluk, cumhuriyetlerde ise nisbî bir sorumsuzluk olduğunu söyler. Ona göre, devlet başkanı siyasi açıdan sorumsuz olsa da cezai ve hukuki bakımdan nisbî sorumsuzluğa sahiptir. KUBALI, **Anayasa Hukuku Dersleri**, s. 300.

⁵¹ GÖZLER, **Devlet Başkanları: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi**, s. 83.

2. Bakanlar Kurulunun Siyasi Sorumluluğu

Yürütmenin siyasi sorumluluğu denildiğinde akla ilk gelen bakanlar kurulunun siyasi sorumluluğudur. Başkanlık sistemi dışında ele alınan bütün yürütme organları açısından, kural olarak, yürütmenin ikinci kanadı olan hükümetin parlamentoya karşı sorumlu olduğu kabul görmüştür. Bakanlar kurulunun siyasi sorumluluğu, yasama organı tarafından bakanlar kurulu ile bakanların görevlerine son verilebilmesi anlamına gelir. Başka bir anlatımla sorumluluğun sonuçları; cezai veya hukuki değil, siyasidir.⁵²

Bakanlar kurulunun siyasi sorumluluğu, hükümetin uyguladığı politikalarından dolayı parlamentonun hükümete karşı güvenini yitirmesi ile doğmaktadır. Parlamentonun güvenini yitiren bakan veya bakanlar kurulunun görevden çekilmesi gerekir. Siyasi sorumluluk, çift meclisli sistemlerde kural olarak halkın temsilcisi olan birinci meclis yani halk meclisine karşıdır. İki meclisin de eşit yetkilere sahip olduğu çift meclisli sistemlerde bakanlar kurulunun her iki meclise karşı sorumlulukları olabilir.⁵³

Bakanlar kurulunun siyasi sorumluluğu, İngiltere’de Kral Konseyi üyelerinin cezai sorumluluklarından doğmuştur. İngiltere geleneğinde, parlamento ile anlaşmazlığa düşen bir Kral Konseyi üyesi, ölüm cezası, hapis ya da sürgün ile sonuçlanan cezai sorumluluk yolunun işletilmesinden endişe ettiğinde görevinden istifa ediyordu. Diğer taraftan, 1701 tarihli Tahta Çıkış Kanunu (*The Act of Settlement*) ile Kral, Avam Kamarası tarafından suçlanan Kral Konseyi üyelerinin yargılanmalarını engelleyememeye başlamıştı. Bu iki durum, Kralın konsey üyelerini, Avam Kamarası’nın güvenini kazanmış kimseler arasından belirlemesi sonucunu doğurdu. Böylece uygulama, cezai

⁵² GÖZLER, Kemal, **Türk Anayasa Hukuku**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa 2000, s. 579; ÖZBUDUN, **Türk Anayasa Hukuku**, 2011, s. 341.

⁵³ TEZİÇ, **Anayasa Hukuku (Genel Esaslar)**, s. 427, 430.

sorumluluktan siyasi sorumluluğa evrilmiş oldu.⁵⁴

Bakanlar ve bakanlar kurulunun siyasi sorumluluğu, kollektif (ortak) sorumluluk ve bireysel (şahsi) sorumluluk olmak üzere ikiye ayrılır. Parlamento, hükümetin genel siyaseti sebebiyle hükümete olan güvenini kaybedebileceği gibi, bir bakanın uyguladığı politikalar nedeniyle bakana karşı güvenini kaybetmiş de olabilir. Bir bakan; hükümetin bir üyesi ve siyasi bir şahıs olması sebebiyle kollektif sorumluluk, belirli bir idari faaliyet ve hizmet alanında en yüksek idari amir olması sebebiyle bireysel sorumluluk sahibidir.⁵⁵

Bireysel sorumluluk, bakanların parlamentoya karşı tek tek sorumluluğu anlamına gelir. Hükümetin genel siyaseti ile ilgili olmayan ve tek bir bakanlığın görev alanına giren durumlarda söz konusu olmaktadır. Parlamenter hükümet sistemlerinde bakanlar kendi bakanlıklarındaki işlerden dolayı parlamentoya karşı sorumludurlar.⁵⁶ Bir bakanın bakanlık hizmetlerini yürütürken almış olduğu kararlar ve yaptığı eylemler, hükümetin

⁵⁴ GÖZE, Ayferi, **Siyasal Düşünceler ve Yönetimler**, Beta Yayıncılık, Gözden Geçirilmiş 17. Baskı, İstanbul 2017, s. 489; Ancak, siyasi sorumluluğun ortaya çıkması bakanların cezai ve hukuki sorumluluğuna engel değildir. Bakanların cezai ve hukuki sorumluluğu da vardır. Görevlerini yerine getirirken yaptıkları iş ve eylemler haksız bir fiil oluşturan bakanlar hukuki ve cezai bakımdan sorumlu olurlar, hukuki sorumlulukları ve cezai sorumlulukları sebebiyle mevzuata uygun şekilde mahkemelerde yargılanırlar. Bu durumlarda anayasada özel bir yargılama makamı da belirlenmiş olabilir. GÖZLER, **Türk Anayasa Hukuku**, 2000, s. 606-611; ÖZBUDUN, **Türk Anayasa Hukuku**, 2011, s. 341.

⁵⁵ GÖZLER, **Türk Anayasa Hukuku**, 2000, s. 579-584; TEZİÇ, **Anayasa Hukuku (Genel Esaslar)**, s. 428.

⁵⁶ GÖZLER, **Türk Anayasa Hukuku**, 2000, s. 584; ÖZBUDUN, **Türk Anayasa Hukuku**, 2011, s. 342.

genel siyasetiyle ilgili değilse ya da bakanlık ile ilgili uygulamalarda sorunlar ortaya çıkmışsa bakan parlamentoya karşı şahsen sorumlu olur. Parlamento, gensoru usulünü işleterek icraatlarından hoşnut olmadığı bakanı çekilmek zorunda bırakabilir. Gensoru görüşmeleri sırasında bakan hakkında güvensizlik önergeleri verilip belirlenen parlamento çoğunluğuyla kabul edilirse, bakan bakanlıktan düşer. Bu durumda sadece ilgili bakan görevden çekilecek, bakanlar kurulunun diğer üyeleri görevlerine devam edecektir.⁵⁷

Kollektif sorumluluk, hükümetin genel siyasetinin belirlenmesi ve yürütülmesinden dolayı bakanlar kurulunun bütün üyelerinin birlikte sorumlu olması demektir. Bakanlar kurulunun kollektif sorumluluğuna, hükümetin politikasının parlamento tarafından benimsenmemesi, daha önceden parlamento güvenine sunulmuş hükümet programının gerektiği gibi uygulanamaması veya hatalı uygulanması durumlarında gidilir. O halde kollektif sorumluluk, hükümetin genel siyasetinden doğan sorumluluktur denilebilir.⁵⁸ Bakanlar kurulunun kollektif sorumluluğu ilkesine göre, göreve başlarken ya da görev sırasında parlamentoda güvenoyu alamayan bakanlar kurulu tümüyle çekilir. Kollektif sorumluluğun temelinde, parlamentodan kaynaklanan yürütme organının sadece göreve başlarken değil görevi süresince de parlamentonun güvenine sahip olması yatmaktadır. Bakanlar kurulunun kollektif sorumluluğuna gidildiği hallerde, bakanların bir kısmının çekilmesi diğer kısmının görev yapması mümkün değildir.⁵⁹

⁵⁷ GÖZLER, **Türk Anayasa Hukuku**, 2000, s. 584, 609; ÖZBUDUN, **Türk Anayasa Hukuku**, 2011, s. 342; TEZİÇ, **Anayasa Hukuku (Genel Esaslar)**, s. 428-429.

⁵⁸ GÖZLER, **Türk Anayasa Hukuku**, 2000, s. 579-581; ÖZBUDUN, **Türk Anayasa Hukuku**, 2011, s. 341-343; TEZİÇ, **Anayasa Hukuku (Genel Esaslar)**, s. 429; TANÖR, YÜZBAŞICIOĞLU, **1982 Anayasasına göre Türk Anayasa Hukuku**, s. 365.

⁵⁹ Güven oylaması görev başlangıcında ve görev sırasında olmak üzere iki farklı şekilde

Bakanlar kurulunun temel özelliği, aynı görüşü ve politikayı benimseyen kişilerden oluşan bir birlik olmasıdır. Tek bir parti çoğunluğunun içinden çıkıp çıkmaması ya da koalisyon hükümeti olup olmamasına bakılmaksızın kurulun her üyesi, bakanlar kurulunca alınmış bütün kararlara katılmış ve bu kararları imzalamış sayılır. Bakanların dayanışması ilkesine göre, bir bakan, kurulda kaldığı süre boyunca, bakanlar kurulunun bütün kararlarını kabul etmiş sayılır. Bir bakan, bakanlar kurulunda kararın alınması esnasında bu kararı eleştirmiş ve karara karşı çekincelerini dile getirmiş olsa bile, karar alındıktan sonra üstlenmek ve savunmakla yükümlüdür. Görevinden ayrılmadıkça ya da istifa etmedikçe kollektif sorumluluğu devam eder. Ayrıca, kollektif sorumluluk, bakanlar kurulu toplantılarının gizli olması, toplantıda konuşulanların dışarıda açıklanmaması ve alınan kararların toplantı dışında eleştirilememesini de gerektirir. Kollektif sorumluluk ilkesine göre sır saklama yükümlülüğüne veya eleştirmeme yükümlülüğüne aykırı davranan bakan istifa eder ya da azledilir.⁶⁰

işletilebilir. Göreve başlarken yapılan güven oylaması, başbakanın hazırladığı bakanlar kurulu listesinin devlet başkanı tarafından imzalanmasından sonra hukuken kurulan ve göreve başlayan hükümetin göreve devam edip edemeyeceğinin parlamento tarafından saptanması anlamına gelir. Görev sırasında yapılan güven oylaması ise parlamentonun girişimi ya da hükümetin sıkıntılı bir durumda olduğunu düşünen bir başbakan tarafından parlamentodan güven oylaması yapılmasının istenmesi durumudur, bu güven oylaması sonucunda güvenoyu alan bir hükümet yerini sağlamlaştırırken güvensizlik oyu alan bir hükümet görevden çekilir. GÖZLER, **Türk Anayasa Hukuku**, 2000, s. 580-581; ÖZBUDUN, **Türk Anayasa Hukuku**, 2011, s. 341-343.

⁶⁰ Bakanlar kurulu kararından bütün bakanların sorumlu olması, bu kararın bakanlarca savunulmasını gerektirdiğinden, bakanlar toplantılarda olumlu ya da olumsuz tüm düşüncelerini serbestçe dile getirebilmeli ancak bu toplantılar gizli olmalı ve her üye

Parlamentar sistemde yürütme fonksiyonunun başbakan başkanlığında kurulan bakanlar kuruluna ait olması ve hükümetin birlik halinde bir kuruluş olması bu birliği başbakanın temsil etmesi anlamına gelir. Başbakan bütün hükümet politikasını yönetmesi sebebiyle yalnızca kollektif sorumluluğa sahiptir. Kural olarak eşitler arasında birinci olan başbakanın çekilmesi durumunda bütün bakanlar kurulu çekilmiş olacaktır.⁶¹

Bakanlar kurulunun siyasi sorumluluğu açısından bireysel sorumluluk ve ortak sorumluluğu ayırmanın güç olduğu durumlara da rastlanmaktadır. Bu durumlarda bireysel sorumluluğun ölçütlerinin oluşup oluşmadığına bakılır. Bireysel sorumluluğun ölçütleri, bakanın işleminin genel politika ile ilgili olmaması, bakanlar kurulunda görüşülmemiş olması ve başbakanın güven istemine başvurmamasıdır. Yani, parlamento bir bakanın bireysel sorumluluğuna gitmek istediğinde, başbakan bu ölçütleri ileri sürerek oluşan güvensizliğin hükümete yöneltilmiş olduğunu savunursa bireysel sorumluluk kollektif sorumluluğa dönüşür ve başbakan hükümet için güven isteminde bulunabilir. Uygulamada bireysel sorumluluk usulünün çok ender uygulanmasının sebebi de budur. Başbakan bireysel sorumluluğun ortaya çıkabileceği durumlarda bu durumu üstlenmekte ve kollektif sorumluluğa dönüştürmektedir.⁶²

toplantıda konuşulanlara ilişkin sır saklama yükümlülüğünü taşımalıdır. Sır saklama yükümlülüğüne aykırı bir davranış kollektif sorumluluk ilkesini de zedeleyecektir. Öte yandan, bakanlar kurulu tarafından alınmış bir karar bakanlar tarafından eleştirilemez. Bir bakan, bakanlar kurulu kararı hakkındaki tüm eleştirilerini bu kararın alınması esnasında dile getirmeli, karar alındıktan sonra, kararı savunma pozisyonuna geçmelidir. GÖZLER, **Türk Anayasa Hukuku**, 2000, s. 582-584; TEZİÇ, **Anayasa Hukuku (Genel Esaslar)**, s. 429.

⁶¹ TEZİÇ, **Anayasa Hukuku (Genel Esaslar)**, s. 429.

⁶² TEZİÇ, **Anayasa Hukuku (Genel Esaslar)**, s. 429-430; TANÖR,

3. Devlet Başkanının Cezai Sorumsuzluğu

Devlet başkanının cezai sorumsuzluğu, başkanın göreviyle ilgili suçlardan dolayı sorumlu olmaması anlamına gelmektedir. Bu kural, parlamenter sistemlerde karşı-imza ilkesinin bir sonucudur. Devlet başkanının tek başına işlem yapamadığı ve yaptığı iş ile eylemlerde ilgili bakanların imzası bulunması gerektiği için, doğal olarak cezai sorumluluk da ilgili bakanlara ait olacaktır. Bir başka deyişle, cezai sorumsuzluk siyasi sorumsuzlukla aynı yerden beslenmektedir.⁶³

Gözler; devlet başkanının göreviyle ilgili suçlardan dolayı cezai sorumsuzluğunu, tam sorumsuzluk sistemi, tam sorumluluk sistemi ve istisnai sorumluluk sistemi şeklinde üçlü bir ayırım yaparak bu doğrultuda incelemiştir.⁶⁴ Devlet başkanının cezai sorumsuzluğuna ilişkin çoğunlukla istisnai sorumluluk yoluna gidildiği görülmektedir. Almanya, Avusturya, Finlandiya, Fransa, İrlanda, İtalya ve Yunanistan örneklerine bakıldığında ülke anayasalarında genel olarak yüksek ihanet, vatana ihanet, anayasayı kasten ihlal, insanlığa karşı suç, belirli fena hareket gibi çeşitli şekillerde adlandırılan özel bir suç grubu için başkanın cezai sorumluluğu olduğunun kabul edildiği görülmektedir.⁶⁵

YÜZBAŞICIOĞLU, **1982 Anayasasına göre Türk Anayasa Hukuku**, s. 366.

⁶³ ÖZBUDUN, **Türk Anayasa Hukuku**, 2011, s. 335; TANÖR, YÜZBAŞICIOĞLU, **1982 Anayasasına göre Türk Anayasa Hukuku**, s. 333.

⁶⁴ Tam sorumsuzluk sistemine İsrail, tam sorumluluk sistemine ise Portekiz örnek gösterilebilir. GÖZLER, **Devlet Başkanları: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi**, s. 90-93.

⁶⁵ GÖZLER, **Devlet Başkanları: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi**, s. 90-93; ÖZBUDUN, **Türk Anayasa Hukuku**, 2011, s. 335; TANÖR, YÜZBAŞICIOĞLU, **1982 Anayasasına göre Türk Anayasa Hukuku**, s. 333-334.

Yüksek ihanet, vatana ihanet, anayasayı kasten ihlal, insanlığa karşı suç ve belirli fena hareket gibi çeşitli şekillerde adlandırılan özel bir suçlama yapılması durumunda devlet başkanının cezai sorumluluğuna gidildiği ülkeler açısından önemli olan, suç ve cezaların kanuniliği ilkesi açısından anayasada sayılmış bu suçların belirliliğidir. Tanımları yapılmış, unsurları ve cezaları belirlenmiş suçlar açısından bir tartışma olmayacağı açıktır. Ancak, anayasada veya kanunlarda suçlarla ilgili bir hüküm bulunmayan ülkeler açısından tartışmalı noktalar mevcuttur. Teziç'e göre; anayasa ve kanunlar tarafından tanımlanmamış belirsiz ve muğlak bu tip suçlar, politika ile hukukun sınırları arasında yer alan kavramlardır. Teziç, bu tip suçlar için "yüksek ihanet" olarak yapılan adlandırılmanın doğru olduğunu ve yüksek ihanet kavramının, devlet başkanının görevini, anayasaya ya da ülkenin yüksek çıkarlarına aykırı bir biçimde kötüye kullanılmasından doğması sebebiyle bir ceza hukuku kavramı olmaktan ziyade siyasi-cezai bir kavram olduğunu savunur.⁶⁶

Teziç tarafından savunulan bu görüş anayasacı anlayışa dahil olan ve bu suçlara siyasi bir nitelik veren görüşle benzerlik taşımaktadır. Tartışılan nokta açısından anayasacı görüşü savunanlar, bu suçların kanuni tanım yokluğu durumunda da takip edilebileceğini, suçların ve cezaların kanuniliği prensibine tabi olmadığını ve devlet başkanının bu suçlardan dolayı suçlanıp yargılanabileceğini savunur. Anayasa ile belirlenen mahkeme, hangi fiillerin bu suça sebep verdiğini ve yaptırımını belirlemekle

⁶⁶ Yüksek ihanet suçu, sui-generis politik bir kavram olması sebebiyle, ceza hukukuna dahil bir kavram olmadığı için suçların kanuniliği ilkesinin dışında yer alır ve yaptırımı da anayasada belirtilen mahkeme tarafından belirlenecektir. Yüksek ihanetten anlaşılması gereken, devlet başkanının anayasal görevlerini açık ve ağır bir şekilde ihlalidir. Yabancı devletlerle iş birliği yapma ve ülke çıkarlarını yabancılar lehine feda etme gibi eylemlerle işlenebilir. TEZİÇ, **Anayasa Hukuku (Genel Esaslar)**, s. 423-424.

de yetkili olmalıdır.⁶⁷

Cezai sorumluluğuna gidilen bir devlet başkanının durumunun ne olacağı ise tartışmalı bir konudur. Devlet başkanına suçlamada bulunulması ya da yapılan yargılama sonucunda suçlu bulunması hallerinde görevinden çekilip çekilmeyeceğine dair anayasada bir hükmün olmadığı durumlarda anayasal bir teamül olarak başkanın görevinden istifa etmesi beklenecektir.⁶⁸ Başkanın cezai sorumluluğunun olduğu durumlarda istifa etmesi gerektiğini savunan görüş, bu durumun siyasi sorumluluk kurumunun izlerini taşıdığını kanısındadır.⁶⁹

Başkanlık sisteminde, başkanın cezai sorumluluğu yasama organı tarafından işletilmeye başlanan impeachment usulüdür. Amerikan Anayasası'na göre, başkanın cezai sorumluluğuna gidilebilmesi için yüksek ihanet, zimmet ya da ağır suçlar nedeniyle

⁶⁷ Baskın görüş bu yönde olmakla birlikte cezai anlayışı savunan yazarlarda bulunmaktadır. Gözler'in de savunduğu cezai anlayışa göre, yüksek ihanet suçunun kurucu unsurları daha önceden kanunla belirlenmedikçe, devlet başkanının yargılanması mümkün değildir. GÖZLER, **Devlet Başkanları: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi**, s. 103-105.

⁶⁸ Dursun'a göre, anayasada bir hüküm yer almasa da yapılan ceza yargılaması sonucu suçlu bulunan bir başkanın görevine devam etmesi işin doğasına aykırıdır. Gözler ise, bu konuda anayasada açık bir hüküm bulunmuyorsa devlet başkanının görevde kalabileceği sonucuna varmıştır DURSUN, “*Süper Başkanlık ya da Başkancı Parlamenter Sistem: Weimar Almanyası ile Rusya Federasyonu Örnekleri ve Çıkartılacak Dersler*”, s. 239; BİLİR, Faruk, **100 Soruda Hükümet Sistemleri ve Başkanlık Sistemi**, Adalet Yayınevi, Ankara 2017, s. 62; GÖZLER, **Türk Anayasa Hukuku**, 2000, s. 550.

⁶⁹ KILIÇ, “*Siyasi Sorumluluk Kurumunun Hükümet Sistemleri Açısından Değerlendirilmesi*”, s. 283; TEZİÇ, **Anayasa Hukuku (Genel Esaslar)**, s. 446-447.

itham edilmesi gerekir. Watergate skandalının baş kahramanı Başkan Nixon, hakkında cezai sorumluluk kurumunun harekete geçirilme ihtimali üzerine, 1974 yılında istifa etmiştir; bu durum impeachment usulünün siyasi sorumluluğa dönüşüp dönüşmeyeceği konusunda bir tartışma çıkarmıştır. Teziç, başkanlık sisteminde impeachment usulünün sürekli aynı şekilde uygulama alanı bulursa siyasi bir sorumluluk kurumuna dönüşebileceğini savunur.⁷⁰

II- YÜRÜTME ORGANININ SİYASİ SORUMLULUĞUNU HAREKETE GEÇİRMEK İÇİN KULLANILAN ANAYASAL MÜESSESELER

Demokratik sistemler, yürütme organının siyasi sorumluluğunun ve hesap verme sorumluluğunun sağlanmasına yönelik anayasal denetim mekanizmalarına ihtiyaç duymuştur.

Temsil, yöneten ve yönetilen ilişkisini koparmadığı müddetçe kendisinden beklenen fonksiyonları yerine getirecektir, ancak seçimler her zaman bu ilişkiyi koparmamak için yeterli değildir. Temsil zincirinde yaşanan kopmalar ve uygulamada karşılaşılan sorunlar, demokratik sistemlerde siyasi sorumluluğun sağlanması için gözetim ve denetim mekanizmaları barındırılmasını gerekli kılar.⁷¹ Hesap verme sorumluluğuna sahip bir yürütme organının varlığı, siyasi sistemleri olası sorunları çözümleyecek denetim mekanizmalarını barındırmak zorunda kılar.⁷² Çağdaş demokratik

⁷⁰ TEZİÇ, **Anayasa Hukuku (Genel Esaslar)**, s. 446-447.

⁷¹ KILIÇ, *Parlamenteer Rejimlerde ve Türkiye’de Bakanların Bireysel Sorumluluğu*, s. 4-5; STRØM, *“Parliamentary Democracy and Delegation”*, s. 64-65; HEYWOOD, **Siyaset**, s. 98.

⁷² KILIÇ, *“Siyasi Sorumluluk Kurumunun Hükümet Sistemleri Açısından*

sistemlerde, yürütme erkinin hareket merkezini oluşturmaları kuvvetli bir denetim altında bulunmasını da gerekli kılmaktadır.⁷³

A. Klâsik/Yerleşik Anayasal Müesseseler

Yürütme erkinin denetlenmesi, çağdaş demokrasilerin en önemli sorunları arasında sayılır. Yargı organları, yürütme organının yetkilerini kullanırken anayasal sınırlar içinde ve hukuk devleti ilkelerine uygun olarak kullanıp kullanmadığını denetlemektedir. Aynı zamanda çeşitli anayasal müesseseler yardımıyla, yürütmenin işlem ve eylemleri hakkında, parlamentonun ve halkın bilgi sahibi olması sağlanmaktadır. Bilgi edinme, yürütme organının denetlenmesi açısından önemli bir unsurdur. Yürütmenin işlem ve eylemleri hakkında bilgi sahibi olan parlamento ve halk, memnun kalmadığı ve desteklemediği politikalar için denetim mekanizmaları aracılığıyla siyasi sorumluluk kurumunu işletebilir. Hükümetin siyasi, idari ve mali faaliyetleri üzerinde gerçekleştirilen siyasi denetim, sadece parlamento tarafından güvenoyu verilmesi ile sınırlı değildir. Seçimlerin yapılması, demokratik katılım araçlarına başvurulması, kamuoyu oluşturulması, sivil toplum örgütlerinin faaliyetleri ve basın aracılığıyla da siyasi denetim gerçekleştirilmektedir.⁷⁴

Demokratik anayasal sistemlerde, halk egemenliğini gerçekleştirmek için doğrudan seçimler yeterli değildir; aynı zamanda siyasi temsil yetkisine sahip hükümetin denetlenmesi yani sınırlandırılması gerekir. Bu durumda, demokratik denetimden siyasi

Değerlendirilmesi", s. 272.

⁷³ KILIÇ, Parlamenter Rejimlerde ve Türkiye’de Bakanların Bireysel Sorumluluğu, s. 50.

⁷⁴ GÖNENÇ, Levent, **Siyasi İktidarın Denetlenmesi-Dengelenmesi ve Yargı**, Adalet Yayınları, Ankara 2014, s. 7-10; KILIÇ, Parlamenter Rejimlerde ve Türkiye’de Bakanların Bireysel Sorumluluğu, s. 47-49.

iktidarın serbest seçimler aracılığıyla seçilmesinin yanında, parlamentonun gerçekleştirdiği denetim ve parlamento içindeki komisyonların gerçekleştirdiği denetim anlaşılır. Bir sistemin demokratik bir şekilde işleyebilmesi için demokratik temsile ve siyasi denetim mekanizmalarına bir arada sahip olması gerekir.⁷⁵ Parlamenter denetim araçları ile fren ve dengeler sistemi mekanizmaları, siyasi sorumluluğun sağlanmasında kullanılan klâsik/yerleşik anayasal müesseselerdir. Ayrıca, yarı başkanlık sisteminde kohabitasyon dönemi adı verilen özel bir dengeleme dönemi de yer almaktadır.

B. Parlamenter Sisteme İçkin Olan Denetleme

Parlamenter sistemler, kural olarak yasama ve yürütme erklerinin karşılıklı olarak birbirlerinin varlığına son verebileceği mekanizmalara sahip sistemlerdir. Sistemin doğasında, siyasi sorumluluğun denetlenme mekanizmaları kendiliğinden bulunmaktadır. Başka bir deyişle; sistem, yürütmenin yasamaya karşı siyasi sorumluluğu ve yürütmenin yasamayı fesih hakkı üzerinde şekillenmiştir. Kuvvetler ayrılığı ilkesi açısından parlamenter sistemlerde, kuvvetlerin yumuşak ayrılığı olduğu kabul edilir. Yumuşak kuvvetler ayrılığı, yasama ve yürütme erklerinin birbirleriyle eşit ve aralarında iş bölümü olacak şekilde ayrılması anlamına gelir. İki erk arasındaki karşılıklı dengeyi sağlayan özel etkileşim mekanizmaları işleyecektir. Bu mekanizmalar sayesinde yürütme organı esnek bir yapıya sahip olacak, kriz durumlarında bir rejim krizi veya kilitlenmesi yaşanmadan çıkış yolu bulunabilecektir.

Parlamenter sistemlerde, meclisin -çift meclisli yapılarda halk meclisinin- kanun yapmadan sonra en önemli görevi, hükümeti denetlemek ve siyasi sorumluluk mekanizmalarını işletmektir. İngiltere’de, hükümetin sorumluluğunu harekete geçirme yetkisi Avam Kamarası’ndadır ve Avam Kamarası’nda çoğunluğun güvenini

⁷⁵ KILIÇ, Parlamenter Rejimlerde ve Türkiye’de Bakanların Bireysel Sorumluluğu, s. 45.

koruyamayan bir hükümet görevden çekilmektedir. Ancak günümüzde, İngiliz parlamenter sisteminde yer alan Avam Kamarası'nın üstünlüğü zamanla hükümetin üstünlüğüne dönüşmüştür. İktidar partisinin seçim dönemi boyunca meclisteki çoğunluğu koruması, hükümetin siyasi sorumluluğuna gidilmesini zorlaştırmıştır.⁷⁶

1. Siyasi Sorumluluğu Harekete Geçirme Yolları

Teziç, parlamenter sistemlerde siyasi sorumluluğun iki şekilde harekete geçirilebileceğini belirtir. Bunların ilki, parlamentonun girişimi ile hükümetin siyasi sorumluluğunun ortaya konmasıdır. Gensoru ya da güvensizlik önergesi olarak adlandırılan bu usulde, milletvekilleri tarafından verilen önergeler üzerine mecliste görüşme açılır ve görüşme sonucunda yapılan oylamaya göre hükümet çekilir ya da görevine devam eder. Genellikle, hükümetin düşmesi için özel nitelikli bir çoğunluk aranmıştır. Örneğin, bu çoğunluk Fransa ve Federal Almanya Anayasaları'nda üye tam sayısının salt çoğunluğu olarak belirlenmiştir. Aynı zamanda Federal Almanya'da kabul edilen ve yapıcı güvensizlik oylaması adı verilen bir diğer usule göre, parlamentonun üyelerin en az salt çoğunluğu ile başbakan hakkında verdiği güvensizlik önergesinin yeni

⁷⁶ İki partili sistem ve parti disiplini İngiliz parlamenter sistemini, yönetenlerle yönetilenler arasında seçimlerle kurulan bir siyasi temsil ve siyasi sorumluluğa yöneltmiştir. Artık, yönetilenler seçim dönemlerinde hükümeti denetleme ve siyasi sorumluluklarını harekete geçirebilmektedir. Göze'ye göre, seçmenlerin hükümeti denetlemesi, Avam Kamarası'nın denetiminin yerini almıştır. Yazar, ikiden fazla siyasi partinin siyasal hayatta olduğu dönemlerde, partilerin çoğunluğu sağlayamadığı dönemlerde ve koalisyon dönemlerinde Avam Kamarası'nın hükümetin denetlenmesi açısından yetkilerini kullanabileceğini savunur. GÖZE, **Siyasal Düşünceler ve Yönetimler**, s. 506-508.

bir başbakan önerisini de içermesi gerekir.⁷⁷

İkinci usul, hükümetin kendi girişimi ile siyasi sorumluluğunu ortaya koymasıdır. Hükümetin güvenoyu istemesi, siyasi sorumluluğun harekete geçirilmesi açısından ilk usulle aynı olmakla birlikte, aslında hükümetin parlamentoı etkilemek için kullandığı bir yoldur. Hükümet, ihtiyaç duyduğu takdirde istifa tehdidiyle parlamentoı baskı yapmakta ve kendini kabul ettirmektedir. Örnek olarak, Fransa’da kanun tasarısının oylanması sırasında sunulan güven istemi verilebilir. Bir kanun tasarısının oylanması sırasında hükümet güvenoyu isterse, meclisin güvensizlik oyuna gitmediği ve güvensizlik oyuna gidip de salt çoğunlukla kabul etmediği her durumda kanun oylanmadan kabul edilmiş sayılacaktır. Bu durumda, yalnızca, verilen güvensizlik önergesi meclisin salt çoğunluğu tarafından kabul edilmişse hem tasarı reddedilmiş hem de hükümet çekilmiş olacaktır.⁷⁸

⁷⁷ Yapıcı güvensizlik kurumuyla, olumsuz oyların birleşmesiyle hükümetin istikrarının tehlikeye düşürölmesinin engellenmesi amaçlanmıştır. Burada, Almanya’nın Weimar Cumhuriyet dönemindeki kötü deneyimlerinin etkisi olmuştur. Daha sonrasında, yapıcı güvensizlik kurumuna birçok parlamenter anayasada yer verilmiştir. EROĞUL, Cem, **Çağdaş Devlet Düzenleri**, İmaj Yayınevi, Gözden Geçirilmiş 10. Baskı, Ankara 2016, s. 254; TEZİÇ, **Anayasa Hukuku (Genel Esaslar)**, s. 430.

⁷⁸ Cem Eroğöl’a göre; güvensizlik önergesi verilmemesi veya kabul edilmemesi halinde tasarının kanunlaşması durumu rasyonelleştirilmiş parlamentarizmin en üst noktasıdır. Çünkü, Senato’nun onayı olmadan ve parlamento tarafından hiçbir oylama yapılmaksızın tasarı yasalaşmış olur. Ancak 2008 Anayasa değişikliği ile; bütçe, toplumsal güvenlik ve finansmanla ilgili kanunlar dışında, hükümet bu yetkisini her toplantı yılında yalnızca bir kere kullanabilmektedir. EROĞUL, **Çağdaş Devlet Düzenleri**, s. 18-19; TEZİÇ, **Anayasa Hukuku (Genel Esaslar)**, s. 431.

Parlamente denetim⁷⁹ aısından, hükümeti en çok endi elendiren denetim mekanizması gensorudur.⁸⁰ Gensoru, parlamente rejimlerde yasama organının yürütme organına karşı sahip olduğu en önemli siyasi denetim yoludur. Parlamento tarafından hükümetin izlediği genel siyasetin uygun görülmediği veya yanlış olduğu düşüncesiyle bakanlar kurulu hakkında, bir bakanın kendi bakanlığında izlediği siyasetin uygun görülmediği durumlarda tek bir bakan hakkında işletilebilir. Gensoru aracılığıyla parlamento, yürütme organının politikasını değiştirme veya onun görevine son verme imkânına sahip olmaktadır; bu sebeple, parlamente sistemlerde hükümet üyelerinin, faaliyetlerinde oldukça dikkatli olması gerekir.⁸¹

⁷⁹ Parlamentonun denetim ve gözetim fonksiyonuyla ilgili olarak; komisyon ya da genel kurul odaklı iki yaklaşım bulunmaktadır. Komisyon odaklı yaklaşıma göre, önceden yasama görevleri vurgulanan komisyonların günümüzde denetim ve gözetim işlevleri artmıştır. Buna bağlı olarak, bazı parlamentolarda hem yasama hem de denetim-gözetim yapan daimî komisyonlar oluşturulmuştur. Genel kurul odaklı yaklaşıma göre ise, genel kurul, parlamentonun denetim işlevi yönünden önemini korumaktadır. Denetim mekanizmaları, hükümet politikalarının ayrıntılı olarak tartışıldığı ve hükümet üyelerinin açıklamalarının dinlendiği genel kurullarda yerine getirilmektedir. SAğLAM, Salih, “TBMM’nin Hükümeti Denetleme I levi Açısından Bir Model Olarak Avam Kamarası Bünyesindeki Bakanlıklar ile I gili  zel Komisyonlar”, **Yasama Dergisi**, Cilt: 4, Sayı: 11, 2009, s. 5; GENÇKAYA, Ömer Faruk, “Parlamente Bilgi Edinme ve Denetim Aracı Olarak Soru”, **Parlamente Denetim Sempozyumu**, Türkiye Büyük Millet Meclisi Yayınları, Ankara 2012, s. 69.

⁸⁰ SOYSAL, Mümtaz, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, Gerçek Yayınevi, Baştan Ba a Yeniden Yazılmış 6. Baskı, İstanbul 1986, s. 307.

⁸¹ ÖZBUDUN, Ergun, **Parlamente Rejimde Parlamentonun Hükümeti Murakebe**

Gensoru, teknik olarak, milletvekillerinin bakanlar kurulu veya ilgili bakandan, hükümetin genel siyaseti veya belirli bir konu hakkında meclise açıklamada bulunmasını istemesidir. Parlamento, açıklama yapmasını istediği üyelerin açıklamalarını yetersiz bulması veya tatmin olmaması halinde güven oylamasına gidecektir.⁸² Gensoruda, parlamentoda gündeme getirilen konunun suç niteliğinde faaliyetler içermesi aranmaz; hükümetin yürüttüğü politikayla ilgili olarak yeterli performans sergileyemeyen veya alanında başarılı olamayan bir bakan hakkında gensoru önergesi verilebilir.⁸³ Gensoru, ilk defa 1791’de Fransa’da ortaya çıkmış, Fransa Temmuz Monarşisi döneminde bugünkü halini almaya başlamıştır. Birkaç istisna dışında, parlamenter sistemin uygulandığı bütün ülkelerde gensoru müessesesi bulunmaktadır.⁸⁴

Vasıtaları, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, No:171, Ankara 1962, s. 72; BİLİR, Faruk, “*Hükümetin Siyasi Sorumluluğu ve Gensoru*”, **Parlamenter Denetim Sempozyumu**, Türkiye Büyük Millet Meclisi Yayınları, Ankara 2012, s. 151.

⁸² BİLİR, “*Hükümetin Siyasi Sorumluluğu ve Gensoru*”, s. 140, 151.

⁸³ KOCAMAN, Habip, “*Parlamenter Denetim Yolları: Genel Görüşme, Meclis Araştırması, Meclis Soruşturması ve Gensoru*”, **Kadınlara Yönelik Çalışmalar Yürüten Sivil Toplum Kuruluşlarını Yasama Sürecine Katılımlarının Güçlendirilmesi Semineri**, 5-6 Kasım 2009, <http://www.yasader.org/web/faaliyetler/05-11-2009-kadin-stk/08-kocaman.pdf>, Erişim Tarihi: 10.04.2019, s. 18.

⁸⁴ 1958 Fransa Anayasası gensorunun uygulandığı dönemleri, hükümet istikrarsızlığının nedeni olarak gördüğünden bu mekanizmayı düzenlememiş; sadece çok sıkı şartlara bağlanan güvensizlik önergesine yer vermiştir. Özbudun, İngiltere ve İrlanda’da bu müessesenin mevcut olmadığını söyler. ÖZBUDUN, **Parlamenter Rejimde Parlamentonun Hükümeti Murakebe Vasıtaları**, s. 73; BİLİR, “*Hükümetin Siyasi Sorumluluğu ve Gensoru*”, s. 140-141.

Gensoru ile güvensizlik önergesi ilişkisi, anayasal tercihe bağlı olarak değişmektedir. Güvensizlik önergesinin amacı, doğrudan doğruya hükümetin siyasi sorumluluğuna gitmek iken; gensoru önergesinin ilk amacı, hükümetin siyasi sorumluluğunu ortaya koymak değil, konuya ilişkin açıklama yapılmasını sağlamaktır.⁸⁵ Gensoru istemi sonrasında, parlamento tarafından istem konusunun parlamentoda görüşülüp görüşülmemesine karar verilir. Görüşmeler sırasında güvensizlik önergesi verilirse ya da hükümet güven isteminde bulunursa güven oylaması yapılır. Hiçbir önerge verilmemişse, gensoru görüşmelerine son verilir, herhangi bir oylama yapılmaz ve gündeme geçilir. Başka bir anlatımla, gensoru görüşmesi yapılırken güvensizlik önergesi verilmesi bir zorunluluk değildir. Ancak, güvensizlik önergesinin bağımsız bir müessese olarak düzenlenmediği durumlarda gensoru mekanizmasını işletmek, güvensizlik önergesi verebilmek için milletvekilleri açısından aşılması gereken bir eşiktir.⁸⁶

Parlamente sistemin içinde kendiliğinden denetim mekanizmaları yer aldığı gibi bunlara karşı denge mekanizmaları da yer alır. Gensoru ve güvensizlik oylamalarının karşılığı olarak hükümet, yasama organını fesih yetkisine sahiptir. Fesih hakkının kullanılması hükümetin düşürülmesi tehdidine karşılık olarak kullanıldığında bir anlaşma ve uzlaşma sağlanmasına yani denge kurulmasına yol açacaktır. Teziç'e göre parlamente

⁸⁵ ÖZBUDUN, **Parlamente Rejimde Parlamente'nin Hükümeti Murakebe Vasıtaları**, s. 72-73.

⁸⁶ “..Güvensizlik önergesinin bağımsız bir müessese olarak düzenlenmediği Belçika, Lüksemburg, İsveç ve değişiklik öncesi Türkiye’de gensoru mekanizması bu şekilde işletilmekteyken, Fransa, Almanya, İtalya, Danimarka, Hollanda ve Norveç gibi ülkelerde bağımsız bir güvensizlik önergesi usulü şeklinde düzenlenmiştir...” BİLİR, “*Hükümetin Siyasi Sorumluluğu ve Gensoru*”, s. 143-144.

sistemlerde fesih hakkı herhangi bir koşul ve süre ile kısıtlanmadan kullanılabilirdir.⁸⁷ Fesih yetkisi, devlet başkanı ya da hükümet tarafından belli bir süre için seçilmiş parlamentonun süresi dolmadan varlığına son verilmesi ve yeni seçimlere gidilmesi usulüdür. İlk başlarda, İngiltere’de monark tarafından kullanılan fesih yetkisi, parlamenter sistemin yerleşmesiyle hükümet tarafından kullanılmaya başlamıştır. Bunun sebebi, fesih yetkisiyle devlet başkanının siyasi sorumsuzluğu kavramlarının uyuşmamasıdır.⁸⁸

2. Parlamenter Denetim Mekanizmaları

Hükümetlerin denetlenmesi, parlamentonun elindeki çeşitli anayasal müesseselerle yerine getirilmektedir. Teziç, yasamanın çağdaş işlevleri arasında yer alan denetim işlevini, hükümete veya tek tek bakanlara yöneltilen sorular aracılığıyla ve belirli konularda bilgi edinmek üzere kurulan meclis araştırma komisyonları aracılığıyla gerçekleştirebileceğini savunur.⁸⁹ Kaboğlu’na göre, parlamenter denetimin klâsik denetim mekanizmaları, soru, genel görüşme ve gensorudur.⁹⁰ Eroğul; soru, genel

⁸⁷ TEZİÇ, **Anayasa Hukuku (Genel Esaslar)**, s. 432-437.

⁸⁸ Devlet başkanı tarafından yapılan bir fesih, aktif siyasete katılmak anlamına gelecektir. Sonuç olarak, parlamenter sistemde siyasi sorumluluğun karşılığı fesih yetkisi ise bu yetkinin hükümet tarafından kullanılması daha doğru bir uygulama olacaktır. TEZİÇ, **Anayasa Hukuku (Genel Esaslar)**, s. 435.

⁸⁹ Teziç’e göre; parlamentoların doğrudan denetimi, güven oylaması ve gensoru mekanizmaları ile işletilir ve hükümetin siyasi sorumluluğuna gidilmesine karşılık gelir. Soru ve meclis araştırması doğrudan denetime yardımcı bilgi edinme yollarıdır. TEZİÇ, **Anayasa Hukuku (Genel Esaslar)**, s. 405-407.

⁹⁰ KABOĞLU, İbrahim Ö., **Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar)**, Legal

görüşme, meclis araştırması ve meclis soruşturması mekanizmalarını bilgi edinme yolları arasında saymış, sadece gensoru mekanizmasının siyasi denetim yolu olduğunu söylemiştir.⁹¹

Meclis araştırması, genel görüşme ve soru mekanizmaları parlamenter denetimin önemli unsurlarıdır. Esas işlevleri meclisin bilgi edinmesi olan bu üç müessese, parlamentonun ve dolayısıyla halkın, hükümetin politikaları ve işlemleri ile ilgili bilgi sahibi olmasını sağlayarak siyasi sorumluluğun işletilmesine giden yolu açabilmektedir.⁹²

Parlamenter sistemlerde bilgi edinme ve dolaylı denetim mekanizmalarından ilki, parlamento tarafından hükümete yöneltilen sorulardır. Tek bir milletvekili tarafından yazılı veya sözlü olarak yöneltilebilen sorular aracılığıyla parlamento, hükümetin politikaları ve işlemleri hakkında bilgi edinecektir.⁹³ Soruların sadece bilgi edinme aracı olarak kullanılması, soru müessesesinin mikro-siyasi işlevini oluştururken; parlamenter bir denetim aracı olarak kullanılması, siyasi denetim ve yanıtlayabilirlik işlevlerini oluşturur. Sorulara verilen cevapların kamuoyuna açık olması, hükümet fonksiyonlarının

Yayıncılık, 13. Baskı, İstanbul 2018, s. 120.

⁹¹ EROĞUL, Cem, **Anatüze Giriş (“Anayasa Hukuku”na Giriş)**, İmaj Yayınevi, Gözden Geçirilmiş 15. Bası, Ankara 2016, s. 325-326.

⁹² ERGÜL, Ozan, “*Parlamento Hukukunda Meclis Araştırması ve Genel Görüşme*”, **Parlamenter Denetim Sempozyumu**, Türkiye Büyük Millet Meclisi Yayınları, Ankara 2012, s. 88-89.

⁹³ BÜLBÜL, Mahmut, “*Parlamenter Denetim Yolları: Yazılı ve Sözlü Soru*”, **Kadınlara Yönelik Çalışmalar Yürüten Sivil Toplum Kuruluşlarını Yasama Sürecine Katılımlarının Güçlendirilmesi Semineri**, 5-6 Kasım 2009, <http://yasader.org/web/faaliyetler/05-11-2009-kadin-stk/07-bulbul.pdf>, Erişim Tarihi: 10.04.2019, s. 2-4.

hesap verebilirliğini sağlar. Meksika, Nikaragua ve Palau dışında 85 ülkede yazılı soru mekanizması aracılığıyla milletvekilleri bilgi edinme yoluna başvurabilirken, bu ülkelerden 80'inde her milletvekili bu yolu tek başına işletebilmektedir. Tüm parlamenterlerin tek başlarına etkinleştirebilmeleri sebebiyle soru mekanizması sadece muhalefet partileri yönünden kullanılmamakta, bireysel anlamda etkili bir parlamenter denetim aracı olarak güçlü parti disiplinine karşı durabilmektedir.⁹⁴

Sorular; hükümetin genel siyasetine, bakanların görev alanlarına giren faaliyetlere veya idari faaliyetlere ilişkin olabilir. Doğrudan veya dolaylı biçimde kamusal olan ve hükümetin veya bir bakanın siyasi sorumluluğu içinde bulunan her konu sorunun alanına girecektir. Ancak, yürütme organının faaliyet alanını oluşturan her şeyin soruya konu teşkil etmesi mümkün olsa da ülkeler anayasal düzenlemeler aracılığıyla soruların konularını sınırlayabilir.⁹⁵

Parlamenter denetim açısından bakıldığında; sözlü sorular, ilgili bakan ya da başbakanı, bir sorun hakkında parlamento ve kamuoyu önünde açıklama yapmaya zorladığından yazılı soruya göre daha etkin görünse de yazılı sorular en çok kullanılan parlamenter denetim mekanizmalarıdır. Ancak hem yazılı hem de sözlü sorular, bir yaptırıma yol açmamaları nedeniyle diğer denetim mekanizmalarına göre etkinlikleri daha sınırlıdır.⁹⁶

⁹⁴ GENÇKAYA, “*Parlamenter Bilgi Edinme ve Denetim Aracı Olarak Soru*”, s. 70-73.

⁹⁵ BÜLBÜL, “*Parlamenter Denetim Yolları: Yazılı ve Sözlü Soru*”, s. 2-3.

⁹⁶Kayıtlı olan ilk sözlü soru, 1721’de İngiltere’de Lord Cowper tarafından Lordlar Kamarasında sorulmuştur. BÜLBÜL, “*Parlamenter Denetim Yolları: Yazılı ve Sözlü Soru*”, s. 2, 8; “..Son zamanlarda, Avrupa parlamentolarında yasama dönemi süresince sorulan soruların sayısı 10 bin ile 20 bin arasında değişmektedir. Bu sayıdaki artış, parlamento içindeki ve dışındaki unsurlara –hükümet sistemi, soruların kapsamı,

Genel görüşme, bilgi edinme mekanizmalarından olmakla birlikte, görüşme sonrasında parlamentonun belli bir konuda karar almasına ve parlamentoda bir bakanın veya hükümetin savunma yapmasına yol açabileceği için soru önergesine nazaran daha etkili bir denetim aracı olarak sayılabilir. Genel görüşmeler, toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren konularda; dış politikayla veya ulusal ölçekli sosyal ve ekonomik sorunlarla ilgili konularda talep edilmektedir. Genel görüşmenin amacı, bakanlar kurulunun izlediği politikalar ve gerçekleştirdiği faaliyetlerle ilgili olarak bilgi sahibi olmaktır. Bu sayede, belli bir konu veya sorun hem meclis gündemine taşınmakta hem de konu hakkında kamuoyu oluşmaktadır.⁹⁷

Genel görüşmede; çok yanlı ve genel bir tartışma ortamı olmakta, bu tartışmalara sadece tek bir milletvekili ile ilgili bakan değil, bütün parlamento katılabilmektedir.⁹⁸ Genel kurulda gerçekleşmesi yani önerge sahibi dışındaki milletvekillerinin de görüşmelere katılması sebebiyle gensoruya, siyasi sorumluluğa yol açmaması sebebiyle sözlü soruya benzetilir. Genel görüşme mekanizmasını sözlü soruya benzerliği sebebiyle “görüşmeli sözlü soru” olarak sınıflandıran ülkeler de bulunmaktadır.⁹⁹

parlamentoların deneyim ve birikimi, parti sisteminin rekabetçi yapısı, medya ilgisi-bağılıdır...” GENÇKAYA, “*Parlamentar Bilgi Edinme ve Denetim Aracı Olarak Soru*”, s. 71-72.

⁹⁷ SAĞLAM, “*TBMM’nin Hükümeti Denetleme İşlevi Açısından Bir Model Olarak Avam Kamarası Bünyesindeki Bakanlıklar ile İlgili Özel Komisyonlar*”, s. 12, 28; KOCAMAN, “*Parlamentar Denetim Yolları: Genel Görüşme, Meclis Araştırması, Meclis Soruşturması ve Gensoru*”, <http://www.yasader.org/web/faaliyetler/05-11-2009-kadin-stk/08-kocaman.pdf>, Erişim Tarihi: 10.04.2019.

⁹⁸ SOYSAL, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, s. 306.

⁹⁹ “Fransa’da 1959 tarihli Meclis İçtüzüğü, görüşmeli ve görüşmesiz sözlü soru

Çift meclisli parlamenter sistemlerde genel görüşme hakkı, genellikle hükümeti düşürme yetkisi olmayan ikinci meclislere tanınmıştır. Fransa’da Cumhuriyet Senatosu’na, İngiltere’de Lordlar Kamarası’na genel görüşme açma yetkisi verilmiştir. Tesirlilik açısından sözlü soru ve gensoru arasında yer alan bir denetleme müessesesi olması sebebiyle, anayasalarda önergelerin ancak belirli sayıda milletvekili tarafından verilebileceği düzenlenmiştir. İngiltere’de, 1981 yılından itibaren her toplantı yılında yirmi gün muhalefetin istediği bir konuda görüşme yapılırken; ivedi bir konu olmuşsa kırk milletvekilinin istemiyle genel görüşme mekanizmasına gidilebilmektedir.¹⁰⁰

Genel görüşmede, kural olarak, görüşme sonucunda herhangi bir oylamaya başvurulmayarak gündeme geçilmesi sistemi kabul edilmiştir.¹⁰¹ Disiplinli bir parti

önergelerini birlikte düzenlemiştir. Bunun bir sebebi de, genel görüşme açılması hakkındaki önerenin şekli ve asli şartlarının sözlü soru önergesine benzemesidir..” ÖZBUDUN, **Parlamenter Rejimde Parlamentonun Hükümeti Murakebe Vasıtaları**, s. 52.

¹⁰⁰ EROĞUL, **Çağdaş Devlet Düzenleri**, s. 18-19; ÖZBUDUN, **Parlamenter Rejimde Parlamentonun Hükümeti Murakebe Vasıtaları**, s. 53.

¹⁰¹ Fransız IV. Cumhuriyet’inde farklı bir sistem göze çarpmaktadır. Bu sisteme göre; genel görüşme sonrası parlamento siyasi sorumluluğa yol açmayacak nitelikte “karar tekliflerini” görüşerek oylar ve bir istek veya temenni şeklinde kaleme alınan bu karar teklifleri parlamentoda kabul edilirse karar adını alır. Kararlar, parlamentonun hükümete bir tavsiyesi niteliğindedir, hükümetin bunlara uymak konusunda bir mecburiyeti yoktur. Genel görüşme sonrasında uygulanan karar teklifi sistemi, sadece bilgi edinme yetkisi olan ikinci meclise denetim yetkisi vermesi ve kabul edilmesi halinde hükümetin otoritesini zayıflatması gibi sebeplerle V. Cumhuriyet döneminde anayasaya aykırı bulunmuştur. ÖZBUDUN, **Parlamenter Rejimde Parlamentonun Hükümeti**

çoğunluğunun bulunduğu meclislerde, gensoruya karşı çıkacak bir çoğunluk, genel görüşmeye hoşgörölü bakabilecektir. Bunun sebebi olarak, genel görüşmenin gensoru gibi hükümeti bir düşme tehlikesi ve huzursuzluk içine sokmaması gösterilebilir.¹⁰²

Meclis araştırması, parlamentonun, yetkileri içine giren konularda doğrudan doğruya bilgi edinmesidir. Bilgi edinme faaliyeti, parlamentonun kanun yapma ve hükümeti denetleme yetkilerinin ayrılmaz bir parçası olarak kabul edildiği için, anayasalarda açıkça yer almasa bile, meclis araştırmasının parlamento tarafından kullanılabilmesi gerekir.¹⁰³ Soysal’a göre, meclis araştırması, parlamento üyelerinin yürütmenin sorumluluk alanına giren belirli bir konu hakkında bilgi edinmek ve aydınlanmak maksadıyla doğrudan doğruya kendi aralarında bir komisyon kurarak inceleme yapmalarından ibarettir ve sonunda herhangi bir yaptırım durumu yaratmaz.¹⁰⁴ Onar, denetim yetkisine sahip bir parlamentonun, hükümetin politikası ve somut işlemleri hakkında bilgi edinmek için doğrudan doğruya yaptığı incelemeyi “siyasal araştırma” olarak adlandırmıştır. Siyasal araştırma sonucunda, parlamento, yürütme organının belirli bir konuyla ilgili tavrını değiştirmesini isteyebileceği gibi gensoru önergesi vererek siyasi

Murakebe Vasıtaları, s. 53-55.

¹⁰² Özbudun’a göre, genel görüşme sonucunda karar tekliflerinin kabul edilmesi sistemi, çok partili sistemlerde parlamentoya hükümeti düşürmeden de eleştirebilme imkânı sağlayarak hükümet istikrarsızlıklarını azaltabilir. Karar teklifi sistemine sahip bir genel görüşme müessesesinin, tesirliliğinin artacağı da açıktır. ÖZBUDUN, **Parlamente Rejiminde Parlamentonun Hükümeti Murakebe Vasıtaları**, s. 56.

¹⁰³ ONAR, Erdal, **Meclis Araştırması**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, No: 419, Ankara 1977, s. 141.

¹⁰⁴ SOYSAL, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, s. 307.

sorumluluk mekanizmasını harekete de geçirebilir.¹⁰⁵

Meclis araştırması başlatma yetkisi, milletvekillerinin belirli bir kısmı veya sürekli komisyonlar tarafından kullanılmaktadır. Meclis, araştırmalarını araştırma komisyonları aracılığıyla yapar. Meclis araştırması yetkisi, meclisin içinde bulunan sürekli komisyonlardan birine verilmiş olabileceği gibi, bu amaçla kurulacak özel komisyonlara da verilmiş olabilir. Araştırma komisyonları çalışmaları neticesinde elde ettikleri bilgileri ve sonuçları bir rapor şeklinde meclise sunmaktadır. Sunulan rapor, parlamentoya kanun yapma ya da hükümeti denetleme görevlerinde yardımcı olacaktır. Araştırma sonucunda kusurlu yönleri ortaya konulan bir hükümetin siyasi sorumluluğuna gidilebilmektedir.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Onar; meclis araştırmalarını, yasama araştırması, siyasi araştırma ve yargı araştırması şeklinde üçe ayırarak incelemiştir. Denetim mekanizması olarak kullanılan meclis araştırması, siyasal araştırmaya karşılık gelir. Aynı sınıflandırma Özbudun tarafından, siyasi tahkikat, teşrii tahkikat ve kazai tahkikat olarak yapılmıştır. Bu sınıflandırmaya göre; hükümetin bilgi edinmek amacıyla yaptığı siyasi tahkikatlar ile ülkenin sosyal, zirai, ticari ve sınai sorunları hakkında parlamentonun aydınlatılması işlevini gören teşrii tahkikatlar meclis araştırması içinde, seçim tutanaklarının incelenmesi veya bakanların cezai ve mali sorumluluklarının araştırılmasını konu alan kazai tahkikatlar de meclis soruşturmaları içinde sayılabilir. Özbudun, kazai ve teşrii tahkikatların hükümetin denetlenmesi konusuyla hiçbir ilgisi olmadığını, denetleme müesseseleri açısından siyasi tahkikatların inceleme alanına girmesi gerektiğini savunmuştur. ONAR, **Meclis Araştırması**, s. 8, 12.

¹⁰⁶ Araştırma komisyonları, genellikle meclis kararıyla bazı durumlarda ise kanunla kurulur. ÖZBUDUN, **Parlamenter Rejimde Parlamentonun Hükümeti Murakebe Vasıtaları**, s. 120; ÖZBUDUN, **Türk Anayasa Hukuku**, 2011, s. 317.

Meclis araştırmaları, siyasi sorumluluğa yol açma açısından oldukça az kullanılan müesseselerdir. Parlamentonun hükümetin yaptığı bir açıklamayı yeterli göremeyerek bu konu hakkında araştırma yapmak istemesi hükümete karşı gizli bir güvensizlik belirtisi olarak yorumlanmaktadır. Bu durumda, hükümetler kendilerine karşı meclis araştırması açılmasını istememekte veya bu konuyu bir güven meselesi haline getirmektedir. Uygulamalar, meclis araştırma komisyonlarının objektif kalamayarak parti önyargıları ile hareket ettiğini ve bu sebeple meclis araştırmalarının gerçeği aydınlatma konusunda yeterli olamadığını göstermektedir.¹⁰⁷

Meclis soruşturması, başbakan veya bakanların cezai ve mali sorumluluklarının parlamento tarafından araştırılmasıdır. Parlamento tarafından başbakan ve bakanların görevleriyle ilgili suç iddialarının soruşturulmasını ve gerekli durumlarda mahkemede yargılanmalarını sağlayan denetim mekanizmasına “meclis soruşturması” denir. Meclis soruştırmaları, parlamentonun bir bakan hakkında araştırma yapılmasına karar verilmesi, bu konuda soruşturma komisyonu kurulması ve komisyon raporu sonucunda bakanın mahkemede yargılanmak üzere sevk olunması aşamalarından oluşur. Bu durumda meclis soruştırmaları, bakanların cezai veya mali sorumluluklarına yol açan meclis tahkikatlarıdır.¹⁰⁸ Meclis tarafından yapılan inceleme sonrasında oylama yapılarak suçlamaya ilişkin bir karara varılır. Suçlanan bakan ya da başbakan, anayasa ile belirlenmiş özel bir mahkeme tarafından yargılanır. Bu açıdan, başkanlık sisteminde yer

¹⁰⁷ ÖZBUDUN, **Parlamenter Rejimde Parlamentonun Hükümeti Murakebe Vasıtaları**, s. 122-123.

¹⁰⁸ Meclis soruştırmaları, yargı araştırması veya kazai tahkikat adını alarak meclis araştırmalarının bir çeşidi olarak da incelenebilir. ÖZBUDUN, **Parlamenter Rejimde Parlamentonun Hükümeti Murakebe Vasıtaları**, s. 100-101.

alan impeachment yargılamasına oldukça benzetilmektedir.¹⁰⁹

Parlamento, hükümeti denetleme yetkileri kullanırken soru, meclis araştırması, genel görüşme, gensoru ve meclis soruşturması gibi doğrudan denetim mekanizmalarını kullanabileceği gibi bütçenin reddi, kanun tasarılarının ve kanun hükmünde kararnamelerin reddi veya kalkınma planlarının onaylanmaması gibi müesseseler aracılığıyla da hükümeti denetleyebilir. Dolaylı denetim mekanizmaları olarak adlandırabileceğimiz bu müesseseler ülkelerin tercihlerine göre anayasalarda işlenecektir.¹¹⁰

C. Başkanlık Sisteminde Fren ve Dengeler Sistemi (Check and Balances)

Başkanlık sisteminin temelinde yer alan kuvvetlerin sert ayrılığı ve kuvvetlerin bağımsızlığı ilkeleri, yasama ve yürütme organlarının birbirlerini dengelemesini zaruri bir ihtiyaç olarak ortaya çıkarmaktadır. Yumuşak kuvvetler ayrılığına sahip sistemlerde denge ve denetleme, sistemin içinde kendiliğinden yer almaktayken, başkanlık sisteminde gücün tek kişide toplanmasını engellemek için başarılı bir denetleme ve dengeleme sistemi kurulması gerekmektedir. Sistem, fren ve dengeler sistemi aracılığıyla, yasama ve yürütme organlarının birbirleri ile etkileşime girmelerini sağlayarak iktidarın tek elde

¹⁰⁹ ÖZBUDUN, **Türk Anayasa Hukuku**, 2011, s. 317; SOYSAL, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, s. 308.

¹¹⁰ ONAR, Erdal, “*Türkiye Büyük Millet Meclisinin Denetim İşlevi*”, **Milli Egemenlik ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Paneli**, TBMM Kültür Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları, No:48, Kayseri 1990, s. 58-60; Meclislerde bulunan birtakım sürekli komisyonlar ve kanun görüşmelerinde soru cevap aşamaları da aynı çerçevede değerlendirilebilir. BÜLBÜL, “*Parlamente Denetim Yolları: Yazılı ve Sözlü Soru*”, s. 3-4; GENÇKAYA, “*Parlamente Bilgi Edinme ve Denetim Aracı Olarak Soru*”, s. 69.

toplanmasını dengelemeye ve denetlemeye çalışır.¹¹¹

Kuvvetlerin sert ayrılığı, yasama ve yürütme kuvvetlerinin birbirinden mutlak bir şekilde ayrılan iki ayrı organa verilmesi anlamına gelmektedir. Bu kuvvetler hem kaynak bakımından hem de varlıklarını devam ettirme bakımından birbirinden ayrıdır.¹¹² Lijphart'a göre sert kuvvetler ayrılığı, *“siyasi ve sadece şekli olmayan, aynı zamanda yasamadan da çıkmayan ve ona karşı da sorumlu olmayan bir yürütme”* ile özdeşleşir ve bu durum parlamenter sistemdeki yürütme ile açık bir şekilde zıttır.¹¹³ Sert kuvvetler ayrılığında, sistemin kuralları sert ve sabit sürelidir. Bu sebeple sistem, ortaya çıkacak krizleri geçici süre için bile olsa erteleyecek çözüm yollarını bünyesinde bulundurmaz.¹¹⁴

Başkanlık sisteminin bir diğer temel ilkesi olan kuvvetlerin bağımsızlığı ise, yasama ve yürütme organlarının yapısında, fonksiyonlarında ve birbirleri ile ilişkilerinde bağımsız olmaları anlamına gelmektedir. İlk olarak, başkan ve meclisler farklı zamanlarda ve farklı seçimlerle ayrı ayrı halk tarafından seçilmektedir. Yürütme organı yasama organının içerisinden çıkmaz. İkinci olarak, yasama organı sadece yasama işlerini yapar ve başkanın işine karışmazken, başkan da sadece yürütme işlerini yapar ve kanun yapımı sürecinde yer almaz. Yasama ve yürütme organları, yapılarında ve fonksiyonlarında bağımsız oldukları gibi birbirleri ile ilişkilerinde de bağımsızdır.

¹¹¹ GÜLENER, Serdar, **Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme**, SETA Yayınları, No:66, 1.Baskı, İstanbul 2016, s. 9.

¹¹² GÖZLER, Kemal, **Anayasa Hukukuna Giriş**, Ekin Yayınları, Güncellenmiş ve Genişletilmiş 27. Baskı, Bursa 2018, s. 82.

¹¹³ HEKİMOĞLU, Mehmet Merdan, **Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı “Demokratik Hükümet Sistemleri” ve Türkiye**, Detay Yayıncılık, Ankara 2009, s. 31-32.

¹¹⁴ İBA, **Anayasa ve Parlamento Üzerine İncelemeler**, s. 241.

Yasama organı, yürütmenin siyasi sorumluluğuna gidememekte, yürütme organı ise yasama organını feshedememektedir. Organların birbirleri üzerinde baskı yapabilme ve etkileme olanakları yoktur.¹¹⁵

Temelde insan aklının bir ürünü ve teorik bir model olarak ortaya çıkan başkanlık sistemi, kuvvetlerin sert ayrılığı ve organların ilişkilerinde bağımsızlık sebebiyle ortaya çıkan problemlerin çözümü olarak “fren ve dengeler teorisini” benimsemiştir. Başkanlık sisteminin yasama ve yürütme organları arasındaki kopukluğu gidermek üzere geliştirdiği denetim ve denge sistemlerine fren ve dengeler sistemi (*check and balances*) denir. İlk defa 1787 Amerikan Anayasası kurucuları tarafından ortaya atılan bu sistem, başkan ve kongrenin yetkilerini kötüye kullanması durumlarında devreye girerek iki gücün karşılıklı olarak birbirlerini engellemesini ve güçlerinden bir kısmını diğeriyle paylaşmasını sağlaması açısından oldukça önemlidir. Teoriyle, Amerikan Anayasası’nda yasama ve yürütme arasındaki dengeyi sağlamak amaçlanmıştır.¹¹⁶

Siyaset bilimci Woodrow Wilson’un, başkanlık sisteminde kongrenin ağırlığını vurgulamak için sistemi “Kongre hükümeti” olarak adlandırması, Amerikan sisteminde iki organ arasında dengeye verilen önemi vurgulamaktadır. Her ne kadar Kongre, zamanla ilk başlardaki önemini yitirmişse de denge ve denetleme mekanizmaları işlerliğini sürdürmektedir. Amerikan Anayasası’nda yer alan “fren ve dengeler sistemi” hem yasama ve yürütme organlarının sahip olduğu yetkilerin aşırı kullanılmasının önüne geçerek, kuvvetler arasında dengeyi sağlamak hem de organlar arasında oluşan iletişimsizliği gidermek için çeşitli önlemler almıştır. Örnek olarak; başkanın veto yetkisi, mesaj gönderme yetkisi ve Kongre’yi olağanüstü toplantıya çağırması ile başkanın bütçe,

¹¹⁵ TEZİÇ, **Anayasa Hukuku (Genel Esaslar)**, s. 443.

¹¹⁶ TEZİÇ, **Anayasa Hukuku (Genel Esaslar)**, s. 445; GÖZÜBÜYÜK, Şeref, **Anayasa Hukuku**, Turhan Kitabevi, 19. Baskı, Ankara 2013, s. 40.

atama ve benzeri bazı işlerinin Senato'nun onayından geçmesi sayılabilir.¹¹⁷

Fren ve dengeler sisteminde, her organın öncelikli olarak karar verme yetkisine sahip olduğu alanlar korunmaktadır. Buna karşılık olarak, alınan kararların başarıyla uygulanması için her organ, çok gönüllü olmasa dahi, diğer organla iş birliğine ihtiyaç duyacak, iş birliği ve koordinasyonu sağlayabilmek adına sıkı pazarlıklar içine girecektir.¹¹⁸

1. Yürütme Organının Sahip Olduğu Dengeleyici ve Denetleyici Mekanizmalar

Başkanlık sisteminde başkanın “veto yetkisi”, denge ve denetlemeyi sağlayan etkileşim mekanizmalarından biridir. Veto, başkanın parlamentodan gelen kanunları ve çeşitli düzenlemeleri kabul etme ya da parlamentoya geri gönderme yetkisidir. Başkanın parlamentoya karşı sahip olduğu en etkili yetki olan veto, onun yasama organına karşı dengeleyici bir aktör olarak ortaya çıkmasını sağlar. Başkan, bu yetkiyi kullanarak yasama faaliyetine engel olabilmektedir.¹¹⁹ Montesquieu ve Hamilton'a göre; devlet

¹¹⁷ TUNÇKAŞIK, Halit, “*Başkanlık Sistemi: Teori, Pratik ve Tartışmalar*”, **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi (ABD, Arjantin, Azerbaycan, Brezilya ve Nijerya Örnekleri)**, (Ed. Semra Gökçimen), TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları, Gözden Geçirilmiş 2. Baskı, Ankara 2017, s. 4-5, 9; ERTAŞ, Türker, **Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Bağlamında Yasama, Yürütme ve Yargı Organları Arasındaki Modern İlişkiler**, Seçkin Yayınları, Ankara 2018, s. 160.

¹¹⁸ ZENGİN, Mehmet Ali, “*ABD Başkanlık Sisteminde Fren ve Denge Mekanizması Üzerine Bir İnceleme*”, **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, Yıl:7, Sayı:28, 2016, s. 10.

¹¹⁹ TEZİÇ, **Anayasa Hukuku (Genel Esaslar)**, s. 448; BAHÇECİ, Barış, **Karşılaştırmalı Hukukta ve Türkiye’de Devlet Başkanının Veto Yetkisi, Yetkin**

başkanına tanınan veto yetkisi, yasama organının yetki gaspı niteliğindeki işlemleri veya yürütme haklarını ihlal etme ihtimaline karşılık anayasal bir silah vazifesi görecektir.¹²⁰

Başkanın sahip olduğu veto yetkisi, güçleştirici vetodur. Bu durumda, başkanın parlamentoya gönderdiği bir kanunun tekrar aynı oyla kabul edilememesi ve kanunun kabulü için üçte iki ya da beşte üç gibi nitelikli bir çoğunluğun sağlanması aranmaktadır. Öte yandan, çift meclisli sistemlerde bu çoğunluğun her iki mecliste sağlanması da aranabilmektedir.¹²¹ Veto yetkisi, anayasal tercihe göre bir kanunun tümüyle kabul edilmemesi şeklinde paket veto yetkisi olarak düzenlenebileceği gibi, kanunun belirli bir kısmının kabul edilmemesi şeklinde kısmi veto yetkisi olarak düzenlenmiş de olabilir. Amerikan sisteminde paket veto uygulamasının yer aldığı bilinmektedir. Kısmi veto yetkisinin, başkana yasama organının düzenlemeleri üzerinde paket vetoya nazaran daha çok müdahale hakkı tanıdığı açıktır.¹²²

Yayınları, Ankara 2008, s. 13; GÜLENER, **Başkanlık Sisteminde Denge ve Denetleme**, s. 10.

