

T.C.
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
KAMU YÖNETİMİ BİLİM DALI

KUVVETLER AYRILIĞI BAĞLAMINDA
HÜKÜMET SİSTEMLERİNE GÖRE YASAMANIN
YÜRÜTMİYİ DENETİM MEKANİZMALARI

Hatice Kübra ÇAKIR

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Danışman

Prof. Dr. Ali ŞAHİN

Konya-2023

ÖNSÖZ

Yüksek lisans eğitim sürecimde her daim bilgisi ve ilgisiyle destek olan, entelektüel donanımlarıyla beni etkileyen, birlikte çalışmaktan keyif aldığım değerli tez danışmanım Prof. Dr. Ali ŞAHİN'e teşekkürlerimi sunarım.

Hayattaki tüm zorluklara karşı mücadele etmemi sağlayan, merhametiyle ve sevgisiyle içimi ısıtan annem Serap ÇAKIR'a; aldığım her kararın arkasında duran canım babam Harun ÇAKIR'a ve yüksek lisansa başlamamda vesile olan, tez sürecim boyunca her zaman beni motive eden, maddi ve manevi olarak en büyük destekçim bir tanecik kardeşim Burak ÇAKIR'a teşekkür ederim.

Bu süreç boyunca her türlü yardımına koşan, sürecin zor kısımlarını benim için kolaylaştıran arkadaşım Ayşenur KİŞİ'ye teşekkür ederim.

Hatice Kübra ÇAKIR

Konya 2023

ÖZET

Siyasi iktidarın baskıcılığını frenlemenin yolu iktidarın sınırlandırılmasıdır. İktidarın sınırlandırılması; uzun tarihsel gerçekliğe dayanan günümüzde demokrasinin vazgeçilmez unsuru haline gelmiş bir kavramdır. İktidarı sınırlandırmak temelde kuvvetler ayrılığı ilkesi ile başlamıştır. Siyasi iktidarın yasama, yürütme ve yargı kuvvetleri olarak tek bir alanda kalmasını önlemek ve bu kuvvetlerin farklı alanlara dağılımını sağlamak anlamına gelen bu ilkenin yumuşak şekilde ayrılması parlamenter hükümet sistemine, sert ayrılığı başkanlık sistemine, sert ve yumuşak ayrılığın bir arada bulunması yarı başkanlık sistemine karşılık gelmektedir. Türkiye’de 2017 sonrası cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi de nispeten sert ayrılık özelliklerini yansıtmaktadır.

İktidarın sınırlandırılmasında en önemli konulardan bir tanesi halkın temsilcisi parlamentonun yürütmeyi denetimidir. Yasamanın yürütme üzerindeki bu denetimi sayesinde toplumda çoğulcu demokrasi anlayışı egemen olmaktadır. Yasama yürütmeyi kimi zaman bütçe, kanun gücü ve ihtisas komisyonları gibi genel mekanizmalarla kimi zaman meclis araştırması, meclis soruşturması, soru ve genel görüşme gibi özel mekanizmalar aracılığıyla denetlemektedir. Hükümet sistemlerine göre niteliği farklılık gösteren denetim mekanizmalarıyla yasama yürütmenin işlemlerini kamuoyu önünde tartışılır hale getirerek şeffaf ve hesap verebilen bir yürütme ortaya çıkarmaktadır. Böylece siyasi iktidarın baskısı bir anlamda engellenmiş sayılabilir.

Anahtar Kelimeler: kuvvetler ayrılığı, hükümet sistemleri, parlamento, yürütmenin denetimi

ABSTRACT

The way to curb the oppressiveness of political power is to limit the power. Limitation of power; It is a concept that is based on long historical reality and has become an indispensable element of democracy today. Limiting power basically started with the principle of separation of powers. Soft separation of this principle, which means preventing the political power from remaining in a single area as legislative, executive and judicial powers and ensuring the distribution of these powers to different areas, corresponds to the parliamentary government system, hard separation corresponds to the presidential system, and the coexistence of hard and soft separation corresponds to the semi-presidential system. The presidential government system in Turkey after 2017 also reflects the characteristics of relatively harsh separation.

One of the most important issues in limiting power is the supervision of the executive by the parliament, which is the representative of the people. Thanks to this control of the legislature over the executive, the pluralistic understanding of democracy prevails in society. The legislature supervises the executive sometimes through general mechanisms such as budget, law enforcement and specialized commissions, and sometimes through special mechanisms such as parliamentary research, parliamentary inquiry, questions and general debate. With control mechanisms that vary in quality according to government systems, the legislature makes the executive's actions publicly debatable, creating a transparent and accountable executive. Thus, the pressure of the political power can be considered prevented in a sense.

