



ANKARA

HACI BAYRAM VELİ ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

**YÜRÜTMENİN GÜÇLENMESİ EĞİLİMİ KARŞISINDA
GARANTÖR KURUMLAR**

Muhammet Tayyib USLU

**Tez Danışmanı
Prof. Dr. Ömer ANAYURT**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ
KAMU HUKUKU ANA BİLİM DALI
ANAYASA HUKUKU BİLİM DALI**

AĞUSTOS 2023



**YÜRÜTMENİN GÜÇLENMESİ EĞİLİMİ KARŞISINDA
GARANTÖR KURUMLAR**

MUHAMMET TAYYİB USLU

**YÜKSEK LİSANS TEZİ
KAMU HUKUKU ANA BİLİM DALI
ANAYASA HUKUKU BİLİM DALI**

**ANKARA HACI BAYRAM VELİ ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ**

AĞUSTOS 2023

ETİK BEYAN

Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Tez Yazım Kuralları'na uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmada; tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi, tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu, tez çalışmada yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi, kullanılan verilerde herhangi bir değişiklik yapmadığımı, bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu bildirir, aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.

Muhammet Tayyib USLU

03.08.2023

TEZ ONAY SAYFASI

Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı
Anayasa Hukuku Tezli Yüksek Lisans Programı öğrencisi **Muhammet Tayyib USLU** tarafından
hazırlanan **Yürütmenin Güçlenmesi Eğilimi Karşısında Garantör Kurumlar Başlıklı tez çalışması**
03/08/2023 tarihinde saat 14.00 'te yapılan tez savunma sınavında aşağıdaki jüri tarafından **OY BİRLİĞİ**
~~OY ÇOKLUĞU~~ ile YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak **KABUL/RET** edilmiştir.

		Kabul	Ret
Başkan:	Prof. Dr. Ömer ANAYURT	☒	☐
Üye:	Doç. Dr. Taylan BARIN	☒	☐
Üye:	Dr. Öğr. Üyesi Murat ERDOĞAN	☒	☐

YÜRÜTMENİN GÜÇLENMESİ EĞİLİMİ KARŞISINDA

GARANTÖR KURUMLAR

(Yüksek Lisans Tezi)

Muhammet Tayyib USLU

ANKARA HACI BAYRAM VELİ ÜNİVERSİTESİ

LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

Ağustos-2023

ÖZET

Devlet iktidarının sınırlandırılmasına yönelik geliştirilen teori ve araçların en önemlilerinden olan kuvvetler ayrılığı teorisi, zamanla ortaya çıkan yürütmenin güçlenmesi eğilimi karşısında tartışılır hale gelmiştir. Yürütmenin diğer organlar karşısında güçlenmesi çeşitli şekillerde ve her ülkede kendine özgü koşullarda gerçekleşmiştir. Seçim komisyonu, ombudsmanlık, yolsuzlukla mücadele komisyonu, insan hakları komisyonu, sayıştay, merkez bankası ve istatistik büroları gibi kurumlardan oluşan garantör kurumlar güçlenen yürütmenin panzehri olma iddiasıyla ortaya çıkmıştır. Uzmanlık, bağımsızlık, hesap verilebilirlik, anayasallık ve anayasal normları teminat altına alma gibi özelliklere sahip bu kurumlar, yürütmeyi doğrudan denetleyerek kendilerini yürütmenin karşısında konumlandırmaktadır. Sahip oldukları bu özellikler sebebiyle garantör kurumlar, dördüncü kuvvet teorisine konu olmuşlardır. Bu teoriye göre yürütmeyi bizzat denetleyerek sınırlandırmaya çalışan garantör kurumların, klasik kuvvetler ayrılığı yapısına, yürütmeye eş güçte ve dengeleyici bir kuvvet olarak dahil edilmesi hedeflenmektedir. Böylece etkisizleşen kuvvetler ayrılığı düşüncesi tekrar sağlanacaktır.

Bilim Kodu : 50201

Anahtar Kelimeler : Yürütmenin Güçlenmesi Eğilimi, Garantör Kurumlar, Dördüncü Kuvvet, Kuvvetler Ayrılığı, Yürütmenin Sınırlandırılması

Sayfa Adedi : 143

Tez Danışmanı : Prof. Dr. Ömer ANAYURT

GUARANTOR INSTITUTIONS IN THE AGE OF STRENGTHEN OF THE EXECUTIVE
BRANCH

(M. Sc. Thesis)

Muhammet Tayyib USLU

ANKARA HACI BAYRAM VELİ UNIVERSITY

THE INSTITUTE OF GRADUATE STUDIES

August-2023

ABSTRACT

The theory of the separation of powers, which is one of the most important theories and tools developed for the limitation of state power, has become controversial in the face of the tendency to strengthen the executive that has emerged over time. The strengthening of the executive over other bodies has taken place in various ways and in a unique way in each country. The guarantor institutions, such as the electoral commission, the ombudsman's office, the anti-corruption commission, the human rights commission, the court of auditors (the auditor general), the central bank and the statistical bureaus, have emerged with the claim of being the antidote to the strengthening executive. These institutions, which have characteristics such as expertise, independence, accountability, constitutionality and guaranteeing constitutional norms, position themselves in opposition to the executive by directly controlling the executive. Because of these characteristics, the guarantor institutions have been the subject of the theory of the fourth branch. According to this theory, it is aimed to include the guarantor institutions, which try to limit the executive by supervising it itself, as a balancing force equivalent to the executive in the classical separation of powers structure. Thus, the idea of the separation of powers, which has become ineffective, will be restored.

Science Code : 50201

Key Words : The Tendency to Strengthen the Executive, Guarantor Institutions, Fourth Branch, The Theory of the Separation of Powers, Limitation of Executive

Page Number : 143

Supervisor : Prof. Dr. Ömer ANAYURT

TEŞEKKÜR

Bu çalışma, varlığını sadece yazarına değil, diğer birçok kişiye de borçludur. Bu kişiler içerisinde başta bilgi ve tecrübeleriyle akademik hayatımda bana yol gösteren danışman hocam Prof. Dr. Ömer ANAYURT'a teşekkür ederim.

Tez savunma jürimde yer alma nezaketini gösteren ve kıymetli katkılarını esirgemeyen değerli hocalarım Doç. Dr. Taylan BARIN'a ve Dr. Öğr. Üyesi Murat ERDOĞAN'a şükranlarımı sunuyorum.

Tezi hazırlarken karşılaştığım güçlükleri aşmam konusunda önerileriyle ve düşünceleriyle her zaman bana destek olan başta Dr. Öğr. Üyesi Murat ERDOĞAN, Arş. Gör. Hikmet Berk TURHAN, Arş. Gör. Fatih SÜNGÜ ve Arş. Gör. İsmail HATİP olmak üzere çalışma arkadaşlarım Arş. Gör. Uğur Can METİN'e, Arş. Gör. Ayşenur ASLAN'a ve Arş. Gör. Mehmet Kağan ACAR'a teşekkür ederim.

Çalışma boyunca, desteklerinden ve düşüncelerinden dolayı başta yol aydınlığım ve dert ortağım olan biricik eşime, tezimi yazarken aramıza katılan ailemizin yeni üyesi biricik oğluma vesile olduğu bereket ve manevi destek için teşekkürü bir borç bilirim. Ayrıca bugüne kadar sevgi ve desteklerini hiçbir zaman benden esirgemeyen ve haklarını asla ödeyemeyeceğim kıymetli aileme ve gösterdikleri yakınlık ve alicenaplıkları dolayısıyla eşimin ailesine şükranlarımı sunuyorum.

Muhammet Tayyib USLU

Ankara 2023

İÇİNDEKİLER

ÖZET	iv
ABSTRACT	v
TEŞEKKÜR.....	vi
İÇİNDEKİLER	vii
KISALTMALAR	ix
1. GİRİŞ	1
2. KUVVETLER AYRILIĞI TEORİSİNİN ETKİSİZLEŞMESİ VE YÜRÜTMENİN GÜÇLENMESİ EĞİLİMİ.....	11
2.1. Yürütmenin Tarihsel Evrimi	13
2.1.1. Emperyal Yürütme	13
2.1.2. İtaatkâr Yürütme	18
2.1.3. İki Kutuplu (Bipolar) Yürütme	21
2.2. Yürütmenin Güçlenmesi Eğiliminin Nedenleri	23
2.2.1. Sosyal Devlet İlkesinin Ortaya Çıkması ve Teknokrasinin Yükselişi	23
2.2.2. İktidarın Kişiselleşmesi	26
2.2.3. Siyasal Partiler ve Seçim Sistemlerinin Etkisi	32
2.3. Yürütmenin Yasama Karşısında Güçlenmesi	34
2.3.1. Kanun Yapma İşlevinin Etkisizleşmesi	34
2.3.2. Bütçe Denetimi İşlevinin Etkisizleşmesi	42
2.3.3. Siyasal Denetim İşlevinin Etkisizleşmesi	44
2.4. Yürütmenin Yargı Karşısında Güçlenmesi	49
2.4.1. Yürütmenin Bağımsız Yargı Kurullarında Etkisinin Artması	50
2.4.2. Yürütmenin Anayasa Mahkemelerinin Kompozisyonuna Müdahalesi ...	52

2.5. Yürütmenin Güçlenmesinin Bir Sonucu Olarak Hibrit (Melez) Rejimler	54
3. DÖRDÜNCÜ KUVVET TEORİSİ VE GARANTÖR KURUMLAR.....	63
3.1. Dördüncü Kuvvet Teorisi.....	65
3.2. Garantör Kurumlar	72
3.2.1. Garantör Kurum Kavramı	73
3.2.2. Garantör Kurumların Özellikleri.....	74
3.2.2.1. Uzmanlık	74
3.2.2.2. Bağımsızlık	75
3.2.2.2.1. Organik bağımsızlık	76
3.2.2.2.2. İşlevsel bağımsızlık.....	76
3.2.2.3. Hesap verilebilirlik.....	77
3.2.3. Garantör Kurumların Niteliği ve İşlevi	78
3.2.3.1. Anayasallık.....	78
3.2.3.2. Anayasal normları teminat altına alma	94
3.2.4. Garantör Kurumların Denetimi	113
3.2.4.1. İdari denetim	113
3.2.4.2. Mali denetim	114
3.2.4.3. Yargısal denetim	115
3.2.4.4. Kamuoyu denetimi	116
3.2.4.5. Yasama denetimi.....	117
4. SONUÇ	123
KAYNAKLAR	129
ÖZ GEÇMİŞ.....	143

KISALTMALAR

Bu çalışmada kullanılmış kısaltmalar, açıklamaları ile aşağıda sunulmuştur.

Kısaltmalar	Açıklamalar
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AİD	Amme İdaresi Dergisi
AİHM	Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
AÜHFD	Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
AÜSBED	Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi
AÜSBFD	Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi
B.	Başvuru
bk.	Bakınız
çev.	Çeviren
E.T.	Erişim Tarihi
ed.	Editör
İHF	İstanbul Hukuk Fakültesi
İHİD	İdare Hukuku ve İlimler Dergisi
İNÜHFD	İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
İÜHF	İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi
K. T.	Karar Tarihi
KVKK	Kişisel Verileri Koruma Kurumu
m.	Madde
NYU	New York University
OHAL	Olağanüstü Hâl
RTÜK	Radyo ve Televizyon Üst Kurulu

s.	Sayfa Numarası
SCOTUS	The Supreme Court of the United States
SDÜHFD	Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
ss.	Sayfa Sayısı
TAAD	Türkiye Adalet Akademisi Dergisi
TİHEK	Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu
Vba	Vurgu Bize Ait
Yay.	Yayınevi/Yayınları
YBAD	Yönetim Bilimleri Ana Bilim Dalı
YSK	Yüksek Seçim Kurulu
YÜHFD	Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi

1. GİRİŞ

Bu çalışma, modern devletlerde yürütmenin hâkimiyet alanını artırdığı süreci tanımlamak için kullanılan “yürütmenin güçlenmesi eğilimi” ve bu sorunsala getirilmeye çalışılan bir çözüm olarak “garantör kurumlar” mekanizmasını ele almayı amaçlamaktadır. Yürütmenin güçlenmesinin modern devletlerde kuvvetler ayrılığını etkisizleştirdiği ve bu sebeple yürütmenin kendisi dışında kalan yasama ve yargı organları tarafından yeterli düzeyde denetlenemediği eleştirisi yaygın olarak yapılmaktadır. Çalışmada özetle, yürütmenin güçlenmesi eğilimi karşısında etkisizleştiği ileri sürülen kuvvetler ayrılığı teorisine, yürütmeyi etkin bir şekilde sınırlandıracak ve adeta dördüncü bir kuvvet etkisi yaratabilecek garantör kurumların dâhil edilmesi önerilecektir.

“Garantör kurumlar” kavramı, ilk olarak Tarunabh Khaitan tarafından “*Guarantor Institutions*”¹ isimli makaleyle öğretiyeye kazandırılmıştır. “*Guarantor*” sözcüğü Türkçeye “kefil”², “garanti eden”³, “güvenceci”, “garantör”, güvence veren”⁴ şeklinde çevrilebilmektedir. Bu terimlerden “kefil”, “*Borçlu borcunu ödemediğinde veya bir kimse verdiği sözü yerine getirmediğinde bütün sorumluluğu üzerine alan kimse*”⁵, “güvenceci”, “*bir konuda güvence veren ve bunun gerçekleşmesini gözetten, sağlayan (kişi, kuruluş ya da devlet)*”⁶, “garantör” ise “*Güvence veren ve bunun gerçekleşmesini gözetten kimse, kuruluş veya devlet*”⁷ olarak tanımlanmaktadır. “Institution” sözcüğü ise “müessese”, “kurum”⁸, “kuruluş”⁹ gibi anlamlara gelmektedir. Sonuç olarak “*guarantor institutions*” tabiri Türkçeye “güvenceci kurumlar”, “kefil kuruluşlar” veya “garantör kurumlar” olarak çevrilebilmektedir. Biz ise anlamı çok zorlamamak adına ve fonetik olarak daha uygun olduğunu düşündüğümüz “garantör kurumlar” isimlendirmesine başvurduk.

¹ Khaitan, T. (2021). “Guarantor Institutions”, *Asian Journal of Comparative Law*, 16(1), Cambridge University Press, ss. 40-59.

² The Oxford Dictionary (Eng-Tur), (1978), Oxford University Press, Oxford.

³ Redhouse Sözlüğü (İng-Tür), (1974), Redhouse Yay., İstanbul.

⁴ Longman-Metro Büyük Sözlük (İng-Tür), (1993), Longman Group – Metro Kitap Yay., Essex-İstanbul.

⁵ Türk Dil Kurumu, (1988). *Türkçe Sözlük*, Türk Dil Kurumu Yay., Ankara.

⁶ Püsküllüoğlu, A. (1994). *Arkadaş Türkçe Sözlük*, arkadaş Yay., Ankara.

⁷ Türk Dil Kurumu, (1988).

⁸ The Oxford Dictionary (Eng-Tur), (1978), Oxford University Press, Oxford.

⁹ Longman-Metro Büyük Sözlük (İng-Tür), (1993), Longman Group – Metro Kitap Yay., Essex-İstanbul.

Güçlenen yürütme karşısında, denetim mekanizmalarının ve yürütmenin sorumluluğunun işletilememesi, modern demokrasiler için ciddi bir sorunun varlığını ortaya koymaktadır. Bu çalışma, dünya genelinde yavaş yavaş yaygınlaşan garantör kurumlar eliyle yürütmenin denetlenebileceğine ilişkin *teorik* bir öneri getirmektedir. Bu kurumlardan bazılarının Türk hukukunda karşılığı olmamalarının yanı sıra karşılığı olanların da yetki ve görev tanımlarının farklı şekilde düzenlenmesi söz konusudur. Ayrıca bu çalışmanın kapsamını ve amacını aşmamak için garantör kurumların ilgili ülkelerdeki faaliyetlerine ilişkin bir değerlendirmeye girilmemiş, yalnızca yerine getirdikleri görevler ve sahip oldukları yetkiler çerçevesinde bir değerlendirme yapılmış ve “Bu kurumlar, yürütmenin denetlenememesi problemine çözüm olabilirler mi?” sorusunun cevabı verilmeye çalışılmıştır.

Öğretide garantör kurumların bazılarına ilişkin bilimsel kaynak sayısı oldukça fazla olmakla birlikte garantör kurum sistemi altında yapılan bir çalışmanın bulunmadığı ve kimi kurumların da Türk literatüründe bir karşılıklarının olmadığı görülmektedir. Bu çalışmanın öğretiye yapmayı amaçladığı katkı, yürütmenin sınırlandırılması konusunda garantör kurumlara başvuran ülkelerin tercih ettikleri sistemlerin, anayasal düzeyde yeterli güvenceyi sağlayıp sağlamadığının tartışılması ve bu kurumlarla ilgili gelecekte Türkiye’de yapılacak çalışmalara sistematik bir başlangıç zemini sunmaktır.

Feodalizm sonrasında ortaya çıkan merkezî devlet anlayışı, İngiltere, İspanya ve Fransa gibi merkezî devletlerin oluşmasıyla tamamlanmıştır. Bu yeni siyasi sistemin aktörleri olan merkezî kralların, rakipsiz bir iktidara sahip olmaları ise ancak Rönesans ve Reform hareketleri sonucunda gerçekleşebilmiştir¹⁰. Rönesans’ta temeli atılan, Reform hareketiyle hayata geçirilen bu yeni düşünce akımı, iktidarı dünyevileştirerek monarşilerin güçlenmesine sebep olmuştur¹¹. Dönemin düşünürlerinden Bodin, kilise dâhil her türlü otoriteye boyun eğdiren krallarla özdeşleşen devlet iktidarını, *egemenlik* kavramı ile açıklamıştır. Machiavelli, Hobbes ve Bodin, siyasi birlik ve egemenlik gibi kavramları referans göstererek mutlak

¹⁰ Uğur, A. (2013). “Kuvvetler Ayrılığı Perspektifinden Yüksek Denetim Bürokrasisi ve Demokratikleşme Üzerindeki Etkisi Üzerine Bir İnceleme”, *YBAD Lisansüstü Seminer Çalışmaları*, No: 10, s. 14.

¹¹ Erdoğan, M. (2017). *Anayasal Demokrasi*, Siyasal Kitabevi, Ankara, s. 358.

krallıkların gerekliliğini savunmuşlardır¹². Önce Machiavelli, tanrısallıktan soyutlanmış, dünyevi bir siyasal iktidar tasarlamış¹³; ardından Bodin, mutlak, sürekli, bölünmez ve tek olan bir egemenlik inşa etmiştir¹⁴. Hobbes ise özgürlükleri egemenin yasaklamadığı alana hapsederek egemenliği tahkim etmiştir¹⁵.

Tüm bu gelişmeler sonucunda, kral artık, kararını verirken tanrısal referanslardan ve kiliseden bağımsızdı. Kralların şahsında dünyevileşen otorite; üstün, mutlak ve bölünmezdi. Krala tabi uyrukların, siyasal hiçbir etkilerinin olmamasının yanında kral, yasama konusunda da tekel bir konumdaydı ve kimseye danışmak zorunda değildi¹⁶. Daha öncesinde genellikle imtiyazlı sınıf denebilecek soyluların, rahiplerin ve nadiren de örgütlü kent idarelerinin ciddi oranda etkili oldukları yasama, yürütme ve yargı kuvvetleri¹⁷; mutlak krallıklar döneminde, karşısında hiçbir sınırlayıcı kuvvet olmaksızın kralların eline geçti. Diğer yandan, iktidarlarını meşrulaştırmak konusunda ilahi referanslardan mahrum olan krallar, bir süre yöneten-yönetilen ilişkisini baba-oğul ilişkisine benzeterek paternalist bir egemenlik anlayışına başvursalar da sonunda meşruiyet kaynağı olarak yönetilen halka dayanmak zorunda kaldılar¹⁸. Dolayısıyla bu gelişmeler, iktidarın sınırlandırılması ve paylaşılması düşüncelerinin ortaya çıkmasını tetiklemiş oldu.

17. ve 18. yüzyıllara gelindiğinde mutlak iktidarların nasıl sınırlandırılabilceği tartışılır hâle gelmiştir¹⁹. Egemen iktidarın sınırlandırılması amacıyla çeşitli teoriler ve araçlar önerilmiştir. Bu araçlardan biri olan ve devletlerin, yönetenlerin tüm çabalarına rağmen yönetilenlerin rızasına dayanma zorunluluğuna itilmesi süreci olarak tasvir edilen demokratikleşme, devlet iktidarının sınırlandırılması konusunda etkili araçlardan biri hâline gelmiştir²⁰.

¹² Uygun, O. (2021). *Devlet Teorisi*, On İki Levha Yay., İstanbul, s. 202, 208, 221.

¹³ Ağaoğulları, M. A., Köker, L. (2023). *Tanrı Devletinden Kral-Devlete*, İmge Kitabevi, Ankara, s. 207-210.

¹⁴ Bodin, J. (1955). *Six Books of Commonwealth*, (ed. ve çev. M. J. Tooley), Basil Blackwell, Oxford, s. 24.

¹⁵ Hobbes, T. (2022). *Leviathan*, (çev. Semih Lim), Yapı Kredi Yay., İstanbul, s. 165.

¹⁶ Kutlu, M. (2001). *Kuvvetler Ayrılığı (Temelleri-Gelişimi Hukuk Devletinin Kökenleri)*, Seçkin Yay., Ankara, s. 26-27.

¹⁷ Uğur, (2013), s. 15.

¹⁸ Kutlu, (2001), s. 27.

¹⁹ Uygun, (2021), s. 305.

²⁰ Uğur, (2013), s. 15.

Belirtilmelidir ki demokrasi, temelini Antik Yunan kültürü ve uygulamalarında bulmaktadır. Modern demokrasi gibi Antik Yunan demokrasisi de tek kişilik sınırsız egemenlik anlayışını reddetmektedir. Buna ilaveten modern demokrasinin temellerinden olan siyasal hakların kökeni de Yunan demokrasisine dayanmaktadır. Yine modern demokrasilerdeki çoğunluk olarak karar alma tekniği, temelini site yönetiminde çoğunluk kararına göre hareket eden Antik Yunan demokrasisinde bulmaktadır²¹. Bununla birlikte İlk Çağ demokrasisi, modern demokrasiden çeşitli yönleriyle ayrılmaktadır. Örneğin, Antik Yunan'daki sitelerde, sistem üzerinde söz sahibi olabilmek için ancak vatandaş olmak yani, toplumun belirli bir kesiminin arasında yer almak gerekiyordu. Dolayısıyla eski Yunan demokrasisi, azınlık esasına dayanmaktaydı²². Yine İlk Çağ demokrasisinde, modern anlamdaki temsil düşüncesine yabancı olunduğu için doğrudan demokrasi esastı. Vatandaşlar belirli zamanlarda “forum” denilen yerlerde toplanarak site yönetimiyle ilgili konuları tartışır ve ardından karar alırlardı²³.

Demokrasilerin temel organı parlamentoların ortaya çıkışı incelenmek istendiğinde İngiltere tarihine göz atmak gerekecektir. İngiltere'nin kendine özgü koşulları sebebiyle kraldan ayrı bir parlamento oluşmuş ve daha 1400'lerde bir kanunun kesin olarak kabul edilebilmesi için kralın yanında parlamentonun da onayı gerekmiştir²⁴. 17. yüzyılın sonlarından itibaren taç daha da sınırlanmış, yasama ve yürütme kuvvetlerinin ayrımı büyük ölçüde netleşmiştir²⁵.

Halkın yönetime katılması, devlet iktidarının merkezîleşmesi sorununa önemli bir çözüm olarak sunulabilmektedir. Zira yönetilenler olarak halk, yönetme yetkisine ortak olup devlet iktidarının sınırlandırılması sürecinde önemli bir aşamanın katedilmesine sebep olmuştur. Ancak birtakım ek tedbirler alınmadan yalnızca halkın yönetime ortak edilmesi de iktidarın merkezîleşmesine çözüm olamamıştır. Nitekim 1789 Fransız Devrimi sonucunda oluşturulan Ulusal Konvansiyon Meclisi krala ait olan egemenliğin tekliği ve bölünmezliği ilkelerini

²¹ Anayurt, Ö. (2022). *Anayasa Hukuku Genel Kısım*, Seçkin Yay., Ankara, s. 519.

²² Erdoğan, (2017), s. 243.

²³ Anayurt, Ö. (2022), s. 519.

²⁴ Gözler, K. (2020). *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, Cilt 1, Ekin Yay., Bursa, s. 668.

²⁵ Gözler, (2020), Cilt 1, s. 606.

bünyesine katmıştır. Âdeta taç, kraldan alınıp meclise giydirilmiştir²⁶. Ancak iktidara hâkim olan meclis, terör dönemi²⁷ olarak da isimlendirilen süreçte, Robespierre'in diktatörlüğüne evrilmiş²⁸ ve on binlerce insanın ölümüne sebep olmuştur.

Devlet iktidarının sınırlandırılmasını sağlayan araçlardan bir diğeri de hukuktur²⁹. Hukuk, bu sınırlamayı, devletin bütün eylem ve işlerini belirli kurallar bütününe hapsederek yapar. İşte burada iki kavram söz konusu olmaktadır: Hukuk devleti ve anayasacılık geleneği. Hukuk devleti ilkesine özetle, “*devletin hukukla bağlı olmasıdır.*” denilebilir. Mutlak monarşiye bir tepki olarak ortaya çıkan ve hükümdarın iradesini denetim altına almayı amaçlayan hukuk devletinde³⁰, bütün eylem ve işlemler hukuki prosedürler ve hukuk kuralları çerçevesinde gerçekleşir. Ayrıca modern anayasacılığın, devlet yetkilerinin sınırlandırılması ve temel hakların korunması niteliklerine ek olarak hukuk devleti ilkesi³¹, ilk olarak, devlet faaliyetlerinde keyfiliği önleyerek kural esaslı bir anlayışa sebep olur. İkinci olarak ise hukuk, önceden belirlenen ve bilinen kurallardan oluştuğu için kişiler, davranışlarını söz konusu kurallara göre şekillendirebilirler; suç ve cezadan kaçınabilirler, dolayısıyla hukuki güvenlik ve hukuki öngörülebilirlik ilkeleri sağlanmış olur³². Üçüncü olarak ise temel haklar, kolayca değiştirilemeyen anayasalarda düzenlenip güvence altına alınmış olur³³.

Resmi adı Avrupa Konseyi Hukuk Yoluyla Demokrasi Komisyonu olan Venedik Komisyonu, 2011 yılında yayımladığı bir raporda, hukuk devleti ve bunun kendisine yakın kavramlarla (*rule of law, supremacy of law, Etat de droit, Rechtsstaat*) farkını belirttikten³⁴ sonra hukuk devletinin unsurları üzerinde bir uzlaş sağlanabileceğini ifade etmiştir. Bu unsurlar raporda şöyle belirtilmiştir: Kanunilik, hukuki kesinlik, keyfilik yasağı, bağımsız ve tarafsız mahkemelere erişim hakkı,

²⁶ Kapani, M. (2020). *Politika Bilimine Giriş*, Serbest Kitaplar, Ankara, s. 83.

²⁷ Yılmaz, D. (2016). “Anayasada denge ve denetim ne anlama gelmektedir?”, *Türkiye'nin Anayasa Gündemi* içinde, (ed. İbrahim Ö. Kaboğlu), İletişim Yay. İstanbul, s. 53.

²⁸ Anayurt, (2022), s. 509.

²⁹ Uygun, (2021), s.11.

³⁰ Doebling, K. (2018). *Genel Devlet Kuramı (Genel Kamu Hukuku)*, (çev. Ahmet Mumcu), İnkılâp Yay., İstanbul, s. 210.

³¹ Özbudun, (2019), s. 63.

³² Uygun, (2021), s. 305-306.

³³ Soysal, M. (2011). *Anayasaya Giriş*, İmge Kitabevi, Ankara, s. 239.

³⁴ Venice Commission, (2011). “Report on the Rule of Law”, *CDL-AD 003 rev*, Strasbourg, s. 3-5. § 7-16. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)003rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-e) (E.T. 24.05.2023).

insan haklarına saygı, idari işlemlerin yargısal denetimi, ayrımcılık yasağı ve kanun önünde eşitlik³⁵.

Anayasacılık geleneği ise “*siyasal iktidarın denetlenmesi ve frenlenmesi*”ni esas alan bir siyasal düşünce ve bu amaca ulaştıran tüm yöntem ve araçlar şeklinde tanımlanabilmektedir³⁶. Devlet iktidarının sınırlandırılarak birey özgürlüğünün tahkim çabası olarak anayasacılık, sınırlı devleti gerçekleştirme arayışları içerisinde ortaya çıkmıştır³⁷. Ünlü siyaset bilimci Giovanni Sartori; İngiliz, Amerikan ve Avrupa anayasacılığının *telos*’unun, amacının, başından beri aynı olduğunu vurgulamıştır. Ona göre bu amaç Fransızca ve İtalyanca tek bir kelimeyle ifade edilebilir: *garantisme*³⁸ (güvence sağlama)³⁹. Aynı zamanda anayasacılık, bir yönüyle siyasi iktidarın müdahale edemeyeceği alanları belirlerken bir yönüyle de keyfi ve baskıcı yönetimleri önlemeye çalışır. Burada ilk alan doğal haklara, ikinci alan ise hukuk devletine ya da hukukun üstünlüğüne karşılık gelmektedir⁴⁰.

Her türlü keyfiliğe açık ve egemenin iradesiyle şekillenen geleneksel kuralları reddeden anayasacılık düşüncesi, herkes tarafından anlaşılabilir, açık, somut ve egemen iktidarın sınırlandırılmasına yönelik yazılı ve üstün hukuk kuralları önerir⁴¹. Bu düşünceler ve gelişmeler ışığında ortaya çıkan anayasalar ise devlet karşısında bireylerin temel hak ve özgürlüklerini ve yasama, yürütme ve yargı gibi devletin temel organlarının kuruluşunu, işleyişini ve bu organlar arasındaki karşılıklı ilişkileri düzenleyen üstün hukuk kuralları şeklinde tanımlanabilir⁴². Ancak belirtilmelidir ki anayasa kavramı, günümüzde anlam erozyonuna uğramış, varoluş nedenini büyük ölçüde yitirmiş ve özgürlüklerin güvencesi olma işlevini kaybetmiştir. Artık, anayasalar, öncelikli olarak devletin kurucu belgesi statüsünde değerlendirilmektedir⁴³. Sartori’ye göre bu durum, Kıta Avrupası hukukçularının, anayasanın *garantiste* özelliğinden devlet teşkilatı işlevini ayırmalarından

³⁵ Venice Commission, (2011), s. 10. § 41.

³⁶ Anayurt, (2022), s. 42, 43.

³⁷ Erdoğan, (2017), s. 15.

³⁸ Sartori, G. (1962). “Constitutionalism: A Preliminary Discussion”, *American Political Science Review*, 56(4). s. 855 (italikler orijinal).

³⁹ Özbudun, E. (2019). *Anayasalcılık ve Demokrasi*, Yetkin Yay., Ankara, s. 9.

⁴⁰ Erdoğan, M. (2011). “Demokrasi, Anayasa Yargısı ve Türkiye Örneği”, *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 10(20), s. 30.

⁴¹ Anayurt, (2022), s. 44.

⁴² Gözler, (2020), Cilt 1, s. 43.

⁴³ Anayurt, (2022), s. 51-52.

kaynaklanmıştır. Onlara göre, *her* devletin “anayasası” vardır, ancak yalnızca *bazı* devletler “anayasal”dır. Sartori ise “her devletin anayasası vardır” ve “anayasa, özgür ülkelerin yasasıdır” ifadelerinin tutarlı olmadığını belirterek bu durumu eleştirmiştir. Sonuç olarak Avrupa kamu hukukunun aynı anda iki ata binerek ilerlediği söylenebilir: herhangi bir “devlet düzeni” olarak anayasa ve belirli bir garanti “içeriği” olarak anayasacılık⁴⁴.

Özellikle anayasacılık hareketinin en önemli tekniklerinden biri olan kuvvetler ayrılığı düşüncesi sınırlı yönetime ulaşmak konusunda önemli bir mihenk taşı konumundadır. Montesquieu tarafından sistemleştirilen teori, devlet iktidarının tek elde toplanmasını önlemek amacıyla iktidarın yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üçe bölünmesini teklif etmekteydi. Böylece her bir güç, sahip olduğu teknik ve araçlarla diğer gücü dengeleyici bir pozisyonda olacaktır. Nitekim kuvvetler ayrılığı felsefesinin özü, 1789 Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi’ndeki 16. madde ile şu şekilde açıklanmıştır: “*Özgürlüğü güvence altına almamış, güçler ayrılığını sağlayamamış devletlerin anayasaları yoktur*”⁴⁵. Sonuç olarak kuvvetler ayrılığı düşüncesi, dünya tarihini ciddi şekilde etkileyecek Fransız ve Amerikan devrimlerinde önemli rol oynamış ve devrimler sonrasında yapılan anayasalarda yer alarak kısa zamanda demokratik devletlerin vazgeçilmez bir unsuru olmuştur.

Bugün modern siyasal sistemlerde, çeşitli nedenlerle kuvvetlerin genellikle siyasi özdeşlik içerisinde bulunduğu düşünülmektedir. Özellikle modern siyasi partilerin, kural koyma ve hükûmet etme işlevlerinin fiilen aynı elde toplanmasına sebep olduğu Batı Avrupa parlamentarizm anlayışının dünya geneline yayılmasıyla birlikte kuvvetler ayrılığının eski önemini yitirdiği ve hatta ortadan kalktığı belirtilmektedir⁴⁶.

Günümüzde devlet faaliyetlerinin artması, sosyal devlet ilkesinin ortaya çıkması, iktidarın kişiselleşmesi, teknokrasinin yükselişi, siyasi partiler ve seçim

⁴⁴ Sartori, (1962), s. 856 (italikler orijinal).

⁴⁵ Anayurt, (2022), s. 50.

⁴⁶ Erdoğan, (2017), s. 23; Gül, C. (2017). *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemlerinde Yürütme*, Yetkin Yay., Ankara, s. 39-40; Teziç, E. (2021). *Anayasa Hukuku*, Beta Yay., İstanbul, s. 496; Kubalı, H. N. (1971). *Anayasa Hukuku Dersleri-Genel Esaslar ve Siyasi Rejimler*, İÜHF Yayınları, İstanbul, s. 365; Kuzu, B. (1987). *Anayasa Hukukumuzda Yürütme Organının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi ve Güçlendirilmesi Eğilimi*, Filiz Kitabevi, İstanbul, s. 116-118.

sistemlerinin etkileri gibi sebepler ile güçlenen yürütmenin, modern anayasal sistemlerin hâkim unsuru olduğu artık, iddia değil, olgu olma niteliğini haiz bir meseledir. Bir ırmağın yıkıcı etkisi, kollara ayrıldığında nasıl azalırsa siyasi iktidarın, organlar vasıtasıyla paylaşılması da onun mutlak kudretini o ölçüde zayıflatır⁴⁷. Bugün artık diğer erkler karşısında gücünü artıran yürütme organının yıkıcılığı karşısında denetim mekanizmaları işlevsiz kalmaktadır.

İki bölüm olarak planlanmış bu çalışmanın “*Kuvvetler Ayrılığı Teorisinin Etkisizleşmesi ve Yürütmenin Güçlenmesi Eğilimi*” başlıklı birinci bölümünde, ilk olarak Margit Cohn’un sistematüğinden⁴⁸ faydalanılarak yürütmenin geçmişten günümüze geçirdiğı evrim ve bunların modern yansımaları ele alınacaktır. Ardından, kuvvetler ayrılığının etkisizleşmesi ve yürütmenin güçlenmesi eğilimi incelenecek ve yürütmenin etkisini artırdığının bir iddia mı yoksa olgu mu olduğu ortaya konulmaya çalışılacaktır. Bu çerçevede yürütmenin güçlenmesi eğiliminin nedenleri analiz edilecek ve yürütmenin yasama ve yargı erkleri karşısında nasıl güçlendiğı tarihsel altyapıyla birlikte ayrı ayrı tespit edilmeye çalışılacaktır. Birinci bölümün son başlığında ise yürütmenin güçlenmesi eğiliminin sonuçları incelenecektir.

“*Dördüncü Kuvvet Teorisi ve Garantör Kurumlar*” başlıklı ikinci bölümde, önce yeni yürütme teorilerinden Mark Tushnet’e ait “*Dördüncü Kuvvet*” teorisi⁴⁹ incelenecektir. Ardından “*garantör kurumlar*” kavramı ve “*garantör kurumların özellikleri*” açıklanacaktır. “*Garantör kurumların niteliğı ve işlevi*” başlığı altında ise “*anayasal normları teminat alma*” ve “*anayasallık*” bahislerine yer verilecek, garantör kurumların düzenleyici kurumlarla farkına değinilecek ve garantör kurum örnekleri incelenecektir. Bu başlık altında ele alınan garantör kurumlar, işlevsellikleriyle ön plana çıktıkları için değil, garantör kurum sistematüğüne ve felsefesine öncü olmalarından kaynaklanan özellikleri sebebiyle inceleme konusu olacaklardır⁵⁰. Bu bahiste, ilgili ülkelerin anayasalarında düzenlenen tüm kurumlar değil, yürütmeyi denetleme işlevinde diğerlerinden daha ön planda olduğu düşünülen

⁴⁷ Gönenç, L. (2007). “Siyasi İktidar Kavramı Bağlamında Anayasa Çalışmaları İçin Bir Kavramsal Çerçeve Önerisi”, *AÜHFD*, 56(1), s. 156.

⁴⁸ Cohn, M. (2021). *A Theory of the Executive Branch: Tension and Legality*, Oxford University Press, s. 48.

⁴⁹ Tushnet, M. (2021). *The New Fourth Branch: Institutions For Protecting Constitutional Democracy*, Cambridge University Press.

⁵⁰ Khaitan, (2021), s. 41.

kurumlar incelenmiştir. Ayrıca bu çalışmanın Türk öğretisine pratik bir fayda sunması amacıyla Türk garantör kurumları da yer verilecektir. Garantör kurum örnekleri ele alındıktan sonra ise son olarak “*garantör kurumların denetimi*” başlığı altında “*idari denetim*”, “*mali denetim*”, “*yargısal denetim*”, “*yasama denetimi*” ve “*kamuoyu denetimi*” konuları incelenecektir.

2. KUVVETLER AYRILIĞI TEORİSİNİN ETKİSİZLEŞMESİ VE YÜRÜTMENİN GÜÇLENMESİ EĞİLİMİ

Yöneticilerin keyfi idaresinin sınırlandırılması düşüncesi, siyasal düşünce tarihi kadar eski bir meseledir⁵¹. Eski çağlarda birçok filozof, bu düşüncelerini gerçekleştirebilmek amacıyla sınıfsal temele dayanan ve demokrasi, monarşi ve aristokrasi karışımı bir sistem olan “karma hükûmet” (*mixed government*) sistemini önermişlerdir⁵². Sınıfların birbirini dengelediği eski anlayışı anımsatır şekilde, İngiliz anayasal sisteminde Lordlar, Avam Kamarası ve Kraldan oluşan üç sosyal sınıf veya tabaka, uzun süre iktidarı paylaşp⁵³ dengeli anayasa anlayışını oluşturmuşlardır⁵⁴. Karma hükûmet sisteminin yanında, 17. ve 18. yüzyıllarda kuvvetler ayrılığı teorisi ortaya çıkmıştır. Ancak bu teorinin karma hükûmet sisteminden temel farkı, sınıf temelli bir ayırım yerine devlet iktidarının fonksiyonlara ayrılmasını esas alarak sınırlı devlet düşüncesini gerçekleştirmeye çalışmasıdır⁵⁵.

Montesquieu ile özdeşleşen ve anayasacılık hareketinin temelini oluşturan klasik kuvvetler ayrılığı teorisi, devlet iktidarının sınırlandırılması sürecinde önemli bir merhaleye işaret etmektedir. Teori, iktidarın yoğunlaşmasına ve tek elde toplanmasına bir tepki olarak anayasal kurumsallaşmayı sağlamak amacıyla 18. yüzyılda sistemleştirilmiştir⁵⁶. Montesquieu’ya göre erdemın dahi sınırlara ihtiyacı vardır. Gücün kötüye kullanılmaması için güç, gücü durdurmalıdır⁵⁷. Denilebilir ki kuvvetler ayrılığı teorisinin ideolojik telosu özgürlüktür⁵⁸. Kuvvetler ayrılığı teorisi öğretilde kabul görmüş hâliyle şöyle tanımlanmaktadır: “Devlet iktidarını sınırlandırarak vatandaşların temel hak ve hürriyetlerini korumak amacıyla, devlet iktidarını yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üçe bölüp bunlardan her birini birbirinden bağımsız olan üç ayrı organa verilmesi gerektiğini savunan bir teori...”⁵⁹

⁵¹ Özbudun, (2019), s. 15.

⁵² Vile, M. J. C. (1998). *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Second Edition, Liberty Fund, Indianapolis, s. 35-37.

⁵³ Friedrich, C. J. (2014). *Sınırlı Devlet*, (çev. Mehmet Turhan), Liberte Yay., Ankara, s. 55.

⁵⁴ Özbudun, (2019), s. 15.

⁵⁵ Vile, (1998), s. 63-67.

⁵⁶ Gül, (2017), s. 27, 28.

⁵⁷ Montesquieu, (2022). *Kanunların Ruhu Üzerine*, (çev. Berna Günen), Türkiye İş Bankası Kültür Yay., İstanbul, s. 197.

⁵⁸ Erdoğan, (2017), s. 215.

⁵⁹ Gözler, (2020), Cilt 1, s. 604.

Montesquieu, teorisini geliştirirken büyük oranda John Locke'tan etkilenmiştir⁶⁰. Ancak, devletin birliği konusunu bir yana bırakarak güçler ayrılığı üzerinde özellikle ısrar etmesi ve yargı erkini diğer iki organdan bağımsız olarak ayrı bir şekilde kurgulaması, onu Locke'tan çok daha ileriye götürmüştür. Düşüncelerinin, Amerikan ve Fransız devrimleri üzerinde etkili olmasının sebepleri burada aranabilir⁶¹. Düşünöre göre yasama iktidarı, yasa yapar, eskiden yapılmış yasaları düzeltir ya da yürürlükten kaldırır. Yürütme iktidarı, barışı sağlar ya da savaş açar, elçiler gönderir ve onları kabul eder, ülkesinde güven tesis eder ve saldırıları önler. Yargı iktidarı ise suçluları cezalandırır ya da kişiler arasındaki uyuşmazlıklar hakkında hüküm verir⁶².

Klasik kuvvetler ayrılığı teorisi, 18. yüzyılda ortaya çıkan yazılı anayasalara ve 19. yüzyıl anayasacılık hareketlerine yol gösteren ana akımlardan biri olmuştur. Kuvvetler ayrılığı teorisine, yazılı bir anayasal belgede ilk defa yer verilmesi ise 1776 tarihli Virjinya İnsan Hakları Bildirisi'nin 5. maddesinde söz konusu olmuştur⁶³. Buna göre “yasama, yürütme ve yargı organları ayrı ve farklı olacak; böylece hiçbirisi, diğerine ait olan yetkileri kullanamayacak ve hiç kimse, aynı anda bunların birden fazlasının yetkilerini kullanamayacaktır”⁶⁴.

Zamanla ortaya çıkan yürütmenin güçlenmesi eğilimi, kuvvetler ayrılığı teorisinin geçerliliğini sorgulatmaya başlamıştır. 19. yüzyıl sonunda idarenin ve yürütmenin artan işlevleri, siyasetin tartışmalı alanlarından ayrılan ve etkinlik amacına odaklanan bilimsel idare ve kamu hizmeti anlayışını ortaya çıkarmıştır⁶⁵. 20. yüzyılın başlarından itibaren, yürütmenin ve idarenin, devletin diğer organları karşısında daha güçlü hâle getirilmesi ihtiyacı, kamu yönetiminde, siyasetten bağımsız salt bilimsel bir yaklaşımın geçerli olamayacağı anlayışını savunan *idari devlet (administrative state)* kavramının gelişmesine sebep olmuştur. Klasik kuvvetler ayrılığı teorisini, kuvvetlerin iş birliği ve uyum ihtiyacına dayanarak daha

⁶⁰ Anayurt, (2022), s. 399.

⁶¹ Feyzioğlu, T. (1947). “Kuvvetlerin Ayrılığı Nazariyesi”, *AÜSBFD*, 2(1-2), s. 51.

⁶² Montesquieu, (2022), s. 198.

⁶³ Eren, A. (2022). *Anayasa Hukuku Dersleri*, Seçkin Yay., Ankara, s. 124.

⁶⁴ Vile, (1998), s. 131.

⁶⁵ Wilson, W. (1887). “The Study of Administration”, *Political Science Quarterly*, 2(2), s. 200–202.

esnek yorumlayan idari devlet anlayışı, kamu yönetiminin örgütlenme ve işleyişinin ön planda olduğu bir idare düşüncesini yansıtmaktadır⁶⁶.

Kuvvetler ayrılığı düşüncesinin temelinde, erkler arasında bir denge kurarak liberal rejimin sağlanması yatmaktaydı. Ancak, kuvvetler ayrılığının olmazsa olmaz (*sine qua non*) bir anlayışla benimsendiği liberal rejimlere bakıldığında, bu sistemlerde erklerin birleştiği görülmektedir⁶⁷. Artık değişen koşullarla birlikte yürütmenin ön plana çıktığı ve siyasi kurumların “kalbi” durumuna geldiği belirtilmektedir⁶⁸.

Yürütmenin güçlenmesine ilişkin yapılacak açıklamalar öncesinde tarihsel olarak yürütmenin geçirdiği aşamaları, bunların güncel izdüşümlerini ve yaşanan paradigma değişikliğini açıklamak yürütmenin güçlenmesi olgusunun daha iyi anlaşılması için elzem gözükmektedir. Bu nedenle aşağıdaki başlıkta, yürütmenin geçirdiği evrim incelenecek ve mevcut durum belirtilecektir.

2.1. Yürütmenin Tarihsel Evrimi

Bu başlık altında incelenen tarihsel yürütme için yapılan sistematik Margit Cohn’dan alınmıştır. Cohn, yürütmeyi tarihsel olarak emperyal, itaatkâr ve bipolar olarak üçe ayırmıştır⁶⁹.

2.1.1. Emperyal Yürütme⁷⁰

İlk model, hem anayasal hem de siyasal alanda yürütmenin egemenliğine odaklanmaktadır. Orta Çağ’ın sonlarında, Yeni Çağ’ın başlarında feodalitenin parçalanması ve kilisenin gücünün kırılması sonucu ortaya çıkan mutlak monarşiler⁷¹; tek, bölünmez ve mutlak iktidara sahip olarak modern devlet anlayışının ilk aşamasını oluşturmuşlardır⁷². Bu dönemde, Machiavelli ve Bodin gibi düşünürler, mutlak monarşinin kurumsallaşmasında önemli rol oynamışlardır.

⁶⁶ Karakul, S. (2015). “Yeni Kuvvetler Ayrılığı Teorisi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, *İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2 (2), s. 66.

⁶⁷ Gül, (2017), s. 39; Erdoğan, (2017), s. 223; Teziç, (2021), s. 496.

⁶⁸ Teziç, E. (1980). “Batı Demokrasilerinde ‘Yürütme’nin Üstünlüğü ve Yeni Kurumlar Dengesi”, *İHİD*, 1(2), İstanbul, s. 91.

⁶⁹ Cohn, (2021), s. 48.

⁷⁰ Schlesinger Jr, A. M. (1974). *The Imperial Presidency*, Boston, Houghton Mifflin.

⁷¹ Kapani, (2020), s. 48.

⁷² , Arslanel, M. N., Eryücel, E. (2011). “Modern Devlet Anlayışının Felsefi Temelleri”, *AÜSBED*, 15(2), s. 2.

Niccolò Machiavelli, birbiriyle çatışma içinde çok sayıda kent devletinden oluşan İtalya’da, ulusal birliği sağlamak adına *Hükümdar’ı* (Prens) kaleme almıştır. Kendi dönemine damga vuran bu eser, sonraki yüzyıllarda da etkisini sürdürecektir. Nitekim İtalya’da demokratik rejimi devirerek diktatörlük kuran Mussolini, Machiavelli için “*bugün dört yüzyıl önce olduğundan daha canlıdır*” ifadelerini kullanacaktır⁷³.

Machiavelli’ye göre hükümdarların sahip olduğu iyi ya da kötü niteliklerin bazıları erdem gibi görünür ancak yıkım getirir, bazılarıysa kusur gibi görünür fakat güvenlik ve esenlik sağlar⁷⁴. Örneğin cömert bilinmek isteyen bir hükümdar, kısa sürede hazineyi boşaltacaktır. Cömertliğini korumak için de ağır vergilerle halkı ezmesi gereken hükümdar, uyruklarının gözünde nefret edilen birisi hâline gelecektir. Böyle olmaktansa cimri olarak anılmak daha iyidir⁷⁵. Yine bir prens, uyruklarını birlik içinde tutmak için acımasız damgası yemekten çekinmemelidir zira o, az bir acımasızlık örneği göstererek aşırı merhamet yüzünden katliamlara yol açan karışıklıkların sürmesine göz yumanlardan daha merhametli olacaktır⁷⁶. Machiavelli, hükümdarın iktidarını, kiliseden ve diğer prensliklerden üstün tasvir eder. İtalya’nın birliğine ulaşmak amacıyla hükümdarı sınırlandıran hiçbir dinî veya ahlaki kuralı da kabul etmez. *Hükümdar* çalışmasıyla Machiavelli, ilk kez, siyasal iktidarı, dinî ve ahlaki kavramlardan arındırarak dünyevileştiren kişi olmuştur⁷⁷.

Jean Bodin, *Devletin Altı Kitabı* (1576) adlı eseriyle egemenliğin sistematik bir açıklamasını yaparak modern kamu hukukunun temellerini atmıştır⁷⁸. Bodin, tek, mutlak ve bölünmez egemen iktidar modelini kurgulayarak fiilen mevcut olan mutlak monarşilerin üstünlüğünün teorik çerçevesini çizmiştir⁷⁹. Ona göre *egemenlik*, bir devlete verilen *mutlak* ve *sürekli* güçtür⁸⁰. Bodin, egemenliğin sürekli oluşunun sebebini açıklarken bu mutlak gücün, bir kişi veya gruba belirli bir süreliğine verildiğinde sürenin sonunda onların tekrar tebaa hâline geleceklerini belirtir. Bu nedenle, iktidara sahip olsalar bile egemen hükümdar olarak kabul

⁷³ Uygun, (2021), s. 200.

⁷⁴ Machiavelli, N. (2016). *Prens*, (çev. Kemal Atakay), Can Yay., İstanbul, s. 94-95.

⁷⁵ Machiavelli, (2016), s. 95-97.

⁷⁶ Machiavelli, (2016), s. 98.

⁷⁷ Ağaoğulları, Köker, (2023), s. 207-210.

⁷⁸ Erdoğan, (2017), s. 383.

⁷⁹ Uygun, (2021), s. 208.

⁸⁰ Bodin, (1955), s. 24.

görmeyeceklerini ifade eder. Zira gerçek hükümdar, gücü her zaman elinde tutandır⁸¹.

Egemenliğin mutlaklığıyla ilgili bahiste ise Bodin, bir prensin göreve gelme koşulları, Tanrı veya doğa yasalarından başka şartlardan oluşuyorsa o prense verilen gücün ne tam anlamıyla egemenlik ne de mutlak olduğundan bahseder. Yani ona göre egemenliğin mutlak oluşu hiçbir kuralla bağlı olmamak anlamına gelmez. Nitekim mutlak gücün her türlü yasadın bağımsızlık anlamına geldiğinde ısrar edilirse, dünyada egemen olarak kabul edilecek bir hükümdar bulunamayacaktır. Çünkü Bodin'e göre, dünyadaki tüm hükümdarlar, Tanrı ve doğa yasalarına, hatta tüm milletlerde mevcut olan belirli insani yasalara tabidir⁸².

Öte yandan, egemenin hiçbir şekilde başkasının emrine tabi olmaması onun ayırt edici özelliğidir. Zira o, tebaası için kanun yapan, yapılmış kanunları kaldıran ve eskimiş kanunları değiştirendir. Bir kişiye veya bir kanuna tabi olan hiç kimse bunları yapamaz. Eğer hükümdar seleflerinin kanunlarıyla bağlı değilse kendi kanunlarıyla da bağlı olmayacaktır. Kişi, bir başkasının koyduğu yasalara tabi olabilir ancak kendi iradesine bağlı olan herhangi bir konuda kendini bağlı sayarak iradesini sınırlandıramaz. Kanunun dediği gibi “taahhüt edenin özgür iradesinden doğan hiçbir konuda sorumluluk olamaz”⁸³. Bundan hükümdarın kendi yasalarına tabi olamayacağı zorunlu sonucu ortaya çıkar. Bununla birlikte Tanrı ve doğa yasalarında durum çok daha farklıdır. Yeryüzündeki tüm hükümdarlar onlara tabidir ve Tanrı'ya ihanet ve isyan etmeksizin onlara karşı gelmek mümkün değildir. Tanrı'nın boyunduruğu üzerlerindedir ve onun ilahi azametinin önünde korku ve hürmetle başlarını eğmeleri gerekir. Zira Tanrı'nın ve doğa yasalarının eriştiği yere hiçbir egemen ulaşamaz⁸⁴.

Bodin'in ortaya koyduğu egemenlik teorisine göre egemenlik ile onu kullanan ayrılmış bulunmaktadır. Yani Bodin, devlet ile hükûmet arasında ayrım yapmaktadır⁸⁵. Böylece o çağa kadar kişilerle özdeşleştirilen iktidar anlayışı yerini

⁸¹ Bodin, (1955), s. 25.

⁸² Bodin, (1955), s. 27-28.

⁸³ “Nulla obligatio consistere potest, quae a voluntate promittentis statim capit”, bk. Bodin, (1955), s. 49.

⁸⁴ Bodin, (1955), s. 28-29.

⁸⁵ Erdoğan, (2017), s. 384.