¹²⁰ ERTAŞ, **Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Bağlamında Yasama, Yürütme ve Yargı Organları Arasındaki Modern İlişkiler**, s. 187.

¹²¹ AÇIL, Murat, **Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi**, On iki Levha Yayıncılık, 1. Baskı, İstanbul 2018, s. 159-160.

¹²² Kısmi veto, bir kanunun belirli bir kısmına yönelik veto olup paket vetonun aksine aktif bir yetkidir. Paket veto, sadece yasama organının kanunlarını engelleme imkânı vermektedir ve bu sebeple negatif bir yetkidir. Kısmi veto ise başkana kanunda kısmi çıkarmalar yapma hakkı vererek onu metnin yeniden yazılmasına ortak edebilir. AÇIL, **Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi**, s. 161; GÜLENER, **Başkanlık Sisteminde Denge ve Denetleme**, s. 51; Amerikan Anayasası'nda kısmi veto yetkisi tartışmaları için bkz. BAHÇECİ, **Karşılaştırmalı Hukukta ve Türkiye'de Devlet**

Amerikan sisteminde, veto yetkisi ilk başlarda sadece düzenlemelerin anayasaya aykırılığı durumlarında kullanılırken, daha sonraki dönemlerde politikaları yönlendirmek ve yasama organının düzenlemelerine müdahale edilmesi amaçlı kullanılmıştır. Veto yetkisi; ilk defa Başkan Jackson tarafından politikaları yönlendirmek amacıyla kullanılmıştır. Başkan Reagan, Truman ve Eisenhower, farklı görüşe sahip bir çoğunluk tarafından geçirilen birçok tasarıyı veto etmiştir.¹²³ Vetonun ne kadar etkili olacağı, başkan ve yasama organı arasındaki ilişkilere bağlıdır. Parlamento çoğunluğu ile başkanın temsil ettiği siyasi görüşün farklı olduğu durumlarda, veto yetkisinin kullanılması siyasi açıdan daha etkili olmaktadır. Uygulamada, yasama organı vetodan korunmak için yapacağı düzenlemeleri başkanın taleplerine göre önceden değiştirmekte veya başkanla pazarlık etmektedir.¹²⁴

Başkanının Veto Yetkisi, s. 65-71.

¹²³ GÜLENER, **Başkanlık Sisteminde Denge ve Denetleme**, s. 49-50; ERTAŞ, **Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Bağlamında Yasama, Yürütme ve Yargı Organları Arasındaki Modern İlişkiler**, s. 193; BAHÇECİ, **Karşılaştırmalı Hukukta ve Türkiye’de Devlet Başkanının Veto Yetkisi**, s. 34-47; Başkanın hiçbir anayasaya aykırılık ileri sürmeksizin kanunları politik olarak veya içerikleri itibarıyla kabul edilemez bulması vetonun modern anlayışını ifade eder. EROĞUL, **Çağdaş Devlet Düzenleri**, s. 116.

¹²⁴ Amerika’da başkanın veto ettiği bir yasanın yürürlüğe girebilmesi için, her iki mecliste üçte ikilik nitelikli çoğunlukla kabul edilmesi gerekir. Bu yüksek orana ulaşmak tartışmalı konularda oldukça zordur. Nitekim Kongre 1.419 yasaya ilişkin açık veto kararlarının yalnızca %6’lık bir kısmını aşabilmiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz. EROĞUL, **Çağdaş Devlet Düzenleri**, s. 103, 116; Parlamento, başkanın istediğini bildiği düzenlemeleri yaptıkları düzenlemelere ekleme yoluna da girebilir. Kısmi vetonun söz konusu olmadığı

Başkanların, acil durumlarda ve belirli konularda daha hızlı bir şekilde karar almalarını ve hükümet politikalarını hayata geçirmelerini sağlayan bir diğer denge ve denetleme mekanizması olarak “başkanlık kararnameleri” gösterilebilir. Başkanlık kararnameleriyle, yasama organının yürütmenin karar alma sürecinde ortaya çıkarabileceği olumsuz sonuçların engellenmesi amaçlanmıştır. Başkanlık kararnameleri, çok sık kullanıldığında ve özellikle amaçları doğrultusunda kullanılmadığında sakıncalar doğurabileceği için anayasalar, bu yetkiyi düzenlerken çeşitli kısıtlamalar getirmiştir. Kararnameler, anayasal tercihe uygun olarak, acil durumlara özgü olma, belirli süre veya kapsamla sınırlı olma, meclisin onayının alınması gibi şartlara bağlanmış olabilir. Genel olarak, başkanın acil durumlarda kararname çıkarma yetkisine sahip olduğu kabul edilmiştir.¹²⁵

Amerika’da kararname çıkarma yetkisi, anayasada yer almamasına rağmen, 1793 yılından itibaren başkanlar tarafından kullanılmaya başlanmış; yürütme kararnamesi olarak adlandırılan bu kararnameler, 2005 yılına kadar hemen hemen bütün başkanlar tarafından kullanılmıştır. İlk başlarda, bürokratik kurullar ve kurumlar oluşturmak ya da yasama organının düzenlemelerini yürütmek için kullanılan kararnameler, zamanla değişerek başkanların istedikleri düzenlemeleri parlamentoya dayatmak için kullandıkları yasal düzenlemelere dönüşmüştür.¹²⁶

Başkanlık sisteminde kural olarak kanun teklif etme yetkisine sahip olmayan yürütme organı, meclis içinde etkileyebileceği kendi partisinden olan milletvekilleri

sistemlerde, parlamentonun torba kanun şeklinde başkanın karşı çıkamayacağı düzenlemelerin de yer aldığı tasarılar hazırlayarak veto tehdidinden kaçtığı bilinmektedir.

GÜLENER, **Başkanlık Sisteminde Denge ve Denetleme**, s. 51-52.

¹²⁵ GÜLENER, **Başkanlık Sisteminde Denge ve Denetleme**, s. 10.

¹²⁶ GÜLENER, **Başkanlık Sisteminde Denge ve Denetleme**, s. 54-55.

aracılığıyla kanun teklifi yapabileceği gibi, “mesaj gönderme yetkisi”ni kullanarak da yasama ile ilgili isteklerini yasama organına iletme imkânına sahiptir. Başkana tanınan mesaj gönderme yetkisi, yasama ile yürütme arasındaki iletişimsizliği ortadan kaldırması açısından önemlidir.¹²⁷ Başkan yürüteceği politikalar için kanun değişikliğine ihtiyaç duyduğu zamanlarda “mesajlar” yoluyla bunu parlamentoya iletebilir, meclis ve senato üyesi dostları aracılığıyla kanun teklifi yaptırabilir veya basın toplantıları yoluyla istediği kanunları dolaylı olarak dile getirebilir.¹²⁸ Amerikan sisteminde mesaj gönderme yetkisi, başkana anayasa tarafından tanınmış olan bir yetki olup, başkan “Birliğin durumu” olarak bilinen konuşmaları aracılığıyla Kongre ile iletişim kurmaktadır.¹²⁹

2. Yasama Organının Sahip Olduğu Dengeleyici ve Denetleyici Mekanizmalar

Amerika’da milletvekillerinin yürütme üyelerini ve hükümet politikalarını sürekli komisyonlar aracılığıyla etkilemeleri ve denetlemelerine “kongre yönetimi” adı verilmiştir.¹³⁰ Kongre yönetimi, komisyonların yönetimi anlamına gelmektedir. Güçlü komisyonlara sahip güçlü parlamentolar, hükümet politikasını denetleyen etkili

¹²⁷ GÖZÜBÜYÜK, **Anayasa Hukuku**, s. 40.

¹²⁸ TEZİÇ, **Anayasa Hukuku (Genel Esaslar)**, s. 447.

¹²⁹ Hem mesaj gönderme yetkisi hem parlamenter üyeler aracılığıyla kanun teklifi yaptırma yöntemi Kongre’deki çoğunlukla başkanın uyum sağladığı hallerde söz konusu olabilecek, farklı parti çoğunluğuna sahip bir Kongre olması durumunda başkan yasama sürecine dolaylı olarak müdahale edemeyecektir. ERTAŞ, **Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Bağlamında Yasama, Yürütme ve Yargı Organları Arasındaki Modern İlişkiler**, s. 241.

¹³⁰ TEZİÇ, **Anayasa Hukuku (Genel Esaslar)**, s. 447-448.

denetleme mekanizmalarına sahip demektir. Uzmanlaşmış komisyonların benimsenmesi ve güçlenmesi, Kongre'nin örgütsel etkililiğini güvence altına almıştır. Bu sebeple kongre yönetimi, başkanlık sisteminde parlamentonun yürütmenin siyasi sorumluluğunu denetleme yetkisi olmamasına rağmen belirli ölçülerde parlamenter denetim yapmasına karşılık gelmektedir denilebilir.¹³¹

Amerikan sisteminde, Kongre'de başkan ve parlamento arasındaki ilişkiler sürekli komisyonlar aracılığıyla kurulur. Uzmanlaşmış sürekli komisyonlar oldukça geniş yetkilere sahiptir. Parlamento, yasama meclisi komisyonlarına benzer sürekli komisyonlar aracılığıyla yürütme görevlilerinden bilgi edinebilir ve bu yolla yürütmenin faaliyetlerini yakından izleyebilir. Yürütme tarafından bu komisyonlara verilen bilgiler sayesinde yürütmenin ihtiyacı olan mali destek ve yasal düzenlemelerden parlamentonun haberi olacaktır. Ayrıca, komisyonlar tarafından başkanın genel siyaseti de denetlenmiş olmaktadır.¹³²

Başkanlık sisteminde, yasama organının “meclis araştırması mekanizması”nı

¹³¹ HEYWOOD, **Siyaset**, 410-412; İBA, **Anayasa ve Parlamento Üzerine İncelemeler**, s. 234.

¹³² Amerika örneğinde komisyonların uzmanlaşmaları, sürekli üyelikleri ve fon temini aracılığıyla uzman tavsiyesine ulaşma konusunda sınırsız desteklerinden kaynaklanmıştır. Güçlü yasama komisyonları sayesinde Kongre, uzmanlık konusunda başkan ve başkanın bürokrasiyle yarışmakta, bu durum Kongre'yi başkana karşı üstün bir duruma getirmektedir. Amerikan kongre yönetiminin başarısı, disiplinsiz parti sisteminden de beslenmektedir. Sıkı parti disiplini komisyonların başarısı önünde engel oluşturabilir, ancak nispeten zayıf parti sistemi komisyonların bağımsız olmasını sağlar. AÇIL, **Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi**, s. 169; HEYWOOD, **Siyaset**, s. 411.

etkin bir şekilde kullandığı bilinmektedir. Kongre araştırma yetkisini, belirli bir alanda ya da belirli kişilerin menfaatleri açısından meclis komisyonları ve alt komisyonlar aracılığıyla kullanır. Amerikan Anayasası'nda meclis araştırmasına dair bir düzenleme bulunmamasına rağmen, Kongre ilk yıllardan bu yana sık sık meclis araştırması mekanizmasına başvurulmuştur.¹³³ Elinde klâsik denetim mekanizmaları bulunmayan Kongre, bu eksikliğin giderilmesi amacıyla, meclis araştırmasını oldukça sık uygulamakta ve Gellhorn'un deyimiyle meclis araştırmaları demokrasinin en kuvvetli desteklerinden biri olarak görülmektedir.¹³⁴

¹³³ Amerika'da araştırma komisyonlarının asıl amacı kanun yapma süreci olsa da uygulamada soruşturma niteliğinde birçok araştırma yapılmıştır. Kongre, istedikleri tanıkları komisyonlar aracılığıyla dinlemiş, gelmeyen tanık için para cezası veya hapis cezası gibi yaptırımlar uygulamış, kimi zaman yetkisini özgürlükleri tehdit edecek niteliğe ulaştırmıştır. 1947 ve 1957 yılları arasında uygulama amacının dışına taşıdığı için Yüce Mahkeme tarafından tanıklara kötüleme amaçlı soru sorulamayacağı kabul edilmiştir. Daha sonraki uygulamalarda özgürlükleri tehdit eden sorgulamalara rastlanmamıştır. Ayrıntılı bilgi için bkz. EROĞUL, **Çağdaş Devlet Düzenleri**, s. 108-110.

¹³⁴ “Amerika Birleşik Devletleri siyasal hayatında, meclis araştırmasının sık kullanıldığı görülmektedir. Özellikle, 1946 tarihli Yasamanın Yeniden Düzenlenmesine ilişkin Kanunun (*Legislative Reorganization Act*), sürekli komisyonlar aracılığıyla da araştırma yapılmasını düzenleyen hükümlere yer vermesi, İkinci Dünya Savaşı sonrasında, bir denetim aracı olarak meclis araştırması mekanizmasını daha da geliştirmiştir. 1789 yılından 1925'e kadar geçen otuz altı yıl içinde 285 araştırma yapılmışken; bu sayı giderek artmış ve sadece 1929 ile 1938 arasındaki on yıl içinde 146 araştırma görülmüştür. 1946 tarihli Kanundan sonra artış hızlanmış ve 1950-1951 yılları arasında

“Suçlama yetkisi (*Impeachment*)”, başkana karşı parlamentonun elinde bulunan en önemli yetkidir. Siyasi sorumluluğa yol açmasa da suçlamanın parlamento tarafından başlatılıyor olması ve yargılamanın parlamento tarafından yapılması, impeachment müessesesini, meclis ve başkan arasındaki karşılıklı ilişki ve etkileşim araçlarından birisi haline getirir. Parlamento tarafından başlatılan ceza yargılaması aracılığıyla başkanın görevden alınması, hemen hemen bütün başkanlık sistemlerinde yer almaktadır.¹³⁵ 1787 Amerikan Anayasası’na göre, başkanı itham ve suçlama yetkisi Temsilciler Meclisi’ne aittir. Anayasa, başkanı itham edebilmek için özel bir çoğunluk aramamaktadır. Impeachment yargılamasının başlatılması için basit bir usul belirlenmiş olması, müessesenin etkinliğini güçlendirir. Başkanı yargılama yetkisi Senato’dadır. Yargılama sürecinde, Senato’ya Yüksek Mahkeme başkanı başkanlık eder ve mahkûmiyet için üçte ikilik nitelikli oy çoğunluğu aranır. Yapılan yargılama neticesinde suçlu bulunan başkanın görevi sona erecek ve suçlu bulunan kişi bir daha kamu görevi üstlenemeyecektir. Impeachment usulü, Amerika’da Andrew Johnson, Richard Nixon ve

82. Kongre’de 236, 83. Kongre’de de 215 araştırma yapılmıştır.” ONAR, **Meclis Araştırması**, s. 123-124.

¹³⁵ İBA, **Anayasa ve Parlamento Üzerine İncelemeler**, s. 235; GÜLENER, **Başkanlık Sisteminde Denge ve Denetleme**, s. 11; Impeachment, başkan dahil bütün federal görevliler için işletilen bir suçlama prosedürüdür. Yargılama Senato’da yapılır, sadece başkanın yargılamasında Yüksek Mahkeme başkanı toplantıyı yönetir. Yargılama sırasında görevden çekilme sonucunda dava düşer. Suçun niteliğine uygun olarak yargılama olağan mahkemelerde devam eder. Uygulaması zor olduğu için çok az kullanılmış olan bu prosedürle bir başkan sekreteri ve birçok federal yargıç yargılanmış, sekreter görevden çekildiği için yargılaması düşmüştür. Ayrıntılı bilgi için bkz. EROĞUL, **Çağdaş Devlet Düzenleri**, s. 108.

Bill Clinton için işletilmiş; bu süreç bir istifa ve iki beraat ile sonuçlanmıştır.¹³⁶

Yasama organının “bütçenin kabulü ve reddi konusundaki yetkileri”, başkan üzerinde oldukça önemli bir denetleme işlevi görmektedir. Başkanlık sisteminde meclis bütçeyi reddederek, başkanın bütün işlemlerini fiili olarak durdurabilmektedir. Başkan meclisin onayından bütçesini geçiremediği sürece kısıtlanmış bir durumda olacaktır. Bütçenin onaylanmaması durumu “*sistem kapanması veya hükümetin kepenk kapatması*” olarak da adlandırılmaktadır. Çünkü, bütçesi parlamento tarafından kabul edilmeyen başkan, devlet çalışanlarının maaşlarını bile ödeyemez. Böyle durumlar için bir acil durum planı bulunmuyorsa, başkan parlamentoyla anlaşmak zorunda kalır. Özellikle, Amerikan sisteminde Kongre tarafından federal bütçe kabul edilmediği için sistemin tıkanığı örnekler mevcuttur.¹³⁷

Yürütmenin hazırladığı bütçe, Kongre’nin onayından geçmek zorunda olduğu gibi, Kongre başkandan onayladığı bütçeyi planına uygun bir şekilde kullanmasını da isteyebilmektedir. Başkanın sadece belirli bir politikayı uygulamak istemediği için

¹³⁶ 1868 yılında Başkan Johnson, bir oyla mahkumiyetten kurtulmuş; 1974 yılında Başkan Nixon suçlama kararı alınacağını bildiği için başkanlıktan çekilmiştir. 1999 yılında Bill Clinton için yapılan oylamada Senato’nun yarısı mahkûmiyet için oy kullanmıştır. Andrew Johnson ve Bill Clinton oylamalarından sonra görevlerine devam etmiştir. EROĞUL, **Çağdaş Devlet Düzenleri**, s. 108; ZENGİN, “*ABD Başkanlık Sisteminde Fren ve Denge Mekanizması Üzerine Bir İnceleme*”, s. 11.

¹³⁷ Amerikan Anayasası’nda bütçe ile ilgili bir düzenleme bulunmamaktadır, Başkan Nixon zamanında yürütmenin bütçe ile ilgili yetkileri ele almasıyla Kongre 1974 tarihli Budget And Impoundment Act’i kabul ederek bütçe konusunda kontrolü kendi eline geçirmiştir. EROĞUL, **Çağdaş Devlet Düzenleri**, s. 106; GÜLENER, **Başkanlık Sisteminde Denge ve Denetleme**, s. 59-61.

kendiliğinden harcamaları askıya alması mümkün değildir. Kongre, komisyonlar aracılığıyla başkanın bütçe kanununa uyup uymadığını sürekli olarak denetler.¹³⁸ Bütçe düzenlemelerinin veto edilememesi, halk oylamasına sunulamaması veya anayasa yargısına konu olmaması da yasama organının bütçe konusundaki yetkisini güçlendirmekte ve mali açıdan başkanı parlamentoya mecbur duruma getirmektedir.¹³⁹

Son olarak, yasama organının başkanın “üst düzey yetkililerin atanması ve uluslararası anlaşmaların imzalanması” yetkileri üzerinde de denetleme hakkı bulunmaktadır. Başkanın üst düzey yetkilileri atama yetkisi, yürütme gücünü elinde tutmasının bir gereği olan oldukça önemli bir yetkidir. Anayasalar bu yetkinin kullanılması açısından bazı kısıtlamalar getirerek başkanın yaptığı atamaların yasama organının onayı ve kabulünden geçmesini arayabilir. Bu durumda, ancak parlamentonun kabulü halinde atamalar yapılabilecektir.¹⁴⁰ Amerika örneğinde yasama organı tarafından başkanın gerçekleştirdiği üst düzey yetkililerin atamaları nitelikli çoğunlukla kabul

¹³⁸ Başkanın bütçenin bir kısmını kullanmayı reddetmesi için her iki meclisin onayını alması gerekir. Ayrıntılı bilgi için bkz. AÇIL, **Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi**, s 163-164; EROĞUL, **Çağdaş Devlet Düzenleri**, s. 106.

¹³⁹ GÜLENER, **Başkanlık Sisteminde Denge ve Denetleme**, s. 59.

¹⁴⁰ GÜLENER, **Başkanlık Sisteminde Denge ve Denetleme**, s. 11, 61; AÇIL, **Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi**, s. 58; Amerika’da Yüce Mahkeme üyeleri dahil bütün federal hâkimler, başkan sekreterleri, büyükelçiler ve daha birçok federal görevli Senato’nun onayından geçmektedir. İki yıllık bir süreçte yaklaşık 4.000 sivil ve 65.000 askerin atama kararı önüne gelen Senato’nun en önemli işi atama kararlarının onaylanmasıdır. Senato, başkanlar tarafından atanan Yüce Mahkeme üyelerinin onaylanması konusunda yetkisini aktif olarak kullanarak birçok defa mahkeme üyelerini reddetmiştir. EROĞUL, **Çağdaş Devlet Düzenleri**, s. 110.

edilmektedir. Bu durum başkanın atama yetkisinin denetlenmesi olarak yorumlanabilir. Atamalar için söz konusu olan bu kısıtlama, görevden almalar açısından kullanılmamaktadır. Bunun sebebi olarak, parlamentonun onayıyla atanan ve görevden alınan bir üst düzey yetkilinin parlamentoya karşı sorumluluğu doğacağı ve bu durumun başkanlık sistemiyle bağdaşmayacağı gösterilir.¹⁴¹

Uluslararası anlaşmalar açısından da benzer bir durum söz konusudur. Başkanın imzaladığı anlaşmalar ancak yasama organının onayından geçerse yürürlüğe girer. Amerikan Başkanı tarafından imzalanan bir uluslararası anlaşmanın yürürlüğe girmesi için Senato'nun üçte ikisinin onayı gerekir.¹⁴² Senato'nun nitelikli çoğunluğunun onayının aranıyor olması, başkanın atama ve anlaşmaları onaylama kararları üzerinde Senato'nun denetleme yetkisinin kapsamının çok geniş olduğunu gösterir.

Başkanlık sisteminde, başkanın sekreterlerini ataması için de yasamanın onayı aranabilir. Parlamentonun, önerilen adayın onaylanıp onaylanmamasından ibaret olan yetkisi, negatif bir yetkidir. Ancak bu yetki kimi zaman başkanlık sisteminde sekreterlerin atanması açısından bir frenleme mekanizması olarak yorumlanmıştır.¹⁴³

¹⁴¹ GÜLENER, **Başkanlık Sisteminde Denge ve Denetleme**, s. 62.

¹⁴² AÇIL, **Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi**, s. 57; Amerika sisteminde, başkanın Senato'nun üçte ikilik nitelikli oy çoğunluğundan kaçarak anlaşmaları onaylaması için yalnızca başkanın imzasıyla yürürlüğe giren bir anlaşma türü (*executive agreements*) yaratılmış; böylece, Senato'nun bu konudaki yetkisi bir ölçüde aşılmıştır. Ayrıntılı bilgi için bkz. EROĞUL, **Çağdaş Devlet Düzenleri**, s. 110-111

¹⁴³ DERBİL, Süheyp, **İdare Hukuku**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara 1959, s. 278.

D. Yarı Başkanlık Sisteminde Kohabitasyon Dönemi

Yarı başkanlık sistemi, temelde parlamenter denetimi içerisinde barındırmaktadır. Bu sistemde güvenoyu ve gensoru gibi denetim mekanizmalarının yanı sıra, soru, meclis araştırması ve meclis soruşturması gibi bilgi edinme mekanizmaları sayesinde hükümetin hesap verme sorumluluğuna gidilebilmektedir.^{144 145} Ayrıca, sistem kendine özgü bir

¹⁴⁴ DEMİR, Fevzi, “Yarı Başkanlık Sistemi ve Türkiye”, **Aydın Zevklier’e Armağan**, Yaşar Üniversitesi Elektronik Dergisi, Cilt 8, Özel Sayı, 2013, s. 832.

¹⁴⁵ Fransız sisteminde meclisler kendi gündemlerini belirlemekte; ancak, her dört haftada bir hükümetin denetlenmesine öncelik verilmektedir. Haftada bir gün milletvekillerinin başbakan ve bakanlara sorduğu sorulara ayrılır. Sözlü ve yazılı soru mekanizmalarının yanı sıra, her iki mecliste de haftada iki gün hükümete sorular gündemi çerçevesinde bir saat süren serbest bir soru cevap alışverişi yapılmakta, hatta 1981’den itibaren bu program televizyonda yayınlanmaktadır. Fransa Anayasası’nın 12. maddesinde Cumhurbaşkanı’nın meclisi fesih yetkisi, 51/2. maddesinde belli bir konuda bilgi toplamak için kurulan araştırma komisyonları, 49. maddesinde Başbakan’ın güven istemi, güvensizlik önergesi ve yasama öncesi güven oylaması mekanizmaları, 50. maddesinde güvenoyu alamayan hükümetin görevden çekilmesi düzenlenmiştir. Araştırma komisyonlarında Amerikan sistemine benzer bir şekilde kamuya açık oturumlarda tanık dinlenebilir. Tanıklığa çağrılan kişilerin buna uyması zorunlu tutulmuştur. Hükümet yalnızca Millet Meclisi’ne karşı siyaseten sorumludur. Başbakan’ın hükümetin genel siyasetinin Senato’da onaylanmasını istediği durumlarda, Senato onayını alamazsa çekilmek zorunda kalmaz. Bu yöntem, uygulamada çoğunluğa sahip bir hükümet adına kamuoyuna destek gösterisi yapmak için kullanılır. Ayrıca Cumhurbaşkanı, Başbakan’a ve Meclis başkanlarına danışarak meclisi feshedebilir. Ayrıntılı bilgi için bkz. EROĞUL, **Çağdaş Devlet Düzenleri**, s. 170-172, 180-188.

dengeleme dönemine sahiptir. Halk tarafından seçilen cumhurbaşkanı ve meclis çoğunluğuna göre seçilen başbakanın farklı siyasi çoğunluklardan geldikleri bu dönemlere “kohabitasyon dönemleri” adı verilmiştir. Fransa Anayasası’nda kohabitasyon açık bir ifade ile tanımlanmamış olsa da ülkede üç kohabitasyon dönemi yaşanmıştır.¹⁴⁶ Son yıllarda Romanya, Makedonya, Moldova gibi ülkelerde de gözlemlenen kohabitasyon dönemleri, ilk olarak Fransa’da yaşandığı için Fransa ile özdeşleştiği görülmektedir.¹⁴⁷

Kohabitasyon, cumhurbaşkanıyla başbakanın karşıt partilerden olduğu bir

¹⁴⁶ Fransa’da ilk kohabitasyon 1986-1988 arasında Cumhurbaşkanı François Mitterrand ile Başbakan Jacques Chirac dönemi, ikinci kohabitasyon 1993-1995 arasında Cumhurbaşkanı François Mitterrand ile Başbakan Édouard Balladur dönemi ve son kohabitasyon ise 1997-2002 yılları arasında Cumhurbaşkanı Jacques Chirac ile Başbakan Lionel Jospin döneminde yaşanmıştır. Fransa’da kohabitasyon dönemlerinin tekrar yaşanması ihtimalinin azaltılması adına 2000 yılında yapılan anayasa değişiklikleri ile, cumhurbaşkanı ve hükümetin görev süresinin örtüşmesi sağlanarak cumhurbaşkanının görev süresi kısaltılmış, cumhurbaşkanlığı seçiminin ardından parlamento seçimlerinin yapılması kurumu getirilmiştir. Fransa’daki kohabitasyon dönemlerinin detaylı bir incelemesi için bkz. ONAR, “*Türkiye’nin Başkanlık ya da Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli midir?*”, s. 96-99; BENLİOĞLU, Emel Baykal, “*Fransız Örneği Işığında Kohabitasyon Dönemleri: Cumhurbaşkanı ile Başbakan Çatışması ve Uyum*”, **The Global**, Issue:1, Vol.:1, 2015, p. 69; DUNBAY, Seda, “*23 Temmuz 2008 Tarihli Anayasa Reformu Işığında Fransa’daki Yarı Başkanlık Sistemi*”, **Ankara Barosu Dergisi**, 2012/3, s. 304.

¹⁴⁷ BENLİOĞLU, “*Fransız Örneği Işığında Kohabitasyon Dönemleri: Cumhurbaşkanı ile Başbakan Çatışması ve Uyum*”, s. 86.

süreçtir. Bu dönemlerde cumhurbaşkanının hareket alanı daralır ve sahip olduğu birçok yetkiyi başbakan ile paylaşır; yetki paylaşımında başbakan iç işleri konusunda yetkili olurken, cumhurbaşkanı dış işlerine yoğunlaşacaktır. Cumhurbaşkanının tek imzalı yetkileri ve karşı imzalı yetkileri arasındaki ayrım önem kazanacak, karşı imzalı yetkiler açısından farklı siyasi eğilimlere sahip olan bu iki tarafın imzasının gerekliliği doğacaktır. Yarı başkanlık sistemlerinde yaşanan kilitlenmelerin demokratik düzeni tıkamamasının sebebi, kohabitasyon dönemlerindeki uygulamalardır. Cumhurbaşkanı kendisine tanınan meclisin feshi yetkisini bu dönemlerde kullanabilir.¹⁴⁸

Yarı başkanlık sisteminde kendisiyle aynı siyasi görüşe sahip hükümetlerin varlığında hissedilen cumhurbaşkanının üstünlüğü, kohabitasyon dönemlerinde dengelenmektedir. Bu dönemlerde cumhurbaşkanı ve başbakan arasında nispeten açık bir sorumluluk paylaşımı olduğu söylenebilir. Yürütme gücünün dengesi cumhurbaşkanından başbakana doğru kayar. Parlamento desteğini arkasına alan başbakan, sadece politika düzenleyen rolünden çıkarak politika başlatan ve yöneten konumuna geçer. Bunun sebebi, bir yasama çoğunluğunun içinden çıkan başbakanın, kendi siyasetini oluşturarak cumhurbaşkanına bu siyaseti dayatma gücüne kavuşmuş olmasıdır.¹⁴⁹

Sartori'ye göre, Fransa yarı başkanlık sistemi ile *“başları eşit olmayan fakat aynı zamanda kendi aralarında sarkaç hareketi gösteren iki başlı bir sistem”* kurmuştur.

¹⁴⁸ HEKİMOĞLU, **Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı “Demokratik Hükümet Sistemleri” ve Türkiye**, s. 85-86; EROĞUL, **Çağdaş Devlet Düzenleri**, s. 189; YAZICI, Serap, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 4. Baskı, İstanbul 2017, s. 112.

¹⁴⁹ BENLİOĞLU, *“Fransız Örneği Işığında Kohabitasyon Dönemleri: Cumhurbaşkanı ile Başbakan Çatışması ve Uyum”*, s. 72, 84.

Sarkaç hareketi, cumhurbaşkanı ve başbakan arasındaki ilişkiyi ve birinin diğeri karşısındaki konumunu ifade eder. Her iki güç birbirini dengede tutmak zorundadır.¹⁵⁰ Siyasi iktidarın sahibi olan yürütmenin iki kanadı farklı çoğunluklar tarafından seçildiğinde, sistemin krize girmemesi için birbirine rakip olan başbakan ile cumhurbaşkanının bir arada var olmayı sürdürmeleri gerekir. Cumhurbaşkanı ile başbakanın siyasi açıdan birbirine rakip partilerden geldiği ve cumhurbaşkanının hükümette temsil edilmediği kohabitasyon dönemleri, yarı başkanlık sisteminin kendine özgü sakıncasıdır. Yarı başkanlık sistemini eleştiren görüşler, kohabitasyon dönemlerinde yaşanan çifte meşruluk sorununun, hükümet içi bölünmeye yol açabilen bir şekle büründüğünü savunur.¹⁵¹ Onar’a göre, bu durum, uzlaşma kültürünün olmadığı

¹⁵⁰ Cumhurbaşkanı, parlamentodaki çoğunlukla aynı siyasi çizgiden geliyorsa, rejimin temel taşı ve sistemi harekete geçiren temel unsurdur. Ancak cumhurbaşkanı parlamentodaki çoğunluktan ayrı bir partiden geliyorsa, bu durumda çok önemli yetkilerin sahibi olmasına rağmen, uygulanan politika açısından gücün asıl sahibi başbakandır. SARTORI, **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği Yapılar, Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine Bir İnceleme**, s. 169; BENLİOĞLU, “*Fransız Örneği Işığında Kohabitasyon Dönemleri: Cumhurbaşkanı ile Başbakan Çatışması ve Uyum*”, s. 78; DUNBAY, “*23 Temmuz 2008 Tarihli Anayasa Reformu Işığında Fransa’daki Yarı Başkanlık Sistemi*”, s. 299.

¹⁵¹ Demir’e göre, kohabitasyon sorununu dikkatle ele almak oldukça önemlidir. Çünkü, kohabitasyon sürecini engellemek için atılacak adımlar sistemi, demokratik olmayan ve istenmeyen bir hale getirebilir. Sonuçta, sağlıklı bir yarı başkanlık sistemi oluşturulacaksa, kohabitasyonun engellenmesi ile mutlak yetkilere sahip bir başkanlığa doğru gidilmesi arasındaki seçeneklerin dengeli bir sentezine ulaşılmalıdır. Kohabitasyon ile ilgili görüşler için bkz. DEMİR, “*Yarı Başkanlık Sistemi ve Türkiye*”, s. 844-847.

durumlarda söz konusu olacaktır ve asıl değinilmesi gereken nokta kohabitasyon dönemlerinde yaşanan başarısızlıkların sonucu olarak halkın kimin siyasi sorumluluğuna gideceği yani seçimler yoluyla kimden hesap sorulacağıdır.¹⁵²

III- YÜRÜTMENİN SİYASİ SORUMLULUĞUNUN SAĞLANMASINDA ALTERNATİF MÜESSESELERE OLAN İHTİYAÇ

Yürütme organı, çağdaş siyasal gelişmeler ışığında gün geçtikçe genişleyen bir güç olarak karşımıza çıkmaktadır. Yürütmenin genişleyen bu yeni boyutuyla birlikte yetkileri artmakta ve bu durum yürütme organı üzerindeki denetimi güçleştirmektedir. Öte yandan, klâsik kuvvetler ayrılığı ilkesine göre yürütme organının siyasi sorumluluğunu sağlayan müesseseler “yeni ve modern” yürütme erki karşısında yetersiz kalmaktadır. Bu durum, yürütme organının siyasi sorumluluğunun sağlanmasında yeni alternatif müesseselere ihtiyaç olduğunu göstermektedir.

A. Yürütmenin Güçlenmesi

Kuvvetler ayrılığı ilkesinden temel alan klâsik anlayışta, devlet faaliyetlerinde kanun ve kanun koyucu merkezi bir rol oynamaktadır. Bunun temeli, kanunların baskı rejimlerinde kişinin özgürlüklerinin güvencesi olmasından gelmektedir. Yasamaya bağlı ve yalnızca kanunları uygulayan bir aracı konumundaki yürütme, yürütmeye karşı parlamentonun üstünlüğünün bir göstergesidir.¹⁵³ Hükümet, kanunları uygulamakla görevli bir yürütme organından ibarettir. Bu, bir bakıma monarşik baskı yönetimlerine ve

¹⁵² ONAR, “*Türkiye ’nin Başkanlık ya da Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli midir?*”, s. 96.

¹⁵³ TEZİÇ, **Anayasa Hukuku (Genel Esaslar)**, s. 372-373.

mutlak krallıklara karşı reaksiyonun bir ifadesidir. Klâsik anlayış zayıf bir yürütme organı istemiştir.¹⁵⁴ Ancak zaman ilerledikçe durum değişmiş, yürütme organının yasama organı karşısındaki zayıflığı giderek azaltılmış ve yürütme tekrar ön plana çıkmıştır. Kuvvetler ayrılığının bugünkü durumuna baktığımızda, genel kurallar koyma işlevi olan kanun yapma ve yönetim işlevi birbirine karışmıştır. Özellikle, parlamenter sistemler açısından kanun yapımı ve hükümet etme yetkileri fiilen yürütmenin elinde toplanmıştır.¹⁵⁵

Yürütmenin fonksiyonları da klâsik anlayışta ve çağdaş anlayışta farklılıklar göstermektedir. Klâsik anlayışta, hükümetin fonksiyonu kanunlarının uygulanmasıyla sınırlı olsa da ülke yönetimindeki bazı faaliyet kategorileri zorunlu olarak yürütmenin geleneksel fonksiyonları içine girmektedir.¹⁵⁶ Bu faaliyet kategorileri, kanunların uygulanması ile ilgili tüzük ve yönetmelik gibi düzenleyici işlemleri yapmak, kamu düzenini korumak, idari teşkilatın kuruluşunu ve idarenin sevkini sağlamak, dış politikayı yönetmek ve milli savunma konusunda kararlar almak olarak örneklendirilebilir. Günümüzde, yürütme organlarına bakıldığında yürütmenin siyasi kurumlar için vazgeçilmez bir yere doğru evrildiği görülmektedir.¹⁵⁷ Teziç'e göre yürütme, fonksiyonlarını arttırarak devletin izleyeceği genel politikayı belirleyen ve yürüten bir fonksiyona sahip olan bir atılım organı, genişletilmiş düzenleme yetkilerine sahip bir karar organı ve toplumun kalkınma planlarını hazırlayarak kanun koyucunun çalışmalarında referans normlar ortaya çıkaran bir öngörü organı haline gelmiştir.¹⁵⁸

¹⁵⁴ TEZİÇ, **Anayasa Hukuku (Genel Esaslar)**, s. 375.

¹⁵⁵ ERDOĞAN, Mustafa, **Anayasal Demokrasi**, Siyasal Kitabevi, Gözden Geçirilmiş 13. Baskı, Ankara 2017, s. 223-224.

¹⁵⁶ TEZİÇ, **Anayasa Hukuku (Genel Esaslar)**, s. 375.

¹⁵⁷ TEZİÇ, **Anayasa Hukuku (Genel Esaslar)**, s. 375-380.

¹⁵⁸ TEZİÇ, **Anayasa Hukuku (Genel Esaslar)**, s. 381-382

Çağdaş demokrasilerde, yürütme sahip olduğu yetkiler ve devlet içindeki merkezi konumu nedeniyle giderek güçlenmektedir. Yürütmenin giderek güçlenmesi olgusu iktidarın belli bir kişinin elinde toplanması anlamına gelmeye başlamıştır. “İktidarın kişiselleşmesi”¹⁵⁹ olarak da adlandırılan bu durum, parlamentoların rolünün azalmasının, teknolojik gelişmelerin, karmaşık ekonomik sorunların ve büyük siyasi kararların parlamento dışında alınmasının bir sonucudur.¹⁶⁰

Bilim ve teknolojide yaşanan gelişmeler, devletlerin karar alma süreçlerinde dinamik organlara olan ihtiyacı arttırmıştır. Bu ihtiyaç, okları, hızlı bir şekilde çözüm üretme ve uzmanlaşma olanağına sahip yürütme organına çevirmiştir. Yürütme organının güçlenmesinin ilk nedenlerinden biri, bilim, sanayi ve teknoloji gibi uzmanlaşma gereken konularda süratle karar alma imkânına sahip olmasından doğmuştur. Teziç’e göre, sanayileşmiş ülke demokrasilerinde üstün ve etkin yürütme, ekonomik gelişmelerin sonucu olarak ortaya çıkan siyasi bir olgudur.¹⁶¹

¹⁵⁹ İktidarın kişiselleşmesi, sık sık başkanlık sisteminin çoğunlukçu karakteriyle ilişkilendirilir. Anayasal kurumların geri planda bırakılarak tüm siyasi kararların ve kurumların bir kişi etrafında toplanması olarak tanımlanabilir. Çoğulcu bir anayasal demokrasi içinde iktidara gelmiş kişiye, kişisel saygınlık ve çekicilik gibi unsurların eklenmesi sebebiyle ortaya çıkar. Kişisel iktidar ve keyfi iktidar kurumlarıyla karıştırılabilir. İktidarın kişiselleşmesi kavramına dair ayrıntılı bilgi için bkz. TEZİÇ, **Anayasa Hukuku (Genel Esaslar)**, s. 372-375; AÇIL, **Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi**, s. 48.

¹⁶⁰ TEZİÇ, **Anayasa Hukuku (Genel Esaslar)**, s. 372-375.

¹⁶¹ Gelişen bilim, teknoloji ve sanayi kanunla düzenlenmesi gereken konuların da genişlemesine yol açmıştır. Bilimsel, teknolojik ve ekonomik gelişmelerin takip edilmesinin zorluğu ve gelişen konularda uzmanlara danışmak yasama organı için gittikçe

Liberal devletten sosyal devlete geçişle birlikte, devletin ekonomik yaşama girmesi gerekmiştir. Devletin ekonomi alanında yer almaya başlaması ise yürütme organının güçlenmesi ile gerçekleşmiştir. Günümüzde, ekonominin küreselleşmesiyle birlikte, yürütmenin gücü de git gide artmaktadır.¹⁶²

Siyasi partilerin gelişmesi ve siyasetin önemli bir unsuru haline gelmesi ise yasama ve yürütme organları arasındaki dengeleri yürütme organı yönüne çevirmiştir. Kitle partilerinin kurulması ve bu partilerin yönetimi ele geçirmek için demokrasi yarışına girmeleri ile yasama ve yürütme organı arasında yeni bir birleşme ve karışma süreci başlamıştır. Başka bir deyişle, çoğunluğa sahip bir iktidar partisinin varlığı, yasama ve yürütme arasındaki ilişkiyi aynı motorla çalışan bir makineye çevirmiştir.¹⁶³

Öte yandan, medya ve haberleşme olanaklarının artması, siyasi propagandaların etki alanını genişletmiş; seçmenlerin ilgisinin yasama organı ve hükümet yerine tek bir kişide toplanmasına sebep olmuştur. Medyanın gücü, karizmatik liderlerin ortaya

zorlaşmıştır. Yürütme organının yasama organına nazaran daha az sayıda kişiden oluşması ve homojen nitelikte olması yürütme organını yasama organı karşısında güçlendirmiştir. ÖZKOL, Adil, “*Çağdaş Parlamenter Demokrasilerde Kuvvetli İcra Eğilimi*”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 26, Sayı:1, 1954, s. 49; ERTAŞ, **Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Bağlamında Yasama, Yürütme ve Yargı Organları Arasındaki Modern İlişkiler**, s. 61; TEZİÇ, Erdoğan, “*Batı Demokrasilerinde ‘Yürütme’nin Üstünlüğü ve Yeni Kurumlar Dengesi*”, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, Sayı:1/2, 1980, s. 97.

¹⁶² GÖZÜBÜYÜK, **Anayasa Hukuku**, s. 29.

¹⁶³ GÜL, Cengiz, **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemlerinde Yürütme**, Yetkin Yayınları, Ankara 2017, s. 232-233; LIPSON, Leslie, **Siyasetin Temel Sorunları**, (Çev. Fügen Yavuz), Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Birinci Basım, İstanbul 2015, s. 286-287.

ıkmasına imkân sağlamakta ve bu durum iktidarın kişiselleşmesine zemin hazırlamaktadır.¹⁶⁴

Bilim ve teknolojiye yaşanan gelişmeler, ekonominin küreselleşmesi, medya ve haberleşme olanaklarının artması, siyasi partilerin gelişimi ve sosyal devlete geçiş yürütme organının gelişimine zemin hazırlamıştır. Yürütmenin güçlenmesi sonucu ortaya çıkan karizmatik liderler karşısında yasama organı zayıflamış, bu durum yürütme organını denetleme alanını daraltmış ve yürütme organının siyasi sorumluluğunun sağlanması açısından hukuki bir boşluk ortaya çıkmıştır. Kuvvetler ayrılığı ilkesine göre kurulan müesseseler, yürütmenin siyasi sorumluluğunun sağlanmasında yetersiz kalmış ve yürütme organının aşırı güçlenmesi karşısında frenleme işlevi yapamamıştır. Bu durumda, parlamento “temsili” niteliğine rağmen yönetilenler adına güvence sağlayamayacaktır. Seçimler ve anayasal müesseselerin sağlayamadığı denetim işlevini sağlayabilecek tek güç olarak bağımsız yargı organları kalmıştır.¹⁶⁵

B. Klâsik Denetleme Mekanizmalarının Yetersiz Kalması

Yürütme organının denetlenmesi için öngörülen parlamenter denetim mekanizmaları günümüzde etkisini kaybetmiştir. Parlamenter sistemler açısından hükümetin siyasi denetiminin, parlamentodan, parlamentoda bulunan muhalefete geçtiği düşünülmektedir. Siyasi gerçeklikte hükümetle parlamento arasındaki ilişki, yerini

¹⁶⁴ Televizyonun etkisi ve iktidarın kişiselleşmesi, hükümetlerin ortak sorumluluğunu ve kollejyal havayı da zayıflatmıştır. LINZ, Juan J., “*Başkanlık Sisteminin Tehlikeleri*”, **Demokrasinin Küresel Yükselişi**, Der. Larry Diamond, Marc F. Plattner, (Çev. Ergun Özbudun), Yetkin Yayınları, Ankara 1995, s. 153-154.

¹⁶⁵ SEZGİNER, Murat, “*Güçlü Yürütme Anlayışı ve Türkiye’deki Görünümü*”, **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Sayı: 3/1, 1990, s. 75-76.

parlamento çoğunluğu ve muhalefet ilişkisine bıraktığı için parlamenter denetim mekanizmalarının da ancak muhalefet tarafından kullanılacağı kabul edilmiştir.¹⁶⁶ Çağdaş demokrasilerin giderek partiler demokrasisi haline gelmesi de kaçınılmaz olarak güçlü lider olgusunu özendirmekte ve parlamento görüşmelerinin önemini git gide azaltmaktadır.¹⁶⁷

Disiplinli tek bir siyasal partinin iktidar olduğu dönemlerde parlamento ile yürütme birbirinin içinde erimektedir. Mainwaring ve Shugart'a göre, “*Çoğunluk partisine ve disiplinli partilere dayanan bir parlamenter sistem, yürütme gücü üzerindeki kontrolü en aza indirir. Bu tür bir sistemin, kazananın her şeyi aldığı bir sonucu teşvik etme olasılığı başkanlık sistemine oranla daha fazladır.*”¹⁶⁸ Günümüzde siyasi partilerin kurumsallaşması, sıkı parti disiplini ve iki partili sistemler, parlamenter sistemlerde

¹⁶⁶ “..Hükümet ile yasama organı çoğunluğu arasındaki özdeşlikten söz etmek gerekir. Siyasal gerçeklikte, hükümeti yasama organında çoğunluğu kazanmış olan parti kuracağına göre; parti disiplini de göz önünde bulundurunca, hükümet ile yasama organı çoğunluğu arasında bir özdeşliği doğal görmek gerekir. Çünkü, yasama organındaki çoğunluğun, hükümeti denetleyerek onu güç durumda ve istifa zorunluğunda bırakması; kendi partilerinin iktidarı kaybetmesi sonucunu doğuracaktır. Bunu ise, «asgarî bir parti dayanışması ve partiye sadakat duygusu» ile bağdaştırmaya imkân yoktur..” ONAR, Erdal, **Meclis Araştırması**, s. 126-130.

¹⁶⁷ ÖZBUDUN, Ergun, “*Siyasal Kurumsallaşma Açısından Türkiye Büyük Millet Meclisi*”, **Milli Egemenlik ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Paneli**, TBMM Kültür Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları, No:48, Kayseri 1990, s. 29.

¹⁶⁸ MAINWARING, Scott, SHUGART, Matthew S., “*Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal*”, **Comparative Politics**, Vol.: 29, No: 1, July 1997, p. 453; İBA, **Anayasa ve Parlamento Üzerine İncelemeler**, s. 152.

yasama ve yürütme arası ilişkileri parti içi ilişkiler haline getirmiştir. Yürütmenin yasama önünde sorumluluğu, iktidar partisinin programının uygulanması için iktidarı elde etmeye yarayan bir araç haline gelmiştir. Parlamento seçimleri ise, yasama organı üyeliğinden çok hükümete sahip olmaya yönelik mücadele aracı olarak görülmektedir.¹⁶⁹

Onar’a göre; tek partinin iktidar olduğu dönemlerde yürütmenin yasama organını feshetmesi ve yasama organının hükümeti düşürmesi ancak kuramsal bir olasılık olarak düşünülmelidir. Aynı çoğunluğun içinden çıkan yasama ve yürütme organlarının, parlamentonun feshi ve hükümetin düşürülmesi gibi müesseseleri kullanması beklenemez. Disiplinli siyasi parti çoğunluğundan kaynaklanan hükümetler söz konusu olduğunda, parlamentonun yürütme organının siyasi sorumluluğuna yol açan denetim mekanizmalarını etkili bir şekilde kullanması da beklenemez. Bu nedenle; tek parti iktidarının olduğu dönemlerde erken seçim, gensoru ve güvensizlik oyu gibi müesseseler siyasal denetim yolları olmaktan çıkacaktır. Hatta güvenoyu ve erken seçim işlev değiştirerek iktidarın bir sonraki dönemde de seçilebilmesini sağlayan, otoritesini arttıran ve güvenini tazeleyen mekanizmalar haline gelecektir.¹⁷⁰ Günümüzde hükümetin meclisi fesih yetkisi, klâsik rolünden uzaklaşarak iktidarda bulunan siyasi partinin kendisine en uygun zamanda seçime gitmek için kullandığı bir araç halini almıştır.¹⁷¹

Parti disiplinine dayanan modern parlamenter sistemlerde, gensoru müessesesini de çok büyütmemek gerekmektedir. Çünkü, parlamentoda çoğunluğu elinde tutan iktidar partisi ya da partiler birliği gensoru sonrasında işletilecek güven oylamasında istediği desteği bulmakta zorlanmamaktadır. Bu durumda, gensorunun değeri, hükümetin siyasi

¹⁶⁹ GÜL, **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemlerinde Yürütme**, s. 234.

¹⁷⁰ ONAR, “*Türkiye Büyük Millet Meclisinin Denetim İşlevi*”, s. 43, 61-62; İBA, **Anayasa ve Parlamento Üzerine İncelemeler**, s. 158-159.

¹⁷¹ TEZİÇ, **Anayasa Hukuku (Genel Esaslar)**, s. 437.

sorumluluğunun sağlanması olarak değil, gensoru görüşmeleri sırasında yapılan muhalefet çalışmaları sebebiyle kamuoyunun bilgilendirilmesi olarak anlaşılmalıdır.¹⁷²

Siyasi partilerin güçlenmesi ve iktidarın kişiselleşmesiyle birlikte, başkanlık sisteminde dengeleme ve denetleme işlevini gerçekleştiren fren ve dengeler sistemi mekanizmalarının da etkinlikleri azalmıştır. Başkanın yasama organında disiplinli bir parti çoğunluğuna sahip olması frenleme mekanizmalarının etkisini azaltmakta; bölünmüş hükümet dönemleri dengeleme mekanizmalarının uzlaşma sağlayamadığı durumlar ortaya çıkarmaktadır.¹⁷³

Başkanın devletin başı ve halkın temsilcisi olmasının yanı sıra, hükümet başkanı ve açık bir partizanın temsilcisi olması, başkanlık sistemlerinin iktidarın kişiselleşmesine yol açma ihtimalini arttırmaktadır. Linz başkanlık makamını, “*çift boyutlu ve çift anlamlı*” olarak tanımlar. Başkanın bu konumu, onu seçmenlerin aşırı nitelikteki taleplerinin odak noktası haline getirecek ve halkın tek seçilmiş temsilcisi olduğu düşüncesine itecektir.¹⁷⁴

Siyasi kültür, toplumsal ve ekonomik altyapı gibi sebeplerle kişisel iktidarlara eğilimli toplumlarda, başkanlık sisteminin teorik kurallarından ayrılan uygulamalar

¹⁷² SOYSAL, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, s. 307.

¹⁷³ LINZ, Juan J., “*Parlamentarizmin Erdemleri*”, **Demokrasinin Küresel Yükselişi**, Der. Larry Diamond, Marc F. Plattner, (Çev. Levent Köker), Yetkin Yayınları, Ankara 1995, s. 181.

¹⁷⁴ LINZ, “*Başkanlık Sisteminin Tehlikeleri*”, s. 152-153; GÜL, Cengiz, “*Çağdaş Başkanlık Modelinde Kişiselleşen İktidar Olgusuna Analitik Bir Yaklaşım*”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt: 69, Sayı:1/2, 2011, s. 595; ERDOĞAN, **Anayasal Demokrasi**, s. 113.

başkanlık makamını giderek kişiselleştirmekte ve güçlendirmektedir.¹⁷⁵ Başkanın siyasi hayatta tek egemen olması sonucunu doğuran bu tür başkanlık sistemlerine “başkancı sistemler” denilmektedir. Arjantin, Kolombiya, Meksika, Bolivya ve Peru gibi Güney Amerika başkanlık rejimleri ile Kenya ve Nijerya gibi Afrika başkanlık rejimleri en bilinen başkancı sistem örnekleridir.¹⁷⁶

Başkanlık sistemlerinde, yasama ve yürütme erklerinden her birinin diğerini kontrol edebilecek kadar bir güçle donatılmasını sağlayan dengeleme ve denetleme mekanizmaları açısından, dengenin “hassas bileşenlerin birlikteliği” şeklinde sağlandığı unutulmamalıdır. Bu nedenle, dengenin sağlanamaması durumunda fren ve dengeler sistemine hizmet eden anayasal mekanizmalar, kuvvetlerin bir organda birleşmesi sonucunu doğurabilmekte ve bir erkin aşırı güçlenmesine yol açabilmektedir.¹⁷⁷ Özellikle, yürütmenin yasama işlemleri üzerinde sahip olduğu denetleme mekanizmalarını bu doğrultuda değerlendirmek gerekir. Başkanın veto ve kararname çıkarma yetkilerinin aşırı kullanımında, yasamanın yetki alanına girerek aşırı derecede güçlendiği görülmektedir.

Yasama ve yürütme arasındaki denetim ile bunun sonucu olan uzlaşma zemininin, fren ve denge mekanizmaları ile sağlanamadığı durumlar da mevcuttur. Örneğin; başkan ve parlamento çoğunluğunun aynı partiden olmamaları durumu, iki organ arasındaki

¹⁷⁵ Linz’e göre, toplumların doğal olarak kişisel iktidarlara eğilimleri dahi olsa, başkanlık sisteminin kurumsal düzenlemelerinin bu eğilimi güçlendirdiği yadsınamaz. LINZ, “*Başkanlık Sisteminin Tehlikeleri*”, s. 146.

¹⁷⁶ TEZİÇ, **Anayasa Hukuku (Genel Esaslar)**, s. 449-452; TUNÇKAŞIK, “*Başkanlık Sistemi: Teori, Pratik ve Tartışmalar*”, s. 9-10.

¹⁷⁷ ZENGİN, “**ABD Başkanlık Sisteminde Fren ve Denge Mekanizması Üzerine Bir İnceleme**”, s. 10.

gerginliği arttırmaktadır. Bölünmüş hükümet dönemleri olarak adlandırılan bu dönemler, başkanlık sistemi açısından oldukça önem taşımaktadır. Parlamenter sistemlerde koalisyon hükümetleri ve yarı başkanlık sistemlerinde kohabitasyon dönemleri, başkanlık sistemlerindeki bölünmüş hükümet dönemleri ile benzerlik gösterir.¹⁷⁸

Yasama ve yürütme organlarının çoğunluğunun farklı siyasal partilere ait olduğu bu dönemlerde, sistemin istikrarlı bir şekilde işleyebilmesi için başkan ve parlamentonun uyumlu davranışlar sergilemesi gerekecektir. Başkanlık sistemini işletmek için uzlaşa anlayışına dair bir siyasal kültür altyapısının gerekliliği bu noktada önem kazanacaktır. Öte yandan, bölünmüş hükümetlerin olduğu dönemlerde hem yasama hem de yürütme organı tarafından dengeleme ve denetleme mekanizmaları daha etkin kullanılmaktadır.¹⁷⁹

Uygulamada, bölünmüş hükümetlerin olduğu dönemlerin oldukça sıkıntılı dönemler olduğu görölmektedir. Fren ve denge mekanizmalarının kriz çözücü olamadığı bu durumlar yasama-yürütme kilitlenmesi (*deadlock* ya da *paralysis*) olarak adlandırılır. Yasama-yürütme kilitlenmesi durumlarında, siyasal sistem krizden kurtulmak için bir çıkış yolu bulamazsa tamamen felç olacaktır. Başkanlık sistemlerinde sistemin felç olduğu bu durumlar; sıklıkla iç çatışma, halk ayaklanmaları ve ordunun müdahalesiyle

¹⁷⁸ GÜLENER, **Başkanlık Sisteminde Denge ve Denetleme**, s. 22-23.

¹⁷⁹ TEZİÇ, **Anayasa Hukuku (Genel Esaslar)**, s. 448; GÜLENER, **Başkanlık Sisteminde Denge ve Denetleme**, s. 9-10; Her iki organın da iktidarlarını halkın oylarından aldıkları durumlarda çatışma ihtimali artmaktadır. Başkanlık sisteminin, parlamenter sistemdeki gibi çeşitli anayasal mekanizmalarla bu duruma bir çözüm yaratmamış olması ise sistemi felce uğratmaktadır. Dolayısıyla, bu gibi durumlarda ordunun arabulucu güç olarak müdahale etme ihtiyacı tesadüfi değildir. LINZ, “*Başkanlık Sisteminin Tehlikeleri*”, s. 145.

sonuçlanmaktadır.¹⁸⁰

C. Alternatif Müesseseler

Güçlü yürütmeye duyulan ihtiyaç, kendi içinde çetrefilli bir durumdur. Siyaset bilimciler açısından her ne kadar güçlü yürütmenin gerekliliği konusunda bir uzlaşısı olsa da bu gereklilik sessiz ve gizli bir anlaşmayla saklanmaktadır. Amerikalı Başkan Abraham Lincoln 1861’de yaşanan bir krizde *“Güçlü bir yönetimin kendi halkının özgürlükleri açısından bir tehdit oluşturmasının alternatifi bu yönetimin varlığını sürdüremeyecek kadar zayıf olması mıydı?”* diye sormuştur. Uluşahin, oldukça geniş bir alanda boy gösteren ve karar yapımı sürecini elinde tutan bir yürütmenin, kendi adına güçlü olmayan ve kanunun emirlerini yerine getiren basit bir aracı olarak kabul edilmesinin dürüst bir çıkarım olmadığını savunur. Ancak, *“Demokratik bir sistemde yürütme özgürlükleri sağlamak için güçlü olmalı ama bu güç yönetimi özgürlüklerden vazgeçmeye ya da özgürlüklere saldırmaya itmeyecek hassas bir güç ve özgürlük dengesi içinde hayat bulmalıdır.”*¹⁸¹ Gelişen ve değişen dünyada yürütmenin güçlü ve merkezi konumu kabul edilmiştir. Yürütme organının güçlü konumu için yeni denetleyici ve dengeleyici müesseseler önerme arayışımızın sebebi de budur.

Yapılan çalışma açısından, alternatif denetleyici ve dengeleyici müesseselerin “hukuk düzeni içinde kullanılan müesseseler olması” ön koşul olarak belirlenmiştir. Alternatif müesseseler, anayasal ve hukuksal bir zeminde ele alınacaktır. Bu nedenle, araştırmada siyasal ve toplumsal kitle hareketleri dışarıda tutulmuştur. Örneğin, başkanlık sistemlerinde başkanın görev süresinin katılığı ve iki seçim arasındaki dönemde siyasal

¹⁸⁰ İBA, **Anayasa ve Parlamento Üzerine İncelemeler**, s. 175, 239.

¹⁸¹ ULUŞAHİN, **Saf Hükümet Sistemleri Karşısında İki Başlı Yürütme Yapılanması**, s. 15, 18-19.

sürecin donması karşısında halkın sık sık, iktidarın memnun olmadığı eylem ve politikalarına son vermesi için sokak hareketlerine başvurduğu görülmektedir.¹⁸² Latin Amerika ülkelerinde 1978 ve 2003 yılları arasında kitle hareketleri sebebiyle görevinden istifa eden başkan sayısı 12’dir. Bolivya’da 2003 ve 2005 yıllarında yaşanan kitlesel hareketler sonucunda iki başkan istifa etmiştir. Güney Kore’de Başkan Park Geun-Hye’nin istifası için halkın gösteriler yapması sonucunda meclis impeachment yoluna başvurarak başkanı görevden almıştır. 2011 yılında Şili’de gerçekleşen öğrenci hareketlerinde Başkan Pinera’nın istifası istenmiş, başkan istifa etmemiş olsa da başkana olan güven bir hayli düşmüştür. Güney Afrika Başkanı Zuma, meclis tarafından hakkında yapılan soruşturmalar ve verilen güvensizlik oylarının yanı sıra ülke genelinde yapılan büyük protestolar ile istifaya zorlanmış ve dokuz yıllık görevi sonrasında 2018 yılında istifa etmiştir.¹⁸³ Seçimler dışında elinde başka bir hesap sorma mekanizması bulunmayan halk, kitlesel hareketler aracılığıyla iktidarın görevden çekilmesini isteyebilir. Ancak, çalışma açısından, kitle hareketleri sonucu başkanın istifaya zorlanması durumu, hukuk düzeni içinde yer almaması nedeniyle alternatif anayasal bir müessese olarak kabul

¹⁸² KALAYCIOĞLU, Ersin, “*Başkanlık Rejimi: Türkiye’nin Diktatörlük Tehdidiyle Sınavı*”, **Başkanlık Sistemi**, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Sayı:77, Birinci Basım, Ankara 2005, s. 27.

¹⁸³ AÇIL, **Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi**, s. 73; YÜKSEL, Saadet, “*Hükümet Sistemi Değişikliği Tartışmalarına Dair Anayasal Değerlendirme: Başkanlık Sistemindeki ve Parlamenter Sistemdeki Kurumsal Değişkenler*”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt: 73, Sayı: 2, 2015, s. 141; Başkan Zuma’nın istifası için <https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-43067734> adresinden 17.11.2019 tarihinde ulaşılmıştır.

edilmemiştir.¹⁸⁴

Alternatif müesseseler incelenirken yürütme organı üzerinde siyasi sorumluluğu sağlayabilecek üç aktör olarak “halk”, “yasama organı” ve “siyasi partiler” ele alınmıştır. Siyasi sorumluluğun, siyasi temsil ilişkisinden doğan hesap verebilirlik ve cevap verebilirliğe karşılık gelmesi aktörlerin belirlenmesinde yardımcı olmuştur. Seçmenlerin temsil edildiği yasama organı, yürütme organını denetleme görevine sahip olması nedeniyle ele alınacak ilk ve belki de en önemli aktördür. İkinci aktör, halkın kendisidir. Özellikle, halk tarafından seçilen bir yürütmenin varlığı halinde, halkın bir aktör olarak karşımıza çıkması kaçınılmaz olacaktır. Üçüncü olarak siyasi partiler, yürütmenin güçlenmesi ve iktidarın kişiselleşmesindeki etkenlerde ilk sıralarda yer almaları nedeniyle araştırma alanına dahil edilmiştir.

Sivil toplum örgütleri ve medya, yürütmenin siyasi sorumluluğunun sağlanması açısından dışarıdan katılan aktörler olarak düşünülmüştür. Sivil toplum ve medya tarafından yapılan bir denetim, demokratik sistemlerin doğasından ve işleyişinden doğmaktadır. Toplumun belirli bir kesiminin çıkarlarını temsil eden sivil toplum örgütleri, siyasi iktidar ya da yöneticiler ile halk arasında seçim dışında bir iletişim kanalı oluşturur. Medyanın gücü, yöneticinin izlediği politikaları halkla buluşturur.¹⁸⁵ Siyasi iktidar, sivil toplum örgütleri altında örgütlenmiş halk tarafından daha etkin bir biçimde denetlenirken; medyanın bağımsızlığı, medya kuruluşlarının çeşitliliği ve medya çalışanlarının yürütmenin aldığı kararlarla ilgili ne kadar bilgiye ulaşabildiği medyanın denetleme fonksiyonunu yerine getirebilmesi açısından önemlidir.¹⁸⁶

¹⁸⁴ AÇIL, **Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi**, s.73.

¹⁸⁵ GÖNENÇ, **Siyasi İktidarın Denetlenmesi-Dengelenmesi ve Yargı**, s. 7, 16-17.

¹⁸⁶ Ayrıntılı bilgi için bkz. GÖNENÇ, **Siyasi İktidarın Denetlenmesi-Dengelenmesi ve Yargı**, s. 7, 16-17, 26-27.

Yürütme organının siyasi sorumluluğunun sağlanmasında alternatif müesseseler arayışında “yargı organı” ele alınmamıştır. Yargı organı, yasama ve yürütme organları gibi siyasi bir organ olmamakla birlikte bu iki organın görevlerini ve yetkilerini hukuka uygun bir şekilde kullanıp kullanmadığını denetleyen organdır.¹⁸⁷ Modern anayasal demokrasiler, hukukun üstünlüğü ve hukuk devleti ilkesinin yanı sıra bunların uygulanması amacıyla yargısal denetimi kabul etmiştir. Anayasanın üstünlüğü ve bunun güvencesi olan anayasal denetim de dünyada yaygın olarak kullanılmaktadır. Gönenç’e göre; *“Yargı organının, yasama ve yürütme organlarının anayasa ve yasalarla kendilerine çizilen sınırları aşıp aşmadıklarını denetleyebilmesi ve aşmışlarsa öngörülen yaptırımları tespit edip uygulayabilmesi için yasama ve yürütmeden bağımsız olması gerekir.”* Çünkü, ancak bağımsız bir yargı diğer organların hukuka ve anayasaya aykırı işlemlerini tespit ederek yaptırım uygulayacaktır.¹⁸⁸ Yargı organının ve yüksek yargı kurullarının bağımsızlığı ya da yürütme organının eylem ve işlemlerinin yargısal denetimi, demokratik hukuk devletleri için “olması gerekene” karşılık gelmektedir. Bu nedenle, çalışmada yargı organı alternatif müesseseler için bir aktör olarak incelenmemiştir.

¹⁸⁷ GÖNENÇ, **Siyasi İktidarın Denetlenmesi-Dengelenmesi ve Yargı**, s. 35.

¹⁸⁸ GÖNENÇ, **Siyasi İktidarın Denetlenmesi-Dengelenmesi ve Yargı**, s. 76.

İKİNCİ BÖLÜM

ALTERNATİF ANAYASAL MÜESSESELER

I- YATAY VE DİKEY HESAP VEREBİLİRLİK KAVRAMLARI

Yürütme organının siyasi sorumluluğunun sağlanması için hükümet sistemleri tarafından tercih edilen anayasal mekanizmalar, parlamenter sistemler, başkanlık sistemleri ve yarı başkanlık sistemleri açısından benzerlikler taşımaktadır. Özellikle yürütmenin yetkilerinin artması ve iktidarların kişiselleşmesi karşısında temsili demokrasilerin delegasyoncu demokrasilere dönüşme riski artmıştır.¹⁸⁹ Bu nedenle, demokratik devletler, yürütme ve yasama organları arasındaki ilişkinin dengelenmesi veya yürütmenin gücünün sınırlandırılabilmesi adına alternatif anayasal müesseseler

¹⁸⁹ O'DONNELL, Guillermo, “*Delegative Democracy*”, **Journal of Democracy**, The Johns Hopkins University Press, Vol.: 5, No: 1, January 1994, p. 59-62; Delegasyoncu demokrasi, kısaca, “yönetimde kişiselcilik” olarak da tanımlanmaktadır. Bu tip demokrasilerde, devletin temel organları arasındaki denge ve denetim hasara uğramıştır. Bu hasar sonucu, yürütme üzerindeki yasama ve yargı kontrolleri yeterince işlemez ve işletilemez. Siyasal kurumların öneminin azaldığı ve iktidarın kişiselleşme eğilimi gösterdiği bu süreçte, demokrasi zayıflamış ve kırılganlaşmıştır. Latin Amerika sistemlerinden hareketle öngörülen bu tipten; yürütme organları, yasama organının yerine geçerek ve yargıya müdahale ederek güçler dengesini tek yanlı olarak kendi lehlerine çevirmektedir. ÖZALP, Osman Nuri, “*Türkiye Demokrasilerin Neresinde? Demokrasi Tiplerini Işığında Türkiye Örneğine Yeni Bir Bakış Denemesi*”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt: 66, Sayı: 2, 2018, s. 142; YAZICI, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme**, s. 87-89.

arayışına girmişlerdir.