Keywords: separation of powers, government systems, parliament, control of the executive

İÇİNDEKİLER

Sayfa No:

ÖNSÖZ	i
ÖZET	ii
ABSTRACT	iii
İÇİNDEKİLER	iv
KISALTMALAR	vi
GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM	4
KUVVETLER AYRILIĞI İLKESİ VE HÜKÜMET SİSTEMLERİ	4
1. Kuvvetler Ayrılığı İlkesi	4
2. Kuvvetler Ayrılığının Tarihçesi ve Teorik Yaklaşımlar	5
2.1. Locke’ın Kuvvetler Ayrılığı Teorisi.....	7
2.2. Montesquieu’nün Kuvvetler Ayrılığı Teorisi	9
3. Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Bağlamında Hükümet Sistemleri.....	11
3.1. Meclis Hükümeti Sistemi	12
3.2. Parlamenter Hükümet Sistemi	13
3.2.1. Parlamenter Sistemin Temel Özellikleri.....	14
3.2.2. Parlamenter Sistemin Güçlü Yanları	18
3.2.3. Parlamenter Sistemin Zayıf Yanları	20
3.3. Başkanlık Hükümet Sistemi	23
3.3.1. Başkanlık Sisteminin Temel Özellikleri	26
3.3.2. Başkanlık Sisteminin Güçlü Yanları.....	31
3.3.3. Başkanlık Sisteminin Zayıf Yanları.....	33
3.4. Yarı Başkanlık Hükümet Sistemi	35
3.4.1. Yarı Başkanlık Sisteminin Temel Özellikleri.....	36
3.4.2. Yarı Başkanlık Sisteminin Güçlü Yanları	38
3.4.3. Yarı Başkanlık Sisteminin Zayıf Yanları.....	39
3.5. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Özellikleri.....	41
İKİNCİ BÖLÜM	47
KUVVETLER AYRILIĞI BAĞLAMINDA HÜKÜMET SİSTEMLERİNDE YASAMA VE YÜRÜTME İLİŞKİLERİ	47

1. Parlamenter Sistemde Yasama ve Yürütme İlişkileri	47
1.1. İngiltere’de Yasama ve Yürütme İlişkileri	49
1.2. Almanya’da Yasama ve Yürütme İlişkileri	54
2. Başkanlık Sisteminde(ABD) Yasama ve Yürütme İlişkileri	59
3. Yarı Başkanlık Sisteminde (Fransa) Yasama ve Yürütme İlişkileri	64
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM	70
KUVVETLER AYRILIĞI HÜKÜMET SİSTEMLERİNDE YASAMANIN YÜRÜTMİYİ DENETİM MEKANİZMALARI	70
1. Parlamenter Sistemde Yasamanın Yürütme Üzerindeki Denetim Mekanizmaları	71
1.1. Meclis Araştırması.....	73
1.2. Meclis Soruşturması	74
1.3. Meclis Güven Oylaması ve Gensoru Önergesi	76
1.4. Soru.....	78
1.5. Genel Görüşme	79
1.6. Bütçenin Meclis Tarafından Kabul Edilmesi ve Denetlenmesi	81
2. Başkanlık Sistemindeki Denetim Mekanizmaları	84
2.1. Kongrenin Yasama Konusundaki Tekeli.....	86
2.2. Meclis Araştırması.....	88
2.3. Meclis Soruşturması(impeachment).....	89
2.4. Üst Düzey Kamu Görevlileri ve Yöneticilerin Atamasını Onaylama	91
2.5. Bütçe Hakkı: Hükümet Gelir ve Harcamalarının Yetkilendirilmesi	92
3. Yarı Başkanlık Sisteminde Denetim Mekanizmaları	95
3.1. Fransa Örneği	96
3.2. Rusya Örneği	98
3.3. Polonya Örneği	100
4. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Yasamanın Denetim Mekanizmaları	102
4.1. Genel Görüşme	104
4.2. Meclis Araştırması.....	106
4.3. Yazılı Soru.....	108
4.4. Meclis Soruşturması	110
SONUÇ	114
K AYNAKÇA.....	123

KISALTMALAR

ABD: Amerika Birleşik Devletleri

AKP: Adalet ve Kalkınma Partisi

MHP: Milliyetçi Hareket Partisi

TBMM: Türkiye Büyük Millet Meclisi



GİRİŞ

Toplumları bir araya getiren en güçlü formel oluşum siyasi iktidarlardır. En üstte konumlanan siyasi iktidarlar toplumda düzeni, birliği ve bütünleşmeyi temin etmektedir. Ancak siyasi iktidarların gücünün sınırsız olmaması da gerekmektedir. Sınırsız güçlü bir iktidar bu durumu kendi lehine kullanabilir. Yönetilenler açısından bir baskı aracı haline gelebilir.