“kral ölür ama krallık (devlet) ölümsüzdür” anlayışına bırakacaktır⁸⁶. Bodin’e göre egemen güç, monarşi haricindeki yönetimlerde çok zor tesis edilir. Devlette ancak bir egemen söz konusu olabilir; iki, üç veya daha fazlası egemen değildir. Hüküm yetkisinin bir yönetici sınıfa veya halka verildiği kolektif bir egemen güç hayal edilebilirse de bu gücü kullanma yetkisi, diğer herkesi etrafında birleştirebilecek tek bir kişiye verilmediği takdirde o devletin gerçek bir koruyucusu yoktur. Egemenlik gücüne sahip olmayan herhangi bir kişi, bu işlevi yerine getiremez⁸⁷. Yani Bodin’in mutlak ve sürekli olarak tanımladığı egemenlik, aynı zamanda tek, bölünmez ve devredilemez olmalıdır. Egemenliğin tek ve bölünmezliği ise mutlak oluşunun mantıksal bir sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır⁸⁸.

Bodin’in, egemenliğin, mutlak, sürekli ve bölünmez niteliğine rağmen onu doğal yasalarla ve özel mülkiyet ile sınırlamasına karşılık Hobbes, en küçük hak iddialarının bile iç savaşa sebep olacağı endişesiyle egemenin hangi gerekçeyle olursa olsun bir uyruğa yapacağı hiçbir şeyin adaletsizlik veya haksızlık olarak nitelendirilemeyeceğini belirtir⁸⁹. Hobbes, devletsiz hayatın anarşik ve kaotik bir durum olduğundan bahseder. Ona göre “*Devlet olmadıkça, herkes herkese karşı daima savaş halindedir*”⁹⁰. Dolayısıyla Hobbes’un sözleşmesi bir egemene tabiiyet sözleşmesidir. Ona göre din dâhil istisnasız bütün sosyal oluşumlar, egemene tabi olmak zorundadır. Hobbes, dinî referanslara başvuran fikirlerin yıkıcı etkilerinden çekindiği için olsa gerek din ve inançla ilgili meseleleri vicdani kanaatlerden ibaret görmüştür. Dolayısıyla kamu hayatında doğru ve yanlışın belirleyicisi egemen olmak zorundadır. Aksi hâlde karmaşa ve tabiat hâline dönüş kaçınılmazdır. Ayrıca egemen gücün sınırlandırılmasına ilişkin her teşebbüs daha büyük bir gücün yaratılmasını gerektirir ki en sonunda o gücün kendisi egemen olacaktır⁹¹.

Hobbes’un, *Leviathan*’da yer yer birbiriyle çelişen ve karmaşık açıklamalar arasında yaşam hakkına ayrı bir önem verdiği görülmektedir⁹²: “*Hiç kimsenin, herhangi bir söz veya işaretle bırakmış veya devretmiş kabul edilmeyeceği bazı*

⁸⁶ Uygun, (2021), s. 211.

⁸⁷ Bodin, (1955), s. 205.

⁸⁸ Uygun, (2021), s. 212.

⁸⁹ Hobbes, (2022), s. 165.

⁹⁰ Hobbes, (2022), s. 101.

⁹¹ Erdoğan, (2017), s. 388, 391, 399.

⁹² Uygun, (2021), s. 223.

haklar vardır... İnsan, canını almak için kendisine cebren saldıranlara direnmek hakkını bırakamaz”⁹³. Hobbes’a göre kişiler, yalnızca kendi canını korumak için direnebilir, “Hiç kimse, suçlu veya masum başka birini savunmak için devletin kılıcına direnmek özgürlüğüne sahip değildir; çünkü böyle bir özgürlük, egemenden, bizi koruma araçlarını alır; ve dolayısıyla hükümetin gerçek özünü tahrip eder.”⁹⁴. Direnme hakkını temellendirmek için liberal düşünürlerin başvurduğu sözleşme teorisini mutlak devleti tesis etmekte kullanmış olması Hobbes’un en ilginç yönlerinden biri olarak gösterilmektedir⁹⁵.

Tüm bu gelişmeler sonucunda, artık, egemen iktidar, yasa yaparken senatonun, bir halk meclisinin veya herhangi bir kurulun onayına tabi değildir. Zira herhangi bir kurumdan onay almanın gerekli olduğu bir iktidar biçimi egemen olarak tanımlanamayacaktır⁹⁶. Yine, süreyle sınırlanabilen veya istendiği zaman geri alınabilen bir iktidar da egemenliğe değil; olsa olsa bir yetkiye sahip olmuş olacaktır. Dolayısıyla böylesi bir iktidarı kullanan da esasen egemen değil, bir yönetici pozisyonundadır⁹⁷. Egemenin sınırını, egemenlik oluşturur. Yani bu üstün güç devredilemezdir. Bu devredilemezlik, onun bölünemeyeceğine de işaretir⁹⁸. Öyle ki egemen artık, Tanrı katındadır; “ölümlü Tanrı”nın doğuşu tamamlanmıştır⁹⁹.

Emperyal yürütmenin güncel izdüşümlerinde, karmaşık, modern idari devletin; hızla değişen gerçeklerle başarılı bir şekilde başa çıkabilen tek şubesi olan yürütmeye yetki devretmek için genel bir ihtiyacın ortaya çıktığı vurgulanmaktadır¹⁰⁰. Yasal olarak sınırlandırılmış yürütme artık, tarihi bir meraktan öteye geçmemektedir¹⁰¹. Carl Schmitt’in “egemen, olağanüstü hâle karar verendir”¹⁰²,

⁹³ Hobbes, (2022), s. 106.

⁹⁴ Hobbes, (2022), s. 169-170.

⁹⁵ Erdoğan, (2017), s. 387.

⁹⁶ Ağaoğulları, M. A., Köker, L. (2018). *Kral Devlet ya da Ölümlü Tanrı*, İmge Kitabevi, Ankara, s. 27.

⁹⁷ Hakyemez, Y. Ş. (2004). *Mutlak Monarşilerden Günümüze Egemenlik Kavramı*, Seçkin Yay., Ankara, s. 30.

⁹⁸ Saygılı, A. (2010). “Modern Devlet’in Çıplak Sureti”, *AÜHFD*, 59(1), s. 80.

⁹⁹ Çetin, H. (2002). “Egemenlik ve Hukuk İlişkisi Üzerine”. *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 3(2), s. 4.

¹⁰⁰ Cohn, (2021), s. 48.

¹⁰¹ Posner, E. A., Vermeule A. (2011). *The Executive Unbound: After the Madisonian Republic*, Oxford University Press, s. 4

¹⁰² Schmitt, C. (2020). *Siyasi İlahiyat* (çev. A. E. Zeybekoğlu), Dost Kitabevi Yay., Ankara, s. 13.

şeklindeki ifadesiyle özetlenebilecek istisna teorisi¹⁰³, bu görüş sahiplerince son yıllarda tekrar yükselişe geçirilmiş ve bu teorinin ABD başkanı George W. Bush döneminde doruğa ulaştığı belirtilmiştir¹⁰⁴. ABD başkanlarından Theodore Roosevelt’in, otobiyografisinde bahsettiği “hizmet teorisi”nde¹⁰⁵ ise icra makamının, bağlı olduğu insanların bir hizmetkârı olduğu ve açıkça yasaklanmadıkça halkın ihtiyaçlarının talep ettiği her şeyi yapmanın yalnızca hakkı değil, görevi olduğundan da bahsedilmiştir¹⁰⁶.

Emperyal yürütmenin bir başka modern okuması olarak CEO tipi başkan figürü ele alınabilir. CEO tipi başkan, sosyal ve ekonomik alanları yönlendirme görevine sahiptir. Bu çerçevede güç, itaat ettirmek ve yönetmek yerine “yönlendirmek” işleviyle açıklanmaktadır. Ayrıca yasalarla yan yana ve yasaların dışındaki yürütme eylemlerine anayasal olarak izin verilir veya en azından hoş görülmemektedir¹⁰⁷.

2.1.2. İtaatkâr Yürütme

İkinci model, mutlak monarşinin zayıflamasından sonra yasama erkinin etkinliğini giderek artırdığı ve sonunda yürütmenin “itaat” altına alınarak egemenlik gömleğini parlamentoların giydiği bir konjonktürü betimlemektedir. “Kanun devleti” olarak ifade edilen bu anlayışa göre, parlamentonun mutlak üstünlüğü ve kanunun hâkimiyeti esastır. Kanun devletinde, yasama yetkisinin genelliği söz konusudur. Parlamento, kural koyma tekeli uhdesinde taşımaktadır. Ayrıca, konulan kurallar ne içerik yönünden ne de konu yönünden herhangi bir sınırlamaya tabi tutulabilir. Dolayısıyla monarşi dönemindeki kralın mutlaklığı, yerini kanunun mutlaklığına bırakacaktır¹⁰⁸.

¹⁰³ Posner, Vermeule, (2011), s. 33.

¹⁰⁴ Cohn, (2021), s. 49.

¹⁰⁵ Hizmet teorisi, temelini ABD Anayasası’nın farklı yorumları mümkün kılan muğlak yapısında ve hükûmetin pozitif sorumluluğu anlayışında bulmaktadır. Teorinin mucidi başkan T. Roosevelt’e göre yürütme organında görev alan kişiler halkın hizmetkârı durumundadır. Eğer toplumsal bir talep açıkça anayasada yasaklanmamışsa bunu gerçekleştirmek başkanın sadece hakkı değil, görevidir de. Ayrıntılı bilgi için bk. Nomer, M. (2013). *ABD Başkanlık Sisteminde Başkanın Yetkileri*, On İki Levha Yay., İstanbul, s. 20-27.

¹⁰⁶ Roosevelt, T. (1914). *An Autobiography*, London, Macmillan, s. 372.

¹⁰⁷ Cohn, (2021), s. 47. Bu konudaki en zengin tartışmalar ABD merkezlidir. ABD başkanları ve şirket CEO’ları arasındaki karşılaştırmalı analiz için bk. Lin, T. C. W. (2014). ‘CEOs and Presidents’ *UC Davis Law Review*, 47(1351), ss. 1354-1416.

¹⁰⁸ Anayurt, (2022), s. 249.

17. ve 18. yüzyıllarda Fransa'daki ve İngiltere'deki gelişmeler neticesinde, meclis, yasa yapma yetkisini kendi tekeline almıştır. Bununla birlikte parlamentoların siyasal üstünlüğü ele geçirmesi sürecinin her iki ülkede farklı gerçekleştiğini belirtmek gerekir. İngiltere'de, 1640 İngiliz Devrimi'nden sonra halk iradesini temsil eden Avam Kamarası, kabul ettiği düzenlemelerin yasa gücünde olduğunu iddia etmeye başlamıştır. 1689 tarihli Haklar Bildirgesi'ne (Bill of Rights) kadar yasama yetkisi aşamalı olarak azalan kral, bu tarihten sonra yasama yetkisini tamamen parlamentoya devredecektir ve parlamentonun çıkardığı yasalar, kral dâhil herkesi bağlayıcı hâle gelecektir¹⁰⁹. Keza, İngiltere parlamentosunun egemen durumuna ilişkin “parlamento egemenliği” adı verilen bir teori öğretide yerini almıştır¹¹⁰.

İngiltere parlamentosunun kanun çıkarma yetkisiyle ilgili olarak; yapıldıklarında hukuka aykırı olan işlemleri hukukileştirmek veya bunları ihlal eden kişilerin sorumluluğunu kaldırmak, geriye yürüyecek şekilde kanun yapmak ve bir anayasal teamül, aksi yönde kanun çıkararak hükümsüz hâle getirmek gibi örnekler sıralanabilir¹¹¹. Parlamentonun bu gücü, “parlamento; erkeği kadın, kadını erkek yapmak dışında her türlü güce sahiptir” şeklinde ironik bir ifadeyle belirtilmektedir¹¹².

Fransa'da, meclisin yasama yetkisine İngiltere'ye kıyasla çok daha kısa sürede sahip olduğu görülür. Zira, 1789 Fransız Devrimi ile iktidarı ele alan Fransız devrimciler, radikal bir yönetimle yasa çıkarma tekelinin istisnasız Ulusal Meclis'e ait olduğunu ilan etmişlerdir. Egemenlik gömleği, kraldan çıkarılıp ulusa giydirildiğine göre onu kullanacak olan da ulusun yetkilendirdiği parlamento olacaktır¹¹³. Fransız devrimcileri, devrim düşüncesinin yerleşmesinin engelleneceği endişesiyle geniş halk yığınlarının yönetimde yer almasını istemiyorlardı. Bunun için, özellikle iktidara hâkim olan Jakobenler, halk egemenliği teorisi yerine millet egemenliği teorisini sıkı sıkıya savunmuşlardır¹¹⁴.

¹⁰⁹ Beriş, H. E. (2020). “Modern Devletin Hukuk Döngüsü: Egemenlik, Parlamento ve Yasa”, *Muhafazakâr Düşünce Dergisi*, 16(58), s. 45.

¹¹⁰ Özbudun, E. (1968). “İngiltere’de Parlamento Egemenliği Teorisi”. *AÜHFD*, 25(1), s. 60.

¹¹¹ Özbudun, (1968), s. 63-64.

¹¹² Beriş, (2020), s. 48.

¹¹³ Beriş, (2020), s. 46.

¹¹⁴ Anayurt, (2022), s. 286.

Millet egemenliği teorisine göre, egemenlik, halk egemenliği teorisindeki gibi tek tek kişi topluluğuna değil; millet denilen, şu anda yaşayan, geçmişte yaşamış ve gelecekte de yaşayacak insanları kapsayan manevi bir kişiliğe sahip, soyut bir bütüne aittir¹¹⁵. Millet, soyut ve mistik bir kavram olduğundan onun sahip olduğu egemenliğin nasıl kullanılacağı problemi ortaya çıkmış ve bu problem, milletin temsilcileri vasıtasıyla egemenliğin açıklanabileceği önerisiyle aşılmıştır. Millet egemenliği teorisinin gereği olarak da temsilciler, kendilerini seçenlerin değil, soyut bir kimliği haiz bütün bir milletin temsilcisi olmuřlardır¹¹⁶. Dolayısıyla egemenliğin üstün, mutlak ve sınırsız niteliğinde herhangi bir değişme olmamış, sadece egemenlik tacı yürütmeden alınıp milleti temsil eden yasama erkine giydirilmiřtir¹¹⁷.

İtaatkâr yürütmeye ilişkin argümanlar, modern demokrasinin iki köklü ilkesi olan kuvvetler ayrılığı ve hukukun üstünlüğü tarafından desteklenmektedir. Ancak her ikisinin de yürütmenin, sosyal ve politik alanlardaki faaliyetlerini tasvir etmede başarısız olduğu ve buna rağmen ikisinin de reddedilemeyeceğinden bahsedilmektedir¹¹⁸. Özellikle kuvvetler ayrılığı ilkesinin, yürütmenin yasama organına bağlılığını ve dolayısıyla göreli zayıflılığını ifade ettiği belirtilmektedir¹¹⁹. Bunun diğer bir anlamı, yasama yetkisinin parlamentoya aslen verilmesidir. Zira bu ilkede, yasama ve yürütme arasında asıl-vekil ilişkisi söz konusu olmaktadır. Ancak demokratik teorideki önemine rağmen, kuvvetler ayrılığı ilkesinin işlevini tam olarak yerine getiremediği ve hem siyasal hem de yasal gerçeklerin, demokrasinin infazcısı konumunda bulunan yürütmenin, yasamaya tam bağlılığının olmadığının yeniden teyit edildiği ifade edilmiřtir¹²⁰.

İtaatkâr yürütmenin ikinci temeli olan hukukun üstünlüğü ilkesi, belki de muğlak bir kavram olduğu için modern zamanlarda nadiren tanımlayıcı bir araç olarak kullanılmıştır. Özellikle “*hukukun üstünlüğüne ilişkin, neredeyse onu savunan insan sayısı kadar anlayış vardır.*”¹²¹ sözü kavramın muğlaklığını veciz bir şekilde

¹¹⁵ Arslanel, Eryücel, (2011), s. 17.

¹¹⁶ Anayurt, (2022), s. 286.

¹¹⁷ Kapani, (2020), s. 83.

¹¹⁸ Cohn, (2021), s. 43.

¹¹⁹ Lijphart, A. (1996). *ağdaş Demokrasiler*, (ev. Ergun zbudun, Ersin Onulduran), Yetkin Yay., Ankara, s. 70.

¹²⁰ Cohn, (2021), s. 44-45.

¹²¹ Taiwo, O. (1999). “The Rule of Law: The New Leviathan?”, *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*, 12(1), s. 154

ifade etmektedir. Bu belirsiz kavramın modern okumalarına göre, yasaya göre çalışan yürütme, zorunlu olarak merkezî yasa koyucuya, yasama organına tabidir¹²².

Özetle hem mutlak güçler ayrılığı hem de hukukun üstünlüğü, yürütmenin işleyişiyle ilgili tatmin edici bir açıklama sağlayamamaktadır. Bununla birlikte, modern devletin dayandığı liberal demokratik ahlak, kendisini bu değerlerden hiçbir zaman ayırmamıştır¹²³.

2.1.3. İki Kutuplu (Bipolar) Yürütme

Bu model, hâkimiyet kurmak ve itaat etmekten ziyade acil durum-normallik ayrımına dayanır. İki kutuplu modele göre, yürütmenin gücü bazı alanlarda görece itaatkâr olmasına rağmen diğer alanlarda emperyal yürütmeden az değildir. Nitekim ABD’de başkan, normal zamanlarda “titrek” ve kriz zamanlarında zayıf veya var olmayan yasal sınırlandırmalara tabidir¹²⁴. Yürütmenin emperyal olduğu eylem alanları, ulusal güvenlik ve dış ilişkiler olarak belirtilmektedir¹²⁵.

Özellikle devletlerin, birtakım beklenmeyen sorunlarla mücadele edebilmek için başvurduğu yöntemlerin başında gelen olağanüstü hâl rejimleri, mutlak monarşilerle beraber tarih olan emperyal yürütmeyi tekrar hortlatmaktadır¹²⁶. İstisna hâli olarak da adlandırılan olağanüstü hâl rejimleri, afet, ayaklanma ve savaş gibi olağan dışı durumlarla karşılaşan devletin, bu durumlarla olağan hukuk kuralları ve uygulamalarıyla başa çıkamaması üzerine başvurduğu istisnai bir yönetim biçimi olarak tanımlanabilmektedir¹²⁷. Gerçekten de olağanüstü hâl, toplumsal bir kriz ortamına karşılık geldiği için, yürütme organlarının, bu süreçten en az hasarla kurtulmak maksadıyla tüm yetkilerini kullanırken ölçülülük sınırlarını hayli aşma eğiliminde olduğu görülür¹²⁸. Esasen olağanüstü hâl rejimleri, olağan hukuk düzeninin dışına çıkarak olağan hukuk düzenini korumak gibi kendi içinde bir

¹²² Cohn, (2021), s. 45.

¹²³ Cohn, (2021), s. 47.

¹²⁴ Posner, Vermeule, (2011), s. 4.

¹²⁵ Cohn, (2021), s. 53.

¹²⁶ Tekin, A. (2021). “Olağanüstü Hâl Rejimi Hususunda Anayasa Değişikliği İhtiyacı”, *SDÜHFD*, 11(2), s. 236.

¹²⁷ Esen, S. (2008). *Karşılaştırmalı Hukukta ve Türkiye’de Olağanüstü Hal Rejimi*, Adalet Yay., Ankara, s. 6.

¹²⁸ Tekin, (2021), s. 236.

paradoks barındırır¹²⁹. Ancak şunun kesinlikle altı çizilmelidir ki birtakım hukuk kurallarının askıya alındığı bu dönemler, anayasanın ve hukuk devletinin askıya alınacağı manasına gelmemektedir¹³⁰.

Fransız Devrimi sonrasında olağanüstü hâl rejimi, genel olarak savaş hâlinin ve iç isyanların oluşturduğu şartlar çerçevesinde kullanılmıştır¹³¹. I. ve II. Dünya Savaşları sürecinde ise neredeyse tüm dünya ülkelerinde bu rejimin kullanılmasının yaygınlaştığı söylenebilir¹³². Yine iki savaş arasında yaşanan Büyük Buhran gibi ekonomik kriz dönemlerinde de olağanüstü hâl rejimine başvurulduğu görülmektedir. Bu rejimlerin uygulandığı dönemlerle ilgili en büyük sorun ise yürütmenin frenlenememesi sebebiyle yönetimlerin keyfiliğe kayması olarak belirtilmektedir¹³³.

Yürütmenin elini birçok açıdan güçlendiren olağanüstü hâl rejimleri, pek çok yönetim tarafından hukuken veya fiilen olağan hayatın bir parçası hâline getirilmeye çalışılmaktadır. Örneğin, Mısır 1967-2012 yılları arasında, Peru 1981-2000 yılları arasında, Paraguay 1929-1987 yılları arasında, Kolombiya 40 yıldan fazla, Türkiye ise farklı zaman ve bölgelerde olmak üzere toplam 43 yıl boyunca olağanüstü hâl rejimi ile idare edilmiştir¹³⁴. OHAL sürelerini sınırlandırmak da bu soruna çözüm olmamıştır. Zira Pakistan’da 1980-1990 yılları arasında aralıksız süren OHAL; Peru’da 60 gün ilan edilebilecekken 1983-1987 yılları arasında 20 kez, El Salvador’da ise 14 kez uzatılmıştır¹³⁵.

Özellikle, tüm dünyayı etkisi altına alan COVID-19 salgını sebebiyle, birçok devlet olağanüstü hâl rejimini uygulamaya koymuş ve alınan tedbirler sebebiyle özgürlük çemberi ciddi biçimde daraltılmıştır. Öyle ki uygulanan kimi tedbirler, anayasa yargısı ağına takılarak özgürlüklere vurulan pranga, bir nebze de olsa gevşetilmiştir. Nitekim İspanya Anayasa Mahkemesi, COVID-19 salgınıyla mücadele amacıyla ilan edilen OHAL tedbirlerinin sınırlandırma değil; temel

¹²⁹ Tusseau, G. (2011). “The Concept of Constitutional Emergency Power: A Theoretical and Comparative Approach”, *Archives for Philosophy of Law and Social Philosophy*, 97(4), s. 501.

¹³⁰ Esen, (2008), s. 7; Anayurt, Ö. (2022). *Anayasa Hukuku*, Seçkin Yay., Ankara, s. 246.

¹³¹ Agamben, G. (2005). *State of Exception* (çev. Kevin Attell), The University of Chicago Press, s. 5

¹³² Kuzu, B. (1993). *Olağanüstü Hal Kavramı ve Türk Anayasa Hukukunda Olağanüstü Hal Rejimi*, Kazancı, İstanbul, s. 39

¹³³ Tekin, (2021), s. 229.

¹³⁴ Tekin, (2021), s. 241-242.

¹³⁵ Keith, L. C., Poe, S. C. (2004). “Are Constitutional State of Emergency Clauses Effective? An Empirical Exploration”, *Human Rights Quarterly*, 26(4), s. 1078.

hakların, yasal dayanağı olmaksızın askıya alınması olduğuna hükmederek OHAL kararlarını anayasaya aykırı bulmuştur¹³⁶. Tüm bu gelişmeler sonucunda, yürütmenin imkân bulduğunda nasıl “leviathan”a dönüşebileceği hafızalarda sarsılmaz bir yer edinmiştir.

2.2. Yürütmenin Güçlenmesi Eğiliminin Nedenleri

Modern devletlerde yürütmenin hâkimiyet alanını artırdığı süreci tanımlamak için kullanılan yürütmenin güçlenmesi eğiliminin çeşitli sebepleri bulunmaktadır. Aşağıda, bu sebepler anlatılacaktır.

2.2.1. Sosyal Devlet İlkesinin Ortaya Çıkması ve Teknokrasinin Yükselişi

İlk olarak, yürütmenin güçlenmesi eğilimi ile yaşanan krizlerden çıkış gayretleri arasında bir paralellik göze çarpmaktadır. Parlamentolar, Sanayi Devrimi sonrasında, toplumda ortaya çıkan sosyal adaletsizlikleri gidermek için bir dizi önlemler almaya girişmişlerdir¹³⁷. Temsil gücü hayli yüksek ve geniş yetkileri olan parlamento ile devlet, liberal sınırları zorlamadan sosyal adaleti gerçekleştirmeye çalışmıştır¹³⁸. Ancak 20. yüzyıl ve sonrasında yaşanan ekonomik sıkıntılar, vatandaşların çözüm isteklerini tekrar devlete yöneltecektir.

20. yüzyılın başında parlamento, teknik bilgiye ihtiyaç duymaksızın çalışma saatlerini sınırlamak ve kiralari dondurmak gibi araçlarla sosyal adaleti sağlamayı başaramıştı. Ancak yüzyılın ikinci yarısıyla beraber devlet faaliyetlerinin ve toplumsal ihtiyaçların niteliği değişecek ve teknik bilgi ön plana çıkacaktır. Dolayısıyla artık, yüzyılın başındaki parlamentonun üstünlüğüne dayanan devlet anlayışı, yerini yürütmenin üstünlüğüne dayanan “düzenleyen devlet (l’Etat organisateur)” anlayışına bırakacaktır¹³⁹. Zira genel ve sürekli bir nitelik taşıyan kanunlarla bu sürecin yönetilmesi pek makul gözükmemektedir. Oysa ekonomik faaliyetlerin dalgalanmalarından kaynaklanan sorunlara çözüm ihtiyacı, çoğu zaman geçici ve dar bir alana yönelik olmaktadır¹⁴⁰. Mevcut şartlara, parlamentoda yer alan siyasi partilerin kulis oyunlarının ve kısır mücadelelerinin de eklenmesiyle beraber

¹³⁶ <https://www.aa.com.tr/tr/dunya/ispanyada-kovid-19-salginindaki-ohallerin-anayasaya-aykiri-oldugu-aciklandi/2404787> (E.T. 06.07.2022)

¹³⁷ Teziç, (1980), s. 94.

¹³⁸ Göze, A. (1976). *Sosyal Devlet Sistemi*, İHF Yayını, No. 488, İstanbul, s.75.

¹³⁹ Teziç, (1980), s. 96.

¹⁴⁰ Duverger, M. (1986). *Seçimle Gelen Krallar*. (çev. Erkurt, N.), Kelebek Yay., İstanbul, s. 79.

söz konusu acele ve günlük kararlar, yasama meclislerince değil; ancak yürütme tarafından yerine getirilebilmiştir¹⁴¹.

“Düzenleyen devlet” halktan gelen istekleri yerine getirirken liberal yapıdaki kısıtlı ve basit alanların dışına çıkarak kanun yapıcı olarak değil, fakat idareci olarak sosyal hayata dâhil olmuş ve her alana bir şekilde nüfuz etmiştir. Yani Boris Mirkina-Guetzevitch’in ifadesiyle “...meseleler mühimdir, müstaceldir ve bunlar ekseriya teşriî yoldan halledilemiyorlar.”¹⁴² Bugün artık, hayat şartları o kadar karışıktır ki sosyal sorunların çoğu kanunla değil, idari düzenlemeyle çözümlenmelidir. Zira yürütme, sahip olduğu akademik, idari ve teknik elemanları ile bilgiye ulaşma konusunda hayli avantajlı gözükmektedir¹⁴³. Gerçekten de yürütme, sahip olduğu uzman kadrosu sayesinde yasama organını geride bırakmış gözükmektedir¹⁴⁴. Nihayet yürütmeye müracaat edildikçe ve halkın beklentisi arttıkça, yürütme de bürokratik ve idari yapısını ihtiyaca binaen büyümektedir. Yürütmenin etki alanı genişledikçe hâliyle yürütme erkinin sistemdeki ağırlığı da artmaktadır. Böylece “gece bekçisi devlet”, yerini müdahaleci ve programlayıcı “güçlü devlet”e bırakmıştır¹⁴⁵.

Devlet teşkilatının zamanla büyümesi ve karmaşılaşması, “teknokratlar” ismi verilen, bürokrasi benzeri ancak temel yapısı bürokrasiden farklı bir grup meydana getirmiştir. Teknokratlar, sahip oldukları teknik bilgiyle yönetme hakkı talebinde bulunan kişiler olarak tanımlanmaktadır¹⁴⁶. Teknokrat, her şeyden önce idare, maliye ve ekonomi gibi alanlarda teknik bilgiye sahip olup siyasal iktidarın kullanılmasında etkili olabilen uzman kişidir. Ayrıca, Perinçek’in ifadesiyle “*Teknokrat, fiilen muayyen siyasal kararları alan kimsedir.*”¹⁴⁷.

II. Dünya Savaşı’nın akabinde, liberal demokrasilerin yerine, topluma yön verenlerin teknokrat olduğu teknodemokrasinin ön plana çıktığı belirtilirken; liberal

¹⁴¹ Mirkine-Guetzevitch, B. (1938). *Hukuku Esasiyede Yeni Temayüller*, (çev. Türel, A. R.), Hapisane Matbaası, Ankara, s. 198.

¹⁴² Mirkine-Guetzevitch, (1938), s.199.

¹⁴³ Mirkine-Guetzevitch, (1938), s.196.

¹⁴⁴ Kuzu, (1987), s. 84-86.

¹⁴⁵ Tanilli, S. (1985). *Devlet ve Demokrasi-Anayasa Hukukuna Giriş*, Say Yay., İstanbul, s. 335.

¹⁴⁶ Centeno, M. A., Silva, P. (1988). “The Politics of Expertise in Latin America: Introduction”. *The Politics of Expertise in Latin America*. (ed. Centeno, M. A., Silva, P.), Macmillian Press, New York-Londra, s. 2.

¹⁴⁷ Perinçek, D. (1966). “Teknokrasi Meselesine Genel Bir Bakış”, *AÜHFD*, 22(1), s. 126-127.

demokrasilerin, ekonomik rekabet ve piyasa ekonomisine dayandığı; ancak teknomokrasinin, kendi faaliyetlerini kurgulayabilen ve ürünlerini kitle iletişim araçlarıyla kabul ettirebilen kolektif yönetimli büyük şirketlere dayandığından bahsedilmektedir¹⁴⁸.

ABD’li iktisatçı John Kenneth Galbraith, modern büyük şirketleri derinlemesine incelediği çalışmasında, şirketlerin işlemesi için ihtiyaç duyduğu bütün bilgilere sahip olanları bünyesinde birleştiren kolektif yönetime “teknosükrütör” adını vermektedir. Bu yapı aslında, teknik bilgiye sahip küçük uzman bir kadro ile kişisel iktidarı söz konusu olan bir kişinin birleşimidir¹⁴⁹. Duverger’e göre bu yeni oluşum, çoğulcu demokrasinin anlam ve niteliğinde önemli değişimin sebebi olacak kadar ciddidir¹⁵⁰. Teknosükrütörün devlet yönetimine yansımada herhangi bir güçlük olmadığı belirtilirken Batı demokrasilerinde, yürütmenin çevresinde bulunan teknokratların, uzun zamandan beri karar alma aşamalarında kendilerine yer bulduklarından bahsedilmektedir. Zira Fransa’da iktidarın yavaş yavaş el değiştirdiği söylenirken teknosükrütörün bakanlık seviyesinde ya da bakanlıkların idari teşkilatları seviyesinde olmadıklarından; cumhurbaşkanlığı ve başbakanlık arasında uzmanlar heyetinden oluşan karşılıklı ilişkilerin kurulduğu bir halkadan söz edilmektedir¹⁵¹.

Fransa’da, alınan kararların teknosükrütör tarafından hazırlandığı belirtilmekte ve herhangi bir uyuşmazlığın söz konusu olduğu durumlarda da sorunun bakanlar arasında değil, yine teknosükrütörün kendi içinde çözüldüğünden bahsedilmektedir. Böylece, teknik bilgiye sahip olmayan bakanlar, bir çeşit danışman seviyesine indirilmiş olmakta ve alınan kararların savunuculuğunu yapmaktan öte işlevleri olmamaktadır¹⁵². Nitekim 1929 İngiltere’inde, parlamentoda görüşülen bir kanun tasarısının ne olduğunu, yetkili bakan Chamberlain’den başka sadece iki milletvekilinin anlaması durumu özetler niteliktedir¹⁵³.

¹⁴⁸ Teziç, (1980), s. 100.

¹⁴⁹ Duverger, (1986), s. 34.

¹⁵⁰ Duverger, M. (2019). *Siyaset Sosyolojisi*, (çev. Şirin Tekeli), s. 312.

¹⁵¹ Teziç, (1980), s. 102.

¹⁵² Teziç, (1980), s. 102.

¹⁵³ Özkol, A. (1969). “Çağdaş Parlamenter Demokrasilerde Kuvvetli İcra Eğilimi”, *AÜHFD*, 26(1), s. 50.

1848 devriminden sonra, Ernest Renan'ın, teknokrasinin siyasal hayata egemen olacağına dair şu öngörüsü önemlidir: “İlkel toplumlarda Tanrı adına rahipler kurulu yönetirdi; yarının toplumlarında ise aklî yoldan en iyiyi bulma adına, bilim adamları hükûmet edecekler.”¹⁵⁴. Nitekim günümüzde, teknokrasinin özellikle ekonomik oligarşinin ayrılmaz bir parçası hâline geldiği ve bu durumun yürütme organına yaradığı belirtilmektedir¹⁵⁵.

2.2.2. İktidarın Kişiselleşmesi

Kamu güvenliğini sarsan, savaş, ayaklanma, ağır ekonomik bunalım gibi durumları belirtmek için kullanılan olağanüstü hâl kavramı, liberal demokrasilerin en büyük çıkmazlarından birini oluşturmaktadır. Zira hak ve özgürlükleri korumakla görevlendirilen yürütme, böylesi durumlarda hak ve özgürlükleri sınırlandıran konumuna düşmektedir¹⁵⁶. Ancak bu müdahaleler, anayasal sınırları ihlal etmeden gerçekleştirilmelidir. Zira her ne kadar olağanüstü dönemler, “oldukça sıkı bir polis rejimi” olarak¹⁵⁷ veya “anayasal diktatörlük” olarak nitelendirilse ve yürütmeye geniş yetkiler sağlayarak hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasını kolaylaştırırsa da nihayetinde olağanüstü dönemler de hukuki rejime tabiidir¹⁵⁸. Gerçekten de olağanüstü hâl rejimleri, kaynağını anayasada bulurlar ve anayasal kurallar çerçevesinde hayata geçirilirler ve yürütülürler¹⁵⁹.

Olağanüstü durumlar, yürütme erkinin güçlenmesine neden olan en önemli sebeplerden biridir. Toplumsal hayatın önemli derecede kesintiye uğradığı olağanüstü zamanlarda, hızlı hareket eden bir devlet mekanizmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Fakat bu hızlı manevra kabiliyeti, arzu edilenin aksine yasamanın değil yürütmenin sahip olduğu bir ayrıcalıktır¹⁶⁰. Dolayısıyla böyle dönemlerde yürütmenin düzenleme yetkisinde bir genişlemenin yaşanması kaçınılmazdır. Nitekim birçok ülkede olağanüstü durumlara özgü olarak yürütmeye geniş

¹⁵⁴ Teziç, (1980), s. 100.

¹⁵⁵ Gül, (2017), s. 303.

¹⁵⁶ Ferejohn, J., Pasquino, P. (2004). “The Law of the Exception: A Typology of the Emergency Power”. *International Journal of Constitutional Law*, s. 210.

¹⁵⁷ Kuzu, (1987), s. 88.

¹⁵⁸ Turhan, M. (1992). “Olağanüstü Hallerde Çıkarılabilecek Kanun Hükmünde Kararnameler”, *AİD*, 25(3), s. 15, Gül, (2017), s. 298.

¹⁵⁹ Esen, (2008), s. 7; Anayurt, (2022), *Anayasa Hukuku*, s. 368.

¹⁶⁰ Kapani, M. (2023). *Kamu Hürriyetleri*, Yetkin Yay., Ankara, s. 240.

düzenleme yetkileri verildiği görülmektedir¹⁶¹. Yürütmenin düzenleyici işlem alanını genişletme eğilimi günümüzde öyle bir hâl almıştır ki bazı ülkelerde, yürütmeye, kanunla eşdeğer güçte düzenleyici işlem yapma yetkisi dahi tanınmıştır¹⁶². Yürütme organının bu üstün konumunun, olağanüstü dönemlerin bitişinden sonra da etkisini sürdürdüğü belirtilmektedir. Böylece hâlihazırda olağan dönemler için söz konusu olan yürütmenin güçlenmesi eğilimi, daha da hızlanmaktadır.

Olağanüstü dönemlerde, yurttaşların kurtarıcı beklentisi ve tasvir edilen kahraman figürü, yürütmenin güçlenmesi eğilimine farklı bir boyut kazandırmıştır¹⁶³. Bu nedenle, Roma İmparatorluğu döneminden şimdiye değin, olağanüstü dönemlerde, devletin karşı karşıya kaldığı sıkıntılardan kurtarılması için belirli bir süre zarfında hak ve özgürlükleri sınırlama yetkisine sahip bir kurtarıcının sahne alması gerektiği kabul edilmektedir¹⁶⁴.

İktidarın kişiselleşmesi, mevcut kurumların arka planda kalarak alınan kararların bir kişiye, öndere atfedilmesi ve tüm siyasi yapının bu önder tarafından temsil edildiğinin tasdik edilmesi olarak tanımlanabilmektedir¹⁶⁵. İktidarın kişiselleşmesine neden olan en önemli sebeplerden biri şüphesiz kitle iletişim araçlarının gelişmesi ve yaygınlaşmasıdır. Medyanın çizdiği büyük adam figürlerinde sıklıkla “devlet babası”, “kurtarıcı”, “fakirlerin koruyucusu” gibi betimlemelerle karşılaşılabilir¹⁶⁶.

Sahne yıldızları çıkaran televizyon ve radyolar, politika yıldızları da çıkarabilmektedir¹⁶⁷. Kitle iletişim araçlarıyla beraber “*Mahalli insanlar millileştirilmekte, milli insanlar da dünya kamuoyuna maledilmektedir.*”¹⁶⁸. Zira Duverger de otoritenin bir kişiye atfedilmesini ve bu kişi elinde güçlenmesini, basın yayın kuruluşlarının bir göz boyaması olarak nitelendirmektedir¹⁶⁹.

¹⁶¹ Esen, (2008), s. 43.

¹⁶² Gül, (2017), s. 298.

¹⁶³ Teziç, (1980), s. 98.

¹⁶⁴ Ferejohn, Pasquino, (2004), s. 212.

¹⁶⁵ Kuzu, (1987), s. 124.

¹⁶⁶ Tunaya, T. Z. (1975). *Siyasi Müesseseler ve Anayasa Hukuku*, Sulhi Garan Matbaası, İstanbul, s. 537.

¹⁶⁷ Kuzu, (1987), s. 125.

¹⁶⁸ Tunaya, (1975), s. 537

¹⁶⁹ Duverger, (1986), s. 26.

İktidarın kişiselleşmesi olgusu, özellikle ABD gibi tek başlı yürütme yapısına sahip ülkelerde etkisini artırmaktadır. Zira bu tip yapılarda, başkan, halk tarafından seçildiği için parlamenter sistemlerde olmayan bir meşruiyete sahip olur. Bu durum ise başkana önemli bir saygınlık kazandırmaktadır. ABD Yüksek Mahkemesi'nin *Youngstown* kararında hâkim Jackson'ın farklı gerekçe görüşünde belirttiği üzere ABD başkanı, ulusun temsilcisi olarak resmedilmekte ve bu resimde başkan, ulusal gücün merkezinde yer almaktadır¹⁷⁰.

İktidarın kişiselleşmesinin nedenlerinden bir diğeri de kriz dönemlerinde, devletin bir şahısla özdeşleştirilmesi ihtiyacıdır¹⁷¹. Gerçekten de olağanüstü durumlarda, toplum, bir kurtarıcı arayışına girmektedir. Böyle bir ortamda ortaya çıkan ve kendini topluma kabul ettirebilen bir kişinin etrafında toplum kenetlenir ve iktidar, bu şahsın elinde toplanır¹⁷².

Öte yandan, yurttaşların zamanla partizan ideolojilere güvenlerini yitirmeleri de iktidarın kişiselleşmesine neden olabilmektedir¹⁷³. Seçimlerden önce, partiler tarafından açıklanan parti programlarının, özellikle hiçbir partinin tek başına iktidara gelemediği koalisyonu muhtaç siyasi ortamlarda, seçmenler nezdinde inandırıcılığının kalmadığı ve bunların yalnızca oy toplamaya yarayan aldatmacalardan ibaret olduğu belirtilmektedir¹⁷⁴.

Bununla birlikte, İngiltere gibi iki partili bir sistemde, koalisyonlara gerek kalmadığı ve dolayısıyla parti programlarını uygulamamak için bir nedenin olmadığı söylenmekte; ancak iki partinin de yerine getiremeyecekleri vaatlerden kaçınarak daha gerçekçi seçim programları açıkladıkları görülmektedir. Böylesi bir durum da parti programlarındaki köklü değişikliklere sebep olabilecek iddiaların törpülenmesine ve partiler arasındaki farkın ortadan kalkmasına neden olmaktadır¹⁷⁵. Parti programları arasındaki farkın silikleştiği iki partili düzenlerde, seçmenlerin tercihlerinde, parti programından ziyade liderlere duyulan güven ve sempati ön plana

¹⁷⁰ Marshall, W. P. (2008). "Eleven Reasons Why Presidential Power Inevitably Expands and Why It Matters". *Boston University Law Review*. Vol. 88, s. 516; *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer*, 343 U.S. 579, 653-54 (Jackson, J., concurring).

¹⁷¹ Teziç, (1980), s. 98.

¹⁷² Kuzu, (1987), s. 127.

¹⁷³ Kuzu, (1987), s. 127.

¹⁷⁴ Gül, (2017), s. 314.

¹⁷⁵ Teziç, (1980), s. 98-99.

çıkmaktadır. Dolayısıyla, her ne kadar partiler demokrasisinde, seçmenlerin tercihlerinde parti programlarının etkili olacağı söylene de liderlerin özellikleri, seçmenlerde uyandırdığı kararlılık ve güven gibi etmenlerin de önemli olduğu açıktır¹⁷⁶.

İktidarın kişiselleşmesinin bir başka önemli sebebi şüphesiz “popülizm”dir. Öğretide oldukça muğlak ve tartışmalı bir kavram olan popülizmin ne olduğuna dair bir konsensus bulunmamaktadır¹⁷⁷. Her ne kadar popülizmin siyasal rejimlere yansması üzerinde mutabakat bulunmasa da öğretideki çoğu yazar tarafından otoriterliğe veya demokrasilerin aşınmasına sebebiyet verdiği belirtilmektedir¹⁷⁸. Bununla birlikte popülizmin bazı temel unsurları üzerinde uzlaşa sağlandığı söylenebilir. İlk olarak popülizm elit karşıtlığına dayanır. İkinci olarak halk ahlaki saflığı temsil ederken elitler yozlaşmışlığı temsil eder. Üçüncü olarak halk temel çelişkilerden arınmış homojen bir bütündür¹⁷⁹ ve ihtiyaçları ortaktır. Dördüncü olarak ise şahsında millî iradeyi temsil eden lidere mistik pozisyon atfedilir¹⁸⁰. Popülist lider, “*halk iradesinin ne olduğunu görece kadar aydınlanmıştır*”¹⁸¹, halkı yalnızca o temsil edebilmektedir ve bu temsil doğrudan olmalıdır¹⁸².

Popülist liderler, halk iradesi veya millet egemenliği gibi kavramları kullanarak halk olarak tanımladığı destekçilerinin haricindekileri dışlarlar ve bunların haklarını ihlal ederler. Ayrıca anayasal kurumları ve anayasal hakları kendine engel olarak görürler ve bunları tanımazlar¹⁸³. Böylesi bir anlayış, kutsallık atfedilen “halk” kavramının karşısına “iç düşmanları” çıkartarak otoriter liderliğe sebep olmaktadır¹⁸⁴. Gerçekten de kutsal halkı temsil eden bir lider figürü söz konusu

¹⁷⁶ Teziç, (1980), s. 99.

¹⁷⁷ Uslu, C. (2021). “Bir İdeoloji Olarak Popülizm”, *Anemon Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 9(1), s. 217.

¹⁷⁸ Mudde, C., Kaltwasser, C. R. (2017). *Populism: A Very Short Introduction*, Oxford University Press. Oxford, s. 79.

¹⁷⁹ Çamurcuoğlu, G. (2019). “Çoğunlukçu Demokrasiye Yöneliş Olarak Popülizm”, *İNÜHFD*, 10(1), s. 278.

¹⁸⁰ Kılınç, Z. A., Haşlak, İ. (2020). “Toplumsal Siyasetleştirilmesi Açısından Bürokratik-Otoriterizm Ve Popülizm”, *Sakarya İktisat Dergisi* 100. Yıl Milli Egemenlik Özel Sayısı, s. 134.

¹⁸¹ Mudde, Kaltwasser, (2017), s. 16.

¹⁸² Kılınç, Haşlak, (2020), s. 134-135.

¹⁸³ Sözen, Y. (2017). “Demokrasi, Otoriterlik ve Popülizmin Yükselişi”, *Boğaziçi Üniversitesi – TÜSİAD Dış Politika Forumu Araştırma Raporu*, s. 22.

¹⁸⁴ Arato, A. (2015). “Political Theology and Populism”, (ed. C. de la Torre), *The Promise and Perils of Populism: Global Perspectives* içinde, University of Kentucky Press, Lexington, s. 51.

olduğunda, muhaliflerin ne olacağı ve liderin ne ile nasıl sorumlu tutulabileceği belirsizdir¹⁸⁵.

İktidardaki popülistlerin demokrasiye ilginç bir meydan okuma sundukları belirtilmekte ve halk kavramına başvuran liberallerden farklı olarak; halkın, dolayısıyla kendilerinin sınırlandırılmayacağı ve halk adına gerçekleşen her eylemin sınırsız ve meşru olduğuna inandıkları ifade edilmektedir¹⁸⁶. Ya da Polonya’da bir PIS meclis üyesinin deyişiyle “*Kanunların üzerinde ulusun çıkarı vardır*”¹⁸⁷.

Popülistlerin, hak ve özgürlüklere ve anayasal denge-fren sistemlerine saldırırken, rekabetçi seçimleri olumladıkları ve hatta liberal demokrasiyi seçimlere indirgeyerek onu kutsallaştırdıklarından bahsedilmektedir. Liberal değerlerden yoksun, salt seçim demokrasisi olarak görülen bu yapılarıdaki seçimlerle ilgili, demokratik bir müessese olarak görülemeyeceği ve otoriterleşmeye yol açacağı iddia edilmektedir¹⁸⁸. Buna ek olarak, millî iradenin tezahürü millî lidere göre, hukuk devleti, özgürlükler ve kuvvetler ayrılığı gibi mekanizmaların önemsiz olduğu¹⁸⁹, dolayısıyla iktidardaki popülizmin, meydan okuduğu demokrasiyi seçimlerden ibaret görerek şekilsel açıdan onu savunduğu söylenebilir¹⁹⁰. Bu nedenle iktidardaki popülistlerin, seçimleri yalnızlaştıracağı; halkı, iktidar karşısında güçlendirecek adımlar atmayacağı ve iddia ettiklerinin aksine halk egemenliğine değil, yöneticilerin egemenliğine yol açacakları belirtilmektedir¹⁹¹. Nitekim Macaristan’ın 2010 sonrasındaki Orban’ın ikinci döneminde “yerli” bir anayasa yapılmış, lakin bu anayasayı, “ulusa danışma” gibi göstermelik girişimlerden sonra halkoyuna sunma gereği bile duyulmamıştır¹⁹².

Çoğulculuk karşıtı bir yapıya sahip popülistler, halkı sadece kendilerinin gerçekten temsil ettiği iddiasını taşımaktadır. Siyasi rakiplerini yozlaşmış ve ahlaksız elitler olarak nitelemelerinin yanında onları asla meşru olarak kabul etmezler. Zira

¹⁸⁵ Sözen, (2017), s. 23.

¹⁸⁶ Espejo, P. O. (2015). “Power to Whom? The People between Procedure and Populism”, *The Promise and Perils of Populism: Global Perspectives* içinde, (ed. C. de la Torre), University of Kentucky Press, Lexington, s. 79.

¹⁸⁷ Müller, J. W. (2018). *Popülizm Nedir?*, (çev. Onur Yıldız) İletişim Yay., İstanbul, s. 74

¹⁸⁸ Sözen, (2017). s. 24.

¹⁸⁹ Finchelstein, F. (2019). *Faşizmden Popülizme* (çev. Ali Karatay), İletişim Yay., İstanbul, s. 24.

¹⁹⁰ Tekin, (2022), s. 60.

¹⁹¹ Sözen, (2017), s. 25.

¹⁹² Müller, (2018), s. 48.

popülist mantığa göre halkın %99'u değil, %100'ü kendileridir¹⁹³. Popülist iktidarlar, kendi emellerine hizmet etmeyen her şeyi halka ve ülkeye yönelik komplolar olarak nitelendirirler. Onlara göre muhalifler bilinçli ya da bilinçsiz dış güçlerin güdümünde hareket ederler ve ülkenin ikbaline gölge düşürürler¹⁹⁴.

Müller'e göre popülist iktidarlar, devlet mekanizmasını gasbederler, kendi destekçilerine siyasi destek karşılığında maddi kazanç veya bürokratik avantaj sağlarlar, yolsuzluk yaparlar ve sivil toplumun üstünde ciddi bir baskı unsuru olurlar. Şüphesiz benzer şeyleri otoriter liderler de yapmaktadır ancak popülistlerin farkı, eylemlerini, halkın temsilcisi olarak halk için yaptıklarını iddia ederek meşrulaştırmaktır¹⁹⁵.

İktidardaki popülistler, ayrıştırma ve kutuplaştırma politikaları çerçevesinde destekçilerini büyük gün olarak tasvir ettikleri bir mücadele için hazırlar. Dolayısıyla yarattıkları çatışma ortamının yüce bir amaç için olduğunu ileri sürerek politikalarına meşru zemin ararlar ve taraftarlarını zinde tutmak isterler¹⁹⁶. Kitlelerine mutlak zafer muştulayan popülistler, kuvvetler ayrılığı gibi mekanizmaları, iktidarı denetleyecek bir sistem değil de ahlaksız elitlerin, vaatlerini yerine getirmemek için uydurdukları bir bahane olarak tasvir ederler. Böylece kuvvetler ayrılığını önemsizleştirmeyi, kamu kurumlarını, mahkemeleri ve sivil toplumu itaat altına almayı hedeflerler¹⁹⁷.

İktidardaki popülistler, konumlarını güçlendirmek ve korumak için yargı erkine saldırarak onun bağımsızlığı ve tarafsızlığıyla ilgili mekanizmaları tahrif eder ve yargıyı kendilerine bağlar. Popülistler, iktidarda uzun süre kaldıklarında ise insan haklarının ve özgürlüklerin muhafızı bağımsız yargı erki, iktidarın koruyucusu ve savunucusu hâline gelerek asıl misyonundan uzaklaşır¹⁹⁸.

¹⁹³ Müller, (2018), s. 15.

¹⁹⁴ Finchelstein, (2019), s. 22-23.

¹⁹⁵ Müller, (2018), s. 16.

¹⁹⁶ Tekin, (2022), s. 61.

¹⁹⁷ Krastev, I. (2017). "Çoğunlukçu Gelecekler", (ed. Heinrich Geiselberger), *Büyük Gerileme: Zamanımızın Ruh Hali Üstüne Uluslararası Bir Tartışma* içinde (çev. Merisa Şahin vd.), Metis Yay., İstanbul, s. 99.

¹⁹⁸ Orhan, S. (2019). "Popülizm, Liberal Demokrasi ve Faşizm Denklemi", *AÜHFD*, 68(4), s. 823-824.

2.2.3. Siyasal Partiler ve Seçim Sistemlerinin Etkisi

Siyasal partiler, her ne kadar eskiye kıyasla iyi bir imaj çizemeseler bile hâlen demokrasilerin *sine qua non* kurumları olarak anılmaktadır. Hatta siyasi partilerin işlevleri ve üstlendikleri rol sebebiyle bugün demokrasi, “partiler demokrasisi” ya da “partiler rejimi” olarak adlandırılmaktadır. Siyasi partilerin önemini vurguladıktan sonra artık onu tanımlayabiliriz: Siyasi partiler “*aynı ya da birbirine yakın düşünce, ideoloji ve felsefeye sahip bireylerin bu düşünce, ideoloji ve projelerini demokratik yoldan iktidara taşımak veya iktidara ortak olmak amacıyla meydana getirdikleri, nispi bir sürekliliğe sahip örgütlü topluluklardır.*”¹⁹⁹.

Oy hakkının genişletilmesi ile sorumlu ve temsili hükûmet prensiplerinin ivme kazanması siyasi partilerin doğuşunda etkili olan faktörlerdendir. Meclislerin, hükümdar karşısında etkisini artırmasıyla beraber meclis üyeleri düşüncelerine göre gruplaşmaya başlamışlardır. Meclisteki bu gruplar, oy hakkının genişletilmesi sonucunda zamanla kurumsallaşmış ve siyasi partilerin günümüzdeki hâlini oluşturmuştur²⁰⁰. 19. yüzyıldaki mücadelelerin asıl hedefi, krallıkla mücadele etme kabiliyeti olan bir parlamento çoğunluğu elde edebilmek veya hükûmet icraatlarına engel olacak bir muhalefet oluşturabilmektir. Ancak otoriter krallıkların zamanla sınırlandırılması ile bu mücadelenin sureti değişecek ve 20. yüzyılda artık, parlamentoda çoğunluğu ele geçirmek amaç olmaktan çıkacak, onun yerine seçim mücadelesinin asıl amacı hükûmeti ele geçirmek olacaktır²⁰¹.

Yürütme organının güçlenmesinde, siyasi partilerin etkisinin ana sebeplerinden birisi de parti disiplini. Öncelikle belirtelim ki siyasi parti liderleri, demokratik tüm rejimlerde, sınırlı bir süre boyunca ve demokratik vasıtalarla göreve gelmektedir. Ancak pratikte, demokratik seçim sisteminin yerine buyurgan devşirme metotlar söz konusu olmaktadır. Otokratik denebilecek bu yapı ise çeşitli seçim hileleri ile gizlenmekte ve az çok demokratik bir görünüş sergilenmektedir²⁰².

¹⁹⁹ Anayurt, (2022), s. 588, 592.