Alternatif anayasal müesseseler değerlendirilirken, yatay hesap verebilirlik ve dikey hesap verebilirlik üzerinden ikili bir başlıklandırma yapmak siyasi sorumluluğun sağlanması açısından ele alınacak müesseselerin dışarıda kalmamasına ya da daha düzenli bir şekilde kurgulanmasına yardım edebilir. Yatay hesap verebilirlik, devlet organlarının birbirlerini sorumlu tutabilmeleri olarak tanımlandığında, yürütme organı üzerinde yargının denetimi ve yürütme organı üzerinde yasama organının denetimi bu bağlamda değerlendirilebilir.¹⁹⁰ Parlamenter sistemlerde ve yarı başkanlık sistemlerinde yer alan gensoru, güvensizlik oylaması, soru, meclis soruşturmaları ve meclis araştırmaları gibi parlamenter denetim mekanizmaları ile meclisin feshi; başkanlık sistemlerinde yer alan impeachment yetkisi, bütçenin kabulü ve sekreterlerin atanması gibi denetleme ve dengeleme mekanizmaları yatay hesap verebilirlik kapsamında siyasi sorumluluğunun

¹⁹⁰ GÖNENÇ, **Siyasi İktidarın Denetlenmesi-Dengelenmesi ve Yargı**, s. 8; O'DONNELL, *"Delegative Democracy"*, p. 61-62; Siyasal hesap verilebilirlik, hükümetin hem halk yoluyla hem de kurumlar yoluyla hesap verebilirliği olarak tanımlandığında dikey ve yatay hesap verilebilirlik olmak üzere ikiye ayrılır. Yatay hesap verilebilirlik, bir örgütsel yapı içerisinde aralarında fonksiyonel ilişki olanlar arasında gerçekleşir yani hükümetin yargı organı ve yasama organı veya insan hakları komisyonları ve ombudsmanlar aracılığıyla denetlenmesine karşılık gelir. Dikey hesap verilebilirlik ise aralarında üst ve alt ilişkisi olanlar arasındaki hesap verebilirliktir; hükümetin halk tarafından, siyasi partiler tarafından, sivil toplum örgütleri ve medya aracılığıyla denetlenmesi olarak tanımlanabilir. SAMSUN, Nihal, *"Hesap Verilebilirlik ve İyi Yönetişim"*, **İyi Yönetişimin Temel Unsurları**, T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Daire Başkanlığı Yayını, Ayrıntı Basımevi, Ankara 2003, s. 22-23.

sağlanmasında kullanılan müesseselerdir.¹⁹¹ Yatay hesap verebilirlik açısından alternatif müesseseler de bu kapsamda başlıklandırılabilir. Örneğin, başkanlık sistemlerinde başkanın sekreterlerinin parlamento tarafından güvensizlik oylamasıyla görevden alınması ya da meclisin siyasi nedenle impeachment yetkisini kullanması gibi düzenlemeler yürütme ve yasama organları arasında alternatif yatay hesap verebilirliği sağlayabilir.

Yürütme organı üzerinde yargının denetimi açısından esas olan idarenin eylem ve işlemlerinin yargı denetimine tabi olması kuralıdır. Geniş anlamıyla yürütme organı içindeki bütün yönetenler -devlet başkanından memura kadar- hukuka uygun davranmak zorundadır. İdari yargı ve anayasa yargısı, yürütme organı üzerinde yargısal denetimi sağlar. Yargı organının yürütmeden bağımsızlığı ve yürütme organının yasama işlemlerinin anayasa yargısına tabi olması bu başlık altında değerlendirilir.¹⁹² Ancak, bu kurumlar, demokratik hukuk devletleri için olmazsa olmaz kurumlar olduğu için çalışmada alternatif müesseseler olarak değerlendirilmeyecektir.

Devlet organlarının toplumdaki bireyler ve gruplar tarafından sorumlu tutulabilmesi olarak tanımlanan dikey hesap verebilirlik kapsamında, yürütme organının seçimler, sivil toplum örgütleri ve medya aracılığıyla denetlenmesi ele alınabilir.¹⁹³ Devlet başkanı ve parlamentonun seçimi, halk oylaması, siyasi partiler ve sivil toplum örgütleri anayasalarda düzenlenmiştir. Anayasaların ayrıntılarıyla bu konuları ele almadığı durumlarda organik yasalar ve seçim kanunları söz konusu olacaktır. Dikey hesap verebilirlik açısından alternatif müesseseler de bu kapsamda başlıklandırılabilir.

¹⁹¹ GÖNENÇ, **Siyasi İktidarın Denetlenmesi-Dengelenmesi ve Yargı**, s.73.

¹⁹² GÖNENÇ, **Siyasi İktidarın Denetlenmesi-Dengelenmesi ve Yargı**, s.73.

¹⁹³ O'DONNELL, *"Delegative Democracy"*, p. 61-62; GÖNENÇ, **Siyasi İktidarın Denetlenmesi-Dengelenmesi ve Yargı**, s. 8.

Örneğin, devlet başkanının halk oylamasıyla görevine son verilmesi, başkanın tekrar seçilebilirliği veya görev süresinin kısaltılması birer alternatif müessese olarak düşünülebilir.

Son olarak; her iki başlık altında da değerlendirilebileceği gibi, aynı zamanda sadece denetim mekanizması fonksiyonu olmaması sebebiyle hem yatay hem dikey hesap verebilirlik kapsamında alternatif anayasal müesseseler incelenecektir. Bu başlıkta, kamu denetçiliği, hesap divanları ve insan hakları kurulları, yürütmenin siyasi sorumluluğunun sağlanmasında alternatif müesseseler olarak değerlendirilecektir. Bu kurullar, günümüzde, birçok anayasada yer almakta olsa da bağımsız organlar olarak düzenlenmiş olmaları ve etkin bir şekilde işlemleri yürütme fonksiyonunun dengelenmesi ve sınırlandırılması açısından önemlidir.

II- YATAY HESAP VEREBİLİRLİK BAĞLAMINDA ALTERNATİF MÜESSESELER

Yatay hesap verebilirlik; yasama, yürütme ve yargı organları arasında bu organların birbirlerine karşı hesap verebilirliği anlamına gelir. Devlet organları arasında siyasi hesap verebilirlik, denetleme ve dengeleme mekanizmalarıyla sağlanmaya çalışılmıştır.¹⁹⁴ Çalışmada, alternatif anayasal müesseseler bulmak amacıyla yürütmenin yatay hesap verebilirliği, yürütmenin yasama organına karşı siyasi sorumluluğu başlığı altında incelenecektir.

¹⁹⁴ GÖNENÇ, **Siyasi İktidarın Denetlenmesi-Dengelenmesi ve Yargı**, s. 30.

A. Yasama Organının Yürütme Organı Üzerinde Denetimini Sağlayan Alternatif Müesseseler

1. Siyasi Nedenle Impeachment

Başkanlık sisteminde yer alan impeachment müessesesi, ilke olarak anayasa ve kanunların ağır ihlali, vatana ihanet, rüşvet veya irtikap gibi başkanın göreviyle ilgili cezalandırılmasını gerektiren durumlarda söz konusu olmaktadır. Siyasi nedenle impeachment ise, parlamento tarafından başkanın görevine son verilmesi için başkanın kötü yönetimi, düşük performans sergilemesi, ciddi bir politik krize yol açması veya ulusal çıkarlara aykırı hareket etmesi gibi siyasi sebeplere imkân tanır. Başkanın siyasi sebeplerle görevden alınabilmesini sağlayan bu düzenleme, belirli bir süre ile görevine son verilemeyen ancak halka karşı itibarını yitirmiş ve politikaları sebebiyle tepki gören bir başkanın siyasi sorumluluğuna gidilmesidir.¹⁹⁵ Siyasi nedenle impeachment, yürütme organının yasama organı karşısında hesap verebilirliğini sağlayan alternatif bir anayasal müessesedir. Hesap verebilirliğin, görevini gereği gibi yerine getiremediğinde bunun cezasına katlanma ve müeyyideleriyle karşılaşmasının tam olarak karşılığıdır.¹⁹⁶ Yargılama usulleri nedeniyle parlamenter sistemlerde yer alan meclis soruşturmalarına, niteliği itibarıyla güvensizlik oylamalarına benzetilebilir.

Anibal Perez-Linan’a göre; impeachment düşüncesi üç farklı anlama gelebilir. Bu bağlamda anılan kavram geniş anlamda, devlet başkanını görevden almak için kanun koyucuların kullanabileceği herhangi bir anayasal müesseseyi ifade eder. Bu tanım, ortaya çıkan sonucu, müessesenin kendisinden daha fazla vurgulayan “siyasi” bir tanımdır. İkinci olarak; impeachment kavramı, daha katı bir perspektiften, devlet

¹⁹⁵ AÇIL, **Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi**, s. 21.

¹⁹⁶ GÖNENÇ, **Siyasi İktidarın Denetlenmesi-Dengelenmesi ve Yargı**, s. 8.

başkanına karşı siyasi bir suçlama sürecini belirtmek için kullanılabilir. Bu perspektifte, meclisin başkanın fiziksel veya zihinsel yetersizliğine dair beyanı impeachment olarak değerlendirilmez. Son olarak ise kavram, daha da özel anlamda, çift meclisli bir kongre tarafından gerçekleştirilen ve Amerika geleneğinden şekillenen siyasi suçlamanın belirli bir biçimini ifade etmek için kullanılabilir. Bu üç ayrım, kavramsal karışıklığı önlemek için önemlidir. Örneğin, Venezuela’da siyaset bilimciler ülkelerinin impeachment mekanizmasından yoksun olduklarını iddia ettiklerinde, temel olarak ikinci “sınırlı” anlamından bahsetmektedir.¹⁹⁷

Siyasi nedenle impeachment yetkisine genel olarak, Latin Amerika başkanlık sistemlerinde rastlanmaktadır. Yasama organı tarafından başlatılan süreç, anayasal tercihe göre koşulları zorlaştırılmış ve istisnai niteliğini korumuş olabilir. Arjantin ve Şili Anayasaları’nda, hakkında siyasi nedenle impeachmenta başvurulmuş bir başkanın suçlanması alt meclisin, görevden alınması ise üst meclisin yetkisindeyken; Ekvator ve Honduras’ta tek meclis hem suçlama hem görevden alma yetkisine sahiptir.¹⁹⁸ Üç örnekte de suçlama ve görevden alma yetkilerinin, parlamentoya bırakıldığı görülmektedir. Parlamentoların bu yetkileri kullanabilmeleri için nitelikli çoğunluklar aranmıştır.

Arjantin Anayasası’nın 53. maddesine göre; başkanın düşük performans sergilemesi durumunda veya görevinden dolayı işlediği bir suçtan ötürü ya da adi suçlarında, milletvekili meclisinin üçte ikisi başkana karşı suçlamada bulunabilir. Madde, başkanın dışında, başkan yardımcısı, bakanlar kurulu ve yüksek mahkeme üyelerinin de aynı sebeplerle suçlanabileceğini düzenlemiştir. 59. maddeye göre; suçlama Senato’da

¹⁹⁷ PEREZ-LINAN, Anibal, “*The Institutional Determinants of Impeachment*”, **23rd International Congress of Latin American Studies Association**, Miami, 16-18 March 2000, p. 2.

¹⁹⁸ AÇIL, **Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi**, s. 22.

görüŖülür, başkana karşı yapılan suçlamalarda Senato'yu Yüksek Mahkeme başkanı yönetir. Yargılama kamuya açık bir şekilde yapılır ve Senato üyeleri yemin eder. Senato'nun görevden alma kararı vermesi için üye sayısının üçte ikisinin çoğunluğu aranır. 60. maddeye göre, karar sadece görevden almaya ilişkindir. Görevden alınan kişi, ulusun şerefi ve güvenini gerektiren başka hiçbir görevde bulunamaz. Niteliğine göre yargılama süreci olağan mahkemelerde devam edebilir.¹⁹⁹

Şili Anayasası'nın 52. ve 53. maddelerine göre; devlet başkanının ulusun onurunu ve güvenliğini ciddi şekilde tehlikeye atan idari eylemleri nedeniyle, milletvekilleri meclisinin en az on, en çok yirmi üyesinin talebi üzerine, meclisin salt çoğunluğu tarafından suçlanması durumunda, Senato üyelerinin üçte ikilik çoğunluğuyla görevden alınmasına dair karar verilir. Üçte ikilik oylama sonucu görevden alınan başkan, sonraki beş yıl seçimle yapılan görevler de dahil hiçbir kamu görevinde bulunamaz. Yargılama, olağan mahkemelerde devam eder.²⁰⁰ Uygulamada, 2019 yılında yaşanan protestolar sırasında insan hakları ihlallerini önleyemediği için Başkan Pinera hakkında siyasi nedenle impeachmentta başvurulmuştur. Ancak, Kongre tarafından yapılan oylamada basit çoğunluğa ulaşamamış ve suçlama reddedilmiştir.²⁰¹

¹⁹⁹ Arjantin Anayasası (1853); https://www.constituteproject.org/constitution/Argentina_1994.pdf?lang=en adresinden 12.04.2019 tarihinde ulaşılmıştır.

²⁰⁰ Şili Anayasası (1980); https://www.constituteproject.org/constitution/Chile_2015.pdf?lang=en adresinden 12.04.2019 tarihinde ulaşılmıştır.

²⁰¹ MALINOWSKI, Matthew, “Pinera Dodges Impeachment Motion on Chile Protest Crackdown”, **Bloomberg**, 12 Dec 2019, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-12-12/pinera-faces-impeachment-motion-over-crackdown-on-chile-protests>; Tahminler, Pinera'nın meclis çoğunluğuna sahip olması nedeniyle impeachment süreci başlasa dahi, üçte ikilik oy çoğunluğunun sağlanamayacağına yönelikti. Ayrıntılı bilgi için bkz. “*Bid*

Ekvator Anayasası'nın 130. maddesinin ikinci fıkrasına göre; başkanın görevini yerine getirirken ciddi bir politik kriz veya iç huzursuzluk olması durumunda, millet meclisi 72 saat içinde başkanın savunmasını aldıktan ve kanunla belirtilen prosedürü tamamlandıktan sonra, gerekçeleriyle birlikte karar verir. Görevden alınma prosedürünün devamı için meclisin üçte ikilik oy çoğunluğu aranır. Bu yetki, her yasama döneminde bir defa ve görevin ilk üç yılında kullanılabilir. Başkanın görevden alınma kararının yayınlanmasından sonra meclis ve başkanlık seçimleri yenilenir.²⁰²

Honduras Anayasası'nın 234. maddesine göre; devlet başkanı, performansına karşı ciddi bir şikâyet olması durumunda, ulusun çıkarlarına ve anayasaya karşı eylemlerinde, işini yapamayacak kadar yetersiz olması, işini ihmal etmesi ve savsaklaması halinde, meclisin dörtte üçünün oyuyla görevinden alınır. Meclisin görevden alma kararı ve etkileri, yargılamaya tabi değildir.²⁰³

Brezilya Anayasası'nın 85. maddesinde; başkana karşı suçlama yapılabilecek görevden alma suçları (*impeachable offenses*) sayılmıştır. Başkanın federal anayasaya ve birliğin varlığına; yasama ve yargı organlarının, başsavcılık makamının ve federasyon birimlerinin anayasal yetkilerini serbestçe kullanmasına; siyasi, bireysel ve sosyal hakların kullanılmasına; ülkenin iç güvenliğine; yönetimde dürüstlük, bütçe kanunu, kanunların ve mahkeme kararlarının icrasına dair karşı tehdit teşkil eden işlemleri

To Impeach Chile's Pinera Over Protest Handling Rejected", **AlJazeera**, 13 Dec 2019, <https://www.aljazeera.com/news/2019/12/chile-pinera-faces-impeachment-bid-crackdown-protests-191212162149314.html> adreslerinden 16.02.2020 tarihinde ulaşılmıştır.

²⁰² Ekvator Anayasası (2008); https://www.constituteproject.org/constitution/Ecuador_2015?lang=en adresinden 12.04.2019 tarihinde ulaşılmıştır.

²⁰³ Honduras Anayasası (1982); https://www.constituteproject.org/constitution/Honduras_2013?lang=en adresinden 12.04.2019 tarihinde ulaşılmıştır.

“iktidarın kötüye kullanılması suçları” (*responsibility crimes, crimes de responsibilidade*) olarak tanımlanmıştır.²⁰⁴ Maddeye göre, bu sayılanlar özel bir kanunla düzenlenmiş olmalıdır ve iktidarın kötüye kullanılması suçları açısından Senato yetkilidir. 86. maddeye göre; başkan, iktidarın kötüye kullanılması suçlarından dolayı meclisin üçte ikisi tarafından suçlandığı takdirde, geçici olarak görevden alınır. Yargılama aşaması Senato’da gerçekleşir. Yargılama, 180 günden uzun sürerse başkanın görevden alınması işlemi sona erer ancak yargılama devam eder.²⁰⁵ Aslında Anayasa, anayasaya karşı davranışın içeriğini belirlemiş ve kanunilik ilkesi gereği bunların kanunlarla düzenlenmesini istemiştir. Ancak bir görüşe göre, sayılan bentler aslında siyasi nedenler içermektedir. Yani Brezilya Anayasası’nın açık diline rağmen, görevden alma davaları “siyasi suçları, siyasal yapıyı ve siyasi bir yaptırımı” işaret eder.²⁰⁶ Kanımca, iktidarın kötüye kullanılması suçları nedeniyle başkanın suçlanması siyasi sorumluluğa oldukça yakın bir etki doğuracaktır.

Brezilya’da impeachment yargılamasının nerede yapılacağı da suçun niteliğine bağlanmıştır. Adî suçlar (*common crimes*), Yüksek Mahkeme’de yargılanırken, yürütme gücünün kötüye kullanılması ve görevlerin yerine getirilmemesi (*responsibility crimes*)

²⁰⁴ Brezilya Anayasası (1988); https://www.constituteproject.org/constitution/Brazil_2017?lang=en adresinden 12.04.2019 tarihinde ulaşılmıştır.

²⁰⁵ YAZICI, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme**, s. 41.

²⁰⁶ Brezilya Anayasa Mahkemesi, impeachment mekanizmasının siyasi ve cezai bir sürecin kombinasyonu olduğunu kabul etmektedir. RATTINGER, Aleksandra, “*The Impeachment Process of Brazil: A Comparative Look at Impeachment in Brazil and The United States*”, **University of Miami Inter-Amerikan Law Review**, Vol.: 49, 2018, p. 142.

Senato’da yargılanır. Bu durumun bir benzerine Kolombiya Anayasası’nda da yer verilmiştir.²⁰⁷ Kolombiya Anayasası’na göre, başkanın iktidarın kötüye kullanılması suçları nedeniyle suçlanması, başkanın yaygın suçları nedeniyle suçlanmasından ayrılarak; iktidarın kötüye kullanılması suçları açısından yargılama görevi Senato’ya verilmiş ve siyasi bir yaptırımın yolunu açmıştır.²⁰⁸

Brezilya’da, 1992 yılında yolsuzluk suçlamasıyla Başkan Collor ve 2016 yılında bütçede usulsüzlük suçlamasıyla Başkan Rousseff impeachment ile görevden alınmıştır. 1990-1992 yılları arasında görev yapan Başkan Fernando Collor de Mello döneminde ülkede yaşanan ekonomik başarısızlıklar nedeniyle halk tepki göstermeye başlamıştır. Ayrıca, genel seçimler sonrası çoğunluğu kaybeden Collor, milletvekilleri ile iyi bir iletişim de kuramamıştır. Bütün koşullar bir araya geldiğinde, hakkında impeachment suçlaması yapıldığında hiçbir desteği kalmayan Collor, Senato yargılaması sürecinde geçici olarak görevden uzaklaştırılmış ve yargılamadan bir gün önce istifa etmiştir. Collor’ın istifasına rağmen, Senato soruşturmayı sonlandırmayarak, büyük bir çoğunlukla, eski Başkan’ın kamu görevinden alınmasına karar vermiştir. Collor’ın görevden ayrılmasına neden olan yolsuzluk suçlamasına halk tepki göstermemiş olsa da; 1994 yılında Collor, Yüksek Mahkeme tarafından suçsuz bulunmuştur.²⁰⁹ Başkan

²⁰⁷ PAYNE, J. Marke, ZOVATTO G., Daniel, DIAZ, Mercedes Matio, **Democrasies in Developments: Politics and Reform in Latin America**, Washington D.C. 2007, p. 101.

²⁰⁸ 1886 ve 1991 Kolombiya Anayasaları’na göre, Temsilciler Odası suçlamayı düzenlerken Senato başkanı görevden uzaklaştırmak suretiyle duruşmaya izin verir. Adı suçlarda, Senato, duruşmayı Yüksek Mahkeme’ye yönlendirirken; kamu görevlerini yerine getirememesi durumlarında, jüri rolünü üstlenir. PEREZ-LİÑAN, “*The Institutional Determinants of Impeachment*”, p. 2.

²⁰⁹ PEREZ-LİÑAN, “*The Institutional Determinants of Impeachment*”, p. 11;

Rousseff'in görevden alınması ise, Collar'ın aksine, impeachment mekanizmasının Brezilya'da bir hayli tartışılmasına neden olmuştur. Bunun nedeni, seçim kampanyasını usulsüz bir şekilde finanse etmekle suçlanan Dilma Rousseff'in görevden alınmasının altında yatan asıl nedenin, 2015 yılında yaşanan ekonomik kriz ve işten çıkarılmalar olmasıdır. Bu nedenle; Rousseff ve Collar'ın görevden alınması, siyasi nedenle impeachment müessesesi içinde değerlendirilebilir.²¹⁰

Siyasi nedenle impeachment müessesesi, Latin Amerika anayasalarında küçük farklılıklarla kendine yer bulmuştur. Başkanın görev süresi dolmadan zayıf hükümet performansı, radikal partizanlık veya kamu memnuniyetsizliği gibi siyasi sebeplerle görevden alınabilmesi başkanlık sistemleri için uygulanabilir bir alternatif yöntem olarak düşünülebilir. Amerika'da Başkan Trump'tan memnun olmayan geniş bir kesim, Latin Amerika'da yer alan siyasi impeachment mekanizmasının Amerikan sistemine uyarlanmasını istemiştir.²¹¹

RATTINGER *"The Impeachment Process of Brazil: A Comparative Look at Impeachment in Brazil and The United States"*, p. 146-150.

²¹⁰ RATTINGER, *"The Impeachment Process of Brazil: A Comparative Look at Impeachment in Brazil and The United States"*, p. 150-156; GALLAS, Daniel, *"How Will History Look Back on Rousseff's Impeachment?"*, **BBC News**, 31 August 2016, <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-37235510>; PRENGAMAN, Peter; SAVARESE, Mauricio, *"Brazil's President Rousseff Ousted from Office by Senate"*, **Associated Press**, 31 August 2016, <https://apnews.com/2440ffe7838b49a4b2cf4bba30eb5c04> adresinden 18.02.2020 tarihinde ulaşılmıştır.

²¹¹ Trump'a karşı impeachment uygulanmasına dair tartışma için bkz. <https://theconversation.com/would-impeaching-trump-restore-the-rule-of-law-lessons-from-latin-america-80127> adresinden 12.04.2019 tarihinde ulaşılmıştır.

Siyasi nedenle impeachment müessesesinin sert kuvvetler ayrılığı ilkesiyle ne kadar bağdaştığı da tartışma konusu olabilir. Anayasaların, sadece ciddi suçların işlenmesi durumunda değil, görevlerin kötü bir şekilde yerine getirilmesi halinde de yasama organlarına başkanı görevden alma yetkisi vermesi saf başkanlık sisteminden sapmaktadır. Dolayısıyla, siyasi nedenle impeachment, başkanlık rejimlerinin esnekliğini sağlamak için kullanılabilecek, meclis ya da halk tarafından desteklenmeyen başkanların görev süreleri dolmadan görevden alınmasına olanak tanıyan bir mekanizmadır.²¹²

Başkanın katı görev süresinin, parlamento tarafından siyasi nedenlerle sona erdirilmesi parlamento açısından önemli bir görev olsa da, impeachment süreci aşırı politikleştirilirse siyasi istikrarsızlık yaratabilir. Başkan ve parlamentonun farklı siyasal çoğunluklardan geldiği durumlarda bu müessese kötü niyetli olarak kullanılabilir. Bu nedenle, meclisin siyasi nedenle impeachment yetkisinin anayasa tarafından sınırlandırılması bir çözüm olabilir. Ekvator Anayasası'nda yer alan bir yasama yılı içinde yalnızca bir defa uygulanma kuralı ya da görevin ilk 3 yılında başvurulabilmesi gibi bir sınırlama, başkanlık sisteminde fren ve dengenin sağlanması adına daha yerinde olacaktır. Hiçbir sınırlama olmaksızın uygulanan bir siyasi nedenle impeachment mekanizması başkanlık sisteminde yer alan sert kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırılık taşıyacağı gibi, uygulamada da suiistimal edilebilir bir durum yaratarak sistemi krizlere açık bir hale getirebilir.

2. Tam Impeachment

Tam impeachment, devlet başkanının görevini yerine getirirken işlediği göreviyle ilgili bütün suçlardan dolayı suçlanması ve görevine son verilmesidir. Monarşik rejimler

²¹² PAYNE, ZOVATTO, DIAZ, **Democrasies in Developments: Politics and Reform in Latin America**, p. 100.

dışında, bütün anayasal sistemler kural olarak başkanın ya da devlet başkanının nisbî cezai sorumsuzluğunu kabul eder. Parlamenter sistemlerde tarafsız konumda bulunan devlet başkanının sorumsuzluğa da sahip olması, yürütmenin icraî kanadı olmaması sebebiyle kabul edilebilir bir durumdur. Ancak, yarı başkanlık sistemleri ve başkanlık sistemleri açısından durum bu şekilde değerlendirilmez. Başkanın halka karşı sorumluluğu seçimlerle denetlenebilirken, görevi nedeniyle işlediği suçlar için istisnai olsa da bir denetleme mekanizması mevcuttur.²¹³ ²¹⁴ Tam impeachment yetkisinin alternatif olarak değerlendirilmesinin nedeni de buradan doğar. Kural olarak, başkanın belirli suçları için işletilebilen impeachment mekanizması, başkanın göreviyle ilgili bütün suçlar sebebiyle işletildiğinde, yürütme işlem ve eylemlerini yerine getirirken daha dikkatli davranacaktır. Hakkında impeachment mekanizmasına başvurulmuş bir başkanın görev süresine son verilmese de, kendisine karşı olan güven ve kamuoyu desteği azalacaktır.

Devlet başkanının göreviyle ilgili suçlardan dolayı istisnasız bir şekilde suçlanabileceğini kabul eden 1976 Portekiz Anayasası, başkanın yargılanması için özel usuller öngörmüştür. Suçlama aşaması meclis, yargılama aşaması ise mahkeme tarafından yerine getirilecektir. Meclisin avukat görevi, Yüksek Mahkeme'ninse jüri görevi gördüğü bu usul “yargı modeli” olarak da adlandırılmaktadır.²¹⁵ Naoko Kado,

²¹³ ÖZBUDUN, **Türk Anayasa Hukuku**, 2011, s. 335; TANÖR, YÜZBAŞICIOĞLU, **1982 Anayasasına göre Türk Anayasa Hukuku**, s. 333; GÖZLER, **Devlet Başkanları: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi**, s. 90-93.

²¹⁴ Bu konu ayrıntılı bir şekilde “Devlet Başkanının Cezai Sorumsuzluğu” başlığı altında incelenmiştir.

²¹⁵ GÖZLER, **Devlet Başkanları: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi**, s. 90-91; PAYNE, ZOVATTO, DIAZ, **Democracies in Developments: Politics and**

impeachment süreçlerini yasama-baskın (*legislature-dominant*) ve yargı-baskın (*judiciary-dominant*) impeachment süreçleri olarak ikiye ayırmış; hem suçlamanın hem yargılamanın meclis tarafından gerçekleştirildiği Amerikan kongre modelini yasama-baskın süreçler arasında saymıştır. Yargı modelinde, meclis suçlamayı yaptıktan sonra, yargılama aşaması yargı organı tarafından gerçekleştirilecektir. Bu tasarım genel olarak, Amerikan modelinin geçerli olmadığı tek meclisli sistemlerde bulunur. Yargı-baskın süreçlerde; siyasi aşama “devlet başkanının yargılamadan korunabileceği” kongre aşaması, yargılama aşaması ise yasal hususların hâkim olduğu yargı organı aşamasıdır.²¹⁶

Portekiz Anayasası’nın 130. maddesine göre; devlet başkanı görevini yerine getirirken işlediği suçlardan dolayı Yüksek Adalet Divanı (*Supreme Court of Justice*) önünde sorumludur. Başkanın suçlanması için, Cumhuriyet Meclisi (*Assembly of the Republic*) üyelerinin beşte biri tarafından verilen önerenin, üyelerin üçte ikilik çoğunluğu tarafından kabul edilmesi gerekir. Suçlanan devlet başkanının yargılması Yüksek Adalet Divanı tarafından yapılacaktır. Mahkemenin mahkûmiyet kararı, başkanın görevden alınması ve yeniden seçilmenin yasaklanması sonuçlarını doğurur.²¹⁷ Öte yandan, aynı maddenin son fıkrasına göre, devlet başkanı görevi dışında işlediği suçlardan dolayı görevi sona erdikten sonra normal mahkemeler önünde sorumlu olacaktır. Devlet başkanının kişisel suçları hakkında yargılanması görev süresinin

Reform in Latin America, p. 100.

²¹⁶KADO, Naoko, “*Comparative Presidential Impeachment: Conclusions*”, **Checking Executive Power: Presidential Impeachment in Comparative Perspective**, (Ed. Jody C. Baumgartner, Naoko Kada), Praeger, London 2003, p. 142-143; PEREZ-LINAN, “*The Institutional Determinants of Impeachment*”, p. 2.

²¹⁷ Portekiz Anayasası (1976); https://www.constituteproject.org/constitution/Portugal_2005?lang=en adresinden 15.04.2019 tarihinde ulaşılmıştır.

bitmesine kadar ertelenir.²¹⁸

Polonya Anayasası'nın 145. maddesine göre; devlet başkanı bir suçun işlenmesi veya anayasanın ve yasaların ihlalden dolayı Yüce Divan'da (*Tribunal of State*) yargılanabilir. Devlet başkanı, parlamentonun (*National Assembly*) en az 140 üyesinin önergesi üzerine, üye tamsayısının en az üçte iki çoğunluğuyla aldığı bir kararla suçlanabilir. Yüce Divan'da suçlamanın kabul edildiği gün, başkanın tüm görevleri askıya alınır.²¹⁹ Gönenç, Polonya Anayasası'nın, komünizm sonrası kurulan yarı başkanlık anayasalarından biraz farklı bir impeachment mekanizması kurduğunu ifade etmektedir.²²⁰

Yüce Divan, devlet başkanını anayasayı ihlalden sorumlu bulursa; başkan görevden alınmasının yanı sıra her türlü seçim için oy hakkını kaybeder, devlet organlarında veya sosyal kuruluşlarda herhangi bir yönetim pozisyonu veya özel sorumluluk sahibi olamaz, tüm madalyaları ve fahri unvanları elinden alınır. Polonya Anayasası'na göre, başkanın anayasayı ihlal edilmesi durumunda Yüce Divan'a karşı anayasal sorumluluğu olduğu kabul edilmiştir. Başkanın anayasal hesap verebilirliği (*constitutional accountability*), Polonya anayasa geleneğine özgü ve oldukça tipiktir.²²¹

²¹⁸ GÖZLER, Devlet Başkanları: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi, s. 89.

²¹⁹ Polonya Anayasası (1997); https://www.constituteproject.org/constitution/Poland_2009?lang=en adresinden 15.04.2019 tarihinde ulaşılmıştır. Türkçesi için bkz. Polonya Anayasası, **Avrupa Birliği Üyeleri Bazı Ülkelerin Anayasaları**, Adalet Bakanlığı Yayın İşleri Dairesi Başkanlığı, Ankara 2011, s. 417.

²²⁰ GÖNENÇ, Levent, **Prospects for Constitutionalism in Post-Communist Countries**, Kluwer Law International, The Hague, London, New York 2002, p. 311.

²²¹ GRANAT, Mirosław, GRANAT, Katarzyna, **The Constitution of Poland: A**

Anayasa'ya göre; bir suç işleyen Polonya Devlet Başkanı'nın, Yüce Divan huzurunda cezai sorumluluğu da bulunmaktadır. Hatta, başkanın aynı anda hem anayasayı ihlal etmekten hem de bir suç işlemekten dolayı yargılanabilmesine de imkân tanınmıştır. Ancak uygulamada, şimdiye kadar hiçbir devlet başkanı hakkında anayasal sorumluluk veya cezai sorumluluk süreci başlatılmamış ve Yüce Divan'a gidilmemiştir.²²²

İzlanda Anayasası'nın 11. maddesine göre; devlet başkanı, parlamentonun (*Althingi*) izni dışında ceza davasıyla yargılanamaz.²²³ Anayasa; başkanın işlediği bütün suçlardan dolayı ancak meclisin izin vermesi halinde yargılanabileceğini düzenleyerek, aslında görevle ilgili suç ve kişisel suç ayrımını kaldırmıştır. Başka bir deyişle, devlet başkanının tam cezai sorumluluğunu kabul etmiştir. Bir görüşe göre, İzlanda Anayasası'nda yer alan hiçbir ayırım yapılmaksızın sadece meclisin izniyle başkan hakkında ceza yargılaması yapılması durumu “daha geniş bir sorumsuzluk alanı” yaratmaktadır.²²⁴

Contextual Analysis, Bloomsbury Publishing, Oxford 2019, p. 115.

²²² 1997 Anayasası öncesinde, devlet başkanının yalnızca tarihe ve tanrıya karşı sorumlu olduğu kabul edilmiştir. Devlet başkanının, parlamentoya veya başka hiçbir organa karşı anayasal ve siyasi bir sorumluluğu bulunmamaktaydı. Aynı zamanda, başkanın resmî dokunulmazlığı bulunmaktaydı. GRANAT, GRANAT, **The Constitution of Poland: A Contextual Analysis**, p. 115; Polonya Yüce Divan'ı hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. <http://www.sejm.gov.pl/english/prace/okno5.htm> adresinden 19.02.2020 tarihinde ulaşılmıştır.

²²³ İzlanda Anayasası (1944), https://www.constituteproject.org/constitution/Iceland_2013?lang=en adresinden 15.04.2019 tarihinde ulaşılmıştır.

²²⁴ ÖZSOY BOYUNSUZ, Şule, **Başkanlı Parlamenter Sistem Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçildiği Parlamenter Hükümet Modeli ve Türkiye İçin Tavsiye**

Başkanın işlediği kişisel suçların ancak meclisin izniyle soruşturulmasının düzenlemesi, başkan ve meclisin aynı siyasi görüşten çıktığı durumlarda başkanın sorumsuzluğunu monarşik rejimlerdeki monarklarla eşit bir hale getirebilir. Bu sebeple kişisel suçlar açısından oldukça tehlikeli bir düzenleme olması sebebiyle görüşe katılmakla birlikte; başkanın göreviyle ilgili işlemiş olduğu suçlar açısından tam impeachment müessesesinin parlamento tarafından başlatılmasının, başkanın göreviyle ilgili istisnai sorumluluğa sahip olduğu düzenlemelerden “daha hesap verebilir” bir görüntü olarak karşımıza çıktığı savunulabilir.

Uygulamada, İzlanda Devlet Başkanları için impeachment mekanizmasına hiç başvurulmamış, 2008 ekonomik krizi sonrasında ise yalnızca hükümet üyelerinin cezai sorumluluğuna gidilmiştir. Eski Başbakan Geir Hardee hakkında, üç bankanın batmasıyla sonuçlanan kriz nedeniyle 2012 yılında görevi ihmal suçlaması yürütülmüş ve Başbakan suçlu bulunmuştur. Bu dava, ülke tarihinde yürütme organının cezai sorumluluğu yoluna gidilen tek örnektir.²²⁵

Tam impeachment müessesesinin, devlet başkanının cezai sorumluluğunu düzenlediğine kuşku yoktur. Bu müessesenin alternatif başlıklar içinde yer almasının sebebi, yalnızca “vatana ihanet, anayasayı ihlal ve benzer suçlar” nedeniyle suçlanabilen bir başkana nazaran “daha suçlanabilir” bir başkan karşımıza çıkarmasıdır. Impeachment yargılamasının uygulamalarının artması halinde siyasi sorumluluk kurumuna dönüşebileceğine dair tartışmalar dikkate alındığında, meclis tarafından başlatılan tam

Edilebilirliği, Gözden Geçirilmiş 2. Baskı, On İki Levha Yayınları, İstanbul 2014, s. 138-139.

²²⁵ THORARENSEN, Björg, “*Mechanisms for Parliamentary Control of The Executive*”, **The Nordic Constitutions: A Comparative and Contextual Study**, (Ed.: Helle Krunke, Björg Thorarensen), Bloomsbury Publishing, Oxford 2018, p. 98-99.

impeachment müessesesi daha dikkat çekici bir hale gelebilir. Kanımca, başkanın göreviyle ilgili işlediği suçlardan sadece anayasada sayılan birkaçı sebebiyle sorumlu tutulabilmesinden önce göreviyle ilgili işlediği bütün suçlardan dolayı sorumlu tutulabilmesi daha geniş bir sorumluluk alanına işaret eder. Ayrıca tam impeachment müessesesi sayesinde, parlamento hangi suçun hangi başlık altında yer alacağını her olayda ayrı ayrı tartışmak zorunda kalmayacağından; müessese, başkanın cezai sorumluluğunun öngörülebilirliğine de hizmet edebilir.

3. Devlet Başkanının Fiziki ve Zihinsel Yetersizliği Sebebiyle Meclis Tarafından Görevden Alınması

Devlet başkanının görevinin sona ermesi halleri; görev süresinin dolması, ölüm, istifa, impeachment ve sürekli hastalık veya temyiz kudretini yitirme gibi sebeplerle başkanın görevini kesin olarak yapamaması hali olarak sayılabilir. Devlet başkanının görevini kesin olarak yapamaması halinin anayasalar tarafından açıkça düzenlenmesi, devletin en yüksek makamını işgal eden kişinin sağlık nedeniyle görevinin sona erip ermediğinin tartışmaya yer bırakmayacak açıklıkta tespit edilmesi açısından gereklidir.²²⁶

Başkanın fiziksel ve zihinsel yetersizliği sebebiyle görevini yerine getirememesi durumlarında, meclis tarafından veya yargı organı tarafından görevine son verilmesi hemen hemen bütün anayasalarda düzenlenmiş bir durumdur. Bu duruma örnek olarak devlet başkanının felç geçirmesi, bitkisel hayata girmesi, alzheimer gibi ağır tıbbi rahatsızlıkları gösterilebilir.²²⁷ Parlamenter sistemlerde meclis tarafından seçilen devlet

²²⁶ GÖZLER, **Devlet Başkanları: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi**, s. 89.

²²⁷ EKİNCİ, Ahmet, “*Latin Amerika Ülkelerinde Başkanın Sorumluluğunu İşletmek için Parlamentoların Kullandığı Araçlar*”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı: 144, Ekim

başkanının sürekli hastalık halinde meclis tarafından görevden alınması oldukça kabul edilebilirken; başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelerde yüksek mahkeme kararına gerek duyulduğu görülmektedir. Bunun sebebi, seçimle gelen bir makamın ancak seçimle ya da mahkeme kararıyla geri alınabileceğine ilişkin ilkedir. Örneğin; 1958 Fransa Anayasası'nın 7. maddesine göre, hükümetin başvurusu üzerine Anayasa Konseyi cumhurbaşkanının fiziksel veya zihinsel bir hastalık nedeniyle görevini kesin olarak yerine getiremez durumda olduğuna karar verir.

Latin Amerika ülkeleri açısından gelinen durum ise oldukça farklıdır. Bu ülkelerin çoğunda, devlet başkanının fiziksel veya zihinsel yetersizliği halinde meclisin tek başına yetkili kılınması tercih edilmiştir. Fiziksel veya zihinsel yetersizlik halinde bir başkanın görevden alınabilmesi için genellikle, bir sağlık heyetinin raporu üzerine meclisin üçte ikilik çoğunluğunun oyu gerekmektedir. Latin Amerika ülkelerinde bu mekanizma, devlet başkanının meclis tarafından görevden alınması için farklı bir yol olarak yorumlanmıştır.

Perez-Linan'a göre iş göremezlik kararı (*declaration of incapacity*), başkanın görevden alınabilmesinin ikinci bir yolu olarak kullanılmaktadır. Marsteintredet'e göre ise başkanlık rejimlerinde, iki seçim arasında başkanın görevinden alınması için bilinen tek prosedür impeachment iken, daha az bilineni başkanın yetersizliğini ilan etme mekanizmasıdır.²²⁸ Başlangıçta bu kural, hayatta olan, ancak görevlerini yerine getiremeyen bir başkanın yerinin doldurulması için tasarlanmış olsa da, başkanlık krizlerinin ortasında "iş göremezlik" terimi beklenmedik anlamlar kazanmıştır. Örneğin; 1946 Brezilya Anayasası'nın 79. maddesinde yer alan iş göremezlik mekanizması, meclis

2019, s. 41.

²²⁸ MARSTEINTREDET, Leiv, **Presidential Interruptions in Latin America Concepts, Causes, and Outcomes**, University of Bergen, 2010 Bergen, p. 57-58.

tarafından Başkan Luz'un askeri yolla görevden alınmasını hukuka uydurmak için kullanılmıştır. Teknik olarak bakıldığında, Kongre, Başkan'ın yönetemeyeceğini "ilan etmemiş"; ancak, Guanabara Körfezi'nde ateş altındaki bir silahlı botta saklanan Başkan hakkında iş göremezlik kararı alarak fiili durumu kabul etmiştir. Perez-Linan'ın "iş göremezlik kararı" olarak adlandırdığı mekanizma, devlet başkanının fiziki ve zihinsel yetersizliği kararına karşılık gelmektedir. İş göremezlik kararının uygulandığı en ilginç örnek ise, 1997 yılında Ekvator Başkanı Abdala Bucharam'ın bu mekanizma işleterek görevden alınmasıdır.²²⁹

Bucharam'ın zihinsel yetersizlik kararıyla görevden alınmasına giden süreç, devlet başkanının zihinsel ve fiziksel yetersizliği nedeniyle görevden alınması müessesini yürütmenin siyasi sorumluluğunun sağlanması açısından alternatifler arasında değerlendirilmesine yol açmıştır. 1997 yılı başlarında Bucharam'ın vergi reformunun muhalefet partileri tarafından reddedilmesi, bu süreci başlatan ilk harekettir. Sonrasında, muhalefet milletvekilleri Bucharam'a karşı ulusal onura karşı suç işlediği iddiasıyla impeachment sürecini başlatmak istemiş; ancak impeachment için gerekli olan üçte ikilik çoğunluğa ulaşılmasının imkânsız olduğunu fark etmişlerdir. Şubat ayında gerçekleşen halk hareketlerinde muhalefet, başkanı görevden almak için halkın desteğini arkasına almış ve Anayasa'nın 100. maddesine göre devlet başkanının zihinsel yetersizliği nedeniyle iş göremezliği müessesesine başvurmuştur.²³⁰ Başkan'ın impeachment ile görevden alınması için sağlanması gereken nitelikli çoğunluğa ulaşamayacak muhalefet, iş göremezlik kararı için sağlanması gereken basit çoğunluğa kolaylıkla ulaşarak Bucharam'ın görevine son vermiştir.

²²⁹ PEREZ-LİNAN, "*The Institutional Determinants of Impeachment*", p. 3; AÇIL, **Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi**, s. 20.

²³⁰ PEREZ-LİNAN, "*The Institutional Determinants of Impeachment*", p. 11-13.

Ekvator Başkanı Bucharam'ın görevden alınması için zihinsel yetersizlik müessesesine başvurulması, bu müesseseyi impeachment yargılamasıyla bağlantılı olarak tartışmayı gerektirir. Bucharam'ın görevden alındığı dönemde, Ekvator Anayasası'na göre bir başkanı impeachment müessesesiyle görevden almak için üçte ikilik bir çoğunluk gerekirken, hastalık nedeniyle iş göremezlik kararı vermek için basit çoğunluk yeterliydi. 2013 yılında yapılan değişiklikle birlikte, zihinsel ve fiziksel yetersizlik müessesesinin işlemesi için de üçte ikilik çoğunluk aranmaya başlamıştır. Ancak halen, başkan hakkında iş göremezlik müessesesine başvurmak, başkanın impeachment ile görevden alınmasından daha kolaydır.²³¹ Anayasa'nın 130. maddesine göre, millet meclisinin üçte biri tarafından impeachment ile suçlanan bir başkan, Anayasa Konseyi'nin onayı alındıktan sonra meclisin üçte ikisinin oyuyla görevden alınabilir.²³²

Bir diğer örnek olarak ise, Peru'da 1990 ve 2000 yılları arasında görev yapan Başkan Alberto Fujimori hakkında verilen zihinsel ve fiziksel yetersizlik kararı gösterilebilir. Aslında Ekvator örneğinin aksine, Fujimori iş göremezlik kararından önce istifa etmiştir. Ancak, parlamento istifayı kabul etmeyerek başkanın ahlaki yetersizliği (*moral incapacity*) nedeniyle iş göremezliğine karar vermiştir.²³³ Peru Anayasası'nın 113.

²³¹ PAYNE, ZOVATTO, DIAZ, **Democrasies in Developments: Politics and Reform in Latin America**, p. 102.

²³² Ekvator Anayasası (2008); https://www.constituteproject.org/constitution/Ecuador_2015?lang=en adresinden 12.02.2020 tarihinde ulaşılmıştır.

²³³ 2000 yılı Kasım ayında, sadık bir Fujimori destekçisi olan Kongre Başkanı Martha Hildebrandt kongre çoğunluğu tarafından görevinden alınmış ve ülkeyi yönetecek ahlaki kapasiteden yoksun olduğu için Fujimori'nin görevden alınması gündeme alınmıştır. Bu karardan bir hafta sonra, Japonya'ya yaptığı bir yolculuk sırasında Fujimori, istifasını Kongre'ye göndermiş ancak Kongre istifayı kabul etmemiştir. Ertesi gün, Başkan

maddesine göre; başkanın kalıcı olarak fiziksel ve zihinsel yetersizliğini karar verme yetkisi Kongre'dedir ve bu karar için basit çoğunluk aranmaktadır.²³⁴

Ekvator Anayasası'nın 145, El Salvador Anayasası'nın 131, Guatemala Anayasası'nın 165, Kosta Rika Anayasası'nın 121, Nikaragua Anayasası'nın 148, Peru Anayasası'nın 113, Şili Anayasası'nın 53, Venezuela Anayasası'nın 233 ve Kolombiya Anayasası'nın 194. maddesi bu düzenlemeye yer vermektedir. Ayrıca, Türkmenistan Anayasası'nın 57. maddesi ile Kırgızistan Anayasası'nın 66. maddesinde de benzer düzenlemeler yer almaktadır. Bu ülkelerden Venezuela ve Şili'de Anayasa Mahkemesi görüş veya karar aşamalarında etkiliyken; El Salvador, Ekvator, Nikaragua, Türkmenistan ve Kırgızistan Anayasaları üçte ikilik nitelikli çoğunlukla kararın alınmasını aramaktadır. Kolombiya Anayasası, başkanın sadece fiziksel yetersizlik halinde ve Senato tarafından görevden alınabileceği düzenlerken; Peru ve Kosta Rika Anayasaları'na göre, meclisin basit çoğunlukla bu kararı alması mümkündür.²³⁵

Perez-Linan'a göre; anayasal hüküm ne kadar kısıtlayıcıysa iş göremezlik müessesesinin siyasi olarak manipüle edilmesi o kadar zorlaşacaktır. Örneğin, 1980 Şili Anayasası'nın, başkanın yetersizliğini ilan etmek için getirdiği karmaşık prosedür, iki

Fujimori ahlaki yetersizliği nedeniyle görevden alınmıştır. MARSTEINTREDET, **Presidential Interruptions in Latin America Concepts, Causes, and Outcomes**, p. 85, 178; EKİNCİ, "*Latin Amerika Ülkelerinde Başkanın Sorumluluğunu İşletmek için Parlamentoların Kullandığı Araçlar*", s. 42-44.

²³⁴ Peru Anayasası (1993); https://www.constituteproject.org/constitution/Peru_2009?lang=en adresinden 10.02.2020 tarihinde ulaşılmıştır.

²³⁵ PAYNE, ZOVATTO, DIAZ, **Democrasies in Developments: Politics and Reform in Latin America**, p. 102; AÇIL, **Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi**, s. 20.

meclis ve Yüksek Mahkeme arasında örtük bir anlaşma yapılmasını gerektirmektedir.²³⁶

El Salvador ve Guatemala Anayasaları'nda yer alan üçte iki çoğunluk ve beş hekimden oluşan bir komiteden konuyla ilgili istenilen sağlık raporu, siyasi manipölasyonu zorlaştırmaktadır. Kolombiya Anayasası, iş göremezlik kararı için basit çoğunluğu yeterli görmüş olsa da, bu karar sadece Senato tarafından ve sadece başkanın “kalıcı fiziksel yetersizliği” söz konusu olduğunda verilebilir.²³⁷

Devlet başkanının fiziki ve zihinsel yetersizliği sebebiyle meclis tarafından görevden alınması müessesesi, Ekvator ve Peru uygulamalarında, impeachment yargılamasını başlatmak için yeterli çoğunluğa ulaşamayan meclis tarafından devlet başkanını “siyasi nedenlerle” görevden almak için kullanılmıştır. Başka bir deyişle, anayasal hüküm amacına aykırı olarak, belki kötü niyetli bir kullanımla, yasama organı lehine kullanılmıştır.²³⁸ Şekli olarak anayasaya uygun olsa da esas itibarıyla anayasanın dışına çıkan bu uygulama, para-anayasal (*para-constitutional*) bir uygulama olarak karşımıza çıkmaktadır.²³⁹ Kanımca, kuvvetler ayrılığı ilkesine uygun olarak anayasa

²³⁶ 1980 Şili Anayasası'nın 53.maddesine göre, Temsilciler Meclisi'nin en az dörtte biri, Yüksek Mahkeme'den sorunu değerlendirmesini istemelidir. Senato, mahkemenin raporu sonrasında basit çoğunluk ile yetersizliği ilan eder. PEREZ-LINAN, “*The Institutional Determinants of Impeachment*”, p. 3.

²³⁷ PEREZ-LINAN, “*The Institutional Determinants of Impeachment*”, p. 4.

²³⁸ Bu konudaki benzer bir görüş için bkz. EKİNCİ, “*Latin Amerika Ülkelerinde Başkanın Sorumluluğunu İşletmek için Parlamentoların Kullandığı Araçlar*”, s. 23.

²³⁹ EKİNCİ, “*Latin Amerika Ülkelerinde Başkanın Sorumluluğunu İşletmek için Parlamentoların Kullandığı Araçlar*”, s. 22; Para-anayasal terimi, yazılı anayasada yer alan ama anayasaya yazılış amacının dışında kullanılan veya yazılı anayasada yer almasa bile sistemin hayatta kalmasını sağlayan, görünmez ve telafi edici anlamında

mahkemesi ya da yüksek mahkemelerin yetkisine giren yani yargı organına verilmesi gereken bu yetkinin; yasama organına bırakılmış olmasının bilinçli bir tercih olup olmadığının da düşünülmesi gerekmektedir.

4. Meclis Tarafından Başkanın Görevden Alınması İçin Halk Oylamasına Başvurulması

Parlamente ve başkanlı parlamente sistemlerde devlet başkanının siyasi sorumsuzluğu esas kuraldır. Başkanlı parlamente sistemler, devlet başkanının halk oylamasıyla seçilmesi sebebiyle parlamente sistemlerden farklılaşır. Ancak, bakanlar kurulunun siyasi sorumluluğu ve devlet başkanının siyasi sorumsuzluğu her iki sistem tarafından da kabul edilmiştir.²⁴⁰ Slovakya, Avusturya ve İzlanda Anayasaları'nda yer alan devlet başkanlarının halk oylaması usulüyle görevden alınması usulü ise bu kuralı delerek dikkat çekmektedir. Düzenlemelerde dikkati çeken nokta, devlet başkanının siyasi sorumluluğuna gidilebilmesi için halkoyuna başvurulmasına parlamento tarafından karar verilmesi ve parlamento tarafından sürecin başlatılmasıyla birlikte devlet başkanının resmî görevlerini yerine getirmekten men edilmesidir. Öte yandan, halk oylaması sonucunda devlet başkanının görevde kalmasına dair bir karar verilirse meclis otomatik olarak feshedilmektedir.

Slovakya, Avusturya ve İzlanda Anayasaları'nda yer alan devlet başkanının halk

kullanılmıştır. Yarı-anayasal (*quasi-constitutional*) ya da anayasa dışı (*infraconstitutional*) terimleri de bu anlamda kullanılabilir. RIGGS, Fred W., “*The Survival of Presidentialism in America: Para-constitutional Practices*”, **International Political Science Review**, Vol.: 9, No: 5, 1988, p. 247-251.

²⁴⁰ Bu konu ayrıntılı bir şekilde “Bakanlar Kurulunun Siyasi Sorumluluğu” ve “Devlet Başkanının Siyasi Sorumsuzluğu” başlığı altında incelenmiştir.

oylaması yoluyla görevden alınması müessesesine göre, halk oylamasına gitme kararı parlamento tarafından verilmektedir. Başkana karşı güvenini kaybeden bir parlamento başkanın görev süresi dolmadan onu görevden almak için bu yola başvurabilir. Bir bakıma, başkanın karşısında görev süresi içinde kendisine karşı referanduma gitme yetkisine sahip bir parlamento bulunur. Ayrıca, parlamentonun halk oylamasına gitme kararı verdiği bir başkan halk oylaması sonuçlanıncaya kadar resmî görevlerini yerine getiremeyecektir. Bu iki düzenleme birlikte ele alındığında, başkanın meclise karşı siyasi sorumluluğunun olduğu şeklinde yorumlanabilir.²⁴¹

Devlet başkanı ile anlaşılamayan yasama organının sorunu halk oylamasına giderek çözmesi, devlet başkanı ile yasama organı arasında bir güç dengesi yaratacaktır. Halk oylaması sonucunda halk desteği yasama organından yana olursa başkan görevden

²⁴¹ Romanya Anayasası'nın 95. maddesinde, sayılan ülkelerde yer alan müesseseye oldukça benzer bir halk oylaması mekanizması yer almaktadır. Anayasa'ya göre, başkanın anayasa hükümlerini ihlal etmesi halinde parlamento tarafından başkanın görevden alınması için halk oylamasına başvurulabilir. Impeachment referandumu olarak da adlandırılan bu düzenlemeyle, Anayasa impeachment ile recall müesseselerini birleştirmiştir. Erol, Romanya örneğinde görevden alınma konusunda nihai kararı seçmenin verdiği için müesseseyi “dolaylı recall” başlığı altında incelemektedir. Uygulamada, 2007 ve 2012 yıllarında devlet başkanı olarak görev yapan Train Băsescu için iki defa bu müesseseye başvurulmuştur. Çalışmada Romanya örneği, bir impeachment başvurusu içerdiği ve otomatik bir fesih mekanizması içermediği için “Meclis Tarafından Başkanın Görevden Alınması İçin Halk Oylamasına Başvurulması” başlığı altında incelenmeyecektir. Romanya uygulaması hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. EROL, Gonca, “Avrupa Ülkelerinde Geri Çağırma Hakkı”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı: 141, 2019, s. 83.

alınacak; başkandan yana olursa parlamento fesih yaptırımını kabul etmiş olacaktır. Bu mekanizma açısından, halk oylaması ve otomatik fesih düzenlemesi birbirinden ayrı düşünülemez.²⁴²

Slovakya Anayasası'nın 106. maddesi, Avusturya Anayasası'nın 60. maddesinin altıncı fıkrası ve İzlanda Anayasası'nın 84. maddesi devlet başkanının siyasi sorumluluğuna gidilmesini düzenlemektedir. Devlet başkanının görevden alınması ile sonuçlanan bu usul, parlamento ve halk tarafından gerçekleştirilmektedir. Süreci başlatma yetkisi parlamentodadır, devamında ise halk karar verecek ve halk tarafından seçilen başkan halk tarafından görevden alınacaktır. Halkın kararı başkanın görevde kalmasından yana olursa parlamento fesih olacaktır.

Avusturya Anayasası'nın 60. maddesinin altıncı fıkrasına göre; federal başkan, görev süresinin tamamlanmasından önce halk oylamasıyla görevinden alınabilir. Milli Konsey'in (*National Council*) üye tamsayısının en az bir bölü ikisinin hazır bulunduğu toplantıda, toplantıya katılanların üçte ikilik çoğunluğuyla aldığı karar üzerine; Federal Şansölye, Federal Meclisi toplayarak görevden alınma talebini görüşür. Milli Konsey'in talebiyle birlikte başkan görevini daha fazla sürdürmekten men edilirken, Federal Meclis'in salt çoğunluğunun kararıyla halk oylaması gerçekleştirilir. Yapılan halk oylamasında, oyların yarısından bir fazlası görevden alma yönündeysse başkan görevden alınır. Halk oylaması sonucu görevden alınma talebinin reddedilmesi, seçimlerin yenilenmesini ve Milli Konsey'in feshini gerektirir. Bu durumda, başkanın toplam görev süresi on iki yılı aşamaz.²⁴³ Anayasa'ya göre; yalnızca doğrudan halk tarafından seçilen

²⁴² ÖZSOY BOYUNSUZ, **Başkanlı Parlamenter Sistem Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçildiği Parlamenter Hükümet Modeli ve Türkiye İçin Tavsiye Edilebilirliği**, s. 136.

²⁴³ Avusturya Anayasası (1920); <https://www.constituteproject.org/constitution/Austria>

Milli Konsey feshedilmekte, üyeleri eyalet meclisleri üzerinden dolaylı olarak seçilen Federal Konsey bu süreçten etkilenmemektedir.²⁴⁴ Uygulamada, Avusturya Devlet Başkanları hakkında görevden alma süreci hiç işletilmemiştir. Devlet başkanlarının güçlerini kötüye kullanmalarının pek olası olmaması nedeniyle, yasama organı bu müesseseye şimdiye kadar hiç başvurmak zorunda kalmamıştır. Bunun sebebi olarak ise, anayasal olarak önemli yetkilere sahip ve halk tarafından seçilen devlet başkanlarının pratikte büyük ölçüde siyasetten uzak ve tarafsız bir görüntü çizmeleri gösterilebilir.²⁴⁵

İzlanda Anayasası'nın 11. maddesinde de Avusturya uygulamasına benzer bir düzenleme bulunur. Maddeye göre, Meclis (*Althingi*) üyelerinin dörtte üçü devlet başkanının görevden alınması için halk oylamasına gidilmesi yönünde karar alabilir. Halk oylaması, kararın *Althingi* tarafından kabul edilmesinden itibaren iki ay içinde yapılır ve halk oylaması sonuçlanana kadar başkan resmî görevlerini yerine getiremez. Meclisin kararı halk oylamasında onaylanmadığı takdirde, meclis feshedilir ve yeni seçimler

2013?lang=en adresinden 16.04.2019 tarihinde ulaşılmıştır. Türkçesi için bkz. Avusturya Anayasası, **Avrupa Birliği Üyeleri Bazı Ülkelerin Anayasaları**, Adalet Bakanlığı Yayın İşleri Dairesi Başkanlığı, Ankara 2011, s. 45; ULUŞAHİN, **Saf Hükümet Sistemleri Karşısında İki Başlı Yürütme Yapılanması**, s. 100.

²⁴⁴ EROL, “*Avrupa Ülkelerinde Geri Çağırma Hakkı*”, s. 88.

²⁴⁵ Avusturya’da başkanların tekrar seçilebilme istekleri, onları partiler üstü ve halkın isteklerine duyarlı bir şekilde davranmaya itmiştir. Bu durumda, başkanların genellikle parti içinde saygın, siyasetin dışından ve ikincil konumdaki kişiler arasından seçilmesi de etkili olmuştur. ÖZSOY BOYUNSUZ, **Başkanlı Parlamenter Sistem Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçildiği Parlamenter Hükümet Modeli ve Türkiye İçin Tavsiye Edilebilirliği**, s.114; EROL, “*Avrupa Ülkelerinde Geri Çağırma Hakkı*”, s. 60, 88.

yapılır.²⁴⁶ Yani, referandum sonucunda çoğunluk görevden alınma yönünde karar verirse başkanın görevi sona ererken, tersi durumda *Althingi* fesholur.²⁴⁷

Slovakya Anayasası'nın 106. maddesine göre; parlamento (*National Council of the Slovak Republic*) üyelerinin beşte üçünün kararı üzerine meclis başkanı, cumhurbaşkanının görevden alınması için halk oylaması yapılmasına karar verir. Halk oylamasında kullanılan oyların yarısından fazlası cumhurbaşkanının görevden alınması yönünde olursa görev süresi sona erer. Aksi takdirde oylamayı takip eden 30 gün içinde meclis feshedilir.²⁴⁸ 106. maddenin üçüncü fıkrasına göre, yapılan halk oylaması yeni bir seçim yerine geçecek ve başkanlık dönemi baştan başlayacaktır.²⁴⁹ 1992 Slovakya Anayasası'nın ilk halinde, meclis tarafından üçte iki çoğunlukla seçilen cumhurbaşkanının, aynı çoğunlukla meclis tarafından görevden alınabileceği kabul edilmişti. Parlamenteoya, cumhurbaşkanını seçme yetkisinin yanı sıra görevden alınması yetkisini veren bu sistemde; cumhurbaşkanının yetkileri, yasama meclisi karşısında oldukça zayıftı. Slovakya, 1999 yılında yapılan anayasa değişiklikleriyle, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini kabul etmiştir. Ayrıca Anayasa'da yer alan

²⁴⁶ İzlanda Anayasası (1944); https://www.constituteproject.org/constitution/Iceland_2013?lang=en adresinden 15.10.2019 tarihinde ulaşıldı.

²⁴⁷ ÖZSOY BOYUNSUZ, **Başkanlı Parlamenter Sistem Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçildiği Parlamenter Hükümet Modeli ve Türkiye İçin Tavsiye Edilebilirliği**, s. 135-136.

²⁴⁸ Slovakya Anayasası (1992); https://www.constituteproject.org/constitution/Slovakia_2017?lang=en adresinden 16.04.2019 tarihinde ulaşılmıştır.

²⁴⁹ ÖZSOY BOYUNSUZ, **Başkanlı Parlamenter Sistem Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçildiği Parlamenter Hükümet Modeli ve Türkiye İçin Tavsiye Edilebilirliği**, s. 135.

cumhurbaşkanının meclis tarafından görevden alınması müessesesinden de vazgeçilmemiş ve değişiklik sonrasında halk tarafından seçilen cumhurbaşkanının görevden alınması için oldukça karmaşık bir usul belirlenmiştir. Bu yeni usule göre; Ulusal Konsey milletvekillerinin üçte iki çoğunluğu ile cumhurbaşkanının görevden alınması için özel bir halk oylaması başlatılmakta, kayıtlı tüm seçmenlerin salt çoğunluğu ile cumhurbaşkanı görevden alınmaktadır.²⁵⁰

Slovakya örneğine bakıldığında, 1999 tarihli anayasa değişikliğinden önce cumhurbaşkanının meclise karşı siyasi sorumluluğunun daha güçlü olduğu görülmektedir. Değişiklik öncesinde, parlamento görevden alma yetkisini “tek başına” kullanabilmekteyken; değişiklikle birlikte, parlamento tarafından başlatılan görevden alma süreci ancak halk oylaması ile tamamlanabilmektedir. Bu nedenle yeni hüküm, hem cumhurbaşkanının görevden alınmasına ilişkin hükmün korunması isteyen siyasetçiler hem de siyasi sorumsuzluğa sahip bir cumhurbaşkanı isteyen siyasetçiler tarafından kabul görmüştür. Artık cumhurbaşkanının muhalifleri, ancak iki nitelikli çoğunluğun gerekliliğini -parlamentodaki milletvekillerinin üçte ikisi ve referandumda kayıtlı

²⁵⁰1999’da halk tarafından seçilen bir cumhurbaşkanına doğru kayma, parlamenter sistemden memnuniyetsizliğin değil; 1994-1998 yılları arasında Slovak demokrasisinin anayasal temellerini zayıflatan siyasi gelişmelere verilen tepkinin bir sonucuydu. Ancak doktrinde, doğrudan seçilen bir cumhurbaşkanına yönelik talepler, disiplinli iktidar partilerinin güçlü bir çoğunluk kuralı, kutuplaşma ve tırmandığı tek taraflı bir yasama tarafından yönetilen bir sistemin performansını iyileştirme adımı olarak yorumlanamadı. MALOVA, Darina, RYBAR, Marek, “*Slovakia’s Presidency: Consolidating Democracy by Curbing Ambiguous Powers*”, **Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe**, (Ed.: Robert Elgie, Sophie Moestrup), Manchester University Press, Manchester 2012, p. 181.

seçmenlerin salt çoğunluğu- ve başarısızlık durumunda kendi pozisyonları için önemli bir tehdidi göz önüne alırlarsa cumhurbaşkanını görevinden alabileceklerdir.²⁵¹ 2017 yılında yapılan son anayasa değişikliğiyle birlikte, meclisin cumhurbaşkanının halk oylamasıyla görevden alınması müessesesine başvurması için gereken üçte ikilik çoğunluk, beşte üçe düşürülmüştür.

Avusturya, İzlanda ve Slovakya’da siyasal nedenlerle ve yasama organının önerisi üzerine devlet başkanının halk oylamasıyla görevden alınması müessesesine başvurulması mümkündür. Ancak, sayılan ülkelerde böyle bir görevden alma mekanizması şimdiye kadar hiç işletilmemiştir.²⁵² Parlamentonun başlatacağı bu mekanizma, bir defa ateşlendiğinde kurşunun kendine dönme ihtimaline yer vermesi sebebiyle parlamentonun rus ruleti oynamasına benzetilmiş, şimdiye kadar hiçbir uygulamasına rastlanmamasının sebebi olarak da parlamentonun bu rus ruletinden kaçınması gösterilmiştir.²⁵³ Ancak, işletilmese dahi, başkanın görevine son verilmesi gibi bir seçenek içermesi sebebiyle başkanın meclise karşı siyasi sorumluluğuna yol açabileceği gözden kaçırılmamalıdır.

Kado’ya göre; başkanın görevden alınması için İzlanda ve Avusturya Anayasaları’nca tercih edilen halk oylaması müessesesi, yürütme gücünün olası kötüye kullanımlarını önlemek için alternatif bir “veto oyuncusu (*veto player*)/veto noktası (*veto*

²⁵¹ MALOVA, RYBAR, “*Slovakia’s Presidency: Consolidating Democracy by Curbing Ambiguous Powers*”, p. 185.

²⁵² GÖZLER, **Devlet Başkanları: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi**, s. 82.

²⁵³ ULUŞAHİN, **Saf Hükümet Sistemleri Karşısında İki Başlı Yürütme Yapılanması**, s. 101.

point))” ortaya çıkarır.²⁵⁴ Elgie, Slovakya ve İzlanda Anayasaları’nda yer alan devlet başkanının halk oylamasıyla görevden alınması müessesesinin, başkanın sabit bir süre için görevde kalması kuralına aykırılık teşkil ettiğini, ancak bu durumun İzlanda ve Slovakya Anayasaları’nın yarı başkanlık sistemleri içinde değerlendirilmesini engellemeyeceğini iddia etmiştir. Yazara göre, meclis tarafından devlet başkanının görevden alınması için halk oylamasına başvurulması, “olağanüstü bir yol” olarak tasarlanmıştır ve bu nedenle hükümet sisteminin belirlenmesi adına kurucu olmayan siyasi bir tercih olarak düşünülmelidir. Bu konudaki benzer bir düşünce ise devlet başkanının halk oylaması yoluyla görevden alınması müessesesinin, hükümet sisteminden bağımsız olarak yürütme organının hesap verebilirliğine hizmet eden bir

²⁵⁴ PEREZ-LINAN, “*The Institutional Determinants of Impeachment*”, p. 6; KADO, “*Comparative Presidential Impeachment: Conclusions*”, p. 142; Veto oyuncusu, hukuksal statükonun değişmesi için rızası gereken karar alıcılar olarak tanımlanabilir. Tsebelis’e göre, politikaları veya yasamayı ya da en çok kullanılan şekliyle statükoyu değiştirmek için, belirli sayıda bireysel veya kolektif aktörün önerilen değişikliği kabul etmesi gerekir. Bu aktörler, veto oyuncularıdır. Immergut’a göre, veto noktaları hem anayasal kurallara hem de seçim sonuçlarına bağlıdır. Bu noktalar, fiziksel varlıklar değil; kararların devrilebileceği stratejik belirsizlik noktalarıdır. Seçim sonuçlarında veya anayasal hükümlerde küçük bir değişiklik bile bu veto noktalarının yerini ve stratejik önemini değiştirebilir. Başka bir deyişle, sadece anayasal kurumlar değil anayasal davranış kuralları veya toplumsal çıkar grupları gibi veto noktaları da bazen statükoyu değiştirebilir. JOCHEM, Sven, “*Veto Players or Veto Points? The Politics Of Welfare State Reforms In Europe*”, **Annual Meeting of the American Political Science Association**, Philadelphia, August 2003, p. 4-5; BAHÇECİ, **Karşılaştırmalı Hukukta ve Türkiye’de Devlet Başkanının Veto Yetkisi**, s. 16.

mekanizma olduğu yönündedir.²⁵⁵

Başkanın parlamentoya karşı sorumluluğu olarak yorumlanabilecek bu alternatif müessese, başkanlık veya yarı başkanlık sistemlerinde bir sapma oluşturmakta olsa da iktidarın kişiselleşmesi ve delegasyoncu demokrasilerin önüne bir set çekilmesi bakımından yararlı sonuçlar doğurabilir.²⁵⁶ Müessese, başkanlı parlamenter sistemlerin parlamenter ve başkanlık sistemleri arasında uzlaşmacı bir noktada durmasına yardım edebilir.

5. Meclisin Devlet Başkanı ve Bakanlar Kurulunun Atama Kararına Direnmesi

Fransa, parlamentonun siyasette tekrar etkili bir konuma gelmesi ve yürütme-yasama organları arasında dengelemenin sağlanması adına 2008 yılında bir takım anayasa değişiklikleri gerçekleştirmiştir. 2008 yılında yapılan değişikliğin önemi, 1958 Fransa Anayasası'nda şimdiye kadar yapılmış en kapsamlı değişiklik olmasıdır; 89 maddeden oluşan Anayasa'nın 47 maddesi değiştirilmiş ve Anayasa'ya 9 yeni madde eklenmiştir.²⁵⁷ Cumhurbaşkanının yapacağı atamalar için parlamentoya danışması da bu değişikliklerden birisidir. Yeni düzenlemeye göre, Fransa Cumhurbaşkanı atama yetkisini bakanlar

²⁵⁵ ELGIE, Robert, *“What is semi-presidentialism and where is it found?”*, **Semi-presidentialism Outside Europe A Comparative Study**, (Ed.: Robert Elgie, Sophie Moestrup), Routledge Research in Comparative Politics, New York 2007, p. 7; MARSTEINTREDET, **Presidential Interruptions in Latin America Concepts, Causes, and Outcomes**, p. 58.