Güç kötüye kullanıldığı takdirde güce erişemeyenler dışlanmakta, daha da ileri aşamada yok edilmektedir. İktidar gücüne sahip olanlar ve olmayanlar arasında yüzyıllardır bir mücadele süregelmiştir. Çünkü siyasal iktidarın gücü kötüye kullanması halinde bu güçten mahrum olanlar ya dışlanmakta ya da yok olma tehlikesi ile karşı karşıya kalmaktadır. Bu mücadelede iktidara sahip olmayanların temel hedefi, iktidarların gücünü kırıp sınırlarını çizmektir. İktidarların gücünü zayıflatmak için başvurulacak yöntem olarak kuvvetler ayrılığı öne çıkmaktadır. Kuvvetler ayrılığı teorisi, Aristoteles'ten başlayıp modern demokrasilerde Locke ve Montesquieu'nün düşünsel temellerine dayanmaktadır. Kuvvetler ayrılığına göre sistemlerin dengesinin, etkinliğinin ve demokratik niteliğinin güvencesi en başta yasama, yürütme ve yargı iktidarlarının ayrılmasıdır. Böylece her bir kuvvet diğerlerinin etki alanından çekilecek, birbirlerinin alanına karışamayacaktır.

Yürütme, yasama tarafından yapılan yasaları hayata geçiren ve belirlenen politikaları uygulayan bir kuvvet olarak öngörülmektedir. Günümüz demokrasilerinde ise yürütme kuvveti belirlenen bu yükümlülükleri genişletmiş toplumsal politikaları belirleyen bir konuma gelmiştir. Siyasi konuların belirlenmesinde etkili bir organa dönüşebilmiştir. Yasama kuvvetinin temel görevlerinden birisi demokratik yönetim anlayışının gelişmesi ile kişi hak ve hürriyetlerinin temelini inşa etmektir. Yasama kuvveti yani meclis/parlamento halkın temsilcilerinden oluşmaktadır. Bir anlamda halkı temsil etmektedir. Dolayısıyla yasama kuvvetinin en önemli işlevleri arasında toplumsal ihtiyaç ve işleyişleri dikkate alarak kamu düzeni sağlayacak yasalar yapmaktır. Ayrıca toplumsal sorunlar, talepler ve ihtiyaçlar doğrultusunda yürütme kuvvetinin faaliyetlerini denetlemek ve gerektiğinde de sınırlamaktır. Yasama ve

yürütme kuvvetleri siyasi hedefler doğrultusunda hareket eden organlardır. Ancak yargı kuvveti bu anlamda yasama ve yürütmenin dışında konumlanmıştır.

Kuvvetlerin birbirinden sert ve yumuşak şekilde ayrılması ve yine kendi aralarında yaptıkları birliktelikler hükümet sistemlerinin oluşması veya çeşitlenmesine neden olmaktadır. Kuvvetlerin nispeten birbirlerinin görev alanında bulunduğu yumuşak ayrılık parlamenter sistemi tanımlamakta iken, kuvvetlerin daha net biçimde birbirinden ayrılarak diğer bir alana müdahil olmadığı durumda ise başkanlık sistemi ortaya çıkmıştır. Bu iki hükümet sisteminin bazı yönlerini kendi içinde harmanlayan sistem ise yarı başkanlık sistemidir. 2017 sonrası Türkiye’de uygulamaya konulan hükümet sistemi de önceki siyasal sistemin dinamikleriyle zenginleşerek kuvvetlerin sert ayrıldığı başkanlık sistemine benzeyen bir hükümet sistemi olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak bu konuda bilimsel tartışmalar güncelliğini korumaktadır.

Kuvvetler ayrılığı ilkesi ve uygulamaları tek başına iktidarı sınırlandırmanın koşulu sayılamaz. Şüphesiz bu kuvvetler ilk aşamada ayrılmış kabul edilse dahi bunlar arasındaki tam ayrılığın devam ettirilebilmesi mümkün değildir. İktidarı sınırlandırmanın devamlılığı ancak yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin birbirlerini denetlemesiyle sağlanabilir. Bunun için kuvvetler ayrılığına dayanan bütün hükümet sistemlerinde organlar arasında denetimi gerçekleştirecek mekanizmalara ihtiyaç vardır. Yasamanın denetim mekanizmaları ise parlamentonun hem yasama yetkisi hem de halkı temsil etmesinden dolayı ayrıcalıklı bir yerdedir. Aktif politika üreticisi sayılan yürütme kuvveti ise takdir hakkını elinde bulundursa da parlamentonun denetim mekanizmalarına tabidir.