²⁰⁰ Özbudun, E. (1979). *Siyasi Partiler*, Sevinç Matbaası, Ankara, s. 20.

²⁰¹ Mirkine-Guetzevitch, (1938), s. 197.

²⁰² Duverger, M. (1974). *Siyasi Partiler*. (çev. Özbudun, E.), Bilgi Yay., Ankara, s. 191, 203.

Siyasal parti liderliği, “oligarşinin tunç kanunu” gereği doğal olarak oligarşik bir yapı oluşturmaya eğilimlidir²⁰³. Parti içinde, az çok kapalı bir kast, gerçek bir yönetici sınıf ortaya çıkmaktadır. Teoride, siyasal parti liderliği seçimi oligarşik bir yapının oluşmasını engellemeliydi; ancak uygulamada, seçimin bunu kolaylaştırdığı ifade edilmektedir. Zira kitleler, yapıları itibarıyla muhafazakâr oldukları için lidere bağlı olma eğilimi taşırlar ve yeni suretlere şüpheyle bakarlar²⁰⁴.

Özellikle parti liderleri, seçimlere girecek adayları belirlemede başı çekiyorsa, parti içerisindeki ağırlıkları artmaktadır. Böylece yasama organı içerisinde görev yapacak milletvekilleri, bir kişinin inisiyatifiyle seçilmiş olacağından parti disiplini artacaktır. Lakin adaylar, partinin taşra teşkilatları tarafından belirlenmekte ise merkezî yönetimin aday üzerindeki etkisi sınırlanacaktır²⁰⁵.

Sonuç olarak, demokrasilerin olmazsa olmazı siyasi partiler, siyasal sistemi domine etmektedir. Özellikle parlamenter hükûmet sistemlerinde, parlamentodaki çoğunluğa dayanan hükûmet lideri, parti disiplini sayesinde hem yasamaya hem de yürütmeye hâkim olmaktadır²⁰⁶. Bu durum, şüphe götürmeksizin iktidarı muhalefet karşısında, yürütme organını da yasama organı karşısında üstün gören anlayışı güçlendirmektedir. Zira yürütme gücüne sahip olanlar, partilerinin disiplinli yapıları sayesinde, parlamentoya da hâkim olmaktadır²⁰⁷.

Yürütmenin güçlenmesi eğiliminin sebeplerini izah ettikten sonra yürütme erkinin diğer erkler karşısında güçlenmesinin ayrıntılarına değinmek yerinde olacaktır. Yürütmenin diğer organlar karşısında güçlenmesi, ülkeden ülkeye farklı zamanlarda ve koşullarda gerçekteleşmiştir. Örneğin ABD için, 1933’te F. D. Roosevelt’in başkan seçilmesinin ardından *New Deal* (Yeni Düzen) politikasının benimsenmesiyle birlikte bu koridora girildiği ve başkanın, yönetimde egemen olduğu belirtilmektedir. İngiltere’de ise W. Churchill’in 1940’ta başbakan oluşuyla birlikte başbakanlık kurumunun, Avam Kamarası ve kabine karşısında mutlak bir

²⁰³ Anayurt, (2022), s. 627

²⁰⁴ Duverger, (1974), 210.

²⁰⁵ Duverger, (1974), 210.

²⁰⁶ Gül, (2017), s. 313.

²⁰⁷ Kuzu, (1987), s. 116-118.

güce ulaştığı ifade edilirken Fransa'nın ancak 1958 Anayasası ile yürütmenin üstünlüğünü anayasal bir düzene oturttuğundan bahsedilmektedir²⁰⁸.

2.3. Yürütmenin Yasama Karşısında Güçlenmesi

Yürütmenin yasama karşısında güçlenmesi, yasamaya ait yetkilerin yürütme tarafından kullanılması veya bu yetkilerin yürütmeye verilmesi şeklinde olabilmektedir²⁰⁹. Modern çağda yasama, iktidarı denetlemek, bütçeyi kabul etmek ve kanun çıkarmak olmak üzere üç temel işleve sahiptir²¹⁰.

2.3.1. Kanun Yapma İşlevinin Etkisizleşmesi

Geleneksel anlamda kanun çıkarma yetkisi, uzun yıllar boyunca yasamanın sahip olduğu tekel bir işlev olarak ele alınmaktaydı. Zamanla değişen kanun koyma anlayışıyla beraber bu tekel işlevden taviz verilmiş ve kanun çıkarma işlevi, yasama ve yürütme arasında paylaşılmaya başlanmıştır²¹¹. Yasamanın çerçeveyi çizmesi, yürütmenin ise içini doldurmasıyla başlayan süreç, yürütmenin açıkça düzenleme yapma yetkisine sahip olmasına kadar ilerlemiştir. Bu süreçte yürütmenin düzenleme alanına, özellikle I. Dünya Savaşı koşullarının etkisinde ortaya atılan olağanüstü şart teorileriyle birlikte “kanun hükmünde kararname” adı verilen düzenleme araçları dâhil edilmiştir²¹².

20. yüzyıl, parlamentoların, yürütme organlarını kanun gücünde kararname çıkarma yetkisiyle donatarak belli alanlarda yürütmeye yetki devrettiği ve “millî güvenlik, millî ahlak, millî vicdan ve hâlin icabı” gibi joker kavramlarla yürütmenin etki alanını genişlettiği bir yüzyıl olmuştur²¹³. Yürütme, genişleyen etki alanı sebebiyle kanunlarla eş değer düzenleme yapma yetkisine ve özerk düzenleme yetkisine sahip olmuştur²¹⁴. Bu yetkilerle birlikte artık, yasama ve yürütme organlarının, asli ve türev kural koyma yetkisi konusundaki ayırt ediciliği berraklığını kaybetmiş gözükmemektedir²¹⁵. Yürütme, sahip olduğu bu yetkileri,

²⁰⁸ Teziç, (1980), s. 93.

²⁰⁹ Kaplan Arık, A. (2022). *Anayasa Değişirme İktidarının Kötüye Kullanılması*, Hacı Bayram Veli Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, s. 169.

²¹⁰ Özbudun, E. (2022). *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yay., Ankara, s. 299.

²¹¹ Anayurt, (2022), s. 708.

²¹² Anayurt, Ö. (2019). *1958 Fransız Anayasasında Kanun Anlayışı*, Seçkin Yay., Ankara, s. 39.

²¹³ Tanilli, (1985), s. 338.

²¹⁴ Kuzu, (1987), s. 44.

²¹⁵ Kaplan Arık, (2022), s. 171.

yasamayı etkisizleştirmek amacıyla kullanabilmektedir. Gerçekten de yasama, etkinliğini kaybettiği ölçüde siyasal karar mekanizmalarından dışlanabilmektedir²¹⁶.

Özellikle ekonomik politikalar çerçevesinde, yürütmenin hayli geniş yetkilere sahip olduğu belirtilmektedir²¹⁷. Nitekim ABD’de, T. Roosevelt’in ortaya attığı “*hizmet teorisi*²¹⁸”nin zemin hazırladığı *modern başkanlık* kurumuyla birlikte başkanların yetkilerinin artmasının istisna olmaktan çıktığı ve kural hâlini aldığı ifade edilmektedir²¹⁹. Modern başkanlık, 1929 yılındaki Büyük Buhran ve II. Dünya Savaşı’nda ABD başkanı F. D. Roosevelt’in politikalarıyla şeklini almıştır. Başkan F. D. Roosevelt, Kongre’nin etkisiz ve yavaş durumunu fırsata çevirerek ve zaman zaman da zor kullanarak ekonomik sorunlarla mücadele için çok sayıda tasarıyı Kongre aracılığıyla kanunlaştırmıştır. F. D. Roosevelt’in ekonomik krizle mücadele için uyguladığı politikalar, yayımladığı bildiriler ve emirler sonradan *New Deal* adını almıştır²²⁰.

F. D. Roosevelt’in başkanlığı döneminde krizin üstesinden gelmek için tarım ve banka sektörlerine yönelik reformlar sonucunda 65 yeni idari kurum kurulmuş, başkanlık makamı adına çalışan memurların sayısı dörde katlanmıştır²²¹. Yine F. D. Roosevelt, II. Dünya Savaşı’nda Kongre’nin tarafsız pozisyonunu tanımayarak müttefik devletlere destek teklifinde bulunmuştur²²². Ne savaşa ne de ekonomik krize çare bulabilen Kongre, kendine ait yetkileri başkana vermekten kaçınmamıştır. Zira, Kongre’nin ikili yapısı gereği karar alma süreçlerinde yaşanan yavaşlık, hızlı karar alınması gereken zamanlarda başkanın yasama faaliyetlerine müdahalesine neden olmuştur. Bu sürecin sonunda başkanlar, çıkarılan yasaların çoğuna öncülük eder

²¹⁶ Akartürk, A. (2020). “2017 Anayasa Değişikliğinin Parlamentosuzlaştırma Etkisi Üzerine,” *YÜHFD*, 17(1), s. 23.

²¹⁷ Gül, (2017), s. 267.

²¹⁸ Ulusun mutlak çıkarına olan bir eylemin başkanın yetkisiz olduğu gerekçesiyle gerçekleştirilememesi kabul edilemezdir. Roosevelt, kendinden önceki başkanların daha önce hiç yapmadığı bir şey olarak yürütme organının gücünü oldukça genişlettiğini belirtir. Bir başka deyişle toplumun çıkarı için anayasa ve yasalar tarafından açıkça yasaklanmayan her eylemde bulunduğunu ifade eder. Ayrıntılı bilgi için bk. Nomer, (2013), s. 20-27.

²¹⁹ Rudalevige, A. (2006). *The New Imperial Presidency: Renewing Presidential Power after Watergate*, The University of Michigan Press, Michigan, s. 40.

²²⁰ Nomer, (2013), s. 27, 29.

²²¹ Tanıyıcı Ş., Akgün B. (2008). *Amerikan Başkanlığı Cumhuriyetten İmparatorluğa*, Orion Kitabevi, Ankara, s. 94.

²²² Nomer, (2013), s. 28.

hâle gelmiştir²²³. Hatta Lyndon B. Johnson ve Richard M. Nixon gibi başkanların dönemlerinde, “imparator başkanlar”ın Kongre’yi gölgede bırakarak âdeta silikleştirdiği iddia edilmiştir²²⁴. F. D. Roosevelt ile başkanlar, artık kendi politikalarını belirleyen, takip eden ve bu politikalara aykırı kararları veto eden figürlere dönüşmüştür. Bu yeni model başkanlığa da *modern başkanlık* ismi verilmiştir. Modern başkanlık ile yetkileri artan başkanın, hesap verme yükümlülüğü azalmıştır²²⁵.

Amerikan Anayasasıyla ilgili değerlendirmelerde bulunan Edward Corwin de Anayasa’nın, yürütmenin en üstün güç olan yasamaya tabi olduğu fikri ile halkın yasamada *temsil edildiği* ancak yürütmede *cisimleştiği* fikrinin mücadelesini yansıttığından bahseder. Ona göre her ne kadar bu mücadele hiçbir zaman sona ermediyse de ABD başkanlık kurumu tarihi, bir genişleme tarihidir ve genel olarak ağırlık kazanan görüş ikinci görüş olmuştur²²⁶. Nitekim başkanlık rejiminde yasama ve yürütmenin karşılıklı siyasi konumları incelendiğinde, yürütmenin yasamaya üstün olduğu ve bu üstünlük dolayısıyla rejimin “başkanlık” olarak adlandırıldığı belirtilmektedir²²⁷. Gerçekten Başgil de başkanların, eski hükümdarların haşmetini hatırlatacak ve modern diktatörlükleri özendirecek nitelikte yüksek otoriteye ve nüfuza sahip olduğunun altını çizmiştir²²⁸. Nihayet ABD’de başkanın konumuyla ilgili olarak T. Roosevelt, başkanın hem bir kral hem de bir başbakan olduğunu ifade etmiştir²²⁹.

ABD’de, özellikle bürokrasinin genişlemesi sonucunda idari işlere hız kazandırmak amacıyla uygulamaya konulan “*başkanlık kararnameleri* (executive orders)”²³⁰, yasamanın kanun yapma işlevinin etkisizleşmesine yönelik tipik bir örnektir. Başkanlık kararnameleri, Anayasa’da başkana açıkça kararname çıkarma yetkisi verilmemiş olmasına rağmen ABD Anayasası’nın II/3. maddesinde “*gerekli ve uygun gördüğü önlemleri almak ve Kongre’ye sunmak*” şeklinde ifade edilen

²²³ Greenstein, F. I. (2009). *The Presidential Difference: Leadership Style From Fdr to Barack Obama*, Princeton University Press, New Jersey, s. 3.

²²⁴ Lijphart, (1996), s. 71.

²²⁵ Nomer, (2013), s. 29.

²²⁶ Corwin, E. S. (1957). *The President, Office and Powers*, NYU Press, s. 307.

²²⁷ Gül, (2017), s. 146.

²²⁸ Başgil, A. F., (2019). *Esas Teşkilat Hukuku*, Yağmur Yay., İstanbul, Cilt 1, s. 314.

²²⁹ Gül, (2017), s. 162.

²³⁰ Anayurt, (2022), s. 475.

yürütme görevlerine dayandırılmıştır²³¹. 1793'te George Washington tarafından çıkarılan "Tarafsızlık Bildirgesi"²³² anayasal dayanaktan yoksun ilk kararname örneği olarak gösterilmektedir. Söz konusu kararname ile Fransa ve Britanya arasındaki savaşta, Amerikalılara tarafsız kalma uyarısında bulunulmuş ve bildirgeyi ihlal edenlerin kovuşturulmasına ilişkin adli mercilere talimat verilmiştir²³³.

Başkanlık kararnameleri ile mevcut kanunlarda değişiklik yapılabilmekte, hatta daha önce kanunla düzenlenmemiş bir konu ilk defa düzenlenebilmektedir²³⁴. Ayrıca ABD başkanlarının kararname yetkisi, parlamenter ve yarı başkanlık sistemlerindeki mevkidaşlarına kıyasla çok daha güçlü olabilmektedir. Zira ABD başkanlarının, yürütme yetkisini paylaşmak zorunda olduğu yürütmenin başka bir kanadı yoktur ve parlamento istemese bile başkan, görevini ifa etmeye devam etmektedir²³⁵. Anayasal dayanağı hayli tartışmalı olan bu müessese, başkanlar tarafından, yürütmenin sınırını aşacak şekilde yasamayı ilgilendiren ve bireylerle ilgili konularda kullanılmaya başlandığı için tartışmalar şiddetlenmiştir²³⁶.

Gerçekten de kamu düzeninin ciddi şekilde sarsıldığı ve mali krizin yaşandığı dönemlerde, başkanların kararname aracına sık başvurduğu görülmektedir²³⁷. Olağanüstü şartlarda, Kongre'nin yavaşlığını fırsat bilerek yetkilerini genişletmekten çekinmeyen ABD başkanlarından Lincoln, Kongre'nin toplantıda olmamasını sebep gösterip üç ay boyunca devleti kararnameler ile yönetmiştir. Üç ay sonra toplanan Kongre'den ise gerçekleştirdiği eylemlerini geriye dönük olarak onaylamasını istemiştir. Lincoln ve akabindeki diğer başkanlar, politikalarını başkanlık makamının yetkilerini artırmaya yönelik inşa etmişlerdir²³⁸. Başka örneklerde ise Lincoln, savaşı gerekçe göstererek "*habeas corpus*" güvencesini birçok defa herhangi bir yasal altyapı olmaksızın askıya almıştır²³⁹.

²³¹ Anayurt, (2022), s. 474.

²³² Presidential Proclamation of Neutrality, April 22, 1793.

<https://founders.archives.gov/documents/Washington/05-12-02-0371> (E. T. 20.06.2023)

²³³ Aslan, V. (2020). *Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda ve Türkiye'de Devlet Başkanlarının Kararname Yetkisi*, On İki Levha Yay., İstanbul, s. 154-155.

²³⁴ Gözler, K. (2020). *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, Cilt 2, Ekin Yay., Bursa, s. 368.

²³⁵ Aslan, (2020), s. 73.

²³⁶ Anayurt, (2022), s. 475.

²³⁷ Chu, V. S., Garvey, T. (2014). "Executive Orders: Issuance, Modification, and Revocation", *Congressional Research Service CRS Report*, s. 2-3

²³⁸ Anayurt, (2022), s. 475.

²³⁹ Aslan, (2020), s. 155.

Olağanüstü dönemler başta olmak üzere ABD’de başkanın “lider” pozisyonuna Kongre’nin ses çıkarmaması ve krizle mücadele çerçevesinde alınan kararların uygulanmasına rıza göstermesi, geçmişte olduğu gibi günümüzde de sıkça görülmektedir²⁴⁰. Başka bir deyişle başkanlık kararnamelerinin, başkanın gücünü artırdığı ve ülkenin tek yanlı yönetilmesinde kullanıldığı ifade edilmektedir²⁴¹. Bu nedenle günümüz ABD başkanlarının, bazı yazarlar tarafından zayıftan güçlüye doğru değil, belki güçlüden daha güçlüye doğru yapılan bir sınıflandırma ile kategorize edilmesinin daha gerçekçi olduğu belirtilmektedir²⁴². Gerçekten de II. Dünya Savaşı’nın başlamasından itibaren ABD başkanları geniş düzenleme yetkisine sahip olmuştur. Nitekim F. D. Roosevelt tarafından 1942 yılında çıkarılan bir başkanlık kararnamesi ile Japonya kökenli 110.000’den fazla insan, toplama kamplarına gönderilmiştir. Kararnameye göre insanlar, faaliyetleri veya ülkeye sadakat gösterip göstermedikleri dikkate alınmaksızın sadece kökenleri sebebiyle bu muameleye maruz kalmışlardır²⁴³. Anayasal ve yasal dayanağı olmaksızın Japonya kökenlileri toplama kamplarına gönderen söz konusu kararname, Amerikan Yüksek Mahkemesi’nce değerlendirilmiş ve *Korematsu v. United States* kararı ile Anayasa’ya aykırı bulunmamıştır. Mahkeme, Japonya İmparatorluğu ile savaş hâlinde bulunulması sebebiyle bu tedbirin uygulandığını ve kısıtlı zaman içerisinde kimin sadık kimin sadakatsiz olduğunu belirlemenin mümkün olmadığını belirterek oy çokluğu ile tedbirin anayasal olduğuna hükmetmiştir²⁴⁴. Her ne kadar başkanlık kararnameleri, türev nitelikte ve hukuki olarak kanunun altındaysa²⁴⁵ da kanunların ne ifade ettiği genelde net olmadığı için başkanlara geniş bir hareket alanı oluşturulduğu belirtilmiştir²⁴⁶. Özellikle bu konuyla ilgili 1793 yılından beri yayımlanan kararname sayısının 13.000’den fazla olması dikkat çekmektedir²⁴⁷.

Yine anayasal dayanağı olmayan bir başka ABD uygulaması “*başkanın imza beyanı* (residential signing statement)” müessesesidir. Bu yolla başkan, bir nevi

²⁴⁰ Aslan, (2020), s. 155.

²⁴¹ Tanıyıcı, Akgün, (2008), s. 150.

²⁴² Morgenstern, S., Polga-Hecimovich, J., Shair-Rosenfield, S. (2013). “Tall, Grande, or Venti: Presidential Powers in the United States and Latin America”, *Journal of Politics in Latin America*, 5(2), s. 38.

²⁴³ Aslan, (2020), s. 157-158.

²⁴⁴ *Korematsu v. United States*, 323 U.S. 214 (1944), s. 223-224.

²⁴⁵ Anayurt, (2022), s. 476.

²⁴⁶ Nomer, (2013), s. 76.

²⁴⁷ Tanıyıcı, Akgün, (2008), s. 150.

kanunun yorumunu yaparak -çoğu zaman da yasanın uygulanmasını kısıtlayarak²⁴⁸- ve nasıl anlamlandırılması gerektiğini belirterek yasamanın kanun yapma işlevine dolaylı yoldan müdahale etmiş olmaktadır²⁴⁹. Bazen de başkanın imza beyanı nedeniyle onaylanan yasanın kimi yerlerinin uygulanması imkânsız hâle gelebilmektedir. ABD başkanlarından Ronald Reagan 71, Bill Clinton 105 ve George Walker Bush 500 yasal düzenleme aleyhine imza beyanı yetkilerini kullanmışlardır. Kongre’den bekledikleri desteği göremeyen başkanlar, bu yetkilerini âdeta bir kısmi veto olarak kullanabilmektedirler²⁵⁰.

Çıkan yasalardaki benimsemediği hükümlerin uygulanmaması konusunda, personeline ve kuruluşlara talimat veren başkan, yasamanın kanun yapma işlevini açıkça gasbilmektedir. Nitekim George W. Bush, imza beyanı yetkisini kullanırken çıkan yasaların, ancak başkanın anladığı şekilde yorumlanması ve uygulanması gerektiği prensibine dayanarak başkanlığının ilk beş yılında 750’den fazla yasayla ilgili imza beyanında bulunmuştur. Yine Bush yönetimi, işkencenin her durumda yasaklanmasına yönelik yasanın, işkence ile ilgili kısmının imza beyanı yöntemiyle yok sayılmasını sağlamıştır²⁵¹.

Fransa’da, 1958 Beşinci Cumhuriyet Anayasası ile yürütmenin düzenleme yapma yetkisini artırdığına şahit olunmaktadır. 1958 Anayasası, güçlü yürütme anlayışını temele alarak uzun yıllar Fransız kamu hukukuna hâkim olmuş yasamanın konu bakımından sınırsızlığı ilkesini normatif alanda sonlandırmıştır. Artık, Anayasa’nın kanun alanı olarak belirtmediği konularla ilgili yasamanın kanun çıkartma yetkisi elinden alınmıştır²⁵². Kanun dışı kalan alanlarda ise yürütmenin sahip olduğu “özerk” yetki, yani “*saklı düzenleme yetkisi*” Anayasa tarafından

²⁴⁸ Tanıyıcı, Akgün, (2008), s. 147.

²⁴⁹ Anayurt, (2022), s. 474.

²⁵⁰ Tanıyıcı, Akgün, (2008), s. 147-148.

²⁵¹ Afganistan’da ele geçirilen El Kaide üyeleri ve Taliban mensupları ile ilgili gözaltında bulundukları süre boyunca uygulanan soruşturma usullerinin işkenceye vardığı iddiaları uyarınca Kongre, yürütmeye çeşitli uyarılarda bulunmuştur. Bush yönetiminin bu uyarıları dikkate almaması üzerine 2005 yılında Kongre, Başkan Bush’un ve yardımcısı Cheney’in tüm aksi çabalarına rağmen işkencenin her durumda yasaklandığına ilişkin yasayı büyük bir çoğunlukla kabul etmiştir. Bush, yasayı onaylamış ancak hemen akabinde söz konusu imza beyanıyla ulusal güvenliği gerekçe göstererek yasadaki sorgulama usullerine ve getirilen yasaklara uymayabileceğini ifade etmiştir. Ayrıntılı bilgi için bk. Tanıyıcı, Akgün, (2008), s. 148-150.

²⁵² Gözler, (2020), Cilt 2, s. 369.

koruma altına alınmıştır. Böylece, yasamanın kanun koyma yetkisi “*omnipotence*” (sınırsız) yetkiden “*tahsisli yetki*” ye dönüştürülmüştür²⁵³.

“Hukuksal devrim” nitelemesine konu olan 1958 Anayasasıyla birlikte yürütme organı, belirli konularda, kanuna dayanmadan, objektif, genel, kişilik dışı ve süreklilik arz eden kurallar koyabilme yetkisine sahip olmuştur²⁵⁴. Anayasa’nın 37. maddesine göre 34. maddede başlıklar hâlinde sayılan kanun alanının dışındaki konularda, yürütme organı hukuken tam yetkili kılınmıştır²⁵⁵. Üstelik Anayasa, yürütmenin düzenleme alanına yasama tarafından yapılabilecek olası müdahaleleri önleme amacıyla yürütme organını çeşitli araçlarla donatmıştır²⁵⁶. İlk olarak yürütme, bir kanun teklifinin ya da kanun tasarısının parlamentoda görüşüldüğü anda, bu metnin kendi özerk düzenleme alanına girdiğine ilişkin “kabul edilmezlik itirazı”nda bulunabilir. Eğer bu itiraz meclis başkanlığınca kabul edilmezse ortaya çıkan “anayasal konu uyuşmazlığı” meclis başkanı veya başbakan tarafından Anayasa Konseyi’ne taşınabilmektedir. Böyle bir durumda Konsey, düzenleme yetkisinin kime ait olduğunu tespit etmekle yetinir²⁵⁷.

İkinci durum, bir kanun teklifine veya kanun tasarısına kabul edilmezlik itirazında bulunulmadığı ve ilgili metin yayımlanmadan önce Anayasa Konseyi tarafından önleyici denetim yolunun işletilmediği hâllerde geçerlidir. Şöyle ki hükûmet, yayımlanan bir kanunun çeşitli hükümlerinin kendi özerk alanına dâhil olduğu iddiasındaysa bu hükümlerin, “*başbakanlık kararnamesi*” müessesesiyle kanun alanının dışına çıkartılmasını sağlayabilir. Bu yola da “kanun dışına çıkartmak” anlamında “*deklaman yolu*” denilmektedir. Böylece kanunlaşan bir özerk kararname konusu metin, hükûmetin tercihiine göre başbakanlık kararnamesi yoluyla değişikliğe maruz kalabilecektir. Ayrıca bu yolun işletilebilmesi için Anayasa Konseyi’ne başvuru yapılması gerekmektedir²⁵⁸.

Sonuç olarak 1958 Anayasasıyla birlikte asli kural koyma yetkisinin yasamaya ait olduğu genel ilkeden uzaklaşmıştır²⁵⁹. Böylece 1958 Fransız

²⁵³ Anayurt, (2019), s. 19.

²⁵⁴ Anayurt, (2019), s. 43-44.

²⁵⁵ Gözler, (2020), Cilt 2, s. 371; Anayurt, (2019), s. 29-30.

²⁵⁶ Anayurt, (2019), s. 56.

²⁵⁷ Anayurt, (2019), s. 72.

²⁵⁸ Anayurt, (2019), s. 74-75.

²⁵⁹ Özbudun, (2019), s. 22.

Anayasası'na göre yürütmenin düzenleme yetkisi asıl, parlamentonun yasama yetkisi ise istisnadır²⁶⁰. Ayrıca belirtilmelidir ki Beşinci Cumhuriyet'in kuruluşundan itibaren Fransa'daki yasama-yürütme dengesi, İngiltere'deki ilişkiye benzer şekilde yürütmenin üstünlüğüne doğru kaymıştır. Bunun sebebi olarak ise Fransız başkanlarının ve kabinelerinin, daima güçlü parlamento çoğunlukları tarafından desteklenmesi gösterilmektedir²⁶¹.

Yürütmenin kanun yapma faaliyetine ortak olması sonucu, kanunlaşan metinlerde, yasamanın giderek pasif hâle geldiği görülmektedir. Yürütmenin, özellikle parlamenter rejimlerde, meclisteki çoğunluğa dayanarak istediği kanunları yasamadan kolayca geçirdiği bir gerçektir²⁶². Hatta Esen'e göre "*kanunu yapmak yürütme organının işi haline gelmiştir*"²⁶³. Bu durum, devleti hukukla bağlı kılmayı fiilen imkânsızlaştırmaktadır. Bunun pratik manası, kuvvetler ayrılığının yerini kuvvetler birliğinin almasıdır²⁶⁴. Bugün için İngiliz parlamentarizminde, parlamento önüne gelen kanun taslaklarının %85'ini tasarılar, %15'ini kanun teklifleri oluşturmaktadır. Nitekim kanunlaşmış metinlerin %85'ini de kanun tasarıları oluşturmaktadır²⁶⁵. Hatta Olson, çoğu demokratik ülkede, kabul edilen kanunlar arasında, kanun tasarılarının %90'lara yaklaştığını ifade etmektedir²⁶⁶. Yine Almanya'da, üç yasama dönemi boyunca, parlamento önüne 1319 tasarı ve 972 teklif gelmiş ve bunların arasından kanunlaşanların üçte ikisini kanun tasarıları oluşturmuştur. Fransa'da ise 1947 ile 1955 yılları arasındaki kanunlaşan metinlerin %70'i kanun tasarıları olmuştur²⁶⁷. Bu sürecin sonunda açıkça görülmektedir ki yasamanın işlevini yitirmesiyle birlikte yasama ve yürütme dengesi, yürütme lehine bozulmaktadır²⁶⁸.

Gerçekten de parlamentoculuğun ana yurdu İngiltere'de, yürütmenin, yasama tarafından verilen düzenleme yetkisiyle koyduğu bir kısım kurallar, doğrudan kanun hükmündeyken bir kısım da parlamentonun onayına tabi olmakta ve nihayet bazıları

²⁶⁰ Tanilli, (1985), s. 344.

²⁶¹ Lijphart, (1996), s. 74.

²⁶² Gül, (2017), s. 41.

²⁶³ Esen, B. N. (1970). *Anayasa Hukuku: Genel Esaslar*, Ayyıldız Matbaası, Ankara, s. 194.

²⁶⁴ Erdoğan, (2017), s. 223; Gözler, (2020), Cilt 1, s. 617.

²⁶⁵ Gül, (2017), s. 266.

²⁶⁶ Olson, D. M. (1994). *Democratic Legislative Institutions: A Comparative View Comparative Politics Series*, M.E. Sharpe, New York & London, s. 84.

²⁶⁷ Özkol, (1969), s. 64.

²⁶⁸ Kaplan Arık, (2022), s. 172.

da kendiliğinden geçerlilik kazanmaktadır²⁶⁹. Yine 1958 Fransız Anayasası, III. ve IV. Cumhuriyet dönemlerinde, yasama organının, yürütmenin uhdesine kanun hükmünde kararnameleri çıkarma yetkisini vererek kendi yetkilerine getirdiği sınırlamaları âdeta tescil ettiği belirtilmektedir²⁷⁰. Tanilli'nin ifadesiyle “*Kesin çerçeveli kanunların egemenliği, yerini tepeden inme kararcılığa bırakmıştır artık*”²⁷¹. Öyle ki meclislerin tüm işlevi, kapalı kapılar arkasında alınan ve hatta yerine getirilen kararları sonradan tescil etmek suretiyle meşruluk kazandırma makamına indirgenmiştir. Böylelikle, “*demossuz (halksız) demokrasiye*”²⁷² parlamentosuz parlamentarizm eşlik etmektedir. Artık, güçler dengesinde, yürütme organı üstün duruma geçmiş ve devletin “motor organı” olmuştur²⁷³. Gerçekten de güçlenen yürütme karşısında etkisizleşen parlamentolar, yasama işlevlerini yitirmeseler bile hayli geriletmişler ve prestijlerini zayıflatmışlardır²⁷⁴. Böylesi bir tablo karşısında ise parlamento görüşmeleri büyük bir anlam erozyonuna uğramış ve meclis toplantıları formaliteden ibaret hâle gelmiştir. Dolayısıyla yürütmenin, parlamenter sistemlerde, kanun metinlerini hazırlayan tek organ olduğunu söylemek abartılı olmayacaktır²⁷⁵.

2.3.2. Bütçe Denetimi İşlevinin Etkisizleşmesi

Kuvvetler ayrılığına dayanan modern demokrasilerde, bütçeyi kabul etme ve denetleme yetkisi, yasama organına tanınmaktadır²⁷⁶. Bütçe, devletin bir yıl içindeki gelir ve giderlerini tahmini olarak belirleyen ve harcama yapılmasına, gelirlerin toplanmasına imkân tanıyan bir kanundur²⁷⁷. Parlamentoların bütçe işlevi, tarihsel olarak kanun koyma işlevinden daha önce ortaya çıkmıştır²⁷⁸. Gerçekten de İngiltere halkı, kanun yapma işlevine sahip olmadan önce vergi koyma yetkisine sahip olmak istemiştir. Bir başka deyişle halk, krala karşı kendilerini öncelikle mali konularda

²⁶⁹ Uygulamada, meclislerin iptal yetkilerini kullanmalarına dikkat çekmek için özel bir komisyon kurulmuştur. Ancak bu komisyonun 8 yıl boyunca 7000 kaide karar incelemesine rağmen yasamanın dikkatine sadece 73 defa başvurmuş olması değerlendirildiğinde bu denetimin fiilen geçerlilik taşımadığı anlaşılmış olur. Bk. Özkol, (1969), s. 61.

²⁷⁰ Teziç, (1980), s. 97.

²⁷¹ Tanilli, (1985), s. 338.

²⁷² Bk. Maurice, D. (1969). *Halksız Demokrasi*, (çev. Özü, İ.) İstanbul.

²⁷³ Tanilli, (1985), s. 333, 338.

²⁷⁴ Gül, (2017), s. 295.

²⁷⁵ Gül, (2017), s. 266.

²⁷⁶ Eren, (2022), s. 820.

²⁷⁷ Gözler, (2020), Cilt 1, s. 962.

²⁷⁸ Akartürk, (2020), s. 20.

korumak istemiştir²⁷⁹. Mutlak monarşiye karşı yürütülen mücadeleler sonucunda 1215 tarihli Magna Carta ile kamu harcamaları ve gelirleriyle ilgili olarak temsili meclislerin, vatandaşlara ne gibi yükümlülükler yükleyeceğine ilişkin sürecin sonunda bütçe hakkı, siyasi hayata girmiştir²⁸⁰. 1688 tarihli Bill of Rights ile de kralın vergi toplama yetkisi parlamentolara verilerek parlamentoların bütçeyle ilgili yetkileri büyük ölçüde kurumsallaşmıştır²⁸¹. 19. ve 20. yüzyıllarda, “bütçenin genelliği ilkesi”, “bütçenin birliği ilkesi” ve “ödeneklerin ihtisası ilkesi²⁸²” gibi ilkelerin benimsenmesiyle birlikte bütçe hakkı, parlamenter sistemlerin asli unsuru hâline gelmiştir²⁸³.

Parlamentoların bütçe tekliflerini reddetmesi, parlamenter sistemlerde hükûmetin düşmesine, ABD başkanlık sisteminde ise başkanın yürüteceği siyasetin felç olmasına neden olur²⁸⁴. Günümüzde, yürütmenin güçlenmesi eğiliminin bir sonucu olarak yasamanın bütçe işlevinde büyük sapmalar görülmektedir. Nitekim parlamenter rejimlerde, yasamada en çok sandalyeye sahip partinin genel başkanına başbakanlık görevi verileceği düşünüldüğünde parlamentonun bütçe işlevini, tek parti iktidarlarına karşı kullanabilmesi mümkün gözükmemektedir. Zira bütçe işlevi, parlamenter rejimler için koalisyon ortaklarından birinin desteğini çektiği durumlar için kullanılabilir bir mekanizma olarak durmaktadır.

Gerçekten de bütçe işlevi bugün bazı devletler için anlamını kaybetmiştir. Özellikle bütçenin reddedilmesi durumunda olacaklardan yürütmeyi korumak için yapılan anayasa değişiklikleri burada önemli gözükmemektedir. Nitekim Dominik Cumhuriyeti’nde, Honduras’ta, Guatamala’da, Kolombiya’da, Venezuela’da²⁸⁵, Uruguay’da, Güney Kore’de, Endonezya’da, Myanmar’da, Panama’da ve Türkiye’de bütçe kanununun reddedildiği durumlarda bir önceki yılın bütçesi geçerliliğini korumaktadır. Kosta Rika’da, Paraguay’da, Ekvador’da, Peru’da, Şili’de ve Arjantin’de ise reddedilen bütçe aynen yasalaşmaktadır²⁸⁶. Böyle bir durum ise

²⁷⁹ Gözler, (2020), Cilt 1, s. 963.

²⁸⁰ Kara, F. (2014). “Parlamento ve Çok Yıllı Bütçeleme: Türkiye Örneği”, *Yasama Dergisi*, Sayı 27, s.132.

²⁸¹ Akartürk, (2020), s. 21.

²⁸² Gözler, (2020), Cilt 1, s. 964-965.

²⁸³ Kara, (2014). s. 132.

²⁸⁴ Gözler, (2020), s. 963.

²⁸⁵ Anayurt, (2022), s. 463.

²⁸⁶ Kaplan Arık, (2022), s. 177.

parlamentonun varoluş sebebiyle açık bir çatışma hâlinindedir. Zira parlamentolar, tarihsel olarak kanun yapmak için değil, bütçe yapmak ve vergi toplanmasına izin vermek amacıyla ortaya çıkmışlardır. Dolayısıyla bütçe yetkisinden soyutlanmış bir parlamento, parlamento değildir²⁸⁷.

2.3.3. Siyasal Denetim İşlevinin Etkisizleşmesi

Yasamanın yürütme üzerinde sahip olduğu işlevlerden bir diğeri de siyasal denetim işlevidir. Yasama organının denetim ve bilgi edinme araçları genel olarak gensoru, meclis araştırması, soru ve meclis soruşturması şeklinde ifade edilmektedir²⁸⁸. Yasamanın sahip olduğu denetim işlevi, demokratik hayatın en güçlü sağlayıcılarından biri olarak gösterilmiştir²⁸⁹. Gerçekten de yasama, yürütmeyi kontrol etme kapasitesine sahip tek kurum olarak görülmüştür²⁹⁰. Yasamanın denetim araçlarından genel görüşme ve soru mekanizmaları, yürütmenin siyasi sorumluluğunun sağlanmasından ziyade bilgi edinme amacıyla kullanıldığı²⁹¹ için bu başlık altında incelenmeyecektir.

ABD saf başkanlık sisteminde, kuvvetlerin sert ayrılığı gereği yasamanın yürütme üzerinde siyasal denetim işlevi bulunmamaktadır. Yalnızca *impeachment* (suç isnadında bulunma) olarak isimlendirilen cezai sorumluluk Kongre tarafından işletilebilmektedir. Bu sorumluluk türünün işletilebilmesi için ilk olarak Temsilciler Meclisi tarafından basit çoğunlukla suçlama kararı alınır. Ardından Senato’da yapılan yargılamanın sonucunda Senato üyelerinin 2/3’ünün oyuyla başkanın suçlu olduğu belirtilirse başkanın görevi sona ermiş olur. Ancak belirtmek gerekir ki buradaki sorumluluk türü ceza hukuku çerçevesine sığmayan bir sorumluluktur. Nitekim Anayasa’ya açıkça aykırı olan eylem ve işlemler de bu sorumluluğun işletilmesine sebep olmaktadır²⁹².

Yapılan işlemlerin ağırlığı ile kamuoyunun tepkisi birleştiğinde impeachment sorumluluğu siyasi bir boyut kazanabilmekte ve başkanın istifasına yol

²⁸⁷ Gözler, K. (2021). *Türk Anayasa Hukuku*, Ekin Yay., Bursa, s. 759.

²⁸⁸ Anayurt, (2022), s. 425.

²⁸⁹ Kaplan Arık, (2022), s. 176.

²⁹⁰ Fish, M. S. (2006). “Stronger Legislatures, Stronger Democracies,” *Journal of Democracy*, 17(1), s. 12.

²⁹¹ Özbudun, E. (1962). *Parlâmenter Rejimde Parlâmentonun Hükûmeti Murakabe Vasıtaları*, AÜHF Yay. No.171, Ankara, s. 47, 51, 52.

²⁹² Anayurt, (2022), s. 481.

açabilmektedir. Bununla birlikte impeachment süreci ve şartların ağırlığı göz önüne alındığında bu yoldan sonuç almanın imkânsız olduğu belirtilmektedir. Gerçekten de bu yol psikolojik bir gözdağından ve sembolik bir nitelikten ibaret gözükmektedir²⁹³. Nitekim bugüne kadar 46 başkan²⁹⁴ arasından yalnızca üç tanesi hakkında Temsilciler Meclisi suçlamada bulunmuştur. Ancak Senato’da 2/3 çoğunluk elde edilemediği için bu sorumluluk işletilememiştir. Bu üç başkan arasından ise yalnızca Richard Nixon, Temsilciler Meclisi’nin suç ithamından önce istifa etmiştir. Dolayısıyla impeachment sorumluluğunun siyasal denetim işlevine sahip olduğunu söylemek oldukça güç gözükmektedir. Sonuç olarak denebilir ki ABD sisteminde, başkanın siyasal sorumluluğu yalnızca halka karşıdır²⁹⁵.

Meclis araştırması mekanizması, yasama organının kanun yapma, yürütmeyi denetleme veya yargısal nitelikteki yetkileri içeren belirli bir konu hakkında bilgi edinmek amacıyla kendi üyelerinden oluşan bir komisyon vasıtasıyla yapılan inceleme olarak tanımlanabilir²⁹⁶. İlgili komisyon, gerekli araştırmaları yaptıktan sonra toplanan bilgiler bir rapor hâlinde meclise sunulmaktadır. Ardından meclis, komisyon raporunu genel kurulda görüşerek gerekli kararları almaktadır²⁹⁷. Meclis araştırması en geniş anlamda yasama organının bilgi edinmesini sağlamaya yönelik bir araçtır. Ancak çeşitli yetkileri olan yasama organının, bilgi edinme ihtiyacı da kullanılan yetkinin türüne göre değişebilmektedir. Bu farklı amaçlar doğrultusunda meclis araştırması, “teşrii (yasama) araştırma(sı)”, “siyasal araştırma” ve “yargısal araştırma (soruşturma)” olarak üç gruba ayrılmaktadır²⁹⁸. Yasama araştırması, parlamentonun, herhangi bir konuyu kanunlaştırmadan önce kendi üyelerinden oluşan bir komisyon aracılığıyla bilgi edinme ve inceleme yapma faaliyetine denmektedir²⁹⁹. Bu araştırma türünün, parlamentonun siyasal denetim işleviyle ilgili olmadığı açıktır. Yargısal araştırma (soruşturma), yasama organının yargısal nitelikteki yetkilerine işaret eder³⁰⁰. Türk öğretisinde bu üçüncü tür meclis

²⁹³ Anayurt, (2022), s. 456.

²⁹⁴ https://tr.wikipedia.org/wiki/Joe_Biden (E.T. 19.10.2022)

²⁹⁵ Anayurt, (2022), s. 480-481.

²⁹⁶ Onar, E. (1977). *Meclis Araştırması*, AÜHF Yay., No. 419, Ankara, s. 1.

²⁹⁷ Gözler, (2020), Cilt 1, s. 950.

²⁹⁸ Onar, (1977), s. 5-6, Özbudun, (1962), s. 99.

²⁹⁹ Onar, (1977), s. 6.

³⁰⁰ Onar, (1977), s. 9.

araştırmasına “meclis soruşturması”³⁰¹, ABD sisteminde ise “impeachment” ismi verilmektedir³⁰². Siyasal araştırma ise yürütme organının politikaları ve işlemleriyle ilgili bilgi edinme amacıyla yapılan meclis araştırması türüdür³⁰³.

Belirtilmelidir ki yargısal araştırma (*soruşturma*), yürütme organının siyasal denetimini sağlamaya yönelik siyasal araştırmadan farklıdır. Zira, her şeyden önce siyasal araştırmada amaç, yürütme organının belli bir konudaki tutumunun yasama organının istediği çizgide olup olmadığını tespit etmekken yargısal araştırmada (*soruşturma*), başkanlık sisteminde başkanın, parlamenter sistemlerde başbakan veya ilgili bakanın belli bir konuda görevine ilişkin suç işleyip işlemediğine yönelik bilgi edinilmesi söz konusudur. Yani meclis soruşturması yargısal bir karakter gösterdiği hâlde diğeri, siyasal bir kimliğe sahiptir³⁰⁴. Sonuç olarak meclis araştırması türlerinden yargısal araştırma (*soruşturma*), cezai sorumluluğun sağlanmasına yönelik bir araç olup yukarıda *impeachment* müessesinde cezai sorumluluğun aşılmasıyla ilgili yapılan açıklamalar burada da geçerlidir. Dolayısıyla yasamanın siyasal denetim işleviyle ilgili esas olan meclis araştırması, siyasal araştırma olarak değerlendirilebilmektedir.

Siyasal araştırma sonucunda hazırlanan raporun genel kurulda sadece görüşülmesi ve bir denetimin gerçekleştirilmemesi, bu yolun siyasal denetim yolundan daha çok bilgi edinme yolu olarak nitelendirilmesine işaret etmektedir³⁰⁵. Ancak bu süreçte elde edilen bulgular ve bilgiler sebebiyle eğer bir sorumluluk ortaya çıkmışsa sorumluluk sahibi kişi ve kurumlar hakkında ilgili yerlerin harekete geçirilmesi de sağlanabilmektedir³⁰⁶. Dolayısıyla istisna olmakla birlikte belirtilmelidir ki bu müessese, araştırma konusunun ve hazırlanan raporun önemine göre siyasal denetim yollarının harekete geçmesine neden olabilmektedir³⁰⁷. Sonuç olarak meclis araştırması müessesesinin, yürütmenin siyasal denetiminin sağlanması konusunda etkili bir mekanizma olduğu söylenememektedir.

³⁰¹ Gözler, (2020), Cilt 1, s. 951.

³⁰² Onar, (1977), s. 11.

³⁰³ Onar, (1977), s. 8.

³⁰⁴ Onar, (1977), s. 12.

³⁰⁵ Anayurt, (2022), s. 427.

³⁰⁶ Anayurt, (2022), s. 427.

³⁰⁷ Anayurt, (2022), s. 430.

Parlamente sistemlerde siyasal denetimin gerçekleştirilmesi araçlarından bir diğeri “gensoru” mekanizmasıdır³⁰⁸. Gensoru, bir veya birden fazla milletvekilinin, hükümetten veya belirli bir bakandan, genel görüşmeye ve bunun sonucunda hükümetin veya ilgili bakanın siyasal sorumluluğunun gerekleşebileceğ bir karara sebebiyet verecek şekilde sözlü açıklama talep etmesi şeklinde tanımlanabilmektedir³⁰⁹. Bu yolun, yasamanın bilgi edinme ve denetim araçlarından en etkili olduğu belirtilmektedir. İki parti sisteminde soru mekanizmasının başlıca denetim aracı olmasına karşılık çok partili siyasal sistemlerde parlamentolar, hükümeti denetleme fonksiyonunu gerçekleştirirken genellikle gensoru yoluna başvurmaktadır. Zira gensorunun gündeme alınması meclis kararına bırakıldığından ve çok partili sistemlerde, hükümet çoğunluğu genel olarak mecliste çoğunluğu oluşturmadiğinden söz konusu meclis kararı, iki partili sistemlere göre daha kolay çıkartılabilmektedir. Ancak gensoru aracının işlevselliğ ve yürütme için arz ettiğ tehlike sadece partilerin sayısına bağı değildir. Çok partili sistemlerdeki parti ittifaklarının mahiyeti ve parti yapıları bu konuda önemli rol oynamaktadır³¹⁰.

Belirtilmelidir ki gensoru mekanizmasının işletilip bir bakanın veya hükümetin düşürülmesi genellikle mümkün olmamaktadır³¹¹. Yukarıda belirtildiğ gibi parlamente rejimlerde, hükümeti kurmakla yükümlü başbakanlık görevi, en çok oyu alan siyasal partinin genel başkanına verilmektedir. Buna ek olarak olası bir siyasal istikrarsızlığı önlemek amacıyla güvensizlik önergelerinin işletilebilmesi için meclis üye tam sayısının salt çoğunluğu veya üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu gibi nitelikli çoğunluklar aranmaktadır³¹². Dolayısıyla gensoru mekanizması, tek parti iktidarlarının olduğu bir sistemde pek de işler gözükmemektedir. Gerçekten de iki partili sistemlerde, gensorunun önemi çok daha azdır. Nitekim bu müessese, İngiltere’de hiç kabul edilmemiş, 1950-1960 Türkiye’sinde ise kabul edilmesine rağmen fiilen işlemez hâlde kalmıştır³¹³.

Koalisyon veya azınlık hükümetlerinin iktidarda olduğu bir ortamda da hükümet ortağı siyasal partilerden birinin desteğini çekmesi söz konusu olduğunda

³⁰⁸ Anayurt, (2022), s. 428.

³⁰⁹ Özbudun, (1962), s. 72.

³¹⁰ Özbudun, (1962), s. 87.

³¹¹ Atlay, K. (2010). “Türk Parlamento Hukukunda Gensoru”, *Yasama Dergisi*, Sayı 16, s. 94.

³¹² Güvensizlik oyu yeter sayısına ilişkin bazı ülke örnekleri için bk. Anayurt, (2022), s. 428.

³¹³ Özbudun, (1962), s. 88.

gensorunun işletilmesi mümkün olacaktır³¹⁴. Ancak durum her zaman böyle olmamaktadır. Zira Fransa’da Üçüncü ve Dördüncü Cumhuriyetler döneminde büyük bir gelişme gösteren gensorunun hükûmetlerin denetlenmesinde çok sık kullanılmasına rağmen³¹⁵ 1902-1907 arasındaki iktidardaki laik koalisyon, tehlikeli gensoruların reddini sağlayarak kendini koruyabilmiştir³¹⁶. Bu dönemdeki hükûmet istikrarsızlıklarının asıl sebebi olarak görülen gensoru müessesesi, nihayet 1958 Fransız Anayasası’nda kabul edilmemiş, yerine çok sıkı şartlara tabi güvensizlik önergesi usulü getirilmiştir³¹⁷. Benzer şekilde, Holanda’da, iktidar koalisyonunun geniş ve kuvvetli bir çoğunluğa sahip olduğu zamanlarda gensoru sayısının hissedilir şekilde azaldığı ve gensoru görüşmelerinin önemini kaybettiği görülmektedir³¹⁸. Yine Türkiye’de, çok partili siyasi hayata geçildiği 1950’den 2011 yılına kadar 353 adet gensoru önergesi verilmesine rağmen yalnızca iki bakan ve iki bakanlar kurulu görevden düşürülmüştür³¹⁹. Belirtmek gerekir ki 2011 tarihine kadar Türk siyasi hayatında 31 koalisyon hükûmeti kurulmuştur³²⁰. Nihayet Almanya’da, gensoru mekanizmasının etkili bir araç olamamasının sebebi olarak Alman parti sisteminin, disiplinli bir düalizme sahip olması gösterilmektedir³²¹.

Demokratik gelişmelerle birlikte oy hakkının genişlemesi, disiplinli kitle partilerinin ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Bu durum, özellikle parlamenter sistemlerdeki yasama ve yürütme ilişkisinde büyük değişime sebep olmuştur. Parlamenter sistemlerde, yasamanın içinden çıkan yürütmenin, yasamaya karşı sorumlu olması anlayışı, iki organ arasında siyasi olarak zorunlu bir özdeşliğe kapı aralamaktadır. Geline nokta itibarıyla artık, yasama ve yürütme ayrılığından çok bu iki organın birleşmesinden söz etmenin daha doğru olduğu belirtilmektedir³²². Gerçekten de demokrasinin genel gidişatı sonucunda, siyasi alanda kuvvetler ayrılığı

³¹⁴ Bilir, F. (2013). “Türk Anayasa Hukukunda Gensorunun Düzenlenişi ve Etkililiği”, *Yasama Dergisi*, Sayı 25, s. 11.

³¹⁵ Gözler, (2020), Cilt 1, s. 958.

³¹⁶ Özbudun, (1962), s. 87.

³¹⁷ Gözler, (2020), Cilt 1, s. 958.

³¹⁸ Özbudun, (1962), s. 87.

³¹⁹ Atlay, (2010), s. 95.

³²⁰ https://tr.wikipedia.org/wiki/T%C3%BCrkiye%27de_koalisyon_h%C3%BCK%C3%BBmetleri (E.T. 07.10.2022)

³²¹ Özbudun, (1962), s. 88.

³²² Özbudun, (2019), s. 25.

teorisi giderek ortadan kalkmış, yasama ve yürütme birbirinin karşısı iki ayrı kuvvet olma özelliklerini yitirmişlerdir³²³.

Özellikle İngiliz parlamenter sistem uygulaması, yasamanın siyasal denetiminin etkisizleşmesine ilişkin tipik bir örnektir. İki partili sistemin egemen olduğu bu sistemde tüm güç, Avam Kamarası'nda çoğunluğa sahip partinin oluşturduğu kabinede, daha doğrusu yürütmede birleşmiştir³²⁴. Nitekim İngiliz hükûmet sisteminden genellikle “kabine hükûmeti”, hatta “başbakanlı hükûmet” olarak bahsedilmektedir. Benzer şekilde, hükûmetin parlamentoyu feshetme yetkisi karşılıklı bir denge unsuru olmaktan çıkmış, iktidardaki partinin kendisi için en uygun zamanı kollayarak bunu fırsata çevirdiği bir araç hâline gelmiştir³²⁵. Hatta sadece İngiliz pratikleri değil, parlamenter sistemi rasyonelleştirme araçlarına bakıldığı zaman da genel olarak yürütme organını koruyucu ve istikrar adı altında yasama denetiminin azaltıldığına tanık olunmaktadır. Artık, modern parlamentarizm, büyük ölçüde yürütmenin, yasamanın alanına gitgide daha çok müdahil olduğu ve erkler arasında ön plana çıktığı bir sisteme evrilmiştir. Dolayısıyla, bugünkü İngiliz pratikleri Vedel'in söylemiyle; “*yasama-yürütme ayrılığından daha çok iktidar ve muhalefet ayrılığına dayanır*”³²⁶.

Tüm bu örnekler göstermektedir ki yürütmenin güçlenerek domine ettiği bir sistemde, yasamanın en temel işlevlerinde aksamalar meydana gelmekte ve bu işlevler etkisizleşmektedir.

2.4. Yürütmenin Yargı Karşısında Güçlenmesi

Kuvvetler ayrılığı ilkesi gereği, yargının, yasama ve yürütme karşısında bağımsız olması esastır. Ayrıca çağdaş demokrasilerde, yargının bağımsız ve tarafsız oluşu temel hak ve özgürlüklerin en önemli güvencesi olarak gösterilmektedir³²⁷. Özellikle yürütmenin etki alanının genişlemesi ve yasamanın denetim yollarının etkisizleşmesi sonucu bağımsız yargı denetiminin önemi daha da artmıştır.

³²³ Teziç, (2021), s. 496; Kubalı, (1971), s. 365; Mirkine-Guetzevitch, (1938), s. 198; Kuzu, (1987), s. 116-118.

³²⁴ Teziç, (2021), s. 496.

³²⁵ Özbudun, (2019), s. 26.