²⁵⁶ DEMİR, *“Yarı Başkanlık Sistemi ve Türkiye”*, s. 834.

²⁵⁷ LANSFORD, Tom, *“France”*, **Political Handbook Of The World 2015**, (Ed. Tom Lansford), Sage Publications, London 2015, p. 495.

kurulunun yanı sıra parlamentoyla da paylaşacaktır. Cumhurbaşkanı'nın karşı imzayla ya da kendi başına yapacağı atamalar arasından, organik kanunla²⁵⁸ belirlenecek olanlar için meclis direnme kararı verebilecektir.²⁵⁹

1958 Anayasası'na göre cumhurbaşkanı, herhangi bir parlamento katılımı veya gözetimi olmaksızın üst düzey pozisyonlara istediği kişileri atama yetkisine sahipti. Cumhurbaşkanı'nın atama gücüne tâbi kapsamlı bir liste içeren bir kararname kabul ederek cumhurbaşkanına sınırsız bir atama yetkisi vermek, 1958 Anayasası'nın cumhurbaşkanının yetkilerini genişletme ve parlamentonun yetkilerini azaltma ruhuna oldukça uygundu. Bu nedenle yapılan değişiklik, hem parlamento cumhurbaşkanının atama kararları üzerinde veto yetkisi verildiği şeklinde, hem de cumhurbaşkanının atama yetkisinin sınırlandırıldığı şeklinde yorumlanabilir. Değişiklik ayrıca, cumhurbaşkanının atama yetkisine sahip olduğu üst düzey kamu görevlilerinin organik bir kanunla belirleneceğini öngörmektedir. Bu hükmün amacı, cumhurbaşkanının hangi görevler için atama yetkisine sahip olduğu konusundaki karışıklığı önlemek ve böylece

²⁵⁸ Organik kanun, 1958 Fransa Anayasası'na göre, normal kanunlardan daha farklı bir usul uygulanarak yapılan ve anayasanın uygulanması ile ilgili kanunlardır. Yürürlüğe girmeden önce Anayasa Konseyi tarafından anayasaya uygunluğu denetlenen bu tip kanunlar, anayasa ile adi kanunlar arasında yer alır. Anayasa hangi kanunların organik kanun olduğunu belirlenmiştir. GÖZE, **Siyasal Düşünceler ve Yönetimler**, s. 663, 718. Organik kanunlar hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. TEZİÇ, **Anayasa Hukuku (Genel Esaslar)**, s. 18.

²⁵⁹ ŞENCAN, Hüdaî, “Çatışmacı Parlamentarizmden Melez Bir Çözüme: Fransa'da Yarı Başkanlık Sistemi”, **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri Yarı Başkanlık Sistemi (Fransa, Polonya ve Rusya Örnekler)**, (Ed. Havvana Yapıcı Kaya), TBMM Araştırma Merkezi Yayınları, Yayın No:6, Ankara 2014, s. 43.

cumhurbaşkanının üst düzey görevlilerin atanması konusundaki takdir yetkisini sınırlamaktır.²⁶⁰

Meclisin devlet başkanı ve bakanlar kurulunun atama kararlarına direnmesi müessesesi, 2008 yılında yapılan değişiklikle birlikte Fransa Anayasası'nda kendine yer bulmuştur. Bu müesseseye göre, organik bir kanunla belirlenecek önemli atamalar söz konusu olduğunda, parlamentoda kurulan bu konuyla ilgili komisyonlar oylarının beşte üçlük oranıyla atama kararına direnebilecektir. 23 Temmuz 2010 tarihli Organik Kanun “Loi organique relative à l’application du cinquième alinéa de l’article 13 de la Constitution” (*Institutional Act on the Application of the Fifth Paragraph of Article 13 of the Constitution*) ile 50 yüksek görevlinin²⁶¹ ataması meclisin direnme kararı kapsamına alınmıştır. Kanun’da hangi atamaların hangi komisyonların yetkisine girdiğiyle ilgili

²⁶⁰ ROGOFF, Martin A., “*Fifty Years of Constitutional Evolution in France: The 2008 Amendments and Beyond*”, **The Financial Crisis of 2008: French and American Responses 1**, (Ed. Martin A. Rogoff, Michael Dixon, Eric Bither, et al.), 2011, p. 33-34.

²⁶¹ Kanunda sayılan üst düzey görevlilere örnek olarak; Paris Havayolları Başkanı, Fransız Kalkınma Ajansı Genel Müdürü, Rekabet Kurumu Başkanı, Finansal Piyasalar Kurumu Başkanı, Elektronik Haberleşme Düzenleme Kurumu Başkanı, Nükleer Güvenlik Kurumu Başkanı, Fransa Bankası Başkanı, Ulusal Uzay Araştırmaları Merkezi Yönetim Kurulu Başkanı, Ulusal Bilimsel Araştırmalar Merkezi Başkanı, Ulusal Etik ve Yaşam Bilimleri Danışma Kurulu Başkanı, Fransız Atom ve Alternatif Enerji Komisyonu Genel Müdürü, Enerji Düzenleme Komisyonu Başkanı, Ulusal Gizli Savunma Komisyonu Başkanı, Ulusal Veri Koruma Komisyonu Başkanı, Yasal Denetçiler Başkanı, Araştırma ve Yükseköğretim Değerlendirme Kurulu Başkanı, Yüksek Sağlık Kurumu Başkanı, Ulusal Ormancılık Genel Müdürü ve Fransa Su Yolları Yönetim Kurulu Başkanı gösterilebilir.

düzenlemeler de yer almaktadır.²⁶² Bir atama yapılacağında öncelikle ilgili komisyon kamuya açık bir toplantı ile adayı dinleyecektir. Millet Meclisi ve Senato’da yer alan komisyon üyelerinin beşte üçlük çoğunluğu belirlenen adaya karşı ise cumhurbaşkanı ilgili atamayı yapamayacaktır.²⁶³

Öte yandan, Anayasa’nın belirli pozisyonlara aday gösterilmesine dair diğer hükümleri de 13. madde usulüne uygun olarak değiştirilmiştir. 2008 Anayasa değişikliklerinin ardından, 56. maddede belirtilen Anayasa Konseyi Başkanı ve Konsey’in üç üyesi, 65. maddede sayılan Yargı Yüksek Konseyi üyeleri ve 71. maddede düzenlenen ombudsmanın atamaları için öncelikle daimî komisyonlara danışılmalıdır. Bu atamalarda da daimî komisyonların, cumhurbaşkanının atanmasını istediği adaylar için mutlak bir direnme/veto yetkisi bulunmaktadır; komisyonlar tarafından beşte üç çoğunluk ile reddedilen adaylar cumhurbaşkanı tarafından atanamayacaktır.²⁶⁴

Fransa Anayasası’nın 13. maddesinin ikinci fıkrası; cumhurbaşkanına sivil ve askeri görevlilerin atanması görevini vermekte; beşinci fıkrası ise, atama yetkisine bazı kısıtlamalar getirmektedir. Anılan fıkraya göre, ilgili maddenin üçüncü fıkrasında belirtilenler dışında²⁶⁵, bir organik yasa ile belirlenmiş olan milletin ekonomik ve sosyal

²⁶² 13. maddenin uygulanmasına ilişkin Organik Kanun (*Loi organique no.2010-837*); <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000022511151&categorieLien=cid> adresinden 24.02.2020 tarihinde ulaşılmıştır.

²⁶³ EROĞUL, **Çağdaş Devlet Düzenleri**, s. 192-193.

²⁶⁴ KOSTADINOV, Biljana, “*President of the Republic Croatian Constitution’s Mimicry of the French Constitutional Model*”, **Revus**, Vol.: 28, 2016, p. 93.

²⁶⁵ 13. maddenin üçüncü fıkrasında, Bakanlar Kurulu tarafından ataması yapılacak unvan ve görevler sayılmıştır. Bunlar; Legion d’Honneur Büyük Şansölyesi, büyükelçiler ve fevkalade elçiler, Danıştay ve Sayıştay Üyeleri, 74. maddede düzenlenen denizaşırı

hayatı ya da hak ve özgürlüklerinin korunması açısından önemli görev ve unvanların atama yetkisi, her bir mecliste bulunan ilgili sürekli komisyonların kamuoyunun görüşünü almasından sonra kullanılır. İki komisyonun negatif oylarının toplamı, toplam oylarının beşte üçü ise cumhurbaşkanı atama yetkisini kullanamaz. İlgili sürekli komisyonlar, görev veya unvanlara göre kanunlar tarafından belirlenir.²⁶⁶

Meclis İçtüzüğü'nün 29/1. maddesi, daimî komisyonların atamalarla ilişkin kararını düzenler. Cumhurbaşkanının atamasından önce, görüş bildirmek üzere ilgili meclis daimî komisyonu çağrılarak, atanması öngörülen kişinin adı komisyona iletilir. Komisyon, İçtüzüğe uygun olarak toplanır ve muhalefet grubuna veya azınlık grubuna mensup üyeler arasından, ilgili atamaya uygun bir raportör atar. Atanması öngörülen kişi halka açık bir duruşmada komisyon tarafından dinlenir ve komisyon üyeleri gizli olarak oy kullanır. Son olarak, her iki mecliste bulunan daimî komisyonların oyları aynı anda sayılır; kullanılan oy sayısı, olumlu ve olumsuz oylar sonucunda karar cumhurbaşkanı ve başbakanı bildirilerek Resmî Gazete'de yayınlanır.²⁶⁷

Ayrıca, anayasa ve organik kanunlar tarafından bakanlar kuruluna atama yetkisi verilen diğer kamu görevlileriyle ilgili olarak da parlamento direnme yetkisine sahip

ülkelerdeki ve Yeni Kaledonya'daki Fransız hükümeti temsilcileri, yüksek rütbeli subaylar, üniversite rektörleri, valiler ve merkezi idarelerin yöneticilerdir. Fransa Anayasası, **Avrupa Birliği Üyeleri Bazı Ülkelerin Anayasaları**, Adalet Bakanlığı Yayın İşleri Dairesi Başkanlığı, Ankara 2011, s. 177.

²⁶⁶ Fransa Anayasası (1958); https://www.constituteproject.org/constitution/France_2008?lang=en adresinden 20.04.2019 tarihinde ulaşılmıştır. Türkçesi için bkz. Fransa Anayasası, **Avrupa Birliği Üyeleri Bazı Ülkelerin Anayasaları**, s. 177.

²⁶⁷ Fransa Meclisi İç Tüzüğü (Eylül 2019); <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/reglement.pdf> adresinden 24.02.2020 tarihinde ulaşılmıştır.

olacaktır. 2008 yılında yapılan değişiklikler, bakanlar kurulu tarafından yapılacak atamalar için de parlamentonun görüşünün alınmasını zorunlu kılmıştır. Bakanlar kurulu tarafından yapılacak atamalar parlamentonun her iki kanadında oluşturulacak ilgili komisyonlar tarafından değerlendirilir ve her iki meclisteki komisyonun da en az üçte iki çoğunluğuyla reddetmesi durumunda atama yapılmaz.²⁶⁸ Parlamento yalnızca, Legion d'Honneur Büyük Şansölyesi, büyükelçiler ve fevkalade elçiler, Danıştay ve Sayıştay üyeleri, 74. maddede düzenlenen denizaşırı ülkelerdeki ve Yeni Kaledonya'daki Fransız hükümeti temsilcileri, yüksek rütbeli subaylar, üniversite rektörleri, valiler ve merkezi idarelerin yöneticileri hakkında direnme hakkına sahip değildir.

Parlamentonun atama kararına direnmesi, parlamentonun yetki alanını genişletme yönünde atılmış bir adım olarak yorumlanabilir. 13. maddenin üçüncü fıkrasında sayılı atamalar dışında tüm üst düzey atamalar, meclisin her iki kanadında oluşturulacak komisyonlara danışılmak zorundadır. Yapılan anayasa değişikliğiyle birlikte, daha önce atamalar hakkında hiçbir müdahale yetkisi bulunmayan parlamento, direnme hakkına sahip olmuştur. Önerisi komisyonlar tarafından reddedilen bir cumhurbaşkanının atama yapamaması, yürütme organına ait olan atama yetkisinin yasama organı tarafından denetlenmesi anlamına gelir. Atama kararlarına direnme müessesesinin etkinliği henüz ölçülememiş olsa da Fransa'da cumhurbaşkanının atama yetkileri açısından meclise bir frenleme yetkisi verildiği görülmektedir. Bu sebeple, meclisin üst düzey yetkililerin atanması adına sahip olduğu direnme yetkisi, başkanlık sisteminde yer alan senato onayına benzetilebilir.²⁶⁹

²⁶⁸ ŞENCAN, “Çatışmacı Parlamentarizmden Melez Bir Çözüme: Fransa’da Yarı Başkanlık Sistemi”, s. 51; BENLİOĞLU, “Fransız Örneği Işığında Kohabitasyon Dönemleri: Cumhurbaşkanı ile Başbakan Çatışması ve Uyumu”, s. 90.

²⁶⁹ ŞENCAN, “Çatışmacı Parlamentarizmden Melez Bir Çözüme: Fransa’da Yarı

6. Öneri Niteliğinde Güvensizlik Oylaması

Öneri niteliğinde güvensizlik oylaması, parlamentonun başkandan bakanların azlini isteme yetkisine sahip olmasıdır. Başkanın sekreterlerini parlamento önünde siyasi açıdan sorumlu kılan bu müessese, genellikle Latin Amerika başkanlık sistemlerinde karşımıza çıkmaktadır.

Başkanlık sistemlerinde, yürütme yetkisi elinde olan başkan kendine yürütme işlerinde yardımcı olacak sekreterlerini atar. Fren ve denge mekanizmaları kapsamında Amerika’da başkan sekreterlerini atarken Senato’nun onayına ihtiyaç duyar. Bu durum aslında, yasama organının başkanın sekreterlerini ataması konusunda sahip olduğu anayasal negatif bir yetkidir.²⁷⁰ Latin Amerika örneklerinde ise meclisin başkanın atadığı sekreterlerin görevden alınmasına dair aktif bir yetkisi olduğu kabul edilmiştir. Bu aktif yetki, Latin Amerika sistemlerini başkanlık olarak nitelendirip nitelendirmeyeceğimiz konusunda tartışmalar yaratmıştır.²⁷¹ Ancak, öneri niteliğinde güvensizlik oylamasının, yasama organının yürütme organı üzerinde siyasi denetimini sağlayacak alternatif bir müessese olup olmadığı bu tartışmadan bağımsız düşünülmelidir.

Parlamentoya başkandan bakanların azlini isteme yetkisi verilmesi, Latin Amerika ülkelerinde yasamanın yürütme üzerinde denetimi açısından önemli bir yer tutar. Bu ülkelerden hiçbirinde, Amerikan sistemindeki gibi sekreterlerin Senato’nun onayıyla göreve başlaması benimsenmemiş ve bu uygulama yerine bakanların görevden

Başkanlık Sistemi”, s. 65.

²⁷⁰ ULUŞAHİN, **Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi**, s. 49-50; SHUGART, Matthew Soberg, CAREY, John M., **President and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**, Cambridge University Press, 1992, p. 107-109.

²⁷¹ Tartışma için bkz. AÇIL, **Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi**, s. 37-39.

alınabilmesi için farklı yöntemler izlenmiştir. Örneğin, Venezuela, Guatemala, Arjantin, Kolombiya ve Nikaragua Anayasaları'na göre parlamento güvensizlik oylamasıyla doğrudan bakanları görevden alma yetkisine sahipken²⁷²; Peru ve Uruguay Anayasaları'na göre, kollektif sorumluluğa sahip bakanlar hem göreve başlarken hem görev sırasında parlamento tarafından görevden alınabilmektedir.²⁷³

Öneri niteliğinde güvensizlik oylaması, başkanlık sistemi ile yönetilen ülkelerde parlamentonun belirli bir çoğunluğunun kararıyla başkanın sekreterleri hakkında güvensizlik oylamasına gitmesidir. Uygulaması itibarıyla parlamenter sistemdeki güvensizlik oylamasına ve gensoru müessesesine benzemektedir. Öneri niteliğinde

²⁷² Yasama organının, bakanları doğrudan görevden alma yetkisine sahip olması parlamenter sistemlerde yer alan bakanların siyasi sorumluluğuna gidilmesi uygulamasından farklı düşünülmektedir. Buradaki ilk fark, yürütme yetkisine sahip olan başkanın parlamentonun güvenine tabi olmamasıdır. İkinci fark ise, başkanın yeni bakanlar atayarak görevine devam edecek olmasıdır. Yani, parlamentonun güven oylaması mekanizması aracılığıyla doğrudan bakanları görevden alma yetkisi yürütme organının işleyişinde bir farklılık yaratmayacaktır. Birçok yazar tarafından da bakanların bireysel sorumluluğu başkanlık sistemine aykırılık olarak değerlendirilmemiştir. Esasen, kafa karıştıran ve tartışmalar yaratan durum Peru, Uruguay ve Haiti gibi kollektif sorumluluğun kabul edildiği düzenlemelerdir. AÇIL, **Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi**, s. 37.

²⁷³ Peru ve Uruguay Anayasaları'nda yer alan güven oylaması ve kollektif sorumluluğa ilişkin düzenlemeler ülke anayasalarının başkanlık sistemini mi yarı başkanlık sistemini mi benimsediği konusunda tartışmalar yaratmıştır. Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. SHUGART, CAREY, **President and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**, p. 112-115.

olmasının sebebi ise, başkanın hakkında güvensizlik oyu verilmiş sekreteri görevinden azledip azletmeme konusunda yetkiyi kendi elinde bulundurmasından kaynaklanır. Ayrıca, meclis tarafından başlatılan güvensizlik oylaması süreci, yasama organı tarafından siyasi amaçlar için de kullanılabilir. Örneğin, muhalefet bu müessese aracılığıyla yürütme gücü hakkındaki görüşlerini ortaya koyabilir.²⁷⁴

Yasama organı, yürüttüğü siyaset ve icraatları nedeniyle bir başkan sekreterinin görevden alınmasını istese ve ilgili sekreter görevden alınsa dahi, daha sonra başkan aynı görüşlerde başka bir sekreteri aynı göreve atayabilir. Aslında, parlamentoların, yürütme organının politikaları hakkındaki memnuniyetsizliğini ortaya koyduğu bu müessese, ahlaki bir kınamadan (*moral reprimant*) başka bir şey değildir. Birçok örnekte öneri niteliğinde güvensizlik oylaması, söz konusu başkan sekreterinin görevden alınması sonucunu doğurmamaktadır. Ancak, yine de yasama organının yürütmeyi zayıflatmak ve taciz etmek için kullanabileceği bir müessese olması nedeniyle, kınama yetkisi başkanın konumunu zayıflatmaktadır.²⁷⁵

Öneri niteliğinde güvensizlik oylaması müessesesi, Kosta Rika, El Salvador, Panama ve Paraguay Anayasaları'nda yer almaktadır. Paraguay Anayasası'nın 193 ve 194. maddelerine göre; Temsilciler Meclisi veya Senato, bakanları üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyuyla sorguya çekebilirken, sorguya gelmeyen veya tatmin edici açıklamalarda bulunmayan bir bakanın üye tamsayısının üçte ikisinin oyuyla görevden

²⁷⁴ ARCENEUX, Craig L., “*The Legislative Branch: The Centerpiece of Democracy Under Fire*”, **Democratic Latin America**, Routledge, New York 2016, p. 161.

²⁷⁵ PAYNE, ZOVATTO, DIAZ, **Democrasies in Developments: Politics and Reform in Latin America**, p. 94-95; ARCENEUX, “*The Legislative Branch: The Centerpiece of Democracy Under Fire*”, p. 161.

alınmasını talep edebilir. Başkan, bakanı görevden alıp almamakta serbesttir.²⁷⁶ Kosta Rika Anayasası'nın 121. maddesine göre; parlamento, bir bakana karşı güvensizliğini bakanın suç teşkil eden bir davranışı veya kamu yararını zedeleyen ağır bir hatası sebebiyle, toplantıya katılanların üçte ikisinin oyuyla belli eder.²⁷⁷ El Salvador Anayasası'nın 131. maddesine göre, parlamento özel komisyonlar tarafından yapılan bir araştırma veya soruşturma sonucunda elde ettiği delillere dayanarak başkandan bakanın azlını isteyebilir. Yalnızca, kamu güvenliği ve istihbarattan sorumlu bakanın insan haklarını ağır biçimde ihlaline dayanan azil talepleri başkan için bağlayıcıdır.²⁷⁸ Panama Anayasası'nın 161. maddesine göre, meclisin üye tamsayısının salt çoğunluğuyla bakanlar aleyhine gensoru önergesi vermesi durumunda, üye tamsayısının üçte ikisinin oyuyla gensoru önergesi kabul edilirse, başkan bakanı görevden alabilir.²⁷⁹ Öneri niteliğinde güvensizlik oylaması alternatifleri açısından, Kosta Rika Anayasası'nda kabul edilen oy oranının daha kolay sağlanabileceği görülmektedir. Bu durumda, Kosta Rika'da güvenilmeyen bir bakana karşı yasama organının bakanın azlını isteme olanağı artmaktadır.²⁸⁰

Öneri niteliğinde güvensizlik oylaması müessesesi; yasama organına, icraatları ve

²⁷⁶ Paraguay Anayasası (1992); https://www.constituteproject.org/constitution/Paraguay_2011?lang=en adresinden 10.10.2019 tarihinde ulaşılmıştır.

²⁷⁷ Kosta Rika Anayasası (1949); https://www.constituteproject.org/constitution/Costa_Rica_2015?lang=en adresinden 10.10.2019 tarihinde ulaşılmıştır.

²⁷⁸ El Salvador Anayasası (1983); https://www.constituteproject.org/constitution/El_Salvador_2014?lang=en adresinden 10.10.2019 tarihinde ulaşılmıştır.

²⁷⁹ Panama Anayasası (1972); https://www.constituteproject.org/constitution/Panama_2004?lang=en adresinden 10.10.2019 tarihinde ulaşılmıştır.

²⁸⁰ AÇIL, **Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi**, s. 35-37.

zayıf performansları nedeniyle başkanın sekreterlerini sorgulama ve görevden alma konusunda öneride bulunma yetkisi vermektedir. Müessese, yasama organının yürütmenin siyasetinden memnuniyetsizliğini tartışabilmesi anlamına geldiği için parlamenter sistemlerin kullandığı mekanizmalara benzetilebilir.²⁸¹ Bu müessese, başkanın sekreterlerini atama konusundaki yetkisine dair bir denetleme mekanizması olmasının yanı sıra; yasama organının, sekreterlerin yürütmüş oldukları siyasetleri desteklemediklerini kamuoyuna ve başkana iletmeleri anlamına gelmesi sebebiyle de yürütmenin siyasi sorumluluğun sağlanması için alternatif bir müessese olarak değerlendirilmiştir. Ayrıca, yürütme organını eylemlerini yerine getirirken daha dikkatli davranmaya yönelterek yürütmenin hesap verebilirliğinin sağlanmasına hizmet edecektir.

Öneri niteliğinde güvensizlik oylamasının tehlikeleri de söz konusudur. Halkın seçtiği devlet başkanının, birlikte çalışacağı sekreterleri atama yetkisi ile parlamentonun sahip olduğu güvensizlik oylaması yetkisi arasındaki çelişki düşünüldüğünde, bu müessesenin siyasi çıkmaz ve istikrarsızlık potansiyelini arttırdığı söylenebilir. Başkan, parlamentonun güvenini kaybeden bir sekreterin görevine devam etme kararı verebilmektedir. Bu durum, parlamento ile başkan arasında yeni bir çatışma alanı doğmasına sebep olacaktır. Bu sebeple müessese, sekreterlerin senatonun onayıyla göreve başladığı Amerika, Güney Kore ve Filipinler gibi ülkelerde yer alan uzlaşmacı tutumun aksine çatışmacı bir tutum ortaya çıkarma ihtimalini barındırmaktadır.²⁸²

²⁸¹ ARCENEUX, “*The Legislative Branch: The Centerpiece of Democracy Under Fire*”, p. 161.

²⁸² PAYNE, ZOVATTO, DIAZ, **Democrasies in Developments: Politics and Reform in Latin America**, p. 94-95; AÇIL, **Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi**, s. 59.

7. Başkan Yardımcısının Güvensizlik Oyuyla Görevden Alınması

Başkanlık sistemlerinde güvensizlik oyu mekanizmasının bir diğer alternatifi ise başkan yardımcısının güvensizlik oyuyla görevden alınması mekanizmasıdır. Bu mekanizmanın öneri niteliğinde güvensizlik oylamasından farkı; başkana kabul edip etmeme gibi bir olanak sunulmaması ve görevden alınan başkan yardımcısının yürütme organında tekrar görev alamamasıdır. Müessese, başkan yardımcısının yürütme organındaki görev ve yetkilerinin güçlü olduğu ülkeler açısından yürütmenin denetlenmesi için önem arz etmektedir. Örneğin; Venezuela Anayasası, başkan yardımcısının sistem içinde rolü sebebiyle başkan yardımcısının meclis tarafından görevden alınmasını özel olarak düzenlemiş ve nitelikli çoğunluk tarafından kabulü aramıştır.²⁸³

Başkanlık sistemlerinde başkan yardımcılarının önemi, anayasaya göre başkandan sonra “yürütmenin ikinci adamı” olmalarından kaynaklanmaktadır. Başkan yardımcısının önemi, başkanlık makamının geçici veya sürekli olarak boşalması durumlarında başkanın görev ve sorumluluklarını devralmasında yatmaktadır. Başkanın görevinin sona erdiği hallerde, genellikle yerine vekaleten başkan yardımcısının geçmesi ve başkandan kalan görev süresini doldurması beklenmektedir. Bu kuralın istisnası olarak, başkan yardımcısının başkan tarafından seçildiği ve meclisin güvensizlik oyuyla görevinden alınabildiği Venezuela gösterilebilir. Başka bir istisna ise, Şili’de başkanlık makamında boşalma olması halinde İçişleri Bakanı’nın Başkan’a vekalet etmesidir.²⁸⁴

²⁸³ PAYNE, ZOVATTO, DIAZ, **Democrasies in Developments: Politics and Reform in Latin America**, p. 94-95.

²⁸⁴ ANAYURT, Ömer, EKİNCİ, Ahmet, “*Tek Yapılı Yürütme Esasına Dayalı Hükümet Sistemlerinde Başkan Yardımcılığı Kurumu ve 2017 Anayasa Değişikliği ile Getirilen Sistemde Cumhurbaşkanı Yardımcılığı Kurumu Üzerine Karşılaştırmalı Bir Analiz*”,

Başkan yardımcısının ne şekilde göreve başladığı da bu aşamada önem kazanmaktadır. Anayasalarında başkanın görevinin sona ermesi halinde başkan yardımcısının başkanın yerine geçeceğine dair bir düzenleme bulunan devletler, başkan yardımcılarının da başkanlar gibi demokratik seçimler aracılığıyla halk tarafından seçilmesini şart koymuştur. Demokratik bir seçim ile göreve gelen başkan yardımcısının meşruiyetinin de yüksek olması beklenmektedir. Örneğin; 1841’de Amerikan Başkanı William Henry Harrison’ın ölümü üzerine Başkan Yardımcısı John Tyler, başkanlık görevini devralmış ve Senato tarafından başkanlık görev süresini doldurmasına karar verilmiştir.²⁸⁵

Anayasalarında yer alan vekalet hükümlerine rağmen, Latin Amerika ülkelerinde başkanın istifası, görevden alınması ya da yetersizliğine karar verilmesi durumlarında; boşalan başkanlık makamının görevdeki başkan yardımcısı tarafından doldurulmadığı örneklerle sık sık rastlanmaktadır. Başkanlık makamının boşalması sürecinde, başkan yardımcılığı makamı da bir şekilde boşaltılmakta ya da başkan yardımcısı görevde olmasına rağmen başkana vekalet edecek kişi parlamento tarafından seçilmektedir. Başkan yardımcılığı makamının boşalması halinde yeni başkan yardımcısının parlamento tarafından seçileceğine dair düzenlemeler, yeni başkan yardımcısı, başka bir deyişle, başkan halefinin parlamento tarafından belirlenmesi için anayasal zemini

Prof. Dr. Zafer Gören Armağanı, Yetkin Yayınları, Ankara 2017, s. 451, 464; UGGLA, Fredrik, “*Vice-presidents in Latin America: Between Bridge-building and Betrayal*”, **2016 Congress of The Latin American Studies Association**, (27-30 May 2016), New York, p. 4-6.

²⁸⁵ ANAYURT, EKİNCİ, “*Tek Yapılı Yürütme Esasına Dayalı Hükümet Sistemlerinde Başkan Yardımcılığı Kurumu ve 2017 Anayasa Değişikliği ile Getirilen Sistemde Cumhurbaşkanı Yardımcılığı Kurumu Üzerine Karşılaştırmalı Bir Analiz*”, s. 466.

hazırlamaktadır. Diğer bir deyişle, görevde bulunan başkan yardımcısının boşalan başkanlık makamına geçmesi, devlet başkanını görevden alan parlamento tarafından engellenmekte ve yine aynı parlamento tarafından başkanlık görevlerini yerine getirmesi bir başkan halefi seçilmektedir.²⁸⁶ Uygulamada; Ekvator Başkanı Bucharam ve Peru Başkanı Fujimori örneklerinde başkan yardımcılarının istifa ettikleri ve istifaya zorlandıkları, hatta parlamento tarafından baypas edildikleri görülmüştür.²⁸⁷

Başkanlık sistemlerinin “parlamentarizasyonu” tezini benimseyen siyaset bilimcilere göre Latin Amerika açısından mevcut durum giderek parlamenterleşmektedir. Carey, Latin Amerika’da anayasalar başkanlık olarak anılsa da, uygulamada, devlet başkanı değişikliklerinin yasama gücünün önceliğini arttırdığını ve haliyle daha parlamenter bir havayı işaret ettiğini söylemektedir. Aynı şekilde, Marsteintredet ve Berntzen de Latin Amerika başkanlıklarının gittikçe daha fazla parlamenter özellikleri benimseyerek esnekleştiğini savunmaktadır.²⁸⁸

²⁸⁶ UGGLA, “*Vice-presidents in Latin America: Between Bridge-building and Betrayal*”, p. 19-21; EKİNCİ, “*Latin Amerika Ülkelerinde Başkanın Sorumluluğunu İşletmek için Parlamentoların Kullandığı Araçlar*”, s. 23.

²⁸⁷ Başkanlık makamının daimî olarak boşaldığı hallerde, başkan yardımcısının geçici başkan olarak görev yaptığı örneklerde bulunmaktadır. Örneğin; Brezilya Başkanı Dilma Rousseff siyasi impeachment ile görevden alındıktan sonra yerine Başkan yardımcısı Michel Temer vekalet etmiştir. Yine, Ekvator Başkanı Gutierrez görevi terkettiği için meclis tarafından görevden alındıktan sonra Başkan yardımcısı Alfredo Palacio geçici başkan olarak atanmıştır. Ayrıntılı bilgi için bkz. EKİNCİ, “*Latin Amerika Ülkelerinde Başkanın Sorumluluğunu İşletmek için Parlamentoların Kullandığı Araçlar*”, s. 23, 39-43.

²⁸⁸ PEREZ-LINAN, Anibal, “*Rethinking Latin American Presidentialism*”, **Presidential**

Marsteintredet ve Berntzen, Latin Amerika'daki “başkanlık kesintileri” (*presidential breakdown*) süreçlerinin, siyasi kriz dönemlerinde başkanlığın nasıl işlediğini gösterdiğini ve bulunan çözümlerin Linz tarafından tanımlanan başkanlık kusurlarının bir kısmını hafiflettiğini savunmuştur. Yazarlara göre başkanlık kesintileri, başkanlık sistemlerinin kısmen yeni para-anayasal uygulamalar icat ederek krizler sırasında esnek bir şekilde çalışabileceğini gösterdiği gibi, bu uygulamaların bazı durumlarda “erken seçim, güven oylaması mekanizması ve başkanlık halefinin kongre seçimleri” gibi parlamenter sistemlerin krizlerle başa çıkmak için kullandığı esnek çözümlerden de esinlendiğini göstermektedir.²⁸⁹ Başka bir deyişle başkanlık kesintileri dönemlerinde; başkan yardımcısının başkana vekalet etmesi engellenerek, vekalet edecek kişinin parlamento tarafından seçilmesi uygulaması, sistemlerin parlamenter sistemlere esinlenmesinin bir örneği olarak görülebilir.

Venezuela Anayasası, başkan yardımcısının göreve başlaması ve görevden alınması açısından diğer Latin Amerika ülkelerinden farklı bir mekanizma öngörmüştür. Anayasa'nın 233. maddesine göre, başkan yardımcısı devlet başkanı tarafından atanır. Başkanlık makamının boşalması durumunda, 30 günlük bir süre içinde tekrar başkanlık seçimi yapılacaktır. Başkan tarafından atanan başkan yardımcısı, ancak, başkanlık makamının geçici olarak boşalması durumunda veya başkanlık süresinin son iki yılında

Impeachment and the New Political Instability in Latin America, Cambridge Studies in Comparative Politics, Cambridge University Press, Cambridge 2007, p. 206.

²⁸⁹ LLANOS, Mariana, MARSTEINTREDET, Leiv, “*Conclusions: Presidential Breakdowns Revisited*”, **Presidential Breakdowns in Latin America Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Democracies**, (Ed. Mariana Llanos, Leiv Marsteintredet), Palgrave Macmillan, New York 2010, p. 223.

başkanlık makamı boşalmışsa başkanın yerine geçecektir.²⁹⁰

Venezuela Anayasası'nın meclisin görev ve yetkilerinin düzenlendiği 187. maddesinin 10. fıkrasında; meclise bakanların yanı sıra başkan yardımcısının güvensizlik oylamasıyla görevden alınması yetkisi verilmiştir. Güvensizlik oylaması parlamento tarafından iki gün tartışıldıktan sonra üye tamsayısının beşte üçünün oyuyla kabul edilirse başkan yardımcısı görevden alınacaktır. Anayasa'nın 240. maddesinde yer alan başkan yardımcısının görevden alınması müessesesi şunları da içermektedir; meclisin üçte ikisinin oyuyla başkan yardımcısının görevi otomatik olarak sona erer, güvensizlik oylaması ile görevden alınan başkan yardımcısı aynı başkanlık süresi içinde tekrar başkan yardımcısı olarak atanamaz ve bakan olarak görev alamaz, bir başkanlık süresi içinde üç defa başkan yardımcısının güvensizlik oylamasıyla görevden alınması durumunda Başkan meclisi feshedebilir.²⁹¹

Düzenlemeye göre, aynı başkanlık dönemi içinde başkan yardımcısının üçüncü defa görevden alınması durumunda parlamento kendisini tehlikeye atmış olacak ve daha temkinli hareket edecektir. Başkan yardımcılığı makamında boşalma olması durumunda başkan, yeni başkan yardımcısını atayacak; her iki makamın aynı anda boşalması durumunda ise 30 gün içinde yeni seçim yapılacaktır. Böylelikle, parlamentonun yetkisini

²⁹⁰ ZINZI, Maddelana, “*Presidentialism and Parliamentary System in Latin America. Considerations on a Balance to Be Defined*”, **The Italian Law Journal**, Vol.: 5, No: 1, 2019, p. 244-245; ANAYURT, EKİNCİ, “*Tek Yapılı Yürütme Esasına Dayalı Hükümet Sistemlerinde Başkan Yardımcılığı Kurumu ve 2017 Anayasa Değişikliği ile Getirilen Sistemde Cumhurbaşkanı Yardımcılığı Kurumu Üzerine Karşılaştırmalı Bir Analiz*”, s. 467.

²⁹¹ Venezuela Anayasası (1999); https://www.constituteproject.org/constitution/Venezuela_2009?lang=en adresinden 20.05.2019 tarihinde ulaşılmıştır.

kötüye kullanacak şekilde kullanmasının da önüne geçilmiştir.

Halk tarafından seçilen başkan yardımcısının meclis tarafından görevden alınması halinde yeni başkan yardımcısının ne şekilde seçileceğinin veya başkanlık ve başkan yardımcılığı makamlarının aynı anda boşalması halinde nasıl bir yöntem izleneceğinin anayasalarda ayrıntılı olarak düzenlenmesi gerekmektedir.²⁹² Latin Amerika uygulamaları, başkan yardımcılarının vekalet görevleri, göreve başlamaları ve görevden alınmalarına dair hükümler ile başkanlık ve başkan yardımcılığı makamlarının aynı anda boşalmasına dair hükümlerin başkanlık sistemi içinde yasama ve yürütme organlarının dengesi açısından ne kadar önemli olabileceğini gözler önüne sermektedir.

Başkan yardımcısının güvensizlik oyuyla görevden alınması mekanizması, yasama organının yürütme organı üzerinde denetimi için kullanılabilir bir alternatiftir. Müessese, “hukuk düzeni içinde kullanılan bir müessese” olması nedeniyle parlamentonun başkan halefini seçmek için uyguladığı anayasa dışı yöntemlerden daha farklı olarak yorumlanmalıdır. Bu nedenle, müessesenin, diğer Latin Amerika ülkeleri için de yasama organı tarafından başkan yardımcısının görevine son verilmesi adına bir alternatif olarak kullanabileceği görülmüştür.

8. Parlamentonun Kendini Feshi

Karamustafaoğlu'na göre fesih, meclislerin görev sürelerini, seçim dönemi dolmadan önce sona erdiren işlemdir ve fesih hakkının kullanılması yeni bir seçime çağrı anlamına gelir.²⁹³ Modern dünyada fesih, kişileri ve sorunları iktidarın gerçek sahibi olan

²⁹² LLANOS, MARSTEINTREDET, “*Conclusions: Presidential Breakdowns Revisited*”, p. 224.

²⁹³ GÖZLER, Kemal, “‘Fesih’ ve ‘Seçimlerin Yenilenmesi’ Farklı Kavramlar mıdır? ‘Cumhurbaşkanının Meclisi Fesih Yetkisi Yoktur’ İddiası Üzerine Bir İnceleme”, 2017,

halkın önüne getirmeye yönelik demokratik bir işlev görmektedir. Fesih sonrası yapılacak genel seçimler aracılığıyla yasama ve yürütme arasındaki problemler halkın hakemliği ile çözülecektir.²⁹⁴

Yürütme organının fesih yetkisi, yürütmenin yasama organı üzerindeki silahı olarak görülmekte olsa da günümüzde bu konumundan uzaklaşarak devlet başkanının veya hükümetin erken seçim yapmak istediği zamanlarda kullandığı bir mekanizma haline gelmiştir. Parlamentonun kendisini feshi ise, aslında meclis hükümeti sistemlerinin bir özelliğidir. Örneğin; İngiltere’de Avam Kamarası’nın kendini feshetme yetkisi yoktur. Parlamenter sistemlerde meclisin çalışma yeterliliğini yitirmesi ve yürütmenin fesih yetkisinin zor koşullara bağlanması durumlarında bu yola gidildiği görülmüştür.²⁹⁵ Günümüzde parlamentonun kendisi feshetmesi müessesesi, parlamentonun halka başvurarak erken seçime gitmek istemesi olarak yorumlanabilir.²⁹⁶

<http://www.anayasa.gen.tr/fesih-yenileme.html>, Erişim tarihi:12.11.2019.

²⁹⁴ TEZİÇ, **Anayasa Hukuku (Genel Esaslar)**, s. 433; GÜL, **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemlerinde Yürütme**, s. 270.

²⁹⁵ TEZİÇ, **Anayasa Hukuku (Genel Esaslar)**, s. 432.

²⁹⁶ Doktrinde birçok yazar, fesih ve seçimlerin yenilenmesi kurumlarının aynı anlama gelebileceğini savunmuştur. Aradaki tek fark; fesih iradesiyle birlikte meclisin görevi sona ererken, seçimlerin yenilenmesinde yeni meclis kurulana kadar eskisinin göreve devam etmesidir. Bu fark, anayasa koyucunun tercihiine göre değişmektedir. Bu nedenle, sonuçları itibarıyla aynı olan fesih ve seçimlerin yenilenmesi kurumlarının aynı anlama geldiği savunulmuştur. ANAYURT, EKİNCİ, *“Tek Yapılı Yürütme Esasına Dayalı Hükümet Sistemlerinde Başkan Yardımcılığı Kurumu ve 2017 Anayasa Değişikliği ile Getirilen Sistemde Cumhurbaşkanı Yardımcılığı Kurumu Üzerine Karşılaştırmalı Bir Analiz”*, s. 484.

Makedonya Anayasası'nın 63. maddesinin dördüncü fıkrasına göre; meclis, toplam üye sayısının yarısından fazlası tasfiye için oy verdiğinde feshedilir. Anayasa'ya göre, meclis dört yıllık görev süresi içinde fesih kararı verirse, 60 gün içinde yeni seçimler yapılacaktır.²⁹⁷ Uygulamada, 116 milletvekilinden oluşan Makedonya meclisi, 2016 yılında 110 milletvekilinin “evet” oyu ile kendisini feshetmiş ve erken seçimlere gidilmesine karar vermiştir. Meclisin feshedilmesi önerisi, muhalefetteki Makedonya Sosyal Demokratlar Birliği'nden gelmiştir. Genel mecliste, bu kararın ülkede 2010 yılından itibaren devam eden siyasi krizin çözümüne ilişkin imzalanan Prjino Anlaşması doğrultusunda ve krizin çözümüne yönelik olduğunu bildirilmiştir.²⁹⁸

Türkmenistan Anayasası'nın 79. maddesinde; meclisin kendi kendini feshi düzenlenmiştir. Maddeye göre, Türkmenistan meclisi (*Mejlis*) üye sayısının üçte ikisinin oyuyla kendi kararına dayanarak kendini feshedebilir.^{299 300} Anayasa'da yer alan öz fesih müessesesi, meclisin seçiminin yenilenmesini devlet başkanının seçiminin yenilenmesine bağlamamaktadır. Ayrıca, öz fesih müessesesi için aranan üçte iki çoğunluk parlamentolar açısından ulaşılması en zor nitelikli çoğunluklardan biridir. Bu tarz bir

²⁹⁷ Makedonya Anayasası (1991); https://www.constituteproject.org/constitution/Macedonia_2011?lang=en adresinden 25.01.2020 tarihinde ulaşılmıştır.

²⁹⁸ Makedonya Meclisi'nin feshedilmesine ilişkin karar; <https://www.sabah.com.tr/dunya/2016/10/17/makedonya-meclisi-fesh-edildi> internet adresinden 25.01.2020 tarihinde ulaşılmıştır.

²⁹⁹ Türkmenistan Anayasası; https://www.constituteproject.org/constitution/Turkmenistan_2016?lang=en adresinden 20.05.2019 tarihinde ulaşılmıştır.

³⁰⁰ 79. maddede yer alan diğer durumlar ise, meclisin referandum ile feshi ve Meclisin yönetim organlarının kurulamaması halinde devlet başkanı tarafından feshi olup; Anayasa'ya göre, bu üç durumda meclisin görevi son bulacaktır.

nitelikli çoğunluk maddenin uygulanabilirliğini oldukça azaltacaktır.

Kırgızistan Anayasası'nın 78. maddesinde de benzer bir düzenleme kabul edilmiştir. Maddeye göre, Kırgızistan meclisi (*Jogorku Kenesh*), üye tamsayısının üçte iki çoğunluğuyla kendi kendine çözülme kararı verebilir, Jogorku Kenesh'in kendiliğinden dağılmasından itibaren 5 gün içinde, devlet başkanı erken seçim çağrısında bulunur ve ilan tarihinden itibaren en geç 45 gün içinde erken seçim yapılır.³⁰¹ Uygulamada, Akayev destekçileri 1993 Anayasası'na göre meclisin kendini feshetmesi ve seçimlere gidilmesi için bir kampanya başlatmışlardır. Ancak, mecliste kendini fesih için gereken üçte iki çoğunluğa ulaşılamamıştır. 1993 Anayasası'na göre devlet başkanının meclisi feshetme yetkisi olmadığı için, Akayev'in bu müesseseye yöneldiği görülmektedir.³⁰² Kuvvetler ayrılığı ilkesini ve başkanlık sistemini benimseyen 1993 Anayasası, Akayev dönemi ve sonrasında birçok defa değiştirilmiş olsa da parlamentonun kendini feshi müessesesi korunmuştur.³⁰³

Guatemala'da da 1993 Siyasi Krizi üzerine, Akayev döneminde yaşanan tasfiye kampanyasına benzer bir durum görülmüştür. Başkan Ramiro de Leon Caprio, parlamentonun feshedilmesi için milletvekillerinden istifa etmelerini istemiştir.

³⁰¹ Kırgızistan Anayasası; https://www.constituteproject.org/constitution/Kyrgyz_Republic_2016?lang=en adresinden 20.05.2019 tarihinde ulaşılmıştır.

³⁰² ALKAN, Haluk, “*Otoriter Yapılanma-Siyasi İstikrarsızlık Anlamında Kırgızistanda Anayasal Değişim*”, **Orta Asya'da Siyaset ve Toplum: Demokrasi, Etnisite ve Kimlik**, (Der. M. Turgut Demirtepe), Uluslararası Stratejik Araştırma Kurumu Yayınları, No: 59, 2012 Ankara, s. 4.

³⁰³ 2003 yılından itibaren Kırgızistan Anayasası çok fazla değişikliğe uğramıştır. Bu konu hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. İBA, Şeref, “*Kırgızistan'ın Anayasa Serüveni ve Jogorku Kenesh*”, **Avrasya Etüdleri Dergisi**, Yıl:15, Sayı:36, 2009, s. 50-60.

Anayasa’da meclisin kendini feshine yönelik anayasal bir hüküm bulunmadığı için, Anayasa Mahkemesi, meclisin tasfiyesinin ancak 116 kongre üyesinin istifa etmesi ve meclis tarafından bu konuda bir karar verilmesi durumunda gerçekleşebileceğine karar vermiştir. Mecliste anılan çoğunluğa ulaşılamadığı için meclisin kendini feshetmesi ya da başka bir deyişle tasfiyesi gerçekleşmemiştir.³⁰⁴ Bunun üzerine Başkan, 30 Ocak 1994’te 1985 Anayasası’nın 43 maddesinde değişiklik yapan bir referandum gerçekleştirmiş ve referandum sonrasında ağustos ayında genel seçimlere gidilmiştir. Guatemala’da yaşanan siyasi kriz dönemini ve sonrasını değerlendiren siyaset bilimciler, parlamentoyu siyaset alanından çıkarmak için hiçbir anayasal ve hukuksal müessese bulunmadığı için bu yöntemlere başvurulduğunu vurgulamıştır.³⁰⁵

Uygulamada örneklere bakıldığında parlamentonun kendini fesih kararını, kriz dönemlerinde olağanüstü bir çözüm yolu olarak kullandığı görülmektedir. Parlamentonun kendini feshi “meclisin erken seçim kararı” olarak yorumlandığında, doğru zamanda

³⁰⁴ Guatemala’da yaşanan yasama ve yürütme kilitlenmesi ile 1993 siyasi krizi hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. BJUNE, Maren Christensen, PETERSEN, Stina, “*Guarding Privileges and Saving the Day: Guatemalan Elites and the Settlement of the Serranazo*”, **Presidential Breakdowns in Latin America Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Democracies**, (Ed. Mariana Llanos, Leiv Marsteintredet), Palgrave Macmillan, New York 2010, p. 165-177.

³⁰⁵ BJUNE, PETERSEN, “*Guarding Privileges and Saving the Day: Guatemalan Elites and the Settlement of the Serranazo*”, p. 174-177; MUSTAPİC, Ana Maria, “*Presidentialism and Early Exits: The Role of Congress*”, **Presidential Breakdowns in Latin America Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Democracies**, (Ed. Mariana Llanos, Leiv Marsteintredet), Palgrave Macmillan, New York 2010, p. 28.

yapılan bir seçim ve halkın iradesiyle değişen bir meclis çoğunluğu, başkanın halk tarafından seçildiği sistemlerinde, yasama organıyla ilişkilerinde değişiklikler yaratabilir. Bu durumlarda, başkanın yetkilerini kullanırken yeni çoğunluğa göre hareket etmesi gerekecektir. Özellikle, ekonomik, siyasi ve sosyal krizlerin ardından yapılacak bir erken seçim, başkanlık sisteminde yürütme ve yasama organı arasında yeni bir soluk olabilecektir.

Meclisin kendini feshi müessesesinin, olağanüstü bir çözüm yolu olarak kullanılmasının dışında, yürütmenin siyasi sorumluluğun sağlanması açısından birebir bir etkisi görülmemektedir. Sartori'ye göre; parlamentolar, milletvekilleri seçimler sebebiyle gerektiğinden daha sık savaşmak zorunda kaldıkları için, feshedilmekten hoşlanmaz ve bu nedenle fesih meclisler için caydırıcı bir etkiye sahiptir.³⁰⁶ Bu nedenle, meclisin kendini feshi müessesesinin, yasama organının yürütme organı üzerinde denetim sağlaması açısından, etkisinin ve uygulanma alanının oldukça dar olacağı görülmektedir.

9. Karşılıklı Fesih

Karşılıklı fesih; birbirinden bağımsız olarak halk tarafından seçilen yasama ve yürütme organlarının, kendi seçimlerinin yenilenmesi bedeline katlanarak diğerinin varlığına son verebilmesidir. Örneğin; İsrail'de 1992 yılında yapılan anayasa değişikliği ile karşılıklı fesih uygulanmaya başlamıştır. Mainwaring ve Shugart'a göre; karşılıklı fesih, başkanlık sisteminde sistemin istikrarını engelleyecek çatışmalar olması halinde, başkan ve kongrenin kendi seçimlerinin yenilenmesini kabul ederek diğerinin varlığına son vermesi şekilde uygulanabilir. Müessese, başkanın sabit görev süresinin yol açacağı

³⁰⁶ SARTORI, **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği Yapılar, Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine Bir İnceleme**, s. 213-214.

problemleri de çözebilecektir.³⁰⁷

Shugart ve Carey; İsrail örneği, İtalya neo-parlamento teklifi³⁰⁸ ve Lijphart'ın Hollanda hükümet sistemi için yaptığı önerinin, başbakanın halk tarafından seçildiği alternatif bir rejim tipi olduğunu savunmuştur. Yazarlara göre, teklifler başbakanın ve meclisin eş zamanlı seçimi konusunda ortaklaşmıştır. Bu eş zamanlılık, başbakanın meclisi feshettiği ve meclisin başbakanı görevden aldığı her ihtimalde aynı şekilde işleyecektir. Böylece meclisin feshedilmesini isteyen başkan, yeniden seçilip seçilemeyeceğini hesaplamak zorundayken; başbakanı ve hükümeti güven oylamasıyla görevden alan bir meclis kendini feshetmiş olacaktır.³⁰⁹

İsrail, 1992 tarihli Temel Kanunu (*Basic Law: The Government*) kabul ederek 1996 ve 2001 yılları arasında başbakanın iki türlü çoğunluk sistemi ile halk tarafından seçildiği, bakanlar kurulunun parlamentonun güvenoyuna ihtiyaç duyduğu ve parlamento

³⁰⁷ YAZICI, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme**, s. 46.

³⁰⁸ Fransız önerisi, İtalya'da Serio Galeotti tarafından tanıtılmış ve öneri kurumların reformu üzerine yapılan tartışmalarda periyodik olarak ele alınmıştır. Duverger tarafından “neo-parlamenter sistem” olarak adlandırılan yeni modelin İtalyan ve Fransız taraftarları, Başbakan'ın halk tarafından seçilmesine ilişkin yeni anayasal mekanizmaların kurulması gerektiğini savunmuştur. İtalyan yasa koyucu 1993 belediye meclisleri reformunda bahsi geçen neo-parlamenter yürütme modelini kabul etmiş, belediye meclisleri için başarılı olan sistem daha sonra bölgeler açısından da kullanılmaya başlanmıştır. OTTOLENGHI, Emanuele, “*Choosing a Prime Minister: Executive–Legislative Relations in Israel in the 1990s*”, **The Journal of Legislative Studies**, Vol.: 10, Issue: 2/3, 2004, p. 271, 277.

³⁰⁹ SHUGART, CAREY, **President and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**, p. 163-164.

tarafından seçilen bir devlet başkanına sahip kendine özgü bir sistemle yönetilmiştir. İsrail hükümet sisteminde, İsrail meclisi (*Knesset*) hükümeti düşürürse kendini de feshetmiş olmakta; aynı zamanda başbakan, devlet başkanının onayıyla, *Knesset*'i feshederse kendisi de seçime gitmek zorunda kalmaktadır. *Knesset*'i fesheden bir başbakan, kendisini de azletmiş olacak; *Knesset* hükümete güvensizlik oyu verdiği zaman otomatik olarak kendi görevi de sona erecektir. Karşılıklı fesih olarak adlandırılan bu düzenlemenin esas amacı, sistemde yaşanan yasama-yürütme kilitlenmelerini engelleyerek hükümetin istikrarını sağlamaktır.³¹⁰

Aslında 1992 tarihli Temel Yasa, 1990'ların başından itibaren İsrail'in siyasi sisteminde reform getirmeye çalışan geniş bir girişimin parçasıdır. Reform, siyasetçilerin halkın egemenliğine el koymakla suçlandıkları bir “meşruiyet krizine” ve başbakanların istikrarlı hükümetler kuramamaları nedeniyle parlamenter sistem içinde yarattıkları “siyasi felce” tepki olarak ortaya çıkmıştır. Halkın doğrudan seçimler aracılığıyla başbakanı seçebileceği yeni sistemde, yasama ve yürütme organları “görevden alma ve erken seçim tehdidi” altında izledikleri siyasetlerden dolayı birbirlerine karşı hesap verebilir hale getirilmiştir. 1992 reformu uyarınca, hem hükümet hem de parlamento meşruiyetlerini başkanlık sistemlerine benzer bir şekilde doğrudan seçimlerden almıştır. Ancak, hükümetin görevine devam etmesi için parlamenter sisteme benzer bir şekilde güvenoyu alması gerekmiştir. Bu nedenle, bu dönemde hükümetin istikrarı, parlamentoya ve en önemlisi siyasi partilere bağlı olmuştur.³¹¹ Sistem, *Knesset*'i güçlendirirken,

³¹⁰ ONAR, “*Türkiye ’nin Başkanlık ya da Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli midir?*”, s. 80; SARTORI, **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği Yapılar, Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine Bir İnceleme**, s. 153, 159; GÜL, **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemlerinde Yürütme**, s. 128.

³¹¹ OTTOLENGHI, “*Choosing a Prime Minister: Executive–Legislative Relations in*

hükümetin politikalarına engel olmuş ve başbakanın tutarlı politikalar izleme yeteneğini zayıflatmıştır. Uygulamada, İsrail’de daha istikrarsız bir yönetime yol açmış ve İsrail 2001 yılında yaptığı anayasa değişikliğiyle parlamenter sisteme geri dönmüştür.³¹²

Hollanda 1969 tarihli anayasa reformu komisyonu azınlık görüşünde, devlet başkanı ve parlamentonun 4 yıllık süreler için halk tarafından seçildiği, sistemde bir kilitlenme olması durumunda her birinin yeni bir yürütme ve yasama seçimine gitme yetkisine sahip olduğu bir başkanlık sistemi kurgulamıştır. Sistem, karşılıklı fesih müessesesine benzer bir düzenlemeyi öngördüğü için İsrail’in *sui generis* hükümet sistemiyle benzerlikler taşımaktadır.³¹³

Shugart ve Carey’e göre; karşılıklı fesih müessesesi hem güvensizlik oylaması hem de fesih mekanizmaları açısından süreci başlatan gücün tekrar seçilmesini zorunlu tuttuğundan karşılıklı bir hayatta kalma mücadelesine benzetilebilir. Müessese, yasama

Israel in the 1990s”, p. 266-267.

³¹² İsrail’de halkın Başbakan’ın yanı sıra yasama çoğunluğunu da seçebilmesini sağlayan bir mekanizma geliştirilememesi, sistemin istikrarı ve Başbakan’ın genel olarak etkili liderlik sağlama yeteneği üzerinde büyük bir sıkıntı yaratmıştır. Başbakan ve Knesset için ayrı oy pusulaları kullanılması seçmeni, seçimlerden önce partilerin belirli bir aday üzerinden verdiği taahhütlere yoğunlaştırmış; bu durum, mecliste oyların daha ideolojik veya mezhepsel çıkarları olan partilere doğru vurgulu bir şekilde bölünmesini teşvik etmiştir. Diğer bir deyişle yeni sistem, merkezci bir eğilimi teşvik etmek yerine seçmeni siyasi yelpazenin çevresine taşımıştır. OTTOLENGHI, “*Choosing a Prime Minister: Executive–Legislative Relations in Israel in the 1990s*”, p. 272.

³¹³ LIJPHART, Arend, **Çağdaş Demokrasiler Yirmibir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri**, (Çev. Ergun Özbudun, Ersin Onulduran), Yetkin Yayınları, İstanbul, s. 69-70.

ve yürütme güçlerinin birbirini dengede tutmasını sağlayacaktır. Ancak, böyle bir durumda dahi seçilen başbakan dışında hükümeti oluşturan kişilerin ne şekilde seçileceği veya nasıl görevden alınacağı önem taşımaktadır. Örneğin, İsrail sistemine göre, başbakan tarafından seçilen hükümet üyeleri parlamentonun onayına sunulmaktadır. Başbakan görevde bulunan hükümet üyelerini görevden alma yetkisine sahiptir. Yazarlara göre; İsrail önerisi üzerinde düşünüldüğünde, başbakanın görevden alma prosedürünü yapıcı güvensizlik oyu mekanizmasına benzer bir şekilde kurgulamak yasama ve yürütme arasındaki dengeyi nihai şekilde uzlaştıracaktır. Bu durumda, yazarların tavsiyesi, “başbakanın bakanlar kurulunu görevden alırken yeni adayları meclisin onayına sunması zorunluluğu da içeren bir karşılıklı fesih müessesesi” olarak düşünülebilir.³¹⁴

Karşılıklı fesih müessesesi, Shugart ve Carey’in önerdiği bakanların görevden alınmasına dair yetki kısıtlamalarını içermese dahi, parlamenter ve başkanlı-parlamenter sistemler açısından hükümet krizlerini çözmeye yardımcı olacak alternatif bir müessese olarak düşünülebilir. Özellikle, çok partili bir siyasi sistemde seçilmiş bir devlet başkanı ve yasama çoğunluğunun her zaman için uyumlu olmadığı düşünülürse, başkanın meclisi fesih yetkisini zayıflatmak açısından bu müessese oldukça elverişli olacaktır.³¹⁵ Ancak bu durumun, İsrail örneğinde yaşandığı gibi istikrarsız hükümetlere yol açabileceği unutulmamalıdır.

Lijphart’a göre; yarı başkanlık sistemlerinde devlet başkanının parlamentoyu fesih yetkisini kullanabildiği bilinmektedir. Ancak, melez bir başkanlık sisteminde

³¹⁴ SHUGART, CAREY, **President and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**, p. 164.

³¹⁵ SHUGART, CAREY, **President and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**, p. 164-165.

parlamentoya da bu konuda süreci başlatma hakkı verilebilir. Bu durumda, erken seçimler çok istisnai durumlarda gerçekleşeceği için hem yasama hem de yürütme organları açısından bir tehdit unsuru olacak ve başkanlık sisteminin özü korunmuş olacaktır. Karşılıklı fesih müessesesi, yapılan seçimler aracılığıyla yürütme gücünü hesap verir hale getirecektir.³¹⁶

Karşılıklı fesih, süper başkanlık sistemi gibi başkanın çok fazla yetkiyle donatıldığı sistemlerde, devlet başkanının yetkilerini kullanırken yasama organı tarafından sınırlanabilmesini de sağlayabilir. Başkanın parlamentoyu fesih yetkisine karşılık olarak, parlamentoya başkanı görevden alma yetkisi tanımak yetkileri “simetrik” bir hale getirerek kilitlenmeleri kırabilir. Bu durum, Weimar Anayasası’nın başarısız olmasının nedenlerinden biri olarak görülen, başkanın meclisi fesih yetkisini kötüye kullanmasını engelleyerek hükümetlerin daha uzun süreli olmalarını sağlayabilir.³¹⁷

Karşılıklı fesih, başkanlık sisteminde, yasama organının yürütme organı üzerinde denetim sağlaması için de kullanılabilir bir alternatif müessesedir. Ancak, bu durum yasama organı penceresinden bakılarak alternatif bir müessese olarak yorumlanmakla birlikte, yürütme organının da yasamanın görevine son verebileceği gözden kaçırılmalıdır. Özellikle güçlü ve halkın desteğini arkasına alan bir devlet başkanı, anlaşılmadığı ve isteklerini kabul ettiremediği bir yasama organını bu müesseseyi kullanarak değiştirebilme imkânı sağlayacaktır.

³¹⁶ LIJPHART, **Çağdaş Demokrasiler Yirmibir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri**, s. 69-70.

³¹⁷ YAZICI, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme**, s. 105-106, 109; SHUGART, CAREY, **President and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**, p. 164.

10. Başkanlık Kararnamelerinin Meclis Tarafından Denetlenmesi

Başkanlık sistemlerinde, anayasa ile başkana tanınan kararname çıkarma yetkisi, yasama organında kendisine muhalif görüşü destekleyen bir çoğunluk olması durumunda, başkanın uzlaşmaksızın kişisel politikalarını sürdürmek için kullandığı bir yetki halini almaktadır. Bu durumlarda, başkan, yasama çoğunluğunun taleplerine aykırı bir şekilde kararnameler yoluyla yönetim yetkisini kullanabilir.^{318 319}

Başkanlık kararnamelerinin yasama organı, halk ya da yargı organı tarafından denetlenemediği durumlar iktidarın kişiselleşmesine yol açabilir. Sartori, başkanın kararname çıkarma yetkisini “*decretismo, işlemeyen bir sistemin (veya ona karşı) fonksiyonel olmayan bir cevabıdır.*” şeklinde yorumlamıştır. Burada decretismo kavramı, başkanın kararnameler yoluyla yasama organını pas geçerek kanun yapması ve bu yetkiyi aşırı derecede kullanması, hatta bazen kötüye kullanması anlamında kullanılmıştır.³²⁰

³¹⁸ YAZICI, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme**, s. 86.

³¹⁹ Brezilya Anayasası’nın 62. maddesinde yer alan aciliyet kelimesinin nitelemesini kullanarak yasama organına kabul ettiremediği düzenlemeleri kararnameler aracılığıyla yürürlüğe koyan Başkan Sarney, kendi görev süresi içinde 142 kararname çıkartmıştır ve bu sayı dört günde bir kararnameye denk gelmektedir. Arjantin ve Peru Anayasaları’nda da başkanlık kararnameleri kullanılarak bir aciliyet ve ihtiyaç durumu gözetilmeksizin başkanın kararname yoluyla kanun yapma yoluna başvurusu örneklerine rastlanmıştır. SARTORI, **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği Yapılar, Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine Bir İnceleme**, s. 213, 221-222; YAZICI, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme**, s. 86.

³²⁰ SARTORI, **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği Yapılar, Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine Bir İnceleme**, s. 213, 221.

Anayasalar, başkanlık kararnamelerini kabul etme ya da veto etme yetkisini meclise verebileceği gibi; bir başkanlık kararnamesinin meclis tarafından açıkça reddedilmedikçe yürürlükte kalacağına veya meclis denetimine tâbi olduğuna dair hükümler de içerebilir.³²¹ Başkanlık kararnamelerinin meclis tarafından denetlenmesi, başkanın kararname çıkarma yetkisi konusunda yasama organına karşı sorumlu olması anlamına gelerek yasama ve yürütme kuvvetlerini dengeleyecektir. Latin Amerika başkanlık sistemlerinde, başkanın kararname çıkarma yetkisinin kontrol edilmesi veya sınırlandırılması için adımlar atılarak “yasama organları” tekrar güçlendirilmeye çalışılmaktadır.³²²

1991 Kolombiya Anayasası ve Arjantin Anayasası’nda 1994 tarihli değişiklikler ile başkanın olağan veya olağanüstü dönemlerde çıkardığı kararnamelerle yasama yetkisini eline almasının önüne meclisin kararnameleri denetimi ile geçilmiştir. Kolombiya Anayasası’nın 214 ve 215. maddesine göre; olağanüstü dönemlerde başkanın çıkardığı kararnameler, Kongre ve Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenir. Maddeye göre, olağanüstü dönem kararnameleri yayımından itibaren bir yıl içinde Kongre tarafından değiştirilebilir veya yürürlükten kaldırılabilir. Ayrıca, kararnameler yayımından bir sonraki gün Anayasa Mahkemesi’ne sunulur, hükümet tarafından bu süre içinde mahkemeye sunulmayan kararnameler için Anayasa Mahkemesi re’sen inceleme yapmak ve anayasaya uygunluk hakkında karar vermekle yükümlüdür.³²³

³²¹ YAZICI, Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme, s. 30.

³²² PAYNE, ZOVATTO, DIAZ, **Democrasies in Developments: Politics and Reform in Latin America**, p. 111.

³²³ Kolombiya Anayasası (1991); https://www.constituteproject.org/constitution/Colombia_2015?lang=en adresinden 07.09.2019 tarihinde ulaşılmıştır; AÇIL, **Latin Amerika**

1991 Kolombiya Anayasası öncesinde başkanın sahip olduğu geniş olağanüstü hâl yetkileri, olağanüstü hâl dönemi kararnamelerinin herhangi bir konu sınırlaması olmaksızın çıkarılabilmesi ve kararnameler için herhangi bir siyasi denetim usulü öngörülmemiş olması, başkanların kararname yetkilerini muhalif yasama çoğunluğunu aşmak için kullanmasına ve denetlenememesine yol açmıştır. 1991 tarihli Kolombiya Anayasası başkanın olağanüstü hâl yetkilerini kısıtlarken kararname çıkarma yetkisi için meclis ve mahkeme denetimi öngörmüştür.³²⁴ Shugart ve Carey’e göre, 1991 Anayasası öncesinde Kolombiya Başkanı, Brezilya’dan sonra, en güçlü kararname yetkisine sahipken; değişiklik sonrasında durum tersine dönmüştür. Yazarlara göre bunun sebebi; yeni anayasanın başkanın geniş kapsamlı kararname çıkarma yetkisine koyduğu sınırlamalar ve meclisin kararnameler üzerindeki denetim yetkisidir.³²⁵

Ülkelerinde Başkanlık Sistemi, s. 152.

³²⁴ Kolombiya’da, başkan “iç karışıklık” veya ekonomik acil durum ilan ederek kararname çıkarma yetkisi elde etmektedir. Başkanın olağanüstü dönemlerde çıkardığı kanun hükmünde kararnameler anayasal güvenceleri ihlal ettikleri takdirde Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilebilecektir. Ayrıca, kongre istediği zaman kararnameleri iptal edebilir veya değiştirebilir. Ancak uygulamada, başkanlar bu tür acil durumları çok az gerekçe ile beyan edebilmişlerdir. PAYNE, ZOVATTO, DIAZ, **Democrasies in Developments: Politics and Reform in Latin America**, p. 90; AÇIL, **Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi**, s. 152.

³²⁵ Shugart ve Carey; bir başkanlık sisteminde başkana kısmi veto, üstün bütçe otoritesi veya geniş kapsamlı kararname çıkarma yetkisinden herhangi birisi sağlanmışsa, parlamentonun yürütmenin politikalarını uygulama ve düzenleyici faaliyetlerini denetleme kabiliyetinin kısıtlanacağını söyler. Yazarlara göre, 1991 Anayasası öncesinde Kolombiya Başkanı bu üç özelliğe hepsine birden sahiptir. SHUGART, CAREY,

Arjantin Anayasası'nın 99. maddesinin üçüncü fıkrasına göre; başkanlık kararnameleri, bakanlar kurulu başkanı tarafından on gün içinde meclisin iki kanadının da bulunduğu Daimî Komite'ye (*Standing Bicameral Committee*) gönderilir; Daimî Komite kararnamelere ilişkin bir rapor hazırlayarak, meclis genel kurulunda derhal değerlendirilmek üzere, raporu on gün içinde meclise gönderir. Daimî Komite, meclisin iki kanadında bulunan partilerin siyasi temsilini orantılı olarak yansıtacak şekilde oluşturulur.³²⁶ Kararnameler, meclisin her iki kanadı tarafından onaylanırsa yürürlükte kalır. Bu konuda bir süre belirlenmemiş olsa da onaylama veya reddetme konusunda bir hareketsizlik, örtülü bir onay olarak da düşünülmemiştir. Meclisin kararnameleri reddetmesi için hiçbir zaman kısıtlaması yoktur. Başka bir deyişle, yasama organı istediği zaman kararnameleri yürürlükten kaldırma yetkisini kullanabilir.³²⁷

1994 değişiklikleri ile birlikte Arjantin'de kararnameler anayasal bir temel kazanmıştır. Anayasa, yasama organının denetiminden geçecek kararnameler için birtakım şartlar öngörmüştür. Anayasa'nın 99. maddesine göre, seçim sistemi, siyasi partiler, ceza hukuku ve mali hukukla ilgili konularda başkanlık kararnamesi çıkarılamaz.

President and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics, p. 150-151, 277.