Parlamentonun yürütme üzerindeki denetim mekanizmaları, bu tezin konusunu oluşturmaktadır. Tezin amacı kuvvetler ayrılığına dayanan tüm hükümet sistemlerinde yasama ve yürütme ilişkilerini ele almak ve hükümet sistemlerinde parlamentonun yürütme organına karşı hangi denetim mekanizmalarına sahip olduğunu ve bunların sonuçlarını ortaya koymaktır.

Tez üç bölümden meydana gelmektedir. Tezin ilk bölümünde kuvvetler ayrılığı ilkesi, kuvvetler ayrılığının tarihçesi, Locke ve Montesquieu gibi düşünürlerin kuvvetler ayrılığı ilkesine yönelik görüşleri açıklanmaktadır. Yine tezin ilk bölümünde

kuvvetler ayrılığı bağlamında ortaya çıkan hükümet sistemleri ve temel özellikleri üzerinde durulmaktadır. Bu hükümet sistemlerinin güçlü ve zayıf yönleri ortaya konulmaktadır. Burada parlamenter sistem genel ülkeler bazında, başkanlık sistemi ABD örneğinde ve yarı başkanlık sistemi ise bu sistemle idare edilen tüm ülkelerin ortak yönleri bağlamında ele alınıp değerlendirilmektedir.

Tezin ikinci bölümünde ise kuvvetler ayrılığına dayalı hükümet sistemlerinde yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkiler ana başlıklar halinde genel özellikleriyle incelenmektedir. Parlamenter hükümet sistemindeki yasama ve yürütme organlarının ilişkileri öncelikle parlamenter sistemin doğduğu ülke olan İngiltere sonra Almanya örnekleri üzerinden açıklanmaktadır. Başkanlık sisteminde yasama ve yürütme kuvvetlerindeki ilişkilere ve dengeye ABD örneği baz alınarak değinilmektedir. Yarı başkanlık sistemi ise Fransa örneğinden hareketle incelenmektedir.

Tezin son bölümü ise kuvvetler ayrılığı ilkesinden hareketle hükümet sistemlerindeki parlamento/yasama kuvvetinin denetim mekanizmaları inceleme konusudur. Burada parlamenter sistemdeki soru, gensoru, meclis araştırması, genel görüşme ve meclis soruşturması sayılan klasik denetim araçları ele alınmakta; başkanlık sisteminde impeachment, Kongre'nin yasama konusundaki tekeli, üst düzey kamu görevlileri ve yöneticilerin atamasını onaylama ve bütçe hakkı gibi yine ABD modeline özgü denetim mekanizmaları üzerinde durulmaktadır. Yarı başkanlık sistemindeki denetim mekanizmaları Fransa, Polonya ve Rusya ülke örnekleri üzerinden karşılaştırmalı olarak incelenmektedir. Son olarak Türkiye'deki 2017 Anayasa değişikliği ile gelen Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonucunda belli yönleri değişen denetim mekanizmaları analiz edilmektedir.

BİRİNCİ BÖLÜM

KUVVETLER AYRILIĞI İLKESİ VE HÜKÜMET SİSTEMLERİ

1. Kuvvetler Ayrılığı İlkesi

Klasik anayasa hukukunun temellerinden biri kabul edilen kuvvetler ayrılığı (Gözler, 2019: 63) insanların topluluk halinde yaşaması ve toplum olma anlayışından hareketle ortaya çıkmış bir kavramdır (Akgül, 2015: 7). Kuvvetler ayrılığı liberal demokrasilerde sınırlı devlet anlayışını gerçekleştirmeye yöneliktir (Eren, 2018: 241). Başka bir ifadeyle bu kavram devlet iktidarının tek bir organ veya kişi elinde bulunamaması ve mutlakiyetçe yönetim tarzını engelleme gerekliliğinden doğmuştur.