³²⁶ Vedel, G. (1969). “Teşri ve İcranın Münasebetleri Problemi”, (çev. Taner Timur), *AÜSBFD*, 15(3), s. 65.

³²⁷ Anayurt, (2022), s. 741.

Yürütme, yasama karşısında güçlendiği gibi yargı karşısında da güçlenmektedir. Yürütme, yargının gücünü zayıflatmak için genel olarak iki yöntem kullanır. İlk olarak yürütme, bağımsız yargı kurullarını kontrol altına alarak hâkim ve savcılar baskı altında tutar. İkinci olarak ise anayasa mahkemelerini etkisizleştirmeye çalışarak anayasal denetim mekanizmasına zarar verir. Böylece yasama çoğunluğu da kullanılarak kanun çıkarma yetkisi ve anayasa yapma ve değiştirme yetkisi kolayca suistimal edilmekte, özgürlüğün bekçisi anayasa mahkemeleri “kâğıttan kaplan”³²⁸ pozisyonuna düşürülmektedir.

2.4.1. Yürütmenin Bağımsız Yargı Kurullarında Etkisinin Artması

Yargının bağımsız ve tarafsız olabilmesi için hâkimlerin mesleğe kabulü, hâkimlerin atanmaları, görevde yükselmeleri, hâkimlere ihraç dâhil disiplin cezası verme gibi konularla ilgilenen özerk bir kurulun gerekliliği açıktır. Nitekim Avrupa Konseyi Venedik Komisyonu’nun 16-17.03.2007 tarihli “Yargısal Atamalar” başlıklı raporunda, yargı bağımsızlığının güvence altına alınabilmesi için yetkisi, yapısı ve özerkliği anayasayla düzenlenmiş bir yargı kurulunun oluşturulabileceği belirtilmiştir³²⁹.

Kuvvetler ayrılığı ve yargı bağımsızlığının güvencesi olarak yargı kurullarına anayasada yer vermek kadar kurulların oluşum ve işleyiş esasları da önem arz etmektedir. Genel olarak yargı kurullarının oluşumuyla ilgili iki modelin ülkeler tarafından benimsendiği görülmektedir. Bu modellerden ilki olan “kooptasyon modeli”, yargı kurulunun sadece yargı mensuplarından oluşmasına dayanmaktadır. Ancak bu yaklaşım, bir tür yargı teknokrasisinin oluşacağı, “mesleki körlük”e neden olacağı ve toplumdan soyutlanan kurulun değişimlere kapalı olacağı gibi gerekçelerle günümüzde kabul görmemektedir. Nitekim Venedik Komisyonu da yargı bağımsızlığını güvence altına almak için kooptasyon modelini tavsiye etmemektedir³³⁰.

İkinci model ise “karma model” olarak isimlendirilen ve kurulun oluşumunda meslek mensuplarının yanı sıra başka kişilere (bürokrat, hukuk öğretim üyesi,

³²⁸ Anayurt, (2022), s. 137.

³²⁹ Venice Commission, (2007). “Yargısal Atamalar (Judicial Appointments)”, *CDL-AD 028 rev*, ss.1-10. <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282007%29028-e> (E.T. 08.10.2022)

³³⁰ Anayurt, (2022), s. 742, 743.

avukat) de yer veren bir model olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu modelle ilgili olarak Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin 2010/12 sayılı “*Hâkimlerin Bağımsızlığı, Etkinliği, Rolü ve Sorumlulukları Hakkındaki Tavsiye Kararı*”nda³³¹ ve Avrupa Konseyi bünyesinde çalışmalar yürüten Avrupa Hâkimleri Danışma Kurulu tarafından hazırlanan 21-23.11.2007 tarihli raporda³³², yargı kurulu üyelerinin en az yarısının meslek mensubu olması gerektiği tavsiye edilmektedir³³³. Nitekim Venedik Komisyonu da meslek mensubu olmayan kişilerin yasama ve yürütme tarafından seçileceği için kurula demokratik meşruiyet sağlanacağını ifade etmiştir³³⁴.

Belirtmek gerekir ki demokratik meşruiyet temelli bir gerekçe, tartışmaya açık bir argüman olarak göze çarpmaktadır. Zira kurucu iktidarın sahibi olarak milletin meydana getirdiği anayasada yer alan bir kurumun, demokratik meşruiyete sahip olmadığını söylemek bir çelişki oluşturmaktadır. Nitekim anayasal bir kurumun meşruiyeti, kurum bünyesindeki üyeleri seçen organlardan değil bizatihi anayasadan kaynaklanmaktadır. Aksinin kabulü ise anayasanın tüm kurulu güçlerin meşruiyet kaynağı olduğu gerçeğiyle açık bir çatışma içerir³³⁵.

Yine denilebilir ki hukuk devletinin kurumsallaşmadığı kırılgan demokrasilerde, bu tarz bir yaklaşım, özellikle yürütmenin yargı üzerinde etkisinin artmasına ve yargı bağımsızlığının tehlikeye düşmesine sebep olabilir³³⁶. Her ne kadar yargı kurullarında yürütmeden gelen tabii üyelerin bulunması ve yasamaya veya yürütmeye daha fazla üye seçme imkânı tanınması AİHM tarafından tek başına yargı bağımsızlığını tehdit eden bir durum olarak algılanmasa³³⁷ da özellikle yürütmeden gelen üyelerin kurul içindeki karar mekanizmalarında etkili olduğu durumlarda yargı bağımsızlığının ciddi bir şekilde sarsılacağına altını çizmek

³³¹ <https://www.hsk.gov.tr/Eklentiler/Dosyalar/21ade48c-e4e6-4122-846b-4c4f61511f96.pdf> (E.T. 09.10.2022)

³³² <https://www.hsk.gov.tr/Eklentiler/Dosyalar/f40877d4-9ece-4cd6-ae9d-0cf4e4fca059.pdf> (E.T. 09.10.2022)

³³³ Anayurt, (2022), s. 743.

³³⁴ Venice Commission, (2010). “Yargı Sisteminin Bağımsızlığına İlişkin Rapor Bölüm I: Yargıçların Bağımsızlığı (On The Independence Of The Judicial System Part I: The Independence Of Judges)”, CDL-AD 004, ss. 1-18. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)004-e) (E.T. 09.10.2022)

³³⁵ Anayurt, (2022), s. 744.

³³⁶ Kaplan Arık, (2022), s. 183.

³³⁷ İnceoğlu, S. (2013). *İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Kararlarında Adil Yargılanma Hakkı*, Beta Yay., İstanbul, s. 169; bk. AİHM Etl ve diğerleri /Avusturya, § 34-41.

gerekmektedir³³⁸. Bir başka açıdan ise yasamada çoğunluğa sahip bir yürütmenin varlığı durumunda, yasamanın, yürütmeden ayrı olarak üye seçmesinin bir anlamı kalmayacak zira yargı kurulunu yürütme domine etmiş olacaktır.

2.4.2. Yürütmenin Anayasa Mahkemelerinin Kompozisyonuna Müdahalesi

Yargısal denetimi etkisiz hâle getirmek isteyen yürütme, yargısal kurulları etkisi altına alarak hâkim ve savcılarını baskı altında tutmak istediği gibi anayasa mahkemelerini kontrol altına alarak anayasal denetim mekanizmasına zarar vermek ister. Böylece anayasal denetimin sadece kâğıt üzerinde kaldığı bir sistemde yürütme, istediği gibi yasamayı yönlendirerek kanun çıkartabilir, anayasa değişikliği yapabilir veya yeni anayasa yapabilir. Özellikle anayasa değişikliği veya yeni bir anayasa yapma yoluyla bazen de kanun değişiklikleri yoluyla mahkemelerin kompozisyonunu ve yetkilerini değiştiren yürütmenin amacına ulaşabildiği görülmektedir. Nitekim Avrupa başkentlerinde bile bu durumla karşılaşılabilir.

Avrupa’da görülen anayasal demokrasilerden sapmanın tipik örneği Macaristan’daki Orban iktidarında görülmektedir. Macaristan başbakanı Viktor Orban, Macar Yurttaş Birliği Partisi (FIDESZ) ile 2010 yılında iktidara geldiğinde anayasa değişikliği için gerekli üçte iki çoğunluğa sahip olmuştur³³⁹. Nitekim Orban iktidarının ilk yılında, Anayasa 10 kez değiştirilmiş, 2011 yılında ise yeni bir Anayasa yapılmış ve bu Anayasa da 5 kez değiştirilmiştir³⁴⁰. Yapılan bu değişiklikler sürecinde Macaristan Anayasa Mahkemesi ile FIDESZ partisi arasında büyük bir gerilim yaşandığını belirtmek gerekmektedir. Gerçekten de Orban iktidarı, Anayasa Mahkemesi’nin üye sayısını 11’den 15’e çıkartarak ve görev sürelerini 9 yıldan 12 yıla uzatarak mahkemenin kompozisyonunu değiştirmiş³⁴¹ ve tüm bu değişiklikler sonucu Orban, Anayasa Mahkemesi üyelerinin yarısını seçebilir hâle gelmiştir³⁴². Yine Anayasa Mahkemesi’nin, bütçe ve vergi düzenlemeleriyle ilgili denetim yetkisi

³³⁸ Gönenç, L. (2011). “Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Yargı Kurulları”, *Anayasa Çalışma Metinleri* 4, TEPAV, s. 14.

³³⁹ Paçacı, (2021), s. 245.

³⁴⁰ Bayar, H. İ. (2012). “Macaristan Parlamentosu’nda Yasama ve Denetim”, *Yasama Dergisi*, Sayı 21, s. 90-91.

³⁴¹ Duygun, A. M. (2020). “Popülist Anayasacılığa Giriş”, *Anayasa Hukuku Dergisi*, 9(18), s. 418-419.

³⁴² Kaplan Arık, (2022), s. 186.

ortadan kaldırılmıştır³⁴³. Yüksek mahkemenin kendi başkanını seçme yetkisi dahi elinden alınarak bu yetki parlamentodaki nitelikli çoğunluğa bırakılmıştır. Sonrasında Macaristan Anayasası'nın yürürlüğe girmesiyle beraber Anayasa Mahkemesi'nin 2011 öncesindeki temel içtihatlarının geçersiz kılınması için ciddi çaba gösterilmiştir.

FIDESZ hükûmetinin, 2013 senesinde yapılan seçim reformunu ve hâkimlerin emeklilik yaşının 70'ten³⁴⁴ 62'ye indirilerek 200'den fazla yargı mensubunun emekli edilmesini³⁴⁵ öngören girişimi, Avrupa Komisyonu tarafından Macaristan'a karşı açılan sözleşmeyi ihlal davası sonucunda Avrupa Birliği Adalet Divanı'nın kararı ile başarısız olmuştur. Bunun üzerine Anayasa Mahkemesi kanununda değişiklik yapılmış ve Mahkeme'nin yetkilerinde birtakım ek sınırlamalar söz konusu olmuştur. Ancak Mahkeme'ye yönelik en büyük saldırı, Anayasa'nın başlangıç metnine eklenen Mahkeme'nin eski içtihatlarını takip etmesinin yasaklanmasına yönelik hüküm olmuştur. Böylece Anayasa Mahkemesi'nin geçmişte vermiş olduğu tüm özgürlükçü kararlar geçersiz hâle getirilmiştir³⁴⁶. Her ne kadar yapılan Anayasa hakkında Avrupa Birliği ve Avrupa Komisyonu'nun ilgili organlarınca ciddi eleştiriler getirilse³⁴⁷ de FIDESZ hükûmeti bunlara aldırmaz etmemiştir³⁴⁸. Yaşanan tüm bu süreç, nihayetinde Orban'ın anayasal bir darbe başlattığı ve tek partili bir devlet düzeni yarattığı şeklinde özetlenmiştir³⁴⁹.

Anayasal demokrasiden sapmanın bir başka örneği ise Polonya'daki Hak ve Adalet Partisi (PIS)'nin önce devlet başkanlığını kazanması, ardından da parlamento çoğunluğunu elde etmesi gösterilmektedir³⁵⁰. Ancak Polonya'daki yargıya müdahale süreci Macaristan'dakinden farklı olarak anayasal yollarla değil kanun değişiklikleriyle ve iktidarın bariz anayasal ihlalleriyle gerçekleşmiştir. Anayasa Mahkemesi'ne yönelik ilk müdahale, Devlet Başkanı Duda'nın, parlamento seçimleri öncesinde atanan 5 yeni Anayasa Mahkemesi üyesinin atanmasını engellemesiyle

³⁴³ Paçacı, (2021), s. 246.

³⁴⁴ Scheppele, K. L. (2015). "Understanding Hungary's Constitutional Revolution." (Editörler: A. von Bogdandy and P. Sonnevend). *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area Theory, Law and Politics in Hungary and Romania* İçinde, Hart Publishing, Oxford, s. 118.

³⁴⁵ Bayar, (2012), s. 92.

³⁴⁶ Duygun, (2020), s. 421.

³⁴⁷ Bayar, (2012), s. 91.

³⁴⁸ Paçacı, (2021), s. 245.

³⁴⁹ Paçacı, (2021), s. 246.

³⁵⁰ Duygun, (2020), s. 423.

olmuştur. Sonrasında parlamentoda çoğunluğu alan PIS, 5 yargıcı yeniden seçmiştir. Bu gerginlik sonrası parlamento, Mahkeme tarafından iptal kararı verilebilmesiyle ilgili Mahkemenin usul ve esaslarına ilişkin kanunlar çıkararak nitelikli çoğunluğun iptal yönünde oy kullanması şartını getirmiştir³⁵¹. Polonya Anayasa Mahkemesi'nin, bu düzenlemeleri Anayasa'ya aykırı bularak iptal etmesine rağmen bu kararlar, PIS tarafından Resmî Gazete'de yayınlanmamaya çalışılarak yürürlüğe girmesi engellenmek istenmiştir³⁵². Macaristan'da olduğu gibi Polonya'da da mahkemelerin ve kurulların kompozisyonuyla oynanmış, Yüksek Mahkeme üyelerinin seçim usulü ve emeklilik yaşı değiştirilmiş³⁵³, Adalet Bakanı'na derece mahkemesi başkanlarını atama yetkisi ve başsavcılık makamını yürütme yetkisi verilmiş³⁵⁴, Yüksek Mahkeme'ye üye atayabilmek için mahkemenin üye sayısı yarı oranında artırılmıştır³⁵⁵.

Parlamentonun devre dışı bırakılmasının yanı sıra, yürütmenin yargı gücünün ayak bağından da kurtarılmaya çalışıldığı görülmektedir³⁵⁶. Macaristan ve Polonya örneğinde tecrübe edilen yargı organının saf dışı bırakılması faaliyetleri, yürütmenin sahip olduğu güçle neler yapabileceğine işaret etmesi bakımından önemlidir. Buraya kadar anlatılan yürütmenin neden ve nasıl güçlendiği konularından sonra yürütmenin güçlenmesinin nelere yol açacağı, bir başka deyişle yürütmenin güçlenmesinin sonucu aşağıda incelenecektir.

2.5. Yürütmenin Güçlenmesinin Bir Sonucu Olarak Hibrit (Melez) Rejimler

Günümüzde, yasama ve yargı kuvvetleri tarafından sınırlandırılmayan ve modern devlet sisteminin hâkim unsuru hâline gelen yürütme, öğretide çeşitli tartışmalara sebebiyet vermiş ve yeni siyasi rejim tanımlamalarını doğurmuştur. Güçlenen yürütmenin sebep olduğu demokratik çatlaklarla bezenmiş siyasal rejimleri betimlemek için, teoride “rekabetçi otoritaryanizm” (*competitive*

³⁵¹ Duygun, (2020), s. 424.

³⁵² Kosar, D., Baros, J., Dufek, P. (2019). “The Twin Challenges to Separation of Powers in Central Europe: Technocratic Governance and Populism”, *European Constitutional Law Review*, Volume 15, Issue 3, s. 453.

³⁵³ Emeklilik yaşı 70'ten 65'e indirilerek mevcut Yüksek Mahkeme üyelerinin neredeyse üçte birinin görevden ayrılması amaçlanmıştır. Bk. Kosar, Baros, Dufek, (2019), s. 454.

³⁵⁴ Bk. Kosar, Baros, Dufek, (2019), s. 454.

³⁵⁵ Mahkemeye yeni üyeler atayabilmek amacıyla Yüksek Mahkeme'nin üye sayısı 81'den 120'ye çıkarılmıştır. Bk. Duygun, (2020), s. 425-426.

³⁵⁶ Tanilli, (1985), s. 339.

authoritarianism)³⁵⁷, “eksik demokrasiler” (*defective democracies*)³⁵⁸, “seçimlik otoriteryanizm” (*electoral authoritarianism*)³⁵⁹, “otoriter liberal demokrasi” (*authoritarian liberal democracy*)³⁶⁰, “illiberal demokrasi” (*illiberal democracies*)³⁶¹ ve “delegasyoncu demokrasiler” (*delegative democracies*)³⁶² gibi kavramlar kullanılır hâle gelmiştir. Hibrit siyasi rejimler olarak nitelenen bu yapıların ortak özelliği ise otoriteryanizmin ve temsilî demokrasinin kesişim kümesinde kendilerine yer bulmaları olarak belirtilmektedir³⁶³. Bu rejimler tam olarak otoriter bir rejim olmamakla beraber tam anlamıyla bir demokratik rejim de değildir. Zira bu olgunun gözlemlendiği ülkelerde seçimler yapılmaktadır ancak gerçekleştirilen yaygın insan hakları ihlalleri, hukuk devleti ilkesinin çiğnenmesi ve çoğulcu toplum yapısına yapılan müdahaleler bu seçimleri gölgelemektedir³⁶⁴.

Geçmişte, otoriter yönetimlerle totaliter yönetimler arasındaki farkın belirgin olmadığı, demokratik yönetimlerle demokratik olmayan yönetimler arasındaki farkın görece daha belirgin olduğu ifade edilmekteydi. Bugün ise bu saptamaların tersinin doğru olduğu belirtilmekte ve otoriter yönetimlerle demokratik rejimler arasında oldukça geniş bir “gri alan”ın söz konusu olduğundan bahsedilmektedir³⁶⁵. Unutulmamalıdır ki “gri alan”ın de çeşitli tonları mevcut”tur³⁶⁶. Bu gri bölgeyle ilgili öğretide çeşitli isimlendirmelere gidilmişse de bu çalışmada hibrit (melez) rejim kavramı tercih edilecektir.

Hibrit rejimler başlığı altında yukarıda tüketici olmayan bir şekilde sayılan kavramlarla ilgili geniş bir literatür bulunmakla birlikte, belirtmek gerekir ki bu

³⁵⁷ Bk. Levitsky, S., Way L. A. (2002). “The Rise of Competitive Authoritarianism”, *Journal of Democracy*, 13(2), pp. 51-65.

³⁵⁸ Bk. Merkel, W. (2004). “Embedded and Defective Democracies”, *Democratization*, 11(5), ss. 33-58.

³⁵⁹ Bk. Diamond, L. (2002). “Thinking About Hybrid Regimes”, *Journal of Democracy*, 13(2), ss. 21-35.

³⁶⁰ Bk. Baofu, P. (2007). *The Rise of Authoritarian Liberal Democracy*, Cambridge Scholars Publishing. Her ne kadar öğretide böyle bir kavramsallaştırmaya başvurulmuşsa da bir rejimin hem liberal demokratik hem de otoriter olarak nitelenemeyeceğine ilişkin görüş için bk. Anayurt, (2022), s. 391-393.

³⁶¹ Bk. Zakaria, F. (1997). “The Rise of Illiberal Democracy”, *Foreign Affairs*, 76(6), pp. 22-43

³⁶² Bk. O’Donnell, G. A. (1994). “Delegative Democracies”, *Journal of Democracies*, 5(1), ss. 55-69.

³⁶³ Erdoğan, (2017), s. 473. Pirilli, R. M. (2016).” Devlet ve Otoriterlik Üzerine”, *İktisat ve Toplum Dergisi*, 6(68), s. 12.

³⁶⁴ Gözler, (2020), Cilt 1, s. 712.

³⁶⁵ Özbudun E. (2021). *Otoriter Rejimler, Seçimsel Demokrasiler ve Türkiye*, Yetkin Yay., Ankara, s. 43.

³⁶⁶ Özbudun, (2019), s. 140.

çalışmanın kapsamını aşacak tartışmalara girilmeyecek ve yalnızca, hibrit rejimlerin ortak özelliklerinden hareket ederek yürütmenin güçlenmesiyle olan ilişkilerine değinilecektir.

Batı dünyasında uzunca bir süre demokrasi kavramından liberal demokrasi anlaşılmış; adil ve özgür seçimlerle birlikte, hukukun üstünlüğü, kuvvetler ayrılığı, din, vicdan, ifade ve mülkiyet özgürlüğünü merkeze alan bir siyasal sistem esas alınmıştır. Ancak yükselen ve otoriterleşen yürütme erki, liberal demokrasiyi sadece seçimlere indirgeyerek kendisine bir meşruiyet alanı oluşturmuştur. Bu rejimler, demokratik seçimlere ve usullere önem verir gibi gözükmekle beraber otoriter tarafı ağır basan rejim türlerindendir³⁶⁷. Schedler'in "Onların hayali, demokratik belirsizlik riskine girmeden seçim meşruiyetinin meyvelerini toplamaktır." sözüyle bu rejimler veciz şekilde ifade edilmiştir³⁶⁸.

Esasında seçimli otoriterizmin³⁶⁹ yayıldığı, ancak liberal demokrasinin ise durağanlaştığı belirtilmektedir³⁷⁰. Freedom House da "Otoriter Yönetimlerin Küresel Genişlemesi" (*The Global Expansion of Authoritarian Rule*) isimli 2022 yılı raporunda, küresel özgürlüğün korkunç bir tehditle karşı karşıya olduğunu ve liberal demokrasinin düşmanlarının saldırılarını hızlandığını belirtmiştir. Ayrıca, demokrasi ve otoriterlik arasındaki gri alanda mücadele eden ülkelerin, giderek otoriterliğe kaydığı ifade edilmiştir. Demokratik gerilemenin on altıncı yılının dolduğundan bahseden rapor, 2021 yılında dünyanın her bölgesinden ülkelerin otoriter liderler tarafından ele geçirildiğini belirtmiştir. Dünya nüfusunun yaklaşık %38'inin özgür olmayan ülkelere yaşadığından, bu oranın 1997'den beri en yüksek oran olduğundan ve dünya nüfusunun sadece %20'sinin özgür ülkelere yaşadığından ayrıca bahsedilmiştir³⁷¹. Artık, demokrasinin gerilediği ve otoriter yapılara dönüştüğü yönündeki düşünceler, yükselme eğilimine girmiştir³⁷².

³⁶⁷ Erdoğan, (2017), s. 475.

³⁶⁸ Schedler, A. (2002). "Elections without Democracy: The Menu of Manipulation", *Journal of Democracy*, 13(2), s. 37.

³⁶⁹ Erdoğan, (2017), s. 474.

³⁷⁰ Zakaria F. (1999). "İlliberal Demokrasinin Yükselişi" (çev. Atilla Yayla), *Liberal Düşünce Dergisi*, Sayı 16, s.7.

³⁷¹ <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2022/global-expansion-authoritarian-rule> (E.T. 24.08.2022)

³⁷² Yıldırım, Y. (2018). "Demokrasilerde Otoriterleşme ve Hibrid Rejim Tartışmaları ve Türkiye'ye Dair Çıkarımlar", *Politik Ekonomik Kuram Sosyal Bilimler Dergisi*, 2(2), s. 4.

Otoriterleşen rejimlerin liberal demokrasiye zarar verdiğini gören Larry Diamond, dünyanın, yaklaşık 2006'dan bu yana uzun süreli bir demokratik durgunluk içinde olduğundan bahsetmektedir. Ayrıca Diamond, 1974 ile 2014 tarihleri arasında dünyadaki tüm demokrasilerin %29'unun (Batı dışı demokrasilerde bu oranın %35 olduğunu iddia eder) çöktüğünü belirtmektedir³⁷³. 2000 yılından bu yana çeşitli demokrasilerde yaşanan askeri darbe, muhalefet haklarının ihlali, insan hakları ihlalleri, iktidarın yozlaşması, seçimlerde sahtekarlık, seçilmiş parlamentonun anayasaya aykırı olarak askıya alınması, anayasa mahkemesinin kapatılması, hukukun üstünlüğünün bozulması gibi olayları ülke örnekleri üzerinden anlatan Diamond³⁷⁴; hibrit rejimlerin demokratik ve otoriter unsurları birleştirdiğini gözlemler³⁷⁵.

Hibrit rejimler, tam otoriter rejimlerden, muhalefet gruplarının, anlamlı bir şekilde iktidar için mücadele edebilecekleri anayasal kanalların mevcudiyetiyle ayrılmaktadırlar. Bir yandan, seçimler düzenli olarak yapılmakta, muhalefet partileri kamuya açık seçim kampanyaları yürütebilmekteyken; öte yandan, seçimler genellikle özgür bir ortamda yapılmaz ve seçimlerin adil olduğu şüphelidir. Bazı durumlarda seçimler, sonuçların tahrif edilmesiyle gölgelenebilmektedir (örneğin 2004 Ukrayna seçimleri)³⁷⁶. Bu rejimlerde, sivil özgürlükler, metinlerde korunsada sıklıkla ihlal edilmektedir. Bağımsız medyaya, sivil ve muhalefet gruplarına belli bir hareket alanı tanınmakta, özgürce konuşulabilmekte, toplanılabilmekte ve hatta hükûmet protesto edilebilmektedir. Bununla birlikte, medya, sıklıkla tehdit edilmekte, saldırıya uğramakta ve hatta kapatılabilmektedir. Muhalif politikacılar, gazeteciler, insan hakları aktivistleri ve diğer sivil hükûmet karşıtları; tacize, tutuklamaya ve bazı durumlarda şiddete maruz kalmaktadırlar³⁷⁷.

Hibrit rejimlerde, çoğulculuğun yerinin çoğunlukçuluğa bırakıldığı belirtilirken; özgürlüklerden, liberal değerlerden ve çoğulcu demokratik anlayıştan uzaklaşan ülkeler için Samuel Huntington'un üçüncü demokrasi dalgasının ters

³⁷³ Diamond, L. (2015). "Facing Up to the Democratic Recession", *Journal of Democracy*, 26(1) s. 144.

³⁷⁴ Diamond, (2015), s. 145.

³⁷⁵ Diamond, (2002), s. 23.

³⁷⁶ Levitsky, S., Way, L. A. (2010). *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After The Cold War*, Cambridge University Press, s. 7-8.

³⁷⁷ Levitsky, Way, (2010), s. 8

dalgası olarak tabir ettiği kehanetinin gerçekleştiği ifade edilmektedir³⁷⁸. Artık, dünya çapında liberal demokratik değerlerden uzaklaşıldığı, yabancı ve çoğulculuk karşısı otoriter liderlerin yükselişe geçerek ön plana çıktığı belirtilmektedir³⁷⁹.

Hibrit rejimlerin baskıcı, totaliter bir sistemden çok yürütmenin diğer kuvvetler karşısında güçlenerek kuvvetler ayrılığının etkisizleştiği ve parlamentoların zayıfladığı rejimler oldukları ifade edilmektedir³⁸⁰. Klasik temsilî demokrasilerde yürütme organının dikey (*vertical*) ve yatay (*horizontal*) hesapverirlik (*accountability*)³⁸¹ mekanizmalarıyla denetlenmesine karşın hibrit rejimlerde *yatay* hesapverirlik mekanizmalarının işletilemediği belirtilmektedir³⁸². Bu yeni otoriteryen rejim, pek çok gelişmekte olan ülkenin ve eski sosyalist ülkelerin neredeyse yerleşik sistemi olmuştur³⁸³. Ellerindeki “manipülasyon menüsü” oldukça zengin olan otoriterleşmiş liderlerin, iktidarın yüksek makamını seçim kısıtlamalarına tabi tutarak ve onun yetkilerini mahfuz bir alanla sınırlandırarak seçilmişlerin güç elde etmelerine engel olmak; muhalif liderlerin veya partilerin seçimlere girmesini engellemek; seçmenlerin seçim kampanyaları hakkında doğru ve adil bilgi edinmelerini medyayı baskı altında tutarak önlemek; sivil ve siyasi özgürlükleri sınırlandırmak; muhaliflerin para kaynaklarına sınırlandırma getirmek ve seçim sonuçlarına hile karıştırmak gibi çeşitli manipülasyonlara başvurdukları belirtilmektedir³⁸⁴.

İlliberal demokrasi kavramını teoriye kazandıran Fareed Zakaria ise, bu rejimleri; kişisel hak ve özgürlükleri ihlal eden, hukuk devleti ve kuvvetler ayrılığı prensiplerinden ayrılmış, özgürlükçü olmayan demokrasiler olarak tabir etmiştir³⁸⁵. Bu rejimlerde, seçimle iş başına gelen iktidar, mutlak hâkimiyete sahip olduğu inancıyla halkın diğer unsurlarının haklarına tecavüz etmekte bir beis görmez. Bütün yetkileri elinde toplamaya çalışan bir iktidar modeli söz konusu olduğu için kazananın her şeyi aldığı, kaybedenin ise her şeyi kaybettiği bir siyasal alan

³⁷⁸ Tekin, (2022), s. 55.

³⁷⁹ Appadurai, A. (2017). “Demokrasi Yorgunluğu”. (ed. Heinrich Geiselberger), *Büyük Gerileme: Zamanımızın Ruh Hali Üstüne Uluslararası Bir Tartışma* içinde (çev. Merisa Şahin vd.), Metis Yay., İstanbul, s. 18.

³⁸⁰ Pirilli, (2016), s. 14.

³⁸¹ Yatay ve dikey hesapverirlikle ilgili bk. s. 55

³⁸² Gözler, (2020), Cilt 1, s. 710.

³⁸³ Pirilli, (2016), s. 18.

³⁸⁴ Schedler, (2002), s. 42-44.

³⁸⁵ Zakaria, (1997), s. 22-23.

oluşmaktadır. Böylesi bir ortamda, ihtiraslı siyasiler, toplumun etnik ve dinsel bölünmelerinin artmasına sebep olmakta ve özgürlükler çepeçevre kuşatılmaktadır³⁸⁶. Güçlü yürütme ve istikrar arayışı gibi söylemlerle desteklenen bu anlayış, demokrasiyi seçimlere indirgeyerek “çoğunluk despotizmi”ne dönüşmüştür. Sonuç olarak çoğulcu demokrasi anlayışının gerilemesiyle karşılaşmaktadır³⁸⁷.

Aslında hibrit rejimler, demokratik kurumlara sahip, güç kazanmanın birincil yol olarak görüldüğü sivil rejimlerdir. Ayrıca muhalefet partileri, iktidarı ele geçirmek için demokratik usullerden faydalandıkları için de bu rejimler rekabetçidir. Ancak iktidar sahipleri, sahip oldukları yetkileri kötüye kullandıkları için rakiplerine karşı önemli avantajlar elde etmekte ve mücadele alanını kendi lehlerine olacak şekilde ağır biçimde etkilemektedirler. Dolayısıyla rekabet gerçektir ancak haksızdır³⁸⁸. Böylesi bir ortamda, iktidar sahipleri tarafından seçimler, parlamento, medya ve yargı gibi müesseseler araçsallaştırılıp muhalifleri sindirmek üzere kullanılmaktadır³⁸⁹.

Yürütmenin güçlenerek otoriter unsurların sisteme dâhil edildiği hibrit rejimlerde, yürütmenin kendisine “ayak bağı” olabilecek kurumların başında şüphesiz yargı gelmektedir³⁹⁰. Arkasına parlamento çoğunluğunu da alan yürütme, yargının kompozisyonunun ve yargılama usullerinin değiştirilmesi, yargı mensuplarının cezalandırılması ve ödüllendirilmesi dâhil çeşitli yöntemlerle yargıyı ele geçirmeye³⁹¹ ve kendisini sınırlandırmaya yönelik her türlü teşebbüsü engellemeye çalışacaktır. Sonuç olarak hâlâ kâğıt üzerinde bağımsız bir yargının varlığı söz konusu olacağı için bu durum, iktidar tarafından bir meşruiyet kaynağı olarak gösterilecektir³⁹².

Kuvvetler ayrılığının yürütme lehine tahrif edildiği ve yürütmenin sistemin hâkim unsuru hâline getirilmeye uğraşıldığı hibrit rejimlerde, anayasa müessesinde

³⁸⁶ Zakaria, (1999), s. 11, 18.

³⁸⁷ Ataay, F. (2014). “Majoriteriyenizm ve Demokrasinin Geleceği”, (ed. İsmet P., Nigar D...) *Siyaset Bilimi Araştırmaları, Teori ve Türkiye Uygulamaları* içinde, Seçkin Yay., Ankara, s. 29-30.

³⁸⁸ Levitsky, Way, (2010), s. 5.

³⁸⁹ Seyaz, A. (2018). “Bir Melez Rejim Örneği Olarak Rekabetçi Otoriteriyenizm”, *Kırklareli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 7(3), s. 197.

³⁹⁰ Levitsky, Way, (2002), s. 56-57

³⁹¹ Urribarri, R. A. S. (2011). “Courts between Democracy and Hybrid Authoritarianism: Evidence from the Venezuelan Supreme Court”, *Law & Social Inquiry*, 36 (4), s. 859.

³⁹² Seyaz, (2018), s. 199.

de oynamalar yapılmaya çalışılacaktır. Öğretiye, David Landau tarafından 2013 yılında yazılan bir makaleyle giren “*abusive constitutionalism*” kavramı³⁹³ Türkçeye *suistimalci* veya *istismarcı*³⁹⁴ *anayasacılık* şeklinde çevrilmiştir³⁹⁵. David Landau, “suistimalci anayasacılık” kavramını şöyle tanımlıyor:

Suistimalci anayasacılık anayasa değişikliği mekanizmalarının -anayasa değişikliği ve yeni anayasa yapımı için- kullanımını iktiva etmektedir. Askeri darbe gibi demokrasinin ortadan kaldırılmasının geleneksel yöntemleri, son on yıllardır düşüşte olduğundan, otoriter veya yarı otoriter rejimler oluşturmak maksadıyla anayasal araçların kullanımı artarak yaygınlaşmaktadır. İktidardaki güçlü devlet başkanları ve partiler, kendilerinin iktidardan düşmelerini zorlaştırmak ve ayrı bir erk olarak işlemlerini kontrol etmesi beklenen mahkemeler gibi kurumları etkisiz hale getirmek amacıyla anayasa değişikliği düzenleyebilirler. Bu şekilde ortaya çıkan anayasalar, uzaktan hâlâ demokratik görünür ve liberal demokratik anayasalarda bulunanlardan farklı olmayan

³⁹³ Landau, D. (2013). “Abusive Constitutionalism”, *U.C. Davis L. Review*, 47(1), ss. 189-260.

³⁹⁴ Oder, B. E. (2016). “Anayasa Nedir? Anayasacılık Nedir?”, *Türkiye’nin Anayasa Gündemi* içinde, (ed. İbrahim Ö. Kaboğlu), İletişim Yay. İstanbul, s. 25. “Suistimalci anayasacılık” kavramının felsefesi bakımından yeni olmadığı ve çeşitli tarihlerde anayasa mahkemelerinin “temel yapı doktrini” çerçevesinde, sadece kanunların değil, anayasa normlarının da pozitif hukukun üstündeki ilkelere ve daha yüksek bir anayasal norma uygunluğunun denetlenebileceğine dair bk. Anayurt, (2022), s. 818, 819. Ayrıca belirtilmelidir ki Landau, 2018’de yazdığı bir makalede suistimalci anayasacılıktan kavram olarak hiç bahsetmemekle beraber onu popülizm kavramı içerisinde anlatmaktadır. Bk. Landau, D. (2018). “Populist Constitutions”, *University of Chicago Law Review*, 85(2), s. 534-536. Son olarak suistimalci anayasacılık ve popülist anayasacılık arasındaki ilişki için bk. Erdem, A. (2022). “Anayasalcılığın Amorf Çocukları Popülist Anayasalcılık ve Suistimalci Anayasalcılık Özdeş Mi?”, *İnsan Haklarında Buluşmak* içinde, (ed. Şafak Evran Topuzkanamış), On İki Levha Yay., İstanbul, ss. 251-286.

³⁹⁵ Her ne kadar Türk öğretisinde genel eğilim böyle olsa da anayasacılığın devlet iktidarını sınırlandırmak, denetlemek ve hak ve özgürlüklerin korunması amacıyla yapılan bir faaliyet olmasından dolayı, devlet iktidarının genişletilmesi veya hak ve özgürlüklerin ortadan kaldırılması amacıyla başvuru edilen eylemlerin, anayasacılık faaliyeti kapsamında değerlendirilemeyeceğine dair bk. Waldron, J. (2012). *Constitutionalism: A Skeptical View*, <https://scholarship.law.georgetown.edu/hartlecture/4/> (E.T. 11.09.2022)

“Suistimal” ve “anayasacılık” kavramlarının bu yüzden birlikte kullanılamayacağı ve demokratik düzenin ortadan kaldırılmasına yönelik anayasa değişikliği yapılmasının altını çizmek için “anayasa değiştirme iktidarının kötüye kullanılması” kavramının tercih edildiği ifade edilmektedir. Bk. Ekinci, A., Kaplan Arık, A. (2020). “Devlet Başkanının Anayasal Dönem Sınırını Uzatan Ya Da Ortadan Kaldıran Anayasa Değişikliklerinin Anayasa Değiştirme İktidarının Kötüye Kullanılması Bağlamında Değerlendirilmesi”, *YBHD*, (1), s. 75-76. Yine Gözler’e göre, Landau söz konusu müesseseyi anlatırken “anayasa değişikliği mekanizmaları (mechanisms of constitutional change)” tabirini kullandığı için bu kavram “suistimalci anayasa değişikliği” olarak da çevrilebilir. Bk. Gözler, K. (2017). “16 Nisan’da Oylayacağımız Anayasa Değişikliği Bir ‘Suistimalci Anayasa Değişikliği’ Midir?”, <http://www.anayasa.gen.tr/suistimalci.pdf>, (E.T. 11.09.2022). Ancak Landau’nun tanımladığı fenomen, yeni anayasa yapımını da iktiva ettiği için sadece anayasa değişikliğine yapılan vurgu ile isimlendirilen kavramların, Landau’nun “abusive constitutionalism” müessesesini tam olarak karşılamadığı ve söz konusu kavramı belirtmek için “suistimalci anayasa yapma ve değiştirme iktidarı” ifadesi kullanılmasının daha uygun olduğu düşünülmektedir. Bunu belirtmekle birlikte Ali Fuad Başgil’e atfen “*galatı meşhur lügati fasihten yeğdir*” (yaygın yanlış, terk edilmiş doğrudan önceliklidir) ifadesi gereği metin içinde “suistimalci anayasacılık” kavramına başvurulacaktır. Bk. Başgil, A. F. (2019). *Esas Teşkilat Hukuku*, Yağmur Yay., İstanbul, Cilt 1, s. 4.

birçok unsur ihtiva eder. Bununla birlikte yakından bakıldığında bunlar gerçekte demokratik düzeni zayıflatmak için işletilmektedir³⁹⁶.

Suistimalci anayasacılık yöntemiyle demokratik yapı tersine işletilmekte ve demokratik yapının koruyucu araçları etkisizleştirilerek “yeni bir düzen” kurulmaktadır. Bu düzende anayasa, açıkça değersizleştirme sürecine muhatap olmaktadır. Böylelikle üstün norm, tartışmaya açılacak ve toplum nezdindeki saygınlığı zayıflatılacaktır³⁹⁷. Suistimalci anayasacılık için anayasa değişikliği söz konusu olduğunda içerik, usul ve zaman gibi çeşitli türleriyle karşılaşılabilmektedir.

İçerik yönünden suistimalci anayasacılık, anayasada yer alan değiştirilmesi yasak maddelerin, doğrudan değiştirilmesi şeklinde olabileceği gibi başka maddelerin değiştirilmesi suretiyle dolaylı olarak da gerçekleştirilebilmektedir. Usul yönünden suistimalci anayasacılık ise, yapılmak istenen değişikliğin bir parlamento çoğunluğuna bağlanmasına rağmen bunun dolanılarak referandum ya da plebisit şeklinde yapılmaya çalışılması şeklinde olabilmektedir³⁹⁸.

Siyasal iktidarlar, genelde ülkenin içinde bulunduğu koşulları, kendi lehine olacak şekilde suistimal etmeye eğilimli olmaktadır. Özellikle olağanüstü hâl rejimlerinin söz konusu olduğu durumlarda, özgür bir tartışma ortamının olmaması, akıldan ziyade duyguların ağır basması³⁹⁹ ve basın ve muhalefetin özgürlük alanının daraltılması, suistimalci anayasacılık için “gün doğumu” olarak algılanabilmektedir. Suistimalci anayasacılığın bu türünde, olağanüstü hâlin siyasi atmosferi fırsata çevrilerek olağan dönemde yapılamayacak anayasa değişiklikleri olağanüstü dönemde yapılmaktadır⁴⁰⁰. Bu sorunu çözmek adına pek çok anayasa, anayasa değiştirme iktidarına zaman sınırı getirmiştir⁴⁰¹.

³⁹⁶ Landau, D. (2019). *Suistimalci Anayasacılık*, (çev. İzzet Eroğlu), Astana Yay., Ankara, s. 13.

³⁹⁷ Paçacı, İ. (2021). “Anayasal Demokrasilerde Evrensel Normları Değersizleştirme (Avrupa ve Türkiye’de Anayasacılığın Neo-Popülizmi)”, *Asya Studies*, 5(18), s. 244.

³⁹⁸ Ekinci, Kaplan Arık, (2020), s. 94.

³⁹⁹ Anayurt, (2022), s. 212, 213.

⁴⁰⁰ Ekinci, Kaplan Arık, (2020), s. 94.

⁴⁰¹ Olağanüstü yönetim rejimlerinin uygulandığı dönemlerde anayasa değişikliğinin yasak olduğu ülke örnekleri için bk. Anayurt, (2022), s. 213-215.

Öğretide “siyasal gücün kurumsallaşması (*institutionalization of political power*)⁴⁰²” olarak isimlendirilen, başkana kişisel çıkar sağlamak üzere anayasa değişiklikleri yapılarak anayasal yollarla başkanların sahip olduğu gücün korunduğu olgu da bir başka suistimalci anayasacılık örneğidir. Burada kullanılan yöntemler ise yeni anayasa yapmak, başkanın görev süresi ile ilgili hükmü değiştirmek, hükûmet sistemini değiştirmek ve yüksek yargı kararları aracılığıyla başkanın göreve devam etmesini sağlamak şeklinde belirtilmektedir⁴⁰³.

Anayasa değişiklikleriyle isteklerine ulaşamayan otoriterleşmeye eğilimli liderler Macaristan, Venezuela ve Ekvador’da olduğu gibi çoğu zaman anayasayı tamamen değiştirebilmektedir⁴⁰⁴. Yeni anayasa yapımı da anayasa değişikliği gibi, otokrasiye eğilimli liderler tarafından kendi gündemlerini gerçekleştirmek için kullanılabilmektedir⁴⁰⁵.

Buraya kadar anlatılanlar göstermektedir ki yürütmenin diğer organlar karşısında güçlenmesi, artık, bir iddia olma vasfını aşmış görünüyor. Parlamenter, başkanlık veya yarı-başkanlık olsun hemen hemen bütün hükûmet sistemlerinde, yasamanın etkisinin azalıp yürütmenin güçlenmesi, siyasal ve hukuksal bir olgu olarak kabul edilmektedir⁴⁰⁶. Artık, güçler ayrılığından güçlerin merkezîleşmesine doğru bir dönüşüm gerçekleşmiştir. Böylece yürütme, devletin her alanında güçlü ve etkin kılınarak âdeta “totaliter” bir yapıya kavuşturulmuş bulunmaktadır⁴⁰⁷. Nitekim modern devlette yönetenlerin, eski devirlerin mutlak ve baskıcı hükümdarlarının sahip olduklarından çok daha geniş kuvvet kaynaklarına ve tahakküm vasıtalarına sahip olduğu belirtilmiştir⁴⁰⁸.

⁴⁰² Posner, D., Young, D. (2007). “The Institutionalization of Political Power in Africa”, *Journal of Democracy*, 18(3), ss. 126-140.

⁴⁰³ Ekinci, Kaplan Arık, (2020), s. 94.

⁴⁰⁴ Landau, (2019), s. 16.

⁴⁰⁵ Landau, (2019), s. 19.

⁴⁰⁶ Gül, (2017), s. 295.

⁴⁰⁷ Tanilli, (1985), s. 337, 339.

⁴⁰⁸ Kubalı, (1971), s. 155; Mirkine-Guetzevitch, (1938), s.199.

3. DÖRDÜNCÜ KUVVET TEORİSİ VE GARANTÖR KURUMLAR

Artık, modern devlet sisteminde ne yürütmenin yasamaya tam teslimiyetinden ne de yürütmenin emperyal bir güç oluşundan söz edilebilmektedir. Olağan ve olağanüstü durum ayrımının da bulanıklığı ve suistimale açıklığı düşünüldüğünde, yürütmenin iki kutuplu (bipolar) oluşu, iktidarın sınırlandırılması işlevini gerçekleştirememektedir.

Modern anlayışa göre, yürütmeye yetki verilmesi gerekliliği ile onun kısıtlanması ihtiyacı arasındaki gerilimin kabul edilmesi gerekmektedir⁴⁰⁹. Zira *“İnsanlar melek olsaydı, hükümete gerek kalmazdı. İnsanları melekler yönetseydi, ne iç ne de dış denetim mekanizmalarına gereksinim duyulurdu. İnsanların insanlar tarafından yönetildiği bir hükümette ise temel güçlük şudur: önce yönetilenleri, sonra da kendisini kontrol edebilecek bir hükümet oluşturabilmek”*⁴¹⁰.

Günümüzde, yalnızca seçimler yoluyla sağlanan “dikey hesapverirlik (*vertical accountability*)” mekanizmaları ile siyasal iktidarın denetlenmesi ve kişi hürriyetinin korunması, gerçekçi olmadığı gibi söz konusu da değildir. Birinci bölümde anlatıldığı üzere yasama-yürütme dengesinin yürütme lehine bozulduğu ve özellikle parlamenter sistemlerde bu iki kuvvetin birleşmesiyle birlikte fren ve denge mekanizmalarının işlevsiz kaldığı bir gerçektir. Bu durumda, yasama-yürütme dengesini tekrar sağlamak, keyfi ve sınırsız yönetimlerin önüne geçmek için “yatay hesapverirlik (*horizontal accountability*)” mekanizmalarına başvurulmaktadır⁴¹¹. Dikey hesapverirlik, ifade özgürlüğünün yanı sıra seçilmiş veya atanmış kamu görevlilerine karşı vatandaşların sosyal taleplerini dile getirmelerine ve aynı görevlilerin gerçekleştirebileceği yanlış eylemlerden dolayı kınanmalarına imkân sağlayan basın ve dernekler ile özgür ve adil seçimler gibi araçlarla sağlanmaktadır⁴¹². Yatay hesapverirlik ise Guillermo O'Donnell tarafından şöyle tanımlanmaktadır:

Diğer devlet kurumlarının hukuka aykırı olarak nitelendirilebilecek eylem veya eylemsizlikleriyle ilişkili olarak, rutin denetimden cezai müeyyidelere ve yüce

⁴⁰⁹ Cohn, (2021), s. 55.

⁴¹⁰ Hamilton, Madison, Jay, (2001), s. 269.

⁴¹¹ Özbudun, (2019), s. 29.

⁴¹² O'Donnell, G. A. (1998). “Horizontal Accountability in New Democracies”, *Journal of Democracies*, 9(3), s. 112-113.

divan yargılamasına (impeachment) kadar uzanan alanda işlemler yapmaya hukuken yetkili ve muktedir kılınmış, fiiliyatta da bunu yapmaya istekli ve muktedir devlet kurumlarının varlığı⁴¹³.

Bu tanımdan hareketle yatay hesapverirliğin nitelikleri şu şekilde sıralanabilir: 1) Bu denetim, bir devlet içi süreç olup bir devlet kurumunun başka bir devlet kurumunu denetlemesi anlamına gelmektedir; 2) Yatay hesapverirlik, bilgi alma, cezalandırma, kamuya açıklamalarda bulunma ve izleme gibi işlevleri gerçekleştirebilir; 3) Bu denetimi gerçekleştiren kurum, hukuken yetkili kılınmış bir kurum olmalıdır; 4) Denetleme, ilgili kurumun hukuka aykırı işlem ve eylemleri bakımından söz konusudur; 5) Denetimi gerçekleştiren kurum, icra kabiliyetine sahip olmalı ve kararlarının yerine getirilmemesi durumu müeyyideye bağlanmalıdır. Bu nitelikteki bir yatay hesapverirlik, siyasal iktidarın seçimler yoluyla veya yarı doğrudan demokrasi araçları yoluyla halk tarafından denetlenmesi olan dikey hesapverirlikten kuşkusuz farklıdır⁴¹⁴.

Devlet güçleri arasında yatay hesapverirliğin kurumsallaşmasının, temel demokratik yapıdaki merkezî bir boşluğu dolduracağını belirten Wolfgang Merkel, yatay hesapverirlik mekanizmalarıyla yönetimin duyarlılığının ve sorumluluğunun yalnızca periyodik seçimlerle (dikey hesapverirlik) değil, aynı zamanda birbirini karşılıklı olarak denetleyen ve dengeleyen anayasal güçler tarafından da kalıcı olarak güvence altına alınacağından bahseder⁴¹⁵.

Demokrasilerde, seçimler ve yarı doğrudan demokrasi araçlarıyla gerçekleştirilen dikey hesapverirlik, temel hesap verme metodu olarak görülmektedir. Ancak bu denetimin, tek başına etkili olmadığı belirtilmektedir. Nitekim Madison'un belirttiği üzere “*Halka dayanmak, hiç şüphesiz, devlet üzerinde başlıca denetim yoludur; ancak deneyimler, insanlığa, yardımcı önlemlerin de gerekliliğini öğretmiştir*”⁴¹⁶. Gerçekten de anayasacılık düşüncesinin ilk zamanlarında başlıca yatay hesapverirlik aracı olarak düşünülen yasama-yürütme ayrılığının, birinci bölümde anlatıldığı üzere, günümüzde, özellikle parlamenter

⁴¹³ O'Donnell, (1998), s. 117. Aktaran Özbudun, (2019), s. 88.

⁴¹⁴ Özbudun, (2019), s. 88-89.

⁴¹⁵ Merkel, W. (2004). “Embedded and Defective Democracies”, *Democratization*, 11(5), s. 40-41.

⁴¹⁶ Hamilton, A., Madison, J., Jay, J. (2001). *The Federalist*, Liberty Fund, Indianapolis, s. 269.

rejimlerde önemini büyük ölçüde yitirmiş olması, yatay hesapverirlik mekanizmalarına duyulan ihtiyacı artırmıştır⁴¹⁷.

Yatay hesapverirlik mekanizmaları arasında anayasa yargısı ve yargı bağımsızlığına ek olarak hesap kurumları, seçim komisyonları, insan hakları komisyonları, ombudsmanlık, bağımsız merkez bankası⁴¹⁸ gibi *garantör kurumlar*⁴¹⁹ adı altında sistematikleştirilen birçok kurum, yürütmeyi sınırlandırma iddiasıyla ortaya çıkmış ve aşağıda anlatılacak olan “dördüncü kuvvet teorisi”ne konu olmuştur.

3.1. Dördüncü Kuvvet Teorisi

Güney Afrika Anayasası’nın “Anayasal Demokrasiyi Güçlendiren Kurumlar (*State Institutions Supporting Constitutional Democracy*)⁴²⁰” başlıklı dokuzunca bölümünde, kamu koruyucusu, seçim komisyonu, insan hakları komisyonu ve genel denetçi (sayıştay) gibi bir grup kurum bulunmaktadır⁴²¹. Tushnet, Anayasa metni bağlamında bu kurumların, yasama ve yürütme ile eşit bir güç oluşturduğunu belirtmektedir. Her ne kadar sadece Anayasa yazılımı tek başına yeterli olmasa da Anayasa tasarımcıları bir şeyin üzerinde durmuşlardır. Onlar, geleneksel üçlü Montesquieu ayrımının, kurumsal tasarımı tanımlamak için yeterli olmadığını farkına varmışlardır⁴²². Meşruluklarını yasamanın yetki devrinden almayan bu kurumların devletin yeni bir dalını ve işlevini oluşturduklarına ilişkin görüş gitgide daha fazla kabul edilmektedir⁴²³. Anayasa tasarımcılarının, klasik kuvvetler ayrılığı teorisine takviye gerektiğine ilişkin inançları bazı modern anayasalarda da karşılık bulmaktadır. Bu yeni kurumları sınıflandırma yollarının tüketici olmayan örnekleri olarak 2011 Fas Anayasası’nın “Katılımcı Demokrasi ile İnsani ve Kalıcı Kalkınmanın İyi Yönetişimine ve Hak ve Özgürlüklerin Korunmasına İlişkin

⁴¹⁷ Özbudun, (2019), s. 90.

⁴¹⁸ Özbudun, (2019), s. 89.

⁴¹⁹ Khaitan, T. (2021). “Guarantor Institutions”, *Asian Journal of Comparative Law*, 16(1), Cambridge University Press, ss. 40-59.

⁴²⁰ Mark Tushnet, Güney Afrika Cumhuriyeti Anayasası’nın ilgili bölümünü “*State Institutions Protecting Constitutional Democracy*” olarak belirtmektedir. Ancak Anayasanın orijinal hâlinde çalışmadığı belirtildiği gibi “*State Institutions Supporting Constitutional Democracy*” ibaresi kullanılmaktadır, bk. Güney Afrika Anayasası m. 181, <https://www.gov.za/documents/constitution-republic-south-africa-1996> (E.T. 23.05.2023); Tushnet, M. (2021). *The New Fourth Branch: Institutions For Protecting Constitutional Democracy*, Cambridge University Press, s. 1.

⁴²¹ Güney Afrika Cumhuriyeti Anayasası m. 181.

⁴²² Tushnet, (2021), s. 1.

⁴²³ Erdoğan, (2017), s. 224.