³²⁶ Arjantin Anayasası (1853); https://www.constituteproject.org/constitution/Argentina_1994?lang=en adresinden 26.02.2019 tarihinde ulaşılmıştır.

³²⁷ Arjantin Anayasası, 1994 yılı değişikliklerine kadar olağanüstü kararnameler ile ilgili bir hüküm öngörmemesine rağmen, başkanların istisnai olarak bu yetkisi kullandıkları görülmüştür. Ancak, 1989 yılında başkan seçilen Menem görev süresi olan 5 yıl içinde 356 kararname çıkarmıştır. Menem sonrası yapılan değişikliklerle, kararnamelere ilişkin sınırlamalar ve denetim mekanizmaları öngörülmüştür. AÇIL, **Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi**, s. 153-154.

Kanunlara aykırı kararnameler kesin olarak hükümsüz sayılır. Ayrıca, yalnızca olağanüstü koşullar nedeniyle olağan kanun koyma sürecinin işletilemediği zamanlarda kararname çıkartılabilir. Ancak, olağanüstü koşulların varlığının veya olağan kanun koyma sürecinin izlenip izlenemeyeceğinin nasıl belirleneceği konusunda boşluk vardır.³²⁸

Bu nedenle, 2006 yılında kararnamelerin meclis tarafından ne şekilde denetleneceğine dair düzenlenen tüzüğe kadar, yasama organı başkanlık kararnamelerini denetleme yetkisini kullanamamıştır. Yapılan tüzük ise kararnamelerin denetimi hakkındaki anayasal hükmün uygulanmasını bir hayli zorlaştırmıştır. Örneğin; kararnamelerin yalnızca iki meclis tarafından birlikte reddedilebileceği ve parlamento tarafından verilen karara kadar kararnamenin yürürlükte kalacağına dair hükümler meclisin denetleme yetkisini sınırlamıştır. Ayrıca hüküm, anayasada yer alan Kongre'nin “zımni onay yasağını”³²⁹ açıkça ihlal etmektedir.³³⁰

³²⁸ Örneğin, Anayasa'da Kongre tarafından olağan yollarla yasa yapılamaması durumunda zorunluluk ve acil durum kararnamelerinin çıkarılacağına dair kısıtlamaya rağmen, başkanlık kararnamelerin yalnızca %38'i Kongre'nin yasama sezonunda olmadığı zamanlarda çıkarılmış, %62'si yasama döneminde çıkarılmıştır. GABRIELE, Florencia Inés, **Argentina's Delegative Democracy: A Case Study**, Northeastern University Massachusetts 2013, <https://repository.library.northeastern.edu/files/neu:1839/fulltext.pdf>, Erişim Tarihi: 26.02.2020, p. 153-154, 168.

³²⁹ Arjantin Anayasası'nın 28. maddesine göre; her meclisin iradesi açıkça belirtilmelidir, zımni veya farazi onay her durumda hariç tutulur.

³³⁰ ROSE-ACKERMAN, Susan, DESIERTO, Diane A., VOLOSIN, Natalia, “*Hyper-Presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and Philippines*”, **Berkeley Journal of International Law**, Vol.: 29, Issue: 1, Berkeley 2011,

Uygulamada, anayasal düzenlemeye rağmen kısıtlamalara aykırı olarak düzenlenen başkanlık kararnamelerine de rastlanmaktadır. 2009 yılında Başkan Kirchner, dış borçların Merkez Bankası tarafından ödenmesi için kararname çıkarmıştır. Merkez Bankası Başkanı'nın kararnamenin yerine getirilemeyeceğini açıklaması üzerine, başka bir kararname çıkararak Merkez Bankası Başkanı'nı görevden almak istemiştir. Kararnamelerin alt mahkemeler tarafından askıya alınarak Yüksek Mahkeme tarafından incelendiği ve Kongre tarafından reddedilmek üzere olduğu bir aşamada ise Kirshner, ilk kararnameyi iptal etmiştir.³³¹ Bu olay, kararnamelerin denetlenmesi müessesesine ilişkin ironik bir örnek olarak gösterilebilir.

Başkanlık kararnamelerinin meclis tarafından denetlendiği sistemlerde, başkan çıkardığı kararnameleri parlamentonun onayına sunduğu için kararnameleri çıkarırken parlamentoyla uyumlu davranışlar sergilemesi gerekecektir. Müessese, yasama organlarının yürütme organı üzerindeki denetleme ve dengeleme işlevini tekrar kazanmasını sağlayabilir. Ayrıca, kararnamelerin denetimi, yürütmenin yasama alanına doğru genişlemesinin önüne geçerek sistemin delegasyoncu bir demokrasi haline gelmesine engel olabilir.

p. 262.

³³¹ YALÇIN, Zülfü, Karşılaştırmalı Hukukta Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Diyarbakır 2018, s. 129; İlgili kararname ve sonrasındaki yasal süreç için ayrıca bkz. ROSE-ACKERMAN, DESIERTO, VOLOSIN, “*Hyper-Presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and Philippines*”, p. 262.

11. Çift Meclis Sistemi

Çift meclis sisteminin federal yapı ile birlikte yer aldığı sistemlerde, bu müessesenin yasama organının yürütme organı üzerinde siyasi sorumluluğunun sağlanmasında önemli bir etkiye sahip olduğu bilinmektedir. Ayrıca, üniter ve bölgesel devletler tarafından da çift meclis sistemi denetleme ve dengeleme mekanizması olarak tercih edilebilmektedir.

Çift meclis, parlamentonun iki kanatlı olduğu ve yasama yetkisinin bu iki kanat tarafından kullanıldığı meclislerdir. Çift meclis sisteminde, kural olarak yetkileri birbirine eşit ya da birinci meclisin yetkisinin daha fazla olduğu iki meclis bulunur. Federal devletlerde bu meclislerden biri nüfus esasına dayanırken, diğeri federe birimlerin eşit temsili esasına dayanmaktadır. Bu durumda, ikinci meclisler federe devletlerin temsili gibi önemli bir rol üstlenmektedir. Amerikan Anayasası'nda, ikinci meclis icranın egemenliğine karşı bir güvence olarak görülmüş; yürütme ve meclis arasında kontrol ve dengeyi güçlendirmek açısından çift meclis sistemi liberal anayasacılığın temel ilkelerinden biri olarak sayılmıştır.³³² Doktrinde genel olarak, federe devletlerin merkezi karar alma süreçlerine dahil olabilmeleri için federal sistemlerde çift meclisli yapının zorunluluğu kabul edilmiştir. Lijphart, çift meclis sisteminin federalizmin tali bir unsuru olduğunu savunmaktadır.³³³

Federal yapılarda siyaset yarışı, federe devletler ve federal devletlerde olmak üzere iki ayrı düzeyde gerçekleşmektedir. Başkanlık seçimini kazanamayan bir siyasi

³³² HEYWOOD, **Siyaset**, s. 488-489; AÇIL, **Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi**, s. 81; GÖNENÇ, **Siyasi İktidarın Denetlenmesi-Dengelenmesi ve Yargı**, s. 74.

³³³ YAZICI, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme**, s. 70.

parti, siyaset dışı kalmadan federe devletler seçimlerine katılabilir ve başarı sağlayabilir. Başarı sağlaması durumunda anayasanın federe devlete bıraktığı yetkilere sahip olabilir. Siyaset yarışının yanı sıra, hem merkezi yönetimin hem de bölgesel yönetimlerin münhasır yetkileri bulunmakta ve birinin diğerinin alanına müdahale etmesi söz konusu olmamaktadır. Bu durumda federal bir devlet yapısı, devlet başkanının elindeki güç birikimini dengelemektir.³³⁴

Uygulamada, tek meclisli federal devletlere örnekler görülmekte ve federe devletlerin merkezi karar alma sürecine dahil edilmesi tek meclisli federal devletlerde de mümkün olmaktadır.³³⁵ Ancak, federal devletler açısından çift meclis sisteminin üstünlüğünü koruduğu bilinmektedir. Üniter ve bölgesel devletler tarafından da çift meclis sisteminin oldukça sık tercih edildiği görülmektedir. Bölgesel devletler açısından federal devletlere benzer bir şekilde bölgelerin temsili ikinci meclislerin tercih edilme sebepleri arasında yer alırken, üniter devlet yapılanmaları açısından çift meclis sisteminin benimsenmesinin tek sebebi denetleme ve dengeleme unsurlarına yeni bir unsur eklemek olabilir.³³⁶

Çift meclis sistemi anayasa literatüründe en sık tartışılan konulardan biridir. Sistemi destekleyenlerin temel argümanları; ikinci meclislerin birinci mecliste oluşacak çoğunluğu ve birinci meclisi dengeleme işlevi göreceği, bu sayede kanunların yapım sürecinin daha özenli bir şekilde ilerleyeceği ve anayasaya aykırı kanunların önüne geçileceği, iki meclisli bir yasamanın yürütmeyi daha etkin bir şekilde denetleyeceği

³³⁴ YAZICI, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme**, s. 70; AÇIL, **Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi**, s. 81-82.

³³⁵ AÇIL, **Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi**, s. 82.

³³⁶ KABOĞLU, **Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar)**, s. 113; GÖNENÇ, **Siyasi İktidarın Denetlenmesi-Dengelenmesi ve Yargı**, s. 88.

üzerinde yoğunlaşmıştır. Montesquieu ve Madison, ikinci bir meclisin yasama ve yürütme erklerinin dengelenmesi için bir garanti olacağını işaret etmiştir. Çift meclis sistemi, kabine politikalarını uygulamak için birden fazla çoğunluğun rızasını gerektirdiği için, özellikle yürütme gücünün yoğunlaştığı durumlarda bir dengeleme mekanizması olarak görülmüştür.³³⁷

Sisteme yapılan eleştirilerin en önemlisi ise; ikinci meclisin yasama organının kanun yapım sürecini yavaşlatacağına ve hükümetlerin icraatlarını engelleyeceğine ilişkindir. Ayrıca, ikinci meclislerin demokratik bir nitelikte olmadığı, genellikle muhafazakâr olduğu ve her iki meclisin aynı şekilde seçildiği bir sistemde ikinci meclise gerek olmayacağı da savunulmaktadır. Uygulamada, yürütmenin hızlı kararlar vermek için güçlenmesi gerektiği kabul edilerek, hükümetlerin icraatlarını engelleyecek ikinci meclislerden vazgeçildiği ve çift meclisli yapılardan tek meclisli yapılara dönüldüğü görülmektedir.³³⁸

Parlamentolararası Birlik'in (IPU) verilerine göre; dünya üzerinde 114 ülke tek meclisli bir sistemi, 79 ülke ise çift meclisli sistemi kabul etmiştir.³³⁹ Çift meclislilik,

³³⁷ GÖNENÇ, **Siyasi İktidarın Denetlenmesi-Dengelenmesi ve Yargı**, s. 88; VATTER, Adrian, *"Bicameralism and policy performance: The effects of cameral structure in Comparative Perspective"*, **The Journal of Legislative Studies**, Vol.: 11, Issue: 2, April 2005, p. 206-209; PAYNE, ZOVATTO, DIAZ, **Democrasies in Developments: Politics and Reform in Latin America**, p. 307.

³³⁸ GÖNENÇ, **Siyasi İktidarın Denetlenmesi-Dengelenmesi ve Yargı**, s. 88; VATTER, Adrian, *"Bicameralism and policy performance: The effects of cameral structure in Comparative Perspective"*, p. 206-209.

³³⁹ Tek ve çift meclisli ülkelerin analizi için; http://archive.ipu.org/parlinee/ParliamentStructure.asp?LANG=ENG®ION_SUB_REGION=All&Submit1=Launch+query

siyasi yöneticiler üzerinde klâsik anlamda potansiyel kontrol sağlayan anayasal bir müessese olmaya devam etmektedir.³⁴⁰ İkinci meclis, halen hem parlamenter sistemler hem de başkanlık sistemleri açısından modern analizlerin önemli bir parçasıdır. Bu nedenle, mevcut çift meclisli sistemlerin çeşitliliği ve bazı ikinci meclislerin zayıflığı ya da istikrarsızlığı göz önüne alındığında; siyaset bilimciler hangi özelliklerin, birinci meclislerin ve yürütme organlarının siyasi kararlarına gerçek anlamda etki eden güçlü bir çift meclis sistemi yarattığına odaklanmıştır.³⁴¹ Tsebelis and Money’e göre; çift meclis sisteminin bir denetim müessesesi olarak düşünüldüğü örneklerin neredeyse yarısı, her iki meclisin de yasama konusunda güçlü yetkilere sahip olduğu güçlü bir çift meclisi tercih etmektedir. Güçlü çift meclisler özellikle federal sistemlerde federal devlet ile bölgesel birimler arasında güç paylaşımına olanak tanıdığı için kabul görmüştür. Aynı zamanda güçlü ve meşruiyete sahip bir ikinci meclisin, birinci meclisi ve yürütme organını denetleyebileceği düşünülmektedir.³⁴²

Çift meclis sisteminde, ikinci meclislerin görüşme usulleri ve denetim yetkilerinin birinci meclisten farklı olması ve ikinci meclislerin feshedilememesi devletin iç denetim yollarını güçlendirmektedir. Farklı seçim sistemine sahip bir ikinci meclis, çoğunlukçu

adresinden 27.02.2020 tarihinde ulaşılmıştır.

³⁴⁰ Aksi yönde bir görüş için bkz. VATTER, “*Bicameralism and policy performance: The effects of cameral structure in Comparative Perspective*”, p. 206-209.

³⁴¹ Güçlü çift meclis sistemine dair ayrıntılı bir tartışma için bkz. RUSSELL, Meg, “*Rethinking Bicameral Strength: A Three-Dimensional Approach*”, **The Journal of Legislative Studies**, Vol.:19, Issue: 3, April 2013, p. 370.

³⁴² PENNING, Paul, “*Parliamentary Control of the Executive in 47 Democracies*”, **ECPR Joint Sessions**, Copenhagen 2000, <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/8ca5e71b-6749-4bbe-9f04-96d7b94f250e.pdf>, Erişim Tarihi: 27.02.2020, p. 10-11.

sistemin hükümet desteğine karşı bir engel oluşturacaktır. Başkanın mecliste siyasetini yürütebilmesi için partisinin iki mecliste birden çoğunluğu sağlaması gerekecektir. Bu durumda, çift meclis müessesesi aracılığıyla yasama organı yürütme gücünü daha etkili bir şekilde kontrol edebilecektir. Ayrıca, ikinci meclis parlamento çoğunluğunun önünü keseceğinden parlamenter denetimi mümkün kılacaktır. Bu nedenle, hükümetle parlamentodaki siyasal çoğunluğun örtüştüğü bir durumda ikinci meclis oldukça önemli olacaktır.³⁴³

Çift meclis sistemi ve federal devlet yapısının hem parlamenter sistemler hem de başkanlık sistemleri açısından denetleme ve dengeleme sistemine yardımcı müesseseler olduğu açıktır.³⁴⁴ Ancak devletlerin, üniter ve federal devlet yapıları veya tek meclis ve çift meclis arasında yaptıkları anayasal tercih açısından, kuvvetler ayrılığı ilkesinin yanı sıra ülkenin tarihi, nüfusu ve yüz ölçümü önemli etkenlerdir. Çift meclisli bir parlamentonun, demokratik idare edilebilirlik üzerindeki etkileri büyük ölçüde her bir meclise temsilci seçmek için kullanılan sisteme, bölgesel yapıya ve ülkenin büyüklüğüne bağlıdır. Bağlam, belirli bir kurumsal tasarımın uygun olup olmadığını belirlemede önemlidir.³⁴⁵ Bu sebeple, yürütmenin siyasi sorumluluğunun sağlanmasında çift meclis sistemi veya federal yapı alternatif bir anayasal müessese olarak ancak ülkenin içinde bulunduğu diğer koşullara uyum sağlayacaksa gösterilebilir.

³⁴³ KABOĞLU, **Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar)**, s. 113-116.

³⁴⁴ HEYWOOD, **Siyaset**, s. 488-489; GÖNENÇ, **Siyasi İktidarın Denetlenmesi-Dengelenmesi ve Yargı**, s. 74.

³⁴⁵ PAYNE, ZOVATTO, DIAZ, **Democrasies in Developments: Politics and Reform in Latin America**, p. 307.

III- DİKEY HESAP VEREBİLİRLİK BAĞLAMINDA ALTERNATİF MÜESSESELER

Yöneticilerin siyasi sorumluluğunun sağlanması açısından, halkın başvuracağı en etkili denetleme ve dengeleme mekanizması seçimlerdir. Seçim sistemlerine dair yapılan tercihler anayasalarda yer alsın ya da almasın yürütmenin oluşumuna dair fikirler vermektedir.³⁴⁶ Örneğin; devlet başkanının tekrar seçilebilirliğinin kısıtlanması, halkın memnun olduğu bir devlet başkanını ödüllendirerek tekrar seçmesini engellerken politikasını beğenmediği bir başkanı cezalandırmasının da önüne geçebilir. Görev süresinin katılığı kuralı, uzun görev sürelerinin belirlenmesi durumunda halkın bu süre içinde devlet başkanının siyasi sorumluluğuna gidemeyeceği anlamına gelecektir. Oysa ki daha kısa sürelerle tekrar seçilebilir bir devlet başkanının politikaları daha hesap verebilir hale gelebilir. Ayrıca, anayasalarda yer almasa da seçim kanunlarında yapılan çoğunluk sistemine dair bir tercih yahut iki turlu ya da karma seçime dair bir tercih temsil mekanizmasını etkileyerek siyasi sorumluluk yolunu açabilir.

Devlet başkanının seçilmesi ya da bakanlar kurulunun belirlenmesi hükümet sistemleri ile ilgilendirilirken, parlamento seçimleri devlet başkanı seçimlerinden bağımsız düşünülemez. Parlamento seçiminin yürütmenin siyasi sorumluluğunun sağlanması açısından önemi, hükümetin parlamento çoğunluğundan çıktığı parlamenter

³⁴⁶ Lijphart, seçim sistemlerinin demokratik anayasal planlamanın hayati bir unsuru olduğunu, bu nedenle çoğunluk sistemi ve nispi temsil ile başkanlık sistemi ve parlamenter sistem arasında yapılan tercih dizisinin birbirleriyle ilişkileri içinde değerlendirilmesinin büyük önem taşıdığını söylemiştir. LIJPHART, Arend, “*Yeni Demokrasiler için Anayasal Tercihler*”, **Demokrasinin Küresel Yükselişi**, Der. Larry Diamond, Marc F. Plattner, (Çev. Ergun Özbudun), Yetkin Yayınları, Ankara 1995, s. 185.

sistemlerde ve yarı başkanlık sistemlerinde daha da kuvvetlenir. Başkanlık sistemlerinde de parlamentonun çoğunluğu ve başkanın farklı siyasi eğilimlere sahip olduğu bölünmüş hükümetler fren ve dengeler sisteminin en çok uygulandığı zamanlar olmuştur. Bu sebeplerle, parlamentonun seçimi ve yapısına dair bir tercihin siyasi sorumluluğun sağlanmasına alternatif bir müessese olarak kullanılması düşünülebilir. Örneğin, başkanın iki turlu karma seçimle belirlenmesi yahut parlamentonun ara seçimlerle yenilenmesi bir alternatif olarak görülebilir.

Toplumsal hesap verebilirliği sağlamak için; vatandaşları seçimlerde oy kullanan seçmenler olarak dar bir şekilde kavramsallaştırılmak yerine sivil toplumu “arka plana” yerleştiren müesseseler veya geri çağırma gibi doğrudan demokrasi mekanizmaları kullanılabilir. Bu müesseseler, yürütme organının siyasi kararlarını etkileme veya tersine çevirme konusunda vatandaş dernekleri, sivil toplum kuruluşları ve medya tarafından kullanılan alternatif siyasi kontrol mekanizmalarıdır.³⁴⁷ Örneğin, başkanın görevden alınması için halk oylaması yöntemine başvurulması, halka karşı sorumlu bir yürütmenin dikey hesap verebilirliğine karşılık gelecektir. Başkanlık kararnamelerinin halk vetosu ile yürürlükten kalkması halinde, yürütmenin yasama yetkileriyle ilgili olarak vatandaş söz sahibi olacaktır.

³⁴⁷ BRAUER, Anita, “*Institutions of Direct Democracy in Latin America – Appropriate Tools to Set Vertical Accountability to Work?*”, **Workshop on Elections and Democracy in Latin America**, ECPR Joint Sessions, Granada-Spain, 14-19 April 2005, p. 4.

A. Halkın Yürütme Organı Üzerinde Denetimini Sağlayan Alternatif Müesseseler

1. Devlet Başkanının Halk Oylamasıyla Görevden Alınması (Recall)

Halk tarafından seçilen devlet başkanının görev süresinin katılığı, sistemlerde tıkanıklığa yol açtığı için, görev süresi içinde bir başkanın görevden alınmasına impeachment dışında farklı yöntemler aranmıştır. Devlet başkanının halk oylamasıyla görevden alınması (*Recall*) müessesesinde; halka, görev süresi içinde siyasetinden memnun kalmadığı bir başkanı halk oylamasıyla görevden alma imkânı tanınmaktadır. Müessese, halkın devlet başkanının siyasi sorumluluğuna gidebilmesi ve yürütme organının hesap verebilir hale gelmesi anlamına gelmektedir. Bu açıdan, parlamenter sistemde yer alan güvensizlik oylaması müessesesiyle de benzerlikler içermektedir.³⁴⁸ Avusturya, İzlanda, Bolivya, Ekvator, Venezuela ve Weimar Almanyası'nda çeşitli versiyonlarıyla karşımıza çıkan recall müessesesi, temsil ve hesap verebilirlik zincirini tam olarak karşılamakta ve halk oylaması aracılığıyla halk temsilciden hesap sorabilmektedir.

Başkanın halk oylamasıyla görevden alınması müessesesinin impeachmenttan farkı, başkanın kötü yönetimi, yeteneksizliği ve halkın başkanın siyasetinden memnun olmaması gibi durumlarda siyasi nitelikte bir denetim mekanizması olarak kullanılabilmesidir. Belirli sayıda seçmen tarafından başlatılan recall sürecinde, yapılan halk oylaması sonucuna göre devlet başkanının siyasi geleceği de belirlenmektedir. Bir doğrudan demokrasi mekanizması olması sebebiyle başkanın halka karşı siyaseten sorumlu olduğu başkanlık sistemini tamamlar niteliktedir.³⁴⁹

³⁴⁸ GÖNENÇ, *Siyasi İktidarın Denetlenmesi-Dengelenmesi ve Yargı*, s. 13.

³⁴⁹ GÖNENÇ, *Siyasi İktidarın Denetlenmesi-Dengelenmesi ve Yargı*, s. 13-14; AÇIL,

Geri çağırma, halkın belirli bir kısmının inisiyatifi veya yetkili organların talebiyle halkoyuna başvurularak seçimle göreve başlayan kamu görevlilerinin görevden alınmasını sağlayan bir doğrudan demokrasi mekanizmasıdır. Seçmen, eylem ve kararlarından memnun olmadığı kamu görevlilerini bu sayede görev süreleri dolmadan görevden alabilmektedir. Müessese, ilk olarak Karl Marx tarafından savunulmuş, 1903 yılında Amerika’da eyaletler düzeyinde uygulanmaya başlanmıştır. Geri çağırma, seçimler dışında halkın iradesini ortaya koyan ve demokrasiyi güçlendiren bir mekanizma olarak siyasal sistemlerin de gündemine girmiştir. Yaygın bir şekilde “recall” olarak adlandırılan bu müessese, temsilcileri seçmenlere sürekli olarak sorumlu kılmak üzere tasarlanmıştır.³⁵⁰ Genellikle ulusal ölçekte değil, yerel alanda kullanılan geri çağırma mekanizması, Bolivya, Ekvator, Kolombiya ve özellikle Peru’nun küçük belediyelerinde binlerce kez kullanılmıştır.³⁵¹

Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi, s. 23.

³⁵⁰ Federe devletlerde kullanılmasında, federe devletin federal devlete karşı kendini korumasına dair tarihi bir altyapısı da bulunmaktadır. Örneğin; Amerika’da 18 eyalette, İsviçre’de 26 kantonda uygulandığı bilinmektedir. GÖNENÇ, **Siyasi İktidarın Denetlenmesi-Dengelenmesi ve Yargı**, s. 14; GÜNDÜZÖZ, İlker, “*Geri Çağırma Mekanizması ve Mahalli İdareler*”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 468, 2010, s. 50; MARSTEINTREDET, **Presidential Interruptions in Latin America Concepts, Causes, and Outcomes**, p. 58-59; BRAUER, “*Institutions of Direct Democracy in Latin America – Appropriate Tools to Set Vertical Accountability to Work?*”, p. 9.

³⁵¹ Bazı akademisyenler, recall mekanizmasının “konularla değil insanlarla ve otoritenin seçme süreciyle” ilgili olduğunu ve bu nedenle tam olarak doğrudan demokrasiyi karşılamadığını iddia etmektedir. ALTMAN, David, “*Direct Democracy in Latin America*”, **Referendums Around the World: The Continued Growth of Direct**

Başkanın halk oylamasıyla görevden alınması müessesesi, ulusal ölçekte ilk defa 2004 yılında Venezuela Başkanı'nın geri çağırılması için kullanılmış; daha sonraki yıllarda Latin Amerika anayasalarında yaygın hale gelmiştir. Elgie'ye göre recall, seçmen ve temsilci arasındaki ilişkiye ilişkin, olağanüstü ve siyasi sistemden bağımsız bir müessese olarak düşünülmelidir.³⁵² 1999 tarihli Venezuela Anayasası, 2008 tarihli Ekvator Anayasası ve 2009 tarihli Bolivya Anayasası'nda devlet başkanının halk oylamasıyla görevden alınması müessesesi yer almıştır.

Venezuela Anayasası'nın 238. maddesinde; devlet başkanının halk oylaması ile görevden alınabileceği düzenlenmiştir. Anayasa'nın 72. maddesine göre; seçimlerle göreve gelen tüm hâkimler ve diğer ofis görevlileri halk tarafından geri çağırılabilir. 197 ve 198. maddelerinde ise milletvekilleri için geri çağırma düzenlemesi yer almaktadır. 72. maddeye göre, bir seçilmişin seçildiği görev süresinin yarısı sona erdiğinde, kayıtlı seçmenlerin en az yüzde yirmisi, seçilmişin görevden alınması için halk oylaması başvurusunda bulunabilir. Seçimlerde, kayıtlı seçmen sayısının yüzde yirmi beşinden fazlasının oy vermesi ve görevden alınma yönündeki oyların toplam kullanılan oyun yarısından az olmaması halinde seçilmiş görevden alınır. Geri çağırma müessesesine, her seçilmiş hakkında görev süresi boyunca yalnızca bir defa başvurulabilir. Devlet başkanı halk oylaması ile görevden alındığında 238. madde hükümleri uygulanarak yeni seçim 30 günde yapılır ve bu süre içinde meclis başkanı devlet başkanı görevini üstlenir.³⁵³

Democracy, (Ed. Matt Qvortrup), Palgrave Macmillan, 2014, p. 165.

³⁵² MARSTEINTREDET, **Presidential Interruptions in Latin America Concepts, Causes, and Outcomes**, p. 58-59; ELGIE, "*What is semi-presidentialism and where is it found?*", p. 7.

³⁵³ Venezuela Anayasası (1991); https://www.constituteproject.org/constitution/Venezuela_2009?lang=en adresinden 15.10.2019 tarihinde ulaşılmıştır.

Venezuela’da geri çağırma müessesesinin başlaması için kayıtlı seçmenlerin yüzde yirmisinin oyu aranmaktadır. Başkanın görevden alınması için bazı sınırlamalar da getirilmiştir. Örneğin, başkanlık döneminin ilk yarısında başkan halk oylamasıyla görevden alınamaz ve aynı kişi görev süresi boyunca yalnızca bir defa geri çağırılabilir. Uygulamada, 2004 yılında Hugo Chavez’in görevden alınması için yapılan halk oylaması başarısızlıkla sonuçlanmış, 2017 yılında Maduro için geri çağırma müessesesi işletilmek istenmiş ancak anayasal bu mekanizmanın uygulanması Maduro tarafından engellenmiştir.³⁵⁴

Başkan Chavez’in geri çağırılması süreci, Venezuela için sancılı bir süreç olmuştur. Chavez, 2000 yılında ikinci defa seçildikten sonra muhalefet grupları tarafından birkaç defa tehdit edilmiştir. Örneğin, 2002 yılında Venezuela’nın en büyük işçi sendikası ve ticaret odası genel grev çağrısında bulunarak petrol endüstrisini iki ay boyunca felç etmiş ve ülke milyarlarca dolar ekonomik zarara uğramıştır. Muhalefet, birkaç darbe denemesinden sonra, son olarak başkanın geri çağırılması müessesesine başvurmuştur. Oldukça karmaşık ve uzun bir başvuru ile hazırlık sürecinin ardından, başkanın görevden alınması için halk oylaması yapılmıştır. Aslında, Chavez’in geri çağırılma süreci ve bu hakkın kullanımına ilişkin tartışmalar, 2002 ve 2003 yıllarında Venezuela’yı bir iç savaşın eşiğine getirmiştir. Geri çağırma müessesesinin kullanımı önemli bir siyasi gerilime yol açmış ve siyaset bilimciler tarafından sıklıkla tartışılmıştır.³⁵⁵

³⁵⁴ GÖNENÇ, **Siyasi İktidarın Denetlenmesi-Dengelenmesi ve Yargı**, s. 14; GÜNDÜZÖZ, “*Geri Çağırma Mekanizması ve Mahalli İdareler*”, s. 54; AÇIL, **Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi**, s. 23.; Maduro’nun recall sürecine ilişkin <https://www.telegraph.co.uk/news/2016/10/25/venezuelan-parliament-votes-to-begin-impeachment-proceedings-aga/> internet sitesinden 15.10.2019 tarihinde ulaşılmıştır.

³⁵⁵ BRAUER, Anita, “*Institutions of Direct Democracy and Accountability in Latin*

Bolivya Anayasası'nın 170. maddesi; devlet başkanının halk oylaması yoluyla görevinin iptal edilmesi halinde görevinin sona ereceğini düzenlemiştir. Görevin iptal edilmesiyle ilgili 240. maddeye göre, yargı organı hariç, seçilmiş bir pozisyonda bulunan herkes, yasaya uygun olarak görevden alınabilir. Bir seçilmişin geri çağırılması, görev süresinin ilk yarısında ve son yılında gerçekleştirilmez. Geri çağırma süreci, kamu görevlisinin seçim çevresinde yer alan seçmenlerin en az yüzde on beşinin talebi üzerine vatandaş girişimi ile başlar. Seçilen kişiler için geri çağırma talebi, anayasal görev süresi boyunca yalnızca bir kez yapılır.³⁵⁶ Bolivya'da, 2008 yılında Başkan Eva Morales için geri çağırma müessesesine başvurulmuş ancak yapılan halk oylamasında yeterli oy sağlanamamıştır.

Ekvator Anayasası'nın 145. maddesine göre; devlet başkanı anayasada yer alan usullere uygun olarak impeachment veya recall ile görevinden alınabilir. Anayasa'nın 105 ve 106. maddeleri, recall müessesesinin nasıl işleyeceğini düzenlemiştir. 105. maddeye göre; siyasi haklarını kullanan herkes geri çağırma yoluna başvurabilir, ilgili seçmen listesine kayıtlı kişilerin yüzde on beşinin imzasıyla devlet başkanını geri çağırma talebinde bulunulur. Talep, görev süresinin birinci yılında ve son yılında yapılamaz ve görev süresi içinde yalnızca bir defa yapılabilir.³⁵⁷ 106. maddeye göre, Ulusal Seçim

America's Presidential Democracies", **Democratization**, Vol.: 14, Issue: 4, August 2007, p. 559; PEREZ-LINAN, "Rethinking Latin American Presidentialism", p. 210; ALTMAN, "Direct Democracy in Latin America", p. 163.

³⁵⁶ Bolivya Anayasası (2009); https://www.constituteproject.org/constitution/Bolivia_2009?lang=en adresinden 15.10.2019 tarihinde ulaşılmıştır.

³⁵⁷ Maddeye göre, seçimle görev başına gelen her makam ilgili seçmen listesine kayıtlı kişiler tarafından geri çağırılabilir. Bu durumlarda, ilgili seçmen kayıt listesine kayıtlı kişilerin yüzde 10'undan (%10) fazlasının imzası gerekmektedir.

Konseyi vatandaşın talep ettiği dilekçeyi kabul ettikten sonra on beş gün içinde geri çağırma çağrısını, sonraki altmış gün içinde geri çağırma halk oylamasını yapar. Devlet başkanının geri çağırılması için kayıtlı seçmenlerin mutlak çoğunluğunun sağlanması gereklidir.³⁵⁸ Geri çağırma durumunda, halkın kararı zorunlu ve derhal uygulanmalıdır. Devlet başkanı görevden alınarak anayasa tarafından öngörülen usule göre değiştirilecektir.³⁵⁹

Başkanlı parlamenter sistemi benimseyen ülkeler tarafından da recall müessesesinin tercih edildiği görülmektedir. Avusturya, İzlanda ve Slovakya Anayasaları'na göre; halk tarafından seçilen başkan, görevinden alınması için yapılacak bir halk oylamasıyla cezai sorumluluğunu gerektirecek durumlar haricinde de görevden alınabilmektedir. Latin Amerika başkanlık sistemlerinden farklı olarak burada süreci parlamento başlatmaktadır.³⁶⁰ Parlamentonun halk oylamasına gitme kararı, başkanın yetkisini durduracaktır. Halk oylamasında, parlamento ya da başkan lehine bir karar verilecek; halk, başkanın görevinin iptaline karar verirse yeni başkanlık süreci

³⁵⁸ Devlet başkanı dışındaki diğer seçilen makamların görevden alınması için geçerli oyların mutlak çoğunluğu yeterli sayılmıştır.

³⁵⁹ Ekvator Anayasası (2008); https://www.constituteproject.org/constitution/Ecuador_2015?lang=en adresinden 15.10.2019 tarihinde ulaşılmıştır.

³⁶⁰ Geri çağırma, hakkın kullanılmasında halkın katılımına bağlı olarak dolaylı geri çağırma ve doğrudan geri çağırma olarak ikiye ayrılabilir. Doğrudan geri çağırma hem sürecin başlangıcı hem de kararın verilmesi aşamasında tek yetkili olanın seçmen olduğu recall sürecidir. Bu durumda, seçmenlerin görevden alma sürecini başlatmadığı ancak görevden alınması için nihai kararı seçmenin verdiği parlamento tarafından başkanın halk oylamasıyla görevden alınması müessesesi dolaylı geri çağırma türü olarak ele alınmalıdır. EROL, "Avrupa Ülkelerinde Geri Çağırma Hakkı", s. 47.

başlayacak, başkanın görevine devam etmesine karar verirse meclis feshedilmiş olacaktır.³⁶¹ Benzer bir düzenleme, 1919 tarihli Weimar Anayasası'nın 43. maddesinde de yer almaktadır. Maddeyle, meclisin alt kanadı olan *Reichstag*'ın üçte ikisinin oyuyla başkanın görevden alınması için referanduma gidilebileceği düzenlenmiştir. Bu durumda başkanın yetkileri referanduma kadar askıya alınacak, referandumda başkanın azli reddedilirse *Reichstag* feshedilmiş olacaktır. Uygulamada bu müessese, Weimar Cumhuriyeti'nde hiç işletilmemiştir.³⁶² Kanımca, düzenleme sonuçları açısından karşılıklı fesihe benzemekte olsa da halk oylaması durumu değiştirmekte ve halkı zincirin daha üst bir kısmında işin içine sokmaktadır.

Başkanlık kesintilerine yol açan impeachment veya fiziki ve zihinsel yetersizlik nedeniyle başkanın görevden alınması gibi müesseseler, başkanın görevden alınmasına ilişkin yetkiyi yasama organına verirken; devlet başkanının halk oylamasıyla görevden alınması müessesesi, yasama organına bir yetki vermeksizin, halkın iradesini doğrudan devlet başkanının kaderine bağlamaktadır. Bu nedenle, impeachment ve güvensizlik oylamaları yatay hesap verebilirlik mekanizmaları iken, recall oylaması düzenli seçimlere benzer bir şekilde dikey ve toplumsal bir hesap verebilirlik mekanizmasıdır. O'Donnell, recall müessesesini dikey hesap verebilirlik kurumları arasında saymıştır.³⁶³ Müessese,

³⁶¹ ULUŞAHİN, **Saf Hükümet Sistemleri Karşısında İki Başlı Yürütme Yapılanması**, s. 100-101; Recall mekanizmasının parlamento tarafından başlatılması usulü, çalışmada “Meclis Tarafından Başkanın Görevden Alınması İçin Halk Oylamasına Başvurulması” başlığı altında incelenmiştir.

³⁶² DURSUN, “*Süper Başkanlık ya da Başkancı Parlamenter Sistem: Weimar Almanyası ile Rusya Federasyonu Örnekleri ve Çıkartılacak Dersler*”, s. 236.

³⁶³ MARSTEINTREDET, **Presidential Interruptions in Latin America Concepts, Causes, and Outcomes**, p. 58-59.

siyasi sürecin daha sonraki bir aşamasında dikey kontrol getirmekte ve geçmişe dönük oylama kavramına dayanmaktadır. Bu oylamalarda seçmenler, temsilcileri tarafından benimsenen politikaların veya davranışların tercihlerine uyup uymadığını geriye dönük olarak değerlendirme fırsatı bulmaktadır. Olumsuz bir değerlendirme durumunda, seçimleri beklemeden temsilcileri görevden alarak, beğenmediği politikaları tersine çevirebilir ve kusurluları cezalandırabilir.³⁶⁴ Marsteintredet ve Berntzen, kitle hareketleri sonucu başkanın istifaya zorlanması durumunu recall müessesesinin işlevsel eşdeğeri olarak nitelendirmiştir.³⁶⁵ Bu değerlendirmenin sebebi olarak, her iki sürecin de uygulamada siyasi gerilimlere yol açması gösterilebilir.

Başkanın halk oylaması yoluyla geri çağırılması müessesesi; geri çağırılma ihtimalinin seçilmiş temsilcileri daha dikkatli hareket etmeleri yönünde teşvik etmesi, halkın iki seçim arasındaki dönemde de siyasete katılmasına imkân yaratması ve halka yönetenler üzerinde geniş bir kontrol yetkisi sunması gibi nedenlerle yürütme organı üzerinde siyasi sorumluluğun sağlanması için elverişli alternatif bir müessesedir.³⁶⁶

2. Göreve Başlayan Bir Başkanın Belirli Bir Süre Sonra Görevini Sürdürmek İçin Halkın Onayına Başvurması Zorunluluğu

Bir yarı doğrudan demokrasi mekanizması olan temsilcilerin azli ya da recall müessesesinin farklı bir versiyonu da, Amerika'nın bazı eyaletlerinde karşımıza çıkmaktadır. Bu yöntemde, eyalet valisinin atadığı bir memur veya hâkim görevini bir süre yerine getirdikten sonra görevine devam etmek için halkın onayını almak

³⁶⁴ BRAUER, “*Institutions of Direct Democracy and Accountability in Latin America's Presidential Democracies*”, p. 559.

³⁶⁵ PEREZ-LINAN, “*Rethinking Latin American Presidentialism*”, p. 210.

³⁶⁶ GÖNENÇ, **Siyasi İktidarın Denetlenmesi-Dengelenmesi ve Yargı**, s. 14.

zorundadır.³⁶⁷ Müessese, federe düzeyde ve seçimle göreve gelen kamu görevlileri hakkında uygulanmaktadır.

Amerika Birleşik Devletleri'nde görevi sürdürme oylaması (*retention referendum*) olarak adlandırılan bu müessese, seçmenlere görevdeki bir kamu görevlisinin veya hâkimin göreve devam edip etmeyeceğinin sorulduğu bir referandum türüdür. Kamu görevlisi bu oylamada, bir rakiple yüzleşmeyecek ancak belirli sayıda seçmen tarafından görevini sürdürmemesi yönünde karar verilirse görevden alınacaktır. Bu oran, genellikle oylamaya katılanların yüzde ellisi olarak belirlenmiştir. Uygulamada, hakkında görevden alınma kararı verilen kamu görevlilerinin, genellikle halkın desteklemediği kararlar verdiği görülmektedir.³⁶⁸

Görevi sürdürme oylamaları, ilk defa 1934 yılında Kaliforniya eyaletinde yargı mensupları hakkında uygulanmıştır. Referandumların amacı, hâkimlerin bir rakibe karşı kampanya yürütmekten kurtulmalarını sağlamak ve seçmenlere gerektiğinde bu hâkimleri görevden alma yetkisi vermektir. Günümüzde; Illinois, Kuzey Karolina ve Pensilvanya eyaletlerinde seçimle gelen kamu görevlileri için görevi sürdürme oylamasının örnekleri bulunmaktadır. Uygulamada, hakkında referandum yapılan hâkimlerin yüzde altmış için görevini sürdürmesi yönünde karar verilmiştir.^{369 370}

³⁶⁷ EROĞUL, **Çağdaş Devlet Düzenleri**, s. 131-134.

³⁶⁸ Görevi sürdürme oylamaları hakkında bilgi için, https://ballotpedia.org/Retention_election adresinden 01.03.2020 tarihinde ulaşılmıştır.

³⁶⁹ https://ballotpedia.org/Retention_election adresinden 01.03.2020 tarihinde ulaşılmıştır.

³⁷⁰ Alaska, Colorado, Iowa, Nebraska, New Mexico, Utah ve Wyoming eyaletlerinde bütün hâkimler için; Arizona, Kaliforniya, Florida, Indiana, Kansas, Maryland, Missouri, Oklahoma, Güney Dakota ve Tennessee eyaletlerinde ise yalnızca yüksek mahkeme

Başkanlık döngülerinin dört ya da beş yıllık ritminin değiştirilemez bir kural olmadığı düşünüldüğünde, sabit görev süreleri ve yeniden seçilme yasaklarının yarattığı dezavantajlar alternatif bir anayasal müessese yardımıyla aşılabılır.³⁷¹ Göreve başlayan bir kamu görevlisinin belirli bir süre sonra görevini sürdürmek için halkın onayına başvurması, seçilmiş bir devlet başkanı için de uygulanabilir bir müessesedir. Ancak, görevde olan bir başkan hakkında görevi sürdürme oylamasına gidilmesi ülke anayasalarında kendisine yer bulmuş bir müessese değildir.

Görevi sürdürme oylamaları, aslında başkanın halk oylamasıyla geri çağırılmasına hayli yakın argümanlara dayanmaktadır. Aralarındaki fark, recall usulünde halkın kötü yönetimden şikâyetçi olduğu bir zamanda görevin iptali talebinde bulunma hakkı varken, bu usulde şikâyetçi olmasa da görevin iptali veya devamına yönelik bir halk oylaması yapılacak olmasıdır. Müessese bu nedenle, zorunlu ya da otomatik recall şeklinde de adlandırılabilir. Göreve başladıktan belirli bir süre sonra başkanın görevinde kalması için yapılacak görevi sürdürme oylamasıyla, başkanın halk oylamasıyla görevden alınması müessesinin uygulamada karşılaştığı birçok engel ortadan kalkacaktır. Örneğin, başkanın görevden alınması için gerekli imza çoğunluğu şartı, itirazların yapıldığı ve toplanan imzaların sayıldığı zorlu başvuru süreci ile bu süreçte ülkelerin içine girdiği siyasi gerilim ortamı gibi handikapların önüne geçilebilir.

Başkan hakkında yapılacak bir görevi sürdürme oylaması, yeniden seçilme

üyeleri için görevi sürdürme referandumları uygulanmaktadır. Ancak, bu eyaletlerde hâkimlerin göreve gelmeleriyle ilgili farklı yöntemler izlenmektedir. <https://cdm16501.contentdm.oclc.org/digital/collection/appellate/id/160> internet adresinden 01.03.2020 tarihinde ulaşılmıştır.

³⁷¹ GINSBURG, Tom, MELTON, James, ELKINS, Zachary, “*On the Evasion of Executive Term Limits*”, **William and Mary Law Review**, Vol.: 52, No: 6, 2011, p. 1858.

yasaklarının yerine geçebilecek bir alternatif olarak da düşünülebilir. Örneğin, 1943 Liberya Anayasası'nda, başkanın görev süresinin kısaltılması ve hesap verebilirliğinin sağlanması adına ikinci dönemde görev süresinin azalacağına dair bir hüküm yer almıştır. Bu hükme göre, başkanın bir dönem görev yaptıktan sonra ikinci dönem için seçilmesine izin verilmiş ancak ikinci dönem için başkanın görev süresi yarıya indirilmiştir. Ancak uygulama, partilerin sık sık seçim çalışmalarına girmesine yol açacağı ve daha sık bir şekilde seçim yarışmasına giren bir başkana ek bir meşruiyet sağlayabileceği için eleştirilmiştir.³⁷² Kanımca, Liberya'da uygulanan görev süresine dair uygulama, görevi sürdürme oylaması ile daha iyi tamamlanabilecektir. Örneğin, bir dönem görev yaptıktan sonra ikinci defa seçilen bir başkan hakkında, göreve başladıktan bir süre sonra ya da ikinci görev süresinin ortasında, görevini sürdürme oylamasına başvurulması alternatif bir müessese olarak düşünülebilir.

Müessese, uygulamanın tercih edilebilirliği ve zorlukları nedeniyle meclisin kendini feshi ya da karşılıklı fesih gibi mekanizmalara benzetilebilir. Görevi sürdürme oylaması; özellikle başkanlık görev süresinin uzun olduğu sistemlerde, başkanın görev süresi içinde yürüttüğü siyasetin halk tarafından belirli bir süre sonra denetleneceğini bilmesine ve yürütme yetkisini kullanırken daha temkinli davranmasına yol açacaktır. Öte yandan, halkın elinde halk oylamasıyla devlet başkanının görevine devam etmesini ya da

³⁷² Bu alternatif, recall mekanizmasını içerecek bir haliyle Ginsburg-Melton-Elkins tarafından “başkanın görev süresini ayarlama” alternatifi altında incelenmiştir. Yazarlar, başkanlık sistemleri için yeniden seçilme yasakları ve uzun görev sürelerine alternatif dört mekanizma incelemiştir. Yazarlara göre, bu dört alternatifin her biri yürütmenin denetlenebilirliği ile ilgili sorunların ele alınması için de bazı vaatler sunmaktadır. Daha ayrıntılı bilgi için bkz. GINSBURG, MELTON, ELKINS, “*On the Evasion of Executive Term Limits*”, p. 1857-1858.

görevden alınmasını sağlayacak bir imkânı bulunacaktır.

3. Başkanlık Kararnamelerine Halk Vetosu

Halk vetosu, bir kanunun yürürlükten kaldırılması için halkın girişimi veya halkın referandum isteği olarak tanımlanabilir. Veto ile, yürürlükte olan bir kanun ya da meclisin kabul etmiş olduğu ancak henüz yürürlüğe girmemiş bir kanun hakkında, belirli sayıda seçmenin talebiyle referanduma gidilir. Referandum sonucunda vetonun kabul edilmesi halinde; henüz yürürlüğe girmemiş olan kanun hiç kabul edilmemiş sayılacak ve yürürlüğe girmeyecek, yürürlükte bulunan bir kanun ise yürürlükten kalkacaktır. Amerika'nın bazı eyaletlerinde, İsviçre kantonlarında ve İtalya'da belirli kanunlar için halkın referandum isteği söz konusu olmaktadır.³⁷³ ³⁷⁴ Latin Amerika ülkelerine

³⁷³ TEZİÇ, **Anayasa Hukuku (Genel Esaslar)**, s. 294-295.

³⁷⁴ Doğrudan demokrasi mekanizmalarını (*institutions of direct democracy-IDD*), halkın karar verme sürecine müdahale ettiği ana göre ayıran Uleri'ye göre, "isteğe bağlı bir oy (*facultative vote*)" (a) yürütme veya parlamentonun almayı planladığı bir karar; (b) yürütme veya parlamento tarafından yeni alınmış ancak henüz uygulanmamış bir karar; (c) yürürlükte olan bir karar; (d) vatandaşların kendileri tarafından önerilen bir karar olabilir. Uleri (a) ve (d) türlerini daha fazla geliştirmemiştir. Yazar, (b) halk tarafından başlatılan ve "hükümet veya parlamento tarafından henüz alınmış ancak henüz uygulanmayan bir karar" için yapılan oylamayı "güçleştirici oy (*rejective vote*)"; (c) halk tarafından başlatılan ve "zaten alınmış ve uygulanmış bir karar, örneğin bir zorla kabul ettirilmiş yasa veya kararname" için yapılan oylamayı ise "ilga edici oy (*abrogative vote*)" olarak adlandırmıştır. Çalışmada halk vetosu müessesesi bu iki adlandırmayı içerecek şekilde kullanılmıştır. BRAUER, "*Institutions of Direct Democracy in Latin America – Appropriate Tools to Set Vertical Accountability to Work?*", p. 8.

bakıldığında, Uruguay Anayasası'nın 79. maddesi, Kolombiya Anayasası'nın 170. maddesi ile Kosta Rika Anayasası'nın 105. ve 129. maddelerinde kanunlar hakkında halk vetosu müessesesi yer almaktadır.

Belirli sayıda seçmen tarafından sürecin başlatılması nedeniyle diğer referandum türlerinden ayrılan halk vetosu, güçleştirici halk vetosu ve ilga edici halk vetosu olarak ikiye ayrılarak incelenmektedir. Güçleştirici halk vetosu, hakkında referandum yapılacak yasal düzenlemenin yürürlüğe girmesinden önce yapılmaktadır ve düzenleme yasama organında kabul edildikten sonra bir bekleme süresi vardır. Bekleme süresi içinde halk veto talebinde bulunmamışsa kanun yürürlüğe girecektir. Bu nedenle, halk vetosunun geciktirici bir etkisi olduğu ve yürürlüğe konulmak istenen bir düzenlemenin seçmenler tarafından engellenebilmesi imkânı yarattığı görülmektedir. Genellikle, İsviçre'de ve Amerikan eyaletlerinde uygulamalarına rastlanmaktadır. İlga edici halk vetosu ise, yürürlükteki bir yasal düzenleme hakkında belirli sayıda seçmenin düzenlemenin yürürlükten kalkması için yaptıkları referandumdur ve yürürlükten kaldırma kararı verilmesi için katılımcıların toplam seçmen sayısının %50'sine ulaşması gerekmektedir. Örneklerine İtalya'da rastladığımız ilga edici halk vetosuyla, sadece yeni kabul edilmiş bir kanun değil, herhangi bir dönemde yürürlüğe girmiş kanunlar da yürürlükten kaldırılabilir. İtalya'da 1930'lu yıllarda kabul edilen kürtaj kanunu için halk vetosu müessesesine 1970'li yıllarda başvurulmuştur.³⁷⁵

³⁷⁵ ŞEN, İlker Gökhan, Doğrudan Demokrasi Kurumlar, Hukuki ve Siyasi Sorunlar, Yayınlanmış Doktora Tezi, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Eskişehir 2010, s. 52-58; Brauer, doğrudan demokrasi mekanizmaları (IDD) içinde güçleştirici halk vetosu (*abrogative initiative*) ve ilga edici halk vetosunu (*rejective initiative*) da incelemiştir. Yazarın doğrudan demokrasi mekanizmaları ile ilgili yaptığı sınıflandırma için bkz. BRAUER, “*Institutions of Direct*

Uruguay Anayasası'nın 79. maddesinin ikinci fıkrasına göre; kanunlar, yürürlüğe girdikleri tarihten itibaren bir yıl içinde, ilga edici halk vetosuyla yürürlükten kaldırılabilir.³⁷⁶ Uygulamada, 1985 yılından bu yana, özelleştirmeleri önlemek isteyen sivil toplum örgütleri, halkın desteğini alarak veto müessesesini tekrar tekrar kullanmayı başarmıştır. Örneğin, 1992'de gerçekleştirilen halk vetosuyla yürütme yetkisine ulusal havayolu, telekomünikasyon ve enerji şirketlerini özelleştirme veya tekelsizleştirme hakkı veren bir yasa yürürlükten kaldırılmıştır.³⁷⁷

Amerikan eyaletlerinde referandumlar ve halk vetoları, alternatif değil düzeltici önlemler olarak düşünülmüş ve temsili demokrasinin zorluklarına karşı parlamenter çoğunluğu yumuşatmak için uygulanmaya başlanmıştır. Aynı doğrultuda Dicey, halk vetosunun seçmeni siyasi açıdan eğitmesinin yanı sıra, yasama yetkisinin kamuoyunun kaygılarına uygun şekilde kullanılmasını da teşvik edeceğini ileri sürmüştür. Yazara göre, halkın vetosu mekanizmasıyla, parlamento çoğunluğunun halkın desteklemediği bir konuda kanun çıkarmasının önüne geçilebilir. Şen'e göre, Dicey'in öngördüğü halk vetosu, tümüyle muhafazakâr ve negatif bir etkiye sahiptir.³⁷⁸

Başkanlık kararnameleri hakkında halkın vetosu ise bir başkanlık kararnamesi

Democracy and Accountability in Latin America's Presidential Democracies", p. 558-559.

³⁷⁶ Uruguay Anayasası (1966); https://www.constituteproject.org/constitution/Uruguay_2004?lang=en adresinden 27.02.2020 tarihinde ulaşılmıştır.

³⁷⁷ Uruguay, Latin Amerika'da ilga edici halk vetosunun kullanıldığı tek örnektir. Ülkede 1989, 1992 ve 2003 yıllarında bu müessesenin kullanıldığı görülmüştür. BRAUER, "Institutions of Direct Democracy and Accountability in Latin America's Presidential Democracies", p. 568-569.

³⁷⁸ ŞEN, Doğrudan Demokrasi Kurumlar, Hukuki ve Siyasi Sorunlar, s. 44-45.

yürürlüğe girdikten sonra kararname ile ilgili olarak halkın referandum isteğidir. Yürürlüğe giren başkanlık kararnameleri için halka veto hakkı tanıyan bu müessese, ilga edici halk vetosu tanımını altında değerlendirilecektir. Dicey’in kanunların halk vetosu ile yürürlükten kaldırılması ile ilgili görüşleri doğrultusunda incelendiğinde, kararnameler hakkında halk vetosu müessesesinin, güçlü yetkilere sahip bir başkanın kararname çıkarırken halkın görüşlerini dikkate almasını sağlayabileceği görülür. Ayrıca, başkan ile parlamento çoğunluğunun aynı görüşte olmaları durumunda, seçmenin istemediği bir kararnameyi yürürlükten kaldırabilmesini sağlayacağı için, bu müessese başkanın kararname çıkarma yetkisinin sınırlandırılmasına hizmet edecektir.

Venezuela Anayasası’nın 74. maddesi, başkanın çıkardığı başkanlık kararnamelerinin halkın vetosu yoluyla geri çevrilebileceğini düzenlenmiştir. Bu müessese; başkanın kararname çıkarma yetkisi üzerinde halk tarafından yapılan bir denetim fonksiyonuna sahip olduğu için önemlidir. Anayasa’nın 74. maddesinin ikinci fıkrasına göre; 236. maddenin sekizinci fıkrası uyarınca devlet başkanına verilen yetkiye dayanarak çıkarılan kanun hükmünde kararnameler hakkında seçim siciline kayıtlı toplam seçmen sayısının en az yüzde beşinin talebiyle ilga edici referanduma (*abrogatory referendum*) gidilebilir. Referandumun kabulü için, seçmen siciline kayıtlı seçmenlerin yüzde kırkıdan fazlasının referanduma katılması esastır. Maddenin dördüncü fıkrasına göre, aynı anayasal dönemde aynı konuda birden fazla ilga edici referandum yapılamaz.³⁷⁹ Anayasa’nın 236. maddenin sekizinci fıkrasında; yasama organının

³⁷⁹ Venezuela Anayasası (1999); https://www.constituteproject.org/constitution/Venezuela_la_2009?lang=en adresinden 13.09.2019 tarihinde ulaşılmıştır.; EREN, Abdurrahman, “Anayasa Mahkemesinin Kanun Hükmünde Kararnamelere İlişkin İçtihadı Doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Değerlendirilmesi”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, Cilt: 36, Sayı: 1, 2019, s. 7.

önceden izin verdiği konularla ilgili başkanın kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi yer alır. Uygulamada, Venezuela Başkanları'nın kanun hükmünde kararnamelerine karşı bu müessese şimdiye kadar hiç işletilmemiştir.

1999 tarihli Venezuela Anayasası, doğrudan demokrasi açısından dünyanın en gelişmiş anayasalarından biridir. Yapılan bir araştırmada, katılımcı mekanizmaların uygulamaya konması ve sürekli kullanımı ile Venezuela'da halkın siyasete daha fazla ilgi göstermeye başladığı ve demokratik kararlarda halkın üstünlüğünü yeniden teyit ettiği “müzakere meclisleri” ile sivil toplumun demokrasiye katılımının arttığı gözlemlenmiştir. Ancak, 1999'da yeni anayasanın onaylanmasından bu yana geçen süreç içinde halkın maruz kaldığı siyasi gerilim ortamı, bu mekanizmaların makul bir şekilde uygulanmasını engellemiştir. Örneğin; 1990-2013 yılları arasında ülkede yapılan 8 referandumdan sadece bir tanesi halk tarafından başlatılmıştır.³⁸⁰ Bu durum, anayasada yer alan mekanizmaların gelecekte uygulanabilip uygulanamayacağı konusunda tereddütler oluşturmaya başlamıştır.

Başkanlık kararnameleri hakkında halk vetosu müessesesi, devlet başkanının halk oylamasıyla görevden alınması müessesesine benzer bir şekilde, siyasi süreci daha sonraki bir aşamasında halk tarafından denetlenebilir kılmakta ve geçmişe dönük oylama kavramına dayanmaktadır. Böylece halk, tercihlerine uyup uymadığını değerlendirdiği yasama işlemlerini, geriye dönük olarak değerlendirme fırsatı bularak, başkanın yetkilerini düzenli seçimlerin ötesine geçerek kısıtlayabilir.³⁸¹ Bu nedenle müessese, bu çalışmada halk tarafından yürütmenin siyasi sorumluluğunun sağlanması için alternatif

³⁸⁰ VIEIRA, Pedro Capra, “*Direct and Deliberative Democracy Effects: Venezuelan Case*”, **7th ECPR General Conference**, 2013 Bordeaux, p. 6-13.

³⁸¹ BRAUER, “*Institutions of Direct Democracy and Accountability in Latin America's Presidential Democracies*”, p. 559.

bir müessese olarak değerlendirilmiştir.

4. Halk Tarafından Bakanın Cezai Sorumluluğunun Başlatılması

Parlamente sistemlerde ve yarı başkanlık sistemlerinde, bakanların görevleriyle ilgili suçları için meclis soruşturmasına başvurulmaktadır. Ancak, Fransa’da bakanların görevleriyle ilgili suçlar için cezai sorumluluğuna gidilmesi ile ilgili farklı bir düzenleme öngörülmüştür. Yeni düzenlemeye göre, bakanların göreviyle ilgili işlediği bir suçtan zarar gördüğünü iddia eden her vatandaş, bakanın cezai sorumluluğunu başlatabilecektir. Düzenleme, siyasi oyunlar nedeniyle parlamentoda üye tamsayısının salt çoğunluğuna ulaşamaması sonucu bakanların cezai sorumluluğunun bir türlü işletilememesi nedeniyle getirilmiştir. Örneğin, Fransa’da 1987 ve 1993 yılları arasında Yüce Divan’a gönderilmek istenilen hiçbir bakan mecliste yeterli çoğunluk sağlayamadığı için soruşturulamamıştır.³⁸²

1993 yılında yapılan bir anayasa değişikliği ile Fransa’da halk tarafından bir bakanın cezai sorumluluğunun başlatılabilmesi adına bir adım atılmıştır. Düzenlemeye göre, bir bakanın görevi sırasında işlediği bir suçtan zarar gördüğünü iddia eden her vatandaş, üçü Yargıtay, ikisi Danıştay ve ikisi Sayıştay’dan olmak üzere yedi kişiden oluşan Başvurular Komisyonu’na (*Cour de cassation*) dilekçe ile başvurabilmektedir. Anayasa’nın 68-2 maddesine göre; bu komisyon, siyasi baskılardan uzak olarak bu başvuruları incelemekte ve başvuruyu yerinde görürse dosyayı Yargıtay Başsavcısı’na göndererek ilgili bakan hakkında Cumhuriyet Adalet Divanı’nda (*Cour de Justice de la republique*) dava açabilmektedir. Bakanların görevleriyle ilgili suçlar için yetkili olan

³⁸² EROĞUL, **Çağdaş Devlet Düzenleri**, s. 207; TUNÇ, Hasan, “*Hükümetin Siyasi ve Hukuki Denetiminde Meclis Soruşturması*”, **Parlamente Denetim Sempozyumu**, Türkiye Büyük Millet Meclisi Yayınları, Ankara 2012, s. 115-116.

Yüce Divan, 15 üyeden oluşan Cumhuriyet Adalet Divanı'dır. Bu mahkeme, sadece bakanların görev suçlarıyla ilgilenecektir.³⁸³

1993 yılında yapılan anayasa değişikliği, değişiklik öncesinde meclis soruşturmaları yoluyla soruşturulan bakanların cezai sorumluluğuyla ilgili özel bir düzenleme içermektedir. Artık göreviyle ilgili bir suç işleyen bakanın cezai sorumluluğuna gidilmesi için milletvekilleri tarafından parlamentoda teklif yapılmayacak; vatandaşlar tarafından Başvurular Komisyonu'na şikâyetle bulunulacaktır. Eğer komisyon, cevap verilecek bir dava olduğunu düşünürse, konu Cumhuriyet Adalet Divanı içinde özel bir araştırma komisyonuna teslim edilecek; olağan ceza davalarında olduğu gibi bir soruşturma yürütülecek ve yeterli bir delil bulunursa sanıklar Cumhuriyet Adalet Divanı'nda yargılanacaktır. Bu mahkeme, parlamentonun her iki kanadı tarafından seçilen altışar üye ve Başvuru Komisyonu'nun kendi içinden seçtiği üç üye olmak üzere toplam 15 üyeden oluşan özel bir mahkemedir. Mahkemenin üyeleri, her genel seçim ve kısmi yenilemeden³⁸⁴ sonra değiştirilir. Böylece mahkeme, olası

³⁸³ Fransa Anayasası (1958); https://www.constituteproject.org/constitution/France_2008?lang=en adresinden 15.09.2019 tarihinde ulaşılmıştır. Türkçesi için bkz. Fransa Anayasası, **Avrupa Birliği Üyeleri Bazı Ülkelerin Anayasaları**, s. 194-195; Cumhurbaşkanının görev suçlarıyla ilgili kurulan mahkemenin adı Yüksek Adalet Divanı'dır. Bu görev için, meclisin birleşik toplantısı tamamen mahkemeye dönüşmektedir. Mahkeme, yalnızca görevden alma kararı verebilir. EROĞUL, **Çağdaş Devlet Düzenleri**, s. 206-207.

³⁸⁴ Fransız Meclisi, Millet Meclisi ve Senato'dan oluşan çift meclisli bir yapıya sahiptir. Millet Meclisi'nin, toplam üye sayısı 577'dir ve görev süresi 5 yıldır. Senato'da 348 senatör bulunmaktadır. Görev süresi altı yıl olan Senato'nun her üç yılda bir, yarısı için "kısmi yenileme" söz konusudur. DUNBAY, "23 Temmuz 2008 Tarihli Anayasa Reformu

herhangi bir duruşmadan önce tarafsız bir şekilde kurulmuş olacaktır. Olağan ceza mahkemelerinde görülen usulden farklı olarak, şikâyetle bulunanların dosyaya erişmesi mümkün değildir. Ayrıca, bakanların özel hayatlarında işledikleri görevleriyle ilgisi olmayan suçlar bu prosedüre göre yargılanmayacak ve olağan ceza mahkemelerinde görülecektir.³⁸⁵

Değişikliklere rağmen, yükümlülüğün özellikle mahkemenin oluşumunda kısmen cezai kısmen de politik olduğunu düşünenler vardır. Çünkü, parlamento tarafından seçilen üyeler, yargılananların taraftarları veya düşmanı olabilir ve bu durum, hâkimin tarafsız olması şartını tatmin etmeyebilir. Ayrıca bazı yazarlar, müessesenin bakanların cezai sorumlulukları ile başa çıkmaya uygun olmadığını ve meclis soruşturmalarının bu durum için daha uygun olduğunu savunmaya devam etmiştir. Ancak, Fransız Parlamentosu meclis soruşturması komisyonlarının kötü şöhreti nedeniyle bu iddiaları konusunda inatlaşmamışlardır. Bu kötü şöhretin en ilginç örneği olarak, 1986 yılında İşbirliği ve Kalkınma Bakanı Christian Nucci hakkında yapılan yolsuzluk suçlaması gösterilebilir. Bakanın özel sekreteri, aynı suçlama nedeniyle, 27 milyon frankın kötüye kullanılması suçundan 5 yıl hapis cezasına çarptırılmış; ancak bakan hakkında soruşturma yapılması engellenmiş ve Nucci yargılanmamıştır.³⁸⁶

Yapılan değişiklik, çağdaş insan hakları standartlarının gerektirdiği tüm güvenceler ile bakanların cezai sorumluluğunu daha açık bir cezai prosedür haline getirmiştir. 2000 yılında bakanların göreviyle ilgili suçlardan dolayı cezai

Işığında Fransa'daki Yarı Başkanlık Sistemi", s. 310-311.

³⁸⁵ BELL, John, "The Criminal Liability of Politicians in France 1993", **Cambridge Yearbook of European Legal Studies**, Vol.: 3, Hart Publishing, Oxford 2000, p. 73-75.

³⁸⁶ Değişiklik öncesinde Fransız uygulamasından örnekler için bkz. BELL, "The Criminal Liability of Politicians in France 1993", p. 71-74.

sorumluluklarının kapsamını belirleyen kanuna kadar, halk tarafından bakanın cezai sorumluluğunun başlatılmasına dair müessese, dernekler ve sivil toplum örgütleri tarafından kullanılmıştır. Baskı grupları, yürütme organının eylem ve işlemlerine karşı siyasi baskı uygulamak için cezai kovuşturma yolunu kullanabilmiştir. Ancak, 1999 yılında bakanların cezai sorumluluğunu gözden geçirmek üzere Adalet Bakanı başkanlığında kurulan *Massot Komisyonu*, bakanların görevi ihmal nedeniyle cezai sorumluluğunun kapsamını azaltmayı önermiştir. Öneri, 2000 yılında kanunlaşmış ve yapılan değişiklikle sivil toplum örgütlerinin başvurularına dayanan kovuşturmalar büyük ölçüde kısıtlanmıştır.³⁸⁷

Halk tarafından bakanların cezai sorumluluğunun başlatılması müessesesi, baskı grupları ve sivil toplum örgütlerinin katılımıyla yürütme organının sorumluluğunun sağlanmasına ilişkin alternatif bir müessesedir. Uygulamada, parlamentonun tek bir partinin egemenliğinde olduğu zamanlarda bakanlar hakkında meclis soruşturması yoluna başvurmak oldukça zor olmaktadır. Bu müessese aracılığıyla, yürütmenin ikinci kanadı olan bakanlar kurulu ve bakanların yürütme yetkisine sahip olduğu parlamenter sistemlerde ve Fransa gibi her iki kanadın da yürütme yetkisine sahip olduğu yarı başkanlık sistemlerinde bakanların cezai sorumluluğuna gidilebilmesinin yolu açılacaktır. Klâsik denetleme mekanizmalarının yetersizliği nedeniyle oluşan hukuki boşluk, halk tarafından bakanların cezai sorumluluğunun başlatılması müessesesi ile doldurulacaktır.

³⁸⁷ BELL, “*The Criminal Liability of Politicians in France 1993*”, p. 75-77.

B. Siyasi Partiler ve Seçim Sistemlerinin Yürütme Organı Üzerinde Denetimini

Sağlayan Alternatif Müesseseler

Seçmenlerin iradelerini yansıttığı seçimlerin, bir denetleme ve dengeleme mekanizması olarak kullanılabilmesi için, öncelikle seçimlerin “adil ve serbest” olması gerekir. Çağdaş anayasalarda seçimler, hesap verebilirlik ve yetkilendirme olmak üzere iki fonksiyonu üzerinden değerlendirilir. Hesap verebilirlik yaklaşımına göre, seçimler, temsilcilerin hareket ve eylemlerinden dolayı sorumlu tutulmasını mümkün kılmaktadır.³⁸⁸

Temsili demokrasiler, halkın parlamentoda ve başkanlık seçimlerinde daha iyi temsil edilebilmesi için bazı seçim sistemleri kullanmaktadır. Seçim sistemleri, anayasa hukukunun anayasa mühendisliği kısmıdır. Seçimlerde yarışacak adayların siyasi partiler tarafından belirlendiği ve seçmenlerin doğrudan adaya değil siyasi partilere oy verdikleri sistemlerde temsil ve sorumluluk zincirinde kesintiler yaşanır. Bu durumda halk, icraatlarından memnun olmadığı ve kötü yöneten yasama veya yürütme organını değil siyasi partiyi cezalandırır.³⁸⁹

Yürütme organının seçimlerle ve siyasi partilerle ilişkisi, siyasi temsilden ve seçmenlerden gelir. Parlamenter sistemlerde yürütme organı yasamaya, yasama organı halka hesap vermektedir. Parlamento çoğunluğuna sahip bir hükümetin parlamento tarafından denetlenmesi siyasi partilerin yapısına göre değişmekte ve disiplinli partilerin varlığı hükümetin denetlenemediği parlamenter sistemleri doğurmaktadır. Parti sayısının az olduğu veya disiplinli partilerin olduğu bir parlamenter sistemde, temsilci ve temsil edilen arasından temsil zinciri ortadan kalkmaktadır.³⁹⁰

³⁸⁸ GÖNENÇ, **Siyasi İktidarın Denetlenmesi-Dengelenmesi ve Yargı**, s. 10.