Her devlette tek ve bölünemez bir kuvvet (egemen) bulunur. Modern devlet yapısından hareketle egemenlik, bir organa temsil yoluyla emanet edilmiştir (İpek, 2011: 68). Kuvvetler ayrılığı ilkesi ile millete ait olan egemenliğin üç ayrı fonksiyonu olan yasama, yürütme ve yargının ayrılığı kastedilmektedir. Her ne kadar kuvvetlerin ayrılığı ilkesi benimsenmiş olsa da burada devlet iktidarının pek çok fonksiyonunun aralarında işbirliği bulunan üç temel organca yerine getirilmesi söz konusudur (Özbudun, 2017: 192-193).

Kuvvetler ayrılığı; aynı kişinin üç devlet organı olan yasama, yürütme ve yargı organlarından sadece birinde yer alabilmesi, diğer organlarda yer alamaması; bir organın diğer organa müdahalede bulunamaması, diğer organların alanlarında yetkisiz bırakılmasıdır (Fendoğlu, 2017: 82). Bu doktrin yüzyıllarca bağımsız yaşayan toplumların kuramsal yapılarını bağımsız olmayan toplumların yapılarından ayırabileceği başlıca anayasal bir teori olmuştur (Erdoğan, 2017: 89).

Nitekim Maurice Vile'e göre özgürlüklerin sağlanması ve sürdürülebilirliği için de devlet yasama, yürütme ve yargı organlarına ayrılmıştır. Ayrıca bu ilkeye göre bir kişi birden fazla organda yetki sahibi olmamalıdır. Bu şekilde her organ ve her kişi kendi yetki alanındaki görevleri yerine getirecek ve her biri başka bir organın hareket alanına müdahalede bulunmayacaktır. Böylelikle her bir organın diğer organlar açısından denetleyici yetkisi bulunacak ve tek bir otoritenin tüm devlet mekanizmasını kendi otonomisine bağlaması engellenmiş olacaktır (İba, 2017: 103).

Kuvvetler ayrılığının amacı devlet iktidarının üçe bölünerek kısıtlanması, vatandaşların temel hak ve hürriyetlerinin güvence altına alınmasıdır (Gözler, 2016: 218). İlkenin esası siyasi iktidarı sınırlayarak despotizme dönüşmesini engellemektir (Anayurt, 2019: 344). İktidarı sınırlamanın esas hedefi ise hürriyet ve yetke arasındaki çelişkiyi çözmektir. Bu çelişkinin çözümü ancak kuvvetler arasında uyumun ve dengenin kurularak iktidarların bölünmesiyle mümkündür. Söz konusu bölünme ancak kanunla gerçekleşebilir (Kaboğlu, 2011: 109). Burada esas olan kanun ve kanun yapım aşamalarıdır. Kanun yapma süreci ise farklı aşamalara ayrılarak yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin bu süreçlerde yer almasıyla gerçekleştirilir. Böylece kanunu hazırlayan yasama, kanunları uygulayan yürütme, kanunlar sonucu çıkan anlaşmazlıkları çözüme kavuşturmaya çalışan ise yargı organıdır.

Siyasi iktidarın gücünün yasama, yürütme ve yargı arasında dağıtılmasıyla bu organlar arasında hiçbir şekilde işbirliği yapılamayacağı düşünülmemelidir. Modern devlet teşkilatlanmasında mutlak surette bir ayrılık olamaz (Cameron, 2008: 448). Bu ilkeyi güncelleştiren ve tamamlayan denetleme ve dengeler sistemidir. Yasama, yürütme ve yargı işbirliğiyle devletin temel işlevlerini yürütürken farklı yetki alanlarını kullanarak birbirlerini dengelemektedir (Gönenç, 2014: 37). Bu ilke; yasama, yürütme ve yargıdan birinin diğerinin üzerine geçmesini engellemektedir. Böylelikle her bir erk diğerleri açısından denetleyici rolünü üstlenecek dolayısıyla tek bir makamın devleti kontrol altında tutması engellenmiş olacaktır.

Anayasa yapım süreçlerindeki en önemli sorunsal, yasama ve yürütme erklerinin hareket alanlarının ne şekilde düzenleneceğidir. Kuramsal anlamda bu düzenleme, erklerin ikisi arasında eşitliğin tesis edilmesi veya bu erklerden birinin diğeri üzerinde tahakküm kurmasıdır. Bunlardan herhangi birinin benimsenmesi siyasal rejimin ayırt edici yönünü ortaya çıkaracak ve doğal olarak hükümet modeli de ona göre şekillenecektir (Gül, 2017: 26).