Kurumlar ve Örnekler (*The Institutions and Instances of Protection of Rights and Freedoms of Good Governance of Human and Lasting Development and of Participative Democracy*)” bölümü, 2011 Tunus Anayasası’nda düzenlenen “demokrasiyi desteklemek için hareket eden (*act in support of democracy*)” “Bağımsız Anayasal Organlar (*Independent Constitutional Bodies*)”, 2010 Angola Anayasası’nda düzenlenen “Temel Adalet Kurumları (*Essential Justice Institutions*)” gösterilebilir⁴²⁴.

Anayasal demokrasinin korunmasına birçok kurum da dâhil olmak üzere pek çok şey yardımcı olabilmektedir. Kimilerine göre bu, federalizm, bürokrasi veya basın dâhil olmak üzere sivil toplum olabilir. Ancak asıl görevleri bunu yapmak olan kurumlara odaklanmak daha iyi görünmektedir. Nitekim yolsuzlukla mücadele kurumlarının ve seçim komisyonlarının temel görevleri göreceli olarak anayasal demokrasiyi doğrudan korumayı içermektedir⁴²⁵.

Montesquieu geleneğinin, siyasi partilerin merkezî rol oynadığı bir siyasal iklimde etkisini yitirdiği ve anayasal demokrasiyi yeteri kadar koruyamadığı, ayrıca siyasi partiler üzerinden şekillenen modern demokrasilerde artık, güçler ayrılığının değil, partiler ayrılığının etkin rol oynadığı belirtilmektedir⁴²⁶. Bu durum, en bariz şekilde parlamenter sistemlerde görülebilir. Zira parlamenter sistemlerin özelliği olan güçler arasında silahların denkliliği ilkesi anlamını kaybetmiştir. Ne parlamento yürütme üzerinde ne de yürütme parlamento üzerinde etkili bir denetim gerçekleştirememektedir. Artık, yasama-yürütme ayrılığı, iktidar-muhalefet ayrımına evrilmiştir⁴²⁷.

Her seçimde bir avuç partinin çoğunluk ya da koalisyon hükûmeti kurmak amacıyla yarıştığı parlamenter sistemlerde, yürütme ve yasama, rekabet etmekten ziyade birlik olacaklardır. İktidar partisi ya da iktidar koalisyonu, Montesquieu geleneğine bakmaksızın kanun yoluyla mı yoksa yürütme kararnamesiyle mi kendi programını en iyi şekilde gerçekleştireceğine karar verecektir⁴²⁸. Dolayısıyla

⁴²⁴ Tushnet, (2021), s. 3.

⁴²⁵ Tushnet, (2021), s. 4-5.

⁴²⁶ Levinson, D. J., Pildes, R. H. (2006). “Separation of Parties, Not Powers”, *Harvard Law Review*, 119(8), ss. 2311-2386.

⁴²⁷ Anayurt, (2022), s. 405; Özbudun, (1962), s. 124.

⁴²⁸ Tushnet, (2021), s. 12.

geleneksel anayasacılığın siyasal iktidarı sınırlandırmak üzere kurguladığı bu sistem, günümüzde anlam erozyonuna uğramış ve işlevselliğini önemli ölçüde yitirmiştir⁴²⁹.

Dördüncü kuvvet tartışmaları, aslında öğretide yeni değildir. Avustralyalı siyaset bilimci A. J. Brown da dördüncü kuvvet kurumlarıyla ilgili Bruce Ackerman'ın "dürüstlük kuvveti (*the integrity branch*)"⁴³⁰ tartışmasından yararlanmıştır. Brown'a göre dördüncü kuvvet, işlevleri yalnızca veya öncelikli olarak diğer hükûmet kurumlarının ve görevlilerinin, kendilerine verilen yetkileri, verildikleri amaçlar için kullanmalarını sağlamak olan kurumlardan oluşmaktadır. Aynı zamanda bu kurumlar, modern liberal demokrasilerde, iyi yönetişimin temeli olarak giderek daha fazla kabul edilen, dürüstlük ve hesap verebilirlik ilkelerine sahip, tutarlı ve kalıcı kurumlardır⁴³¹.

Brown, Avustralya'nın yasal kurumlarını baz alarak genel denetçiyi (*the auditor-general*), ombudsmanı, yolsuzlukla mücadele komisyonunu (*National Anti-Corruption Commission*), bilgi komisyonunu (*Office of the Australian Information Commissioner*) ve kamu hizmeti komisyonunu (*Australian Public Service Commission*) dürüstlük kuvvetinin kurumları olarak listeler. 2017 itibarıyla en son kabul edilen yüz anayasayı inceleyen Brown, bunların %83'ünde bir denetim komisyonu (*audit commission*), %52'sinde ombudsman, %37'sinde insan hakları komisyonu (*human rights commission*), %58'inde seçim komisyonu (*electoral commission*) ve %29'unda yolsuzlukla mücadele komisyonu (*anti-corruption agency*) olduğunu tespit etmiştir. Dahası %89'unda denetim komisyonundan, ombudsman ofisinden veya yolsuzlukla mücadele komisyonundan en az birinin olduğunu ve bu sayının, seçim komisyonları eklendiğinde %93'e yükseldiğini belirtmiştir⁴³².

Alman parlamenter pratiklerine ilişkin değerlendirmelerde bulunan Hans Kelsen de klasik üç kuvvet arasındaki rekabet mekanizmasının istikrarı sağlamadığını görmüştür. Kelsen, istikrarı sağlamanın (garanti etmenin) dördüncü bir

⁴²⁹ Anayurt, (2022), s. 405.

⁴³⁰ Ackerman, B. (2000). "The New Separation of Powers", *Harvard Law Review*, 113(3), s. 694 vd.

⁴³¹ Brown, A. J. (2014). "The Integrity Branch: a 'System', an 'Industry', or a Sensible Emerging Fourth Arm of Government?", *Modern Administrative Law in Australia: Concepts and Context* içinde, (ed. M. Groves), Cambridge University Press, s. 301.

⁴³² Brown, A. J. (2018). "The Fourth Integrity Branch of Government: Resolving a Contested Idea," *Paperdelivered at World Congress of Political Science*, Australia, s. 11-12.

işlev olduğunu ileri sürmüştür. Bunu gerçekleştirebilmek içinse “anayasanın koruyucusu (*guardian of the constitution*)” olacak başka bir kuruma ihtiyaç vardır. Bilindiği üzere Kelsen, anayasa mahkemesi adını verdiği kurumun anayasanın koruyucusu olarak hizmet edebileceğini düşünmüştür. Bu kurumun göreviyse siyasal partilerin egemen olduğu koşullarda anayasayı korumak olacaktır⁴³³.

Kelsen gibi Schmitt de anayasanın koruyucusuna duyulan ihtiyacı anlamıştır. Schmitt’e göre bunu ancak siyaset üstü biri yapabilir; bu konuda Kelsen ile uyuşmaktadır. Ancak ona göre ne parlamento ne de anayasa mahkemesi, millet adına konuşabilir. Zira parlamentolar, parti eksenli bölünmüştür ve anayasa mahkemeleri de halkın değil, kanunun sözcülüğünü yapmaktadır. Schmitt, yalnızca parti siyasetinin dışından, halk tarafından seçilen birinin halk adına konuşabileceğine inanmaktadır ve Weimar Anayasası’na göre Alman Cumhurbaşkanı tam da böyle biridir⁴³⁴.

Kelsen, parti siyasetini anayasaya yönelik bir tehdit görme iddiasında ve anayasanın koruyucusu olarak hizmet edecek bir şeyler yaratma ihtiyacında haklı çıkmıştır. Gerçekten de Kelsen’in argümanı, anayasa mahkemelerinin kurulmasına yol açmıştır. Peki diğer dördüncü kuvvet kurumlarına niye ihtiyaç duyulmaktadır? Dördüncü kuvvet kurumlarının yaratılmasının bir nedeni, parti-politik bir dünyada demokrasiyi koruma sorunlarıyla ilgilenmeleridir. Kelsen ve Schmitt’in savunduğu gibi bu kurumların, bir anlamda tarafların “üstünde” olmaları gerekir. Kurumlara uygun bir bağımsızlık vermek, atanma kriterlerinde olduğu gibi tasarım gereksinimlerini karşılamayı amaçlar. Anayasa mahkemeleriyle ilgili deneyimler, elbette bağımsızlığın tek başına yeterli olmadığını, uygun koşullarda demokratik hesap verebilirliğin de gerekli olduğunu göstermektedir. Ancak belirtmek gerekir ki bağımsızlık ve hesap verebilirlik arasında denge kurmak çok zordur. Özellikle “çok fazla” hesap verebilirlik, bir dördüncü kuvvet kurumunun “politika üstü” karakterini ortadan kaldırabilir⁴³⁵.

Dördüncü kuvvet kurumlarının gerekliliğine ilişkin bir başka sebep de bu kurumlar, anayasa mahkemesinin hâlihazırda sahip olmadığı çeşitli uzmanlıkları

⁴³³ Tushnet, (2021), s. 14-15.

⁴³⁴ Vinx. L. (2015). *The Guardian of the Constitution: Hans Kelsen and Carl Schmitt on the Limits of Constitutional Law*. Cambridge University Press, s. 144, 177.

⁴³⁵ Tushnet, (2021), s. 60.

bünyesinde barındırabilir. Ayrıca bu kurumların sahip oldukları uzmanlıkları anayasa mahkemesine yüklemek, getireceği yükler bakımından mantıklı gözükmemektedir⁴³⁶. Örneğin yolsuzlukla mücadele soruşturmaları dikkate alındığında denetçiler ve uzman savcılar, şüpheli işlemlere veya sözleşmelere odaklanmak için “büyük veri madenciliği (*big data mining*)” tekniklerini mahkemelerin uygulamayı zor bulacağı şekillerde kullanabilirler. Yolsuzluk faaliyetlerine yönelik soruşturmalar genellikle, bir kaynaktan bir alıcıya yapılan ödemelerin izini sürmeyi ve ardından bunların yolsuzluğa bulaşmış bir memura aktarıldığını bulmayı gerektirir. Adli denetçiler, insanların finansal suistimali nasıl gizlediklerini anlamak için eğitilirler, anayasa hukukçuları ise pek değil⁴³⁷.

Gerçekten de yolsuzluk yapanlar, arkalarında çok belirsiz kanıtlar bırakır ve fiillerinin üstünü örtmek için devlet aygıtını kullanırlar. Bu fiiller ayrıca doğası gereği ulusötesi olma eğilimindedir; birden çok ülkede figüranların kullanımını ve güvenli mali cennetlerdeki gizli off-shore hesaplarını içerir. Yolsuzluk gelirlerini kamufle etmek ve aklamak için kullanılan mekanizmalar gerçekten de son derece karmaşıktır⁴³⁸. Bu yapıların deşifre edilmesi ise son derece teknik mali soruşturmaları gerektirmektedir. Soruşturma altındaki siyasi figürler ayrıca, delillerin ifşasını engellemek, oyalama taktiklerinin kullanımı konusunda yetenekli avukatları tutmak ve yasal çerçeveyi zayıflatmak için kurumsal imtiyazlarını kullanmak için meclis dokunulmazlığı da dâhil olmak üzere özel avantajlara güvenebilirler⁴³⁹.

Yine bazı anayasalar, ayrımcılıkla mücadele kurumlarını (*anti-discrimination agencies*) dördüncü kuvvet kurumları olarak sağlamlaştırırlar. Elbette mahkemelerin rutin olarak ayrımcılık karşıtı yasalarla ilgilendiği biliniyor. O hâlde neden dördüncü kuvvet kurumu var? İlk olarak, anayasalar, genellikle ayrımcılıkla mücadele kurumuna çok çeşitli soruşturma ve halk eğitimi rolleri verir. Bunlar anayasa mahkemelerinin olağan işlevlerinin çok dışındadır. İkinci olarak ise mahkemeler ve ayrımcılıkla mücadele kurumları, ayrımcı faaliyeti neyin oluşturduğuna dair farklı

⁴³⁶ Tushnet, (2021), s. 32.

⁴³⁷ Tushnet, (2021), s. 34.

⁴³⁸ Martini, M. (2015). *Fighting Grand Corruption*, Transparency International, s. 2. <https://knowledgehub.transparency.org/helpdesk/fighting-grand-corruption-challenges-and-successes> (E.T. 30.05.2023)

⁴³⁹ Ocantos, E. G., Hidalgo, V. B. (2019). “Lava Jato Beyond Borders: The Uneven Performance of Anticorruption Judicial Efforts in Latin America”, *Taiwan Journal of Democracy*, 15(1), s. 68.

anlayışlar ortaya koyabilmektedirler⁴⁴⁰. Bazen dördüncü kuvvet kurumları, “olağan” yargılamalarda, anayasanın gerektirdiğinden farklı ve görünüşte tutarsız prosedürler kullanabilir. Yolsuzlukla mücadele müfettişleri, örneğin sıradan ceza davalarında mahremiyet garantileriyle korunacak materyallere el koyabilir. Ya da müfettişler, yargılama öncesi tutukluluk tedbirinde (*coercive pretrial detention*) yenileme yapabilirler⁴⁴¹.

Anayasa mahkemelerinin temel görevleri zaten onları önemli siyasi meselelere dâhil etmektedir. Buna rağmen onlara, güçlü siyasi işlevlere sahip ek işler vermek kendi görev alanlarında etkili karar alma kapasitelerini aşındırabilir. Örneğin, önde gelen bir siyasi aday, adaylıktan diskalifiye eden bir mahkeme, daha sonra adayın partisi tarafından anayasaya aykırı bir program yürütülürse kendisini daha fazla saldırı altında bulabilir⁴⁴². Böylece “anayasal demokrasiyi koruyan kurumlar”ın (*institutions for protecting democracy*) düzenlenmesindeki işlevsel mantığın neden sadece anayasa mahkemesinin değil de bu tür birkaç kurumun oluşturulmasından yana olduğu anlaşılmaktadır.

Anayasa tasarımcıları, yerel veya dünya çapındaki deneyimlerden anayasal demokrasiye yönelik bazı genel tehditleri belirleyebilir: örneğin seçim sonuçlarıyla ilgili çatışmalar veya çeşitli düzeylerde yolsuzluk. Seçim uyuşmazlıkları ele alındığında kalıcı toplumsal ve sosyo-ekonomik ayrımların olduğu toplumlarda bunun sık görülmesi, daha homojen toplumlarda ise ender görülmesi beklenebilir. Sistem tasarımcıları ise kalıcı bir seçim mahkemesinin birinci tip toplumlar için, *ad hoc* bir sistemin ise ikinci tip toplumlar için uygun olduğu sonucuna varabilirler⁴⁴³.

Dördüncü kuvvet kurumlarının, demokrasiyi gerçekte ne kadar koruyabileceği kısmen tasarımlarına ve belki de daha çok faaliyet gösterdikleri sistemdeki parti yapısına bağlıdır. Tushnet, parti yapılarını dört geniş gruba ayırmaktadır: 1) Etrafında bir partinin örgütlendiği baskın bir parti veya lider (Hugo Chavez yönetimindeki Venezuela); 2) Bazıları bireylere, bazıları ise ideolojik farklılıklara odaklanmış ve bu alt gruplar içinde bazı örtüşmeler olan kalıcı hiziplere sahip baskın bir parti (Mandela sonrası Güney Afrika); 3) Nispeten az sayıda parti

⁴⁴⁰ Tushnet, (2021), s. 35.

⁴⁴¹ Tushnet, (2021), s. 38.

⁴⁴² Tushnet, (2021), s. 51.

⁴⁴³ Tushnet, (2021), s. 42.

arasında (Amerika, İngiltere) veya kompozisyonu periyodik olarak değişen çok partili koalisyonlar arasında gerçek parti rekabetinin olduğu bir sistem (Almanya) ve 4) Kaotik bir parti sistemi (2000li yıllarda Kolombiya, 2010lu yıllarda Brezilya)⁴⁴⁴.

Dördüncü kuvvet kurumları muhtemelen birinci ve dördüncü durumlarda pek bir işe yaramayacaktır. Hâkim bir parti ve liderin olması, baskın partinin, bu kurumların üyelerini seçeceği ve partinin emirlerini yerine getirecek üyeleri seçmeye çalışacağı anlamına gelir. Ancak bu durumda yine de istisnaların olabileceği gözden kaçmamalıdır. Örneğin Güney Afrika’da başkan, partisine sadık olduğuna inandığı birini ombudsman olarak hizmet etmesi için seçer ancak bağımsız bir çizgiye sahip olduğu ortaya çıkan ombudsman, sonunda başkanı devirmiştir. Ayrıca dördüncü kuvvet kurumlarının üyelerinin “kendi” partilerinin hâkimiyetinin yaklaşan sonunu fark edebildiğine yönelik örneklerle de karşılaşmaktadır. İtibarlarını, işlerini veya kurumlarının itibarını korumaya çalışan bu üyeler, geleceği tahmin edebilirler; yani, baskın parti rolünü sürdürürken bile bağımsız hareket etmeye başlayabilirler⁴⁴⁵.

Parti sisteminin kaotik olduğu yerlerde, dördüncü kuvvet kurumlarıyla ilgili sorun farklıdır. Yolsuzluğu belirlemede, anayasaya aykırı eylemlerin varlığını ve benzerlerini belirlemede iyi iş çıkarabilirler. Ancak bunu yaptıklarında, kararlarının uygulanmadığını veya en iyi ihtimalle kusurlu bir şekilde uygulandığını görecektirler. Çünkü bir bütün olarak siyasi sistem, herhangi bir programı sistematik olarak takip edecek kaynaklardan yoksundur. Tushnet, dördüncü kuvvet kurumlarının ikinci ve üçüncü durumlarda demokrasiyi korumada başarılı olmalarının daha muhtemel olduğunu düşünmektedir. Ona göre bu kurumların en az ihtiyaç duyuldukları durumlarda başarılı olmaları mümkün gözükmemektedir⁴⁴⁶.

2019’da yapılan ve 150’den fazla anayasayı incelen bir çalışmaya göre birçok devletin anayasasında hâlâ dördüncü kuvvet kurumları bulunmamaktadır. En bariz örnekler ise ABD, Kanada, Avustralya ve Japonya olarak göze çarpmaktadır. Yirminci yüzyılın başlarından önce anayasa taslağı hazırlayanlar, Montesquieu geleneğini merkeze alarak çalışmışlardır. Sonrasında parti siyaseti, sistemin merkezi hâline geldikçe dördüncü kuvvet kurumlarına duyulan ihtiyacın farkına varmışlardır.

⁴⁴⁴ Tushnet, (2021), s. 64.

⁴⁴⁵ Tushnet, (2021), s. 65.

⁴⁴⁶ Tushnet, (2021), s. 65-66.

Ancak kimi ülkeler, anayasa değişikliği kuralının çok katı olması sebebiyle kimileri de kendi politik dinamiklerinden kaynaklanan sebeplerle bu kurumları anayasallaştıramamışlardır. Belki de bu ülkeler, zaten makul derecede iyi işleyen bir yapılarının olması ve acil çözülmesi gereken başka konular olması nedeniyle dördüncü kuvvet kurumlarını anayasallaştırmaya yönelik bir adım atmamışlardır. Nispeten daha yeni anayasalarda ise dördüncü kuvvet kurumlarına sahip olmaya yönelik bir eğilim dikkat çekmektedir⁴⁴⁷.

Bazı anayasalarda dördüncü kuvvet kurumlarıyla ilgili hüküm bulunmaması bu tür kurumların hukuk sistemi içerisinde bulunmadığı anlamına gelmez. Zira bu kurumlar uygulamada kanunla da kurulabilmektedir. Örnek olarak Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu (TİHEK), Hindistan Merkezî Gözetim Komisyonu (*Indian Central Vigilance Commission*), Avustralya Yolsuzlukla Mücadele Komisyonu (*Avustrian National Anti-Corruption Commission*), Güney Afrika Bilgi Düzenleyicisi (*South African Information Regulator*) ve Türkiye Kişisel Verileri Koruma Kurumu (KVKK) gösterilebilir. Ayrıca dördüncü kuvvet kurumlarını oluşturan anayasaların ise önemli bir kısmı, bu kurumların yalnızca “yasayla” oluşturulacağını düzenlemektedir. Anayasaların böyle bir tercihte bulunması, bazen şaşırtıcı sonuçlara sebebiyet verebilmektedir. Örneğin 1972/1986 Bangladeş Anayasası’nın 2018 itibarıyla hâlâ kurulmamış bir ombudsmanlık ofisinin kanunla kurulacağını düzenlemesi gibi. Gerçekten sadece bir anayasada anılmak bile böyle bir kurumun yaratılacağını her zaman garanti etmemektedir⁴⁴⁸.

Sonuç olarak dördüncü kuvvet teorisi, yürütmeyi bizzat denetleyerek sınırlandırmaya çalışan garantör kurumları, klasik kuvvetler ayrılığı yapısına, yürütmeye eş güçte dengeleyici bir dördüncü kuvvet olarak dâhil etmeyi hedeflemekte; böylece etkisizleşen kuvvetler ayrılığı fikrini tekrar sağlamayı düşünmektedir.

3.2. Garantör Kurumlar

Modern demokrasilerde Madison’un bahsettiği yardımcı önlemler (*auxiliary precautions*), onun yaşadığı dönemden şüphesiz çok daha gelişmiş ve

⁴⁴⁷ Tushnet, (2021), s. 83-84.

⁴⁴⁸ Tushnet, (2021), s. 85.

yaygınlaşmıştır⁴⁴⁹. Tarunabh Khaitan tarafından “*Guarantor Institutions*”⁴⁵⁰ isimli makaleyle öğretiyeye kazandırılan garantör kurumlar, yürütmenin denetlenmesi konusunda yeni ve modern bir öneri olarak göze çarpmaktadır.

3.2.1. Garantör Kurum Kavramı

Son zamanlarda bazı devletlerin anayasalarında yer alan ancak devletin klasik üç dalından herhangi birine tam olarak uymayan yeni anayasal kurumların yükselişine tanık olunmaktadır. Özellikle Güney Afrika, Kenya, Sri Lanka ve Nepal gibi öncü ülkeler, bu kurumları keşfetmemişlerdir. Onlar yalnızca bu kurumlara, siyasal iktidara karşı bir mevzilenme ve bağımsızlık sağlayarak onları anayasallaştırmaya dönük adımlar atmışlardır⁴⁵¹.

Seçim komisyonları, insan hakları komisyonları, merkez bankaları, istatistik büroları, yolsuzlukla mücadele komisyonları, ombudsmanlık vb. kurumlardan oluşan⁴⁵² ve yasama, yürütme ve yargı işlevlerine sahip garantör kurumlar yürütmeyi doğrudan denetleyerek kendilerini yürütmenin karşısında konumlandırmaktadır. Garantör kurumlara duyulan ihtiyaç, anayasal normların, çoğu zaman güçlü failer tarafından kendi çıkarlarına hizmet edecek şekilde kullanılmalarını engellemek amacıyla ortaya çıkar⁴⁵³. Bir garantör kurumun, yürütme yetkilerinin yanı sıra, yasama ve yargı yetkilerine sahip olsun veya olmasın; siyasal partilerin hâkim olduğu demokrasilerde, asgari anayasal taahhüdün garanti edilmesi için gerekli olduğuna işaret edilmektedir. Bu kurumların işlevi, belirli anayasal normlar için inandırıcı ve kalıcı garantiler sağlamak olarak belirtilmektedir⁴⁵⁴.

Garanti etme, bir garantörün (kefilin), borçlunun temerrüde düşmesi hâlinde borcun, kendisi tarafından alacaklıya ödeneceğini şartlı olarak taahhüt ettiği teknik anlamından farklı olarak gündelik dilde, bir tarafın temerrüde düşmesi veya şartların

⁴⁴⁹ Özbudun, (2019), s. 89.

⁴⁵⁰ Khaitan, T. (2021). “Guarantor Institutions”, *Asian Journal of Comparative Law*, 16(1), Cambridge University Press, ss. 40-59.

⁴⁵¹ Khaitan, (2021), s. 41.

⁴⁵² Khaitan, (2021), s. 41. Merkez bankalarının garantör kurum olarak sayılıp sayılmamasıyla alakalı denilebilir ki her ne kadar temel görevleri ekonomi yönetimi olsa da seçim komisyonları ve yolsuzlukla mücadele kurumlarıyla kabaca aynı işlevi yerine getirdiği için bu kategoriye dâhil edilebileceği söylenebilir, bk. Tushnet, (2021), s. 5. Ancak konu bakımından bu kurum, pekâlâ anayasa hukukunun konu sahası dışında kaldığı için bu çalışmada incelenmemiştir.

⁴⁵³ Khaitan, (2021), s. 50, 53.

⁴⁵⁴ Khaitan, (2021), s. 56.

ihlal edilmesi gibi durumların söz konusu olmasını gerektirmez. İşte anayasal normlar için garanti işlevinden de kasıt bu günlük dildeki garantidir. Nitekim garantör kurumlar, anayasal normların ihlal edildiği durumlarda söz konusu ihlali gidererek “düzeltici” bir rol oynamaktan ziyade bizzat varlıklarıyla anayasal normların ihlal edilmesinde “önleyici” bir pozisyona sahip olurlar. Zira müdahalenin olasılığı, ihlalleri caydırır⁴⁵⁵.

Söz konusu kurumların garantör vasfını edinebilmeleri için sadece anayasada düzenlenmeleri, bağımsız ve tarafsız olmaları yeterli görülmemektedir; ayrıca bu kurumlar, etkinlik eşiğine tabi kılınmışlardır. Kurumsal güvenilirlik dinamik bir yapı arz ettiğinden garantör kurumlar, inandırıcı ve güvenilir yapılarının yanında zaman içinde inandırıcı kalmalıdır. Bu nedenle bir garantör kurum, güvenilirliğini kaybederek zaman içinde sıradan bir düzenleyici kurum hâline gelebileceği gibi siyasal iktidarın güdümündeki bir düzenleyici kurumun da zaman içinde işlevsellik ve güvenilirlik kazanarak garantör kurum olarak nitelendirilmesi mümkündür⁴⁵⁶.

3.2.2. Garantör Kurumların Özellikleri

Garantör kurumların Tarunabh Khaitan’a göre üç temel özelliğinden söz edilebilir: 1) garanti sağlamadaki *uzmanlığı*, 2) bir anayasal normu ihlal etmeye gücü yeten ve eğilimi olan aktörlerden *bağımsızlığı*, 3) *hesap verilebilirliği*.

Burada belirtmek gerekir ki garantör kurumların özelliklerinin, düzenleyici kurumların özellikleriyle örtüştüğü ölçüde aşağıda düzenleyici kurumlarla ilgili kaynaklardan faydalanılmıştır.

3.2.2.1. Uzmanlık

Garantör kurumların uzmanlığı, teminat sağladıkları anayasal normlarla ilgili konularda kendisini göstermektedir. Garantör kurumlar, kendi etkinlik alanları çerçevesinde uzman nitelikte kurumlar oldukları için kamu kurumları veya özel kuruluşlar bu kurumlardan görüş isteyebilmektedirler⁴⁵⁷. Verilen görüşler çoğu zaman “danışma” şeklinde gerçekleştirilmektedir ve bu görüşlerle teknik destek amaçlanmaktadır. Garantör kurumlar, bazı durumlarda talep üzerine bazı

⁴⁵⁵ Khaitan, (2021), s. 43, 49.

⁴⁵⁶ Khaitan, (2021), s. 44.

⁴⁵⁷ Aydoğdu, V. (2010). *İdare Hukukunda Bağımsız İdari Otoriteler ve Kamusal Denetim*, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Konya, s. 70.

durumlardaysa resen görüşlerini kamuoyuyla ve ilgililerle paylaşabilmektedir. Uzman nitelikteki yapıları sayesinde garantör kurumlar, kimi durumlarda da görüşüne zorunlu olarak başvurulması gereken kurumlardan olabilmektedir⁴⁵⁸.

Faaliyetlerini sürdürdükleri alanların, karmaşık ve teknik bir yapı arz etmesi ve yargı yoluna başvurulması durumunda sonuç elde etmenin uzun sürmesi sebebiyle garantör kurumlara sahip oldukları uzmanlık dolayısıyla uyuşmazlık çözme yetkisi tanınmıştır⁴⁵⁹. Burada taraflara, yargıya başvurmak veya kuruma başvurarak verdiği karara uymak arasında bir seçim imkânı verilmiştir⁴⁶⁰.

3.2.2.2. Bağımsızlık

Garantör kurumların, anayasal normlar için gerekli garanti görevini yerine getirebilmeleri için anayasayı ihlal etme konusundaki en güçlü muhatap olan siyasal iktidardan bağımsız olmaları gerektiği açıktır. Başka bir deyişle güvenilir ve kalıcı garantiler sağlamak iddiasında olan bir kurumun, gerektiğinde doğrudan veya dolaylı olarak denetleyeceği yürütmeden bağımsız olması esastır. Bu bağımsızlığın sağlanabilmesinin yegâne yolu ise garantör kurumların anayasal zırhla kuşatılmasından geçmektedir⁴⁶¹.

Bağımsızlık, garantör kurumların işlevleri ve organları üzerinde, siyasal iktidarın ve idarenin, herhangi bir idari denetimine maruz kalmamaları ve diğer kurumların veya oluşumların garantör kurumlara emir ve talimat vermemesi anlamına gelmektedir. Bağımsızlık, başka bir açıdan ise yalnızca siyasal iktidarla ilişkiler bağlamında değil, farklı kurum ve kişiler söz konusu olduğunda da geçerliliğini korumaktadır. Dolayısıyla garantör kurumların, serbest piyasaya, siyasilere, bürokratik kurumlara, kitle iletişim araçlarına, uluslararası örgütlere ve kuruluşlara karşı da bağımsızlığının sağlanması gerekmektedir⁴⁶².

Buna karşılık garantör kurumların bağımsızlığı, yargı organlarının bağımsızlığına yakın bile olsa nitelik olarak birbirinden farklıdır. Bağımsızlık, esasen

⁴⁵⁸ Babahanoğlu, N. (2021). “Türk İdare Sisteminde Bağımsız İdari Otoriteler, Bağımsızlıkları ve Denetimleri Üzerine Bir Değerlendirme”, *Anemon Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 9, s. 217-218.

⁴⁵⁹ Tan, T. (2002). “Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar”, *AİD*, 35(2), s. 31.

⁴⁶⁰ Uysal, M. (2007). *Bağımsız İdari Otoriteler ve Türk Kamu Yönetimine Etkileri*, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Isparta, s. 56.

⁴⁶¹ Khaitan, (2021), s. 44.

⁴⁶² Karacan, A. İ. (2001). “Özerk Kurumların Özerkliği”, *Rekabet Dergisi*, Sayı 8, s. 12.

bütün bağımlılık ilişkilerinin dışlanması olarak ifade edilmektedir. Garantör kurumlar ise nitelikleri gereği idarî hiyerarşide yer almazlar. Hiçbir idari organ hiyerarşik ve vesayet denetimlerini bu kurumlara karşı kullanamaz. Bunun temel sebebi ise bu kurumları, meslekî ve siyasal etkilerden arındırmak olarak belirtilmektedir⁴⁶³.

Bağımsızlık, organik ve işlevsel olmak üzere iki kategoride incelenebilmektedir.

3.2.2.2.1. Organik bağımsızlık

Organik bağımsızlık, bu kurumların karar organlarındaki kişilerin (kurul şeklinde yapılanlar için kurul üyeleri) seçilmesi, atanması, görev sürelerinin düzenlenmesi ve bu kişilerin statüleriyle ilgili konularda çeşitli güvencelerin verilmesi anlamına gelmektedir⁴⁶⁴.

Ayrıca bu kişiler, kişilikleri ve teknik bilgileri dolayısıyla toplum nezdinde kendilerini kanıtlamış kişilerden, önceden belirlenmiş ve çok kısa olmayan bir süre için seçilmektedir. Buna ilaveten, çeşitli suçlardan hüküm giyme ve hastalık nedeniyle görevini yerine getirememe gibi istisnai hâller dışında görevden alınamazlar. Yine belirtmek gerekir ki bu kişilerin görevleri sonrasında, siyasal iktidar tarafından “cezalandırılma” ihtimaline karşılık, denk bir göreve veya üyelikten önceki görevine atanabilmeleri konusunda güvence sağlanmalıdır⁴⁶⁵.

3.2.2.2.2. İşlevsel bağımsızlık

Garantör kurumların işlevsel bağımsızlığı ise bu kurumların tesis ettiği iş ve eylemlerle ilgili yürütmenin, herhangi bir denetime yol açacak onay, yürürlüğü engelleme veya geciktirme gibi yetkilere sahip olmamasını ve hiçbir merciin, bu işlemlerin değiştirilmesi veya uygulanmaması yönünde emir ve talimat verememesini ifade etmektedir⁴⁶⁶.

Garantör kurumların bağımsız nitelikleri, onların denetimden muaf oldukları anlamına gelmemektedir. Nitekim bunların harcamaları denetlenebildiği gibi

⁴⁶³ Atay, E. E. (2000). “Fransız İdare Hukukunda Bağımsız İdari Otoriteler (BİO’lar): Rekabet Konseyi”, *Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları*, s. 67.

⁴⁶⁴ Ulusoy, A. (2003). *Bağımsız İdari Otoriteler*, Turhan Kitabevi Yay., Ankara, s. 15.

⁴⁶⁵ Ulusoy, (2003), s. 16.

⁴⁶⁶ Ulusoy, (2003), s. 17.

üyelerin seçimi, maaş ve diğer özlük haklarının belirlenmesi genellikle anayasayla değil kanunla düzenlendiği için kanun koyucunun yetkisindedir⁴⁶⁷.

3.2.2.3. Hesap verilebilirlik

Garantör kurumların bu başlık altında incelenecek olan hesap verebilirliği konusunda yalnızca şeffaf oluşları incelenecek, bu konunun ayrıntılı hâli garantör kurumların denetimi başlıklı bölümde irdelenecektir.

Hesap verme sorumluluğu, genel olarak kendilerine kaynak ya da yetki tahsis edilenlerin bu kaynakları ve yetkileri ne oranda iyi kullandıklarıyla alakalı bir sorumluluk türü olarak ifade edilebilmektedir⁴⁶⁸. Yetki ve sorumluluklar düzleminde hesap verebilir olmak, modern demokrasinin vazgeçilmez unsurlarından biri hâline gelmiştir. Nitekim teknolojik imkânların katkısıyla beraber kurumlarca hazırlanan raporların, kamuoyu denetimine açılması ve ilgili makamlara sunulması yerleşik bir uygulama hâlini almıştır⁴⁶⁹.

Hesap verilebilirlik, etkili denetim araçlarının varlığını ve şeffaflığı gerektirmektedir. Bu yüzden demokratik yönetimler için “gün ışığında yönetim” (*government in the sunshine*) tabiri de kullanılmaktadır⁴⁷⁰. Kamu yönetiminde hesap verilebilirliğin temel bileşenlerinden biri de saydamlıktır. Hatta öğretilde, saydamlık ve hesap verilebilirlik yakın ilişki içinde olan iki kavram olarak değerlendirilmektedir. Mevcut şartlara, kararlara ve gerçekleştirilen eylemlere ilişkin bilginin ulaşılabilirliğini, görünürlüğünü ve anlaşılabilirliğini ifade eden saydamlık, devlet faaliyetlerini daha gözlenebilir kıldığı için devleti, toplum nezdinde daha hesap verebilir bir konuma getirmektedir. Bu yönüyle saydamlık, etkili ve düzenli bir raporlama faaliyeti ve demokratik hayatın vazgeçilmezlerinden olan bilgi alma hakkıyla yakından ilgilidir⁴⁷¹.

Önemli ihtiyaçlara binaen anayasal statüde düzenlenen garantör kurumların hesap verme sorumluluğu diğer kamu kurumlarına nazaran daha özel bir

⁴⁶⁷ Aydın, Y. (2007). *Türk Kamu Yönetiminde Yeni Bir Model Olarak Üst Kurullar*, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, Sakarya, s. 23.

⁴⁶⁸ Aydoğdu, (2010), s. 76.

⁴⁶⁹ Er, S. (2008). “Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Dış Denetimi ve 5018 Sayılı Kanunda Yapılan Değişiklikler”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 68, s. 29.

⁴⁷⁰ Anayurt, (2022), s. 535.

⁴⁷¹ Aydın, (2007), s. 196-197.

konumdadır. Garantör kurumların bağımsız oluşları, hesap verme sorumluluğunu artırıcı bir özellik olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu kurumların hesap verme sorumluluğunun gereği olarak faaliyet raporlarının ve mali tablolarının açıklanması, bütçe tartışmaları ve parlamentodaki denetim araçlarından yazılı ve sözlü sorulara verilen cevaplar öne çıkmaktadır⁴⁷².

3.2.3. Garantör Kurumların Niteliği ve İşlevi

Garantör kurumların özelliklerinin ardından bu kurumların niteliği ve işlevleri bahsinde garantör kurum örneklerinin anlatılmasının isabetli olacağı kanaatindeyiz. Belirtmek gerekir ki burada seçilen garantör kurum örnekleri, küresel veya ulusal çaptaki işlevselliğiyle ön plana çıktıkları için değil, garantör kurum felsefesine öncü olmalarından kaynaklanan özellikleri sebebiyle inceleme konusu olmuştur⁴⁷³. Gerçekten de garantör kurumlar, Güney Afrika, Nepal ve Kenya anayasalarında ayrı bir bölümde veya ayrı başlıklar altında düzenlenmiştir. Dolayısıyla bu ülkeler garantör kurum sistematğine öncü olmuşlardır. Ancak bu bahiste, ilgili ülkelerin anayasalarında düzenlenen tüm kurumlar değil, yürütmeyi denetleme işlevinde diğerlerinden daha ön planda olduğu düşünülen kurumlar incelenmiştir. Bahsi geçen diğer ülkeler ise ilgili kurumların yetki olarak ön plana çıkmasından kaynaklanan sebeplerle örneklere konu olmuştur. Son olarak bu çalışmanın Türk öğretisine pratik bir fayda sunması amacıyla Türk garantör kurumlarına da yer verilmiştir. Nihayet incelenecek olan kurumların temel dayanağını anayasal ve yasal metinler oluşturacaktır. Bunun en önemli sebebi ise garantör kurumlarla ilgili olarak ülkelerin tercih ettikleri sistemlerin anayasal güvenceyi sağlayıp sağlamadığının belirlenmesidir.

3.2.3.1. Anayasallık

Garantör kurumları diğer düzenleyici kurumlardan ayrılmasını sağlayan unsurlardan biri, bu kurumların anayasal konumudur⁴⁷⁴. Khaitan, anglo-sakson hukuk dünyasına mensup olduğu için olsa gerek garantör kurumların anayasallığını incelerken maddi-şekli anlamda anayasa anlayışına değinmemektedir. Zira Tushnet'in de belirttiği üzere anglo-sakson hukuk sistemini benimsemiş,

⁴⁷² Aydoğdu, (2010), s. 80.

⁴⁷³ Khaitan, (2021), s. 41.

⁴⁷⁴ Khaitan, (2021), s. 45.

anayasalarının katılığından dolayı anayasayı değiştirmenin gerçekten zor olduğu ülkelerde (ABD, Kanada, Avustralya)⁴⁷⁵ ve yazılı bir anayasası olmayan İngiltere ve İsrail’de bu kurumlar zaten kanunla düzenlenmiştir ve anayasallaştırılamamıştır. Dolayısıyla Khaitan’ın, garantör kurumların anayasallığı bahsinde, söz konusu ülkeler açısından sınıflandırma sorunu doğurması ihtimaline karşılık yazılı anayasaların olduğu hukuku sistemlerindeki yaygın anlayış olan şekli anlamda anayasa görüşünü değil, maddi anlamda anayasa görüşünü esas aldığını düşünmekteyiz.

Gerçekten de garantör kurumların anayasallıklarını, şekli anayasa bağlamında yorumlamak, gelenek ağırlıklı anayasalar başta olmak üzere kimi yazılı anayasa düzenlerinde de sorun teşkil edecektir. Nitekim bazı kurumlarla ilgili düzenlemeler, maddi anlamda anayasa kategorisine pek tabii dâhil edilebilir. Örneğin, Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu, Türkiye Kişisel Verileri Koruma Kurumu, Avusturya Yolsuzlukla Mücadele Komisyonu ve Hindistan Merkezî Gözetim Komisyonu gibi kurumların, kanunla düzenlenmelerine rağmen yerine getirdikleri işlevlerden dolayı maddi anlamda anayasa kategorisine girdiklerinden şüphe yoktur. Dolayısıyla garantör kurumların anayasallıklarını incelerken maddi anlamda anayasa müessesesini de göz önünde bulundurmamak kaçınılmaz gözükmektedir. Aksi takdirde radyo ve televizyon yayıncılığıyla ilgili bağımsız anayasal kurumlar garantör kurum sayılıp en önemli anayasal konulardan olan insan haklarıyla ilgili ihlalleri denetleyen mekanizmalara sahip kurumları, sırf kanunla düzenlendikleri için anayasal görmemek dolayısıyla garantör kurum kategorisinde değerlendirmemek gerekecektir.

Gerçekten de maddi anlamda-şekli anlamda anayasa ayrımını katı pozitivist bir şekilde ele aldığımız zaman anayasa hukukunun konusuna dâhil olan pek çok kurumun alan dışı kaldığı dahi görülecektir. Unutulmamalıdır ki anayasa hukuku anayasalardan ibaret değildir⁴⁷⁶. Sonuç olarak denilebilir ki garantör kurumları diğer düzenleyici kurumlardan ayıran anayasallık unsuru, maddi anlamda anayasa müessesesini kapsayacak şekilde düşünülmeli ve ona göre bir sınıflandırma ortaya konulmalıdır.

⁴⁷⁵ Tushnet, (2021), s. 83.

⁴⁷⁶ Anayurt, (2022), s. 110.

Maddi anlamda anayasa penceresinden bakıldığında ise garantör kurumlarla düzenleyici kurumlar arasındaki farkın silikleşmesi ihtimali akıllara gelebilir. Ancak genel olarak düzenleyici kurumların faaliyet alanlarına mercek tutulduğunda rekabet, enerji, bankacılık, finans, gıda, ulaşım, telekomünikasyon ve sigorta gibi başlıklarla karşılaşmaktadır⁴⁷⁷. Yani, düzenleyici kurumların faaliyetleri daha çok ticaret hukuku, iş hukuku ve sigorta hukuku gibi özel hukukun, statüleri ise idare hukukunun konusu gözükmektedir. O yüzden maddi anlamda anayasa kıstasının düzenleyici kurumlara uygulanması hâlinde bu kurumların çoğu ile garantör kurumlar arasında statü olarak herhangi bir yaklaşma gözlenmeyecektir, bu kurumlar anayasa hukukunun konu sahasının dışında kalacaklardır. Yine de belirtmek gerekir ki kimi düzenleyici kurumlar (Türk hukukundaki KVKK, Kamu Denetçiliği, RTÜK gibi) temel hak ve özgürlükler alanında faaliyet gösterebilmektedir⁴⁷⁸. Bu işlevlere sahip düzenleyici kurumların ise garantör kurum kategorisinde değerlendirilmeleriyle ilgili bir şüphe bulunmamaktadır. Ayrıca düzenleyici kurumlarının büyük çoğunluğunun serbest piyasa ekonomisini regüle edici nitelikte olduğu⁴⁷⁹ da gözden kaçmamalıdır.

Belirtilmelidir ki maddi anlamda anayasa görüşünün benimsenmesinden dolayı garantör kurumların kanunla düzenlenmesinin savunulduğu çıkarılmamalıdır. Nitekim anayasal olmayan bir norm, çoğu parlamenter demokraside yalnızca siyasal iktidar tarafından değiştirilebilirken bir anayasal norm veya kurumun değiştirilmesi için muhalefetin de desteği gerekmektedir. Bu yüzden hassas konularla ilgili normların ve bu normların uygulayıcılarının anayasallaştırılmaları önem arz etmektedir⁴⁸⁰.

Bazı ülke anayasalarında garantör kurumlar ayrı başlıklar altında düzenlenmek yerine tek başlık altında bunların isimleri sıralanmış ve ortak özellikleri belirtilmiştir. Örneğin Kenya Anayasası'nda "Komisyonlar ve Bağımsız Ofisler" (*Commissions And Independent Offices*) başlıklı 15. Bölümünün altında listelenen bazı kurumlar şunlardır: Kenya Ulusal İnsan Hakları ve Eşitlik Komisyonu (*Kenya National Human Rights and Equality Commission*); Kamu Hizmeti Komisyonu

⁴⁷⁷ Atay, E. E. (2019). *İdare Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara, s. 402.

⁴⁷⁸ Ulusoy, (2003), s. 13.

⁴⁷⁹ Atay, (2019), s. 402.

⁴⁸⁰ Khaitan, (2021), s. 53.

(*Public Service Commission*); Sayıştay (*Auditor-General*) ve Bütçe Denetçisi (*Controller of Budget*)⁴⁸¹. Bu kurumların ortak amaçları, halkın egemenliğini korumak, tüm devlet organlarının demokratik değer ve ilkelere uymasını sağlamak ve anayasacılığı desteklemek olarak belirtilmiştir. Anayasa'ya göre komisyonlar ve bağımsız ofisler, yalnızca Anayasa'ya ve kanuna tabidir, bağımsızdır ve herhangi bir kişi veya makamın yönlendirmesine veya kontrolüne tabi değildir⁴⁸².

Her komisyon ve bağımsız ofis, resen veya halktan birinin şikâyeti üzerine soruşturma başlatabilir; uzlaştırma, arabuluculuk ve müzakere için gerekli yetkilere sahiptir; kendi personelini işe alır ve sürekliliği haiz bir kamu tüzel kişisi olup kendi adına dava açabilir ve açılan davalara davalı sıfatıyla katılabilir. Ayrıca mahkemeye başvurma hakkına sahip herhangi bir kişi, bir komisyona veya bağımsız bir ofise başvurma hakkına da sahiptir⁴⁸³.

Her mali yılın bitiminden sonra mümkün olan en kısa sürede, her komisyon ve bağımsız ofis, devlet başkanına bir rapor sunar. Devlet başkanı, ulusal meclis veya senato herhangi bir zamanda, bir komisyonun veya bağımsız ofisin belirli bir konuda rapor sunmasını isteyebilir. Bu kapsamdaki her rapor yayımlanır ve kamuoyuna duyurulur⁴⁸⁴.

Güney Afrika'da, Anayasa'nın "Anayasal Demokrasiyi Güçlendiren Kurumlar" (*State Institutions Supporting Constitutional Democracy*) başlıklı dokuzuncu bölümündeki bazı kurumlar şöyledir: Ombudsman (*Public Protector*); Güney Afrika İnsan Hakları Komisyonu (*South African Human Rights Commission*); Sayıştay (*Auditor-General*) ve Seçim Komisyonu (*Electoral Commission*)⁴⁸⁵.

Anayasa'ya göre bu kurumlar bağımsızdır ve sadece Anayasa'ya ve kanuna tabidir. Ayrıca bu kurumların, tarafsız olarak yetkilerini kullanmaları ve görevlerini korku, kayırma ve önyargı olmaksızın yerine getirmeleri esastır. Devletin diğer organları, yasal ve diğer önlemlerle bu kurumların bağımsızlığını, tarafsızlığını, itibarını ve etkinliğini tahkim etmeli ve onları korumalıdır. Bu kurumların işleyişine

⁴⁸¹ Kenya Anayasası m. 248. https://www.constituteproject.org/constitution/Kenya_2010.pdf (E.T. 24.05.2023)

⁴⁸² Kenya Anayasası m. 249.

⁴⁸³ Kenya Anayasası m. 252-253.

⁴⁸⁴ Kenya Anayasası m. 254.

⁴⁸⁵ Güney Afrika Cumhuriyeti Anayasası m. 181.

hiçbir kişi veya kurum müdahale edemez. Bu kurumlar, Ulusal Meclis'e (*National Assembly*) karşı sorumludur ve faaliyetlerinin ve görevlerinin yerine getirilmesi hakkında yılda en az bir kez Meclis'e rapor sunmalıdırlar⁴⁸⁶.

Nepal Anayasası'nda ayrı başlıklar altında Seçim Komisyonu (*Election Commission*); Sayıştay (*Auditor General*); Ulusal İnsan Hakları Komisyonu (*National Human Rights Commission*) ve Yetkinin Kötüye Kullanılmasının Soruşturulması Komisyonu (Commission for the Investigation of Abuse of Authority) öngörülmüştür.

Anayasa'ya göre tüm komisyonların başkanı ve üyeleri, Anayasa Konseyi'nin tavsiyesi üzerine devlet başkanı tarafından, altı yıllığına, tek seferlik olmak üzere atanmaktadır. Komisyon başkanlarının ve üyelerinin ücretleri ve diğer hizmet şartları ise kanunla belirlenir ve görevde oldukları süre boyunca maaşları ve diğer hizmet şartları aleyhlerine değiştirilemez. Ayrıca komisyon başkanı veya üyesi olan bir kişi, siyasi nitelikteki herhangi bir görev veya herhangi bir konuda soruşturma, araştırma ve delil toplamayla ilgili bir görev veya herhangi bir konuda yapılan araştırma ve soruşturma sonucunda uyarı, görüş ve tavsiyeler sunma sorumluluğuna sahip herhangi bir pozisyon haricinde başka bir devlet görevine atanamaz⁴⁸⁷.

Her ülkenin kendi toplumsal, siyasi ve kültürel yapısına göre şekillenmiş ve 140'ı aşkın ülkede⁴⁸⁸ farklı veya benzer tasarımlarda uygulama alanı bulan Ombudsmanlık, bireyi diğer devlet organları karşısında koruma vazifesini ifa etmektedir⁴⁸⁹. Ayrıca öğretilde bu kurumdan, şikayetçileri dinleyen, şikâyet konularını inceleyen ve soruşturma yaparak kamu yönetimini denetleyen bir kurum olarak da bahsedilmektedir⁴⁹⁰.

⁴⁸⁶ Güney Afrika Cumhuriyeti Anayasası m. 181.

⁴⁸⁷ Nepal Anayasası m. 238, 245, 248.

⁴⁸⁸ Venice Commission, (2019). "Ombudsmanlığın Korunması ve Geliştirilmesine İlişkin İlkeler (Principles On The Protection And Promotion Of The Ombudsman Institution), CDL-AD 005, ss. 1-6. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)005-e) (E.T. 15.02.2023)

⁴⁸⁹ Yılman, B. (2017). *Modern Bir Kamu Denetim Sistemi Olarak Ombudsmanlık Kavramı: Eleştiriler ve Beklentiler Üzerinden Türkiye Deneyimi*, Ömer Halisdemir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Niğde, s. 70.

⁴⁹⁰ Odyakmaz, Z. (2013). "Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumunun Tanıtılması ve 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Bazı Maddelerinin Değerlendirilmesi", TAAD, 4(14), s. 4-5.

Uluslararası Barolar Birliği Ombudsman Komitesi, ombudsmanı, anayasa veya kanunla kurulan, başkanlığını yasama organına veya parlamentoya karşı sorumlu olan üst düzey bir kamu görevlisinin yürüttüğü, devlet kurumlarına, yetkililerine veya çalışanlarına karşı şikayetleri inceleyen veya resen hareket eden, soruşturma yapma, düzeltici faaliyet önerme ve rapor verme yetkisine sahip bir kurum olarak tarif etmektedir⁴⁹¹. Ombudsmanlık kurumlarını korumak maksadıyla ilk kez 2019 yılında Venedik İlkeleri olarak da bilinen 25 temel uluslararası ilke belirlenmiştir. İlk ilke olarak ombudsmanlık kurumlarının, demokrasinin, hukukun üstünlüğünün ve iyi yönetimin güçlendirilmesi ile insan hakları ve özgürlüklerin korunması ve geliştirilmesinde önemli bir role sahip olduğu vurgulanmıştır⁴⁹².

Venedik İlkelerinde, ombudsmanın görevinin kötü yönetimin önlenmesi ve düzeltilmesi ile insan hakları ve temel özgürlüklerin korunması ve geliştirilmesini kapsadığı belirtilmiştir⁴⁹³. Ayrıca ombudsmanın, görevlendirdiği kişilerin ve kurumun karar mercilerinin, kurum adına gerçekleştirilen sözlü veya yazılı faaliyetleri ve sözleri nedeniyle hukuki işlemde muaf (işlevsel dokunulmazlık) olacağı ifade edilmiştir⁴⁹⁴. Ombudsmanlık kurumunun hemen hemen tüm ülke uygulamalarında görülen bazı ortak özellikleri bulunmaktadır. Şöyle ki ombudsmanlık, çoğunlukla bir veya birden fazla kişiden oluşmaktadır. Fonksiyonel anlamda özerkliğe sahip olan bu kurumlar, idarenin dışında örgütlenmişlerdir. Ayrıca ombudsmanlık, yasama ve yürütmeden bağımsız olarak faaliyet göstermekte ve kararları bağlayıcı değil “tavsiye” niteliğindedir⁴⁹⁵. Her ne kadar ombudsman kararları bağlayıcı olmasa da yapılan araştırma, inceleme ve soruşturma sonucunda elde edilen bilgi ve bulguların kamuoyuyla paylaşılması hâlinde idarenin ve ilgili personelin baskı altında kalacağı belirtilmektedir⁴⁹⁶. Dünya örneklerinde ombudsmanlık için “Parlamento Komiseri”, “Devlet Denetçisi”, “Arabulucu”, “Halk

⁴⁹¹ International Bar Association Resolution, (1980), Berlin. https://www.theioi.org/downloads/epr4c/IOI%20Canada_Occasional%20Paper%2006_Charles%20Ferris_Brief%20on%20the%20Office%20of%20the%20OM_EN_1980.pdf (E. T. 01.07.2023)

⁴⁹² Venice Commission, (2019). İlke 1.

⁴⁹³ Venice Commission, (2019). İlke 12.

⁴⁹⁴ Venice Commission, (2019). İlke 23.

⁴⁹⁵ Odyakmaz, (2013), s. 6.

⁴⁹⁶ Deniz, Y. (2014). *Türk İdare Hukuku Açısından Kamu Denetçiliği Kurumunun (Ombudsmanlık) Görev Alanı*, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, Konya, s. 43.

Avukatı”, “Haklar Savunucusu”⁴⁹⁷, “Vatandaş Koruyucu” ve “Adalet Temsilcisi”⁴⁹⁸ gibi isimler kullanılırken Türkiye’de “Kamu Denetçisi” ismi tercih edilmiştir.