³⁸⁹ GÖNENÇ, **Siyasi İktidarın Denetlenmesi-Dengelenmesi ve Yargı**, s. 11.

³⁹⁰ KILIÇ, “*Siyasi Sorumluluk Kurumunun Hükümet Sistemleri Açısından*

Başkanlık sistemlerinde, seçim seçmenlerin başkana doğrudan siyaseten hesap sordukları bir denetim mekanizmasıdır. Ama bu mekanizmanın çalışmasında, çoğunluk sistemi, seçim bölgesi, siyasi partilerin yapısı ve çok partililik gibi unsurların her ülkenin coğrafyası, siyasi kültürü ve deneyimlerine göre doğru şekillendirilmiş olması gerekir. Lijphart’a göre; tek kişinin temsil yetkisine sahip olduğu başkanlık sistemleri, çoğunlukçuluğun en aşırı noktasında yer alır. Bu noktada, çoğunlukçu veya ortaklıkçı demokrasi için kullanılan diğer faktörlere bakmak gerekir. Bunlar, seçim sisteminin çoğunluk veya nispi temsil esasına dayanması, siyasal sistemin iki partili ya da çok partili olması, devlet yapısının üniter veya federal olması, yasama organının tek meclise veya güçlü bir ikinci meclisin yer aldığı çift meclise dayanması, anayasanın yazısız veya sert ve yazılı olmasıdır.³⁹¹ Gönenç’e göre, uygun bir siyasi kültürle desteklenmiş bir seçim mekanizması dengeleme ve denetleme açısından önemli olsa da seçimlerin işlevini abartmamak gerekir. Bunun sebebi ise, iktidarların ekonomik başarısızlıkları ve seçimlerdeki başarıları arasında yeterli karşılıklılığın olmamasıdır.³⁹²

Değerlendirilmesi”, s. 294; STRØM, “*Parliamentary Democracy and Delegation*”, p. 64-65.

³⁹¹ YAZICI, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme**, s. 82-83; LIPHART, “*Yeni Demokrasiler İçin Anayasal Tercihler*”, s. 185-186.

³⁹² GÖNENÇ, **Siyasi İktidarın Denetlenmesi-Dengelenmesi ve Yargı**, s.16; Seçmenlerin sözlerini tutamayan bir görevliyi cezalandırma tehdidini gerçekte ne ölçüde gerçekleştirdikleri ülkeden ülkeye değişir. Örneğin, ekonomik büyümeyi “vaatleri yerine getirmenin” bir ölçüsü olarak alırsak hem Avrupa’da hem de Latin Amerika’da ekonomik oy kullanma insidansında büyük bir fark vardır. Przeworski ve Cheibub, hesap verebilirliği uygulama mekanizmasının seçim olmadığını, çünkü ekonomik performans

Günümüzde iktidar ve muhalefet veya çoğunluk ve azınlık arasında ilişki anayasal demokrasiler için tamamlayıcı bir unsurdur. Bu nedenle, parlamenter muhalefete karşı gösterilen tolerans, sistemin demokratikliği hakkında bir belirteçtir. Örneğin, İngiltere’de muhalefet resmî bir pozisyona sahiptir ve mevcut sistem içerisinde iktidarın karşısında demokratik bir işlevi olduğu kabul edilir. Siyasi partilerin dengeleme ve denetleme açısından önemi “parlamenter muhalefet” olmalarından kaynaklanır. Parlamenter muhalefet, bir yandan iktidara gelmek isteğiyle siyasi mücadelesini sürdürürken diğer yandan iktidarı izler ve eleştirir, böylece siyasi iktidarın kontrol altında tutulmasını sağlar. Yürütme organının denetleme ve dengelenmesi, parlamenter muhalefetin ve haliyle siyasi partilerin görevlerinden biridir. Nispi temsil sistemi veya çoğunluk sistemi arasından yapılan bir seçim bu sebeple önem kazanacaktır. Öte yandan, iki partili bir sistem ve çok partililik gibi unsurlar da muhalefetin oluşturulması açısından önemlidir. Avrupa ülkelerinde sıklıkla tercih edilen seçim barajı uygulaması da parlamentoda yer alacak partilerin sayısı açısından belirleyici olacaktır.³⁹³

Başkanlık ve yarı başkanlık sistemlerinde başkan ve yasama çoğunluğu arasındaki ilişki sistemin istikrarını sağlayan bir unsurdur. Ancak, parlamentoda yer alan milletvekillerinin kendi partilerinin politikasını takip etmesi, başkan ve parlamentonun aynı siyasi eğilimi paylaştığı durumlarda, yürütmenin denetlenmesi işlevini görünmezleştirir. Bu sebeple, siyasi partilerin gevşekliği ve sıkı disiplin yapısı arasında

ile görevdeki bir kişinin yeniden seçilme olasılığı arasında sistematik bir ilişki bulamadıklarını söyler. MAGALONİ, Beatrix, “*Authoritarianism, Democracy and the Supreme Court: Horizontal Exchange and the Rule of Law in Mexico*”, **Democratic Accountability in Latin America**, (Ed. Scott Mainwaring, Christopher Welna), Oxford University Press, New York 2003, p. 271.

³⁹³ GÖNENÇ, **Siyasi İktidarın Denetlenmesi-Dengelenmesi ve Yargı**, s. 18-21.

yapılan bir tercih parlamenter muhalefetin oluşumu açısından önem kazanır. Öte yandan siyasi kültür örüntüsünün uzlaşmacı olduğu durumlarda, çok partili bir sistemde de iki partili bir sistemde de etkili bir parlamenter muhalefet oluşabilir. Ancak uzlaşmacı bir siyasi kültürün olmaması halinde; siyasi parti sayısının çokluğu bölünmüş hükümetlere yol açarak sistemi istikrarsızlaştırma, iki partili bir sistem ise parlamenter muhalefetin denetim fonksiyonunu ortadan kaldırma tehlikesi taşır.³⁹⁴

1. Devlet Başkanının İki Turlu Karma Seçimle Seçilmesi

Başkanın halk tarafından seçildiği sistemlerde, başkan halk tarafından doğrudan doğruya veya aracı organlar aracılığıyla seçilmektedir.³⁹⁵ Şili ve Bolivya’da meclisin bir kanadı, Amerika ve Arjantin’de (1994 tarihli anayasa değişikliği öncesi) ise ikinci seçmenlerden oluşan seçmenler kurulu aracı organ görevi yapmaktadır. Esasen, Amerika

³⁹⁴ YAZICI, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme**, s. 82-83; 185; GÜLENER, **Başkanlık Sisteminde Denge ve Denetleme**, s. 10, 16, 20.

³⁹⁵ Uluşahin, başkanın nasıl seçileceğinin üzerinde durulması gereken bir unsur olduğunu belirtmiş, Sartori’nin görüşlerini savunarak başkanın ancak doğrudan veya doğrudan-benzeri bir biçimde halk tarafından seçilmesi gerektiğini söylemiştir. Burada esas nokta “halk tarafından seçim (election)” kurumudur. Doğrudan halk tarafından seçimde araya başka bir kurum girmezken doğrudan-benzeri seçimde halk tarafından yapılan seçim sonucunda hiçbir adayın oyların çoğunluğunu sağlayamaması durumunda parlamento aracı kurum olacaktır. Aracı kurum olan parlamento tarafından en fazla oyu alan adayın başkan seçilmesi şeklinde uygulanan sistemde seçim doğrudan seçime benzer. Aracı organ, sadece en çok oyu alan kişiyi belirlemeli ve kendi tercihlerine göre bir seçim yapmamalıdır. ULUŞAHİN, **Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi**, s. 34-37.

İkinci Seçmenler Kurulu'nun (*Electoral College*) kurulmasındaki ilk sebep seçmenlere olan güvensizliktir. Başkanı seçme yetkisi, halktan alınarak ikinci seçmenler olarak adlandırılan daha üstün ve nitelikli vatandaşlara verilmiştir. Daha az oy olan adayların seçmenler kurulu tarafından seçilmesine imkân veren bu yöntem, küçük eyaletlerin bu sayede elde ettikleri orantısız temsil haklarından vazgeçmek istemedikleri için şimdiye kadar varlığını korumuştur. Ancak, 2016 yılında yapılan başkanlık seçimlerinde Donald Trump'ın seçilmesi, aracı organlar aracılığıyla yapılan seçimlerin antidemokratik nitelikleri konusunda yaşanan tartışmaları alevlendirmiştir.³⁹⁶

2009 yılı değişikliklerinden önce Bolivya ve Şili Anayasaları'nda; başkanlık seçimlerinde salt çoğunluk sağlanamazsa en çok oy olan adaylardan birini belirleme görevi Kongre'ye verilmiştir. Uygulamada Şili'de güçlü teamüller gereği meclis her zaman en çok oy alan adayı başkan olarak belirlemişken, Bolivya meclisinin sahip olduğu yetkiyi etkili bir şekilde kullanarak ikinci ve üçüncü adayları başkan olarak seçtiği görülmüştür. Aracı organlar açısından önemli olan, halkın tercihlerini seçimin sonucu

³⁹⁶ Amerika'da İkinci Seçmenler Kurulu'nu kaldırmak isteyenler, Kosta Rika'daki iki türlü karma usulün uygulanmasını istemiştir. Kosta Rika seçim sistemine göre, ilk turda hiçbir aday %40 çoğunluğa ulaşamazsa ikinci tura geçilmektedir. SHUGART, CAREY, **President and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**, p. 212, 217; Arjantin'de 1994 yılında yapılan değişikliklere kadar başkanlık seçimi, Seçmenler Kurulu ve Kongre'nin yer aldığı üç aşamalı bir seçimle gerçekleştirilmekteydi. İlk aşamada halk, Seçmenler Kurulu üyeleri seçiyor; daha sonra Seçmenler Kurulu üyeleri başkanlık seçimi için oy kullanıyor ve en son Kongre seçilen adayı başkan ilan ediyordu. Uygulamada, 1916 yılından itibaren yapılan bütün üç aşamalı seçimlerde halk tarafından en çok oy alan adayın başkan olarak seçildiği görülmüştür. AÇIL, **Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi**, s. 15-16.

olarak yansıtıp yansıtmadıklarıdır. Halkın tercihlerini yansıtmayan bir aracı organ halkın iradesi yerine geçerek “halk tarafından seçim” kriterini boşa çıkarır.³⁹⁷

Halk tarafından doğrudan yapılan bir seçimde; başkanın seçimi, geçerli oyların nisbî çoğunluğunu elde eden adayın seçildiği basit çoğunluk usulüne veya geçerli oyların salt çoğunluğunu elde eden adayın seçildiği mutlak çoğunluk usulüne göre yapılmaktadır. Basit çoğunluk ile yapılan seçimler açısından tek turlu bir seçim yeterli olmaktadır, bir adayın salt çoğunluğu elde edemediği durumların olması ihtimaline karşı mutlak çoğunluk sistemlerinde iki turlu bir seçim öngörülmektedir.³⁹⁸ Lijphart’a göre, başkanlık sistemlerinde nisbî temsil yönteminin kullanılamıyor olması seçilecek kişinin temsilinde bir orantısızlığa yol açmaktadır. Çünkü, nispi temsil seçim yarışına katılanlara elde ettikleri oy oranına bağlı temsil gücü kazandırmaktayken; başkanlık sisteminde dar bölge ve az sayıda adayın katılımıyla temsilde orantısızlığı oldukça arttırma ihtimali taşıyan basit ve mutlak çoğunluk sistemleri kullanılır.³⁹⁹

³⁹⁷ SHUGART, CAREY, **President and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**, p. 211; ULUŞAHİN, **Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi**, s. 34-37; Bolivya örneği, ikinci seçmenler kurulunun halkoyunu dikkate almaksızın bir seçim yapabilmesinin örneği olmuştur. Linz’e göre bu uygulama siyasal istikrar ve hesap verebilirliğe hiçbir katkıda bulunmamıştır. LINZ, *“Parlamentarizmin Erdemleri”*, s. 176; 2009 yılı anayasa değişiklikleri sonrasında halk tarafından doğrudan seçilen ilk başkan %54 oyla seçilen Eva Morales’tir. AÇIL, **Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi**, s. 18.

³⁹⁸ LINZ, *“Başkanlık Sisteminin Tehlikeleri”*, s.148-149; HOROWITZ, Donald L., *“Demokratik Sistemleri Karşılaştırmak”*, **Demokrasinin Küresel Yükselişi**, Der. Larry Diamond, Marc F. Plattner, (Çev. Levent Köker), Yetkin Yayınları, Ankara 1995, s. 164.

³⁹⁹ YAZICI, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir**

Latin Amerika ülkelerinde başkanlık seçimleri için karma bir usule başvurulduğu da görülmektedir. Karma usul, tahmin edilebileceği gibi basit çoğunluk ile mutlak çoğunluğun bazı özelliklerini bir arada toplamaktadır. Bu usule göre, bir aday ilk turda salt çoğunluğu sağlayamasa da belli bir oranın üstüne çıkmış ve/veya ikinci adaydan belli oranda fazla oy almışsa ikinci tura geçilmeden seçilebilmesi mümkündür. Öngörülen baraj hükümleriyle, basit çoğunlukta yer alan düşük bir farkla bir adayın başkan seçilmesi veya mutlak çoğunlukta sonucu belirlemeye yeterli ilk tur seçimlerinin ardından formalite olarak yapılan ikinci turun önüne geçilmesi amaçlanmıştır.⁴⁰⁰

Shugart ve Carey, başkanlık seçimleri için en elverişli seçim kuralının çift tümleyen kuralı (*double complement rule*) olduğunu söyler. Çift tümleyen kuralı, basit çoğunluk ve mutlak çoğunluk arasında bulunan bir uzlaşma noktasını işaret etmektedir. Shugart ve Carey yaptıkları analizde, iki turlu bir seçimde birinci adayın %50'lik bir orandansa %40'lık bir oranı sağlamasının daha basit olduğunu savunur. Ancak yazarlar bu %40 oranının birinci aday ve ikinci aday arasındaki farkın çok az olması durumunda tek başına sorunlar çıkarabileceğini söyler. Bu nedenle, ikinci bir kritere daha ihtiyaç olacaktır. Çift tümleyen kuralına göre, birinci adayın oyları, ilk iki aday arasındaki oy farkının iki katından fazla ise birinci aday ilk turda kazanmış olacaktır. Shugart ve Carey, çift tümleyen kuralını, seçim öncesi geniş koalisyonları teşvik ettiği ancak çok dar onaylı çoğulcu kazananlar riskini taşımadığı ve rakipler alanının parçalanmasını teşvik etmediği için cazip bulmuştur.⁴⁰¹ Yazarların çift tümleyen kuralı olarak adlandırdıkları seçim kuralının, iki turlu karma seçime oldukça benzediği görülmektedir.

Değerlendirme, s. 83.

⁴⁰⁰ AÇIL, **Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi**, s. 18-19.

⁴⁰¹ SHUGART, CAREY, **President and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**, p. 217, 225.

Başkanlık sistemleri açısından basit çoğunluk sisteminin handikabı başkan adaylarının sayıca fazla olduğu durumlarda radikal eğilimli adayların çok küçük farklarla aradan sıyrılarak seçilme ihtimalinin olmasıdır. Mutlak çoğunluk usulü, bir adayın ilk turda salt çoğunluğu sağlayarak seçilmesi halinde bu sorunu ortadan kaldıracaktır. Ancak, ikiden çok adayın olduğu bir durumda ilk turda salt çoğunluğun sağlanması ihtimalinin az olduğu düşünüldüğünde sistem yeni sorunlarla karşılaşır. Bunlar, siyasi partilerin uzlaşmacı bir tutum izleyerek birbiriyle çeşitli anlaşmalar yaptığı ikinci turlar veya sistemin iki ayrı kutba bölündüğü kutuplaşmayı doğuran sonuçlardır.⁴⁰²

İki turlu karma seçim, halkın temsil gücünün temsilciye daha iyi yansıtılması açısından basit çoğunluk sistemine göre daha yeterli görünmektedir. Öte yandan, mutlak çoğunluğun ortaya çıkardığı siyasetçilerin anlaşmalarına dayanan sahte koalisyon ve muhalefetleri de ortadan kaldırabilir.⁴⁰³ Örneğin, Arjantin Anayasası'nın 94. maddesine

⁴⁰² Linz'e göre, mutlak çoğunluk ve ikinci tur, parti sisteminin parçalı olduğu durumlarda aşırı uçların yer aldığı koalisyonların kurulmasını teşvik eder. Bu durumlarda seçim yarışı kutuplaşır ve kutuplaşma sistemin kilitlenmesine yol açar. Ancak, tek turlu bir seçim disiplinli partilerin yer aldığı bölünmüş toplumlarda aşırı eğilimdeki başkan adayının kazanma şansını arttırdığı için iki turlu bir seçim en azından bu ihtimali ortadan kaldırmaktadır. LINZ, "*Başkanlık Sisteminin Tehlikeleri*", s. 148-149; YAZICI, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme**, s. 62; Tek turlu seçimler, başkan adaylarının daha düşük oy oranlarıyla seçilmesine ortam hazırladığı için eleştirilmektedir. Ancak, iki turlu seçimlerin de seçmenin gerçek siyasi eğilimini ortaya çıkarma potansiyelleri azdır. Ayrıca, iki turlu seçimler, tesadüfi sonuçların ortaya çıkması ve siyasetin dışından gelen başkan adaylarının artması gibi tehlikeler barındırır. GÜLENER, **Başkanlık Sisteminde Denge ve Denetleme**, s. 10.

⁴⁰³ İki turlu mutlak çoğunluk ile seçilen bir başkan, parlamentoda bir muhalefet ile

göre başkanlık seçimleri iki turludur. 97. ve 98. maddelerine göre; başkan adayını ilk turda %45 barajını geçmişse başkan seçilir, %40 ile %45 arasında oy olan bir başkanın seçilebilmesi için ikinci adaydan en az %10 daha fazla oy almış olması gerekir. Her iki durumun gerçekleşmemiş olması halinde ikinci tura geçilir, ilk turda en çok oy alan iki adayın katılımıyla yapılan seçimde en fazla oyu alan kişi başkan seçilir.⁴⁰⁴

Bolivya Anayasası'nın 166. maddesi ve Ekvator Anayasası'nın 143. maddesine göre; adayların salt çoğunluğu elde edememesi durumunda, bir aday %40'ın üzerinde oy almış ve ikinci sıradaki adaydan %10'dan fazla fark elde etmişse ilk turda başkan seçilecektir.⁴⁰⁵ Haiti Anayasası'nın 134. maddesine göre, ilk turda salt çoğunluğun olmaması durumunda birinci sıradaki aday ikinci sıradaki adaydan %25 veya daha fazla

karşılaştığında kendisini seçen çoğunluğun ikinci turun yarattığı yapay ve zorunlu bir koalisyon olduğunu unutarak milli birliği temsil ettiğini düşünebilir. Bu durumlarda muhalefetin taleplerini dışlayarak kendi siyasetini dikte edecek ve başkanla muhalif kongre çoğunluğunun temsil ettiği seçmen kitlesi arasındaki temsil ve sorumluluk zinciri kopacaktır. Bu durum, görünüşte koalisyonlar sebebiyle başa gelen başkanın daha sonrasında yasama organına ve halka karşı siyasi sorumluluk hissetmemesinden kaynaklanır. Oysa ki parlamenter koalisyonlar meclisin denetleme mekanizmaları sebebiyle oydaşma kültürünü daha yatkındır ve uzlaşmaları daha uzun sürelidir. YAZICI, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme**, s. 81.

⁴⁰⁴ Arjantin Anayasası (1853); https://www.constituteproject.org/constitution/Argentina_1994?lang=en adresinden 28.01.2020 tarihinde ulaşılmıştır.

⁴⁰⁵ Bolivya Anayasası (2009); https://www.constituteproject.org/constitution/Bolivia_2009?lang=en, Ekvator Anayasası (2008); https://www.constituteproject.org/constitution/Ecuador_2015?lang=en adreslerinden 28.01.2020 tarihinde ulaşılmıştır.

oy almışsa ikinci tura geçilmeden başkan seçilir.⁴⁰⁶ Bolivya, Arjantin ve Ekvator Anayasaları'na göre başkanlık seçimleri için geçerli olan kurallar, başkan yardımcıları için de aynı şekilde işletilmektedir.

Horowitz'e göre, halk tarafından seçilen başkanın basit çoğunluk veya iki turlu mutlak çoğunluk sistemine göre seçilmesi bir zorunluluk değildir. Bölünmüş toplumlarda devlet başkanları, daha geniş kapsamlı bir kitle tarafından desteklenmelerini sağlayacak farklı bir sistemle seçilmelidir.⁴⁰⁷ İki turlu karma sistem, başkanlık sisteminin kutuplaşmaya ve çoğunlukçuluğa yönelik siyasi çizgisini değiştirmemekle birlikte; iki turlu mutlak çoğunluk ve basit çoğunluk sistemlerinin yol açtığı birtakım sorunlara yönelik çözümler sunarak, halkın temsil ve sorumluluk zincirinden kopmaması adına yürütmenin siyasi sorumluluğunun sağlanmasında alternatif bir çözüm olabilir.

2. Meclisin Ara Seçimlerle Yenilenmesi (Kısmen Eş Zamanlı Seçim)

Yasama ve yürütme organlarının seçim döngüsü, denge ve denetleme mekanizmalarının niteliği üzerinde belirleyicidir. İki organın farklı siyasi eğilimlere sahip olması durumunda seçim döngüsü birbirleriyle olan ilişkilerinde tutunacakları tavırları etkileyecektir. Başkanın yasama organında çoğunluk desteğinin olması halinde yasama

⁴⁰⁶ Haiti Anayasası (1987); https://www.constituteproject.org/constitution/Haiti_2012?lang=en adresinden 28.01.2020 tarihinde ulaşılmıştır.

⁴⁰⁷ Horowitz, burada aslında iki turlu karma seçimi işaret etmemiştir. Farklı seçim sistemleri için, Nijerya ve Sri Lanka seçim sistemlerini örnek olarak göstermiştir. Nijerya sistemi, karma usule benzer bir şekilde hem basit çoğunluğu hem de oy dağılımını içermektedir. Sri Lanka ise başkanlık seçiminde mutlak çoğunluğu elde etmenin zorunlu olduğu bir sistem tercih etmiştir. HOROWITZ, “*Demokratik Sistemleri Karşılaştırmak*”, s. 164-165.

tarafından dengelenmesi kolaylaşacak, muhalefetin olması durumunda ise yasama organının denetleme müesseselerine başvurma ihtimali artacaktır.⁴⁰⁸

Seçim döngüsü, yürütme ve meclis seçimlerinin birbirleriyle ilişkili zamanlaması anlamına gelir. Bazı sistemlerde meclisin tüm üyelerinin başkan ile aynı anda seçilmesi yani eşzamanlı seçim; diğer sistemlerde ise başkan ve kongre seçim tarihlerinin çakışmasına izin verilmeyerek eş zamanlı olmayan bir sistem (*nonconcurrent electoral cycles*) olarak karşımıza çıkar.⁴⁰⁹ Başkanlık sistemlerinde seçimlerin döngüsü için; eş zamanlı, kısmen eş zamanlı ve eş zamanlı olmayan model olmak üzere üç farklı modelden bahsedilir.⁴¹⁰

Eş zamanlı seçimler, başkan ve yasama organı çoğunluğunun aynı siyasi eğilimden gelmesi ihtimalini arttırmaktadır. Bu durum hem sistemin istikrarını sağlamakta hem de iktidarın kişiselleşmesi tehlikesini içinde barındırmaktadır. Örneğin;

⁴⁰⁸ GÜLENER, **Başkanlık Sisteminde Denge ve Denetleme**, s. 9.

⁴⁰⁹ SHUGART, CAREY, **President and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**, p. 208.

⁴¹⁰ Seçim döngüsü, iki organın aynı ve farklı çoğunluğu temsil etmeleri durumunda birbirleri ile ilişkileri açısından önemlidir. Yasama organlarının seçim zamanlaması olarak tanımlanan seçim döngüsü, başkanın ve yasama organının eş zamanlı olarak seçilmesi, farklı zamanlarda seçilmesi veya başkanın görevi devam ederken yapılan ara seçimle yasamanın bir kısmının yenilenmesi şeklinde görülebilir. Eş zamanlı seçimler kuvvetlerin katı şekilde ayrılması ilkesine aykırı olsa da yasama ve yürütmede aynı görüşü hâkim kılarak çatışma ihtimalini azaltır. Eş zamanlı seçimler yasama ve yürütme çoğunluğunun benzer nitelikte olmasına, farklı zamanlarda yapılan seçimler ise bölünmüş hükümetlere sebep verebilmektedir. GÜLENER, **Başkanlık Sisteminde Denge ve Denetleme**, s. 9-10; AÇIL, **Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi**, s. 55.

Güney Kore, Ekvator, Guatemala, Kosta Rika, Peru, Uruguay, Bolivya, Brezilya ve Şili’de eş zamanlı seçimler yapılmaktadır.⁴¹¹ Sürelerin katı ve sabit olduğu bir sistemde, parlamentonun veya başkanın görev süresi boyunca parlamenter muhalefetin oluşmadığı ve azınlığın temsil kabiliyetinin olmadığı güçlü bir başkanlık sistemi hesap verebilir olmayacaktır. Kuvvetler ayrılığı ilkesinin özünde yer alan, denetleme ve dengeleme etkisizleşecektir.⁴¹²

Meclisin ara seçimlerle yenilenmesi, kısmen eş zamanlı bir seçim döngüsü yaratması açısından önemlidir. Kısmen eş zamanlı model, başkanın görev süresi devam

⁴¹¹ Brezilya örneği, seçimlerin eş zamanlı yapıyor olmasının sistemin tek başlılığına yol açmaması açısından ilginçtir. Uygulamada partilerin çok sayıda olması sebebiyle krizlerin yaşanacağı düşünülmekte olsa da Brezilya’da hem başkanlık seçimi hem meclisin oluşumunda partiler arası yapılan koalisyonlara rastlanılmaktadır. Bu nedenle sistem kendine özgü bir niteliğe sahip “koalisyon temelli başkanlık” olarak adlandırılabilir. Başkan, yasama ile ilişkilerini sürdürebilmek adına koalisyon içinde hareket eder. Şili’de ise iki partili bir siyasi sistem bulunmakta, başkanlar çoğunlukla her iki meclisten çoğunluk desteğini almaktadır. Siyasi parti sistemlerinin farklı olması eş zamanlı seçim döngüsünü kullanan bu iki ülke arasında farklılıklar ortaya çıkarmış; Brezilya örneğinde meclis ve başkan arasında oluşan uzlaşmacı zihniyet, Şili’de kazananın her şeyi aldığı bir sisteme dönüşmüştür. GÜLENER, **Başkanlık Sisteminde Denge ve Denetleme**, s. 29-30, 39-40.

⁴¹² AÇIL, **Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi**, s. 55; ANAYURT, Ömer, ERDOĞAN, Murat, EKİNCİ, Ahmet, “Devlet Başkanının Halk Tarafından Seçildiği Hükümet Sistemlerinde Seçim Döngüsünün Kuvvetler Ayrılığı ve Siyasal İstikrar Üzerinde Etkisi”, **Ord. Prof. Ali Fuat Başgil’in Anısına Armağan**, (Ed. Abuzer Kendigelen, Saadet Yüksel), Oniki Levha Yayınları, İstanbul 2019, s. 192.

ederken yapılan ara seçimlerle yasama organının bir kısmının yenilenmesidir.⁴¹³ Örneğin; Amerikan Anayasası'na göre, başkan 4 yılda bir seçilmektedir. Temsilciler Meclisi seçimleri 2 yılda bir, Senato seçimleri 6 yılda bir yapılmaktadır. Ayrıca, Senato üyelerinin üçte biri iki yılda bir yenilenmektedir. Bu durumda başkan göreve geldikten iki yıl sonra Temsilciler Meclisi tamamen yenilenirken, Senato üyelerinin de üçte biri yenilenecektir. Bu nedenle iki yılda bir yapılacak her seçimde başkanın çoğunluğunu koruyabilmesi için iyi bir siyaset yürütmesi gerekir. Çünkü, iyi bir siyaset yürütemeyen bir başkan çoğunluğu kaybetme tehlikesiyle yani demokratik bir hesap verebilirlikle karşı karşıya kalacaktır.⁴¹⁴

Kısmen eş zamanlı seçim müessesesi, başkanın Kongre'de değişken siyasal eğilimlerle karşı karşıya kalması üzerine tasarlanmıştır. Müessese, Amerikan Başkanı'nın yasama üzerinde hâkimiyet kurmasının ve güçleri tek elinde toplamasının önünde bir engel olarak düşünülmüştür. Erikson'a göre; Amerika'da uygulanan seçim döngüsü incelendiğinde ara seçimlerin (*midterm elections*) genellikle başkana güç ve oy kaybettirdiği görülmektedir. Bunun sebebi ise başkanın performansına bağlı olarak seçmenin tercihlerinin değişmesi ve genellikle başkanın içinden geldiği siyasal geleneği temsil eden siyasal partinin düşüşe geçmesidir.⁴¹⁵ Hayal kırıklığına uğrayan seçmenin

⁴¹³ Shugart ve Carey, başkanlık seçimlerinden bir yıl önce veya yeni bir başkanın göreve başlamasından sonraki bir yıl içinde gerçekleşmeyen her seçimi ara seçim olarak kabul etmiştir. SHUGART, CAREY, **President and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**, p. 243.

⁴¹⁴ GÜLENER, **Başkanlık Sisteminde Denge ve Denetleme**, s. 25; ANAYURT, ERDOĞAN, EKİNCİ, “Devlet Başkanının Halk Tarafından Seçildiği Hükümet Sistemlerinde Seçim Döngüsünün Kuvvetler Ayrılığı ve Siyasal İstikrar Üzerinde Etkisi”, s. 190.

⁴¹⁵ ANAYURT, ERDOĞAN, EKİNCİ, “Devlet Başkanının Halk Tarafından Seçildiği

başkana yakın olan partiye verdiği oylarda yaşanan düşüş, mecliste parti sayısının artmasına ve bölünmüş hükümetlere neden olur. Aslında, başkan çok partili bir parlamentoya cezalandırılmaktadır. Bu nedenle ara seçimler, başkanın popülaritesi ve ekonomik performansı ile ilgili bir referans olarak görülebilir.⁴¹⁶

Arjantin seçim döngüsü, Amerikan sistemine en çok benzeyen sistemlerden biridir; Temsilciler Meclisi ve başkan 4 yıl için, Senato ise altı yıl için seçilir. Temsilciler Meclisi'nin yarısı ve Senato'nun üçte biri iki yılda bir yenilenir. Arjantin ve Amerika uygulamaları açısından farklılaşan unsur; Arjantin'de çok partili bir sistemin, Amerika'da ise iki partili bir sistemin olmasıdır. Ancak, bu farklılık sonucu etkilememiş ve kısmen eş zamanlı seçim döngüsü her iki siyasi parti sisteminde de işler bir müessese olmuştur.⁴¹⁷

Seçimlerin zamanlaması ve seçim döngüsü, siyasi parti sistemleri açısından da farklılıklar yaratmaktadır. Partilerin sayısı değiştiğinde, temsilin kapsamı ve kalitesi ile sistemin istikrarı ve etkililiği gibi sonuçlar da değişecektir. Örneğin; başkanlık ve meclis seçimlerinin eş zamanlı olarak gerçekleştiği başkanlık sistemlerinde, genellikle iki büyük partinin ortaya çıktığı görülmektedir. Ayrıca, eş zamanlı olmayan seçimlerde, üçüncü partiler eş zamanlı seçimlerden daha iyi performans göstermektedir. Shugart ve Carey, başkanlık sistemleri için eş zamanlı olmayan seçim döngüsünün daha elverişli olduğunu

Hükümet Sistemlerinde Seçim Döngüsünün Kuvvetler Ayrılığı ve Siyasal İstikrar Üzerinde Etkisi", s. 207-208, 211.

⁴¹⁶ SHUGART, Matthew Soberg, "The Electoral Cycle and Institutional Sources of Divided Presidential Government", **The American Political Science Review**, Vol.: 89, No: 2, Jun 1995, p. 328.

⁴¹⁷ GÜLENER, **Başkanlık Sisteminde Denge ve Denetleme**, s. 35-36; SHUGART, CAREY, **President and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**, p. 243.

savunurken, ara seçimleri yürütmenin istikrarı açısından sakıncalı bulmuştur. Yazarlara göre, bu durumun istisnası olarak Venezuela gösterilebilir. 1999 Anayasası'ndan önce Venezuela, kısmi eş zamanlı bir seçim döngüsüne sahip olmasına rağmen seçim sistemi nedeniyle iki partili bir sisteme sahiptir. Bu durum, Venezuela'yı, Latin Amerika'nın en çoğunlukçu ve en istikrarlı demokrasilerinden biri haline getirmiştir.⁴¹⁸

Meclisin ara seçimlerle yenilenmesi müessesesi, başkanın yeni seçilen mecliste çoğunluğu sağlamak adına yetkilerini kullanırken muhalefeti dışarda bırakmayacak politikalar yürütmesine sebep olması açısından denetler bir vazife görmektedir. Başkanın parlamentoda çoğunluğu kaybetmesi durumunda, parlamento tarafından başkanın icraatlarının engellenmesi ihtimali artacaktır. Kısmen eş zamanlı bir seçim döngüsü içinde başkan, kendi seçimleri yenilenmeyecek olsa da icraatlarına devam edebilmek adına hesap verebilir bir siyaset yürütmek zorunda kalacaktır.

3. Devlet Başkanının Tekrar Seçilebilirliği

Başkanlık sistemlerinde devlet başkanının yeniden seçilmesine ilişkin yasakların anayasalarda yer almasının sebebi, otoriter rejimlerin önüne geçilmesidir. Tekrar seçilebilme ihtimali olan ve yürütme yetkisini tek başına elinde bulunduran bir başkan, makamıyla özdeşleşerek iktidarını kişiselleştirebilecektir.⁴¹⁹ İktidarın otoriterleşmesini

⁴¹⁸ Shugart ve Carey'e göre; iki partili bir sistemde seçim, daha az kritik olsa da, muhtemel koalisyon türlerinin oluşması ve devlet başkanının seçim zamanında hesap verme kabiliyetini etkilemektedir. SHUGART, CAREY, **President and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**, p. 256, 272.

⁴¹⁹ Amerikan Anayasası'nın 22. Değişikliği, iki defadan fazla yeniden seçilme yasağının ilk örneğidir ve birçok ülke bu yasağın çeşitli varyasyonlarını kullanmaktadır. SHUGART, CAREY, **President and Assemblies: Constitutional Design and Electoral**

istemeyen sistemler, bunun çözümünü başkanların tekrar seçilmesini ya da üst üste seçilmesini yasaklamakta bulmuş; ama, yeniden seçilme yasakları da doktrinde “total ördek” olarak adlandırılan bir sonuca yol açmıştır.⁴²⁰

Yeniden seçilme yasaklarının en kısıtlayıcı olanı, bir başkanın bir dönem görev yaptıktan sonra herhangi bir zamanda yeniden seçilmesini yasaklamaktadır. Daha yumuşak bir kural, başkanın iki defa üst üste seçilmesini yasaklayarak, en az bir başkanlık döneminin boş geçilmesinden sonra yeniden seçilmesine izin vermektedir. En az kısıtlayıcı olanı ise, en az bir ardışık görev süresine, yani başkanın iki defa üst üste seçilmesine izin vermektedir. Latin Amerika ülkelerinde, yeniden seçilme yasaklarına dair her üç modelin de devlet başkanı seçimlerinde kullanıldığı; ancak daha az kısıtlayıcı standartlara doğru genel bir hareket olduğu gözlemlenmektedir. Birçok ülke, başkanın seçilmesiyle ilgili kuralları, yeniden seçilme yasaklarını yumuşatacak veya tekrar

Dynamics, p. 87-88.

⁴²⁰ Total ördek (*lame duck*); seçilmiş bir kişinin görevi sona erdikten sonra tekrar seçilemeyecek olması veya yerine yeni birinin seçilmiş olması durumlarını ifade eder. Örneğin, Amerika’da ikinci defa seçilen bir devlet başkanı, tekrar seçilme ihtimali olmadığı için total ördek olarak görülmektedir. Yeniden seçilme yasağıyla karşı karşıya kalan kişi, görevde kaldığı süre içinde etkisiz kalacak, güvenilirliğini yitirecek ve parlamentoda gerekli desteği sağlayamayacaktır. Aynı zamanda kişi, yeniden seçilememenin yarattığı baskı ile sınırlı görev süresi içinde akılcı olmayan ve iyi planlanmamış verimsiz siyasetler izleyebilir. SHUGART, CAREY, **President and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**, p. 90; YAZICI, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme**, s. 48; AÇIL, **Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi**, s. 46, 86.

seçilebilmeyi destekleyecek şekilde değiştirmiştir.⁴²¹

Yeniden seçilme yasaklarının yer aldığı sistemlerde; izlediği politikalar ile halkın desteğini almış bir başkan tekrar veya üst üste seçilemeyecektir. Bu durumda başkan sahip olduğu popülariteye rağmen bazen hiç seçilemeyecek bazen bir seçim dönemi beklemek zorunda kalacaktır. Aynı zamanda, takdir gören bir başkanın seçmen tarafından ödüllendirilmesi de mümkün olmayacaktır. Diğer açıdan baktığımızda, bir başkanın izlediği kötü politikalar aynı yasaklar sebebiyle cezasız kalacak ve bu politikalardan dolayı hiç kimse sorumlu tutulamayacaktır. Böyle bir sistem, yürütme gücüne karşı hesap sorma mekanizmalarından yoksundur.⁴²²

Yazıcı'ya göre; saf başkanlık sisteminde, başkanın yeniden seçilmesini ya da üst üste seçilmesini yasaklayan hükümlerin yer alması yürütme organının hesap verebilirliğini engellemektedir.⁴²³ Şu açıktır ki; tekrar seçilemeyecek bir başkanın seçmen önünde sorumlu tutulabilmesi mümkün değildir. Başkanlık sisteminin avantajları arasında sayılan “seçimler aracılığıyla hesap verebilirlik” ancak tekrar seçilebilen başkanlar için geçerlidir. Yeniden seçilme yasaklarının olduğu bir sistemde, seçmenin tek

⁴²¹ PAYNE, ZOVATTO, DIAZ, **Democrasies in Developments: Politics and Reform in Latin America**, p. 31-32, 34-35.

⁴²² SHUGART, CAREY, **President and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**, p. 90; LINZ, Juan J., “*Başkanlık Sistemiyle Parlamenter Sistem Arasındaki Tercihin Siyasal ve Sosyal Sonuçları*”, **BDT Ülkelerinde Demokrasiye Geçiş ve Anayasa Yapımı**, (Çev. Ergun Özbudun, Levent Köker), Türk Demokrasi Vakfı, Ankara 1993, s: 119-120; YAZICI, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme**, s. 43-44.

⁴²³ YAZICI, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme**, s. 81.

yapabileceği başkanın partisini cezalandırmak veya ödüllendirmekten başka bir şey değildir. Ancak bu ihtimal de, uygulamada, siyasal partilerin başkanla aralarındaki ilişkilere dair yaptığı açıklamalarla veya popüler yeni bir başkanlık adayı bulunmasıyla ortadan kaldırılmaktadır.⁴²⁴

Devlet başkanının tekrar seçilebilirliği müessesesi, hem iktidarın otoriterleşmesi tehlikesini içinde taşımakta hem de yürütme organının hesap verebilir hale gelmesi sonucunu doğurmaktadır. Bu elbette bir çelişkidir; ancak, seçmenlerin üst üste aynı iktidarı defalarca seçebilmesi ihtimali olmasa ve seçimlerin denetim fonksiyonuna güvenilse böyle bir çelişki de doğmayacaktır. Aslında yeniden seçilme yasakları, sistemlerin seçmene olan güvensizliğinden kaynaklanmaktadır. Siyasi kültürün oluşmadığı ülkelerde tekrar seçilme yasaklarının, kişisel iktidara heveslenen başkanları dizginlediğine ve başkanlık makamının seçilmiş bir diktatörlük haline gelmesini engellediğine dair birçok örnek vardır.

⁴²⁴ LINZ, Juan J., *“Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference”*, **The Failure of Presidential Democracy**, (Ed. Juan J. Linz, Arturo Valenzuela), John Hopkins University Press, Baltimore and London 1994, p. 12-13; ULUŞAHİN, **Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi**, s. 154-155.; Aksi yönde bir görüş ise, siyasal partilerin önemli başkanlık istihdamı kanalları olduğu durumlarda, hesap verebilirlik aracı olabileceğine ilişkindir. Diğer bir ifadeyle, başkanların miraslarını koruma ve “yaşlı devlet adamları” ya da daha düşük seçimli bir makam olarak siyasette aktif olma arzusu, yeniden seçilemedikleri yerlerde bile hesap verebilirliklerinin tamamen kopmasını engelleyebilir. MORENO, Erika, CRISP, Brian F., SHUGART, Matthew Soberg, *“The Accountability Deficit in Latin America”*, **Democratic Accountability in Latin America**, (Ed. Scott Mainwaring, Christopher Welna), Oxford University Press, New York 2003, p. 84.

Elster'e göre; “Bir yürütmenin vaatleri, sözlerini yerine getiremediği için yürütmeyi görevden almak için iyi kurulmuş bir prosedür varsa çok daha güvenilirirdir.”⁴²⁵

Lijphart, devlet başkanının tekrar seçilebilirliğinin seçmenlere karşı daha sorumlu davranma eğilimini arttıracaklarını savunurken, yeniden seçilme yasaklarının ise bu eğilimi zayıflatacağını ifade etmiştir. Mainwaring ve Shugart'a göre, başkanın tekrar seçilebilirliğinin kötüye kullanılması ihtimalinin yeniden seçilme yasaklarıyla çözülmesinin dışında başka mekanizmalar aracılığıyla çözülmesi de mümkündür. Ayrıca, demokrasi teorisi çerçevesinde yapılacak bir değerlendirmeye göre, yeniden seçilme yasağına benzer sınırlamalar seçmenin istediği kişiye serbestçe oy vermesini engeller.⁴²⁶

Shugart ve Carey, başkanlık seçiminde zaman limiti olmayan bir avuç ülke olduğunu söyler. Bunlar; Dominik Cumhuriyeti, Finlandiya, Fransa, Nikaragua, Paraguay ve Filipinler'dir. 1962 Dominik Cumhuriyeti ve 1986 Nikaragua Anayasaları açısından yeniden seçilme yasağının anayasada yer almama sebebi, anayasanın yapım sürecinde görev yapan başkanların görevlerini bırakmak istememeleridir. Shugart ve Carey'e göre; tek başına hâkim olabilecek herhangi bir liderin, yeni bir anayasaya tekrar seçilme hükmünün dahil edilip edilmemesi konusunda anayasal sessizliği tercih etmesi beklenir.⁴²⁷ Yazarların yaptıkları araştırmada yer alan 6 ülkeden yalnızca Nikaragua, başkanın tekrar seçilebilirliği müessesesini halen terk etmemiştir. Yapılan anayasa

⁴²⁵ MAGALONI, “*Authoritarianism, Democracy and the Supreme Court: Horizontal Exchange and the Rule of Law in Mexico*”, p. 271.

⁴²⁶ YAZICI, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme**, s. 47-48.

⁴²⁷ SHUGART, CAREY, **President and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**, p. 88-89; YAZICI, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme**, s. 47.

değişiklikleri sonrasında; Fransa Anayasası'nın 6. maddesi, Dominik Cumhuriyeti Anayasası'nın 124. maddesi, Finlandiya Anayasası'nın 54. maddesi, Paraguay Anayasası'nın 204. maddesi ve Filipinler Anayasası'nın 7. maddesinde yeniden seçilmeye dair kısıtlamalar yer almıştır.

Devlet başkanının tekrar seçilebilirliği müessesesine örnek olarak; Venezuela, Kamerun ve Nikaragua gösterilebilir. Venezuela Anayasası'nın 230. maddesine göre, başkanın görev süresi 6 yıl olarak belirlenmiştir ve yeniden seçilebilir. Kamerun Anayasası'nın 6. maddesi, başkanlık görev süresini 7 yıl olduğunu ve yeniden seçilebileceğini düzenlemiştir.⁴²⁸ Nikaragua Anayasası'nın 148. maddesinde; görev süresi 5 yıl olarak belirlenen başkan ve başkan yardımcısı için tekrar seçilemeyeceklerine dair bir hüküm yer alamamaktadır.⁴²⁹

Uygulamada, anayasalarını başkanın yeniden seçilmesine izin verecek şekilde değiştiren ülkeler, tekrar seçilebilirlik müessesesinin iki yönlü doğasını ortaya koymaktadır. Acil veya dolaysız yeniden seçimle sonuçlanan birkaç başarılı başkanlık olmasına rağmen, denge genellikle olumlu değildir. Bunun sebebi ise tekrar seçilebilirlik lehine ya da aleyhine olan argümanların ötesinde, ardışık başkanlık dönemlerine izin verme çabalarının neredeyse her zaman, kendilerinin seçiminde uygulanan kuralları değiştirerek görevde kalmaya çalışan başkanlar tarafından ortaya atılmış olmasıdır. Örnek olarak, Arjantin'de Menem, Peru'da Fujimori ve Venezuela'da Chavez gösterilebilir.⁴³⁰

⁴²⁸ Kamerun Anayasası (1972); https://www.constituteproject.org/constitution/Cameroon_2008?lang=en adresinden 10.11.2019 tarihinde ulaşılmıştır.

⁴²⁹ Nikaragua Anayasası (1987); https://www.constituteproject.org/constitution/Nicaragua_2014?lang=en adresinden 10.11.2019 tarihinde ulaşılmıştır.

⁴³⁰ PAYNE, ZOVATTO, DIAZ, **Democrasies in Developments: Politics and Reform in Latin America**, p. 35; Bu konunun ayrıntılı incelendiği bir makale için bkz. EKİNCİ,

Seçilmiş bir temsilcinin görev süresi ya da siyasi ömrü, hesap verebilirlik süreci için büyük önem taşımaktadır.⁴³¹ Seçmen ve temsilci arasındaki delegasyon ve hesap verebilirlik ilişkilerinin yapılandırılma biçimi, hesap verebilirliğin genel işleyişi için çok önemlidir. Yeniden seçilme yasakları, -çoğu Latin Amerika ülkesinde olduğu gibi- hesap verebilirlik ilişkisini ciddi şekilde zayıflatmaktadır.⁴³² Parlamenter sistemlerin, demokratik hesap verebilirlik açısından başkanlık sistemlerinden üstün olup olmadığı konusunda yapılan bilimsel tartışmalarda başkanlık sistemleri iki konuda eleştiriye uğrarlar. Bunların ilki, başkanlık sistemlerinde parlamentoların memnun olmadıkları başkanları görevden alabilmek için siyasi bir mekanizmaya sahip olmamalarına ilişkindir ve hesap verebilirliğin yatay eksenini zayıflatır. İkincisi ise, başkanlık sistemlerinin çoğunda bulunan başkanların yeniden seçilmesindeki sınırlamalara ilişkindir ve başkanın dikey hesap verebilirliğini ciddi şekilde zayıflatır.⁴³³ Olması gereken; hesap verebilirlik açısından bakıldığında, devlet başkanının yeni bir dönem için yürütme gücünü kullanma

Ahmet, ARIK KAPLAN, Aslıhan, “*Devlet Başkanının Anayasal Dönem Sınırını Uzatan ya da Ortadan Kaldıran Anayasa Değişikliklerinin Anayasa Değiştirme İktidarının Kötiye Kullanılması Bağlamında Değerlendirilmesi*”, **Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi**, Yıl: 5, Sayı: 2020/1, Ankara 2020, s. 71-122.

⁴³¹ THIÉBAULT, Jean-Louis, “*France: Delegation and Accountability in the Fifth Republic*”, **Delegation and Accountability in Parlimantary Democracies**, (Ed. Wolfgang C. Müller, Torbjörn Bergman, Kaare Strøm), Oxford University Press, New York 2006, p. 330.

⁴³² MORENO, CRISP, SHUGART, “*The Accountability Deficit in Latin America*”, p. 84.

⁴³³ BRAUER, “*Institutions of Direct Democracy and Accountability in Latin America’s Presidential Democracies*”, p. 556.

yetkisinin yenilenip yenilenmeyeceğine sadece seçmenler tarafından karar verilmesidir.⁴³⁴

Devlet başkanının tekrar seçilebilirliği müessesesi lehine argümanlara bakıldığında, bunların çoğunun yeniden seçilme yasaklarına karşı argümanlar olduğu görülebilir. Bu tip argümanlar; yeniden seçilme yasaklarının, halkın yürütme organını performansından dolayı sorumlu tutma yeteneğini azalttığı, popüler bir liderin ülkeye uzun vadeli katkılarda bulunmasını engellediği, hükümetlerin siyasi ömrünü azalttığı, başkanın siyasi sermayesini veya müzakere etme gücünü azalttığı ve bu nedenle yürüttüğü politikalar için destek oluşturma yeteneğini sınırladığı (topal ördek etkisi), başkanın istikrarlı bir politika uygulaması için yardımcı olacak sosyal ve siyasi anlaşmaların oluşturulmasına yönelik teşvikleri azalttığı çerçevesinde yoğunlaşmıştır. Bu nedenle; eğer başkanın yeniden seçilmesi, iktidarın kişiselleşmesi ve seçim diktatörlüğü gibi riskleri taşımıyorsa yani siyasi sistem bağımsız ve etkili yasama ve yargı organlarına sahipse, görevdeki başkana siyasi rekabette eşit bir oyun alanı sağlanması için tekrar seçilebilirlik müessesesi gereklidir. Buna ek olarak, tekrar seçilme olasılığını mütevazı bir görev süresiyle -altıya karşılık dört yıl gibi- birleştirmek tavsiye edilir.⁴³⁵

4. Devlet Başkanının Görev Süresinin Kısaltılması

Başkanın halk tarafından seçildiği sistemlerde, sabit görev süresi ve görev süresinin katılığı siyasal sistemleri eleştiriye açık bir konuma getirmiştir. Başkanlık sisteminde, sabit görev süresini bir nebze esnetebilmek adına, başkanın görev süresinin

⁴³⁴ MORENO, CRISP, SHUGART, *“The Accountability Deficit in Latin America”*, p. 84.

⁴³⁵ PAYNE, ZOVATTO, DIAZ, **Democrasies in Developments: Politics and Reform in Latin America**, p. 304.

kısaltılması yoluna sıklıkla başvurulmuş ve birçok ülkede görev süresi 4 ya da 5 yıla düşürülmüştür.⁴³⁶ Ancak, güçlü bir başkanı içinde barındıran süper başkanlık ya da yarı başkanlık uygulamalarında başkanlara uzun görev süreleri belirlendiği de görülmektedir. Örneğin; başkanın görev süresi Kamerun, Gine, Tacikistan ve Türkmenistan’da 7 yıl; Venezuela, Meksika, Rusya, Finlandiya ve Kırgızistan’da 6 yıl olarak belirlenmiştir.

Devlet başkanının görev süresinin kısaltılmasının asıl amacı, başkanlık sisteminin esneklik kazanmasıdır. Başkanlık seçimlerinin 4 ya da 5 yılda bir yenilenmesi sistemin katılığını küçük bir oranda azaltmakta; meşruiyet ve popüleritesini kaybeden bir iktidarın değiştirilebilmesi sonucunu doğurmaktadır. Başka bir ifadeyle, başkanın görev süresinin kısaltılması aynı zamanda başkanın seçimler aracılığıyla daha çok denetlenebilir olmasını da sağlamaktır. Latin Amerika başkanlık sistemlerinde son yıllarda yapılan anayasa değişikliklerinde, başkanlık sürelerinin 4 yıla düşürüldüğü görülmektedir.⁴³⁷ Şili Anayasası’na göre başkanın görev süresi önce 8 yıldan 6 yıla, daha sonra ise 6 yıldan 4 yıla düşürülmüştür. Arjantin Anayasası başkanın görev süresini 6 yıldan 4 yıla, Brezilya Anayasası ise 5 yıldan 4 yıla düşürmüştür. Yapılan bu değişikliklerin bir diğer amacı da başkanın görev süresini kısaltarak yasama organının görev süresiyle örtüştürmektir.⁴³⁸

⁴³⁶ PAYNE, ZOVATTO, DIAZ, **Democrasies in Developments: Politics and Reform in Latin America**, p. 28-30.

⁴³⁷ MAINWARING, SHUGART, “*Juan Linz, Presidentialism, And Democracy: A Critical Appraisal*”, p. 452; AÇIL, **Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi**, s. 85; YAZICI, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme**, s. 46.

⁴³⁸ PAYNE, ZOVATTO, DIAZ, **Democrasies in Developments: Politics and Reform in Latin America**, p. 30-31; GÜLENER, **Başkanlık Sisteminde Denge ve Denetleme**, s. 18-19.

1980 ve 2005 yılları arasında Latin Amerika’da yaşanan 14 başkanlık kesintisini analiz eden Marsteintredet’e göre, Latin Amerika ülkeleri açısından bakıldığında, halk tarafından sabit bir görev süresi için seçilen başkanların görev sürelerini tamamlamaları artık garanti değildir. Bu nedenle, başkanların görev sürelerinin kısaltılması ve seçimler yoluyla değişmesi, başkanlık sistemlerinin kesintiye uğramasına neden olan krizlerden kurtulmak için başvurulabilecek en basit alternatif anayasal müessesedir.⁴³⁹

Görev süresinin kısaltılması, sık sık tekrar seçilebilirlik müessesesi ile birlikte tartışılmaktadır. Latin Amerika başkanlık sistemleri için bu süreci ikiye ayırarak inceleyebiliriz. Birinci dönemde, yani erken başkanlık süreçlerinde, anayasalarda başkanlar için uzun görev sürelerinin ve bir dönem seçilebilme limitinin (*one-term limits*) tercih edildiği görülmektedir. Bu durumda, 6 ya da 8 yıllık görev süresine sahip bir başkan bu uzun süre içerisinde görevden alınamamakta; ancak tekrar da seçilememektedir. Uygulamada bu tercihler, iktidarların kişiselleşmesine hizmet etmiştir. İkinci dönemde ise ülkelerin, başkanların kısa görev süreleri ve yumuşatılmış yeniden seçilme kurallarını (*two-terms limits*) tercih ettikleri görülmektedir. Böylece, başkanın 4 yıllık görev süresi içinde tekrar seçilebilir olmak için halkın memnun olacağı yönde politikalar izleyeceği ve seçimler aracılığıyla sorumlu tutulabileceği düşünülmüştür. Örnek olarak, 1994 Arjantin Anayasası gösterilebilir. Değişiklik öncesinde, başkanlık seçimleri, bir seçim kurulu aracılığıyla altı yıllık dönemler için gerçekleştiriliyordu ve başkanlık sadece bir dönemle sınırlanmıştı. Değişiklikle birlikte, seçim kurulundan vazgeçilerek ülkenin tek bir bölge olarak oy verdiği doğrudan seçimlere geçilmiş, başkanlık görev süresi dört yıla düşürülmüş ve başkanın yeniden seçilebileceği kabul edilmiştir.⁴⁴⁰

⁴³⁹ MARSTEINTREDET, **Presidential Interruptions in Latin America Concepts, Causes, and Outcomes**, p. 85-86.

⁴⁴⁰ GINSBURG, MELTON, ELKINS, “*On the Evasion of Executive Term Limits*”, p.

Son 30 yılda 13 Latin Amerika ülkesinde, başkanların görev süresi ve tekrar seçilebilirliği müesseseleriyle ilgili anayasa değişiklikleri yapılmıştır.⁴⁴¹ Bu da göstermektedir ki, başkanlık sistemi devlet başkanının hesap verebilirliği konusunda yeniden seçilme yasağıyla ilgili olarak bir sıkıntıyla karşı karşıyadır. Bu sebeple, devlet başkanının görev süresinin kısaltılması yeterli olmamakta, aynı zamanda başkanın tekrar seçilebilir olması gerekmektedir. Çünkü, yeniden veya üst üste seçilme yasağıyla karşı karşıya olan ve görev süresi 4 yıl olarak belirlenmiş bir başkan, seçmenlere sözünü ettiği uzun vadeli politikalarını hayata geçiremeyecektir.⁴⁴² Ayrıca, her başkanlık sistemi dört yılda bir yeni bir siyasi lider üretmek zorunda kalacaktır. Kanımca, yürütme organının siyasi sorumluluğunun sağlanmasında devlet başkanının görev süresinin kısaltılması müessesesi tercihinden bir sonraki aşama tekrar seçilebilirliğe dair yasakların azaltılması olmalıdır.

Başkanın halk tarafından seçildiği sistemde, seçim sistemlerinde reform yapmak için, seçim kuralının kendisi de dahil olmak üzere, başkanlık seçimlerinin yeniden

1842-1843; ROSE-ACKERMAN, DESIERTO, VOLOSIN, “*Hyper-Presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and Philippines*”, p. 251-252.

⁴⁴¹ Arjantin, Brezilya, Nikaragua, Guatemala, Paraguay, Peru, Dominik Cumhuriyeti, Venezuela, Şili, Bolivya, Ekvator, Kolombiya ve Kosta Rika Anayasaları’nda başkanın görev süresi ve tekrar seçilebilirliği ile ilgili değişiklikler yapılmıştır. PAYNE, ZOVATTO, DIAZ, **Democrasies in Developments: Politics and Reform in Latin America**, p. 30-31.

⁴⁴² AÇIL, **Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi**, s. 85-86; PAYNE, ZOVATTO, DIAZ, **Democrasies in Developments: Politics and Reform in Latin America**, p. 304.

yapılması ve başkanlık süresinin uzunluğu gibi farklı kural setlerinin etkilerini ve birbirleri ile etkileşimlerini dikkate almak gerekir. Başkanın görev süresine ilişkin kısıtlamalar, tarihsel olarak kuvvetli iktidarlar tarafından yönetilmeye alışkın ülkelerde otoriter uygulamaların yeniden ortaya çıkmasına karşı kontrol görevi görmüştür. Bu nedenle, görev süresinin kısaltılması ve tekrar seçilebilirliğe ilişkin yapılan reformlar, her zaman ülkelerin siyasal, tarihsel ve kültürel bağlamlarına göre değerlendirilmelidir.⁴⁴³

Gönenç, başkanlık sistemlerinde katı görev süresinin esnetilmesi için impeachment müessesesinin yeterli olmayacağını savunmuştur. Yazara göre öncelikle, başkanların kararname ve veto yetkileri zayıflatılarak yasama yetkileri azaltılabilir. Başkanın yasama yetkisi ne kadar az olursa, meclis ile başkan arasında bir kilitlenme olasılığı da o kadar az olacaktır. İkinci olarak, anayasal mekanizmalarla yasama ve yürütme organlarının belirli koşullar altında birbirlerinin görev sürelerini kısaltmasına izin verebilir. Bu yöntemler, yatay hesap verebilirliğe ilişkin olup, iki gücün birbirleri üzerinde hâkimiyet kurmasını ve güçler ayrılığı ilkesinin ihlalinin önleyecektir. Son olarak ise, bu önlemlerin hiçbirisi yasama-yürütme kilitlenmesini önleyemezse, başkan veya parlamentonun görev süresi anayasa değişikliği ile kısaltılabilir. Dolayısıyla, başkan ve yasama organı arasında devam eden bir mücadele, rejime ve siyasi sisteme daha az zarar verecektir.⁴⁴⁴

Devlet başkanının görev süresinin kısaltılması, başkanlık sisteminde yürütme organının siyasi sorumluluğunun sağlanması adına görevdeki başkanın dikey hesap verebilirliğine hizmet edecektir. Müessese, başkanın katı görev süresini esneterek yasama

⁴⁴³ PAYNE, ZOVATTO, DIAZ, **Democrasies in Developments: Politics and Reform in Latin America**, p. 303-304.

⁴⁴⁴ GÖNENÇ, **Prospects for Constitutionalism in Post-Communist Countries**, p. 307-308.

ve yürütme arasındaki kilitlenmelerin azalmasına da yardım edecektir. Ayrıca, parti tabanlı sistemlerde siyasi partileri yeni başkan adayları yetiştirmeye teşvik edecektir.⁴⁴⁵

IV- DİĞER ALTERNATİF ANAYASAL MÜESSESELER

Geleneksel demokratik hesap verebilirlik kavramı, kamu otoritesinin hem vatandaşlar (seçimler yoluyla) hem de yasama ve yargı erkleri tarafından denetlenmesini ve kontrolünü içerir. Günümüzde, seçimlerin, hesap verebilirlik açısından önemini kaybettiği ve hesap verebilirliği sağlamada yeterli olamadığı kabul edilmektedir. Alternatif müesseselerin yeterince geliştirilmediği ve yasama organının denetleme mekanizmalarının kötü şekilde yapılandırıldığı durumlarda, kamu otoritesinin kötüye kullanılmasına karşı geleneksel organlardan bağımsız ek koruma katmanlarına özel bir ihtiyaç duyulmuştur.⁴⁴⁶ Örneğin; Latin Amerika ülkeleri, son yıllarda, delegasyoncu demokrasilere dönüşmemek adına bağımsız seçim kurulları ve yüksek yargı kurulları kurarak yargı sistemlerinde reformlar yapmanın yanı sıra kamu otoritesinin kullanımını denetleyen yeni özerk kurumlar geliştirmiştir.

O'Donnell'a göre, yatay hesap verebilirlik; devletin organları ve diğer kurumlarının yasa dışı eylem ve ihmallerinde, rutin gözetimden cezai yaptırımlara veya görevden almaya kadar, her türlü eylemde bulunmak için yasal olarak yetkilendirilmiş devlet kurumlarının varlığına bağlıdır.⁴⁴⁷ Bu tanım, yalnızca denetimi yapan kurumların

⁴⁴⁵ GINSBURG, MELTON, ELKINS, “*On the Evasion of Executive Term Limits*”, p. 1842-1843.

⁴⁴⁶ PAYNE, ZOVATTO, DIAZ, **Democrasies in Developments: Politics and Reform in Latin America**, p. 117.

⁴⁴⁷ O'DONNELL, Guillermo, “*Horizontal Accountability in New Democracies*”,

yasal otoritesi ve kurumsal tasarımı gibi içsel faktörleri değil, aynı zamanda bu kurumların yasal izinlere göre hareket etmelerini sağlayan dışsal faktörleri de kapsamaktadır.

Yazara göre, yatay hesap verebilirlik iki tip kurum⁴⁴⁸ tarafından sağlanır. Bunların ilki, dengeleyici kurumlardır. Dengeleyici kurumlar (*Balance institutions*), birbirinden ayrı yetki ve görevleri olan yasama, yürütme ve yargı organları tarafından kullanılan geleneksel kurumlardır ve dengeleyici kurumların gerçekleştirdiği kontrol, reaktif ve göreceli olarak seyrek görülen bir kontroldür. Çünkü teoride, devletin bir organı yalnızca yetkileri başka bir organ tarafından ihlal edildiğinde bunları kullanacaktır. Yatay hesap verebilirliği sağlayacak ikinci tip kurumlar ise yetkilendirilmiş kurumlar (*mandated agencies*)dır. Birçoğu yeni olan bu kurumlar, yatay zorunlu hesap verebilirliği sağlamak için kurumsallaşmış ve devletin organları arasındaki genel dengeyi düzenlemek ve olası ihlalleri frenlemek için kurulmuşlardır. Bu kurumlar, görevlerini çeşitli etkinlik dereceleri ve siyasi bağımsızlıkla yerine getirirler. Yetkilendirilmiş kurumlar, geleneksel hesap verebilirlik kurumlarını tamamlama çabalarının sonucu olarak, “genel denetçi, hesap mahkemeleri, özerk başsavcılık makamları, kamu avukatlığı, kamu denetçiliği, insan hakları ombudsmanı” gibi karmaşık ve bazen örtüşen isimler almışlardır.⁴⁴⁹ Ülkeler arasında benzer isimlere ve amaçlara sahip olan yetkilendirilmiş kurumlar; kurumsal

Journal of Democracy, Vol.: 9 (3), 1998, p. 117.

⁴⁴⁸ Çalışmada, O'Donnell'in *Horizontal Accountability in New Democracies* makalesinde yer alan *institutions* terimi kurum olarak çevrilmiştir. Bu nedenle, diğer alternatif anayasal müesseseler başlığı altında incelenen anayasal müesseseler açısından, anayasal “müessese” teriminin yanı sıra “kurum” terimi de kullanılmıştır.

⁴⁴⁹ PAYNE, ZOVATTO, DIAZ, **Democrasies in Developments: Politics and Reform in Latin America**, p. 121-123.

kökenleri, devlet organlarıyla ilişkilerinin nitelikleri, üst düzey yetkililerin atanma usulleri, yetki alanları ve finansmanlarının kaynağı bakımından büyük farklılıklar göstermektedir. Bu nedenle yetkilendirilmiş kurumların, demokratik hesap verebilirliği teşvik etme çabalarının gerçek sonuçlarının belirlenmesi oldukça zordur.

Hem yeterli yetki, yetenek ve siyasi bağımsızlığa sahip hesap verebilirlik kurumları geliştirmek ve sürdürmek hem de otorite suiistimallerini ortaya çıkaracak ve cezalandıracak baskıyı oluşturmak için öncelikle seçim sorumluluğunu sağlayacak uygun mekanizmalara ihtiyaç duyulmuştur. Çünkü, bağımsız ve uygun şekilde yetkilendirilmiş devlet kurumlarının varlığı olmadan dikey hesap verebilirlik mekanizmaları, yetkilerini kötüye kullanan yetkililerin sorumluluğunu sağlayamayacak ve halkın hayal kırıklığını körükleyecektir.⁴⁵⁰

O'Donnell'in yatay hesap verebilirliğin sağlanmasında yetkilendirilmiş kurumlar başlığı altında incelediği kamu denetçiliği, hesap divanları ve insan hakları kurulları çalışmada alternatif müesseseler olarak incelemeye alınmıştır. Bu kurumlar, devletin ana organlarından bağımsız ve özerk olarak kurulmuş olmaları nedeniyle yatay hesap verebilirlik başlığı altında incelenmemiş, ayrı bir başlık altında ele alınmışlardır.

A. Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)

Kamu denetçiliği (Ombudsmanlık) kurumu, köken itibarıyla İskandinav olan ve esas itibarıyla yönetenlerin halka karşı hesap verebilir hale getirilmesini amaçlayan bir kurumdur. Ombudsman, yetkilerin kötüye kullanılması, prosedürleri doğru izlememe veya sıradan liyakatsizlik gibi kötü yönetim iddialarını soruşturmak üzere atanmış devlet görevlisidir. Günümüzde, yürütme organının işlem ve eylemleriyle vatandaşın hak ve

⁴⁵⁰ PAYNE, ZOVATTO, DIAZ, **Democrasies in Developments: Politics and Reform in Latin America**, p. 120.

özgürlüklerini ihlal etmesine karşı da önemli bir koruma işlevini yerine getirir. 1809 yılında İsveç Anayasası'na giren ombudsman müessesesini⁴⁵¹ uygulayan ikinci ülke 1919 yılında Finlandiya olmuştur. Finlandiya'yı 1955'te Danimarka, 1963'te Norveç izlemiştir. Ombudsmanlık; İskandinav ülkelerinden sonra, önce Yeni Zelanda, Avusturya, İngiltere ve Fransa'ya; daha sonra ise bütün dünyaya yayılmıştır. Kamu makamlarının yasalara ve hukuka uygunluğunu denetlemek üzere kurulmuş olan ombudsmanlık ile yürütme organının denetimi ve tazmini güçlenmiştir. Ancak, genellikle, ombudsmanların yasa gücünü arkalarına alamamaları, kararlarının öneri niteliğinde olması ve icra güçlerinin olmaması nedeniyle ombudsmanlık simgesel olarak kalmaktadır.⁴⁵²

⁴⁵¹ Ombudsmanlık kurumunun tarih sahnesine ilk çıkışı, 18. yüzyılın başlarında İsveç'te olmuştur. Kral 12. Şarl, ülke toprakları dışında olması nedeniyle 1713 yılında çıkardığı bir emirnameyle, yöneticilerin ve yargıçların kanunlara uygun davranıp davranmadığını kendisi adına denetleyecek *Högste Ombudsmannen* adında bir memur atamıştır. Bu denetçi, Kral için etkinlik gösteren bir denetçi olsa da idarenin ve yargının denetimi açısından ombudsmanlık kurumunun ilk adımı oluşturmuştur. Meclisin Kral'a karşı güç kazandığı 1809 tarihli İsveç Anayasası'yla, Kral adına denetleme yetkisi olan *Högste Ombudsmannen*'e karşılık olarak meclis adına denetim yapacak adıyla yeni bir memur olan *Justite Ombudsmannen* atanmıştır. Bu yeni denetçi ile birlikte, meclis lehine Kral'a karşı bir denge ögesi oluşturulmuştur. İsveç ombudsmanlık kurumu, günümüze kadar fazla değişiklik geçirmemiş; yalnızca, işlevsel açıdan meclisten çok vatandaşlar lehine gelişmiş ve kurumlaşmıştır. ESGÜN, İbrahim Uğur, “*Ombudsman Kurumunun Türkiye İçin Gerekliği Üzerine Bir Değerlendirme*”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 45, Sayı: 1, 1996, s. 254-255.