2. Kuvvetler Ayrılığının Tarihçesi ve Teorik Yaklaşımlar

Modern manada kuvvetler ayrılığı arayışları İngiliz siyasi tarihi ve anayasasına dayandırılrsa da monarka ait yetkilerin sınırlandırılmasına yönelik çabaları çok öteden beri gelen araştırmalarda görmek mümkündür. Bu nedenle kuvvetler ayrılığını teorik

temellerden daha çok antik çağlara kadar uzanan bir tarihsel gerçeğin ürünü olarak kabul etmek daha doğru olabilir (Anayurt, 2019: 346). Kuvvetler ayrılığı teorisinin ilk izlerine Aristo'nun "Politika" adlı kitabında rastlanılmaktadır. Aristo'ya göre bütün ülke anayasalarında üç temel erk bulunur. Bunlar konsey (yasama), memurlar (yürütme) ve yargıdır. Kuvvetlerin ayrılığındaki temel amaçlardan birisi toplumu oluşturan farklı sınıflar arasındaki siyasi dengeyi sağlamaktır (Ertaş, 2019: 30). Aristo, her bir erk için ayrı düzenlenmeler yapılmasını öngörmektedir (Altıntaş, 2015: 49). Çünkü kuvvetler ayrılığı, eşit ve özgür bir toplumsal yapının kurulması ve iktidarın sürekli biçimde kontrolü için vazgeçilmez bir ilkedir (Fendoğlu, 2015: 64; Cameron, 2008: 443).

Platon ise "Yasalar" isimli eserinde devlet sorunlarının çözüme ulaşması için "kanunun üstünlüğü" kavramını ortaya koymuştur. Platon devleti yönetirken kanunların esas alınması gerektiğini söylemektedir. Ona göre kanunları hazırlayan ve se9çimle bu iş için başa gelen kurullar olmalıdır. Kanun yapanlar ve bu kanunları uygulayanlar arasında bir ayırım ile site devletleri için en iyi ve ideal yönetim şekline ulaşmak, kanunların üstünlüğüyle mümkündür. Böylece Platon kanunların bilinen şekliyle ayırımından farklı olarak en iyi devlete ulaşabilmek için yöneticilerin tespiti sistematüğini öne çıkarmış, yasayı yapanları ve uygulayanları birbirinden ayrı tutmuştur (Akgül, 2015: 12).

18. yüzyıl diğer bir deyişle Aydınlanma Çağı, kuvvetler ayrılığı düşüncesinin siyasal zemininin tam olarak olgunlaştığı ve teorik temelleriyle beraber ön plana çıktığı bir dönemdir. Aydınlanma çağındaki liberal siyasal zemine bağılı olarak temel anlamda bireyi ön plana çıkaran bu teori kişi özgürlüklerini korumayı amaç edinmiştir (Kriger, 2010: 52-54; Gül, 2017: 27).Özgürlüklerin teminatı ise yasama, yürütme ve yargı erklerinin ayrılmasıyla mümkündür. Bu yaklaşıma göre gücü kendi elinde bulunduran her yetkili makamın yetkilerini kötüye kullanma tehlikesi olabilir. Başka bir ifadeyle kuvvetler ayrılığı bu dönemde, özgür yönetim tarzına giden yol anlamına gelmektedir.

İkinci bir anayasacılık teorisi diye de adlandırılan kuvvetler ayrılığı teorisi, bu dönemde eskisinden farklı olarak sınırlı devlet ilkesine bağılı kalıp sınıflar esasındaki

bir yetki paylaşımı yerine devletin hukuki fonksiyonlarının ayrılmasına dayalı bir iktidar dağılımını gerçekleştirmeyi amaçlamıştır (Özbudun, 2017: 14). Böylece kuvvetler ayrılığı ilk olarak John Locke ve daha sonra Montesquieu tarafından düzenlenmiştir. Aslında her iki düşünür de İngiltere'nin tarihsel gerçekliğini teorik açıdan onaylamıştır. Doğal olarak kuvvetler ayrılığının İngiltere'de ortaya çıktığı ve Fransa'da sistemleştirildiği söylenebilir (Anayurt, 2019: 347). Bu nedenle de kuvvetler ayrılığının fikir babaları olarak Locke ve Montesquieu öne çıkmaktadır.

Kuvvetler ayrılığı teorisinin ilk kez yer aldığı anayasal belge, 1776 Virginia Anayasası'nın başlangıç bildirisidir (Özbudun, 2017: 15). Teori 1787 ABD Anayasası'nda ve 1789 Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi'ne de girmiştir (Eren, 2018: 243). Kuvvetler ayrılığı teorisi, 1787 ABD Anayasası'na yalnızca kuvvetler ayrımı şeklinde değil aynı zamanda kuvvetler arasında denge ve denetim (check and balance) kurma biçimi olarak da yer almaktadır (Anayurt, 2019: 350).