Küresel çaptaki yaygın insan hakları ihlallerine tepki olarak dünyada hızla yaygınlaşan insan hakları garantörleri 120 ülkede faaliyet göstermektedir⁴⁹⁹. Bu kurumlardan Nepal insan hakları garantörü, Anayasa’da Nepal Ulusal İnsan Hakları Komisyonu (*National Human Rights Commission*) olarak belirtilmiştir. Buna göre bir başkan ve dört üyeden oluşan Nepal Ulusal İnsan Hakları Komisyonu, insan haklarına saygı gösterilmesini, bunların korunmasını, geliştirilmesini ve etkili bir şekilde uygulanmasını sağlamakla görevlendirilmiştir.

Türk hukukunda kanunla düzenlenen Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu (TİHEK) da bir insan hakları garantörü olarak faaliyetlerde bulunmaktadır. Kuruluş kanununa göre TİHEK, “*insan onurunu temel alarak insan haklarının korunması ve geliştirilmesi, kişilerin eşit muamele görme hakkının güvence altına alınması, hukuken tanınmış hak ve hürriyetlerden yararlanmada ayrımcılığın önlenmesi ile bu ilkeler doğrultusunda faaliyet göstermek, işkence ve kötü muameleyle etkin mücadele etmek ve bu konuda **ulusal önleme mekanizması***⁵⁰⁰ görevini yerine getirmek üzere”⁵⁰¹ kurulmuştur.

Güney Afrika’daki insan hakları garantörü olan İnsan Hakları Komisyonu ise

- insan haklarına saygıyı ve insan hakları kültürünü teşvik eder,
- insan haklarının korunmasını, geliştirilmesini ve elde edilmesini teşvik eder ve
- Güney Afrika Cumhuriyeti’nde insan haklarına uyma konusunda gözlem ve değerlendirme yapar.

Genel olarak seçimlerle ilgili tüm faaliyetlerin gerçekleştiği kurumsal çerçevenin oluşturulması ve bu yapının sürdürülmesi olarak tanımlanan “seçim yönetişi”nin (*electoral governance*), üç aşamada gerçekleştiği belirtilmektedir: “kural-yapma” (*rule-making*), “kural-uygulama” (*rule-application*) ve “kural-

⁴⁹⁷ Akın, C. (1998). “Cumhuriyetimizin 75. Kuruluş Yıldönümünde Yönetimin Denetlenmesinde Yeni Bir Denetim Yolu: Ombudsman (Yüksek Yönetim Denetçisi)”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 421, s. 545.

⁴⁹⁸ Deniz, (2014), s. 6.

⁴⁹⁹ <https://ganhri.org/membership/> (E.T. 05.02.2023)

⁵⁰⁰ Vba.

⁵⁰¹ 6701 sayılı İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu, m. 1.

denetleme” (*rule-adjudication*). Bu üç aşama ise üç temel fonksiyona tekabül etmektedir; “kural-düzenleme fonksiyonu”, “idari fonksiyon”, “kazai fonksiyon”⁵⁰². Kural-düzenleme fonksiyonunun, anayasa koyucu ve kanun koyucu tarafından yerine getirildiğini belirten Gönenç, idari ve kazai fonksiyonun ayrılması veya birleşmesi ölçütüne göre çeşitli seçim yönetişimi modelleri oluştuğundan bahsetmektedir⁵⁰³. Genellikle seçimlerin yönetiminin idari organlara bırakıldığında, denetiminden yargı organlarının sorumlu olduğu görülmektedir. Seçimlerin hem yönetimi hem de denetimi tek bir organa verildiğinde ise bu organların hem idari hem de yargısal yetkiler kullandığı belirtilmektedir⁵⁰⁴.

İlk model olan “Klasik Model”de idari ve kazai fonksiyon siyasi organlarda birleştirmiştir. Bu modele göre seçim organizasyonu, hükûmete bağlı bir bakanlık tarafından yerine getirilirken seçim uyuşmazlıklarının çözümü yani kazai fonksiyon, yasama organı tarafından yerine getirilir. Günümüzde, klasik modelin saf olarak uygulandığı bir örnek hemen hemen yok gibidir⁵⁰⁵.

İkinci model olan “Fransız Modeli”, klasik modele “denetim” unsurunun eklenmesiyle oluşmaktadır. Buna göre her iki modelde de idari fonksiyon, yürütmenin görev alanına girmektedir. İki model arasındaki temel fark ise Fransız modelinde, idari fonksiyon yargısal nitelikli bir organın gözetimi altında yerine getirilir ve seçim uyuşmazlıklarını çözme yetkisi, yargı organının yetkisindedir. Günümüzde, Avrupa’nın batısındaki birçok ülkede, idari fonksiyonun yürütme organı, kazai fonksiyonun ise yargı organı tarafından yerine getirildiği bu model kullanılmaktadır⁵⁰⁶.

Kendine özgü bir örnek olarak Almanya’daki seçim yönetişimi modeli ile ilgili denilebilir ki bu model, Fransız modeline oldukça benzerdir. Ancak klasik modele Anayasa Mahkemesi’nin eklenmesi, bu modelin *sui generis* olarak nitelendirilmesine neden olmuştur. Yani Alman modelinde, seçim uyuşmazlıklarını çözme yetkisi parlamento ve Anayasa Mahkemesi arasında paylaştırılmıştır⁵⁰⁷.

⁵⁰² Gönenç, L. (2008). *Türkiye’de Seçim Uyuşmazlıkları ve Çözüm Yolları*, Adalet Yay., Ankara, s. 29.

⁵⁰³ Gönenç, (2008), s. 31-32.

⁵⁰⁴ Eren, (2022), s. 713.

⁵⁰⁵ Gönenç, (2008), s. 31-32.

⁵⁰⁶ Gönenç, (2008), s. 34-35.

⁵⁰⁷ Gönenç, (2008), s. 36.

Son model olan “Bağımsız Seçim Kurulu Modeli”, Latin Amerika ülkelerinde ortaya çıkan ve bu ülkelerin demokratikleşmesine önemli katkılar sunan⁵⁰⁸ bir seçim yönetim modeli olarak karşımıza çıkmaktadır⁵⁰⁹. Günümüzde, üçüncü dalga demokrasilerinin çoğunun bu modeli benimsediği belirtilmektedir⁵¹⁰. Bağımsız seçim kurulu modelinde, seçim işleri diğer modellerden farklı olarak bağımsız bir seçim kurulu tarafından yapılmaktadır. Bu modeli benimseyen birçok ülkede siyasal organlar seçim sürecinden tamamen dışlanmışlardır. Bağımsız seçim kurulu modelinin uygulandığı ülkelerin bir kısmında, seçim kurullarının esas olarak idari fonksiyonu üstlendiği, kazai fonksiyonun ise yine bir yargı organı tarafından yerine getirildiği görülmektedir. Bu modeli benimseyen ülkelerin bazısında ise seçim kurullarının, kazai fonksiyonu da yerine getirdiği belirtilmekte ve Gönenç bunu, “Yargısal Nitelikli Bağımsız Seçim Kurulu Versiyonu” olarak nitelendirmektedir. Genellikle bu kurumların kararları kesindir ve bu kararlar aleyhine başka bir mercie başvurulamamaktadır⁵¹¹. Seçimlerin yönetimi ve denetimiyle ilgili bahsedildiği üzere çeşitli modeller ortaya çıkmıştır. Seçimlerin yönetimi konusunda daha çok idareye veya idare ile çalışan bağımsız kurulların yetkilendirildiği, seçimlerin denetiminin ise parlamentoya, anayasa mahkemesine, genel yargıya ya da bağımsız kurullara verildiği görülmektedir. Dolayısıyla seçim yönetimiyle ilgili olarak ortak birtakım kurulların varlığından bahsetmenin oldukça erken olduğu belirtilmektedir⁵¹².

Biz, yargısal nitelikli bağımsız seçim kurulu versiyonunun garantör kurum sistematığıne en uygun model olduğu kanaatindeyiz. Zira yukarıda anlatıldığı üzere garantör kurumlar, Montesquieu’nün ayrımının herhangi birine tam olarak uymayan ve siyasal iktidara karşı bir mevzilenme ve bağımsızlık sağlanan kurumlar olarak kurgulanmışlardır. Yönetim ve denetim görev ve yetkilerinin tek bir kurumda toplanmasına ilişkin seçim modeli ise dördüncü bir kuvvet olarak görülmektedir⁵¹³. Dolayısıyla garantör kurum olduğunu iddia ettiğimiz seçim komisyonlarının Latin

⁵⁰⁸ Lehoucq, F. E. (2002). “Can Parties Police Themselves? Electoral Governance and Democratization”, *International Political Science Review*, 23(1), s. 30.

⁵⁰⁹ Gönenç, (2008), s. 37.

⁵¹⁰ Lehoucq, (2002), s. 30.

⁵¹¹ Gönenç, (2008), s. 38-39.

⁵¹² Yılmaz, D. (2010). *İçtihadî Hukuk Çerçevesinde Türk Hukukunda Seçimlerin Yönetimi ve Denetiminden Sorumlu Daimi Kurullar*, Galatasaray Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul, s. 67.

⁵¹³ Yılmaz, (2010), s. 9.

Amerika modeli olan yargısal nitelikli bağımsız seçim kurulu olduğunu belirtmek istiyoruz.

Seçim komisyonun Türk hukukundaki karşılığı olan Yüksek Seçim Kurulu'nun garantör kurum olarak nitelendirilip nitelendirilmemesine ilişkin tartışmaya girmeden önce YSK'nın hangi seçim yönetişimi modeli çerçevesinde kurulduğu anlaşılmalıdır. Gönenç'e göre 17 Şubat 1954 tarih ve 6272 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu'nun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun ile mebus mazbatalarıyla ilgili uyuşmazlıkları kesin olarak çözme görevinin YSK'ya verilmiş olması sebebiyle Türkiye'de Latin Amerika modelinin yargısal nitelikli bağımsız seçim kurulu versiyonu benimsenmiştir. Günümüzde hâlâ yürürlükte olan 26 Nisan 1961 tarih ve 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Hükümleri Hakkında Kanun ile de bu yapı muhafaza edilmiştir⁵¹⁴. Sonuç olarak YSK'nın, Latin Amerika modelinin, yargısal nitelikli bağımsız seçim kurulu versiyonu olarak nitelendirildiğini söyleyebiliriz. Zira Anayasa'ya göre *“Seçimlerin başlamasından bitimine kadar, seçimin düzen içinde yönetimi ve dürüstlüğü ile ilgili bütün işlemleri yapma ve yaptırma, seçim süresince ve seçimden sonra seçim konularıyla ilgili bütün yolsuzlukları, şikâyet ve itirazları inceleme ve kesin karara bağlama...”*⁵¹⁵ yetkileriyle donatılan YSK hem seçimlerin yönetiminden hem de denetiminden sorumludur⁵¹⁶. YSK'nın bu *sui generis* yapısı, anayasal konumuyla ilgili öğretilerde tartışmalara yol açmaktadır. Garantör kurum sistematığıyla alakasını tespit etmek için YSK ile ilgili tartışmalara göz atmak yerinde olacaktır.

1982 Anayasası'nın 79. maddesinin ikinci fıkrasındaki *“YSK kararları aleyhine başka mercilere başvurulamaz”* hükmü, 1961 Anayasası'nda sadece kanunla düzenlenmekteyken madde gerekçesinde belirtildiği üzere YSK kararlarının kesinliğinin ve bu kararlara uyulmasının tereddütlere yol açtığı düşüncesiyle 1982 Anayasası ile anayasal bir norm hâline gelmiştir⁵¹⁷. YSK, 1982 Anayasası'nın

⁵¹⁴ Gönenç, (2008), s. 43.

⁵¹⁵ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası m. 79

⁵¹⁶ Yılmaz, (2010), s. 98.

⁵¹⁷ Yılmaz, (2010), s. 96.

“Yasama” bölümünde, seçimlerin genel yönetim ve denetiminden sorumlu bir “Yüksek Kurul” olarak düzenlenmiştir⁵¹⁸.

Anayasa Mahkemesi, doğrudan seçim kurullarıyla ilgili ilk değerlendirmesini 1992 yılında yapmıştır. Somut olayda Tufanbeyli İlçe Seçim Kurulu Başkanı, seçime katılmamış ve mazeretlerini de yasal süre içerisinde bildirmemiş seçmenlere, ilçe seçim kurulu başkanı tarafından para cezası kesilmesinin, anayasal bir hak olan seçim hakkını yükümlülük hâline getirdiği gerekçesiyle anayasaya aykırı olduğunu iddia ederek itiraz yoluna başvurmuştur. Mahkeme, itiraz yoluna başvuran makamın, Anayasanın 152. maddesi ve 2949 sayılı kanunun 28. maddesi çerçevesinde “davaya bakmakta olan mahkeme” kapsamına girip girmediğinin değerlendirmesini yapmıştır⁵¹⁹. Mahkeme’ye göre “*Bir kuruluşun mahkeme sayılabilmesi için, karar organlarının hakimlerden teşekkül etmesi, yargılama tekniklerini uygulayarak ve genelde dava yolu ile uyuşmazlıktan ve anlaşmazlıkları çözümlemekle görevli olması ve Anayasa’da sayılan ve başında bir yüksek mahkemenin bulunduğu yargı düzenlerinden birinde yer alması gereklidir.*”. Seçim kurulları ile ilgili ise “*Başta Yüksek Seçim Kurulu olmak üzere seçim kurulları Anayasa’nın yargı bölümünde yer almadıkları gibi yargı organlarının sahip olması gerekli olan ve yukarıda sayılan anayasal niteliklerin tümüne de sahip değildirler.*” diyerek bu kurulların mahkeme olmadığına dolayısıyla itiraz yoluna başvuramayacağına oy çokluğu ile karar vermiştir. Ayrıca Mahkeme, seçim kurullarının yapısının kendine özgü olduğuna da vurgu yapmıştır⁵²⁰.

Anayasa Mahkemesi, 2014 yılında yapılan *İsmail Taşpınar* başvurusunda, İlçe Seçim Kurulu Başkanı’nın kararıyla oda seçimlerine katılamayan bir kişinin, adil yargılanma hakkının ihlal edildiği iddiasını incelerken bu görüşünü değiştirmiştir⁵²¹. Nitekim Mahkeme’ye göre “*İlçe Seçim Kurulu Başkanının seçim konularıyla ilgili şikâyet ve itirazları inceleme ve kesin hükme bağlama görevi yönünden yargısal bir faaliyet icra ettiği ve hâkim bağımsızlığı ve tarafsızlığına sahip olduğu kabul edilmiştir. Bu sebeple, seçim konularıyla ilgili şikâyet ve itirazları inceleme ve kesin hükme bağlama görevi yönünden İlçe Seçim Kurulu Başkanlığının klasik yargı*

⁵¹⁸ Eren, (2022), s. 718.

⁵¹⁹ Yılmaz, (2010), s. 316, 323.

⁵²⁰ AYM, E.1992/12, K.1992/7, K. T. 18/02/1992.

⁵²¹ Anayurt, (2022), *Anayasa Hukuku*, s. 278.

teşkilatı içindeki mahkemeler dışında kalan ama yargılama faaliyetinde bulunan organları da kapsayacak şekilde Anayasa'nın 36. maddesinde "yargı yeri" olarak belirlenen organlardan olduğu" tespit edilmiştir⁵²². Kararda ilçe seçim kurulu hakkında ortaya konulan ölçütlerin YSK'ya uygulandığında, Anayasa ile kurulan üyeleri hâkim sınıfından olan ve kararları kesin hüküm niteliği arz eden YSK'nın da yargı yeri olarak kabul edilmesi gerektiği belirtilmiştir⁵²³.

Anayasa Mahkemesi'nce incelenen başka bir olayda, YSK'nın bir yargı yeri olduğuna ve kararlarına karşı bireysel başvuru mekanizmasının işletilmesine ilişkin talepler reddedilmiştir. Ancak mahkeme, söz konusu kararda, YSK'nın yargı yeri olup olmaması hususuyla kararlarına karşı bireysel başvuru yapılamamasını birbirinden ayırarak değerlendirmiştir⁵²⁴. Mahkeme'ye göre *"YSK'nın statüsünün ve verdiği kararların hukuki niteliğinin, bu kararların bireysel başvuru konusu olup olmayacağı hususunun çözümünde önemi veya ilgisi bulunmamaktadır. Tartışılması gereken temel husus, YSK'nın yargı yeri ve kararlarının da yargısal nitelikli kararlar olduğu kabul edilse dahi Anayasa'nın 79. maddesinin ikinci fıkrasının son cümlesi karşısında YSK kararlarının bireysel başvuru yoluyla Anayasa Mahkemesince incelenip incelenemeyeceği sorunudur. Bu konunun aydınlatılmasında Anayasa'nın anılan hükmünde geçen 'Yüksek Seçim Kurulunun kararları aleyhine başka bir mercie başvurulamaz.'* ibaresi ve 298 sayılı Kanun'un 132. maddesinde geçen *'Kurulun kararı kesindir. Aleyhine hiçbir mercie ve kanun yoluna başvurulamaz.'* ibaresinin ne anlam ifade ettiğine bakılmalıdır. Anılan hükümlerde yer alan 'merci' ifadesiyle başvurulacak idari ve yargısal tüm yer veya makamların kastedildiği anlaşılmaktadır ve Anayasa Mahkemesi de buna dâhildir. Buna göre anılan hükümler karşısında, YSK kararlarının Anayasa Mahkemesi önünde bireysel başvuruya konu olması mümkün değildir."⁵²⁵. Seçim hukukunda "yönetimde istikrar ilkesi" uyarınca yapılan seçimlerin uzun süreçlere takılmadan tamamlanması önemli görülmektedir. Bu yüzden Anayasa Mahkemesi'nin yaptığı dar yorum isabetli bulunmuştur⁵²⁶.

⁵²² AYM, İsmail Taşpınar, B. No: 2013/3912, K. T. 6/2/2014, § 48.

⁵²³ Eren, (2022), s. 720.

⁵²⁴ Eren, (2022), s. 720.

⁵²⁵ AYM, Atila Sertel, B. No: 2015/6723, K. T. 14/7/2015, § 40.

⁵²⁶ Eren, (2022), s. 721.

YSK'nın mahkeme olup olmadığına ilişkin Anayasa Mahkemesi kararlarındaki çelişki öğretide de bulunmaktadır. Nitekim bazı yazarlar YSK'yı mahkeme olarak değerlendirirken⁵²⁷ bazıları ise mahkeme olmadığını belirtmektedir⁵²⁸. Sonuç olarak YSK'nın yürütme ve yargı işlevlerine sahip *sui generis* yapısı, anayasal konumuyla ilgili tartışmaları beraberinde getirmektedir. Tüm bu tartışmalar göstermektedir ki YSK'nın yargı yeri olduğu kabul edilse bile itiraz yoluna başvurulamaması bakımından diğer yargı organlarından farklıdır. Ayrıca YSK'nın statüsüne ilişkin bu değerlendirmelerin mahkeme içtihadı olduğu da gözlerden kaçmamalıdır. Dolayısıyla sahip olduğu yetkiler ve işlevler nedeniyle geleneksel kuvvetler ayrılığı mekanizmasında kendine tam olarak yer bulamayan YSK'nın, garantör kurum sistematiği içerisinde değerlendirilebileceği açıktır.

Güney Afrika'da 2013 yılında kanunla kurulan Bilgi Düzenleyicisi (*Information Regulator*) ülke genelinde yargı yetkisine sahip; bağımsız ve tarafsız olup yalnızca Anayasa'ya ve yasalara tabi ve görevlerini ve yetkilerini korku, kayırma ve önyargı olmaksızın yerine getiren, kullanan ve Ulusal Meclis'e karşı sorumlu olan bir tüzel kişilik olarak tasarlanmıştır. Bilgi Düzenleyicisi, Kişisel Bilgilerin Korunması Kanunu (KBKK)'na göre başkan ve dört diğer üyeden oluşmaktadır⁵²⁹.

Türkiye veri koruma ve mahremiyet otoritesi olan ve 2017 yılında 6698 sayılı kanunla kurulan Türkiye Kişisel Verileri Koruma Kurumu'nun (KVKK) görevleri olarak kişisel verilerle ilgili uygulamaları ve mevzuatı takip etmek, değerlendirme ve önerilerde bulunmak, araştırma ve inceleme yapmak veya yaptırmak sayılmıştır. Kurumun karar organı olan kurulun görev alanına giren konularla ilgili olmak üzere hiçbir merci, organ, makam veya kişi, kurula talimat ve tavsiye veremez, telkinde bulunamaz⁵³⁰.

Sayıştayların anayasal konumları sıkça tartışılan bir konu olma özelliği göstermektedir. Sayıştayların devlet mekanizması içindeki yerleri; görevleri, yetkileri, yaptıkları denetimin kapsamı, ülke gelenekleri, demokrasi kültürleri ve

⁵²⁷ Teziç, (2021), s. 337; Eren, (2022), s. 718; Gönenç, (2008), s. 48-50; Anayurt, (2022), *Anayasa Hukuku*, s. 278; Özbudun, (2022), s. 92.

⁵²⁸ Gözler, (2021), s. 524.

⁵²⁹ Protection of Personal Information Act, 2013 (SA), m. 39, 41.

⁵³⁰ 6698 sayılı Kişisel Verilerin Korunması Kanunu, m. 19, 20, 21.

siyasi rejimleri gibi çeşitli faktörlere bağlı olarak farklılaşmaktadır. Nitekim kimi ülkelerde sayıştaylar, ofis tipi olarak tarif edilen geniş yetki ve sorumluluklarla donatılmış tek bir kişi tarafından yönetilirken, kimi ülkelerde de bir kurul tarafından yönetilmektedir. Ayrıca bazı ülkeler sayıştaylara sadece denetim yetkisi verirken bazıları yargı yetkisi de vermektedir⁵³¹.

Ofis tipi sayıştaylar genellikle Genel Denetçi (*Auditor General*) olarak isimlendirilen bir yüksek yönetici tarafından yönetilirler. Bu modeli benimseyen sayıştaylarda genellikle yargı yetkisi bulunmamaktadır. Ofis tipi sayıştaylarda bağımsızlık, kurumun başındaki kişiye verilmekte olup kurum içi personel hiyerarşik ilişki içerisinde çalışmaktadır⁵³². Parlamento ile yakın ilişki içinde olan ofis tipi sayıştaylar, denetimlerini genel olarak yasama ve kamuoyu baskısı ile gerçekleştirebilmektedir. Ofis tipi sayıştaylar İngiltere, ABD, Kanada ve Avustralya gibi anglo-sakson hukuk sistemini benimseyen ülkelerde bulunmaktadır. Kurul tipi sayıştaylar ise yargı yetkisine sahip olup olmadıklarına göre ikiye ayrılmaktadır: Yargı yetkisine sahip yüksek denetim kurumları ve yargı yetkisi bulunmayan yüksek denetim kurumları⁵³³.

Yargılama yetkisi olmayan sayıştaylar, denetim faaliyetlerini doğrudan dış raporlamaya yönelik olarak gerçekleştirirler ve sonuçlarını parlamento ve/veya hükûmete bildirirler⁵³⁴. Hollanda'nın, Almanya'nın ve Japonya'nın benimsediği bu modelde, sayıştaylar yargısal fonksiyona sahip olmadığı için mali usulsüzlüklere mahkemeler bakmaktadır⁵³⁵.

Yargı yetkisine sahip sayıştaylar, denetim sonuçlarının bir kısmını kendi içlerinde yargılama yoluyla hükme bağlarlar. Yargılamaya konu olmayan diğer bir kısım denetim bulguları ise raporlamalarla veya uygunluk bildirimleriyle parlamentoya sunulur. Fransa, Belçika, Türkiye, İtalya ve İspanya bu tip yüksek

⁵³¹ Türer, A. (2022). "Sayıştay ve Dış Denetim", *Konularına Göre Karşılaştırmalı Dünya Anayasaları* içinde, TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yay., Ankara, s. 595-596

⁵³² Demirbaş, T. (2001). *Sayıştaylar Tarafından Gerçekleştirilen Performans Denetimleri ve Türk Sayıştayı Uygulaması*, Sayıştay Yayınları Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi, No.17, Ankara, s. 16.

⁵³³ Altynbekuly, A. (2018). *Karşılaştırmalı Ülke Uygulamalarında Yüksek Denetim Kurumu Olarak Sayıştay*, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, Kocaeli, s. 68-70.

⁵³⁴ Altynbekuly, (2018), s. 71.

⁵³⁵ Köse, H. Ö. (2007). *Dünyada ve Türkiye'de Yüksek Denetim*, Sayıştay Başkanlığı 145. Yıl Yayınları, Ankara, s. 43.

denetim modelini benimsemektedir⁵³⁶. Burada özellikle belirtmek gerekir ki yargı yetkisine sahip sayıştaylar, klasik yargıdan farklı olup denetim, idari ve danışma fonksiyonları da bulunan tamamen nev’i şahsına münhasır, *sui generis* bir yapı arz etmektedir⁵³⁷. Nitekim yargılama alanı, klasik yargı organlarına kıyasla dar olarak düzenlenmiştir. Sorumlu kişiler ise oldukça sınırlı tutulmuştur⁵³⁸. Yapılan yargısal denetim, kişiler arasındaki uyuşmazlıklar sebebiyle açılan iki taraflı davalar veya hak ve menfaat sahiplerinin açtığı tek taraflı davalara benzememektedir. Bu denetim, ancak mali işlemler üzerinde yapılan nesnel ve soyut hukuka uygunluk incelemesidir⁵³⁹. Yapılan denetimin niteliği, kamusal fonların kullanımı, korunması veya toplanmasıyla görevlendirilmiş kişilerin sorumluluk alanları çerçevesindeki konuları kesin hükme bağlamaktır⁵⁴⁰. Ayrıca bu tip sayıştayların çoğu, alt mahkemeleri bulunmamasına rağmen nihai hüküm makamıdır⁵⁴¹.

Biz yargı yetkisine sahip kurul tipi sayıştayların garantör kurum sistematiğine en uygun model olduğu kanaatindeyiz. Nitekim bu modeldeki sayıştayların klasik kuvvetler ayrılığı sistemindeki üç erkten hiçbirine dâhil edilemediği ve *sui generis* yapıları sayesinde bu kuvvetler arasında bir denge unsuru oluşturduğu dolayısıyla “dördüncü kuvvet” niteliğine mazhar olduğu belirtilmektedir⁵⁴².

1982 Anayasası’na kadar Sayıştay’ın, yargısal işlevinden ziyade denetim işlevi ön plana çıkan ve mali niteliği ağır basan bir kurum olarak değerlendirildiği için yargı bölümünde değil, mali konulara ilişkin kısımlarda yer aldığı belirtilmektedir⁵⁴³. 1982 Anayasasıyla birlikte Sayıştay, Anayasa’nın “Yargı” başlıklı bölümü altında düzenlenmiştir. Bununla birlikte Yüksek Mahkemeler arasında gösterilmemiştir⁵⁴⁴.

⁵³⁶ Köse, (2007), s. 43.

⁵³⁷ Yücel, K. (2022). *Hükümet Sistemleri ve Yüksek Denetim: Sayıştay’ın Konumu Üzerine Bir İnceleme*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, s. 305; Demirbaş, (2001), s. 16; Akyel R., Baş, H. (2010). “Kamu Yönetimi ve Denetimi Bağlamında Sayıştayın Anayasal ve Yargısal Konumu”, *Maliye Dergisi*, Sayı 158, s. 380.

⁵³⁸ Köse, (2007), s. 45.

⁵³⁹ Akyel, Baş, (2010), s. 384.

⁵⁴⁰ Köse, (2007), s. 45.

⁵⁴¹ Altınbekuly, (2018), s. 74.

⁵⁴² Turgay, R. (1973). “Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Karşısında Yüksek Mali Denetim ve Sayıştayımız”, *Cumhuriyetin 50nci Yılında Sayıştay*, Ankara, s. 223-224; Yücel, (2022), s. 304-305; Demirbaş, (2001), s. 16.

⁵⁴³ Köse, (2007), s. 224.

⁵⁴⁴ Anayurt, (2022), *Anayasa Hukuku*, s. 389.

Sayıştay'ın, Anayasa'ya göre TBMM adına denetim gerçekleştirmesi, onun yasama organının bir parçası olduğu anlamına gelmemektedir⁵⁴⁵. Zira Sayıştay, yasama ile herhangi bir hiyerarşik yapı içinde yer almamakta ve kesin hükme bağlama faaliyeti sırasında yasamadan tavsiye ve emir almadan bağımsız ve tarafsız bir şekilde görevini yerine getirmektedir. Sayıştay'ın yasamayla ilişkisi, yasama adına gerçekleştirilen denetim sonrasında hazırlanan raporun parlamentoya sunulmasından kaynaklanmaktadır⁵⁴⁶. Sayıştay'ın yargı organı olup olmadığı ise öğretide tartışmalıdır.

Anayasa, Sayıştay'ın kuruluş, işleyiş ve mensuplarının göreve gelişi, hak ve ödevleri gibi konuların kanun ile düzenleneceğini belirtmiş ve diğer yüksek mahkemelerden farklı olarak kuruluş ve işleyişiyle ilgili yargı bağımsızlığı ve hâkim güvencesi ilkelerine yer vermemiştir. Ayrıca Sayıştay'a inceleme ve denetleme gibi idari görevlerin yanında kesin hükme bağlama gibi yargısal nitelikli görevler de verilmiştir⁵⁴⁷. Özellikle kesin hüküm niteliğindeki kararlara karşı idari yargıya başvurulamamasının, Sayıştay kararlarının yargısal niteliğini gösterdiği belirtilmektedir⁵⁴⁸. Nitekim Anayasa Mahkemesi de Sayıştay'ın kesin hükme bağlama ve denetleme işlemlerini ayrı ayrı değerlendirmiştir⁵⁴⁹. Mahkeme'ye göre *“Denetleme ve kesin hükme bağlama görevleri bulunan Sayıştay, denetleme işleri bakımından bir mahkeme niteliğinde olmadığı açık olmakla birlikte, sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama açısından yargısal bir faaliyet gerçekleştirmektedir.”*⁵⁵⁰.

2014 yılına kadar Sayıştay'ı bir yargı yeri olarak kabul etmeyen Mahkeme⁵⁵¹, 2014 yılında bu görüşünü değiştirmiş ve *“Sayıştayın sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama görevi çerçevesinde verilen kararların maddi anlamda kesin hüküm teşkil eden yargı kararı niteliğinde olduğu ve bu görevin icrası kapsamında mahkeme sıfatını haiz bulunduğu...”* sonucuna ulaşmıştır⁵⁵². Bununla

⁵⁴⁵ Akyel, Baş, (2010), s. 378.

⁵⁴⁶ Altynbekuly, (2018), s. 308.

⁵⁴⁷ Anayurt, (2022), *Anayasa Hukuku*, s. 389-390.

⁵⁴⁸ Eren, (2022), s. 1070; Gözler, (2021), s. 1165.

⁵⁴⁹ Eren, (2022), s. 1070.

⁵⁵⁰ AYM, E.2011/21, K.2013/36, K. T. 28/02/2013.

⁵⁵¹ Gözler, (2021), s. 1165; Anayurt, (2022), *Anayasa Hukuku*, s. 390.

⁵⁵² AYM, E.2014/172, K.2014/170, K. T. 13/11/2014.

birlikte Sayıştay'ın yüksek mahkeme olup olmadığına ilişkin bir değerlendirme yapılmamıştır⁵⁵³.

Sonuç olarak öğretildeki, Sayıştay'ın niteliğine ilişkin tartışmalı ve çelişkili durum Anayasa Mahkemesi içtihatlarında da gözlenmektedir. Gerçekten de idari ve yargısal yetkilerle donatılmış Sayıştay'ın, sahip olduğu *sui generis* yapısı nedeniyle geleneksel kuvvetler ayrılığı sistemine eklemlenmesinde güçlükler yaşanmaktadır. Nihayet Sayıştay'ın mevcut yapısı ile garantör kurum sistematığıne dâhil olabileceği ifade edilmelidir.

3.2.3.2. Anayasal normları teminat altına alma

Garantör kurumları düzenleyici kurumlardan ayıran bir diğer özellik belirli anayasal normlar için garanti sağlama ihtiyacıdır⁵⁵⁴. Nitekim garantör kurumların, yalnızca yasama, yürütme ve yargı işlevlerine sahip olmalarının, geleneksel kuvvetler ayrılığı teorisindeki üç erkin dışında sınıflandırılmaları için yeterli olmadığı belirtilmektedir. Zira modern devletler, benzer işleve sahip, yürütmeden farklı derecelerde özerk olan ve yürütme organı içinde konumlanan çeşitli düzenleyici kurumlara sahiptir. Genel bürokrasinin aksine bu kurumlar, ilişkili oldukları konularla ilgili özel bir uzmanlığa sahip olma eğilimindedir⁵⁵⁵.

Gerçekten de garantör kurumlar incelendiğinde görülecektir ki her bir garantör kurum, belirli bir anayasal normla doğrudan ilişkili olup amaçları genellikle özeldir. Örneğin, seçim komisyonları anayasalarda yer alan seçimlerin bağımsız ve tarafsız yürütölmelerine ilişkin normu garanti edici bir pozisyonadadır. Yine insan hakları komisyonları, yalnızca insan hakları ihlalleriyle değil, tüm anayasal ihlallerle ilgilenen genel mahkemelerden farklı olarak kamu (hatta özel) otoriteleri tarafından gerçekleştirilen insan hakları ihlallerini takip ederek insan haklarıyla ilgili anayasal normları güvence altına almak için tasarlanmıştır. İnsan hakları garantörleri, mahkemeler gibi ihlalleri tespit etmenin yanı sıra, insan haklarına ilişkin soruşturma, izleme, danışmanlık, eğitim ve öğretim görevlerini de üstlenebilirler. Yolsuzlukla mücadele komisyonu, kamu görevlilerinin yolsuzluklarını soruşturmak ve

⁵⁵³ Anayurt, (2022), *Anayasa Hukuku*, s. 390.

⁵⁵⁴ Khaitan, (2021), s. 45.

⁵⁵⁵ Khaitan, (2021), s. 50.

kovuşturmakla görevlidir⁵⁵⁶. Hesap kurumları, idarenin mali denetimine ilişkin normlarla doğrudan ilgilidir. Ombudsmanlık kurumu incelendiğinde ise insan haklarının korunmasına ve idarenin denetlenmesine yönelik normlara özel bir garanti teşkil ettiği ifade edilebilir.

Düzenleyici kurumların ilgilendikleri konulara mercek tutulduğunda ise yukarıda belirtildiği gibi özel hukukla ilgili faaliyetler karşılaşılmaktadır. İşte bir garantör kurumu, düzenleyici kurumlardan ayıran unsur yalnızca yasama, yürütme ve yargı işlevlerine sahip olması değil; ilgilendiği ve garanti altına almaya çalıştığı normun konusu ve kendi anayasal statüleridir⁵⁵⁷.

Herhangi bir garantör kurumun iç tasarımı, anayasal normların göreceli önemi ve garanti ihtiyacının farklı olması nedeniyle aynı anayasal düzlemdeki diğer garantör kurumlara göre tahmin edilebileceği gibi farklılık arz edebilir. Örneğin bazı garantör kurumların eyalet düzeyinde birimleri bulunurken bazıları yalnızca federal düzeyde örgütlenmişlerdir⁵⁵⁸. Bazı garantör kurumlar tek üyeliyken⁵⁵⁹ bazıları çok üyelidir⁵⁶⁰. Yine bazıları bir mahkemeye (kamu koruyucusu⁵⁶¹, yolsuzlukla mücadele komisyonu⁵⁶², seçim komisyonları⁵⁶³) benzerken bazıları yürütme organına (radyo ve

⁵⁵⁶ Khaitan, (2021), s. 56-57.

⁵⁵⁷ Khaitan, (2021), s. 50.

⁵⁵⁸ Hindistan Seçim Komisyonu hem federal hem de eyalet düzeyinde örgütlenmişken Hindistan Sayıştay'ı yalnızca federal düzeyde faaliyet yürütmektedir. Bk. Hindistan Anayasası m. 148-151, 324. https://legislative.gov.in/sites/default/files/COI_English.pdf (E.T. 14.01.2023)

⁵⁵⁹ Güney Afrika Kamu Koruyucusu; Birleşik Krallık, Hindistan ve Avustralya Sayıştay'ı tek üyeli kuruluşlardır. Bk. Güney Afrika Cumhuriyeti Anayasası m. 183. <https://www.gov.za/documents/constitution-republic-south-africa-1996> (E.T. 23.05.2023) Budget Responsibility and National Audit Act 2011 (UK) m. 11. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/4/section/11/enacted> (E.T. 14.01.2023), Hindistan Anayasası m. 148. Auditor-General Act 1997 (AUS), m. 7. <https://www.legislation.gov.au/Details/C2018C00036> (E.T. 14.01.2023).

⁵⁶⁰ Seçim Komisyonları ve İnsan Hakları Komisyonları karakteristik olarak çok üyelidir. Bk. Hindistan Anayasası m. 324, Political Parties, Elections and Referendums Act 2000 (UK) sch 1, art. 1(1). <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/41/section/1> (E.T. 14.01.2023), Commonwealth Electoral Act 1918 (AUS), m. 6(2). <https://www.legislation.gov.au/Details/C2022C00074> (E.T. 14.01.2023) Australian Human Rights Commission Act 1986 (AUS), m. 8(1). <https://www.legislation.gov.au/Details/C2017C00143> (E.T. 16.01.2023)

⁵⁶¹ Bk. Güney Afrika Kamu Koruyucusu, Güney Afrika Cumhuriyeti Anayasası m. 182.

⁵⁶² Bk. The Central Vigilance Commission Act 2003 (IN), m. 11. https://www.cvc.gov.in/sites/default/files/cvcact_0.pdf (E.T. 16.01.2023) National Anti-Corruption Commission Act 2022 (AUS), m. 17. <https://www.legislation.gov.au/Details/C2022A00088> (E.T. 16.01.2023)

⁵⁶³ The Representation of the People Act 1951 (IN), m. 146A. <https://www.parliament.cat/document/intrade/181101> (E.T. 16.01.2023)

televizyon otoriteleri⁵⁶⁴, istatistik büroları) veya ikisinin kombinasyonuna (bilgi komisyonları⁵⁶⁵) benzeyebilir⁵⁶⁶.

Türkiye’de Kamu Denetçiliği ismi verilen ombudsmanlık, Anayasa’da idarenin işleyişine ilişkin şikâyetleri inceleyen ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı’na bağlı⁵⁶⁷, başdenetçilik ve genel sekreterlikten oluşan, kamu tüzel kişiliğini haiz ve özel bütçeli bir kurum olarak kurulmuştur⁵⁶⁸. Kendi kuruluş kanununa göre ise Kamu Denetçiliği Kurumu’nun, kamu hizmetinin işleyişiyle ilgili bağımsız ve etkin bir denetim mekanizması oluşturularak idarenin her türlü eylem, tutum, davranış ve işlemlerini insan haklarına dayanan bir adalet anlayışı çerçevesinde hukuka ve hakkaniyete uygunluğunun incelenmesi, araştırılması ve önerilerde bulunulması amacıyla oluşturulduğu ifade edilmiştir⁵⁶⁹. Ancak yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar ve Türk Silahlı Kuvvetleri’nin sırf askeri nitelikteki faaliyetleri kurumun görev alanı dışında tutulmuştur⁵⁷⁰.

Başdenetçi ve denetçilerin görevleriyle ilgili olmak üzere hiçbir makamın, merciin, organın veya kişinin, başdenetçiye ve denetçilere emir ve talimat veremeyeceği, tavsiye ve telkinde bulunamayacağı ve genelge gönderemeyeceği belirtilerek bağımsızlıkları vurgulanmıştır⁵⁷¹.

Kuruma yapılan şikâyetler doğrultusunda yapılan inceleme ve araştırmayla ilgili olarak Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından istenen belge ve bilgilerin otuz gün içinde verilmesi zorunlu tutulmuştur. Haklı bir neden olmaksızın bu bilgi ve belgeleri

⁵⁶⁴ Bk. Radyo ve Televizyon Yayınlarını Düzenleyen Bağımsız Otorite; Güney Afrika Cumhuriyeti Anayasası m. 192. Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası m. 133.

⁵⁶⁵ Bk. The Right to Information Act 2005 (IN) m. 18(3). https://www.indiacode.nic.in/handle/123456789/2065?sam_handle=123456789/1362 (E.T. 16.01.2023) Protection of Personal Information Act 2013 (SA), m. 78–81. https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/201409/370672611act4of2013protectionofpersonalinformationforcorrect.pdf (E.T. 16.01.2023) Federal Data Protection Act 2017 (GER), m. 14. https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_bdsge/englisch_bdsge.html (E.T. 16.01.2023)

⁵⁶⁶ Khaitan, (2021), s. 57.

⁵⁶⁷ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası m. 74.

⁵⁶⁸ 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, m. 4.

⁵⁶⁹ 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, m. 1.

⁵⁷⁰ 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, m. 5.

⁵⁷¹ 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, m. 12.

vermekten kaçınanlar hakkında ise başdenetçi veya denetçinin ilgili merciye başvurusu üzerine soruşturma açılacağı belirtilmiştir⁵⁷².

Kurumca yapılan inceleme ve araştırmayla ilgili olmak üzere bilirkişi görevlendirilebileceği ve başdenetçinin, denetçinin veya uzmanların, tanık ya da ilgili kişileri dinleyebileceği hükme bağlanmıştır⁵⁷³. Ayrıca kurum, yapılan inceleme ve araştırma sonucunda tavsiye kararı, ret kararı, dostane çözüm kararı veya karar verilmesine yer olmadığı kararlarından birini verir⁵⁷⁴.

Ombudsmanlık kurumunun anavatanı İsveç'te, kamu faaliyetlerinde kanunların ve diğer düzenlemelerin uygulanmasını denetleyecek bir veya birden fazla Parlamento Ombudsmanı (*Parliamentary Ombudsmen*) seçilebilmektedir. Bir Ombudsman, görev tanımında belirtilen durumlarda yasal işlem başlatabilir. Mahkemeler, idari makamlar, devlet veya yerel yönetim çalışanları ve Ombudsman'ın gözetimine giren diğer kişiler; talep edilmesi hâlinde Ombudsman'a, ilgili bilgi ve görüşleri sağlar. Ombudsman, mahkemelerin ve idari makamların kayıtlarına ve diğer belgelerine erişim hakkına sahiptir. Talep edilmesi hâlinde bir savcı, Ombudsman'a yardımcı olur⁵⁷⁵.

Her bir Parlamento Ombudsmanı, denetleme faaliyetlerinde ortaya çıkan bir sorun nedeniyle Riksdag (Ulusal Meclis)'a görüş bildirebilir⁵⁷⁶. Parlamento Ombudsmanları, bir Parlamento Başdenetçisi ve üç Parlamanto Ombudsmanı olmak üzere dört kişidir⁵⁷⁷.

Ombudsmanlar davaları (olayları), bir makam veya görevlinin aldığı bir önlemin, yasalara aykırı olup olmadığı veya başka bir şekilde hatalı veya uygunsuz olup olmadığı konusunda görüş bildirdiği bir kararla sonuçlandırır. Eğer Ombudsman, suç teşkil eden fiiller veya tekrarlanan görevi kötüye kullanma nedeniyle görevlinin görevden alınmasını veya geçici olarak görevden

⁵⁷² 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, m. 18.

⁵⁷³ 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, m. 19.

⁵⁷⁴ Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, m. 31.

⁵⁷⁵ İsveç Anayasası, The Instrument of Government, Chapter 13, Art. 6. <https://www.riksdagen.se/globalassets/07.-dokument--lagar/the-constitution-of-sweden-160628.pdf> (E.T. 24.05.2023)

⁵⁷⁶ İsveç Anayasası, The Riksdag Act, Chapter 9, Art. 17.

⁵⁷⁷ İsveç Anayasası, The Riksdag Act, Chapter 13, Art. 2.

uzaklaştırılmasını gerekli görürse konuyu, önlemi almaya yetkili kişilere bildirebilir⁵⁷⁸.

Ombudsmanlar, Anayasa'nın "The Instrument of Government" kısmı uyarınca, Anayasa Komisyonu'nun bir bakan aleyhine başlatmaya karar verdiği yasal işlemleri ve komiteler tarafından kararlaştırılan Riksdag veya Riksdag'ın kurumları bünyesindeki yetkililere karşı yasal işlemleri başlatmak ve kovuşturmakla yükümlüdür⁵⁷⁹.

Güney Afrika'da ombudsman olarak görev yapan Kamu Koruyucusu (*Public Protector*), Anayasa'da düzenlendiği şekilde devlet işlerinde veya hükûmetin herhangi bir biriminde uygunsuz olduğu veya herhangi bir uygunsuzluğa ya da zarara yol açacağı iddia edilen veya şüphelenilen herhangi bir davranışı soruşturmak; söz konusu davranış hakkında rapor vermek ve çözüm getiren uygun bir önlem almak yetkilerine sahiptir.

Kamu Koruyucusu (*Public Protector*), ulusal mevzuatta öngörülen ek yetkilere ve işlevlere sahip olup mahkeme kararlarını soruşturamaz. Ayrıca tüm kişiler ve topluluklar ombudsmana erişebilir olmalıdır. Ombudsman tarafından hazırlanan her türlü raporun ulusal mevzuatta belirlenen istisnai hâller dışında, kamuya açık olması zorunludur.⁵⁸⁰ Güney Afrika Ombudsmanı, tek seferlik olmak üzere yedi yıllığına atanır⁵⁸¹.

Anayasa'ya ek olarak ilgili kanunda ombudsman, herhangi bir kamu kuruluşunun veya devletin hisselerinin çoğunluğuna sahip olduğu bir kurumun işleriyle bağlantılı olarak; bu kurum veya kuruluşlarda görevli bir kişinin görevini kötüye kullanması, haksız yere kullanması veya haksız, saygısız ve diğer uygunsuz davranışlarla görevini gereksiz geciktirmesiyle ilgili; bu kurum veya kuruluşların işleriyle ilgili bir kişi tarafından uygunsuz veya yasa dışı zenginleşmenin söz konusu olması veya uygunsuz bir menfaatin alınması veya böyle bir zenginleştirme vaat edilmesiyle ilgili veya bu kurum veya kuruluşlarda görevli bir kişinin başka herhangi

⁵⁷⁸ The Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsmen, 1986 (Switzerland), m. 6. <https://www.jo.se/en/About-JO/Legal-basis/Instructions/> (E.T. 15.02.2023)

⁵⁷⁹ The Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsmen, 1986 (Switzerland), m. 10.

⁵⁸⁰ Güney Afrika Anayasası m. 182.

⁵⁸¹ Güney Afrika Anayasası m. 183.

bir kişiye hukuka aykırı veya haksız zarar vermesiyle sonuçlanan eylemi ile ilgili herhangi bir iddiayı resen veya bir şikâyet üzerine soruşturma yetkisine sahiptir⁵⁸².

Yapılan soruşturma sırasında Güney Afrika Ombudsmanı, olayla ilgili kişileri yeminli ifade vermek için huzuruna çıkmaya zorlayabilir veya sahip olduğu herhangi bir belgeyi kendisine ibraz etmeye yönlendirebilir. Kamu Koruyucusu, soruşturma ile ilgili bilgilere sahip olduğunu makul olarak düşündüğü kişilerden açıklama talep edebilir⁵⁸³.

Ombudsman, eğer gerekli görürse, kamu yararına olduğunu düşünürse, parlamentonun acil ilgisi veya müdahalesi gerekirse; Ulusal Meclis Başkanı veya Senato Başkanı tarafından talep edilirse ciddi nitelikteki soruşturmalarla ilgili bulgular hakkında altı ayda bir parlamentoya rapor sunar⁵⁸⁴.

Finlandiya’da, Parlamento, dört yıllık bir dönem için Parlamento Ombudsmanı’nı ve üstün hukuk bilgisine sahip iki Ombudsman Yardımcısı’nı seçer⁵⁸⁵. Ombudsman, mahkemelerin, diğer makamların, kamu çalışanlarının ve diğer kişilerin kamu görevlerini yerine getirirken hukuka uymalarını ve yükümlülüklerini yerine getirmelerini sağlar. Ombudsman, görevlerini yerine getirirken temel hak ve özgürlükler ile insan haklarının uygulanmasını gözetir⁵⁸⁶.

Yargıçlar hakkında, görevlerini yerine getirirken gerçekleştirdikleri hukuka aykırı eylemleri nedeniyle dava açılması kararı Ombudsman tarafından verilebilir. Ombudsman, kanunilik denetimlerinin kapsamına giren diğer konularda da kovuşturma yapabilir veya dava açılmasını emredebilir⁵⁸⁷.

Ombudsman, kamu makamlarından veya kamu görevi yapan diğer kişilerden yasallığın denetlenmesi için gerekli bilgileri alma hakkına sahiptir. Eğer hükûmetin, bir bakanın veya Cumhurbaşkanı’nın aldığı kararın veya tedbirin hukuka uygunluğu bir yoruma yol açıyorsa Ombudsman’ın, yorumdan kaynaklanan problemi çözme ve önlem alma hakkı vardır. Cumhurbaşkanı’nın vatana ihanetten veya insanlığa karşı

⁵⁸² South African Public Protector Act, 1994, m. 6.

⁵⁸³ South African Public Protector Act, 1994, m. 7.

⁵⁸⁴ South African Public Protector Act, 1994, m. 8.

⁵⁸⁵ Finlandiya Anayasası, m. 38. <https://finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf> (E.T. 18.02.2023)

⁵⁸⁶ Finlandiya Anayasası, m. 109.

⁵⁸⁷ Finlandiya Anayasası, m. 110.

bir suçtan suçlu olduğuna karar verebilen Ombudsman, konuyu parlamentoya intikal ettirir. Parlamentoda kullanılan oyların dörtte üçüyle suçlanan Cumhurbaşkanı, Yüksek Suçlama Mahkemesi'nde (*High Court of Impeachment*) yargılanır. Yine bir Bakan'ın resmî işlemlerinin hukuka uygunluğuna ilişkin soruşturma, Ombudsman tarafından Anayasa Hukuku Komisyonu'na (*Constitutional Law Committee*) yapılan bildirimle başlatılabilir⁵⁸⁸.

Kuruluş kanununa göre Finlandiya Ombudsmanı, İşkenceye ve Diğer Zalimane, Gayriinsani veya Küçültücü Muamele veya Cezaya Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi'nin İhtiyari Protokolü'nün (*Optional Protocol to the UN Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*) 3. maddesinde atıfta bulunulan Ulusal Önleme Mekanizması (*National Preventive Mechanism*) olarak hareket eder⁵⁸⁹.

Nepal'de insan hakları garantörü olarak faaliyet yürüten Ulusal İnsan Hakları Komisyonu, çeşitli işlevlerle donatılmıştır:

- Mağdurun kendisi veya herhangi bir kişi tarafından, Komisyona yapılan bir başvuru veya şikâyet üzerine herhangi bir kişinin veya bir grup kişinin insan haklarının ihlal edilmesi veya ihlale yardım edilmesi durumlarını, soruşturmak ve faile karşı eylem tavsiyesinde bulunmak,
- İnsan hakları ihlallerini önlemekle yükümlü olan herhangi bir kurumun, görevini veya sorumluluğunu yerine getirmemesi veya bu görevi yerine getirirken umursamazlık veya ilgisizlik göstermesi hâlinde ilgili makama karşı idari işlem yapılması yönünde tavsiyede bulunmak,
- İnsan haklarını ihlal edenlere karşı ilgili makama işlem yapılması veya ihlalcilerin cezalandırılması için açık nedenler ve dayanaklar içeren bir tavsiye iletmek,
- İnsan haklarına ilişkin mevcut yasaları periyodik olarak gözden geçirmek ve Nepal Hükûmeti'ne gerekli reformları ve değişiklikleri tavsiye etmek,
- Nepal Hükûmeti'ne, insan haklarına ilişkin herhangi bir uluslararası antlaşmaya taraf olmasını tavsiye etmek, taraf olunan uluslararası

⁵⁸⁸ Finlandiya Anayasası, m. 111, 112, 113, 115.

⁵⁸⁹ Parliamentary Ombudsman Act, 2002 (FI), m. 11a.
<https://www.oikeusasiamies.fi/en/parliamentary-ombudsman-act> (E.T. 18.02.2023)

antlaşmaların uygulanırılığını izlemek ve uygulanmadığı tespit edilen antlaşmaların etkin bir şekilde uygulanması için tavsiyelerde bulunmak,

- Komisyonun verdiği tavsiye kararlarını takip etmeyen veya uygulamayan herhangi bir yetkilinin, kişinin veya kuruluşun adını duyurmak ve bunları insan hakları ihlalcisi olarak kaydetmek.

Ulusal İnsan Hakları Komisyonu görev ve işlevlerini yerine getirmek için bazı yetkilere sahiptir:

- Herhangi bir kişinin ifadesine başvurulması ve bunların incelenmesi, delillerin tespit edilmesi, incelenmesi ve herhangi bir delilin ibrazının emredilmesi gibi konularda mahkemelerle aynı yetkileri kullanarak kişinin Komisyon huzuruna çıkarılmasının zorunlu tutulması,
- Komisyon, herhangi bir kaynaktan ciddi bir insan hakları ihlalinin meydana geldiğini veya gelme ihtimalinin olduğu bilgisini aldığı takdirde, bir kişinin konutuna veya ofisine girebilmesi, arama yapabilmesi ve buradaki insan hakları ihlallerine ilişkin her türlü belgeye ve delile el koyabilmesi,
- Komisyonun herhangi bir devlet kurumunda veya başka bir yerde insan hakları ihlalinin meydana geldiğine dair bilgi alması ve ihlalin giderilmesi için acil bir şekilde eylemde bulunulmasının gerekli olduğu durumlarda önceden haber vermeksizin bu yerlere girebilmesi,
- İnsan hakları mağdurları için yasaya uygun olarak tazminat talep etmek⁵⁹⁰.

Ayrıca kendi kuruluş kanuna göre Komisyon, Komisyon başkanı, Komisyon üyeleri, Komisyon çalışanları veya Komisyon tarafından atanan herhangi bir kişi hakkında, iyi niyetle gerçekleştirilen veya gerçekleştirilmesi planlanan bir eylemle ilgili olarak hiçbir dava veya yasal işlem başlatılamaz⁵⁹¹.