⁴⁵² HEYWOOD, **Siyaset**, s. 469-471; KABOĞLU, **Anayasa Hukuku Dersleri (Genel**

Ombudsmanlık kurumu, iyi yönetimin araçlarından birisidir. 1713 yılında İsveç'te yolsuzluğun ileri seviyelere ulaştığı bir dönemde ortaya çıkmış; 1954 yılında İngiltere'de tarım bakanlığında çalışan kamu görevlilerinin, köylülere ait olan bir araziye el koymalarıyla ortaya çıkan skandal üzerine ombudsmanlık kurumunun kurulmasına karar verilmiştir.⁴⁵³ Bu kurumun temel özellikleri, kararlarının veya tavsiyelerinin bağlayıcı olmayan niteliği, kamu görevlilerinin eylemlerine ilişkin soruşturma yetkileri, hükümetten ve mahkemelerden tam özerkliği ile yasama organına rapor verme yükümlülüğüdür.⁴⁵⁴

Ombudsmanlık kurumunun kurulması ve yayılmasında, yürütme organı üzerinde klâsik denetim yollarının yetersizliği ve çağdaş devletin karmaşıklaşan yapısı etkili olmuştur. Ombudsmanın asıl görevi, idarenin işleyişinde ortaya çıkacak sakıncalı durumları belirlemek ve bunları kamuoyuna açıklamak, idareyi kötü yönetimini düzeltmesi için motive etmek, uyuşmazlığa neden olan her türlü idari işlem veya eylem hakkında saptamalar yapmak ve ilgili kamu görevlilerini uyarmaktır. Bu nedenle, ombudsmanların görev alanına, devletin bütün kurumları girebileceği gibi seçenekli olarak devlet, yerel yönetimler veya bağımsız kamu yönetim ve müesseseleri de girebilir.⁴⁵⁵

Esaslar), s. 301; GÖZLER, **Anayasa Hukukuna Giriş**, s. 146; BÜYÜKAVCI, Mustafa, “*Ombudsmanlık Kurumu*”, **Ankara Barosu Dergisi**, Yıl: 66, Sayı: 4, 2008, s. 10.

⁴⁵³ FENDOĞLU, Hasan Tahsin, **Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)**, Stratejik Düşünce Enstitüsü Yayını, Ankara 2010, s. 7.

⁴⁵⁴ PAYNE, ZOVATTO, DIAZ, **Democrasies in Developments: Politics and Reform in Latin America**, p. 137.

⁴⁵⁵ ESGÜN, “*Ombudsman Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme*”, s. 262; BECKMAN, Ludvig, UGGLA, Fredrik, “*An Ombudsman for*

Genel olarak, yasama organı tarafından seçilen ombudsmanlar, yasama organından bağımsız olarak çalışmaktadır. Bir kurumun oluşumu, yetkileri, kurumun başındaki kişilerin göreve başlaması, görev süresi ve görevden alınmaları ile ilgili hükümler, kurumun bağımsız olarak yapılanması açısından önemlidir. Bunun yanı sıra, kurumun serbest bir şekilde hareket edebilmesi ve icazetsiz işlemler yapabilmesi için hukuksal ve mali güvencelerle donatılması da gerekmektedir. Ombudsmanlık kurumunun bağımsız olmasının gerekliliği, yapacağı denetimin hükümetin idare politikasıyla ilgili olmasından ve denetimin siyasal niteliğinden gelir. Bu açıdan, ombudsmanlar tek bir siyasal yapı tarafından belirlendiğinde, bu yapının siyasal eğilimlerine yakın bir kişinin görevlendirilme ihtimali artar. Ayrıca, yeniden seçilme olasılığı olan bir ombudsman, kendini seçecek kişilere tavizler verebilir. Örneğin, parlamento tarafından nitelikli çoğunlukla seçilen ve aynı şekilde görevden alınan bir ombudsmanın, hükümet tarafından atanan bir ombudsmana nazaran daha bağımsız olacağı söylenebilir.⁴⁵⁶ Ancak, tek başına bu koşula bakılarak kurumun bağımsızlığı hakkında karar vermek doğru olmayacaktır.

Future Generations: Legitimate and Effective?”, **Institutions for Future Generations**, (Ed. Iñigo González-Ricoy, Axel Gosseries), Oxford University Press, Oxford 2016, p. 119; PAYNE, ZOVATTO, DIAZ, **Democrasies in Developments: Politics and Reform in Latin America**, p. 138.

⁴⁵⁶ ESGÜN, “*Ombudsman Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme*”, s. 260-261; Bazı ülkelerde, kamu denetçisinin seçimi sivil toplumdan katılımcıların dahil edilmesine yönelik mekanizmaları içerir. Örneğin; Ekvator’da, Kongre’nin yasal olarak tanınan insan hakları örgütleriyle görüşme yaptıktan sonra ombudsman seçilmektedir. Nikaragua’da ise milletvekilleri büyük sivil toplum kuruluşlarına danıştıktan sonra bir aday listesi önermektedir. PAYNE, ZOVATTO, DIAZ, **Democrasies in Developments: Politics and Reform in Latin America**, p. 138.

Ombudsmanın tekrar seçilebilirliği, yetki ve görevlerinin sınırları, teşkilatın kim tarafından oluşturulduğu gibi kurallar da kurumun bağımsızlığının sağlanmasında önem taşımaktadır.

Ombudsmanlık kurumu, yürütmenin halka karşı hesap verebilirliği ve kamunun şeffaflığı ilkelerinin uygulanmasına katkı sağlar. Ombudsmanlar, yaptıkları inceleme ve araştırmalar sonucunda yasama organına raporlar sunarak ve komisyonlara bilgi vererek parlamentonun denetim işlevini yerine getirmesine yardımcı olmaktadır. Bu nedenle, ombudsmanın bağımsız bir statüye sahip olması önemlidir. Ancak yürütme organı karşısında bağımsız bir ombudsman, parlamentonun gözetleme ve denetleme fonksiyonunu tamamlayacak; yasama ve yürütme organından bağımsız olmayan bir ombudsman ise etkinlik sağlayamayacaktır.⁴⁵⁷

Ombudsmanlık kurumu, genellikle anayasal hükümlerle kurulmuştur. Kurum, kötü yönetimin denetlenmesi görevinin yanı sıra bireysel şikâyetleri dikkate alması nedeniyle kimi ülkelerde insan hakları kurulu (halkın avukatı kurumu) gibi yetkilere de sahiptir. Latin Amerika ülkeleri, İspanya, Portekiz ve Çek Cumhuriyeti sadece ombudsmanlığa sahip olan ülkelerdir. Fransa, Danimarka, Yunanistan, İngiltere, Almanya gibi çoğu Avrupa Birliği ülkesinde ombudsmanlık ve insan hakları kurulları ayrı ayrı kurulmuştur.⁴⁵⁸

İsveç ve Finlandiya ombudsmanlık kurumları, en geniş yetki alanlarına sahip kurumlardır. Bu ülkelerde yargı alanı da dahil olmak üzere hemen hemen bütün ülke kurumları denetim alanı içine girmektedir. Ombudsmanlar, vatandaşın yazılı ve sözlü

⁴⁵⁷ ÖZSOY BOYUNSUZ, **Başkanlı Parlamenter Sistem Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçildiği Parlamenter Hükümet Modeli ve Türkiye İçin Tavsiye Edilebilirliği**, s. 274.

⁴⁵⁸ FENDOĞLU, **Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)**, s. 7.

başvurusuyla harekete geçme yetkisinin yanı sıra, re'sen harekete geçme yetkisine de sahiptir. Ayrıca, bu ülkelerde ombudsmanlık kurumuna başvuruda bulunmak için, başvurunun belirli bir süre içinde yapılması ya da başvuru yapılmadan önce diğer denetim yollarının tüketilmiş olması gibi katı şekil şartları aranmamıştır.⁴⁵⁹

Amerika'da 5 federe devlette klâsik anlamda ombudsmanlık kurumu bulunmaktadır. Örneğin, Hawaii'de seçimle göreve başlayan ombudsmanlar tüm idare ve mahkemelerin denetimiyle görevlendirilmiştir. Fransa'da ombudsman “medyatör (*mediateur*)” olarak adlandırılmış; medyatörün yetki alanı oldukça geniş olarak belirlenmiştir. Halk tarafından medyatöre başvurmak için sıkı şekil şartları aranmıştır. İrlanda⁴⁶⁰ ve İspanya ombudsmanlık kurumları, yaptıkları idari denetimler ve çözümledikleri sorunlar göz önüne alındığında oldukça güçlü denetim kurumlarıdır. Avusturya, Finlandiya, Bulgaristan ve Slovenya'da ombudsmanlık ofisleri anayasa ile düzenlenmişken; İzlanda ve Slovakya'da özel yasalar ile düzenlenmiştir. İngiliz Parlamento İdare Komiseri'ne şikâyetler ancak bir milletvekilinin başvurusu ile yapılmaktadır ve halk tarafından doğrudan başvuru yapılamaz. Başkanın istediği şekilde çalışmaması halinde görevden alınma tehlikesi olan Nijerya ombudsmanı, yürütmeyi denetleme konusunda yetersiz olmuştur.⁴⁶¹

⁴⁵⁹ ESGÜN, “*Ombudsman Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme*”, s. 257-259.

⁴⁶⁰ İrlanda'da ombudsmanlık, 1980 tarihli *The Ombudsman Act* ile kurulmuştur. Ofis, kamu idaresinde birçok yolsuzluğu ortaya çıkarmış ve idari aksamalara çözümler bulmuştur. ÖZSOY BOYUNSUZ, **Başkanlı Parlamenter Sistem Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçildiği Parlamenter Hükümet Modeli ve Türkiye İçin Tavsiye Edilebilirliği**, s. 75.

⁴⁶¹ Avusturya'da üç kişilik ombudsman heyetinin her bir üyesinin bir parti tarafından

Latin Amerika başkanlık sistemlerinin çoğunda, son 30 yılda kamu denetçiliği kurumları kurulmuştur. Özellikle otoriter rejimlere sahip ülkelerde demokrasiye geçiş bağlamında, kamu denetçiliği kurumlarına üst düzey bir meşruiyet tanındığı görülmektedir. Latin Amerika ülkelerinde, 1978 İspanya Anayasası'nın etkileri nedeniyle ombudsmanlık kurumlarının yetkileri, insan hakları ihlallerinde sorumluluğu ve gözetimini de içine almıştır. Ayrıca, her ülke kendi ihtiyaçlarına uygun olarak kamu denetçiliği kurumunu tasarlamıştır.⁴⁶²

Arjantin'de, 1994'te anayasa ile düzenlenen ombudsmanlık kurumu, mecliste üçte ikilik nitelikli oyla seçilmekte ve görevden alınabilmektedir.⁴⁶³ İdarenin işlem ve

seçimini sağlayacak şekilde; Slovenya'da azınlık vetosunun kabul gördüğü üçte ikilik nitelikli çoğunlukla parlamento tarafından seçilmektedir. ÖZSOY BOYUNSUZ, **Başkanlı Parlamenter Sistem Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçildiği Parlamenter Hükümet Modeli ve Türkiye İçin Tavsiye Edilebilirliği**, s. 74; HEYWOOD, **Siyaset**, s. 469; FENDOĞLU, **Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)**, s.7; ESGÜN, *“Ombudsman Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme”*, s. 258-260; BİLGİN, Murat, *“Afrika'da ABD Tipi Başkanlık Sistemi: Nijerya Federal Cumhuriyeti”*, **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi (ABD, Arjantin, Azerbaycan, Brezilya ve Nijerya Örnekleri)**, (Ed. Semra Gökçimen), TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları, Gözden Geçirilmiş 2. Baskı, Ankara 2017, s. 287.

⁴⁶² PAYNE, ZOVATTO, DIAZ, **Democrasies in Developments: Politics and Reform in Latin America**, p. 137.

⁴⁶³ Arjantin Anayasası'nın 86. maddesinde ombudsmanlık kurumu düzenlenmiştir. Benzer düzenlemeler, Bolivya, Dominik Cumhuriyeti, Ekvator, El Salvador, Kolombiya, Meksika, Honduras, Peru, Venezuela, Nikaragua, Guatemala, Paraguay ve Panama

eylemlerine karşı insan hakları, özgürlükler ve diğer tüm anayasal ve yasal güvenceleri koruma yetkisine ve işlemleri yargıya taşıma ehliyetine sahiptir. Ombudsman ayrıca, yargının yetki alanı dışında kalan idari kararların kamu yararı ve yerindelik bakımından incelemesini yapma ve idareyi uyarma, tavsiye veya hatırlatmada bulunma imkânına sahiptir. Bu uyarıların dikkate alınmaması durumunda konuyu ilgili bakanlığın en üst makamına ve sonuç alınmazsa meclise rapor edebilir.⁴⁶⁴ Arjantin'in yanı sıra Bolivya, Kolombiya ve Guatemala ombudsmanlarının, yasal süreçte daha aktif rol oynayacak yetkileri de bulunmaktadır. Örneğin; Guatemala ombudsmanı, başkanlık eylemlerini kınayabilir.⁴⁶⁵

Son otuz yıl boyunca ombudsmanlık kurumları tüm dünyada çoğalmış; 1983 ve 2010 arasında, dünyada ulusal düzeydeki ombudsmanların sayısı neredeyse beş kat artmıştır.⁴⁶⁶ Etkin ve bağımsız bir ombudsmanlık kurumu, diğer kontrol kurumlarının ve devlet organlarının da desteğini alırsa, yürütmenin hem yatay hem dikey açıdan hesap verebilirliğinin sağlanmasında katkıda bulunabilir. Ombudsmanlık kurumunun, yatay

Anayasaları'nda da yer almaktadır. AÇIL, **Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi**, s. 185.

⁴⁶⁴ TUNÇKAŞIK, Halit, “*Siyasi İstikrar ile Demokratik Kurumsallaşma Arasında Denge Arayışı: Arjantin Başkanlık Sistemi*”, **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi (ABD, Arjantin, Azerbaycan, Brezilya ve Nijerya Örnekleri)**, (Ed. Semra Gökçimen), TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları, Gözden Geçirilmiş 2. Baskı, Ankara 2017, s. 129.

⁴⁶⁵ PAYNE, ZOVATTO, DIAZ, **Democrasies in Developments: Politics and Reform in Latin America**, p. 138.

⁴⁶⁶ BECKMAN, UGGLA, “*An Ombudsman for Future Generations: Legitimate and Effective?*”, p. 120.

hesap verebilirliği sağlaması için diğer devlet kurumlarının -örneğin mahkemelerin- ve sivil toplum örgütlerinin desteğini alması gerekir. Özellikle, kararları bağlayıcı olmayan bir ombudsman için bu şarttır. Bu durumda, ombudsmanlık kurumunun yürütme organının kötü yönetimini, ihlallerini ve hatalarını kamuoyuna duyurması, bir “yangın alarmı” gibi çalışacaktır. Kuruma, seçilen yetkililerin eylemlerini denetlemek için doğru teşvikler verilirse; yangın alarmı etkisi, yetkililerin sorumlu oldukları alanlarda yanıt verebilirliğin sağlanması ve hükümetin verimliliğinin iyileştirilmesi açısından önemli bir işlev görebilir. Kurumun yürütme organının yetkisini kötüye kullanmasına ışık tutması; yasama organının yürütmeyi denetlemesi açısından kullanabileceği gibi, seçmenlerin yürütmenin eylemlerine ilişkin bilgilere ulaşmasını ve seçimlerde bu doğrultuda oy vermesini de sağlayabilir. Başka bir deyişle, ombudsmanlık kurumunun yangın alarmı, yürütmenin dikey hesap verebilirliğini arttırmada da rol oynayabilir.⁴⁶⁷

B. İnsan Hakları Kurulları

Kuvvetler ayrılığı ilkesine dayalı devlet yapılanmasının özgürlükleri korumak için yeterli görülmemesi nedeniyle insan haklarını güvence altına almak için kurulan özerk ve bağımsız kurumlar “İnsan Haklarını Koruma ve İlerletme Ulusal Kurumları” adını alır. Bu kurumlar, Birleşmiş Milletler Genel Kurulunun “Paris İlkeleri” olarak anılan kararları doğrultusunda kurulmuştur.⁴⁶⁸ İnsan hakları kurulları, halkın avukatı veya insan hakları

⁴⁶⁷ MORENO, CRISP, SHUGART, “*The Accountability Deficit in Latin America*”, p. 96; PAYNE, ZOVATTO, DIAZ, **Democrasies in Developments: Politics and Reform in Latin America**, p. 141.

⁴⁶⁸ KABOĞLU, **Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar)**, s. 300-301; Paris İlkeleri, ulusal kurumlara özgü yetki ve sorumluluklar, oluşum, bağımsızlık garantisi ve çoğulculuk yapısı, çalışma yöntemleri ve ‘yarı yargısal yetkilerle donatılmış

savunucusu adı verilen bu kurumlar, yasama, yürütme ve yargı organlarından bağımsız ama her biriyle ilişkili, özerk ve uzmanlaşmış yapılanmalardır. Çağdaş anayasalarda, ombudsmanlık kurumuna göre daha yeni yeni yer bulmaya başlamış insan hakları kurulları, doğrudan insan haklarını korumak amacıyla kurulmuştur. İnsan hakları kurulları, re'sen veya hak ve özgürlükleri ihlal edilen kişilerin başvurusuyla harekete geçer. Araştırma ve incelemelerini yaptıktan sonra gerektiğinde doğrudan yargı organlarını harekete geçirir.⁴⁶⁹

İnsan hakları kurulları, potansiyel insan hakları ihlallerini soruşturmakla görevli bağımsız ve özerk kurumlardır. Görevleri; hak ihlallerini ele alarak incelemek ve soruşturmak olan bu kurullar bu görevlerini yerine getirirken yarı-yargısal yetkiler kullanabilmektedir. Kurullar, insan hakları ihlallerini inceleme ve soruşturmanın yanı sıra, ihlalleri kamuoyuna duyurmak ve olası adli işlemler için yargı organlarına havale etmekle görevlidir. Aynı zamanda, yürütme organı ve vatandaşlar arasında bir köprü görevi görerek, bireysel hakların korunması ve devletin bireyleri koruma yükümlülüğü arasındaki koruma açığının kapatılmasına hizmet ederler. Bu görevleri yerine getiren insan hakları kurulları çoğu zaman icraî bir yetkiye veya yaptırım yetkisine sahip değildir.⁴⁷⁰ Ombudsmanlık kurumu ve insan hakları kurulları arasındaki fark; ombudsmanın yürütmenin işlem ve eylemlerinin hukuka uygunluğunu ve yerindeliğini

komisyonların statüsüne ilişkin ek ilkeleri' tanımlamıştır. AÇIK, Coşkun, Ulusal İnsan Hakları Kurumları ve Türkiye Örneğine Eleştirel Yaklaşım, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi (Yönetim Bilimleri) Anabilim Dalı, Ankara 2011, s. 59.

⁴⁶⁹ KABOĞLU, **Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar)**, s. 301.

⁴⁷⁰ MORENO, CRISP, SHUGART, “*The Accountability Deficit in Latin America*”, p. 101-102.

denetlemekle, insan hakları kurullarının insan hakları ihlallerini soruşturmak ve araştırmakla görevli olmasıdır. Bu durumda klâsik bir ombudsmanın insan hakları bağlamındaki yetkisi, idarenin işlem ve eylemlerinden kaynaklandığı kadarıyla olacaktır.⁴⁷¹

İnsan hakları kurulları, ayrı bir kurum olarak düzenlenmiş olabileceği gibi ombudsmanlık ve insan hakları kurulunun karması olan bir kurum olarak da düzenlenmiş olabilir. Karma kurumlar veya insan hakları ombudsmanı modeli, yürütme organının faaliyetlerini inceleyen klâsik ombudsman ve insan hakları komisyonu kurumunun kimi özelliklerini birleştiren bir modeldir. Ombudsmanların görev alanına ayrıca insan hakları sorumluluklarının da verildiği bu karma kurumlar, İspanya kökenli olup daha çok Latin Amerika ülkelerinde yaygın olarak kabul görmüştür.⁴⁷² Birçok ülkede ombudsmanlık kurumu, klâsik ombudsmanlığın yanı sıra insan hakları kurullarının görevlerini de yerine getirecek biçimde yapılanmıştır. Bu nedenle, kurumların isimleri ve nitelikleri arasında karışıklıklar yaşanmakta; ombudsmanlar, insan hakları ombudsmanı olarak adlandırılmaktadır.⁴⁷³ Filipinler, Venezuela, Avusturya, Ekvator, Guatemala, Honduras,

⁴⁷¹ AÇIK, Ulusal İnsan Hakları Kurumları ve Türkiye Örneğine Eleştirel Yaklaşım, s. 84; Ulusal insan hakları kurumlarının tarihsel altyapısı, rolleri ve türlerine ilişkin bilgilere <https://www.tihek.gov.tr/bm-ve-ulusal-insan-haklari-kurumlari/> adresinden 20.11.2019 tarihinde ulaşılmıştır.

⁴⁷² AÇIK, Ulusal İnsan Hakları Kurumları ve Türkiye Örneğine Eleştirel Yaklaşım, s. 56-60, 74-75; Otoriter veya yarı otoriter bağlamlarda bile insan hakları ombudsmanları ve karma kurumlara rastlanmaktadır. 1987'de Polonya ve 1996'da Peru insan hakları ombudsmanları bu kurumlara örnek olarak gösterilebilir. BECKMAN, UGGLA, “An Ombudsman for Future Generations: Legitimate and Effective?”, p. 120-125.

⁴⁷³ MORENO, CRISP, SHUGART, “The Accountability Deficit in Latin America”, p.

Güney Afrika ve Yeni Zelanda; anayasalarında ayrı bir insan hakları kurulu ve insan hakları savunucusunun düzenlendiği ülkeler arasında sayılabilir.

Kurumun, düzenleme şekli ne olursa olsun, asıl önemli olan yasama, yürütme ve yargı organlarından bağımsız bir şekilde görev yapabilmesidir. Kurul üyelerinin ve başkanın atama ve görevden alınma şekilleri bu noktada önem taşımaktadır. İnsan hakları kurulları, genellikle hem göreve başlama hem de görevden alınmaları açısından parlamentolara bağımlıdır. Latin Amerika ülkelerinin çoğunda, insan hakları savunucusunun seçilmesi ve görevden alınması ile ilgili bütün süreçte parlamento yetkili kılınmıştır. İnsan hakları savunucusu, Venezuela’da yargıyla bağlantılı toplumsal grupların temsilcilerinden oluşan özel bir komisyon olan *The Committee on Judicial Postulations* tarafından aday gösterilirken; Guatemala’da Kongre’de temsil edilen bütün partilerin temsilcilerinden oluşan bir komisyon tarafından aday gösterilen 3 aday arasından insan hakları savunucusu seçilmektedir. Ekvator Anayasası’na göre, insan hakları savunucusunun seçilmesi sürecinde hükümet dışı aktörlerin katılabileceği ancak oy kullanamayacağı bir duruşma düzenlenir. Her üç ülkede de aday gösterme aşamasında farklılıklar olsa da, son karar parlamentoya bırakılmıştır.⁴⁷⁴ Arnavutluk Anayasası’nın 61. maddesi; halkın avukatı (insan hakları savunucusu) kurumunu düzenlemiştir. Maddeye göre, halkın avukatı meclis üyelerinin beşte üç çoğunluğuyla seçilir. Aranılan nitelikli çoğunluk, kurumun parlamento çoğunluğundan bağımsız bir şekilde seçilmesine katkı sağlayacaktır. Nijerya Ulusal İnsan Hakları Kurumu, devlet başkanının, kurum başkanını görevden alma yetkisi nedeniyle bağımsız ve özerk bir kurum olarak

101.

⁴⁷⁴ MORENO, CRISP, SHUGART, “*The Accountability Deficit in Latin America*”, p. 107-125.

işleyememektedir.⁴⁷⁵

Kurumun benimsendiği ülkeler açısından insan hakları kurullarının oluşturulma gerekçeleri de farklılıklar göstermektedir. Örneğin; İrlanda, Afrika, Filipinler, İspanya ve Litvanya gibi iç karışıklık döneminden geçiş yapan ülkelere; Kamerun, Nijerya, Togo ve Meksika gibi insan hakları ihlallerine dair iddialara maruz kalan ülkelere ve Avustralya, Kanada, Fransa⁴⁷⁶ gibi insan haklarını korumayı ve geliştirmeyi amaçlayan ülkelere insan hakları kurullarına ihtiyaç duyulmuştur. 1986 yılında kurulan Avustralya İnsan Hakları Komisyonu, Paris İlkeleri'ne uyumlu ve insan haklarıyla ilgili yetkilerini geniş biçimde yorumlayabilen etkin bir insan hakları kuruldur. Güney Afrika İnsan Hakları Komisyonu, insan haklarının korunması ve geliştirilmesi amacıyla, normlara uyumları izleyerek değerlendirmek, rapor hazırlamak, ihlal iddialarını ele almak ve

⁴⁷⁵ KABOĞLU, **Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar)**, s. 302; Nijerya'daki yaygın insan hakları ihlallerini dünya kamuoyunun dikkatine sunan İnsan Hakları Kurumu başkanı başkan tarafından görevden alınmıştır. Bu kurumun, bağımsız olma ölçütüne zarar vermiştir. BİLGİN, *"Afrika'da ABD Tipi Başkanlık Sistemi: Nijerya Federal Cumhuriyeti"*, s. 287.

⁴⁷⁶ Örneklerine Fransa, Fas ve Yunanistan'da rastlanılan ve Fransız modeli olarak bilinen danışma niteliğindeki insan hakları kurulları, insan hakları konusunda araştırma ve raporlar hazırlayarak yürütmenin faaliyetlerini desteklemektedir. Bu modelde, kurulların insan hakları ihlallerini incelemek, soruşturma ve denetim yetkilerinden daha çok insan hakları politikası ile ilgili danışmanlık yapma işlevleri ön plandadır. 1984 yılında kurulan Fransız Ulusal İnsan Hakları Danışma Komisyonu ve 1998 yılında kurulan Yunanistan İnsan Hakları Ulusal Komisyonu, danışma niteliğindeki insan hakları kurullarına örnek olarak gösterilebilir. AÇIK, *Ulusal İnsan Hakları Kurumları ve Türkiye Örneğine Eleştirel Yaklaşım*, s. 78-79.

gerektiğinde yetkili mahkemelere iletmek yetkilerine sahiptir. Bu durumda komisyon modeli, Paris İlkeleri'ne göre en iyi model olarak karşımıza çıkmaktadır. Avrupa Konseyi, ombudsmanlık dışında Paris İlkeleri'ne uygun bağımsız insan hakları kurullarının kurulması yönünde çalışmalar yürütmektedir.⁴⁷⁷

O'Donnell'in yatay hesap verebilirlik kurumları arasında saydığı özerk ve bağımsız bir şekilde oluşturulmuş insan hakları kurulları, yürütmenin yatay ve dikey hesap verebilirliğinin sağlanmasında alternatif anayasal müesseseler arasında sayılmalıdır.⁴⁷⁸ İnsan hak ve özgürlüklerinin korunması için kurulan özerk ve bağımsız insan hakları kurulları aracılığıyla, yargı organı veya yasama organı harekete geçirilerek yürütmenin insan hakları ihlallerini içeren politikalarının önüne geçilebilir. Ayrıca, insan hakları kurullarının yürüttükleri soruşturmalar ve hazırladıkları raporlar, ihlaller hakkında bilgilerin kamuoyunda geniş çapta yayılmasını sağlayabilir ve bu durum bir yangın alarmı işlevi görerek yürütme organı üzerinde kamuoyu baskısı oluşturabilir.

C. Hesap Divanları

Hesap divanları, yirminci yüzyılın başlarından itibaren kurulmaya başlanmış olan ve bütçenin uygulanmasını denetlemekle görevli bağımsız kurumlardır. Başta yasama organına bağımlı şekilde tasarlanan bu kurumlar, fonksiyonel açıdan yarı-özerk kabul

⁴⁷⁷ AÇIK, Ulusal İnsan Hakları Kurumları ve Türkiye Örneğine Eleştirel Yaklaşım, s. 62; GÜNEŞ, Ümran, “Türkiye’de İnsan Haklarının Korunmasına İlişkin Ulusal İnsan Hakları Kurumları: Kamu Denetçiliği Kurumu ve Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu”, **Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: 20, Sayı: 1, 2018, s. 168-169.

⁴⁷⁸ PAYNE, ZOVATTO, DIAZ, **Democrasies in Developments: Politics and Reform in Latin America**, p. 141.

edilirler. Son 20 yıl içerisinde yatay hesap verebilirlik kurumlarının modernleşmesi ve kurumsallaşması, hesap divanlarının, klâsik devlet yapılarından bağımsız olarak da uygulama alanı bulmalarına yol açmıştır.⁴⁷⁹

Hesap divanları genellikle, devlet kurumlarını ve kamu görevlilerini denetlemekle ve ulusal bütçenin oluşturulmasına ve uygulanmasına katılmakla yetkili kurumlardır. Kongre tarafından kabul edilen bütçe kanunları ve diğer mali kanunlara uymakla yükümlü devlet kurumlarının ve kamu görevlilerinin hesap verebilirliklerini sağlamak için çeşitli denetleme araçları kullanırlar. Bu nedenle; hesap divanları, ombudsmanlar ve insan hakları kurullarına nazaran yürütme organı üzerinde daha aktif ve doğrudan bir denetim yetkisini sahiptir.⁴⁸⁰

Hesap divanları; sahip oldukları yetkiler ve yasama ve yürütme organları ile ilişkilerine göre, Fransız modeli, İspanyol ve İtalyan modeli ile Anglo-Amerikan model olmak üzere üçe ayrılarak incelenebilir. Birinci tip hesap divanları, önemli bir bağımsızlığa sahip olmasına rağmen ulusal kamu idaresinin bir parçası olan, Fransız modeli “Sayıştay tipi mahkemeler”dir.⁴⁸¹ İkinci tip hesap divanları, yasama ve yürütme organlarından bağımsız olarak oluşturulan, İspanyol ve İtalyan modeli “hesap

⁴⁷⁹ PAYNE, ZOVATTO, DIAZ, **Democrasies in Developments: Politics and Reform in Latin America**, p. 123.

⁴⁸⁰ MORENO, CRISP, SHUGART, “*The Accountability Deficit in Latin America*”, p. 102.

⁴⁸¹ Çalışmada Sayıştay tipi hesap divanları, devlet kurumları içinde yer aldıkları ve kamu idaresinin bir parçası olarak görüldükleri için bağımsız denetim kurumları arasında ayrıntılı olarak incelenmemiştir. Fransa modeli hesap divanları hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. KÖSE, Ömer H., **Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim**, 145. Yıl Yayınları, Gözden Geçirilmiş İkinci Basım, Ankara 2007, s.120-128.

mahkemeleri”dir. Bu mahkemeler, bütçenin idaresini düzenleyen yasaları uygulama ve otoritenin kötüye kullanılması durumunda yaptırımında bulunma yetkisine sahiptir. Üçüncü tip hesap divanları ise tek kişilik bir denetçi veya muhasebe ofisinden oluşan, Anglo-Amerikan modeli “bütçe ofisleri”dir. Genellikle yasama organı tarafından seçilen bütçe ofisleri, bütçe yasalarına uyumu onaylamak için bütçenin uygulanmasını izler ve yasama organına rapor sunar.⁴⁸²

Birçok Latin Amerika ülkesinin yanı sıra, Bulgaristan, İrlanda, İzlanda ve Slovakya’da hesap divanları, bütçe ofisleri şeklinde yapılanmıştır. Çoğunlukla yargılama yetkisine sahip olmayan bütçe ofislerinin, raporlarında yer alan öneriler veya bulgular da bağlayıcı değildir. Bu ofisler bütçeyi denetlerken, etkili kontrol araçlarına ve caydırıcılık yapan takip mekanizmalarına başvurmaktadır. Örneğin; Arjantin⁴⁸³, Bolivya, Kolombiya, Ekvator ve Venezuela bütçe ofislerinde ceza vermek yerine düzeltmeyi amaçlayan bu tip denetim ve takip mekanizmaları kullanılmaktadır.⁴⁸⁴

Hesap mahkemeleri şeklinde yapılan hesap divanlarına, Slovenya, Avusturya, Brezilya, Şili, El Salvador, Guatemala ve Panama örnek olarak gösterilebilir. Hesap mahkemelerinin avantajı, kamu fonlarının kötüye kullanılması veya bütçe yasasının ihlali

⁴⁸² PAYNE, ZOVATTO, DIAZ, **Democrasies in Developments: Politics and Reform in Latin America**, p. 125; ÖZSOY BOYUNSUZ, **Başkanlı Parlamenter Sistem Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçildiği Parlamenter Hükümet Modeli ve Türkiye İçin Tavsiye Edilebilirliği**, s. 273; Latin Amerika ülke anayasalarında hesap mahkemeleri için bkz. AÇIL, **Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi**, s. 185.

⁴⁸³ 1993 yılından önce Arjantin’de ikinci modele uygun ve yargı yetkisine sahip bir hesap mahkemesi (*Tribunal de Cuentas*) bütçe denetimini yapmaktaydı.

⁴⁸⁴ PAYNE, ZOVATTO, DIAZ, **Democrasies in Developments: Politics and Reform in Latin America**, p. 123-125.

durumlarında idarenin yasal sorumluluğuna gidebilme yetkisine sahip olmasıdır. Uygulamada bu tip hesap divanlarının, yargılama yetkisine sahip olmaları nedeniyle bütçe ofislerinden daha çok tercih edildiği görülmektedir.⁴⁸⁵

Hesap mahkemeleri ve bütçe ofisleri şeklinde kurulan hesap divanları için asıl önemli olan husus, klâsik devlet organlarından bağımsız şekilde kurulmuş olmaları değil, bütçelerinin ve görev sürelerinin özerk olmasıdır.⁴⁸⁶ İzlanda ve Slovakya’da, yasama organından bağımsız özerk mali denetim ofisleri bulunmaktadır. Venezuela Bütçe Ofisi’nin (*Poder Ciudadano*) anayasada ayrı bir hükümet kolu olarak tanımlanması ve “vatandaş gücü” ile bağlantılı olması; yasama, yürütme ve yargı organlarından bağımsızlığını sağlamıştır.⁴⁸⁷ Aslında, Latin Amerika’da yeni kurulan hesap divanlarının başarısının büyük ölçüde, kamu otoritelerinin yasal ihlallerini açığa çıkarmak için kontrol makamlarına rapor verme ve onlarla birlikte çalışma konusunda vatandaşla yaptıkları iş

⁴⁸⁵ PAYNE, ZOVATTO, DIAZ, **Democrasies in Developments: Politics and Reform in Latin America**, p. 123-125; ÖZSOY BOYUNSUZ, **Başkanlı Parlamenter Sistem Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçildiği Parlamenter Hükümet Modeli ve Türkiye İçin Tavsiye Edilebilirliği**, s. 273.

⁴⁸⁶ Genellikle, bu kurumların yasama organına bağlı olarak kuruldukları görülmekle birlikte, bağımsız olarak yapılanan hesap divanları da bulunmaktadır. Örneğin; El Salvador hesap mahkemesi, yasama organından bağımsızdır ve yalnızca yılda bir kere meclis rapor sunar. Aynı şekilde, İzlanda ve Slovakya’da da bütçe ofisleri meclisten bağımsız olarak kurulmuştur ve denetim işlevini yerine getirdikten sonra sonuçları meclise rapor olarak sunarlar.

⁴⁸⁷ Venezuela Bütçe Ofisi, belirli sayıda vatandaşın oluşturduğu bir liste içinden yasama organı tarafından seçilir. Görev süresi 7 yıl olan denetçilerin yeniden seçilebilme hakkı vardır. Yüksek Mahkeme’nin kararı üzerine yasama organı tarafından görevden alınırlar.

birliği olduğu düşünölmektedir.⁴⁸⁸

Bütçenin oluşturulması, yürürlüğe konulması ve uygulanması sürecinde, yürütme ve yasama organlarının yetkilerinin ayrılması, kamu sorumluluğunun temel kaynağıdır. Bu nedenle başkanlık sistemlerinde, yürütme organının bütçe sürecine hükmetme eğilimi, yatay ve dikey hesap verebilirliğe engel olabilmektedir. Devlet başkanlarının, bütçe diktatörleri olarak iddia edildiği örneklere bile rastlanmaktadır. Aslında birçok ölkede bütçe denetimi yapan kurumlar, otoriter dönemlerde de yasal olarak bağımsızlığa sahiptir. Hatta yasal bağımsızlığın, çağdaş demokratik sistemlerde, pratikte her zaman hesap sorulabilirliğin garantisi olmamasının nedeni de budur.⁴⁸⁹

Günümüzde hesap divanlarının denetim işlevi, hesap verme ve sorumluluk ilkelerine dayalı çağdaş demokratik bir yönetime kavuşmanın etkili bir aracı konumundadır. Hemen hemen bütün devletler, bütçenin kötü yönetimi, bütçe yasalarının ihlali ve yolsuzluklardan arınarak “temiz bir toplum”a ulaşmak istemiştir. Bu nedenle kurulan hesap divanları, halka ait olan kamu kaynaklarının yönetenler tarafından iyi kullanılmaması ve bu kaynaklardan özel çıkarlar sağlanmasını önleyecektir. Bağımsız hesap divanları, yönetenlerin halka karşı hesap verme sorumluluğunu güçlendirecek; etkin bir denetim aracılığıyla, kamusal alanda etik değerlerin yerleştirilmesine ve yaygınlaştırılmasına da yardım edecektir.⁴⁹⁰

⁴⁸⁸ PAYNE, ZOVATTO, DIAZ, **Democrasies in Developments: Politics and Reform in Latin America**, p. 126-130; ÖZSOY BOYUNSUZ, **Başkanlı Parlamenter Sistem Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçildiği Parlamenter Hükümet Modeli ve Türkiye İçin Tavsiye Edilebilirliği**, s. 273.

⁴⁸⁹ PAYNE, ZOVATTO, DIAZ, **Democrasies in Developments: Politics and Reform in Latin America**, p. 129-130.

⁴⁹⁰ KÖSE, **Dünyada ve Türkiye'de Yüksek Denetim**, s. 315.

Hesap divanlarının faaliyetleri ve raporlarının, medya aracılığıyla baskı grupları, sivil toplum örgütleri ve kamuoyunda ilgi ve tartışma alanı bulmasının sağlanması da, yönetenlerin hesap verebilirliği açısından büyük bir önem taşımaktadır. Yürütme organının bütçe konusunda yaptığı usulsüzlükleri veya yolsuzlukları ortaya çıkarabilecek bağımsızlığa sahip bir hesap divanı; faaliyetleri, hazırladığı raporlar ve ortaya koyduğu bilgilerin halka ulaşmasıyla, yürütmenin dikey hesap verebilirliğinin sağlanmasında da yardımcı bir rol oynayacaktır. Bu sayede; yalnızca devlet başkanları değil yolsuzluğa karışan parlamento üyeleri de, halk tarafından seçimler aracılığıyla cezalandırılabilecektir.⁴⁹¹

Hesap divanları, yürütme organı tarafından zayıflatılmadıkları müddetçe, bütçe üzerindeki suiistimalleri kontrol etmenin anahtarı olmuştur. Bütçe yasalarına uygunluğun tesis edilmesi süreci, ancak, uzmanlaşmış ve yeterli yetkiye sahip bağımsız hesap divanları yardımıyla denetlenebilir. Uzmanlaşmış üyelerden oluşan, işlevsel ve idari özerkliğin yanı sıra mümkün olduğu ölçüde bütçe özerkliğine sahip bir hesap divanı, yürütmenin bütçe üzerindeki yetkileri açısından denetleyici işlevini layığıyla yerine getirecektir.⁴⁹²

⁴⁹¹ MORENO, CRISP, SHUGART, *“The Accountability Deficit in Latin America”*, p. 96-97; KÖSE, **Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim**, s. 315-316.

⁴⁹² PAYNE, ZOVATTO, DIAZ, **Democrasies in Developments: Politics and Reform in Latin America**, p. 129-130.

V- ALTERNATİF MÜESSESELERİN ÇÖZÜM OLMA KAPASİTESİ ÜZERİNE BİR GÖZLEM: TÜRKİYE ÖRNEĞİ

Alternatif anayasal müesseseler incelemesinin bilimsel bir çalışmanın konusu olarak ilgi çekici olmasıyla, uygulanmasının yaratacağı sonuçlar ve sorunu çözmesi arasında farklılıklar vardır. Örneğin, bilimsel açıdan yürütmenin siyasi sorumluluğunun sağlanması için en uygun alternatif müesseselerden birisi olarak değerlendiren recall müessesesi, Venezuela örneğinde farklı sonuçlar yaratmış ve sistemi sıkıntıya sürüklemiştir. Bu noktada, alternatif anayasal müesseselerin ülkeler açısından transfer edilebilirliği ve yürütme organının hesap verebilirliği açısından çözüm olma kapasitesi önem kazanacaktır.

Çalışmada, günümüzde demokratik devletler için yürütme organının siyasi sorumluluğunun sağlanması açısından klâsik denetim mekanizmalarına alternatif olarak başvurulmuş 22 anayasal müessesenin incelemesi yapılmıştır. Müesseselerin, hukuk düzeni içerisinde kendilerine ne şekilde yer buldukları, hangi amaçlarla kullanıldıkları ve uygulamaların sonuçlarına değinilmiştir. Çalışmanın bu bölümünde, alternatif anayasal müesseselere farklı bir açıdan bakılarak, müesseselerin transfer edilebilirliği ve çözüm olma kapasiteleri örnek bir ülke üzerinden analiz edilmeye çalışılacaktır. Ele alınabilecek en uygun örnek olması sebebiyle, bu analizde, Türkiye örneği değerlendirilecektir. Çalışmanın odak noktası, alternatif müesseselerin adapte edilebilirlik kabiliyeti olduğu için, Türkiye'nin detaylı bir analizini kapsamamaktadır.

Türkiye örneğine bakıldığında 2017 tarihli anayasa değişiklikleri ile hükümet sisteminde değişikliğe gidildiği görülmektedir.⁴⁹³ Hükümet sistemi değişikliğine dair bir

⁴⁹³ 21.01.2017 tarihli ve 6771 sayılı Kanunla 1982 Anayasası büyük ölçüde değişikliğe uğramıştır. Bu değişikliklerin üst başlığı, hükümet sistemi değişikliğidir. Türkiye, 2017 Anayasa değişiklikleriyle başkanlık sistemleri arasında yer almaya başlamıştır.

tercih, makro siyasal bir tercihtir ve her ülkenin siyasal kadroları var olan anayasal düzen içinde tercihler yaparak değişikliğe gidebilir. Teknik açıdan bakıldığında, her bir tercihin kendi içinde anayasal hayatı açısından daha nitelikli bir mimariye kavuşması da, daha sorunlu işlemesi de söz konusu olabilir.⁴⁹⁴ Bu durum; parlamenter sistem ve türevlerinde yürütme organının denetlenmesi ve dengelenmesi açısından geçerli olduğu gibi, başkanlık sistemleri ve türevlerinde de yürütme organının denetlenmesi ve hesap vermesi açısından geçerlidir.

Türkiye örneğinde, yürütme organının siyasi sorumluluğunun sağlanması açısından bakıldığında, ülkenin, 2017 Anayasa değişikliği öncesinde parlamenter sistemin içinde yer alan klâsik anayasal mekanizmaların yetersizliğiyle; değişiklik sonrasında ise, çok yeni bir başkanlık sistemi içinde alışık olmadığı fren ve denge sistemi mekanizmalarına dair uygulama eksikliğiyle karşı karşıya kaldığı söylenebilir. Yürütme organının sorumluluğunun harekete geçirilmesi ve hesap verebilirliği için, var olan ve çoğunlukla pek iyi işlemediği görülen anayasal müesseselerin iyi işletilmesi gerekmektedir. Bu nedenle sistem içinde küçük reformlar yapılabileceği gibi, çalışmada incelenen ve henüz çok yerleşik olmayan alternatif müesseselere de başvurulabilir. Bu alternatiflerin sisteme entegre edilmesiyle, makro siyasal tercihler saklı kalmak üzere, sistem günümüzün demokratik standartlarına, hukuk devleti ve kuvvetler ayrılığı ilkelerine daha uygun şekilde işleyebilir.

Değişiklikler hakkında bilgi için bkz. ÖZBUDUN, **Türk Anayasa Hukuku**, 2018, s. 321-323.

⁴⁹⁴ Aynı doğrultuda bir görüş için bkz. DOĞAN, İlyas, *“Türk Tipi Başkanlık Modeli Bağlamında 2017 Anayasa Değişikliğinin İrdelenmesi”*, **Dört Kıtada Başkanlık Sistemi (Ülke Örnekleriyle Hukukun Üstünlüğü, İnsan Hakları ve Demokrasi)**, (Ed. İlyas Doğan, Serdar Ünver), Astana Yayınları, 2017, s. 18.

Alternatif anayasal müesseselerin transfer edilebilirliği; transfer edileceği sistemde ağır bir dönüşüm maliyeti olmaksızın nispeten kolay bir şekilde adapte edilecek olanlar, adapte edilebilmesi için daha ciddi bir yasama faaliyeti ya da ciddi bir idari emek gerektirecek olanlar ve transfer edileceği sistemde yer alan başka bir yapıyı ağır şekilde bozacağı için sistemi çok zorlayacak olanlar şeklinde sınıflandırılarak üç başlık altında incelenebilir. Alternatif anayasal müesseseler açısından transfer edilebilirlik sınıflandırması, ülkelerin hükümet sistemi tercihlerinin yanı sıra yerleşik anayasal, siyasi ve idari kültürleriyle ilişkilendirilerek yapılmalıdır. Bu nedenle her sınıflandırma, yalnızca analiz edilecek ülke açısından geçerli olacaktır. Örneğin; Türkiye açısından kolay adapte edilecek bir alternatif müessese, başka bir ülke açısından ilk planda düşünülmemesi gereken bir alternatif olabilecektir.

Türkiye örneği açısından sisteme kolay bir şekilde adapte edilebilecek alternatif anayasal müesseseler arasında; tam impeachment, karşılıklı fesih, siyasi nedenle impeachment, öneri niteliğinde güvensizlik oylaması, meclisin başkanın atama kararına direnmesi, başkanlık kararnamelerinin meclis tarafından denetlenmesi, kamu denetçiliği, insan hakları kurulları ve hesap divanları sayılabilir.

Kamu denetçiliği, insan hakları kurulları ve hesap divanları için önemli olan özerk ve bağımsız olarak kurulmuş olmaları ve yürütmenin sorumluluğunun sağlanması açısından yarattıkları etkidir. 1982 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 74. maddesinde kamu denetçiliği kurumu, 160. maddesinde ise hesap divanı kurumu (Sayıştay) mevcuttur.⁴⁹⁵ Anayasa'ya göre, kanunla düzenleneceği belirtilen bu kurumların yapısına ve özerkliğine dair mevzuatta yapılacak düzenlemeler, var olan kurumları yürütmenin hesap verebilirliğinin sağlanmasında daha etkin hale getirebilir.

⁴⁹⁵ 1982 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası; <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf> adresinden 15.04.2020 tarihinde ulaşılmıştır.

2017 Anayasa değişiklikleri sonrasında karşılıklı fesih ve tam impeachment müesseselerine benzer düzenlemelere Anayasa’da yer verildiği görölmektedir. Anayasa’nın 77. maddesine göre, Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimleri 5 yılda bir yapılır.⁴⁹⁶ 116. maddeye göre; meclis üye tamsayısının beşte üçü tarafından seçimlerin yenilenmesi kararı alabilir, bu durumda cumhurbaşkanı seçimleri de yenilenir. Aynı şekilde cumhurbaşkanının seçimlerin yenilenmesi kararı vermesi halinde de cumhurbaşkanı seçimi ve meclis genel seçimi birlikte yapılacaktır. İlgili madde, değişiklik sonrası Anayasa’nın en tartışılan hükümlerinden biri haline gelmiştir.⁴⁹⁷

Özbudun’a göre; “2017 Anayasa değişiklikleri ile getirilen hükümet sistemi, ne Cumhurbaşkanı, ne Cumhurbaşkanı yardımcıları, ne de Bakanlar bakımından Türkiye Büyük Millet Meclisine karşı bir siyasi sorumluluk mekanizması tesis etmiştir. Buna karşılık, bu değişiklikle getirilen karşılıklı fesih ya da seçimleri yenileme yönteminin, Cumhurbaşkanı yönünden bir nevi siyasi sorumluluk mekanizması teşkil edip etmediği tartışılabilir.”⁴⁹⁸

⁴⁹⁶ Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin görev süresi, 1982 Anayasası’nın ilk halinde 5 yıl olarak belirlenmiştir. Görev süresi 2007 yılında yapılan Anayasa değişiklikleriyle 4 yıla indirilmiş, 2017 yılında ise tekrar 5 yıl olarak düzenlenmiştir. Görev süresine dair yapılan değişikliklerde, cumhurbaşkanı seçimi ile meclis genel seçiminin eş zamanlı olması amaçlanmıştır. ÖZBUDUN, **Türk Anayasa Hukuku**, 2018, s. 261.

⁴⁹⁷ DOĞAN, “Türk Tipi Başkanlık Modeli Bağlamında 2017 Anayasa Değişikliğinin İrdelenmesi”, s. 25-26; ÖZBUDUN, **Türk Anayasa Hukuku**, 2018, s. 305; 116. maddede yer alan seçimlerin yenilenmesi ile ilgili tartışmalar için bkz. ANAYURT, EKİNCİ, “Tek Yapılı Yürütme Esasına Dayalı Hükümet Sistemlerinde Başkan Yardımcılığı Kurumu ve 2017 Anayasa Değişikliği ile Getirilen Sistemde Cumhurbaşkanı Yardımcılığı Kurumu Üzerine Karşılaştırmalı Bir Analiz”, s. 484-485.

⁴⁹⁸ Özbudun’a göre; bu müesseseye başvurma hakkı, yasama ve yürütme organları için

Gözler'e göre, cumhurbaşkanı tarafından seçimlerin yenilenmesi kararı verilmesi meclisi fesih yetkisi; meclis tarafından verilmesi ise bir nevi cumhurbaşkanını görevden alma yetkisi olarak yorumlanabilir.⁴⁹⁹ Kanımca madde, yalnızca sonuçları itibarıyla karşılıklı fesih müessesesi içinde değerlendirilebilir. Bunun nedeni, parlamento için aranan beşte üç nitelikli çoğunluk göz önüne alındığında parlamentonun bu yetkiyi kullanmasının oldukça zor olmasıdır.⁵⁰⁰ Anayasa'nın 116. maddesinde yer alan hükümde birtakım değişiklikler yapılarak aranan nitelikli çoğunluğun değiştirilmesi halinde, madde yürütmenin siyasi sorumluluğunun sağlanması açısından alternatif bir müessese olarak sayılan karşılıklı fesih başlığı altında değerlendirilebilir. Başka bir deyişle, karşılıklı fesih müessesesi Türkiye için adapte edilebilir bir hale gelebilir.

Diğer bir tartışmalı bir hüküm ise Anayasa'nın 105. maddesinde yer alan "Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu" başlıklı maddedir.⁵⁰¹ Bu maddeye göre,

eşit şekilde tanınmamıştır. Seçimlerin yenilenmesi kararı açısından, cumhurbaşkanı tarafından kullanılmasında hiçbir sınırlama yer almamışken, meclis için üye tamsayısının beşte üçü gibi nitelikli bir çoğunluk aranmıştır. Bu durumda, meclisin bu müesseseye başvurması zorlaştırılmıştır. ÖZBUDUN, **Türk Anayasa Hukuku**, 2018, s. 307.

⁴⁹⁹ GÖZLER, **Türk Anayasa Hukuku**, 2018, s. 774-775.

⁵⁰⁰ ÖZBUDUN, **Türk Anayasa Hukuku**, 2018, s. 309.

⁵⁰¹ 105. maddeye göre; "Cumhurbaşkanı hakkında, bir suç işlediği iddiasıyla Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının salt çoğunluğunun vereceği önergeyle soruşturma açılması istenebilir. Meclis, önergeyi en geç bir ay içinde görüşür ve üye tamsayısının beşte üçünün gizli oyuyla soruşturma açılmasına karar verebilir. Soruşturma açılmasına karar verilmesi halinde, Meclis'teki siyasi partilerin, güçleri oranında komisyona verebilecekleri üye sayısının üç katı olarak gösterecekleri adaylar arasından her siyasi

cumhurbaşkanı hakkında “bir suç işlediği iddiasıyla” cezai sorumluluk yoluna başvurulabilecektir. Madde, değişiklik öncesi maddeden tamamen ayrılarak, cumhurbaşkanının görevi içinde ve dışında fark etmeksizin işlediği bütün suçlar için cezai sorumluluğa sahip olduğunu düzenlemiştir.⁵⁰² Dikkat edilmesi gereken nokta ise, Yüce

parti için ayrı ayrı ad çekme suretiyle kurulacak onbeş kişilik bir komisyon tarafından soruşturma yapılır. Komisyon, soruşturma sonucunu belirten raporunu iki ay içinde Meclis Başkanlığı’na sunar. Soruşturmanın bu sürede bitirilememesi halinde, komisyona bir aylık yeni ve kesin bir süre verilir. Rapor Başkanlığa verildiği tarihten itibaren on gün içinde dağıtılır, dağıtımından itibaren on gün içinde Genel Kurul’da görüşülür. Türkiye Büyük Millet Meclisi, üye tamsayısının üçte ikisinin gizli oyuyla Yüce Divan’a sevk kararı alabilir. Yüce Divan yargılaması üç ay içinde tamamlanır, bu sürede tamamlanamazsa bir defaya mahsus olmak üzere üç aylık ek süre verilir, yargılama bu sürede kesin olarak tamamlanır. Hakkında soruşturma açılmasına karar verilen Cumhurbaşkanı, seçim kararı alamaz. Yüce Divan’da seçilmeye engel bir suçtan mahkûm edilen Cumhurbaşkanı’nın görevi sona erer. Cumhurbaşkanı’nın görevde bulunduğu sürede işlediği iddia edilen suçlar için görevi bittikten sonra da bu madde hükmü uygulanır.” <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf> adresinden 15.04.2020 tarihinde ulaşılmıştır.

⁵⁰² Cumhurbaşkanının hem göreviyle ilgili suçlar hem de kişisel suçlarından dolayı Türkiye Büyük Millet Meclisi’nce suçlanması ve Yüce Divan’da yargılanması düzenlemesi tartışmalara açık bir düzenlemedir. ÖZBUDUN, **Türk Anayasa Hukuku**, 2018, s. 310; GÖZLER, **Türk Anayasa Hukuku**, 2018, s. 817-818; Nitekim İzlanda Anayasası’nın 11. maddesinde de, devlet başkanının tam cezai sorumluluğunun düzenlendiği ve düzenlemenin benzer şekilde eleştirildiği görülmektedir. İzlanda düzenlemesi, çalışmada “Tam Impeachment” başlığı altında incelenmiştir. Aynı

Divan’a sevk kararının, cumhurbaşkanının görevini sona erdirmeyecek olmasıdır. Anayasayla, oldukça zor koşullara bağlanan bir suçlama ve yargılama sonucunda, yalnızca seçilmeye engel bir suç nedeniyle mahkûm edilen cumhurbaşkanının görevinin sona ereceği düzenlenmiştir. Başka bir deyişle, cumhurbaşkanı işlediği her suçtan dolayı, ancak öngörülen usul uygulanmışsa Yüce Divan’da yargılanacak ve seçilmeye engel bir suçtan mahkûm edilmedikçe görevine devam edecektir.⁵⁰³ “Seçilmeye engel suç”⁵⁰⁴

doğrultuda düşünceler için bkz. ÖZSOY BOYUNSUZ, **Başkanlı Parlamenter Sistem Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçildiği Parlamenter Hükümet Modeli ve Türkiye İçin Tavsiye Edilebilirliği**, s. 138-139.

⁵⁰³ ÖZBUDUN, **Türk Anayasa Hukuku**, 2018, s. 310; GÖZLER, **Türk Anayasa Hukuku**, 2018, s. 820-821.

⁵⁰⁴ Seçilmeye engel suçlar; 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu’nun 11. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre; a)Taksirli suçlar hariç toplam bir yıl veya daha fazla hapis ile ağır hapis cezasına hüküm giymiş olanlar ile b) Affa uğramış olsalar bile; aa) basit ve nitelikli zimmet, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı suçlar ile istimal ve istihlak kaçakçılığı dışında kalan kaçakçılık suçları, resmî ihale ve alım satımlara fesat karıştırma veya Devlet sırlarını açığa vurma suçlarından biriyle mahkûm olanlar, bb) 765 sayılı Türk Ceza Kanununun İkinci Kitabının, birinci babında yazılı suçlardan veya bu suçların işlenmesini aleni olarak tahrik etme suçundan mahkûm olanlar, cc) terör eylemlerinden mahkûm olanlar, çç) 765 sayılı Türk Ceza Kanununun 536. maddesinin birinci, ikinci ve üçüncü fıkralarında yazılı eylemlerle aynı Kanunun 537. maddesinin birinci, ikinci, üçüncü, dördüncü ve beşinci fıkralarında yazılı eylemleri siyasi ve ideolojik amaçlarla işlemekten mahkûm olanlar.” Cumhurbaşkanı seçilemez. Yüksek Seçim Kurulu’nun 290 No’lu kararına; <http://www.ysk.gov.tr/doc/karar/dosya/77551/2018-290.pdf> adresinden

tanım itibarıyla oldukça geniş bir alanı içerisine almakla birlikte aranan ağır nitelikli çoğunluk kuralları ve uzun yargılama usulü, impeachment müessesesinin çözüm olma kapasitesini azaltmaktadır. Madde, çalışmada yer alan tam impeachment müessesesine benziyor gibi görünse de; yalnızca seçilmeye engel olan bir suçtan mahkûm edilen bir başkanın görevden alınmasına dair hükümle tam impeachment müessesesinin dışına çıkmaktadır.

Anayasa'nın 101. maddesine göre, cumhurbaşkanı beş yıllık bir görev süresi için halk tarafından doğrudan seçilir ve bir kişi en fazla iki defa cumhurbaşkanı seçilebilir. Anayasa'ya göre, cumhurbaşkanının siyasi sorumluluğu halk tarafından yapılacak seçimler aracılığıyla sağlanmaktadır. Başka bir deyişle, cumhurbaşkanı üst üste iki defa seçilebilir ve yalnızca iki defa seçilebilir; yani, fiili görev süresi 10 yıldır. Ayrıca, seçimlerin yenilenmesiyle ilgili 116. madde, doktrinde, cumhurbaşkanı için üçüncü bir görev süresi olarak da yorumlanmaktadır.⁵⁰⁵ Uygulamalarına Latin Amerika ülkelerinde rastlanan siyasi nedenle impeachment müessesesinde, meclis başkanın kötü yönetimi, düşük performans sergilemesi, ciddi bir politik krize yol açması veya ulusal çıkarlara aykırı hareket etmesi gibi siyasi sebeplerle başkanın görevine son verebilmektedir. Kanımca başkanlık görev süresinin uzunluğu göz önünde bulundurularak, çeşitli anayasal sınırlandırmaları içerecek şekilde düzenlenen bir siyasi nedenle impeachment müessesesi, Türkiye örneğinde ağır bir dönüşüm maliyeti olmaksızın sisteme kolay bir şekilde entegre edilebilir. Bu durumda ciddi bir politik krize yol açan veya ulusal çıkarlara aykırı hareket eden bir cumhurbaşkanı meclis tarafından görevden alınabileceğini bilecek ve bu alternatif müessesenin sınırları doğrultusunda temkinli bir şekilde hareket

19.04.2020 tarihinde ulaşılmıştır.

⁵⁰⁵ ÖZBUDUN, **Türk Anayasa Hukuku**, 2018, s. 305; DOĞAN, “*Türk Tipi Başkanlık Modeli Bağlamında 2017 Anayasa Değişikliğinin İrdelenmesi*”, s. 28-29.

edecektir.

Anayasa'nın 106. maddesinin dördüncü fıkrasına göre, cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanları, cumhurbaşkanı tarafından atanır ve görevden alınır. Beşinci fıkraya göre, cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanları cumhurbaşkanına karşı sorumludur. Anayasa, cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanların görevinin sona ermesini tamamen cumhurbaşkanının yetkisine bırakmıştır.⁵⁰⁶ Bu nedenle, öneri niteliğinde güvensizlik oylaması müessesesinin, parlamento tarafından güvensizlik oyu verilen bir bakan hakkında cumhurbaşkanının sahip olduğu görevden alma yetkisinde bir değişiklik getirmeyeceği için, Türkiye örneğine entegre edilmesi nispeten kolay olacaktır. Müessese, var olan sistem içinde yönetimin hesap verebilirliğinin sağlanması açısından meclise önemli bir alan da açacaktır. Türkiye örneği üzerinden bakıldığında, meclisin denetim yolları arasında sayılan soru önergelerinin hem 2017 tarihli anayasa değişikliği öncesinde hem de değişiklik sonrasında en sık kullanılan denetim yolu olduğu görülmektedir.⁵⁰⁷ Öneri niteliğinde güvensizlik oylaması müessesesinin sisteme entegre edilmesiyle, soru önergeleri ile yürütmenin işlem ve eylemleri hakkında bilgi edinen meclis, yürütmenin hesap verebilirliği adına etkin bir adım atarak denetim işlevini tekrar kazanabilir.

Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini düzenleyen Anayasa'nın 104. maddesine göre, cumhurbaşkanı üst kademe kamu yöneticilerini atama ve görevlerine son verme yetkisine sahiptir. Ayrıca ilgili maddeye göre, atamalara ilişkin usul ve esaslar

⁵⁰⁶ ÖZBUDUN, **Türk Anayasa Hukuku**, 2018, s. 311; Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanların atanmaları ve görevden alınmalarına dair ayrıntılı bilgi için bkz. GÖZLER, **Türk Anayasa Hukuku**, 2018, s. 828-835.

⁵⁰⁷ ÖZBUDUN, **Türk Anayasa Hukuku**, 2018, s. 293; GÖZLER, **Türk Anayasa Hukuku**, 2018, s. 668.

cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenecektir.⁵⁰⁸ Fren ve denge mekanizmalarına sahip birçok başkanlık sisteminde başkanın atama kararlarının Senato'nun onayından geçtiği görülmektedir. Onay kurumuyla, yasama ve yürütme arasında bir denetim sağlanabilmektedir.⁵⁰⁹ Türkiye örneğine bakıldığında, cumhurbaşkanının üst düzey kamu görevlilerini atama kararlarına ilişkin meclise direnme veya onaya dair bir yetki verilmesi, yürütme organının atamaya dair yetkisinin yasama organı tarafından dengelenmesini sağlayabilecektir. Müessese, sisteme adapte olması kolay bir alternatif anayasal müessesedir.

104. madde, cumhurbaşkanının yürütme yetkisine ilişkin konularda cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisine sahip olduğunu, bu kararnamelerin anayasal sınırlarını ve normlar hiyerarşisinde hangi sırada yer aldığını düzenlemektedir. Ayrıca 148. madde, Anayasa Mahkemesi'ne cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin anayasaya şekil ve esas bakımından uygunluğunu denetleme yetkisi vermektedir. Ancak 119. maddedeki usule uygun olarak olağanüstü hâllerde çıkarılan cumhurbaşkanlığı kararnameleri için Anayasa Mahkemesi'ne aynı yetki verilmemiş; bu durumda çıkarılan kararnameler için, meclisin onayı aranmıştır. Başka bir deyişle; olağan dönemlerde çıkan kararnameler için anayasal denetim, olağanüstü dönemlerde çıkan kararnameler için ise

⁵⁰⁸ Üst kademe kamu yöneticilerinin kimler olduğu ve nasıl atanacakları, 10.07.2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmî Gazete'de yayınlanan 3 No'lu "Üst Kademe Yöneticilerinin ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi" ile düzenlenmiştir. GÖZLER, **Türk Anayasa Hukuku**, 2018, s. 787; 3 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine; <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.3.pdf> adresinden 16.04.2020 tarihinde ulaşılmıştır.

⁵⁰⁹ GÖZLER, **Türk Anayasa Hukuku**, 2018, s. 787-788; DOĞAN, "Türk Tipi Başkanlık Modeli Bağlamında 2017 Anayasa Değişikliğinin İrdelenmesi", s. 30.

parlamentonun denetimi hali hazırda anayasada yer almaktadır.⁵¹⁰ Ayrıca değişiklik öncesinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin yetki kanunları çıkararak yürütmenin yasama işlemleri olan kanun hükmünde kararnameleri denetlemesi, meclisin bu konuda uygulama pratiğine sahip olduğu olarak yorumlanabilir. Bu nedenle; kanımca başkanlık kararnamelerinin meclis tarafından denetlenmesi, Türkiye örneğine adapte edilmesi kolay bir müessesesidir. Olması gereken, kuvvetler ayrılığı ve hukuk devleti ilkeleri açısından, başkanlık kararnamelerinin hem meclis hem de Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenebilmesidir. Bu nedenle; Türkiye örneğinde, olağan dönem cumhurbaşkanlığı

⁵¹⁰ Özbudun, yürütme organına cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle, doğrudan anayasadan kaynaklanan ve herhangi bir yetki kanununa ihtiyaç duymayan asli bir düzenleme yetkisi verildiğini ve bu durumun yürütmenin düzenleme yetkisinin büyük ölçüde genişlettiğini savunmuştur. Yetki kanununa ihtiyaç duyulmadan yürütme yetkisine ilişkin bütün konularda çıkarılabilen kararnamelerin sınırları belirsizdir. Bu nedenle, uygulamada, cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanunlara aykırı hükümleri sıklıkla ihtilaf konusu olabilecektir. ÖZBUDUN, **Türk Anayasa Hukuku**, 2018, s. 248-250, 335-340, 380; Gözler, olağanüstü hallerde çıkan kararnamelerin üzerindeki tek denetimin meclis tarafından yapılan siyasi denetim olduğunu, bu kararnamelerin meclis tarafından onaylanması halinde Anayasa Mahkemesinin denetimine tabi olacaklarını söyler. Yazara göre; bu durumda, olağanüstü hallerde çıkarılan kararnameler yalnızca yayınlanmaları ve meclis tarafından onaylanmaları arasındaki süre içinde denetlenemeyecektir. GÖZLER, **Türk Anayasa Hukuku**, 2018, s. 914-915; Kararnamelerin cumhurbaşkanına verdiği yasama yetkisine ilişkin bir görüş için bkz. ANAYURT, EKİNCİ, *“Tek Yapılı Yürütme Esasına Dayalı Hükümet Sistemlerinde Başkan Yardımcılığı Kurumu ve 2017 Anayasa Değişikliği ile Getirilen Sistemde Cumhurbaşkanı Yardımcılığı Kurumu Üzerine Karşılaştırmalı Bir Analiz”*, s. 486.

kararnamelerinin meclis tarafından denetlenmesinin, olağanüstü dönem cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ise anayasal denetiminin sisteme entegre edilebileceğı söylenebilir.

Türkiye örneğine adapte edilebilmesi için ciddi bir çalışma yapılması gereken alternatif anayasal müesseseler; başkanın halk oylamasıyla görevden alınması (recall), meclis tarafından başkanın görevden alınması için halk oylaması sürecinin başlatılması, başkan yardımcısının güvensizlik oylamasıyla görevden alınması, halk tarafından bakanların cezai sorumluluğunun başlatılması, başkanlık kararnameleri için halk vetosu ve devlet başkanının iki turlu karma seçimle göreve başlaması sayılabilir.

Devlet başkanının iki turlu karma seçimle göreve başlaması, sınıflandırma içerisinde hem sisteme kolay bir şekilde adapte edilebilecek müesseseler hem de ciddi bir çalışma gerektirecek müesseseler arasına girebilir. Bunun nedeni, devlet başkanının seçilmesiyle ilgili yapılacak bu tarz bir değişikliğin seçim sistemi içerisinde yer alan çok fazla parametre ile birlikte düşünülmesi gerekliliğidir. Aslında, seçim kanununda ve anayasada yapılacak bir değişiklikle karma seçimin mevzuatta yer alması zor değildir. Ancak, çözüm kapasitesi açısından bakıldığında, yürütmenin denetlenmesini sağlayan asıl durumun, iki turlu karma seçimle göreve başlayan bir cumhurbaşkanı ve meclis çoğunluğu arasındaki ilişki olduğu unutulmamalıdır. Bu nedenle, iki turlu karma seçime dair kuralların sıkı parti disiplini, parti sayısı ve meclis seçimlerinde uygulanan çoğunluk sistemine uygun olarak düzenlenmesi gerekecektir.

Başkanın halk oylamasıyla görevden alınması (recall) müessesesinin, Türkiye örneğine adapte edilebilirliği siyasi nedenle impeachment müessesesine benzer şekilde savunulabilir. Halk tarafından seçilen bir başkanın halkın geri çağırması ile görevden alınması doğrudan demokrasi mekanizmalarından biri olması nedeniyle, genellikle siyasi nedenle impeachmentta nazaran, daha tercih edilebilir bir müessese olarak düşünülmektedir. Ancak, recall uygulamalarına bakıldığında, seçmenlerin dilekçelerinin

toplantması ve sayılması esnasında birtakım sorunların ortaya çıktığı, seçim kurullarına müdahale edildiği ve verilen dilekçelerin gizli olmamasının tehdit unsuru haline geldiği örneklere rastlanmaktadır. Hatta bu şekilde yapılacak bir recall oylaması, sistemi ilk başta olduğundan daha zor bir duruma dahi sokabilmektedir. Recall müessesesinin, amacına uygun bir şekilde uygulamaya konulması ve çözüm olma kapasitesinin tehlikeye girmemesi için, ülkenin doğrudan demokrasi mekanizmalarının kullanılması konusunda pratiğinin olması ve bu doğrultuda siyasi kültürünün de gelişmiş olması aranmalıdır. Bu nedenlerle Türkiye örneğinde, recall uygulamasının sisteme entegre edilmesi açısından, Latin Amerika örneklerinde uygulamada yaşanan olumsuzluklar göz önünde bulundurulabilir.