Kuvvetler ayrılığı ilkesinin izlerine eski Türk devletlerinde de rastlamak mümkündür. İlk olarak Orta Asya'da yürütme organı olan hakanın yanında toyun (kurultay) bulunması, Anadolu'da kurulan Türk devletlerinde yöneticinin yanında Divanı Mezalim'in yer alması, Osmanlı'da padişah yanında Divanı Hümayun'un ve kadılık olarak adlandırılan mahkemelerin olması uygulama açısından kuvvetler ayrılığının varlığına işaret etmektedir (Eren, 2018: 243).

Kuvvetler ayrılığı teorisini doktrine kazandıran iki kilit isim kabul edilen Locke ve Montesquieu'nün görüşlerine çalışmada yer vermek anlam ve konu bütünlüğü açısından ayrı bir önem arz etmektedir.

2.1. Locke'ın Kuvvetler Ayrılığı Teorisi

John Locke devletin doğal bir oluşumla meydana gelmediğini insanların kendi aralarında yaptığı bir sözleşme sonucuyla kurgulanarak oluşturulduğunu ileri süren düşünürlerden bir tanesidir. Devlet kurulurken yapılan sözleşmenin tarafları, yöneten monark ve yönetilenlerdir. Her iki tarafta sözleşme ile sınırlanmış ve birbirine bağlanmıştır. Locke egemenliği kullananların yönetilenlerin iradesine, bireyin ise çoğunluğun iradesine tabi olduğunu söylemiştir (Akgül, 2015: 24). Böylece

tehlikelerden korunmak için yapılan bir toplum sözleşmesiyle oluşan devlet aygıtı yasama gücünün simgelenmiş halidir.

Locke, modern anlamda anayasacılık hareketlerinde kuvvetler ayrılığı teorisini bir özgürlük teminatı olarak ortaya koymuştur. “Sivil siyasal- yönetim üzerine iki inceleme” isimli eserinde iktidarın tekelleşmesini ve kötü yönetimi önlemek amacıyla yasama ve yürütme kuvvetlerinin birbirinden ayrılmasını öngörmektedir. Çünkü yasama erkine sahip olanlar kanunları kendilerine doğru yöneltmeyecek ve bu kanunlardan bağımsız hareket ederek kanunları kendi menfaatleri için kullanma eğilimi gösteremeyeceklerdir. Bunun için yasamanın çıkardığı kanunların uygulama işini yürütmeye devretmesi gerekmektedir (Erdoğan, 2017: 89).

Locke, devlet iktidarını yasama, yürütme ve federatif güç şeklinde üçe ayırmaktadır. Yasama ve yürütme organlarını birbirinden ayırırken yargıyı yasama organına bağımlı bir fonksiyon olarak kabul etmektedir. Locke’a göre genel iradenin temsilcisi yasama, halkın çıkarlarını gözettiği ve genel iradeyi kişisel çıkarların çok üzerinde tuttuğu için yürütmeden üstündür. Böylece yürütme yasamaya, yargı ise yürütmeye bağlıdır (Fendoğlu, 2015: 64). Federatif güç ise devletin dış ilişkileriyle ilgilenen ve yasamanın koyduğu kurallar çerçevesinde yerine getirilen bir otoritedir. Antlaşmalar yapmak, savaşa ve barışa karar vermek federatif gücün yetki alanına girmektedir (Anayurt, 2019: 347).

Kanunları uygulayan yürütme organı, aldığı bu gücü adilce kullanmalıdır. Üstün organ yasama ise yargılama, idarecilere veya yargıçlara başvurma otoritesini kendi tekelinde tutmaktadır (Özdemir, 2018: 13). Locke’ın temelde ikili ayrımı benimsemesi yani yasama ve yürütmeyi birbirinden ayırma sebebi iki kuvvetin de kişi hak ve özgürlüklerine saygılı olmalarını, yasalara uygun ve adilce davranmalarını sağlamaktır (İba, 2017: 66).

Yürütme devamlılık arz eden bir erktir. Kanunlar belli bir zamanda yapıлып yürürlüğe girer. Ancak bu kanunların uygulanması aşamalarında sürekli faaliyet gösteren bir yürütme organının olması gerekmektedir. Yürütme sürekli olarak faaliyet gösterecek ve böylece kanunların uygulanması sağlanmış olacaktır. Yasama organı ise yalnızca kanun yapmak için bir araya gelir ve bu görevini gerçekleştirdikten sonra

dağılır. Bu durum yasamanın elinde bulundurduğu gücü farklı ve kötü amaçlar için kullanmasını engellenmiş olacaktır (Gönenç, 2014: 63).