Türkiye’de insan hakları garantörü olarak faaliyet yürüten İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu’nun öne çıkan görevlerinden bazıları şunlardır:

⁵⁹⁰ Nepal Anayasası m. 248-249.

⁵⁹¹ National Human Rights Commission Act, 2012 (NP), m. 33. [https://lawcommission.gov.np/en/?cat=461#:~:text=\(1\)%20This%20Act%20shall%20be,Act%20shall%20come%20into%20immediately.&text=a\)%20%E2%80%9CChairperson%E2%80%9D%20means%20the,Article%20131%20of%20the%20Constitution.](https://lawcommission.gov.np/en/?cat=461#:~:text=(1)%20This%20Act%20shall%20be,Act%20shall%20come%20into%20immediately.&text=a)%20%E2%80%9CChairperson%E2%80%9D%20means%20the,Article%20131%20of%20the%20Constitution.) (E.T. 24.05.2023)

- *“İnsan hakları ihlallerini resen incelemek, araştırmak, karara bağlamak ve sonuçlarını takip etmek.*
- *Ayrımcılık yasağı ihlallerini resen veya başvuru üzerine incelemek, araştırmak, karara bağlamak ve sonuçlarını takip etmek.*
- *İşkence ve kötü muamele ile mücadele etmek ve bu konuda çalışmalar yapmak.*
- *Özgürlüğünden mahrum bırakılan ya da koruma altına alınan kişilerin bulundukları yerlere haberli veya habersiz düzenli ziyaretler gerçekleştirmek, bu ziyaretlere ilişkin raporları ilgili kurum ve kuruluşlara iletmek, Kurulca gerekli görülmesi durumunda kamuoyuna açıklamak, ceza infaz kurumları ve tutukevleri izleme kurulları, il ve ilçe insan hakları kurulları ile diğer kişi, kurum ve kuruluşların bu gibi yerlere gerçekleştirdikleri ziyaretlere ilişkin raporları incelemek ve değerlendirmek*
- *Cumhurbaşkanlığına, ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulmak üzere, insan haklarının korunması ve geliştirilmesi, işkence ve kötü muameleyle mücadele ve ayrımcılıkla mücadele alanlarında yıllık raporlar hazırlamak.*
- *İnsan hakları ve ayrımcılıkla mücadele alanındaki uluslararası gelişmeleri izlemek ve değerlendirmek, alanındaki uluslararası kuruluşlarla ilgili mevzuat dâhilinde işbirliği yapmak.*
- *Türkiye’nin taraf olduğu uluslararası insan hakları sözleşmelerinin uygulanmasını izlemek, bu sözleşmeler uyarınca kurulan inceleme, izleme ve denetleme mekanizmalarına Devletin sunmakla yükümlü olduğu raporların hazırlanması sürecinde, ilgili sivil toplum kuruluşlarından da yararlanmak suretiyle görüş bildirmek, bu raporların sunulacağı uluslararası toplantılara temsilci göndererek katılmak.”*

İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu, yılda en az bir kez olmak üzere TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu’nu ve Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu’nu

görev ve yetkileriyle ilgili olmak üzere bilgilendirir⁵⁹². Kurumun karar organı olan Kurul'un önemli görev ve yetkileri şöyledir:

- *“Ayrımcılık yasağı ihlallerine ilişkin başvurular ile insan hakları veya ayrımcılık yasağı ihlallerine ilişkin resen yapılan incelemeleri karara bağlamak, bu başvuru ve incelemelere ilişkin gerekli hâllerde uzlaşma sürecini sonuçlandırmak, ayrımcılık yasağı ihlallerine ilişkin bu Kanunda öngörülen idari yaptırımlara karar vermek.*
- *İnsan hakları ve ayrımcılık yasağı ihlallerine ilişkin yargı kararlarının uygulanmasına ilişkin sorunları izlemek ve değerlendirmek.*
- *Görev alanıyla ilgili olarak yargı organlarına, kamu kurum ve kuruluşlarına ve ilgili kişilere talepleri hâlinde görüş bildirmek.*
- *Gerek gördüğünde Kurumun kendi alanında çalışan uluslararası kuruluşlara üye olmasına ve bu kuruluşlarla işbirliği yapmasına karar vermek.*
- *Kurum tarafından insan haklarının korunması, ayrımcılıkla mücadele ve ulusal önleme mekanizması görevleri kapsamında yapılan inceleme ve araştırmaları, hazırlanan raporları ve benzeri çalışmaları karara bağlamak.”*⁵⁹³

Kuruma, ayrımcılık yapıldığından dolayı zarar gördüğünü iddia eden her gerçek ve tüzel kişi başvuru yapabilir. Başvuru yapabilme hakkının hiçbir surette etkinliğine engel olunamaz. Ancak kanuna göre Hâkimler ve Savcılar Kurulu kararları, Anayasa'nın yargı denetimi dışında bıraktığı işlemler ve yasama ve yargı yetkilerinin kullanıldığı işlemler aleyhine başvuru yapılamaz⁵⁹⁴.

Kurul tarafından yapılan inceleme sonucunda konusu suç teşkil eden insan hakları veya ayrımcılık yasağı ihlalleri tespit edildiği durumda ihlallerle ilgili suç duyurusunda bulunulacaktır. Gerek görüldüğü durumlarda kurul ve yetkili kurum personeli, tanık veya ilgili kişileri dinleyebilir⁵⁹⁵.

⁵⁹² 6701 sayılı İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu, m. 9.

⁵⁹³ 6701 sayılı İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu, m. 11.

⁵⁹⁴ 6701 sayılı İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu, m. 17.

⁵⁹⁵ 6701 sayılı İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu, m. 18, 20.

Ayrımcılık yasağının ihlali durumunda failin durumuna, ayrımcılığın etkisine ve ihlalin etki ve sonuçlarının ağırlığına göre TİHEK tarafından ihlalin meydana gelmesinden sorumlu kamu kurum ve kuruluşları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, gerçek kişiler ve özel hukuk tüzel kişileri hakkında bin Türk lirasından on beş bin Türk lirasına kadar idari para cezası verilebilir. Bu para cezasının, kamu kurumlarına verilmesi hâlinde ihlalin meydana gelmesine kusuruyla sebep olan memurlar ve diğer kamu görevlileri ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında görev yapan kişiler hakkında rücu mekanizması işletilir⁵⁹⁶.

Güney Afrika Anayasası'na göre İnsan Hakları Komisyonu, görevlerini yerine getirirken aşağıdaki yetkilerle donatılmıştır:

- insan haklarına uyulup uyulmadığını soruşturma ve rapor etmek,
- insan haklarının ihlal edildiği durumlarda uygun tazminat sağlamak için adımlar atmak,
- araştırma yapmak,
- eğitimler düzenlemek.

Komisyon her yıl, ilgili devlet organlarından, Haklar Bildirgesi'ndeki barınma, sağlık, gıda, su, sosyal güvenlik, eğitim ve çevre haklarının sağlanmasına yönelik aldıkları tedbirler hakkında bilgi vermesini talep eder.

Devletin tüm organları, Komisyon'un bağımsızlığının, tarafsızlığının ve itibarının korunması amacıyla gerekli olabilecek yardımı Komisyon'a sağlamalıdır. Hiçbir devlet kurumu, hiçbir kamu çalışanı veya başka herhangi bir kişi, Komisyon'a, herhangi bir komisyon üyesine veya personele yetkilerinin kullanılmasında ve görevlerinin yerine getirilmesine müdahale edemez⁵⁹⁷.

Anayasa'daki yetkilerine ek olarak Komisyon,

- Anayasa ve kanun çerçevesinde insan haklarının geliştirilmesi amacıyla ilerici önlemlerin alınabilmesi için her düzeydeki devlet organına tavsiyelerde bulunabilir;

⁵⁹⁶ 6701 sayılı İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu, m. 25.

⁵⁹⁷ South African Human Rights Commission Act, 2013 (SA), m. 4. https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/201409/37253act40of2013sa-humanrightscom22jan2014.pdf (E.T. 24.05.2023)

- görevlerinin yerine getirilmesinde insan haklarıyla ilgili tavsiye edilebilir olduğunu düşündüğü hususlar hakkında rapor hazırlayabilir;
- herhangi bir devlet organından, insan haklarıyla ilgili kabul ettiği bir yasama veya yürütme tedbirine ilişkin kendisine bilgi verilmesini isteyebilir⁵⁹⁸.

Ayrıca İnsan Hakları Komisyonu,

- rolü ve faaliyetleri hakkında halkın idrakini ve farkındalığını artırmak için bilgilendirme ve eğitim programları geliştirir, yürütür ve yönetir;
- ortak politikaları ve uygulamaları teşvik etmek ve yetki çakışması veya diğer uygun durumlarda şikâyetlerin ele alınmasıyla ilgili işbirliğini teşvik etmek için mümkün olduğu ölçüde Komisyon'a benzer hedefleri olan kurumlar, organlar veya yetkililer ile yakın irtibat hâlinde olur;
- insan haklarıyla ilgili hükûmet politikalarını gözden geçirir ve tavsiyelerde bulunabilir;
- insan haklarıyla ilgili uluslararası ve bölgesel sözleşmelerle uluslararası ve bölgesel antlaşmaların uygulanmasını ve bunlara uyulmasını takip eder;
- amaçlarıyla ilgili herhangi antlaşma, sözleşme, toplantı ve hukuksal metinlerle ilgili raporlar hazırlar ve Ulusal Meclis'e sunar⁵⁹⁹.

Komisyon, insan haklarına saygıyı ve insan hakları kültürünü geliştirecek bir mevzuatın kabul edilmesini parlamentoya veya herhangi bir yasama organına tavsiye edebilir. Ayrıca Komisyon, bir mevzuatla alakalı Anayasa'ya veya Güney Afrika hukukunun bir parçasını oluşturan uluslararası insan hakları hukuku normlarına ve diğer uluslararası hukuk normlarına aykırı olabileceği görüşündeyse bu durumu derhâl ilgili yasama organına bildirir. Resen veya şikâyet üzerine herhangi bir insan hakları iddiasıyla ilgili soruşturma yapabilen Komisyon, şikâyetçiye ve bundan olumsuz etkilenen diğer kişilere uygun bir tazminat sağlayabilir veya yetkili bir mahkemede davanın görülmesi için mali yardım ayarlayabilir. İnsan Hakları Komisyonu, yetkili bir mahkemede kendi adına, bir kişi veya grup adına ve kişi sınıfı adına dava açabilir. Devletin tüm organları, Komisyon'un yetkilerini etkili bir

⁵⁹⁸ South African Human Rights Commission Act, 2013 (SA), m. 13.

⁵⁹⁹ South African Human Rights Commission Act, 2013 (SA), m. 13.

şekilde kullanması ve işlevlerini yerine getirmesi için gerekli olabilecek makul yardımları sağlar⁶⁰⁰.

İnsan Hakları Komisyonu, herhangi bir anlaşmazlığı çözmek veya herhangi bir insan hakkının ihlalini veya tehdidini oluşturan veya bundan kaynaklanan herhangi bir eylemi veya ihmali düzeltmek için arabuluculuk, uzlaştırma ve müzakere yoluna başvurabilir⁶⁰¹.

Sahip olduğu yetkileri kullanabilmesi ve görevlerini yerine getirebilmesi amacıyla Komisyon, gerekli olan herhangi bir soruşturmayı yapabilir veya yaptırabilir; Herhangi bir kişiden herhangi bir soruşturma ile bağlantılı olarak gerekli olabilecek bilgileri talep edebilir. Herhangi bir kişinin, bir soruşturma ile ilgili olarak bir komiserin yazılı tebligatı uyarınca tebligatta belirtilen yer ve zamanda kendi huzuruna çıkmasını ve kişinin elinde veya gözetiminde veya kontrolünde bulunan ve söz konusu soruşturma ile bağlantılı olabilecek eşya ve belgeleri kendisine sunmasını talep edebilir. İlgili kişiye, Komisyon huzuruna çıkması gerekip gerekmediğine bakılmaksızın bir komiser aracılığıyla yemin ettirilebilir ve yeminli bir şekilde sorgulaması yapılabilir⁶⁰².

Hindistan’da kanunla düzenlenen Merkezî Gözetim Komisyonu (*Central Vigilance Commission*), kuruluş kanununa göre merkezî gözetim komiseri (başkan) ve ikiden fazla olmayan gözetim komiserinden (üye) oluşmaktadır⁶⁰³. Komisyonun çalışmamız bakımından önemli görevleri arasında şunlar sayılmıştır: 1988 tarihli Yolsuzluğu Önleme Yasası (*Prevention of Corruption Act*) uyarınca işlendiği iddia edilen suçların soruşturulmasıyla ilgili olmak üzere Delhi Özel Polis Teşkilatı’nın (*Delhi Special Police Establishment*) işleyişi üzerinde gözetim yapmak; Delhi Özel Polis Teşkilatı’na, belirli sorumluluklarıyla ilgili talimat vermek; Yolsuzluğu Önleme Yasası kapsamındaki herhangi bir suç işlediği iddiasıyla şikâyet edilen belirli kamu görevlileriyle ilgili yapılan şikâyeti araştırmak, soruşturmak ve soruşturma

⁶⁰⁰ South African Human Rights Commission Act, 2013 (SA), m. 13.

⁶⁰¹ South African Human Rights Commission Act, 2013 (SA), m. 14.

⁶⁰² South African Human Rights Commission Act, 2013 (SA), m. 15.

⁶⁰³ Indian Central Vigilance Commission Act, 2003 (IN), m. 3.
https://www.indiacode.nic.in/handle/123456789/2067?sam_handle=123456789/1362 (E.T. 24.05.2023)

yapılmasını sağlamak ve yolsuzluk yasası kapsamındaki suçlara ilişkin polis teşkilatı tarafından yürütülen soruşturmaların ilerleyişini gözden geçirmek⁶⁰⁴.

Komisyon, herhangi bir soruşturmayı yürütürken Hindistan'ın herhangi bir yerindeki bir kişiyi çağırabilir ve onu yeminli olarak dinleyebilir; herhangi bir mahkemeden veya kamu kurumundan resmî bir belgenin aslına veya kopyasına el koyabilir ve delil toplayabilir⁶⁰⁵.

İlgili yasaya göre iyi niyetle yapılan veya yapılması amaçlanan herhangi bir şeyle ilgili olarak Merkezî Gözetim Komisyonu'na, Merkezî Gözetim Komiseri'ne (*Central Vigilance Commissioner*), Gözetim Komiserlerinden birine, sekretere veya Komisyon'un herhangi bir personeline karşı hiçbir dava açılmaz veya yasal işlem uygulanamaz. Merkezî Gözetim Komisyonu, yolsuzluk üzerinde denetim gerçekleştirebilmek için merkezî hükûmetten, herhangi bir merkezî kanunla kurulmuş şirketlerden, derneklerden ve merkezî hükûmetin sahip olduğu veya kontrol ettiği diğer yerel makamlardan rapor ve ifade verilmesini talep edebilir⁶⁰⁶.

Avustralya'da, yine kanunla kurulan ve bir Yolsuzlukla Mücadele Komiseri (*National Anti-Corruption Commissioner*) ve üç Yolsuzlukla Mücadele Komiser Yardımcısı'ndan (*National Anti-Corruption Deputy Commissioner*) oluşan Yolsuzlukla Mücadele Komisyonu (*National Anti-Corruption Commission*), yolsuzluğu tespit eder; yolsuzluklarla veya olası yolsuzluklarla ilgili ön soruşturmalar yapar; yolsuzluk soruşturmaları hakkında rapor yayımlar ve yolsuzlukla ilgili bilgi ve istihbarat toplar⁶⁰⁷.

Yolsuzlukla Mücadele Komiseri, soruşturma amacıyla duruşma düzenleyebilir. Komiser, yolsuzluk soruşturmasıyla ilgili delil sahibi olduğundan şüphelendiği kişiyi ifade vermesi için duruşmaya katılmaya çağırabilir. Duruşmaya çağrılan kişi bu çağrıya uymazsa iki yıl hapis cezasına çarptırılır⁶⁰⁸. Duruşmada, komiser tarafından bir tanığın bilgi veya belge vermesi istenebilir. Bilgi veya belge istenen kişi, bilgi veya belgeyi vermeyi reddetmesi hâlinde iki yıl hapis cezasına

⁶⁰⁴ Indian Central Vigilance Commission Act, 2003 (IN), m. 8.

⁶⁰⁵ Indian Central Vigilance Commission Act, 2003 (IN), m. 11.

⁶⁰⁶ Indian Central Vigilance Commission Act, 2003 (IN), m. 15, 18.

⁶⁰⁷ Australian National Anti-Corruption Commission Act, 2022 (AUS), m. 17, 18. <https://www.legislation.gov.au/Details/C2022A00088> (E.T. 24.05.2023)

⁶⁰⁸ Australian National Anti-Corruption Commission Act, 2022 (AUS), m. 62, 63, 68.

çarptırılır. Bilgi veya belge istenen kişi, bu şeylerin gizlenmesine, bozulmasına, yok olmasına veya deşifre edilemez hâle getirilmesine sebep olursa beş yıl hapis cezasına çarptırılır⁶⁰⁹. Ayrıca bu kişi, bilerek yanlış veya yanıltıcı bilgi veya belge verirse beş yıl hapis cezasına çarptırılır.

Avustralya Yolsuzlukla Mücadele Komiseri tarafından duruşmaya davet edilen kişiden yemin etmesi veya beyanda bulunması istenir de kişi beyanda bulunmaz, yemin etmez veya komiserin sorduğu bir soruya cevap vermezse iki yıl hapis cezasına çarptırılır⁶¹⁰.

Nepal Anayasası'nda düzenlenen, bir baş komiser ve diğer dört komiserden oluşan Yetkinin Kötüye Kullanımının Soruşturulması Komisyonu (*Commission for the Investigation of Abuse of Authority*), kanuna uygun olarak, herhangi bir kamu görevlisine karşı yolsuzluğa sebep olduğu gerekçesiyle soruşturma başlatabilir. Ancak Anayasa'nın öngördüğü başka bir sürece muhatap olacak kişilerle ilgili komisyonun bu yetkisi uygulanamaz.

Komisyon, impeachment usulüyle görevden alınan herhangi bir anayasal organ görevlileri, yargı konseyi tarafından görevden alınan herhangi bir yargıç veya federal yasaya uygun olarak görevden alınan bir ordu mensubu hakkında her türlü soruşturmayı yapabilir veya yaptırabilir. Yaptığı soruşturma sonucunda, herhangi bir kamu görevlisinin, kanunen yolsuzluk sayılan bir fiil işlediğini tespit eden Komisyon, yetkili bir mahkemede bu kişi veya olaya karışan diğer kişilerle ilgili yetkili bir mahkemede dava açabilir veya açtırabilir⁶¹¹.

Ayrıca kendi kuruluş kanununa göre Komisyon, yolsuzluk suçlamasıyla aleyhinde dava açtığı herhangi bir kişinin bir kanıtı gizleyebileceğine, yok edebileceğine, engelleyebileceğine veya delilin elde edilmesine yönelik Komisyon faaliyetini olumsuz olarak etkileyebileceğine inanmak için yeterli neden olması hâlinde Komisyon, ilgili kişi hakkında, yürürlükteki yasaya göre tutukluluk (*detention*) kararı verebilir. Tutuklu kişinin, yirmi dört saatten daha uzun bir süre

⁶⁰⁹ Avustralian National Anti-Corruption Commission Act, 2022 (AUS), m. 65, 69, 70.

⁶¹⁰ Avustralian National Anti-Corruption Commission Act, 2022 (AUS), m. 81.

⁶¹¹ Nepal Anayasası m. 239.

tutulmasının gerekli görülmesi hâlinde, Komisyon mahkemeden izin ister⁶¹². Komisyon tarafından tutuklanan kamu görevlisi bir kişi ise kendiliğinden tutuklu kaldığı süre boyunca görevinden uzaklaştırılmış sayılır⁶¹³.

Kenya’da, 2019’da kurulan Veri Koruma Ofisi’nin (*Office Of Data Protection Commissioner*) önemli görevlerinden bazıları şunlardır:

- Veri Koruma Kanunu (*The Data Protection Act*) kapsamındaki hakların ihlaliyle ilgili herhangi bir kişi tarafından yapılan herhangi bir şikâyeti almak ve soruşturmak;
- kişisel verilen işlenmesinin değerlendirilmesi amacıyla kamu kuruluşları ve özel kuruluşlarda denetim yapmak ve
- kişisel verilerin korunmasıyla ilgili konularda Kenya’nın uluslararası sözleşmeler ve antlaşmalar kapsamındaki veri koruma yükümlülüklerine uymasını sağlamak.

Veri Komiseri (*The Data Commissioner*), kişisel verilerin korunmasıyla ilgili yetkilerin kullanılmasında ve görevlerin yerine getirilmesinde bağımsız hareket eder⁶¹⁴. Veri Komiseri’nin bazı görev ve yetkileri ise şöyledir:

- Soruşturma amacıyla bir tanığa celp göndermek (*issue summon*);
- Veri Koruma Kanunu’na tabi herhangi bir kişiden yazılı olarak açıklama, bilgi ve şahsen yardım talep etmek ve
- Veri Koruma Kanunu’na uyulmaması hâlinde idari para cezası vermek.
- Bir şikâyetin soruşturulması amacıyla belirlenen yer ve saatte herhangi bir kişiye sözlü olarak savunma yapmasını zorunlu tutmak;
- herhangi bir kişinin, soruşturmaya ilgili olmak üzere gerekli olabilecek kitap, belge ve kayıtları teslim etmesini zorunlu tutmak;
- herhangi bir kişinin, soruşturmaya ilgili bilgileri ortaya koyan yeminli bir ifade vermesini zorunlu tutmak⁶¹⁵.

⁶¹² Commission for the Investigation of Abuse of Authority Act, 1991 (NP), m. 16. <https://www.lawcommission.gov.np/en/wp-content/uploads/2018/10/commission-for-the-investigation-of-abuse-of-authority-act-2048-1991.pdf> (E.T. 24.05.2023)

⁶¹³ Commission for the Investigation of Abuse of Authority Act, 1991 (NP), m. 17.

⁶¹⁴ Kenya Data Protection Act, 2019 (KE), m. 8. <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/109333/135597/F752512879/KEN109333.pdf> (E.T. 24.05.2023)

Veri Komiseri'nin yukarıda sayılan görevlerinin yerine getirilmesi ve yetkilerinin kullanılmasıyla ilgili olarak Veri Komiseri'ne engel olan; Veri Komiseri tarafından talep edilen bilgi ve yardımı sağlamayan ve Veri Komiseri'ne yanlış veya yanıltıcı beyanda bulunan bir kişi suç işlemiş olur ve para cezasına veya iki yılı aşmayan hapis cezasına veya her ikisine birden çarptırılır⁶¹⁶. Veri Komiseri veya Veri Koruma Ofisi'nde görevli herhangi bir personel, görevlerini yerine getirirken kanuna uygun ve iyi niyetle davranmaktan sorumlu tutulamaz⁶¹⁷.

Güney Afrika Bilgi Düzenleyicisi, önemli görev ve yetkilerle donatılmıştır. Bunlardan bazıları şöyledir:

- görev alanıyla ilgili çeşitli eğitimler vermek;
- talep üzerine veya kendi inisiyatifıyla bir bakana, bir kamu kuruluşuna veya özel kuruluşa KBKK kapsamındaki yükümlülükleri hakkında tavsiye vermek;
- kamu kuruluşlarının ve özel kuruluşların, KBKK hükümlerine uymasını temin etmek ve gözlemek;
- kişisel bilgilerinin korunmasını etkileyen herhangi bir politika konusu hakkında koruma sağlamak veya daha iyi hâle getirmek için yasal, idari veya başka bir önlem alma ihtiyacını talep üzerine veya kendi isteğiyle parlamentoya bildirmek;
- kişisel bilgilerin herhangi bir kamu kuruluşu veya özel kuruluş tarafından toplanmasını öngören herhangi bir kanun teklifini incelemek ve bu incelemenin sonuçlarını ilgili bakana ve parlamentoya bildirmek;
- veri sahiplerinin kişisel bilgilerinin korunmasına yönelik iddia edilen ihlallere ilişkin şikâyetleri almak, soruşturmak ve şikâyet sahiplerine rapor vermek ve
- arabuluculuk ve uzlaştırma gibi mekanizmalarla şikâyetleri çözmeye çalışmak.

⁶¹⁵ Kenya Data Protection Act, 2019 (KE), m. 9, 57.

⁶¹⁶ Kenya Data Protection Act, 2019 (KE), m. 61.

⁶¹⁷ Kenya Data Protection Act, 2019 (KE), m. 17.

Düzenleyici adına veya onun talimatı altında hareket eden herhangi bir kişi, iyi niyetle gerçekleştirilen herhangi bir yetkinin kullanımından veya görevin ifasından hukuki veya cezai olarak sorumlu tutulamaz⁶¹⁸.

Türkiye Kişisel Verileri Koruma Kurumu'nun görev ve yetkilerinden çalışmamız bakımından önemli olanları ise şöyledir:

- *“Kişisel verilerle ilgili haklarının ihlal edildiğini ileri sürenlerin şikâyetlerini karara bağlamak.*
- *Şikâyet üzerine veya ihlal iddiasını öğrenmesi durumunda resen görev alanına giren konularda kişisel verilerin kanunlara uygun olarak işlenip işlenmediğini incelemek ve gerektiğinde bu konuda geçici önlemler almak.*
- *Diğer kurum ve kuruluşlarca hazırlanan ve kişisel verilere ilişkin hüküm içeren mevzuat taslakları hakkında görüş bildirmek.”*⁶¹⁹.

Yukarıda belirtildiği üzere seçim komisyonlarıyla ilgili Latin Amerika modelinin benimsendiği ülkelerdeki geniş yetkilerle donatılan seçim kurulları ile YSK arasında büyük benzerlikler mevcut olduğu⁶²⁰ için tekrara düşmemek adına burada yalnızca YSK'yı inceleyeceğiz.

Anayasa'ya göre *“Seçimlerin başlamasından bitimine kadar, seçimin düzen içinde yönetimi ve dürüstlüğü ile ilgili bütün işlemleri yapma ve yaptırma, seçim süresince ve seçimden sonra seçim konularıyla ilgili bütün yolsuzlukları, şikâyet ve itirazları inceleme ve kesin karara bağlama...”*⁶²¹ yetkileriyle donatılan YSK, 298 sayılı kanunun 14. maddesine göre seçim dönemine ait yönetim işlerinden ve seçim dönemi dışında yönetim işlerinden sorumludur. Ayrıca seçim dönemindeki denetim yetkisine, seçim sonrasındaki denetim yetkisine ve seçim dönemi dışındaki denetim yetkisine de sahiptir⁶²². Görevini ifa ederken veya yetkilerini kullanırken bağımsız ve tarafsız olarak kurgulanan YSK'nın, hiçbir organdan, merciden, makamdan veya kişiden emir ve talimat alamayacağı da belirtilmiştir⁶²³.

⁶¹⁸ Protection of Personal Information Act, 2013 (SA), m. 39, 53.

⁶¹⁹ 6698 sayılı Kişisel Verilerin Korunması Kanunu, m. 22.

⁶²⁰ Gönenç, (2008), s. 43.

⁶²¹ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası m. 79

⁶²² Yılmaz, (2010), s. 136.

⁶²³ 7062 sayılı Yüksek Seçim Kurulunun Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun, m. 3.

Yargı yetkisine sahip kurul tipi sayıştayların da benzer yetki ve görevlerle donatıldığı görülmekte⁶²⁴ ve bu kurumların yetki ve görevlerinin teknik anlamda anayasa hukukuna yabancı olduğu düşünülmektedir. Dolayısıyla tekrardan kaçınmak ve çalışmanın amacından sapmamak adına Sayıştayın ayrı ülke uygulamalarına yer verilmeyecek yalnızca Türk hukukundaki anayasal konumu tartışılıp yetki ve görevleri incelenecektir.

Anayasa’ya göre Sayıştay “*merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla...*” görevlendirilmiştir. Buna ek olarak sermayesinde doğrudan veya dolaylı olarak kamu payı olan, özel kanunlar veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kurulan anonim ortaklıkları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları hariç olmak üzere kamu idareleri de Sayıştay denetimi kapsamına alınmıştır⁶²⁵.

Sayıştayca kesin hükme bağlanan iş ve işlemlerle ilgili bir kereye mahsus olmak üzere karar düzeltmesi isteminde bulunulabileceği ve bu kararlar *hakkında idari yargıya başvurulamayacağı* da belirtilmiştir. Ayrıca mahallî idarelerle ilgili hesap ve işlemlerin denetimi ve kesin hükme bağlanması da Sayıştay tarafından yapılmaktadır⁶²⁶.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’na göre Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı “*genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin malî faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi*” olarak belirtilmiştir. Yapılan denetimin sonucunun ise Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne raporlanacağı ifade edilmiştir⁶²⁷.

Sayıştay Kanunu’nda, Sayıştay’ın inceleme, denetleme ve kesin hükme bağlama görevlerini yerine getirirken işlevsel ve kurumsal olarak bağımsız bir kurum

⁶²⁴ Ayrıntılı bilgi ve ülke örnekleri için bk. Türer, (2022), s. 596-608.

⁶²⁵ 6085 sayılı Sayıştay Kanunu m. 4.

⁶²⁶ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası m. 160.

⁶²⁷ 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu m. 68.

olduğu vurgulanmıştır. Ayrıca Sayıştay’ın görevlerini yerine getirirken “*kamu idareleri ve görevlileriyle doğrudan yazışmaya, gerekli gördüğü belge, defter ve kayıtları göndereceği mensupları aracılığıyla görmeye, mallar hariç dilediği yere getirtmeye, sözlü bilgi almak üzere her derece ve sınıftan ilgili memurları çağırmaya, kamu idarelerinden temsilci istemeye*” yetkili olduğu ve Sayıştay’ın “*denetimine giren işlemlerle ilgili her türlü bilgi ve belgeyi, kamu idareleri ile bankalar dahil diğer gerçek ve tüzel kişilerden isteyebileceği*” belirtilmiştir⁶²⁸.

3.2.4. Garantör Kurumların Denetimi

Bir yetkiyle donanmış, idari yaptırımlar uygulayabilen ve devletin bütçesini kullanan bütün kurumlar idari, mali ve yargısal denetimler olmak üzere klasik üçlü bir denetimin konusunu oluşturmaktadır⁶²⁹. Biz burada, bu üçlü denetime ek olarak garantör kurumların yasama ve kamuoyu denetimini de inceleyeceğiz.

3.2.4.1. İdari denetim

İdari denetim, idari teşkilat içerisinde bulunan bir kurumun, makamın veya kişinin, idari teşkilat içerisindeki başka bir kurum, makam veya kişi üzerinde hukuki sonuç doğurabilen birtakım kararlar alabilme yetkisi olarak tanımlanabilmektedir⁶³⁰. Bu denetimi, kurumlar kendi işlerinde gerçekleştirebileceği gibi başka kurumlar üzerinde de gerçekleştirebilmektedir. İdari denetimin, esas olarak idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde söz konusu olduğu ve hiyerarşik ve vesayet denetimi olmak üzere iki türü olduğu belirtilmektedir⁶³¹. Hiyerarşik denetim ile üstler tarafından astların aldığı kararların tekrar değerlendirilmesinin emredilmesi, ilgili kararın iptal ettirilmesi, değiştirilmesi veya üstün astın yerine geçip işlem tesis etmesi söz konusu olabilmektedir. Bu denetim türü yalnızca hukuka uygunluğun sağlanması için değil, aynı zamanda yerindeliğin gerçekleştirilmesi için de kullanılmaktadır⁶³². Vesayet denetimi ise merkezî yönetimin yer bakımından yerinden yönetim kuruluşları veya hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları üzerinde kamu yararı gerekçesiyle uyguladığı bir denetim türü olarak tanımlanabilmektedir. Bu anlamıyla idari vesayet,

⁶²⁸ 6085 sayılı Sayıştay Kanunu m. 3, 6.

⁶²⁹ Atay, (2000), s. 75.

⁶³⁰ Aydoğdu, (2010), s. 87.

⁶³¹ Şahan, Y. (2019). *Türk İdari Denetim Sisteminde Değişim*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, s. 20.

⁶³² Atay, (2019), s. 164-165.

merkezî idare ile yerinden yönetim kuruluşları arasında bütünlüğü sağlamaya yönelik hukuki bir araçtır. Vesayet makamı, iptal, izin, onaylama, yerine geçip işlem tesis etme ve kararı askıya alma gibi yetkilere sahiptir⁶³³.

Garantör kurumlar, daha önce birçok kez ifade edildiği gibi, idari açıdan özerk kurumlardır. Bu özellik, garantör kurumlar üzerinde, diğer idari kurumların bir idari denetim gerçekleştirememesini ifade etmektedir⁶³⁴. Bununla beraber bu kurumların, kendi denetim organları vasıtasıyla iç denetimlerini gerçekleştirmelerinde özerk olmaları herhangi bir engel teşkil etmemektedir⁶³⁵.

3.2.4.2. Mali denetim

Genel olarak mali denetim, bütçe uygulamalarına ilişkin olarak kamu idarelerinin mali karar ve işlemlerinin denetimi olarak tanımlanabilmektedir. Bu denetim türünde, harcama öncesi kontrol denetiminden farklı olarak harcama eyleminden sonra yürütülen bir denetim söz konusudur⁶³⁶. Ayrıca kamusal harcamaların *a priori* olarak mali bir denetimin konusunu oluşturması genel bir kural olarak karşımıza çıkmaktadır⁶³⁷. Dolayısıyla birer kamu kurumu olan ve kamusal harcamalar gerçekleştiren garantör kurumların mali işlemlerinin denetlenmesi ve bu denetimin de düzenli bir şekilde yapılması gerektiği açıktır. Bu denetleyici kurum ve denetimin nasıl gerçekleşeceği ise bir tercih konusu olarak karşımıza çıkmaktadır⁶³⁸.

Günümüzde artık, demokrasinin vazgeçilmez kurumları olarak görülen yüksek denetim kurumları, bütçe hakkının etkili bir şekilde kullanılmasına katkı sunarak mali denetim konusunda ülkelerin tercih ettiği bir model olarak karşımıza çıkmaktadır. Nitekim yüksek denetim işleviyle bütünleşen sayıştaylar, mali denetim konusundaki önemli görev ve sorumluluklarıyla ülke anayasalarında yer almışlardır⁶³⁹. Dolayısıyla kendisi de bir garantör kurum olarak anayasal sistemlere katkı sunan sayıştaylar, garantör kurumların mali denetimlerini gerçekleştirerek önemli bir fonksiyon ifa etmektedir.

⁶³³ Atay, (2019), s. 171, 172, 176.

⁶³⁴ Aydın, (2007), s. 205.

⁶³⁵ Beydilli, Z. (2006). *Bağımsız İdari Otoriteler*, Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Bolu, s. 126.

⁶³⁶ Bayar, D. (2008). “Mali Denetim Nedir?”, *Maliye Dergisi*, Sayı 155, s. 3.

⁶³⁷ Atay, (2000), s. 77.

⁶³⁸ Aydoğdu, (2010), s. 95.

⁶³⁹ Türer, (2022), s. 595.

Bir garantör kurum olarak sayıştayların denetimi ise ülkeden ülkeye değişebilmektedir. Örneğin Türk Sayıştay, TBMM adına gönderilen gerekli mesleki niteliklere sahip bir komisyon tarafından, hesaplar ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak denetlenir⁶⁴⁰.

3.2.4.3. Yargısal denetim

Modern devletler, hukuk devleti ilkesinin bir gereği olarak idarenin iş ve eylemlerine karşı yargı denetimini kullanarak idare karşısında yönetilenleri korumayı amaç edinmişlerdir⁶⁴¹. Yargı denetimi, idarenin iş ve eylemlerinin bağımsız mahkemeler yoluyla denetlenmesini ifade etmektedir⁶⁴². Yargı denetiminin, idare üzerinde uygulanan ve sonuçları itibarıyla en etkili denetim türü olarak görüldüğü belirtilmektedir⁶⁴³.

Bütün kamu idareleri gibi garantör kurumlar da hukukla bağlı kılınmışlardır⁶⁴⁴. Dolayısıyla bu kurumların eylem ve işlemlerinin yargıya konu olmaları gerekmektedir. Ancak bu kurumların kararlarının çoğunun tavsiye, danışma ve öneri şeklinde olmasından dolayı denetimleri zorlaşsa da icrai nitelikteki kararları (yönetmelik, tebliğ, yasaklama vb.) denetlenmektedir⁶⁴⁵. Bu şekildeki kararlarla muhatap kişiler, söz konusu kararın, anayasa veya garantör kurumun kendi kuruluş kanunu tarafından yargı kararı niteliğinde sayılmadığı ve ayrı bir denetleme usulü öngörülmediği sürece yargı yollarına başvurabilmektedir. Nitekim yukarıdaki örneklerde görüldüğü üzere bazı garantör kurumların verdiği bazı kararlar kesin nitelikte olup bu kararlara karşı herhangi bir yargı merciine başvurulamamaktadır. Ayrıca bazı garantör kurum görevlilerinin de iyi niyetli davranmaları hâlinde herhangi bir adli denetime muhatap olmamaları, önemli bir ayrıcalık olarak göze çarpmaktadır.

⁶⁴⁰ 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu m. 69.

⁶⁴¹ Kestane, D. (2006). “Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği)”, *Maliye Dergisi*, Sayı 151, s. 130.

⁶⁴² Aydın Ezber, Ş. (2021). *Türkiye’de Yönetişim Uygulamaları: Bağımsız İdari Otoriteler ve Kent Konseyleri Örnekleri*, Gümüşhane Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, s. 62.

⁶⁴³ Arslan, E. (2008). *Yönetimde Yeniden Yapılanma ve Bağımsız İdari Otoriteler*, Sivas Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, s. 177.

⁶⁴⁴ Atay, (2000), s. 78.

⁶⁴⁵ Babahanoğlu, (2021), s. 222.

3.2.4.4. Kamuoyu denetimi

Garantör kurumların hukuki denetiminin gerçekleştirilmesinde yaşanan çeşitli sorunlar ve bu kurumların yapısı birlikte değerlendirildiğinde bu kurumların, klasik denetim yöntemlerinin yanı sıra demokratik ve şeffaf bir yönetim idealiyle yayınladığı çalışma raporları, yıllık raporlar ve kamuoyuna yaptıkları açıklamalar çerçevesinde zemin hazırlanan kamuoyu denetimi önemli görülmektedir⁶⁴⁶. Ancak garantör kurumların hazırladıkları bu raporlar ve yaptıkları açıklamalar, kaynakların ve yetkilerin ne şekilde etkili ve verimli kullanıldığına, görevlerin mevzuata uygun yerine getirilip getirilmediğine ve gerçekleştirilen faaliyetlere ve bunların sonuçlarına ilişkin bilgiler ve ölçülebilir veriler ile oluşturulup hesap verme sorumluluğunun sağlanması gereklidir⁶⁴⁷.

Ayrıca açıklanan mali tablolarda, kuruma ait borçlara, alacaklara, varlıklara, yükümlülöklere ve haklara ilişkin bilgilerin objektif ve eksiksiz bir biçimde yer alması sağlanmalıdır. Zira garantör kurumlarla ilgili olarak gerçek bir yerindelik denetiminin yalnızca kamuoyu tarafından yapılabileceği gözden kaçmamalıdır. Bunun için de bu kurumların yayımladığı raporlardaki bilgilerin açık ve anlaşılır, kolay ulaşılabilir ve paylaşılabilir olmaları önemli bir faktör olarak karşımıza çıkmaktadır⁶⁴⁸.

Kamuoyu denetiminin etkili bir şekilde gerçekleştirilebilmesi için toplumsal bazı unsurların da bulunması gerekmektedir. Nitekim bu denetim türünün etkin olduğu toplumlarda demokratik katılım ve örgütlenme özgürlüğü, vatandaşların bilinçli oluşu ve kamuoyu oluşturmada çok etkili olan medyanın tarafsızlığı ve objektifliği esastır. Özellikle medyanın tekelleşmesine karşı ve objektifliğine ilişkin çeşitli önlemlerin alınması elzem gözökmektedir. Aksi hâlde kamuoyu, bilgi kirliliğine ve çeşitli spekülasyonlara maruz kalacaktır. Kamuoyu oluşturmada meslek odaları, sendikalar ve dernekler gibi sivil örgütlerin güçlü olmasının da öneminin büyük olduğu belirtilmektedir⁶⁴⁹. Dolayısıyla garantör kurumların işlev ve işleyişleri hakkında kamuoyunun doğru, tarafsız, yeterli ve sürekli olarak bilgilendirilmesini sağlamaya yönelik oluşumlara ihtiyaç vardır. Bu amacın gerçekleştirilmesi adına

⁶⁴⁶ Aydın, (2007), s. 217.

⁶⁴⁷ Arslan, (2008). s. 184.

⁶⁴⁸ Aydın, (2007), s. 217.

⁶⁴⁹ Aydın, (2007), s. 216.

sivil toplum örgütleri ve üniversiteler öncülüğünde, garantör kurumlarla ilgili uluslararası ve ulusal düzeydeki teorik ve pratik yaklaşımlara ilişkin gelişmeleri yakından takip edebilecek, çeşitli eğitimler verecek ve projeler üretecek merkezlerin kurulması ve yaygınlaştırılması sağlanmalıdır⁶⁵⁰.

Garantör kurumlar üzerindeki toplumsal denetimin, sanılanın aksine etkili bir denetim yolu olarak görüldüğü ifade edilmektedir. Ancak bu kurumlarla ilgili olarak öncelikle kurumsal şeffaflığın tesis edilmesinin gerekli olduğu açıktır. Bu çerçevede garantör kurumların kamuoyuyla bilgi paylaşımı ve kamuoyuna açıklama yapmak gibi şeffaflığını sağlayacak çeşitli araçlar geliştirilmelidir. Ayrıca belirtilmelidir ki bu kurumlar, yıllık olarak hesaplarını ve faaliyetlerini kamuoyuyla paylaştıkları ölçüde kitleler nezdinde güvenilirliklerini artıracak, siyasi baskı ve yönlendirmelerden de kurtulacaklardır. Özellikle yasama denetimi bahsinde açıklanacak olan parlamentoya sunulan yıllık raporların ve parlamento komisyon raporlarının kamuoyuyla paylaşılması bu konuda önemli gözükmektedir⁶⁵¹.

3.2.4.5. Yasama denetimi

Demokrasinin bir gereği olarak yürütme, dolayısıyla idare, halkı temsil eden yasama organı tarafından denetlenmektedir. İdareye bütçe gibi çeşitli kanunlarla kamu kaynaklarını toplama ve kullanma yetkisini veren parlamentonun, gerçekleştirilen faaliyetlerin mevzuata uygun olup olmadığına ilişkin denetim yapması demokrasinin bir gereğidir. Bu nedenle kamu kaynağını kullanan hiçbir kurum veya kuruluşun yasama denetiminden muaf olduğu düşünülemez. Parlamento, kamu kaynaklarının nasıl kullanıldığının denetimini gerçekleştirirken kendi adına denetim yapan kuruluşların yanında doğrudan kendi de denetimde bulunabilmektedir. Yasamanın sahip olduğu doğrudan denetim araçları ise genel olarak genel görüşme, soru, meclis araştırması, gensoru ve meclis soruşturmasıdır⁶⁵².

Gensoru ve meclis soruşturması müesseselerinin doğrudan garantör kurumların denetimleriyle ilgili olmadıkları açıktır. O yüzden bunlarla ilgili bir değerlendirmeye girilmeyecektir.

⁶⁵⁰ Aydoğdu, (2010), s. 100.

⁶⁵¹ Aydoğdu, (2010), s. 99-100.

⁶⁵² Aydın, (2007), s. 216.

Yasamanın idareyi denetleme araçlarından soru mekanizması, parlamenter sistemler için bir denetim ve bilgi edinme aracı olarak ortaya çıksa da günümüzde, demokratik parlamentoculuğun bir unsuru hâline gelmiştir. Dolayısıyla diğer hükûmet sistemlerinde de -saf başkanlık hükûmeti sistemi hariç- soru mekanizmasıyla karşılaşılabilir. Sözlü veya yazılı olarak işletilebilen soru, bir ya da birden fazla parlamento üyesinin herhangi bir konu hakkında başbakan ya da bir bakandan bilgi istemesi olarak tarif edilebilmektedir⁶⁵³. Özellikle bazı ülkelerde, sözlü sorunun cevaplanmasının saatlerce sürebilmesi, bu müessesenin önemli bir denetim aracı olduğunun işaretidir⁶⁵⁴. Gerçekten de soru mekanizması, özellikle iki partili siyasal sistemlerin söz konusu olduğu ülkelerde, gensoru müessesesinin ya hiç kabul edilmemiş ya da fiilen işlemez hâle getirilmiş olması sebebiyle denetim araçlarının başında gelmektedir. Özbudun'a göre İngiltere ile 1961 öncesi Türkiye'sinin durumu, bu iddiayı teyit etmektedir⁶⁵⁵. Ancak yine de soru mekanizmasının siyasal sorumluluğa sebebiyet vermediği için bilgi almaya yönelik bir vasıta olduğu belirtilmelidir⁶⁵⁶.

Yasamanın idareyi denetleme araçlarından soru müessesesinin garantör kurumların denetimi üzerindeki rolü incelendiğinde aslında karmaşık bir meseleyle karşılaşılacaktır. Zira özellikle Türk hukukunda, kimi garantör kurumların bir bakanla ilgili veya ilişkili tutulmasından⁶⁵⁷ dolayı bu kurumlarla alakalı sorular, söz konusu bakana sorularak yasama denetimi gerçekleştirilebilmektedir. Ancak seçim komisyonları gibi yürütmeye doğrudan ilişkisi olmayan garantör kurumlar düşünüldüğünde mesele daha karmaşık bir hâl almaktadır. Türk hukuku çerçevesinde uygulamaya bakıldığında YSK ile ilgili yazılı soruların cumhurbaşkanı yardımcısına veya adalet bakanına sorulduğuna şahit olunmaktadır⁶⁵⁸. Cumhurbaşkanı Yardımcısı'na yöneltilen soruların Adalet Bakanı tarafından cevaplanmış olması ise

⁶⁵³ Anayurt, (2022), s. 425-426.

⁶⁵⁴ Özbudun, (1962), s. 17.

⁶⁵⁵ Özbudun, (1962), s. 43.

⁶⁵⁶ Özbudun, (1962), s. 47, 51.

⁶⁵⁷ Atay, (2019), s. 410.

⁶⁵⁸ <https://www.tbmm.gov.tr/denetim/YaziliSoruOnergesi/306109>,
<https://www.tbmm.gov.tr/denetim/YaziliSoruOnergesi/246550>,
<https://www.tbmm.gov.tr/denetim/YaziliSoruOnergesi/24744>. (E.T. 06.03.2023)

konunun karmaşıklığını özetler niteliktedir⁶⁵⁹. Sonuç olarak bu konuyla ilgili mevzuata yönelik bir belirsizlik olmakla beraber denilebilir ki garantör kurumlar, yasamanın denetim araçlarından soru ile denetlenebilmektedir.

Genel görüşme, bir veya belirli sayıda parlamento üyesinin herhangi bir konu ile ilgili bir önerge vermesi üzerine parlamentoda bütün milletvekillerinin katılabildiği bir görüşme olarak tanımlanabilmektedir⁶⁶⁰. Siyasi sorumluluğa yol açmaması yönünden soru mekanizmasına benzeyen genel görüşme, bütün milletvekillerinin görüşmeye katılabilmesi sayesinde meclisin konuya ilgisiz kalmasını önlemektedir⁶⁶¹. Ayrıca konu, doğrudan yasama organı tarafından etraflıca ele alındığı için bu yolla kamuoyu da bilgi sahibi olmaktadır⁶⁶². Bu yönüyle genel görüşme, sözlü soru mekanizmasından çok daha etkili bir denetim aracı olarak görülmektedir. Zira sözlü sorunun sadece soru sahibi milletvekiliyle ilgili bakan arasındaki bir diyaloga olanak tanıdığı belirtilmektedir⁶⁶³. Garantör kurumların gerçekleştirdikleri faaliyetin, niteliği gereği bir devlet faaliyeti olması ve bu kurumların toplumu etkileyecek çeşitli mekanizmalara sahip olmaları genel görüşmeye konu oluşturabilir. Dolayısıyla yasama organı, genel görüşme mekanizmasıyla garantör kurumları denetleyebilmektedir.

Meclis araştırması, yasama organının, fonksiyonları ifa edebilmek için ihtiyaç duyduğu bilgileri, kendi komisyonları vasıtasıyla toplaması olarak tarif edilebilmektedir⁶⁶⁴. Birinci bölümde anlatıldığı üzere öğretilde, meclis araştırmaları, fonksiyonlarına göre “siyasal araştırma”, “teşriî (yasama) araştırma(sı)” ve “yargısal araştırma” olmak üzere üçe ayrılmaktadır⁶⁶⁵. Bu araştırma türlerinden teşriî araştırma, parlamentonun, herhangi bir konuyu kanunlaştırmadan önce kendi üyelerinden oluşan bir komisyon aracılığıyla bilgi edinme ve inceleme yapma faaliyeti olarak tanımlanabilir⁶⁶⁶. Başka bir açıdan yasama araştırması, düşünülen bir kanunun hazırlık safhasını meydana getirir. Dolayısıyla teşriî araştırma, yasama

⁶⁵⁹ <https://www.tbmm.gov.tr/denetim/YaziliSoruOnergesi/244765>,
<https://www.tbmm.gov.tr/denetim/YaziliSoruOnergesi/246550>. (E.T. 06.03.2023)

⁶⁶⁰ Gözler, (2020), Cilt 1, s. 948.

⁶⁶¹ Özbudun, (1962), s. 57.

⁶⁶² Anayurt, (2022), s. 427.

⁶⁶³ Özbudun, (2022), s. 304.

⁶⁶⁴ Özbudun, (1962), s. 99.

⁶⁶⁵ Özbudun, (1962), s. 99, Onar, (1977), s. 5-6.

⁶⁶⁶ Onar, (1977), s. 6.

fonksiyonunun zorunlu bir yardımcısı olarak nitelendirilmektedir⁶⁶⁷. Bu bağlamda parlamentolar yasal düzenleme yaparken özellikle teknik bir alanla ilgili yeterli bilgiye sahip olmayabilir. Bu eksikliği gidermek ve o konuyla ilgili ayrıntılı bilgi sahibi olmak için meclis araştırmasına başvurulabilmektedir. Buna ek olarak idari mekanizma içerisindeki herhangi bir aksaklıkla ilgili detaylı bilgi sahibi olmak amacıyla da bu yol işletilebilmektedir⁶⁶⁸. Dolayısıyla denilebilir ki garantör kurumlarla ilgili çıkarılacak teknik bir yasayla ilgili, garantör kurumların sebep oldukları bir aksaklıkla ilgili veya bir aksaklığa çözüm olma ihtimalleriyle ilgili olmak üzere meclis araştırması mekanizması işletilebilir.

Yapıları gereği siyasi iktidar tarafından denetlenemeyen garantör kurumların, yasama organı önünde sorumluluklarının bulunmamasını savunmak demokratik sistemin üzerine bina edildiği anlayışa açıkça aykırılık içermektedir⁶⁶⁹. Bu hesap vermenin ise garantör kurumlar açısından raporlama şeklinde olabileceği belirtilmelidir. Yukarıda garantör kurum örnekleri başlığında ele alındığı üzere garantör kurumların hemen hemen hepsi faaliyetleriyle alakalı olmak üzere parlamentolara yıllık faaliyet raporu sunarlar. Ayrıca bazıları da devlet başkanının veya parlamentonun isteği üzerine görev alanlarıyla ilgili olarak çeşitli raporlar hazırlarlar. Verilen danışma görüşleri de bu kapsamda ele alındığında garantör kurumların yayınladıkları veya parlamentolara gönderdikleri raporlar üzerinde yapılan denetimin önemi açığa çıkmaktadır.

Özellikle bu kurumların bütçeleri üzerindeki denetimin, parlamentolar tarafından kesin hesabın karara bağlanması aşamasında kendini göstereceği belirtilmelidir. Zira bütçe müzakereleri, birçok ülkede sadece mali konuların tartışıldığı bir denetimden ziyade hükûmet politikalarının ve çeşitli kurumlarla ilgili meselelerin tartışıldığı bir ortamı ifade etmektedir⁶⁷⁰. Bu aşamada, parlamentolarda gerçekleşecek tartışmalar ve konuşmalar, garantör kurumların siyasi denetiminin gerçekleşmesine hizmet edecektir. Bununla birlikte garantör kurumların yasama denetimine maruz kalmalarıyla ilgili olarak bu denetimin müeyyideye bağlanmaması sebebiyle etkili olmadığı veya olamayacağı düşünülebilir. Ancak yasama denetimi

⁶⁶⁷ Özbudun, (1962), s. 99-100.

⁶⁶⁸ Yasin, M. (2011). *İdarenin Yasama Tarafından Denetlenmesi*, On İki Levha Yay., İstanbul, s. 67.

⁶⁶⁹ Ulusoy, (2003), s. 35.

⁶⁷⁰ Özbudun, (1962), s. 14.

gerçekleştirilirken yaşanan tartışmaların ve edinilen bilgilerin kamuoyunda bir gündem oluşturarak kamuoyu denetimine sebep olabileceğinin altı çizilmelidir. Dolayısıyla her ne kadar yasama denetimi sonucunda bir müeyyideye başvurulmasa da bu denetim sonrasında etkili bir medya ve bilinçli bir toplum ile gerçekleştirilecek olan kamuoyu denetiminin işlevselliği tartışılmazdır.

Tüm bu incelemeler sonucunda garantör kurumların denetimlerinin ne ölçüde gerçekçi ve işlevsel olduğu tartışılabilir gözükmektedir. Özellikle öğretilen en etkili denetim türü olarak belirtilen yargı denetiminin, kimi garantör kurumlar için işlemeyeceği düşünüldüğünde akıllardaki soru işaretleri artmaktadır. Ayrıca yapılan denetimlerin, genel olarak bir müeyyideye bağlanmadığı gerçeği, bu kurumların denetlenip denetlenmediğini tartışmaya açık bir konu olarak karşımıza çıkarmaktadır. Gerçekten de sahip oldukları bağımsızlık ve uzmanlık gibi özelliklerin yanında yasama, yürütme ve yargı işlevlerine de sahip olan bu kurumların denetlenmesi sorunlu bir alan olarak gözükmektedir.