Cumhurbaşkanı kararnameleri için halk vetosuna başvurulması müessesesi, Türkiye açısından, uygulanması için ciddi bir yasal düzenleme gereken müesseseler arasında sayılabilir. Bunun nedeni, Türkiye örneğinde mevzuatta şimdiye kadar herhangi bir halk vetosu düzenlemesine rastlanmamasıdır. Birçok ülkede, kanunlar düzeyinde uygulama alanı bulan halk vetosu mekanizmasının; Türkiye’de hem mevzuata girmesi hem de cumhurbaşkanlığı kararnameleri açısından uygulanması için ciddi bir mevzuat hazırlığı gerekmektedir. Ayrıca bu şekilde bir değişiklik, kanunlar için de halk vetosu müessesesinin düzenlenmesini gerektirecektir.

2017 Anayasa değişikliğiyle ilk defa cumhurbaşkanlığı yardımcılığı kurumu düzenlenmiştir. Anayasa’nın 106. maddesine göre, cumhurbaşkanı bir veya birden fazla cumhurbaşkanı yardımcısı atayabilmektedir. Cumhurbaşkanı yardımcıları, cumhurbaşkanlığı makamının boşalması durumlarında cumhurbaşkanına vekalet edecektir; birden fazla cumhurbaşkanı yardımcısı olması durumunda, vekalet görevi, makamın boşalması durumunda en yaşlı olan başkan yardımcısına, geçici durumlarda cumhurbaşkanının görevlendireceği başkan yardımcısına aittir. Anayasa’ya göre, Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin cumhurbaşkanı yardımcıları hakkında güvensizlik oylaması

yaparak görevden alma yetkisi bulunmamaktadır.⁵¹¹ Anayasa'nın başkan yardımcılarının atanması ve görevinden ayrılması konusunda seçmiş olduğu sistem, Venezuela modeli olarak da bilinmektedir. Her iki sistemde de başkan yardımcısı, devlet başkanı tarafından atanmaktadır. Ayrıca, başkan yardımcısının atanması parlamentonun onayına bağlı değildir. İki sistem arasındaki farklılık ise Venezuela'da anılan şekilde atanan bir başkan yardımcısının parlamentonun güvensizlik oylamasıyla görevden alınabiliyor olmasıdır.⁵¹²

Başkan yardımcısının güvensizlik oylamasıyla görevden alınması müessesesi kapsamı itibarıyla, başkan yardımcısının seçilmesi, görevinin sona ermesi ve görevlerine dair hükümlerin; başkanlık makamının boşalması, başkan yardımcılığı makamının boşalması hatta iki makamın birlikte boşalmasına dair hükümleriyle birlikte değerlendirilmesini gerektiren bir müessesedir. Türkiye örneğinin Venezuela uygulamasına benzerlikleri düşünüldüğünde, başkan yardımcısının güvensizlik oylamasıyla görevden alınması müessesesinin sisteme entegre olabileceği; ancak kurumun ilk defa anayasada düzenlendiği düşünüldüğünde bu konuda bir pratik eksikliği olduğu ve bu nedenle müessesenin transferi için ciddi bir çalışma yapılması gerektiği söylenebilir.

Meclis tarafından başkanın görevden alınması için halk oylamasına başvurulması müessesesi, genel olarak başkanın halk tarafından seçildiği ancak önemli yetkilere sahip olmadığı başkanlı parlamenter sistemlerde benimsenen alternatif bir müessesedir. Müesseseye göre, meclisin devlet başkanının görevden alınması için halk oylamasına gidilmesi sürecini başlatmasıyla, başkanın görevi askıya alınmaktadır.

⁵¹¹ GÖZLER, **Türk Anayasa Hukuku**, 2018, s. 828-830.

⁵¹² ANAYURT, EKİNCİ, *“Tek Yapılı Yürütme Esasına Dayalı Hükümet Sistemlerinde Başkan Yardımcılığı Kurumu ve 2017 Anayasa Değişikliği ile Getirilen Sistemde Cumhurbaşkanı Yardımcılığı Kurumu Üzerine Karşılaştırmalı Bir Analiz”*, s. 489.

Cumhurbaşkanının görevinin askıya alınması, tek başlı bir yürütme organına sahip Türkiye örneği açısından uygulanması zor bir durum oluşturacaktır. Ancak, meclisin bu süreci başlatması aslında sürecin ilk adımıdır. Asıl süreç, halk oylaması ve halk oylaması sonrasında muhakkak yeni bir seçime -cumhurbaşkanı seçimi veya meclis genel seçimi- gidilmesi aşamasıdır. Bu nedenle, meclis tarafından başkanın görevden alınması için halk oylamasına başvurulması müessesesinin Türkiye örneğine adapte edilmesi için, hem mevzuat değişikliklerine ihtiyaç duyulacağı hem de ciddi bir idari emeğin gerekeceği söylenebilir.

Halk tarafından bakanların cezai sorumluluğunun başlatılması, Fransa örneğinde parlamentonun yürütme organını denetleme işlevine tekrar kavuşması adına getirilmiş alternatif bir anayasal müessesedir. 2017 Anayasa değişikliğiyle de, bakanların cezai sorumluluklarıyla ilgili hükümler değiştirilmiş; ancak Fransa örneğinin aksine, Türkiye’de yeni değişiklikle birlikte bir bakan hakkında meclis soruşturmasına başvurma usulü bir hayli zorlaştırılmıştır. Anayasa’nın 106. maddesinin altıncı fıkrasında, bakanların görevleriyle ilgili suçlarından dolayı Yüce Divan’da yargılanacağı düzenlenmiştir. Anayasa’ya göre, bir bakanın cezai sorumluluğuna gidilebilmesi için, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının salt çoğunluğu tarafından önerge verilmesi gerekir. Ayrıca, meclis soruşturması açılması için beşte üçlük, Yüce Divan’a sevk için ise üçte ikilik nitelikli çoğunluk aranmıştır. 106. maddenin dokuzuncu fıkrasına göre, ancak seçilmeye engel bir suçtan Yüce Divan’da yargılanan bakanın görevi sona erecektir.⁵¹³ Türkiye örneğinde bakanların cezai sorumluluğunun başlatılması ve uygulanması açısından oldukça zor bir usul benimsenmiş olsa da, bu durum halk tarafından bakanların cezai sorumluluğunun başlatılmasına engel değildir. Ancak bakanların cumhurbaşkanı tarafından atandığı ve görevden alındığı tek başlı bir hükümet

⁵¹³ GÖZLER, **Türk Anayasa Hukuku**, 2018, s. 839-840.

sisteminde, bu boyutta bir değişikliğin gerektirdiği mevzuat değişiklikleri, öncelikle fayda ve maliyet açısından değerlendirilmelidir.

Adapte edilmesi halinde sistemi ağır şekilde zarara uğratabilecek alternatif anayasal müesseseler, ülkeler açısından ilk etapta düşünülmemesi gereken alternatiflerdir. Bu müesseseler, transfer edilecek sistemde köklü bir değişiklik yapılmasını gerektirir. Bu nedenle, fayda ve maliyet hesabı yapıldığında sistemi borçlu konuma getirme tehlikesini içinde taşır. Ancak bu tehlikeyi içinde taşıması, alternatif müessesenin sisteme adapte edildiğinde işe yarayıp yaramayacağına dair bir çıkarım içermez. Uygulamanın ne şekilde bir sonuç ortaya çıkaracağı elbette bilinmemektedir.

Türkiye örneğinde bu sınıflandırma altında değerlendirilebilecek ilk müessese, çift meclis sistemidir. Bunun nedeni, 1961 Anayasası'yla kurulan çift meclis sisteminin beklenen yararı göstermemiş olması ve Türkiye'de birçok tartışmaya konu olmuş olmasıdır.⁵¹⁴ Türkiye için çift meclis sisteminin tekrar geri getirilmesinin

⁵¹⁴ 1961 Anayasası'na göre kurulan çift meclis sistemine göre, birinci meclis halk tarafından genel oyla seçilen Millet Meclisi'dir. İkinci meclis ise, genel oyla seçilen 150 üyenin yanı sıra, Cumhurbaşkanı'nca seçilen 15 kontenjan senatörü ve tabii üyelerden oluşan Cumhuriyet Senatosu'dur. 1961 Anayasası'nın kurduğu çift meclis sistemi; kuruluşları, üyelerinin seçilme yeterlilikleri, üye sayıları, seçim sistemleri ve görev sürelerinin birbirinden farklı şekilde düzenlenen ikili bir yapıya sahiptir. Öte yandan, Millet Meclisi'nin yasama ve denetleme yetkileri, Cumhuriyet Senatosu'na nazaran bir hayli fazladır. Hatta, iki meclis sadece anayasa değişiklikleri açısından eşit yetkilere sahiptir. Doktrinde çift meclis sisteminin beklenen yararı gösterememesinin nedeni olarak; birinci meclise nazaran daha az yetkilerle donatılmış ikinci meclisin, uygulamada da yeterli siyasi iradeyi ortaya koymamış olması gösterilmiştir. ÖZBUDUN, **Türk Anayasa Hukuku**, 2018, s. 259-261.

demokratikleşme sürecinde sorunların çözümü açısından katkısının olabileceği yönünde görüşler olduğu gibi, ülkenin üniter ve merkeziyetçi yapısı nedeniyle çift meclis sistemine gerek olmadığına dair görüşler de mevcuttur.⁵¹⁵ Bu durumda çift meclis sisteminin avantajları ve dezavantajları yalnızca yürütmenin siyasi sorumluluğunun sağlanması açısından değerlendirilmemeli; kanun yapım süreci, üniter yapı, ikinci meclisin ne şekilde oluşturulacağı ve görevden alınacağına dair birçok parametre göz önünde bulundurulmalıdır. Çift meclis sisteminin Türkiye örneğine bakıldığında daha önce uygulanmış olması yasal değişiklikler yapılması halinde müessesenin sisteme adapte edilebileceği anlamına gelse de, çift meclis sistemi büyük çapta bir değişiklik olması nedeniyle ilk etapta başvurulacak bir alternatif olarak düşünülmemelidir.

Meclisin ara seçimlerle yenilenmesi müessesesi, çift meclis yapısının yer aldığı sistemlerde uygulanması halinde başkan ve parlamentoların değişen dengeleri açısından önem arz etmektedir. Uygulamadaki örneklerle bakıldığında, ara seçimlerle yenilenen meclislerin genel olarak çift meclisli sistemler olduğu görülmektedir. Örneğin; 1961 Anayasası'yla kurulan çift meclis sisteminde de benzer bir ara seçim müessesesi mevcuttur.⁵¹⁶ Meclisin belirli bir kısmının ara seçimlerle yenilenmesinin, tek kanatlı bir Türkiye Büyük Millet Meclisi örneği üzerinde düşünüldüğünde çözüm olma kapasitesi mali külfetine nazaran daha düşük olacaktır. Bu nedenle, kanımca bu müessesenin çift meclis sistemiyle birlikte transferi daha etkili olabilir.

Türkiye örneği üzerinden bakıldığında değişiklik sonrasında cumhurbaşkanının

⁵¹⁵ KABOĞLU, **Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar)**, s. 117.

⁵¹⁶ Millet Meclisi üyelerinin görev süresi, Cumhuriyet Senatosu üyelerinin görev süresi ise 6 yıldır. Cumhuriyet Senatosu üyelerinin üçte biri iki yılda bir yenileniyordu. Tabii üyelerin görev süresi ise ömür boyu devam etmekteydi. ÖZBUDUN, **Türk Anayasa Hukuku**, 2018, s. 259-260.

fiziksel ve zihinsel yetersizliği kararının hangi hallerde ve kimin tarafından verileceğine dair bir düzenlemenin Anayasa’da yer almadığı görülmektedir. Esasen böyle bir durumda kimin yetkili olacağına dair Anayasa’da yer alan bu boşluğun doldurulması gerektiği açıktır. Gözler; anayasada yer alan bu boşluğun kanunla doldurulabileceğini, cumhurbaşkanının fiziksel ve zihinsel yetersizliği halinde anayasal bir organın karar vermesinin gerekli olduğunu, ayrıca fiziksel ve zihinsel yetersizlik halinin yetkili bir sağlık kurulu tarafından raporlanmasının gerektiğini savunmuştur.⁵¹⁷ Ancak, meclis tarafından devlet başkanının fiziksel ve zihinsel yetersizliği nedeniyle görevine son verilmesi müessesesi, Türkiye örneğine adapte edilmesi halinde istenmeyen sonuçlara ve krizlere yol açabilir. Bu nedenle, halk tarafından seçilen cumhurbaşkanının fiziksel ve zihinsel yetersizliğine dair kararın, yetkili bir sağlık kurulunca uygun şekilde belgelendirilmesi koşuluyla Anayasa Mahkemesi tarafından verilmesi hukuk devleti ilkesine daha uygun olacaktır.⁵¹⁸

Amerika eyaletlerinde uygulamalarına rastlanılan ve alternatif anayasal müesseseler arasında ele alınan, görevde bulunan bir devlet başkanının belirli bir süre sonra halk tarafından geri çağırılması zorunluluğu müessesesi, ulusal bazda uygulamaların olmaması ve sonuçlarının öngörülememesi gibi nedenlerle Türkiye gibi başkanlık sisteminin ilk yıllarını yaşayan bir ülke için ilk etapta düşünülmemesi gereken alternatif müesseseler arasında gösterilebilir. Aynı şekilde başkanın görev süresinin kısaltılması ve yeniden seçilme yasaklarının ortadan kalkması gibi alternatiflerin değerlendirilmesi için,

⁵¹⁷ GÖZLER, **Türk Anayasa Hukuku**, 2018, s. 776-777.

⁵¹⁸ Benzer doğrultuda bir görüş için bkz. ANAYURT, EKİNCİ, “*Tek Yapılı Yürütme Esasına Dayalı Hükümet Sistemlerinde Başkan Yardımcılığı Kurumu ve 2017 Anayasa Değişikliği ile Getirilen Sistemde Cumhurbaşkanı Yardımcılığı Kurumu Üzerine Karşılaştırmalı Bir Analiz*”, s. 493-494.

yeni sistemin bir süre uygulanmasının gözlemlenmesi daha uygun olacaktır.



SONUÇ

Genel olarak yürütme, yasama organının ortaya koyduğu kanunları uygulayan, kamu düzenini koruyan, idari teşkilatın kuruluşunu ve idarenin sevkini sağlayan, dış politikayı yöneten ve milli savunma konusunda kararlar veren devlet organıdır. Başka bir deyişle, devletin siyasetini yönlendiren ve sorumluluğu üstlenen karar organı, yürütme organıdır. Yürütme gücü, monist yürütme organına sahip sistemlerde devlet başkanı, düalist yürütme organına sahip sistemlerde devlet başkanı ve bakanlar kurulu tarafından kullanılmaktadır. İster monist ister düalist bir yapıda olsun, yürütme organı, yetkilerini kullanırken, temsil ettiği kişilerle arasındaki temsil ve sorumluluk zincirine uygun hareket etmekle yükümlüdür. Anayasal demokrasilerde yürütmenin siyasi sorumluluğu, yürütme yetkilerini elinde tutanların hesap verebilir olması anlamına gelmektedir. Halk tarafından doğrudan seçilen ya da halkın seçtiği parlamento içerisinde çıkan yürütme organı, sahip olduğu yetkilerin karşılığında temsil ettiği kişilere karşı sorumludur.

Çalışmada, yürütmenin siyasi sorumluluğunun sağlanmasında alternatif anayasal müesseselere neden ihtiyaç duyulduğu sorusunun cevabı aranmış, yürütme organları ve klâsik denetleme mekanizmaları incelenmiştir. Klâsik kurumların yetersizliği nedeniyle başvurulabilecek yeni anayasal alternatif müesseseler olup olmadığı araştırılmış, bulunan müesseselerin siyasi sorumluluğu sağlamak için uygunluk dereceleri tartışılmıştır. Son olarak, alternatif anayasal müesseselerin ülkeler açısından transfer edilebilirliği ve yürütme organının hesap verebilirliği açısından çözüm olma kapasitesi, Türkiye örneği üzerinden gözlemlenmeye çalışılmıştır.

Yürütme organlarının siyasi sorumluluğu, yürütmenin yatay ve dikey hesap verebilirliği ile sağlanmaktadır. Kuvvetler ayrılığı ilkesinden hareketle devlet organlarının birbirlerini denetlemeleri yatay hesap verebilirliğe, devlet organlarının halk ve sivil toplum örgütleri tarafından denetlenmesi dikey hesap verebilirliğe karşılık gelmektedir. Temsilcilerin yani halkın seçimler aracılığıyla yürütme erkini elinde tutan

siyasi iktidarın değiştirilmesine dair vereceği bir karar, dikey hesap verebilirlik açısından yürütmenin siyasi sorumluluğunu sağlanması kullanılan en bilindik anayasal müessesedir. Yatay hesap verebilirlik açısından bakıldığında, monist yürütme organına sahip başkanlık sistemlerinde yer alan “fren ve dengeler sistemi mekanizmaları” ile düalist yürütme organına sahip parlamenter, başkanlı parlamenter ve yarı başkanlık sistemlerinde yer alan “parlamenter denetim mekanizmaları” yürütme organının siyasi sorumluluğunu harekete geçirmek için kullanılan mevcut yerleşik müesseselerdir.

Günümüzde dünyanın hızla küreselleşmesinin sonucu olarak yürütme organlarının da güçlenmesi gerekmiştir. Devletler, globalleşen bir ekonomi ve siyaset karşısında, karar alma ve uzmanlaşma konusunda yavaş kalacak yasama organlarından uzaklaşarak, daha hızlı hareket etme yeteneğine sahip yürütme organlarına yönelmişlerdir. Yürütme organının gelişiminde, bilim, teknoloji ve sanayide yaşanan gelişmeler, liberal devletten sosyal devlete geçiş, medya ve haberleşme olanaklarının artması ile siyasi partilerin politikaya etkin katılımının da etkisi olmuştur. Kendisine tanınan yeni yetkilerle klâsik rolünden uzaklaşan ve karar alma konusunda yetkin bir organ haline gelen yürütme, gün geçtikçe genişlemiş ve güçlenmiştir.

Yürütme organının gün geçtikçe genişlemesi, yürütme erkinin denetlenmesini çağdaş demokrasilerin en önemli sorunlarından biri olarak karşımıza çıkarmıştır. Günümüzde yürütme organının nasıl denetleneceği, sadece anayasal bir mesele olmaktan çıkarak, iyi yönetime ulaşmak isteyen her vatandaşı karşı cevap verilmesi gereken bir soru haline gelmiştir. Klâsik kuvvetler ayrılığı ilkesine göre yürütme organının siyasi sorumluluğunu sağlayan müesseseler, “yeni ve modern” yürütme erki karşısında yetersiz kalmış; yetkilerle donatılmış yürütme organının mevcut müesseseler tarafından denetlenmesi bir hayli zorlaşmıştır. Hatta, yürütmenin siyasi sorumluluğunun sağlanması açısından elimizde bulunan mevcut denetleme mekanizmalarının, “sağlıklı bir şekilde uygulansalar” dahi yürütmenin denetlenmesi açısından yeterli olmayacakları

görülmektedir.

Yürütme yetkilerinin genişlemesinin kaçınılmaz bir sonucu olarak ortaya çıkan yürütmenin hesap verebilirliğini sağlamakla ilgili hukuki boşluk yeni müesseselere olan ihtiyacı göstermektedir. Yürütme yetkisine sahip olan siyasi iktidarın sorumluluğuna gitmek için halkın “kitlesel hareketlere başvurarak” bulacağı çözümler beklenmemelidir. Yeni çağa uygun “alternatif” anayasal müesseselere duyulan ihtiyacın kaynağı budur. Hayatın gerçekleri karşısında eskiyen anayasal müesseseler açısından inatçı olmak yerine, klâsik anayasal müesseseleri yeni duruma adapte etmek ve/veya yeni anayasal müesseseler bulmak gerekmektedir. Çalışmada, yeni durumla başa çıkabilecek ve yürütmenin hesap verebilir olmasını sağlayacak alternatif anayasal müesseseler tartışılmıştır.

Çalışmada ele alınan alternatif anayasal müesseselerin birçoğu, hesap verebilir ve cevap verebilir bir yürütme organı için uygun/elverişli düzenlemeler olarak değerlendirilmiştir. Örneğin, siyasi nedenle impeachment müessesesi, belirli bir süre ile görevine son verilemeyen ancak halka karşı itibarını yitirmiş ve politikaları sebebiyle tepki gören bir başkanın siyasi sorumluluğuna gidilmesi için yasama organına bir fırsat sunar. Başkanın görev süresi dolmadan siyasi sebeplerle görevden alınabilmesi, başkanlık sistemleri için uygulanabilir bir alternatif yöntem olarak düşünülebilir. Ayrıca, görevde olan bir başkanın halk oylamasıyla geri çağırılması (*recall*) müessesesi, halka görev süresi içinde siyasetinden memnun kalmadığı bir başkanı görevden alma imkânı tanır. Böylece, halk iki seçim arasındaki dönemde de siyasete katılma imkânı bulabilir.

Alternatif anayasal müesseselerin bir kısmı, yürütme organını eylemlerini yerine getirirken daha dikkatli davranmaya yönelterek yürütmenin hesap verebilirliğinin sağlanmasına hizmet edecektir. Örneğin; meclisin, başkanı göreviyle ilgili işlediği bütün suçlar açısından tam impeachment yetkisine sahip olduğu bir sistemde, impeachment tehdidi başkanı sorumlu davranışlar sergilemeye itecektir. Çünkü, hakkında impeachment

mekanizmasına başvurulmuş bir başkana karşı halkın duyduğu güven ve kamuoyunun desteği azalacaktır. Meclis tarafından başkanın görevden alınması için halk oylamasına başvurulması müessesesinde, parlamentonun süreci başlatmasıyla birlikte devlet başkanı resmî görevlerini yerine getirmekten men edilmektedir. Devlet başkanı ile anlaşamayan yasama organının sorunu halk oylamasına giderek çözmesi, iki organ arasında bir güç dengesi yaratacaktır.

İncelenen anayasal müesseselerin bir kısmında ise, yürütme yetkilerinin denetlenmesi için yasama organına ve halka çeşitli yetkiler verildiği görülmektedir. Öneri niteliğinde güvensizlik oylaması yani parlamentonun devlet başkanından bakanların azlini isteme yetkisi, yasamanın yürütme üzerinde denetimi olarak yorumlanabilir. Başkan yardımcısının güvensizlik oyuyla görevden alınması, başkan yardımcısının yürütme organındaki görev ve yetkilerinin güçlü olduğu ülkeler açısından yürütmenin denetlenmesi için kullanılabilir.

Parlamentonun yürütme organlarının atama kararına direnmesi ve başkanlık kararnamelerinin meclis tarafından denetlenmesi müesseseleri, yasama organının denetleme ve dengeleme işlevini tekrar kazanmasına yardım edebilir. Ayrıca, halk vetosu müessesesinin başkanlık kararnameleri için kullanılması ve her vatandaşın bakanların göreviyle ilgili işlediği suçlar açısından dilekçe vererek bakanın cezai sorumluluğuna dair süreci başlatabilmesi mekanizmaları, yürütme organlarının genişleyen yetkileri karşısında halkın doğrudan başvurabileceği alternatif müesseseler olarak düşünülebilir.

Öte yandan, devlet başkanının iki turlu karma seçim sistemiyle seçilmesi, meclisin ara seçimlerle yenilenmesi, devlet başkanlarının yeniden seçilebilirliği ve görev sürelerinin kısaltılması yürütmenin dikey hesap verebilirliği açısından en etkili araç olan seçimlerin temsil ve denetleme fonksiyonunun arttıracaktır.

Kamu denetçiliği, insan hakları kurulları ve hesap divanları, tamamen özerk ve bağımsız olmaları halinde etkin bir şekilde yürütmenin hesap verebilirliği sürecine

katkıda bulunacaktır. Alanlarında uzmanlaşmış, işlevsel ve idari özerkliğin yanı sıra mümkün olduğu ölçüde bütçe özerkliğine sahip “yetkilendirilmiş kurumlar” aracılığıyla yürütmenin siyasi sorumluluğunun sağlanmasında modern bir denetimin yolu açılacaktır.

Ele alınan örnek müesseseler “yeni müesseseler arayışının”, çağın gerekliliklerine uygun olarak yürütmenin siyasi sorumluluğunu sağlayabileceğini göstermiştir. Günümüzde çağdaş demokrasiler, yürütmenin hesap verebilirliği ve denetlenmesi açısından yeni anayasal denetleme mekanizmalarına ihtiyaç duymaktadır. Yeni müesseseler, siyasi sorumluluk kurumunu tekrar canlandıracak ve yürütmenin denetlenmesi sorunu için bir çözüm sunabilecektir. Yürütmenin denetlenmesi açısından ortaya çıkan hukuki boşluk, alternatif anayasal müesseselerle doldurulabilecektir. Bu sayede, hukuk düzeni içinde ortaya konulacak “alternatif anayasal müesseseler” aracılığıyla, modern kuvvetler ayrılığı ilkesiyle güçlenen yürütme organları yeniden “devlet gücünü halk adına kullanan ve halka hesap veren” yöneticiler haline gelebilir.

Hiç şüphe yok ki bu müesseselere yenilerinin eklenmesi mümkündür. Bu araştırma yeni müesseseler arayışına dair bir katkıda bulunarak bazı anayasal müesseseleri tartışmış olsa da nihai bir araştırma olarak düşünülmemelidir. Ele alınan anayasal müesseseler sınırlandırıcı nitelikte değildir. Aksine sayılan alternatiflerin çoğaltılması başka araştırmaların konusu olabilir. Farklı ülkeler ve farklılaşan koşulların sosyal bilimlerde yeni durumlar ve yeni sorunlar ortaya çıkaracağı açıktır. Bu nedenle yeni durumlar ve gelişmeler ortaya çıktıkça, ele alınan alternatif müesseselerin konumu ve sayısı da farklılaşacaktır.

KAYNAKÇA

I- Kitaplar, Makaleler ve Raporlar

AÇIK, Coşkun, Ulusal İnsan Hakları Kurumları ve Türkiye Örneğine Eleştirel Yaklaşım, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi (Yönetim Bilimleri) Anabilim Dalı, Ankara 2011.

AÇIL, Murat, **Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi**, On iki Levha Yayıncılık, 1. Baskı, İstanbul 2018.

ALKAN, Haluk, “*Otoriter Yapılanma-Siyasi İstikrarsızlık Anlamında Kırgızistanda Anayasal Değişim*”, **Orta Asya’da Siyaset ve Toplum: Demokrasi, Etnisite ve Kimlik**, (Der. M. Turgut Demirtepe), Uluslararası Stratejik Araştırma Kurumu Yayınları, No: 59, 2012 Ankara, s: 1-40.

ALTMAN, David, “*Direct Democracy in Latin America*”, **Referendums Around the World: The Continued Growth of Direct Democracy**, (Ed. Matt Qvortrup), Palgrave Macmillan, 2014, p: 162-185.

ANAYURT, Ömer, EKİNCİ, Ahmet, “*Tek Yapılı Yürütme Esasına Dayalı Hükümet Sistemlerinde Başkan Yardımcılığı Kurumu ve 2017 Anayasa Değişikliği ile Getirilen Sistemde Cumhurbaşkanı Yardımcılığı Kurumu Üzerine Karşılaştırmalı Bir Analiz*”, **Prof. Dr. Zafer Gören Armağanı**, Yetkin Yayınları, Ankara 2017, s: 441-501.

ANAYURT, Ömer, ERDOĞAN, Murat, EKİNCİ, Ahmet, “*Devlet Başkanının Halk Tarafından Seçildiği Hükümet Sistemlerinde Seçim Döngüsünün Kuvvetler Ayrılığı ve Siyasal İstikrar Üzerinde Etkisi*”, **Ord. Prof. Ali Fuat Başgil’in Anısına Armağan**, (Ed. Abuzer Kendigelen, Saadet Yüksel), Oniki Levha Yayınları, İstanbul 2019, s: 183-225.

- ARCENEUX, Craig L., *"The Legislative Branch: The Centerpiece of Democracy Under Fire"*, **Democratic Latin America**, Routledge, New York 2016, p: 149-186.
- BAHÇECİ, Barış, **Karşılaştırmalı Hukukta ve Türkiye’de Devlet Başkanının Veto Yetkisi**, Yetkin Yayınları, Ankara 2008.
- BECKMAN, Ludvig, UGGLA, Fredrik, *"An Ombudsman for Future Generations: Legitimate and Effective?"*, **Institutions for Future Generations**, (Ed. Iñigo González-Ricoy, Axel Gosseries), Oxford University Press, Oxford 2016, p: 117-134.
- BELL, John, *"The Criminal Liability of Politicians in France 1993"*, **Cambridge Yearbook of European Legal Studies**, Vol.: 3, Hart Publishing, Oxford 2000, p: 65-78.
- BENLİOĞLU, Emel Baykal, *"Fransız Örneği Işığında Kohabitasyon Dönemleri: Cumhurbaşkanı ile Başbakan Çatışması ve Uyumu"*, **The Global**, Issue:1, Vol.:1, s: 69-101.
- BİLGİN, Murat, *"Afrika’da ABD Tipi Başkanlık Sistemi: Nijerya Federal Cumhuriyeti"*, **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi (ABD, Arjantin, Azerbaycan, Brezilya ve Nijerya Örnekleri)**, (Ed. Semra Gökçimen), TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları, Gözden Geçirilmiş 2. Baskı, Ankara 2017, s: 259-296.
- BİLİR, Faruk, **100 Soruda Hükümet Sistemleri ve Başkanlık Sistemi**, Adalet Yayınevi, Ankara 2017.
- BİLİR, Faruk, *"Hükümetin Siyasi Sorumluluğu ve Gensoru"*, **Parlamentar Denetim Sempozyumu**, Türkiye Büyük Millet Meclisi Yayınları, Ankara 2012, s: 135-152.

- BJUNE, Maren Christensen, PETERSEN, Stina, “*Guarding Privileges and Saving the Day: Guatemalan Elites and the Settlement of the Serranazo*”, **Presidential Breakdowns in Latin America Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Democracies**, (Ed. Mariana Llanos, Leiv Marsteintredet), Palgrave Macmillan, New York 2010, p: 165-180.
- BRAUER, Anita, “*Institutions of Direct Democracy and Accountability in Latin America’s Presidential Democracies*”, **Democratization**, Vol.: 14, Issue: 4, August 2007, p: 554-579;
- BRAUER, Anita, “*Institutions of Direct Democracy in Latin America – Appropriate Tools to Set Vertical Accountability to Work?*”, **Workshop on Elections and Democracy in Latin America**, ECPR Joint Sessions, Granada-Spain, 14-19 April 2005, p: 1-34.
- BÜLBÜL, Mahmut, “*Parlamente Denetim Yolları: Yazılı ve Sözlü Soru*”, **Kadınlara Yönelik Çalışmalar Yürüten Sivil Toplum Kuruluşlarını Yasama Sürecine Katılımlarının Güçlendirilmesi Semineri**, 5-6 Kasım 2009, <http://yasader.org/web/faaliyetler/05-11-2009-kadin-stk/07-bulbul.pdf>, Erişim Tarihi: 10.04.2019.
- BÜYÜKAVCI, Mustafa, “*Ombudsmanlık Kurumu*”, **Ankara Barosu Dergisi**, Yıl: 66, Sayı: 4, 2008, s: 10-13.
- DERBİL, Süheyp, **İdare Hukuku**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara 1959.
- DEMİR, Fevzi, “*Yarı Başkanlık Sistemi ve Türkiye*”, **Aydın Zevklier’e Armağan**, Yaşar Üniversitesi Elektronik Dergisi, Cilt 8, Özel Sayı, 2013, s: 831-876.
- DOĞAN, İlyas, “*Türk Tipi Başkanlık Modeli Bağlamında 2017 Anayasa Değişikliğinin İrdelenmesi*”, **Dört Kıtada Başkanlık Sistemi (Ülke Örnekleriyle Hukukun Üstünlüğü, İnsan Hakları ve Demokrasi)**, (Ed. İlyas Doğan, Serdar Ünver), Astana Yayınları, 2017, s: 16-45.

- DUNBAY, Seda, “23 Temmuz 2008 Tarihli Anayasa Reformu Işığında Fransa’daki Yarı Başkanlık Sistemi”, **Ankara Barosu Dergisi**, 2012/3, s: 291-316.
- DURSUN, Hasan, “Süper Başkanlık ya da Başkancı Parlamenter Sistem: Weimar Almanyası ile Rusya Federasyonu Örnekleri ve Çıkarılacak Dersler”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı: 67, s: 270-284.
- EKİNCİ, Ahmet, “Latin Amerika Ülkelerinde Başkanın Sorumluluğunu İşletmek için Parlamentoların Kullandığı Araçlar”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı: 144, Ekim 2019, s: 13-58.
- EKİNCİ, Ahmet, ARIK KAPLAN, Aslıhan, “Devlet Başkanının Anayasal Dönem Sınırını Uzatan ya da Ortadan Kaldıran Anayasa Değişikliklerinin Anayasa Değiştirme İktidarının Kötüye Kullanılması Bağlamında Değerlendirilmesi”, **Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi**, Yıl: 5, Sayı: 2020/1, Ankara 2020, s: 71-122.
- ELGIE, Robert, “What is semi-presidentialism and where is it found?”, **Semi-presidentialism Outside Europe A Comparative Study**, (Ed.: Robert Elgie, Sophie Moestrup), Routledge Research in Comparative Politics, New York 2007, p: 1-14.
- ERDOĞAN, Mustafa, **Anayasal Demokrasi**, Siyasal Kitabevi, Gözden Geçirilmiş 13. Baskı, Ankara 2017.
- EREN, Abdurrahman, “Anayasa Mahkemesinin Kanun Hükmünde Kararnamelere İlişkin İctihadi Doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Değerlendirilmesi”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, Cilt: 36, Sayı: 1, 2019, s: 1-72.
- ERGÜL, Ozan, “Parlamento Hukukunda Meclis Araştırması ve Genel Görüşme”, **Parlamenter Denetim Sempozyumu**, Türkiye Büyük Millet Meclisi Yayınları, Ankara 2012, s: 88-94.
- EROĞUL, Cem, **Çağdaş Devlet Düzenleri**, İmaj Yayınevi, Gözden Geçirilmiş 10. Baskı, Ankara 2016.

- EROĞUL, Cem, **Anatüze Giriş (“Anayasa Hukuku”na Giriş)**, İmaj Yayınevi, Gözden Geçirilmiş 15. Bası, Ankara 2016.
- EROL, Gonca, “*Avrupa Ülkelerinde Geri Çağırma Hakkı*”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı: 141, 2019, s: 43-102.
- ERTAŞ, Türker, **Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Bağlamında Yasama, Yürütme ve Yargı Organları Arasındaki Modern İlişkiler**, Seçkin Yayınları, Ankara 2018.
- ESGÜN, İbrahim Uğur, “*Ombudsman Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme*”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 45, Sayı: 1, 1996, s: 251-278.
- FENDOĞLU, Hasan Tahsin, **Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)**, Stratejik Düşünce Enstitüsü Yayını, Ankara 2010.
- GABRIELE, Florencia Inés, **Argentina’s Delegative Democracy: A Case Study**, Northeastern University, Massachusetts 2013, <https://repository.library.northeastern.edu/files/neu:1839/fulltext.pdf>, Erişim Tarihi: 26.02.2020.
- GENÇKAYA, Ömer Faruk, “*Parlamente Bilgi Edinme ve Denetim Aracı Olarak Soru*”, **Parlamente Denetim Sempozyumu**, Türkiye Büyük Millet Meclisi Yayınları, Ankara 2012, s: 66-73.
- GINSBURG, Tom, MELTON, James, ELKINS, Zachary, “*On the Evasion of Executive Term Limits*”, **William and Mary Law Review**, Vol.: 52, No: 6, 2011, p: 1807-1873.
- GRANAT, Mirosław, GRANAT, Katarzyna, **The Constitution of Poland: A Contextual Analysis**, Bloomsbury Publishing, Oxford 2019.
- GÖNENÇ, Levent, “*Hükümet Sistemi Tartışmalarında ‘Başkanlı Parlamente Sistem’ Seçeneği*”, **Güncel Hukuk**, Sayı: 44, s: 39-43.
- GÖNENÇ, Levent, **Siyasi İktidarın Denetlenmesi-Dengelenmesi ve Yargı**, Adalet Yayınları, Ankara 2014.

- GÖNENÇ, Levent, “*Siyasi İktidar Kavramı Bağlamında Anayasa Çalışmaları İçin Bir Kavramsal Çerçeve Önerisi*”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 56, Sayı:1, 2007, s. 145-168.
- GÖNENÇ, Levent, **Prospects for Constitutionalism in Post-Communist Countries**, Kluwer Law International, The Hague, London, New York 2002.
- GÖZE, Ayferi, **Siyasal Düşünceler ve Yönetimler**, Beta Yayıncılık, Gözden Geçirilmiş 17. Baskı, İstanbul 2017.
- GÖZLER, Kemal, **Anayasa Hukukuna Giriş**, Ekin Yayınları, Güncellenmiş ve Genişletilmiş 27. Baskı, Bursa 2018.
- GÖZLER, Kemal, **Devlet Başkanları: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa 2001.
- GÖZLER, Kemal, “‘Fesih’ ve ‘Seçimlerin Yenilenmesi’ Farklı Kavramlar mıdır? ‘Cumhurbaşkanının Meclisi Fesih Yetkisi Yoktur’ İddiası Üzerine Bir İnceleme”, 2017, <http://www.anayasa.gen.tr/fesih-yenileme.html>, Erişim Tarihi: 12.11.2019.
- GÖZLER, Kemal, **Türk Anayasa Hukuku**, Ekin Basım Yayın Dağıtım, İkinci Baskı, Bursa 2018.
- GÖZLER, Kemal, **Türk Anayasa Hukuku**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa 2000.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref, **Anayasa Hukuku**, Turhan Kitabevi, 19. Baskı, Ankara 2013.
- GÜL, Cengiz, “*Çağdaş Başkanlık Modelinde Kişiselleşen İktidar Olgusuna Analitik Bir Yaklaşım*”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt: 69, Sayı:1/2, 2011, s: 593-601.
- GÜL, Cengiz, **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemlerinde Yürütme**, Yetkin Yayınları, Ankara 2017.
- GÜLENER, Serdar, **Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme**, SETA Yayınları, No: 66, 1. Baskı, İstanbul 2016.

- GÜNDÜZÖZ, İlker, “Geri Çağırma Mekanizması ve Mahalli İdareler”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 468, 2010, s: 49-62.
- GÜNEŞ, Ümran, “Türkiye’de İnsan Haklarının Korunmasına İlişkin Ulusal İnsan Hakları Kurumları: Kamu Denetçiliği Kurumu ve Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu”, **Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: 20, Sayı: 1, 2018, s: 165-186.
- GÜNGÖR, Celalettin, “Bir Reformasyon Öncüsü: Padova’lı Marsilius”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 16, Sayı: 4, 2012, s: 183-247.
- HEKİMOĞLU, Mehmet Merdan, **Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı “Demokratik Hükümet Sistemleri” ve Türkiye**, Detay Yayıncılık, Ankara 2009.
- HEYWOOD, Andrew, **Siyaset**, (Çev. Bekir Berat Özipek, Bican Şahin vd.), Adres Yayınları, 3. Baskı, Ankara 2010.
- HOROWITZ, Donald L., “Demokratik Sistemleri Karşılaştırmak”, **Demokrasinin Küresel Yükselişi**, Der. Larry Diamond, Marc F. Plattner, (Çev. Levent Köker), Yetkin Yayınları, Ankara 1995, s: 161-168.
- İBA, Şeref, **Anayasa ve Parlamento Üzerine İncelemeler**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Birinci Baskı, İstanbul 2010.
- İBA, Şeref, “Kırgızistan’ın Anayasa Serüveni ve Jogorku Keneş”, **Avrasya Etüdlere Dergisi**, Yıl:15, Sayı:36, 2009, s: 47-62.
- JOCHER, Sven, “Veto Players or Veto Points? The Politics Of Welfare State Reforms In Europe”, **Annual Meeting of the American Political Science Association**, Philadelphia, August 2003, p: 1-41.
- KABOĞLU, İbrahim Ö., **Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar)**, Legal Yayıncılık, 13. Baskı, İstanbul 2018.

- KADO, Naoko, “*Comparative Presidential Impeachment: Conclusions*”, **Checking Executive Power: Presidential Impeachment in Comparative Perspective**, (Ed. Jody C. Baumgartner, Naoko Kada), Praeger, London 2003, p: 137-157.
- KALAYCIOĞLU, Ersin, “*Başkanlık Rejimi: Türkiye’nin Diktatörlük Tehdidiyle Sınavı*”, **Başkanlık Sistemi**, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Sayı:77, Birinci Basım, Ankara 2005, s: 13-29.
- KILIÇ, Abbas, *Parlamenter Rejimlerde ve Türkiye’de Bakanların Bireysel Sorumluluğu*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Ankara 2010.
- KILIÇ, Abbas, “*Siyasi Sorumluluk Kurumunun Hükümet Sistemleri Açısından Değerlendirilmesi*”, **Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi**, Sayı: 8, 2016, s: 269-299.
- KOCAMAN, Habip, “*Parlamenter Denetim Yolları: Genel Görüşme, Meclis Araştırması, Meclis Soruşturması ve Gensoru*”, **Kadınlara Yönelik Çalışmalar Yürüten Sivil Toplum Kuruluşlarını Yasama Sürecine Katılımlarının Güçlendirilmesi Semineri**, 5-6 Kasım 2009, <http://www.yasader.org/web/faaliyetler/05-11-2009-kadin-stk/08-kocaman.pdf>, Erişim Tarihi: 10.04.2019.
- KOSTADINOV, Biljana, “*President of the Republic Croatian Constitution’s Mimicry of the French Constitutional Model*”, **Revus**, Vol.: 28, 2016, p: 79-96.
- KÖSE, Ömer H., **Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim**, 145. Yıl Yayınları, Gözden Geçirilmiş İkinci Basım, Ankara 2007.
- KUBALI, Hüseyin Nail, **Anayasa Hukuku Dersleri**, İÜHF Yayını, No: 1417, İstanbul 1969.
- LANSFORD, Tom, “*France*”, **Political Handbook Of The World 2015**, (Ed. Tom Lansford), Sage Publications, London 2015, p: 493-507.

- LIJPHART, Arend, **Çağdaş Demokrasiler Yirmibir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri**, (Çev. Ergun Özbudun, Ersin Onulduran), Yetkin Yayınları, İstanbul.
- LIJPHART, Arend, “*Yeni Demokrasiler için Anayasal Tercihler*”, **Demokrasinin Küresel Yükselişi**, Der. Larry Diamond, Marc F. Plattner, (Çev. Ergun Özbudun), Yetkin Yayınları, Ankara 1995, s: 185-198.
- LINZ, Juan J., “*Başkanlık Sisteminin Tehlikeleri*”, **Demokrasinin Küresel Yükselişi**, Der. Larry Diamond, Marc F. Plattner, (Çev. Ergun Özbudun), Yetkin Yayınları, Ankara 1995, s: 143-160.
- LINZ, Juan J., “*Başkanlık Sistemiyle Parlamenter Sistem Arasındaki Tercihin Siyasal ve Sosyal Sonuçları*”, **BDT Ülkelerinde Demokrasiye Geçiş ve Anayasa Yapımı**, (Çev. Ergun Özbudun, Levent Köker), Türk Demokrasi Vakfı, Ankara 1993, s: 117- 134.
- LINZ, Juan J., “*Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference*”, **The Failure of Presidential Democracy**, (Ed. Juan J. Linz, Arturo Valenzuela), John Hopkins University Press, Baltimore and London 1994, p. 3-87.
- LINZ, Juan J., “*Parlamentarizmin Erdemleri*”, **Demokrasinin Küresel Yükselişi**, Der. Larry Diamond, Marc F. Plattner, (Çev. Levent Köker), Yetkin Yayınları, Ankara 1995, s: 175-184.
- LIPSON, Leslie, **Siyasetin Temel Sorunları**, (Çev. Fügen Yavuz), Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Birinci Basım, İstanbul 2015.
- LLANOS, Mariana, MARSTEINTREDET, Leiv, “*Conclusions: Presidential Breakdowns Revisited*”, **Presidential Breakdowns in Latin America Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Democracies**, (Ed. Mariana Llanos, Leiv Marsteintredet), Palgrave Macmillan, New York 2010, p: 213-228.

- MAGALONI, Beatrix, *“Authoritarianism, Democracy and the Supreme Court: Horizontal Exchange and the Rule of Law in Mexico”*, **Democratic Accountability in Latin America**, (Ed. Scott Mainwaring, Christopher Welna), Oxford University Press, New York 2003, p: 266-306.
- MALOVA, Darina, RYBAR, Marek, *“Slovakia’s Presidency: Consolidating Democracy by Curbing Ambiguous Powers”*, **Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe**, (Ed.: Robert Elgie, Sophie Moestrup), Manchester University Press, Manchester 2012, p: 188-200.
- MAINWARING, Scott, SHUGART, Matthew S., *“Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal”*, **Comparative Politics**, Vol.: 29, No: 1, Jul 1997, p: 449-471.
- MARSTEINTREDET, Leiv, **Presidential Interruptions in Latin America Concepts, Causes, and Outcomes**, University of Bergen, 2010 Bergen.
- MORENO, Erika, CRISP, Brian F., SHUGART, Matthew Soberg, *“The Accountability Deficit in Latin America”*, **Democratic Accountability in Latin America**, (Ed. Scott Mainwaring, Christopher Welna), Oxford University Press, New York 2003, p: 79-131.
- MUSTAPIC, Ana Maria, *“Presidentialism and Early Exits: The Role of Congress”*, **Presidential Breakdowns in Latin America Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Democracies**, (Ed. Mariana Llanos, Leiv Marsteintredet), Palgrave Macmillan, New York 2010, p: 17-32.
- MÜLLER, Wolfgang C., BERGMAN Torbjörn, STRØM, Kaare, *“Parliamentary Democracy: Promise and Problems”*, **Delegation and Accountability in Parlimantary Democracies**, (Ed. Wolfgang C. Müller, Torbjörn Bergman, Kaare Strøm), Oxford University Press, New York 2006, p: 3-33.

- O'DONNELL, Guillermo, “*Delegative Democracy*”, **Journal of Democracy**, The Johns Hopkins University Press, Vol.: 5, No: 1, January 1994, p: 55-69.
- O'DONNELL, Guillermo, “*Horizontal Accountability in New Democracies*”, **Journal of Democracy**, Vol.: 9 (3), 1998, p: 112-126.
- ONAR, Erdal, **Meclis Araştırması**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, No: 419, Ankara 1977.
- ONAR, Erdal, “*Türkiye Büyük Millet Meclisinin Denetim İşlevi*”, **Milli Egemenlik ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Paneli**, TBMM Kültür Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları, No:48, Kayseri 1990, s: 30-77.
- ONAR, Erdal, “*Türkiye'nin Başkanlık ya da Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli midir?*”, **Başkanlık Sistemi**, (Yayına Hazırlayan: Teoman Ergül), Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Sayı:77, Birinci Basım, Ankara 2005, s: 71-104.
- OTTOLINGHI, Emanuele, “*Choosing a Prime Minister: Executive–Legislative Relations in Israel in the 1990s*”, **The Journal of Legislative Studies**, Vol.: 10, Issue: 2/3, 2004, p: 263-277.
- ÖRS, Birsen, “*Siyasal Temsil*”, **İstanbul Üniversitesi Siyasi Bilgiler Fakültesi Dergisi**, No:35, 2006, s: 1-22.
- ÖZALP, Osman Nuri, “*Türkiye Demokrasilerin Neresinde? Demokrasi Tiplerleri Işığında Türkiye Örneğine Yeni Bir Bakış Denemesi*”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt: 66, Sayı: 2, 2018, s: 129-162.
- ÖZBUDUN, Ergun, **Parlamenter Rejimde Parlamentonun Hükümeti Murakebe Vasıtaları**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, No:171, Ankara 1962.

- ÖZBUDUN, Ergun, “*Siyasal Kurumsallaşma Açısından Türkiye Büyük Millet Meclisi*”, **Milli Egemenlik ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Paneli**, TBMM Kültür Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları, No:48, Kayseri 1990, s: 23-29.
- ÖZBUDUN, Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, Gözden Geçirilmiş 18. Baskı, Ankara 2018.
- ÖZBUDUN, Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, Gözden Geçirilmiş 12. Baskı, Ankara 2011.
- ÖZKOL, Adil, “*Çağdaş Parlamenter Demokrasilerde Kuvvetli İcra Eğilimi*”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 26, Sayı:1, 1954, s: 43-76.
- ÖZSOY BOYUNSUZ, Şule, **Başkanlı Parlamenter Sistem Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçildiği Parlamenter Hükümet Modeli ve Türkiye İçin Tavsiye Edilebilirliği**, Gözden Geçirilmiş 2. Baskı, On İki Levha Yayınları, İstanbul 2014.
- PAYNE, J. Marke, ZOVATTO G., Daniel, DIAZ, Mercedes Matio, **Democrasies in Developments: Politics and Reform in Latin America**, Washington D.C. 2007.
- PENNİNGS, Paul, “*Parliamentary Control of the Executive in 47 Democracies*”, **ECPR Joint Sessions**, Copenhagen 2000, <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/8ca5e71b-6749-4bbe-9f04-96d7b94f250e.pdf>, Erişim Tarihi: 27.02.2020.
- PEREZ-LİNAN, Anibal, “*The Institutional Determinants of Impeachment*”, **23rd International Congress of Latin American Studies Association**, Miami, 16-18 March 2000, p: 1-18.
- PEREZ-LİNAN, Anibal, “*Rethinking Latin American Presidentialism*”, **Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America**, Cambridge Studies in Comparative Politics, Cambridge University Press, Cambridge 2007, p: 203-213.

- POGGI, Gianfranco, **Modern Devletin Gelişimi Sosyolojik Bir Yaklaşım**, (Çev. Şule Kut, Binnaz Toprak), İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 6. Baskı, İstanbul 2012.
- RATTINGER, Aleksandra, “*The Impeachment Process of Brazil: A Comparative Look at Impeachment in Brazil and the United States*”, **University of Miami Inter-Amerikan Law Review**, Vol.: 49, 2018, p: 129-166.
- RIGGS, Fred W., “*The Survival of Presidentialism in America: Para-constitutional Practices*”, **International Political Science Review**, Vol.: 9, No: 5, 1988, p: 247-278.
- ROGOFF, Martin A., “*Fifty Years of Constitutional Evolution in France: The 2008 Amendments and Beyond*”, **The Financial Crisis of 2008: French and American Responses 1**, (Ed. Martin A. Rogoff, Michael Dixon, Eric Bither, et al.), 2011, p: 1-66.
- ROSE-ACKERMAN, Susan, DESIERTO, Diane A., VOLOSIN, Natalia, “*Hyper-Presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and Philippines*”, **Berkeley Journal of International Law**, Vol.: 29, Issue: 1, Berkeley 2011, p: 246-333.
- RUSSELL, Meg, “*Rethinking Bicameral Strength: A Three-Dimensional Approach*”, **The Journal of Legislative Studies**, Vol.:19, Issue: 3, April 2013, p: 370-391.
- SAĞLAM, Salih, “*TBMM’nin Hükümeti Denetleme İşlevi Açısından Bir Model Olarak Avam Kamarası Bünyesindeki Bakanlıklar ile İlgili Özel Komisyonlar*”, **Yasama Dergisi**, Cilt: 4, Sayı: 11, 2009, s: 5-49.
- SAMSUN, Nihal, “*Hesap Verilebilirlik ve İyi Yönetişim*”, **İyi Yönetişimin Temel Unsurları**, T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Daire Başkanlığı Yayını, Ayrıntı Basımevi, Ankara 2003, s: 18-33.

- SARTORI, Giovanni, **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği Yapılar, Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine Bir İnceleme**, (Çev. Ergun Özbudun), Yetkin Yayınları, Ankara 1997.
- SEZGİNER, Murat, “*Güçlü Yürütme Anlayışı ve Türkiye’deki Görünümü*”, **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Sayı: 3/1, 1990, s: 67-93.
- SHUGART, Matthew Soberg, “*The Electoral Cycle and Institutional Sources of Divided Presidential Government*”, **The American Political Science Review**, Vol.: 89, No: 2, Jun 1995, p: 327-343.
- SHUGART Matthew Soberg, CAREY John M., **President and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**, Cambridge University Press, 1992.
- SHUKUROV, Tarkhan, Hükümet Sistemlerinin Çeşitli Açılardan Değerlendirilmesi ve Bu Değerlendirme Işığında 1993 Tarihli Rusya Federasyonu Anayasasının Getirdiği Hükümet Sistemi, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Ankara 2003.
- SOYSAL, Mümtaz, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, Gerçek Yayınevi, Baştan Başa Yeniden Yazılmış 6. Baskı, İstanbul 1986.
- STRØM, Kaare, “*Parliamentary Democracy and Delegation*”, **Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies**, (Ed. Wolfgang C. Müller, Torbjörn Bergman, Kaare Strøm), Oxford University Press, New York 2006, p: 55-106.
- ŞEN, İlker Gökhan, Doğrudan Demokrasi Kurumlar, Hukuki ve Siyasi Sorunlar, Yayınlanmış Doktora Tezi, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Eskişehir 2010.

- ŞENCAN, Hüdai, “Çatışmacı Parlamentarizmden Melez Bir Çözüme: Fransa’da Yarı Başkanlık Sistemi”, **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri Yarı Başkanlık Sistemi (Fransa, Polonya ve Rusya Örnekler)**, (Ed. Havvana Yapıcı Kaya), TBMM Araştırma Merkezi Yayınları, Yayın No:6, Ankara 2014, s: 27-98.
- TANÖR, Bülent, YÜZBAŞIOĞLU, Necmi, **1982 Anayasasına göre Türk Anayasa Hukuku**, Beta Yayınları, Onuncu Bası, İstanbul 2011.
- TEZİÇ, Erdoğan, **Anayasa Hukuku (Genel Esaslar)**, Beta Yayınları, 13. Baskı, Ankara 2009.
- TEZİÇ, Erdoğan, “Batı Demokrasilerinde ‘Yürütme’nin Üstünlüğü ve Yeni Kurumlar Dengesi”, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, Sayı:1/2, 1980, s: 91-106.
- THIÉBAULT, Jean-Louis, “France: Delegation and Accountability in the Fifth Republic”, **Delegation and Accountability in Parlimantary Democracies**, (Ed. Wolfgang C. Müller, Torbjörn Bergman, Kaare Strøm), Oxford University Press, New York 2006, p: 325-346.
- THORARENSEN, Björg, “Mechanisms for Parliamentary Control of The Executive”, **The Nordic Constitutions: A Comparative and Contextual Study**, (Ed.: Helle Krunke, Björg Thorarensen), Bloomsbury Publishing, Oxford 2018, p. 67-107.
- TUNÇ, Hasan, “Hükümetin Siyasi ve Hukuki Denetiminde Meclis Soruşturması”, **Parlamente Denetim Sempozyumu**, Türkiye Büyük Millet Meclisi Yayınları, Ankara 2012, s: 110-134.
- TUNÇKAŞIK, Halit, “Başkanlık Sistemi: Teori, Pratik ve Tartışmalar”, **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi (ABD, Arjantin, Azerbaycan, Brezilya ve Nijerya Örnekleri)**, (Ed. Semra Gökçimen), TBMM Araştırma Merkezi Yayınları, Gözden Geçirilmiş 2. Baskı, Ankara 2017, s: 1-16.

- TUNÇKAŞIK, Halit, “*Siyasi İstikrar ile Demokratik Kurumsallaşma Arasında Denge Arayışı: Arjantin Başkanlık Sistemi*”, **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi (ABD, Arjantin, Azerbaycan, Brezilya ve Nijerya Örnekleri)**, (Ed. Semra Gökçimen), TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları, Gözden Geçirilmiş 2. Baskı, Ankara 2017, s: 85-152.
- UGGLA, Fredrik, “*Vice-presidents in Latin America: Between Bridge-building and Betrayal*”, **2016 Congress of The Latin American Studies Association**, (27-30 May 2016), New York, p: 1-30.
- ULUŞAHİN, Nur, **Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi**, Yetkin Yayınları, Ankara 1999.
- ULUŞAHİN, Nur, “*Demokratik Siyasal Rejimlerin Sınıflandırılmasında Farklı Bir Yaklaşım: ‘Yarı-Başkanlık’tan ‘İki Başlı Yürütme Yapılanması’na*”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 52, Sayı: 2, s: 199-233.
- ULUŞAHİN, Nur, **Saf Hükümet Sistemleri Karşısında İki Başlı Yürütme Yapılanması**, Yetkin Yayınları, Ankara 2007.
- VATTER, Adrian, “*Bicameralism and policy performance: The effects of cameral structure in Comparative Perspective*”, **The Journal of Legislative Studies**, Vol.: 11, Issue: 2, April 2005, p: 194-215.
- VIEIRA, Pedro Capra, “*Direct and Deliberative Democracy Effects: Venezuelan Case*”, **7th ECPR General Conference**, 2013 Bordeaux, p: 1-14.
- YALÇIN, Zülfü, **Karşılaştırmalı Hukukta Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Diyarbakır 2018.
- YAZICI, Serap, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 4. Baskı, İstanbul 2017.

YÜKSEL, Saadet, “*Hükümet Sistemi Değişikliği Tartışmalarına Dair Anayasal Değerlendirme: Başkanlık Sistemindeki ve Parlamenter Sistemdeki Kurumsal Değişkenler*”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt: 73, Sayı: 2, 2015, s: 135-169.

ZENGİN, Mehmet Ali, “*ABD Başkanlık Sisteminde Fren ve Denge Mekanizması Üzerine Bir İnceleme*”, **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, Yıl: 7, Sayı: 28, 2016, s: 1-28.

ZINZI, Maddelana, “*Presidentialism and Parliamentary System in Latin America. Considerations on a Balance to Be Defined*”, **The Italian Law Journal**, Vol.: 5, No: 1, 2019, p: 237-250.

II- Anayasalar

Arjantin Anayasası (1853); https://www.constituteproject.org/constitution/Argentina_1994?lang=en, Erişim Tarihi: 12.04.2019.

Avusturya Anayasası (1920); https://www.constituteproject.org/constitution/Austria_2013?lang=en, Erişim Tarihi: 16.04.2019.

Avusturya Anayasası, **Avrupa Birliği Üyeleri Bazı Ülkelerin Anayasaları**, Adalet Bakanlığı Yayın İşleri Dairesi Başkanlığı, Ankara 2011.

Bolivya Anayasası (2009); https://www.constituteproject.org/constitution/Bolivia_2009?lang=en, Erişim Tarihi: 15.10.2019.

Brezilya Anayasası (1988); https://www.constituteproject.org/constitution/Brazil_2017?lang=en, Erişim Tarihi: 12.04.2019.

Ekvator Anayasası (2008); https://www.constituteproject.org/constitution/Ecuador_2015?lang=en, Erişim Tarihi: 12.04.2019.

El Salvador Anayasası (1983); https://www.constituteproject.org/constitution/El_Salvador_2014?lang=en, Erişim Tarihi: 10.10.2019.

Fransa Anayasası (1958); https://www.constituteproject.org/constitution/France_2008?lang=en, Erişim Tarihi: 20.04.2019.

Fransa Anayasası, **Avrupa Birliği Üyeleri Bazı Ülkelerin Anayasaları**, Adalet Bakanlığı Yayın İşleri Dairesi Başkanlığı, Ankara 2011.

Haiti Anayasası (1987); https://www.constituteproject.org/constitution/Haiti_2012?lang=en, Erişim Tarihi: 28.01.2020.

Honduras Anayasası (1982); https://www.constituteproject.org/constitution/Honduras_2013?lang=en, Erişim Tarihi: 12.04.2019.

İzlanda Anayasası (1944); https://www.constituteproject.org/constitution/Iceland_2013?lang=en, Erişim Tarihi: 15.04.2019.

Kamerun Anayasası (1972); https://www.constituteproject.org/constitution/Cameroon_2008?lang=en, Erişim Tarihi: 10.11.2019.

Kırgızistan Anayasası (2010); https://www.constituteproject.org/constitution/Kyrgyz_Republic_2016?lang=en, Erişim Tarihi: 20.05.2019.

Kolombiya Anayasası (1991); https://www.constituteproject.org/constitution/Colombia_2015?lang=en, Erişim Tarihi: 07.09.2019.

Kosta Rika Anayasası (1949); https://www.constituteproject.org/constitution/Costa_Rica_2015?lang=en, Erişim Tarihi: 10.10.2019.

Makedonya Anayasası (1991); https://www.constituteproject.org/constitution/Macedonia_2011?lang=en, Erişim Tarihi: 25.01.2020.

Nikaragua Anayasası (1987); https://www.constituteproject.org/constitution/Nicaragua_2014?lang=en, Erişim Tarihi: 10.11.2019.

Panama Anayasası (1972); https://www.constituteproject.org/constitution/Panama_2004?lang=en, Erişim Tarihi: 10.10.2019.

Paraguay Anayasası (1992); https://www.constituteproject.org/constitution/Paraguay_2011?lang=en, Erişim Tarihi: 10.10.2019.

Peru Anayasası (1993); https://www.constituteproject.org/constitution/Peru_2009?lang=en, Erişim Tarihi:10.02.2020.

Polonya Anayasası (1997); https://www.constituteproject.org/constitution/Poland_2009?lang=en, Erişim Tarihi: 15.04.2019.

Polonya Anayasası, **Avrupa Birliği Üyeleri Bazı Ülkelerin Anayasaları**, Adalet Bakanlığı Yayın İşleri Dairesi Başkanlığı, Ankara 2011.

Portekiz Anayasası (1976); https://www.constituteproject.org/constitution/Portugal_2005?lang=en, Erişim Tarihi: 15.04.2019.

Slovakya Anayasası (1992); https://www.constituteproject.org/constitution/Slovakia_2017?lang=en, Erişim Tarihi: 16.04.2019.

Şili Anayasası (1980); https://www.constituteproject.org/constitution/Chile_2015.pdf?lang=en, Erişim Tarihi: 12.04.2019.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (1982); <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf>, Erişim Tarihi: 15.04.2020.

Türkmenistan Anayasası (2008); https://www.constituteproject.org/constitution/Turkmenistan_2016?lang=en, Erişim Tarihi: 20.05.2019.

Uruguay Anayasası (1966); https://www.constituteproject.org/constitution/Uruguay_2004?lang=en adresinden 27.02.2020 tarihinde ulaşılmıştır.

Venezuela Anayasası (1999); https://www.constituteproject.org/constitution/Venezuela_2009?lang=en, Erişim tarihi: 20.05.2019.

III- Mevzuat, Mahkeme Kararları ve Çevrimiçi Kaynaklar

3 No’lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi; <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.3.pdf>, Erişim Tarihi:16.04.2020.

Fransa Anayasası'nın 13. maddesinin uygulanmasına ilişkin Organik Kanun (*Loi organique no.2010-837*); <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000022511151&categorieLien=cid>, Erişim Tarihi: 24.02.2020.

Fransa Meclisi İç Tüzüğü (Eylül 2019); <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/reglement.pdf>, Erişim Tarihi: 24.02.2020.

Yüksek Seçim Kurulu'nun 290 No'lu kararı; <http://www.ysk.gov.tr/doc/karar/dosya/77551/2018-290.pdf> adresinden 19.04.2020 tarihinde ulaşılmıştır.

Amerika eyaletlerinde hâkimlerin göreve gelmeleriyle ilgili bilgi için; <https://cdm16501.contentdm.oclc.org/digital/collection/appellate/id/160>, Erişim Tarihi: 01.03.2020.

Başkan Zuma'nın istifası; <https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-43067734>, Erişim Tarihi: 17.11.2019.

GALLAS, Daniel, “*How Will History Look Back on Rousseff's Impeachment?*”, **BBC News**, 31 August 2016, <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-37235510>, Erişim Tarihi: 18.02.2020.

Görevi sürdürme oylamaları hakkında bilgi için; https://ballotpedia.org/Retention_election, Erişim Tarihi: 01.03.2020.

Hamilton'ın Federalistlerin Makaleleri içinde yer alan yazısı; <https://guides.loc.gov/federalist-papers/text-61-70#s-lg-box-wrapper-25493457>, Erişim Tarihi: 12.11.2019.

Maduro'nun recall sürecine ilişkin; <https://www.telegraph.co.uk/news/2016/10/25/venezuelan-parliament-votes-to-begin-impeachment-proceedings-aga/>, Erişim Tarihi: 15.10.2019.

MALINOWSKI, Matthew, “*Pinera Dodges Impeachment Motion on Chile Protest Crackdown*”, **Bloomberg**, 12 Dec 2019, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-12-12/pinera-faces-impeachment-motion-over-crackdown-on-chile-prot>

ests, Erişim Tarihi: 16.02.2020.

Makedonya Meclisi'nin feshedilmesine ilişkin karar; <https://www.sabah.com.tr/dunya/2016/10/17/makedonya-meclisi-fesh-edildi>, Erişim Tarihi: 25.01.2020

Tek ve çift meclisli ÷lkelerin analizi için; http://archive.ipu.org/parline-e/ParliamentsStructure.asp?LANG=ENG®ION_SUB_REGION=All&Submit1=Launch+query, Erişim Tarihi: 27.02.2020.

Trump'a karşı impeachment uygulanmasına dair tartişma; <https://theconversation.com/would-impeaching-trump-restore-the-rule-of-law-lessons-from-latin-america-80127>, Erişim Tarihi: 12.04.2019.

Ulusal insan hakları kurumlarına ilişkin bilgiler; <https://www.tihek.gov.tr/bm-ve-ulusal-insan-haklari-kurumlari/>, Erişim Tarihi: 20.11.2019.

Pinera'nın impeachment sürecine ilişkin; “*Bid To Impeach Chile's Pinera Over Protest Handling Rejected*”, **AlJazeera**, 13 Dec 2019, <https://www.aljazeera.com/news/2019/12/chile-pinera-faces-impeachment-bid-crackdown-protests-191212162149314>., Erişim Tarihi: 16.02.2020.

PRENGAMAN, Peter; SAVARESE, Mauricio, “*Brazil's President Rousseff Ousted from Office by Senate*”, **Associated Press**, 31 August 2016, <https://apnews.com/2440ffe7838b49a4b2cf4bba30eb5c04>, Erişim Tarihi: 18.02.2020.

Polonya Yüce Divan'ı hakkında bilgi için; <http://www.sejm.gov.pl/english/prace/okno5.htm>, Erişim Tarihi: 19.02.2020.

ÖZET

Yürütme organının siyasi sorumluluğu, yürütme yetkisine sahip olan kişinin ya da kurulun halka karşı sorumluluğudur. Klâsik kuvvetler ayrılığına dayanan anayasal demokrasilerde, çeşitli anayasal mekanizmalar aracılığıyla yaptıkları iş ve eylemler için halka karşı sorumlu ve hesap verebilir bir yürütme tasarlanmıştır. Günümüzde yürütme erkinin rolü, küreselleşen ekonomi ve siyaset ağı, bilimsel ve teknolojik gelişmeler, medyanın ve siyasal partilerin güçlenmesi gibi nedenlerle büyük ölçüde genişlemiştir.

Çalışma, demokratik sistemlerde yürütme organının denetlenmesi için yeni anayasal müesseselere ihtiyaç olup olmadığı ve böyle bir ihtiyaç varsa bu ihtiyacı karşılayabilmek adına kullanılabilecek alternatif anayasal müesseselerin neler olabileceği araştırma sorusu üzerine hazırlanmıştır. Bu sebeple, çalışmada öncelikle yürütmenin siyasi sorumluluğu ve siyasi sorumluluğun sağlanmasında kullanılan mevcut müesseseler üzerinde durulmuştur. Daha sonra, yürütmenin siyasi sorumluluğunu sağlayabilecek yeni alternatif anayasal müesseseler araştırılmış ve araştırma sonucu elde edilen yeni müesseselerin siyasi sorumluluğu sağlamak için elverişli olup olmadığı tartışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Yürütme, Siyasi Sorumluluk, Yürütme Organının Siyasi Sorumluluğu, Alternatif Müesseseler.

ABSTRACT

The political responsibility of the executive is that who has the executive power is responsible to the public. In constitutional democracies based on the classical separation of powers, the executive which is responsible and accountable to the public for doing work and actions are designed by means of various constitutional institutions. Today, the role of the executive power is expanding due to the globalizing economy and political network, scientific and technological developments, and the strengthening of the media and political parties.

The study is based on the research question on whether or not there is a need to look for new constitutional institutions for the supervision of the executive power in democratic systems and what alternative constitutional methods may use in order to satisfy this need. For this reason, at first, the political responsibility of the executive and the existing institutions used for providing political responsibility were emphasized. Subsequently, new alternative constitutional institutions that provide the political responsibility of the executive has investigated and whether or not the new institutions which are obtained the result of research are sufficient for provide the political responsibility has been discussed.

Key Words: Executive, Political Responsibility, The Political Responsibility of The Executive, Alternative Methods.