Belirtilmelidir ki her ne kadar yapılan denetimler, yargı denetimi hariç müeyyideye bağlanmasa da halkın sahip çıktığı ve benimsediği bir kamuoyu denetiminin kurumlar üzerinde ne kadar etkili olabileceği konusunun altı çizilmelidir. Zira demokratik düzende var olan bir garantör kurumun etkili denetim mekanizmalarından geçse bile arkasındaki kamuoyu desteğini yitirmesi sonucunda meşruiyeti pekâlâ sorgulanabilir, hatta çalışmada bahsedildiği üzere sıradan bir düzenleyici kuruma dönüşebilir veya parlamenterler eliyle statülerinde oynamalar yapılabilir. Unutulmamalıdır ki modern demokrasi ve onun kurumları, millet iradesi üzerine inşa edilmiştir. Kurucu iktidarın bizzat kendisi olan millet eliyle her kurum istendiği zaman etkili bir şekilde denetlenebilir ve bu denetimin sonucunda o kurum ya meşruiyetini ve gücünü artırarak görevine devam eder ya da meşruiyetini ve etkisini yitirerek statü kaybı yaşar. Demokrasilerde millet iradesinden üstün güç ve milletin denetiminden üstün denetim yoktur. Ancak Madison'un “*Halka dayanmak, hiç şüphesiz, devlet üzerinde başlıca denetim yoludur; ancak deneyimler, insanlığa, yardımcı önlemlerin de gerekliliğini öğretmiştir.*”⁶⁷¹ sözünün bu kurumlar için de geçerli olduğuna şüphe yoktur.

⁶⁷¹ Hamilton, Madison, Jay, (2001), s. 269.

Garantör kurumların bir çözüm olarak sunulmaya çalışıldığı otoritelerin denetlenmesi problemine, Sümer tabletlerindeki Gılgamış Destanı'nda da rastlanmaktadır. Destana göre görkemli bir kent inşa eden Gılgamış, *“sokaklarında kasılarak, kibirle, başı yukarıda yürür, yurttaşlarını vahşi boğa gibi ezer geçer. O kraldır, ne isterse yapar...”*. Gılgamış'ın zulmünden bıkmış olan halkın yalvarmalarına kayıtsız kalmayan baş Tanrı Anu, yaratılış tanrısı Aruru'dan birtakım isteklerde bulunur: *“Gılgamış'ın bir ikizini, onun kuvvetine, cesaretine ve kavgacılığına denk bir ikinci benlik yarat. Yeni bir kahraman yarat ve bu ikisi birbirlerini mükemmelen dengelesinler...”*

Böylece Gılgamış'ın ikizi Enkidu, onu frenleyecek ve “denetim ve denge” sağlanacaktır. Getirilen “ikiz çözüm”, sorunu çözmüş görünmektedir. Ancak umulan olmamıştır. Bir süre sonra Enkidu ve Gılgamış *“Sarılıp öpüştüler. Kardeş gibi el ele tutuştular. Yan yana yol aldılar. Yakın arkadaş oldular.”*. Ufukta beliren özgürlük umudu ise denge ve denetim mekanizmasıyla beraber yok oldu.

Sonuç olarak denilebilir ki “Prangalanmış Leviathan”⁶⁷² ideali için garantör kurumlar dâhil getirilen her çözümün, güçlü bir toplumsal yapı olmadan “ikiz çözüm” tehlikesiyle karşı karşıya kalacağı ihtimali akıllardan çıkmamalıdır.

⁶⁷² Acemoğlu, D., Robinson, J. A. (2021). *Dar Koridor: Devletler, Toplumlar ve Özgürlüğün Geleceği*, (çev. Yüksel Taşkın), Doğan Egmont Yay., İstanbul, s. 87-91.

4. SONUÇ

Devlet iktidarının sınırlandırılmasına yönelik geliştirilen teori ve araçların en önemlilerinden olan ve Montesquieu tarafından sistemleştirilen kuvvetler ayrılığı düşüncesi, devlet iktidarının yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üçe bölünmesini önermekteydi. Fransız ve Amerikan devrimlerinde önemli rol oynayarak devrimler sonrasında yapılan anayasalarda yer alan kuvvetler ayrılığı teorisi, kısa zamanda demokratik devletlerin vazgeçilmez bir unsuru olmuştur.

Günümüzde, zamanla ortaya çıkan yürütmenin güçlenmesi eğilimi ile kuvvetler ayrılığı teorisinin geçerliliği tartışılır hâle gelmiştir. Özellikle 20. yüzyılın başlarından itibaren çeşitli sebeplerle yürütmenin ve idarenin, diğer organlar karşısında daha güçlü hâle getirilmesi ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Gerçekten de gündelik hayatın karmaşıklığı içerisinde ön plana çıkan teknik bilgi ve acele karar alma ihtiyacı, kitleleri yasamaya değil, ancak yürütmeye müracaat etmeye yönlendirmiştir. İktidarın kişiselleşmesi, siyasal partiler ve seçim sistemleri gibi sebeplerle yürütmenin güçlenmesi eğilimi farklı bir boyut kazanmıştır. Çalışmada ayrıntılı bir şekilde açıklanan bu ve benzer sebeplerle yürütme, ağırlığını iyiden iyiye hissettirmiş ve bugünün modern sistemlerinin hâkim unsuru olmuştur.

Yürütmenin diğer organlar karşısında güçlenmesi çeşitli şekillerde ve her ülkede kendine mahsus bir şekilde gerçekleşmiştir. Nitekim yürütmenin yasama karşısında güçlenmesi, yasamanın; kanun yapma işlevinin etkisizleşmesi, bütçe denetimi işlevinin etkisizleşmesi ve siyasal denetim işlevinin etkisizleşmesi ile olmuştur. Yürütmenin yargı karşısında güçlenmesi ise yürütmenin, bağımsız yargı kurullarında etkisini artırması ve anayasa mahkemelerinin kompozisyonuna müdahale etmesi ile gerçekleşmiştir.

Günümüzde iddia olma vasfını aşmış yürütmenin güçlenmesi eğilimi, olgu olma özelliğini taşımaktadır. Yürütmenin bu niteliği, öğretide çeşitli tartışmaları doğurmuş ve yeni siyasi rejim tanımlamalarına sebebiyet vermiştir. Gerçekten de otoriter yönetimlerle demokratik rejimler arasındaki “gri alan”ın günümüzdeki genişliği karşısında çeşitli isimlendirmelere başvurulmuştur. Hibrit rejimler olarak nitelenen bu yapıların ortak özelliği ise otoritaryanizmin ve temsili demokrasinin kesişim kümesinde kendilerine yer bulmaları olarak belirtilmektedir.

Yürütmenin güçlenmesi olgusu dolayısıyla artık, siyasal iktidarın yalnızca “dikey hesapverirlik (*vertical accountability*)” mekanizmaları ile denetlenmesi söz konusu olmamaktadır. Özellikle parlamenter sistemlerde, birleşen yasama ve yürütme kuvvetleri sebebiyle fren ve denge mekanizmalarının işlevselliğini yitirdiği açıktır. Bu durumda, yasama-yürütme dengesini tekrar sağlamak, keyfi ve sınırsız yönetimlerin önüne geçmek için “yatay hesapverirlik” mekanizmalarına başvurulmaktadır.

Yatay hesapverirlik mekanizmalarından anayasa yargısının ve yargı bağımsızlığının yanında hesap kurumları, seçim komisyonları, insan hakları komisyonları, ombudsmanlık, yolsuzlukla mücadele komisyonu gibi *garantör kurumlar* adı altında sistematikleştirilen bir dizi kurum, yürütmenin güçlenmesi eğilimi karşısında bir panzehir olma iddiasıyla ortaya çıkmış ve çeşitli teorilere konu olmuştur.

Mark Tushnet’in ortaya attığı dördüncü kuvvet teorisinde 21. yüzyıl anayasalarının, anayasal demokrasiyi korumak üzere görevlendirdiği -seçim komisyonları, yolsuzlukla mücadele kurumları, insan hakları komisyonu, istatistik büroları ve ombudsmanlık gibi- garantör kurumların klasik kuvvetler ayrılığının dördüncü kolunu oluşturabileceği iddia edilmektedir. Buna göre Montesquieu geleneği, siyasi partilerin merkezî rol oynadığı bir siyasal iklimde etkisini yitirmiş ve anayasal demokrasiyi yeteri kadar koruyamamıştır.

Garantör kurum kavramını ortaya atan Tarunabh Khaitan’a göre seçim komisyonları, insan hakları komisyonları, merkez bankaları, istatistik büroları, yolsuzlukla mücadele komisyonları, kamu denetçiliği vb. kurumlardan oluşan ve yasama, yürütme ve yargı işlevlerine sahip garantör kurumlar yürütmeyi doğrudan denetleyerek kendilerini yürütmenin karşısında konumlandırmaktadır. Bu kurumların işlevi ise belirli anayasal normlar için inandırıcı ve kalıcı garantiler sağlamak olarak belirtilmektedir.

Çalışmada belirtildiği üzere bir yetkiyle donanmış, idari yaptırımlar uygulayabilen ve devletin bütçesini kullanan bütün kurumlar idari, mali ve yargısal denetimler olmak üzere klasik üçlü bir denetimin konusunu oluşturmaktadır. Çalışmada, bu üçlü denetime ek olarak yasama denetimi ve kamuoyu denetimi de ele alınmıştır.

İdari denetimin, esas olarak idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde söz konusu olduğu ve hiyerarşik ve vesayet denetimi olmak üzere iki türü olduğu belirtilmektedir. Garantör kurumlar, idari açıdan özerk kurumlar oldukları için bu kurumlar üzerinde idari denetim gerçekleştirilememektedir.

Kendisi de bir garantör kurum olarak anayasal sistemlere katkı sunan sayıştaylar, garantör kurumların mali denetimlerini gerçekleştirerek önemli bir fonksiyon ifa etmektedir. Bir garantör kurum olarak sayıştayların denetimi ise ülkeden ülkeye değişebilmektedir.

Bütün kamu idareleri gibi garantör kurumlar da hukukla bağlı kılınmışlardır. Ancak bu kurumların kararlarının çoğunun tavsiye, danışma ve öneri şeklinde olmasından dolayı denetimleri zorlaşsa da icrai nitelikteki kararları (yönetmelik, tebliğ, yasaklama vb.) denetlenmektedir. Bununla birlikte bazı garantör kurumlarla ilgili olarak bunların verdiği bazı kararlar kesin nitelikte olup bu kararlara karşı herhangi bir yargı merciine başvurulamamaktadır. Ayrıca bazı garantör kurum görevlilerinin de iyi niyetli davranmaları hâlinde herhangi bir adli denetime muhatap olmamaları önemli bir ayrıcalık olarak göze çarpmaktadır.

Kamuoyu denetiminin etkili bir şekilde gerçekleştirilebilmesi için demokratik katılım ve örgütlenme özgürlüğü, medyanın tarafsızlığı ve objektifliği ve vatandaşların bilinçli oluşu gibi toplumsal bazı unsurların bulunması gerekmektedir. Garantör kurumlar üzerindeki toplumsal denetimin, sanılanın aksine etkili bir denetim yolu olarak görüldüğü ifade edilmektedir. Ancak bu kurumlarla ilgili olarak öncelikle kurumsal şeffaflığın tesis edilmesinin gerekli olduğu açıktır. Bu çerçevede garantör kurumların kamuoyuyla bilgi paylaşımı ve kamuoyuna açıklama yapmak gibi şeffaflığını sağlayacak çeşitli araçlar geliştirilmelidir.

Yasamanın sahip olduğu doğrudan denetim araçları genel olarak soru, genel görüşme, meclis araştırması, gensoru ve meclis soruşturmasıdır. Bu araçlardan gensoru ve meclis araştırması mekanizmaları, garantör kurumlarla doğrudan ilgili olmadıkları için çalışmada incelenmemiştir.

Yasamanın idareyi denetleme araçlarından soru mekanizmasıyla ilgili mevzuata yönelik bir belirsizlik olmakla beraber denilebilir ki garantör kurumların yasamanın denetim araçlarından soru ile denetlenebilmektedir.

Garantör kurumların gerçekleştirdikleri faaliyet niteliği gereği bir devlet faaliyeti olduğu için ve bu kurumlar toplumu etkileyecek çeşitli mekanizmalara sahip oldukları için genel görüşme konusu oluşturabilirler. Dolayısıyla yasama organı genel görüşme mekanizmasıyla garantör kurumları denetleyebilmektedir.

Garantör kurumların meclis araştırması mekanizmasıyla denetimi konusunda denilebilir ki garantör kurumlar hakkında çıkarılacak teknik bir yasayla ilgili, garantör kurumların sebep oldukları bir aksaklıkla ilgili veya bir aksaklığa çözüm olma ihtimalleriyle ilgili olmak üzere bu müessese işletilebilir.

Garantör kurumların hemen hemen hepsi faaliyetleriyle alakalı olmak üzere parlamentolara yıllık faaliyet raporu sunmaktadır. Ayrıca bazıları da devlet başkanının veya parlamentonun isteği üzerine görev alanlarıyla ilgili olarak çeşitli raporlar hazırlamaktadır. Verilen danışma görüşlerini de bu kapsamda ele alındığında garantör kurumların yayınladıkları veya parlamentolara gönderdikleri raporlar üzerinde yapılan denetimin önemi açığa çıkmaktadır. Özellikle bu kurumların bütçeleri üzerindeki denetimin, parlamentolar tarafından kesin hesabın karara bağlanması aşamasında kendini göstereceği belirtilmelidir. Bu aşamada, parlamentolarda gerçekleşecek tartışmalar ve konuşmalar, garantör kurumların siyasi denetiminin gerçekleşmesine hizmet edecektir. Bununla birlikte garantör kurumların yasama denetimine maruz kalmalarıyla ilgili olarak bu denetimin müeyyideye bağlanmaması sebebiyle etkili olmadığı veya olamayacağı düşünülebilir. Ancak yasama denetimi gerçekleştirilirken yaşanan tartışmaların ve edinilen bilgilerin kamuoyunda bir gündem oluşturarak kamuoyu denetimine sebep olabileceğinin altı çizilmelidir.

Tüm bu incelemeler sonucunda garantör kurumların denetimlerinin ne ölçüde gerçekçi ve işlevsel olduğu tartışılabilir gözükmektedir. Özellikle öğretilde en etkili denetim türü olarak belirtilen yargı denetiminin kimi garantör kurumlar için işlemeyeceği düşünüldüğünde akıllardaki soru işaretleri artmaktadır. Ayrıca yapılan denetimlerin genel olarak bir müeyyideye bağlanmadığı göz önüne alındığında bu kurumların denetlenip denetlenmediği tartışmaya açık bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır.

Çalışmada yer verilen garantör kurum örnekleri, modern kurumlar olarak yürütmenin sınırlandırılması sorununa katkı sunacak gözükmektedir. Bununla

birlikte bu çalışma, ampirik sorular da dahil olmak üzere garantör kurumlarla ilgili gelecekteki araştırmalar için bazı soruları/sorunları belirlemeye yönelik bir ön girişimdir. Belirtilmelidir ki garantör kurumlarla ilgili belirsizlikler, cevaplanmamış pek çok soru ve yeni bir dördüncü kuvvetin getireceği problemler hâlâ anayasa hukukçularının çalışmalarını beklemektedir. Özellikle sosyal bilimler alanında her yeni düşüncenin, farklı koşullarda ve toplumlarda yeni sorunlara neden olabileceği bilinmektedir. Ancak her ne kadar tamamlanmamış bir model olsa da sınırları çizilmiş ve yeni bir “leviathan” yaratmayacak dördüncü kuvvet teorisinin, yürütmenin hegemonyasını kırarak potansiyeli taşıdığı açıktır. Madison’ın dediği gibi “*Hırsa karşı koymak için hırs gereklidir.*”⁶⁷³.

⁶⁷³ Hamilton, Madison, Jay, (2001), s. 268

KAYNAKLAR

- Acemoğlu, D., Robinson, J. A. (2021). *Dar Koridor: Devletler, Toplumlar ve Özgürlüğün Geleceği*, (çev. Yüksel Taşkın), Doğan Egmont Yay., İstanbul.
- Ackerman, B. (2000). "The New Separation of Powers", *Harvard Law Review*, 113(3), ss. 633-729.
- Agamben, G. (2005). *State of Exception*, (çev. Kevin Attell), The University of Chicago Press, Chicago and London.
- Ağaoğulları, M. A., Köker, L. (2023). *Tanrı Devletinden Kral-Devlete*, İmge Kitabevi, Ankara.
- Ağaoğulları, M.A., Köker, L. (2018). *Kral Devlet ya da Ölümlü Tanrı*, İmge Kitabevi, Ankara.
- Akartürk, A. (2020). "2017 Anayasa Değişikliğinin Parlamentosuzlaştırma Etkisi Üzerine," *YÜHFD*, 17(1), ss. 1-26.
- Akın, C. (1998). "Cumhuriyetimizin 75. Kuruluş Yıldönümünde Yönetimin Denetlenmesinde Yeni Bir Denetim Yolu: Ombudsman (Yüksek Yönetim Denetçisi)", *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 421, ss. 517-550.
- Akyel R., Baş, H. (2010). "Kamu Yönetimi ve Denetimi Bağlamında Sayıştayın Anayasal ve Yargısal Konumu", *Maliye Dergisi*, Sayı 158, ss. 374-387.
- Altınbekuly, A. (2018). *Karşılaştırmalı Ülke Uygulamalarında Yüksek Denetim Kurumu Olarak Sayıştay*, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, Kocaeli.
- Anayurt, Ö. (2019). *1958 Fransız Anayasasında Kanun Anlayışı*, Seçkin Yay., Ankara.
- Anayurt, Ö. (2022). *Anayasa Hukuku Genel Kısım*, Seçkin Yay., Ankara.
- Anayurt, Ö. (2022). *Anayasa Hukuku*, Seçkin Yay., Ankara.
- Appadurai, A. (2017). "Demokrasi Yorgunluğu". (ed. Heinrich Geiselberger), *Büyük Gerileme: Zamanımızın Ruh Hali Üstüne Uluslararası Bir Tartışma* içinde (çev. Merisa Şahin vd.), Metis Yay., İstanbul.
- Arato, A. (2015). "Political Theology and Populism", (ed. C. de la Torre), *The Promise and Perils of Populism: Global Perspectives* içinde, University of Kentucky Press, Lexington.
- Arslan, E. (2008). *Yönetimde Yeniden Yapılanma ve Bağımsız İdari Otoriteler*, Sivas Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sivas.
- Arslanel, M. N., Eryücel, E. (2011). "Modern Devlet Anlayışının Felsefi Temelleri", *AÜSBED*, 15(2), ss. 1-20.
- Aslan, V. (2020). *Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda ve Türkiye’de Devlet Başkanlarının Kararname Yetkisi*, On İki Levha Yay., İstanbul.

- Ataay, F. (2014). "Majoriteryenizm ve Demokrasinin Geleceği", (ed. İsmet P., Nigar D...) *Siyaset Bilimi Araştırmaları, Teori ve Türkiye Uygulamaları* içinde, Seçkin Yay., Ankara.
- Atay, E. E. (2000). "Fransız İdare Hukukunda Bağımsız İdari Otoriteler (BİO'lar): Rekabet Konseyi", *Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları*, ss. 51-107.
- Atay, E. E. (2019). *İdare Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Atlay, K. (2010). "Türk Parlamento Hukukunda Gensoru", *Yasama Dergisi*, Sayı 16, ss. 57-102.
- Aydın Ezber, Ş. (2021). *Türkiye'de Yönetişim Uygulamaları: Bağımsız İdari Otoriteler ve Kent Konseyleri Örnekleri*, Gümüşhane Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gümüşhane.
- Aydın, Y. (2007). *Türk Kamu Yönetiminde Yeni Bir Model Olarak Üst Kurullar*, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, Sakarya.
- Aydoğdu, V. (2010). *İdare Hukukunda Bağımsız İdari Otoriteler ve Kamusal Denetim*, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Konya.
- Babahanoğlu, N. (2021). "Türk İdare Sisteminde Bağımsız İdari Otoriteler, Bağımsızlıkları ve Denetimleri Üzerine Bir Değerlendirme", *Anemon Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 9, ss. 221-226.
- Baofu, P. (2007). *The Rise of Authoritarian Liberal Democracy*, Cambridge Scholars Publishing
- Başgil, A. F. (2019). *Esas Teşkilat Hukuku*, Yağmur Yay., İstanbul, Cilt 1.
- Bayar, D. (2008). "Mali Denetim Nedir?", *Maliye Dergisi*, Sayı 155, ss. 1-10.
- Bayar, H. İ. (2012). "Macaristan Parlamentosu'nda Yasama ve Denetim", *Yasama Dergisi*, Sayı 21, ss. 85-118.
- Beriş, H. E. (2020). "Modern Devletin Hukuk Döngüsü: Egemenlik, Parlamento ve Yasa", *Muhafazakâr Düşünce Dergisi*, 16(58), ss. 37-53.
- Beydilli, Z. (2006). *Bağımsız İdari Otoriteler*, Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Bolu.
- Bilir, F. (2013). "Türk Anayasa Hukukunda Gensorunun Düzenlenişi ve Etkililiği", *Yasama Dergisi*, Sayı 25, ss. 7-16.
- Bodin, J. (1955). *Six Books of Commonwealth*, (ed. ve çev. M. J. Tooley), Basil Blackwell, Oxford.
- Brown, A. J. (2014). "The Integrity Branch: a 'System', an 'Industry', or a Sensible Emerging Fourth Arm of Government?", *Modern Administrative Law in Australia: Concepts and Context* içinde, (ed. M. Groves), Cambridge University Press, New York.
- Brown, A. J. (2018). "The Fourth Integrity Branch of Government: Resolving a Contested Idea," *Paperdelivered at World Congress of Political Science*, Australia, ss. 1-38.

- Centeno, M. A., Silva, P. (1988). "The Politics of Expertise in Latin America: Introduction". *The Politics of Expertise in Latin America*. (ed. Centeno, M. A., Silva, P.), Macmillian Press, New York- Londra.
- Chu, V. S., Garvey, T. (2014). "Executive Orders: Issuance, Modification, and Revocation", *Congressional Research Service CRS Report*, ss. 1-10.
- Cohn, M. (2021). *A Theory of the Executive Branch: Tension and Legality*, Oxford University Press, New York.
- Corwin, E. S. (1957). *The President, Office and Powers*, NYU Press,
- Çamurcuoğlu, G. (2019). "Çoğunlukçu Demokrasiye Yöneliş Olarak Popülizm", *İnÜHFD*, 10(1), ss. 277-291.
- Çetin, H. (2002). "Egemenlik ve Hukuk İlişkisi Üzerine". *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 3(2), ss. 1-16.
- Demirbaş, T. (2001). *Sayıştaylar Tarafından Gerçekleştirilen Performans Denetimleri ve Türk Sayıştayı Uygulaması*, Sayıştay Yayınları Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi, No.17, Ankara.
- Deniz, Y. (2014). *Türk İdare Hukuku Açısından Kamu Denetçiliği Kurumunun (Ombudsmanlık) Görev Alanı*, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, Konya.
- Diamond, L. (2002). "Thinking About Hybrid Regimes", *Journal of Democracy*, 13(2), ss. 21-35.
- Diamond, L. (2015). "Facing Up to the Democratic Recession", *Journal of Democracy*, 26(1), ss. 141-155.
- Doehring, K. (2018). *Genel Devlet Kuramı (Genel Kamu Hukuku)*, (çev. Ahmet Mumcu), İnkılâp Yay., İstanbul.
- Duverger, M. (1974). *Siyasi Partiler*. (çev. Özbudun, E.), Bilgi Yay., Ankara.
- Duverger, M. (1986). *Seçimle Gelen Krallar*, (çev. Erkurt, N.), Kelebek Yay., İstanbul,
- Duygun, A. M. (2020). "Popülist Anayasacılığa Giriş", *Anayasa Hukuku Dergisi*, 9(18), ss. 397-464.
- Ekinci, A., Kaplan Arık, A. (2020). "Devlet Başkanının Anayasal Dönem Sınırını Uzatan Ya Da Ortadan Kaldıran Anayasa Değişikliklerinin Anayasa Değiştirme İktidarının Kötüye Kullanılması Bağlamında Değerlendirilmesi", *YBHD*, 5(1), ss. 71-122.
- Er, S. (2008). "Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Dış Denetimi ve 5018 Sayılı Kanunda Yapılan Değişiklikler", *Sayıştay Dergisi*, Sayı 68, ss. 29-46.
- Erdem, A. (2022). "Anayasalcılığın Amorf Çocukları Popülist Anayasalcılık ve Suistimalci Anayasalcılık Özdeş Mi?", *İnsan Haklarında Buluşmak* içinde, (ed. Şafak Evran Topuzkanamış), On İki Levha Yay., İstanbul, ss. 251-286.
- Erdoğan, M. (2011). "Demokrasi, Anayasa Yargısı ve Türkiye Örneği", *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 10(20), ss. 27-45.
- Erdoğan, M. (2017). *Anayasal Demokrasi*, Siyasal Kitabevi, Ankara.

- Eren, A. (2022). *Anayasa Hukuku Dersleri*, Seçkin Yay., Ankara.
- Esen, B. N. (1970). *Anayasa Hukuku: Genel Esaslar*, Ayyıldız Matbaası, Ankara.
- Esen, S. (2008). *Karşılaştırmalı Hukukta ve Türkiye’de Olağanüstü Hal Rejimi*, Adalet Yay., Ankara.
- Espejo, P. O. (2015). “Power to Whom? The People between Procedure and Populism”, *The Promise and Perils of Populism: Global Perspectives* içinde, (ed. C. de la Torre), University of Kentucky Press, Lexington.
- Ferejohn, J., Pasquino, P. (2004). “The Law of the Exception: A Typology of the Emergency Power”. *International Journal of Constitutional Law*, 2(2), ss. 210-239.
- Feyzioğlu, T. (1947). “Kuvvetlerin Ayrılığı Nazariyesi”, *AÜSBFD*, 2(1-2), ss. 50-60.
- Finchelstein, F. (2019). *Faşizmden Popülizme* (çev. Ali Karatay), İletişim Yay., İstanbul.
- Fish, M. S. (2006). “Stronger Legislatures, Stronger Democracies,” *Journal of Democracy*, 17(1), ss. 5-20.
- Friedrich, C. J. (2014). *Sınırlı Devlet*, (çev. Mehmet Turhan), Liberte Yay., Ankara.
- Gönenç, L. (2007). “Siyasi İktidar Kavramı Bağlamında Anayasa Çalışmaları İçin Bir Kavramsal Çerçeve Önerisi”, *AÜHFD*, 56(1), ss. 145-168.
- Gönenç, L. (2008). *Türkiye’de Seçim Uyuşmazlıkları ve Çözüm Yolları*, Adalet Yay., Ankara.
- Gönenç, L. (2011). “Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Yargı Kurulları”, *Anayasa Çalışma Metinleri 4*, TEPAV, ss. 1-24.
- Göze, A. (1976). *Sosyal Devlet Sistemi*, İHF Yayını, No. 488, İstanbul.
- Gözler, K. (2020). *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, Cilt 1, Ekin Yay., Bursa.
- Gözler, K. (2020). *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, Cilt 2, Ekin Yay., Bursa.
- Gözler, K. (2021). *Türk Anayasa Hukuku*, Ekin Yay., Bursa.
- Greenstein, F. I. (2009), *The Presidential Difference: Leadership Style From Fdr to Barack Obama*, Princeton University Press, New Jersey.
- Gül, C. (2017). *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemlerinde Yürütme*, Yetkin Yay., Ankara.
- Hakyemez, Y. Ş. (2004). *Mutlak Monarşilerden Günümüze Egemenlik Kavramı*, Seçkin Yay., Ankara.
- Hamilton, A., Madison, J., Jay, J. (2001). *The Federalist*, Liberty Fund, Indianapolis.
- Hamilton, A., Madison, J., Jay, J. (2021). *Federalist Yazılar* (çev. Şirin T., Orcan N. U.), Runik Kitap, İstanbul.
- Hobbes, T. (2022). *Leviathan*, (çev. Semih Lim), Yapı Kredi Yay., İstanbul.
- İnceoğlu, S. (2013). *İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Kararlarında Adil Yargılanma Hakkı*, Beta Yay., İstanbul.
- Kapani, M. (2023). *Kamu Hürriyetleri*, Yetkin Yay., Ankara.

- Kapani, M. (2020). *Politika Bilimine Giriş*, Serbest Kitaplar, Ankara.
- Kaplan Arık, A. (2022). *Anayasa Değiştirme İktidarının Kötüye Kullanılması*, Hacı Bayram Veli Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.
- Kara, F. (2014). “Parlamento ve Çok Yıllı Bütçeleme: Türkiye Örneği”, *Yasama Dergisi*, Sayı 27, ss. 121-152.
- Karakul, S. (2015). “Yeni Kuvvetler Ayrılığı Teorisi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, *İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2 (2), ss. 63-112.
- Keith, L. C., Poe, S. C. (2004). “Are Constitutional State of Emergency Clauses Effective? An Empirical Exploration”, *Human Rights Quarterly*, 26(4), ss. 1071-1097.
- Kestane, D. (2006). “Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği)”, *Maliye Dergisi*, Sayı 151, ss. 128-142.
- Khaitan, T. (2021). “Guarantor Institutions”, *Asian Journal of Comparative Law*, 16(1), Cambridge University Press, ss. 40-59.
- Kılınç, Z. A., Haşlak, İ. (2020). “Toplumun Siyasetleştirilmesi Açısından Bürokratik-Otoriteriyenizm Ve Popülizm”, *Sakarya İktisat Dergisi* 100. Yıl Milli Egemenlik Özel Sayısı, ss. 125-138.
- Kosar, D., Baros, J., Dufek, P. (2019). “The Twin Challenges to Separation of Powers in Central Europe: Technocracy Governance and Populism”, *European Constitutional Law Review*, Sayı 15, ss. 427-461.
- Köse, H. Ö. (2007). *Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim*, Sayıştay Başkanlığı 145. Yıl Yayınları, Ankara.
- Krastev, I. (2017). “Çoğunlukçu Gelecekler”, (ed. Heinrich Geiselberger), *Büyük Gerileme: Zamanımızın Ruh Hali Üstüne Uluslararası Bir Tartışma* içinde (çev. Merisa Şahin vd.), Metis Yay., İstanbul.
- Kubalı, H. N. (1971), *Anayasa Hukuku Dersleri-Genel Esaslar ve Siyasi Rejimler*, İÜHF Yayınları, İstanbul.
- Kutlu, M. (2001). *Kuvvetler Ayrılığı (Temelleri-Gelişimi Hukuk Devletinin Kökenleri)*, Seçkin Yay., Ankara.
- Kuzu, B. (1987). *Anayasa Hukukumuzda Yürütme Organının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi ve Güçlendirilmesi Eğilimi*, Filiz Kitabevi, İstanbul.
- Kuzu, B. (1993). *Olağanüstü Hal Kavramı ve Türk Anayasa Hukukunda Olağanüstü Hal Rejimi*, Kazancı, İstanbul.
- Landau, D. (2013). “Abusive Constitutionalism”, *U.C. Davis L. Review*, 47(1), ss. 189-260.
- Landau, D. (2018) "Populist Constitutions", *University of Chicago Law Review*, 85(2), ss. 521-544.
- Landau, D. (2019). *Suistimalci Anayasacılık*, (çev. İzzet Eroğlu), Astana Yay., Ankara.

- Lehoucq, F. E. (2002). "Can Parties Police Themselves? Electoral Governance and Democratization", *International Political Science Review*, 23(1), ss. 29-46.
- Levinson, D. J., Pildes, R. H. (2006). "Separation of Parties, Not Powers", *Harvard Law Review*, 119(8), ss. 2311-2386.
- Levitsky, S., Way L. A. (2002). "The Rise of Competitive Authoritarianism", *Journal of Democracy*, 13(2), ss. 51-65
- Levitsky, S., Way, L. A. (2010). *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After The Cold War*, Cambridge University Press, New York.
- Lijphart, A. (1996). *Çağdaş Demokrasiler*, (çev. Ergun Özbudun, Ersin Onulduran), Yetkin Yay., Ankara.
- Lin, T. C. W. (2014), 'CEOs and Presidents' *UC Davis Law Review*, 47(1351), ss. 1354-1416.
- Longman-Metro Büyük Sözlük (İng-Tür), (1993), Longman Group – Metro Kitap Yay., Essex-İstanbul.
- Machiavelli, N. (2016). *Prens*, (çev. Kemal Atakay), Can Yay., İstanbul.
- Marshall, W. P. (2008). "Eleven Reasons Why Presidential Power Inevitably Expands and Why It Matters". *Boston University Law Review*. Sayı 88, ss. 505-522.
- Maurice, D. (1969). *Halksız Demokrasi*, (çev. Özü, İ.), Dördüncü Yay., İstanbul.
- Merkel, W. (2004). "Embedded and Defective Democracies", *Democratization*, 11(5), ss. 33-58.
- Mirkine-Guetzevitch, B. (1938). *Hukuku Esasiyede Yeni Temayüller*, (çev. Türel, A. R.), Hapisane Matbaası, Ankara.
- Montesquieu, (2022). *Kanunların Ruhu Üzerine*, (çev. Berna Günen), Türkiye İş Bankası Kültür Yay., İstanbul.
- Morgenstern, S., Polga-Hecimovich, J., Shair-Rosenfield, S. (2013). "Tall, Grande, or Venti: Presidential Powers in the United States and Latin America", *Journal of Politics in Latin America*, 5(2), ss. 37-70.
- Mudde, C., Kaltwasser, C. R. (2017). *Populism: A Very Short Introduction*, Oxford University Press. New York.
- Müller, J. W. (2018). *Popülizm Nedir?*, (çev. Onur Yıldız) İletişim Yay., İstanbul.
- Nomer, M. (2013). *ABD Başkanlık Sisteminde Başkanın Yetkileri*, On İki Levha Yay., İstanbul.
- O'Donnell, G. A. (1998). "Horizontal Accountability in New Democracies", *Journal of Democracies*, 9(3), ss. 112-126.
- O'Donnell, G. A. (1994). "Delegative Democracies", *Journal of Democracies*, 5(1), ss. 55-69.
- Ocantos, E. G., Hidalgo, V. B. (2019). "Lava Jato Beyond Borders: The Uneven Performance of Anticorruption Judicial Efforts in Latin America", *Taiwan Journal of Democracy*, 15(1), ss. 63-89.

- Oder, B. E. (2016). “Anayasa Nedir? Anayasacılık Nedir?”, *Türkiye’nin Anayasa Gündemi* içinde, (ed. İbrahim Ö. Kaboğlu), İletişim Yay. İstanbul.
- Odyakmaz, Z. (2013). “Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumunun Tanıtılması ve 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Bazı Maddelerinin Değerlendirilmesi”, *TAAD*, 4(14), ss. 1-85.
- Olson, D. M. (1994). *Democratic Legislative Institutions: A Comparative View Comparative Politics Series*, M.E. Sharpe, New York & London.
- Onar, E. (1977). *Meclis Araştırması*, AÜHF Yay., No. 419, Ankara.
- Orhan, S. (2019). “Popülizm, Liberal Demokrasi ve Faşizm Denklemi”, *AÜHFD*, 68(4), ss. 795-840.
- Özbudun, E. (2021). *Otoriter Rejimler, Seçimsel Demokrasiler ve Türkiye*, Yetkin Yay., Ankara.
- Özbudun, E. (1962). *Parlâmenter Rejimde Parlâmentonun Hükûmeti Murakabe Vasıtaları*, AÜHF Yay. No.171, Ankara.
- Özbudun, E. (1968), “İngiltere’de Parlamento Egemenliği Teorisi”. *AÜHFD*, 25(1), ss. 59-79.
- Özbudun, E. (1979). *Siyasi Partiler*, Sevinç Matbaası, Ankara.
- Özbudun, E. (2019). *Anayasalcılık ve Demokrasi*, Yetkin Yay., Ankara.
- Özbudun, E. (2022), *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yay., Ankara.
- Özkol, A. (1969), “Çağdaş Parlamenter Demokrasilerde Kuvvetli İcra Eğilimi”, *AÜHFD*, 26(1), ss. 43-76.
- Paçacı, İ. (2021). “Anayasal Demokrasilerde Evrensel Normları Değersizleştirme (Avrupa ve Türkiye’de Anayasacılığın Neo-Popülizmi)”, *Asya Studies*, 5(18), ss. 239-256.
- Perinçek, D. (1966). “Teknokrasi Meselesine Genel Bir Bakış”, *AÜHFD*, 22(1), ss. 120-163.
- Pirilli, R. M. (2016).” Devlet ve Otoriterlik Üzerine”, *İktisat ve Toplum Dergisi*, 6(68), ss. 12-19.
- Posner, E. A., Vermeule A. (2011). *The Executive Unbound: After the Madisonian Republic*, Oxford University Press, New York.
- Posner, D., Young, D. (2007). “The Institutionalization of Political Power in Africa”, *Journal of Democracy*, 18(3), ss. 126-140.
- Püsküllüoğlu, A. (1994). *Arkadaş Türkçe Sözlük*, arkadaş Yay., Ankara.
- Redhouse Sözlüğü (İng-Tür), (1974), Redhouse Yay., İstanbul.
- Roosevelt, T. (1914). *An Autobiography*, London, Macmillan,
- Rudalevige, A. (2006). *The New Imperial Presidency: Renewing Presidential Power after Watergate*, The University of Michigan Press, Michigan.
- Sartori, G. (1962). “Constitutionalism: A Preliminary Discussion”, *American Political Science Review*, 56(4), ss. 853-864.
- Saygılı, A. (2010). “Modern Devlet’in Çıplak Sureti”, *AÜHFD*, 59(1), ss. 61-97.

- Schedler, A. (2002). "Elections without Democracy: The Menu of Manipulation", *Journal of Democracy*, 13(2), ss. 36-50.
- Scheppele, K. L. (2015). "Understanding Hungary's Constitutional Revolution." (Editörler: A. von Bogdandy and P. Sonnevend). *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area Theory, Law and Politics in Hungary and Romania* İçinde, Hart Publishing, Oxford.
- Schlesinger Jr, A. M. (1974). *The Imperial Presidency*, Houghton Mifflin. Boston.
- Schmitt, C. (2020). *Siyasi İlahiyat* (çev. A. E. Zeybekoğlu), Dost Kitabevi Yay., Ankara.
- Seyaz, A. (2018). "Bir Melez Rejim Örneği Olarak Rekabetçi Otoriteryanizm", *Kırklareli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 7(3), ss. 190-204.
- Soysal, M. (2011). *Anayasaya Giriş*, İmge Kitabevi, Ankara.
- Sözen, Y. (2017). "Demokrasi, Otoriterlik ve Popülizmin Yükselişi", *Boğaziçi Üniversitesi – TÜSİAD Dış Politika Forumu Araştırma Raporu*, ss. 1-38.
- Şahan, Y. (2019). *Türk İdari Denetim Sisteminde Değişim*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.
- Türer, A. (2022). "Sayıştay ve Dış Denetim", *Konularına Göre Karşılaştırmalı Dünya Anayasaları* içinde, TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yay., Ankara,
- Taiwo, O. (1999), "The Rule of Law: The New Leviathan?", *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*, 12(1), ss. 151-168.
- Tan, T. (2002). "Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar", *AİD*, 35(2), ss. 11-37.
- Tanıyıcı Ş., Akgün B. (2008). *Amerikan Başkanlığı Cumhuriyetten İmparatorluğa*, Orion Kitabevi, Ankara.
- Tanilli, S. (1985). *Devlet ve Demokrasi-Anayasa Hukukuna Giriş*, Say Yay., İstanbul.
- Tekin, A. (2021). "Olağanüstü Hâl Rejimi Hususunda Anayasa Değişikliği İhtiyacı", *SDÜHFD*, 11(2), ss. 223-262.
- Teziç, E. (1980). "Batı Demokrasilerinde "Yürütme"nin Üstünlüğü ve Yeni Kurumlar Dengesi", *İHİD*, 1(2), ss. 91-106.
- Teziç, E. (2021). *Anayasa Hukuku*, Beta Yay., İstanbul.
- The Oxford Dictionary (Eng-Tur), (1978), Oxford University Press, Oxford.
- Tunaya, T. Z. (1975). *Siyasi Müesseseler ve Anayasa Hukuku*, Sulhi Garan Matbaası, İstanbul.
- Turgay, R. (1973). "Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Karşısında Yüksek Mali Denetim Ve Sayıştayımız", *Cumhuriyetin 50nci Yılında Sayıştay*, Ankara, ss. 222-228.
- Turhan, M. (1992). "Olağanüstü Hallerde Çıkarılabilecek Kanun Hükmünde Kararnameler", *AİD*, 25(3), ss. 13-36.

- Tushnet, M. (2021). *The New Fourth Branch: Institutions For Protecting Constitutional Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Tusseau, G. (2011). "The Concept of Constitutional Emergency Power: A Theoretical and Comparative Approach", *Archives for Philosophy of Law and Social Philosophy*, 97(4), ss. 498-530.
- Türk Dil Kurumu, (1988). *Türkçe Sözlük*, Türk Dil Kurumu Yay., Ankara
- Uğur, A. (2013). "Kuvvetler Ayrılığı Perspektifinden Yüksek Denetim Bürokrasisi ve Demokratikleşme Üzerindeki Etkisi Üzerine Bir İnceleme", *YBAD Lisansüstü Seminer Çalışmaları*, No: 10, ss. 1-76.
- Ulusoy, A. (2003). *Bağımsız İdari Otoriteler*, Turhan Kitabevi Yay., Ankara.
- Urribarri, R. A. S. (2011). "Courts between Democracy and Hybrid Authoritarianism: Evidence from the Venezuelan Supreme Court", *Law & Social Inquiry*, 36 (4), ss. 854-884.
- Uslu, C. (2021). "Bir İdeoloji Olarak Popülizm", *Anemon Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 9(1), ss. 217-230.
- Uygun, O. (2021). *Devlet Teorisi*, On İki Levha Yay., İstanbul.
- Uysal, M. (2007). *Bağımsız İdari Otoriteler ve Türk Kamu Yönetimine Etkileri*, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Isparta.
- Vedel, G. (1969). "Teşri ve İcranın Münasebetleri Problemi", (çev. Taner Timur), *AÜSBFD*, 15(3), ss. 49-67.
- Vile, M. J. C. (1998). *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Liberty Fund, Indianapolis.
- Vinx, L. (2015). *The Guardian of the Constitution: Hans Kelsen and Carl Schmitt on the Limits of Constitutional Law*. Cambridge University Press.
- Waldron, J. (2010). Constitutionalism: A Skeptical View, *Philip A. Hart Memorial Lecture*, ss. 1-45.
- Wilson, W. (1887). "The Study of Administration", *Political Science Quarterly*, 2(2), ss. 197-222.
- Yasin, M. (2011). *İdarenin Yasama Tarafından Denetlenmesi*, On İki Levha Yay., İstanbul.
- Yıldırım, Y. (2018). "Demokrasilerde Otoriterleşme ve Hibrid Rejim Tartışmaları ve Türkiye'ye Dair Çıkarımlar", *Politik Ekonomik Kuram Sosyal Bilimler Dergisi*, 2(2), ss. 1-26.
- Yılman, B. (2017). *Modern Bir Kamu Denetim Sistemi Olarak Ombudsmanlık Kavramı: Eleştiriler ve Beklentiler Üzerinden Türkiye Deneyimi*, Ömer Halisdemir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Niğde.
- Yılmaz, D. (2010). *İçtihadi Hukuk Çerçevesinde Türk Hukukunda Seçimlerin Yönetimi ve Denetiminden Sorumlu Daimi Kurullar*, Galatasaray Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul.

- Yılmaz, D. (2016). “Anayasada denge ve denetim ne anlama gelmektedir?”, *Türkiye’nin Anayasa Gündemi* içinde, (ed. İbrahim Ö. Kaboğlu), İletişim Yay., İstanbul.
- Yücel, K. (2022). *Hükümet Sistemleri Ve Yüksek Denetim: Sayıştay’ın Konumu Üzerine Bir İnceleme*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.
- Zakaria F. (1999). “İlliberal Demokrasinin Yükselişi” (çev. Atilla Yayla), *Liberal Düşünce Dergisi*, Sayı 16, ss. 7-19.
- Zakaria, F. (1997). “The Rise of Illiberal Democracy”, *Foreign Affairs*, 76(6), ss. 22-43.

Anayasalar

- Finlandiya Anayasası <https://finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf> (E.T. 24.05.2023)
- Güney Afrika Cumhuriyeti Anayasası <https://www.gov.za/documents/constitution-republic-south-africa-1996> (E.T. 23.05.2023)
- Hindistan Anayasası https://legislative.gov.in/sites/default/files/COI_English.pdf (E.T. 14.01.2023).
- İsviçre Anayasası <https://www.riksdagen.se/globalassets/07.-dokument--lagar/the-constitution-of-sweden-160628.pdf> (E.T. 24.05.2023)
- Kenya Anayasası https://www.constituteproject.org/constitution/Kenya_2010.pdf (E.T. 24.05.2023)
- Nepal Anayasası <https://lawcommission.gov.np/en/wp-content/uploads/2021/01/Constitution-of-Nepal.pdf> (E.T. 24.05.2023)
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası https://www5.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2018.pdf (E.T. 03.05.2023)

Kanunlar ve Yönetmelikler

- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
- 6085 sayılı Sayıştay Kanunu
- 6698 sayılı Kişisel Verilerin Korunması Kanunu
- 6701 sayılı İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu
- 7062 sayılı Yüksek Seçim Kurulunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun
- 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu
- Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik
- Auditor-General Act 1997 (AUS), <https://www.legislation.gov.au/Details/C2018C00036> (E.T. 14.01.2023).

- Australian Human Rights Commission Act 1986 (AUS)
<https://www.legislation.gov.au/Details/C2017C00143> (E.T. 16.01.2023)
- Australian National Anti-Corruption Commission Act 2022 (AUS)
<https://www.legislation.gov.au/Details/C2022A00088> (E.T. 24.05.2023)
- Budget Responsibility and National Audit Act 2011 (UK)
<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/4/section/11/enacted> (E.T. 14.01.2023).
- Commission for the Investigation of Abuse of Authority Act (1991) (NP)
<https://www.lawcommission.gov.np/en/wp-content/uploads/2018/10/commission-for-the-investigation-of-abuse-of-authority-act-2048-1991.pdf> (E.T. 24.05.2023)
- Commonwealth Electoral Act 1918 (AUS)
<https://www.legislation.gov.au/Details/C2022C00074> (E.T. 14.01.2023)
- Federal Data Protection Act 2017 (GER) https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_bdsge/englisch_bdsge.html (E.T. 16.01.2023)
- Indian Central Vigilance Commission Act 2003 (IN)
https://www.indiacode.nic.in/handle/123456789/2067?sam_handle=123456789/1362 (E.T. 24.05.2023)
- Kenya Data Protection Act 2019 (KE)
<https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/109333/135597/F752512879/KEN109333.pdf> (E.T. 24.05.2023)
- National Anti-Corruption Commission Act 2022 (AUS)
<https://www.legislation.gov.au/Details/C2022A00088> (E.T. 16.01.2023)
- National Human Rights Commission Act 2012 (NP)
[https://lawcommission.gov.np/en/?cat=461#:~:text=\(1\)%20This%20Act%20shall%20be,Act%20shall%20come%20into%20immediately.&text=a\)%20%E2%80%9CChairperson%E2%80%9D%20means%20the,Article%20131%20of%20the%20Constitution](https://lawcommission.gov.np/en/?cat=461#:~:text=(1)%20This%20Act%20shall%20be,Act%20shall%20come%20into%20immediately.&text=a)%20%E2%80%9CChairperson%E2%80%9D%20means%20the,Article%20131%20of%20the%20Constitution) (E.T. 24.05.2023)
- Parliamentary Ombudsman Act 2002 (FI)
<https://www.oikeusasiamies.fi/en/parliamentary-ombudsman-act> (E.T. 18.02.2023)
- Political Parties, Elections and Referendums Act 2000 (UK)
<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/41/section/1>
- Protection of Personal Information Act 2013 (SA)
https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/201409/3706726-11act4of2013protectionofpersonalinforcorrect.pdf (E.T. 16.01.2023)
- South African Human Rights Commission Act 2013 (SA)
https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/201409/37253act40of2013sa-humanrightskom22jan2014.pdf (E.T. 24.05.2023)
- The Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsmen, (Switzerland)
<https://www.jo.se/en/About-JO/Legal-basis/Instructions/> (E.T. 15.02.2023)
- The Central Vigilance Commission Act 2003 (IN)
https://www.cvc.gov.in/sites/default/files/cvcact_0.pdf (E.T. 16.01.2023)

The Representation of the People Act 1951 (IN)
<https://www.parlament.cat/document/intrade/181101> (E.T. 16.01.2023)

The Right to Information Act 2005 (IN)
https://www.indiacode.nic.in/handle/123456789/2065?sam_handle=123456789/1362 (E.T. 16.01.2023)

İnternet Kaynakları

Freedom House 2022 yılı Otoriter Yönetimlerin Küresel Genişlemesi (The Global Expansion of Authoritarian Rule) isimli raporu
<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2022/global-expansion-authoritarian-rule> (E.T. 24.08.2022)

Gözler, K. (2017). “16 Nisan’da Oylayacağımız Anayasa Değişikliği Bir ‘Suistimalci Anayasa Değişikliği’ Midir?”, <http://www.anayasa.gen.tr/suistimalci.pdf>, (E.T. 11.09.2022)

<https://ganhri.org/membership/> (E.T. 05.02.2023)

https://tr.wikipedia.org/wiki/Joe_Biden (E.T. 19.10.2022)

https://tr.wikipedia.org/wiki/T%C3%BCrkiye%27de_koalisyon_h%C3%BCk%C3%BBmetleri (E.T. 07.10.2022)

<https://www.aa.com.tr/tr/dunya/ispanyada-kovid-19-salginindaki-ohallerin-anayasaya-aykiri-oldugu-aciklandi/2404787>

<https://www.hsk.gov.tr/Eklentiler/Dosyalar/21ade48c-e4e6-4122-846b-4c4f61511f96.pdf> (E.T. 09.10.2022)

<https://www.hsk.gov.tr/Eklentiler/Dosyalar/f40877d4-9ece-4cd6-ae9d-0cf4e4fca059.pdf> (E.T. 09.10.2022)

<https://www.tbmm.gov.tr/denetim/YaziliSoruOnergesi/244765>, (E.T. 06.03.2023)

<https://www.tbmm.gov.tr/denetim/YaziliSoruOnergesi/246550>, (E.T. 06.03.2023)

<https://www.tbmm.gov.tr/denetim/YaziliSoruOnergesi/246550>, (E.T. 06.03.2023)

<https://www.tbmm.gov.tr/denetim/YaziliSoruOnergesi/24744>, (E.T. 06.03.2023)

<https://www.tbmm.gov.tr/denetim/YaziliSoruOnergesi/306109>, (E.T. 06.03.2023)

International Bar Association Resolution, (1980), Berlin.
https://www.theioi.org/downloads/epr4c/IOI%20Canada_Occasional%20Paper%2006_Charles%20Ferris_Brief%20on%20the%20Office%20of%20the%20O_M_EN_1980.pdf (E. T. 01.07.2023)

Martini, M. (2015). *Fighting Grand Corruption*, Transparency International.
<https://knowledgehub.transparency.org/helpdesk/fighting-grand-corruption-challenges-and-successes> (E.T. 30.05.2023)

Presidential Proclamation of Neutrality, April 22, 1793.
<https://founders.archives.gov/documents/Washington/05-12-02-0371> (E. T. 20.06.2023)

Venice Commission, (2007). “Yargısal Atamalar (Judicial Appointments)”, *CDL-AD* 028 rev, ss. 1-10.

<https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282007%29028-e> (E.T. 08.10.2022)

Venice Commission, (2010). “Yargı Sisteminin Bağımsızlığına İlişkin Rapor Bölüm I: Yargıçların Bağımsızlığı (On The Independence Of The Judicial System Part I: The Independence Of Judges)”, *CDL-AD 004*, ss. 1-18. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)004-e) (E.T. 09.10.2022)

Venice Commission, (2011). “Hukukun Üstünlüğü Raporu (Report on the Rule of Law)”, *CDL-AD 003 rev*, ss. 1-16. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)003rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-e) (E.T. 24.05.2023)

Venice Commission, (2019). “Ombudsmanlığın Korunması ve Geliştirilmesine İlişkin İlkeler (Principles On The Protection And Promotion Of The Ombudsman Institution)”, *CDL-AD 005*, ss. 1-6. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)005-e) (E.T. 15.02.2023)

Diğer Kaynaklar

AİHM, *Ettl ve diğerleri /Avusturya*.

Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer, 343 U.S. 579, 653-54 (Jackson, J., concurring).

Korematsu v. United States, 323 U.S. 214 (1944).

YSKK No. 1979/326, K.T. 16.06.1979.

AYM, E.1992/12, K.1992/7, K. T. 18/02/1992.

AYM, E.2011/21, K.2013/36, K. T. 28/02/2013.

AYM, E.2014/172, K.2014/170, K. T. 13/11/2014.

AYM, *İsmail Taşpınar*, B. No: 2013/3912, K. T. 6/2/2014.

AYM, *Atila Sertel*, B. No: 2015/6723, K. T. 14/7/2015.

ÖZ GEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Soyadı, Adı : Uslu, Muhammet Tayyib

Uyruğu : T.C.

Eğitim

Derece	Eğitim Birimi	Mezuniyet tarihi
Yüksek lisans	Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi	Devam ediyor.
Lisans	Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi	2019
Ortaöğretim	Turgutlu Anadolu Lisesi	2015

İş Deneyimi

Yıl	Yer	Görev
2021 Temmuz-Hâlen	Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi	Araştırma Görevlisi
2021 Şubat-Temmuz	Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi	Araştırma Görevlisi

Yabancı Dil

İngilizce