Kısaca Locke kuvvetleri üçlü değil ikili bir ayırma tabi tutmuştur. Locke'ın ayrı bir yargı kuvvetine yer vermemesi ve dış ilişkilerle ilgilenen federatif kuvveti temel organ kabul etmesi onun kuvvetler ayrılığı teorisine önemli bir katkıda bulunmasını sağlamasına karşın günümüzdeki anlamından uzaklaştırmıştır.

2.2. Montesquieu'nün Kuvvetler Ayrılığı Teorisi

Kuvvetler ayrılığı ilkesiyle en çok özdeşleştirilen ve ilk akla gelen düşünür Montesquieu'dur. Kuvvetler ayrılığı teorisini İngiliz siyasi sisteminden etkilenip aristokrasinin ayrıcalıklarını mutlak monarşiye karşı korumayı amaçlayarak oluşturmuştur. Onun teorisi 18. yüzyıl burjuvazisi tarafından kullanılmış ve Fransız ve Amerikan anayasalarında da geçmiştir (Altıntaş, 2015: 49). “Kanunların Ruhunu” adlı önemli eserinde kuvvetler ayrılığını modern devlet anlayışına uygun şekilde tanımlayan Montesquieu, siyasi özgürlük kavramını siyaset felsefesinin temel kavramı haline getirmiştir. Montesquieu'ye göre siyasi özgürlüğün iki ana koşulu bulunur. İlki bir ülkede yasaların mutlak olması ve vatandaşların bunlara uyma yükümlülüklerinin bulunmasıdır. İkincisi ise siyasi iktidarın baskıcılığını eritme gerekliliğidir. Her vatandaşın kendi güvenliği, huzuru ve genel toplum barışı için siyasi iktidarın aşırılıkları engellenmelidir (Gönenç, 2014: 64).

“Kuvvet kötüye kullanılmamak için öyle düzenlenmelidir ki kuvvet kuvveti durdursun.” (İpek, 2011: 67). diyen Montesquieu'ye göre kuvvetlerin tek elde bulunması ve denetimsiz olması vatandaşların özgürlükleri üzerindeki tehlikesi, kuvvetlerin frenlenmesiyle önlenbilir (Erdoğan, 2017: 91). Bir kuvvetin diğerini durdurabilmesi için her bir kuvvet karşılıklı birbirlerini engelleyebileceği farklı araçlara sahip olmalıdır. Özellikle daha üstün kabul edilen yasama ve yürütme kuvveti ancak bu şekilde birbirlerini frenlemeye ve işbirliğine yaklaşabilirler (Kaboğlu, 2011: 110). Böylece güçlerin veya işlevlerin aynı gruba geçmesi önlenmektedir. Bu karşılıklı işbirliği sistematik şekilde kurgulandığı takdirde devletin bütün olarak sahip olduğu korkutucu ve devasa görünümü azalacaktır (İba, 2017: 105).

Montesquieu despotik bir yönetime karşı zgrlgn teminatı olarak kuvvetler ayrılığını temel ilke görmektedir. Devlet erki olan yasama, yürütme ve yargı fonksiyonları birbirinden bağımsızdır. Yasama kanunları yapar, yürütme kanunları yürütür, yargı ise kanunların uygulanması sırasındaki uyuşmazlıkları zmlenmektedir (zbudun, 2017: 14). Yargı erkinin yasama erkiyle birleştiği bir devlette vatandaşların ne canları ne de özgürlükleri güven altındadır. Yargının yürütmeyle birleştiği bir devlette ise hkimin bir zorbaya dönüşebilme tehlikesi bulunmaktadır (zdemir, 2018: 13). Yasama-yürütme ya da yasama-yargı birlikteliği hürriyetleri yok etmektedir (Gözler, 2019: 13).

Montesquieu'ye göre yürütme fonksiyonu bir kişinin yani monarkın elinde olmalıdır. Öyle ki bir kişi birçok kişinin bulunduğu hükümetten daha iyi yönetebilir. Yasama fonksiyonu ise tam tersi birçok kişinin olduğu kurul tarafından üstlenilmelidir. Bu kurulda birini asillerin diğerini temsilcilerin oluşturduğu iki bölüm bulunmalıdır. Her iki bölümünde gerektiğinde birbirlerini nleme yetkileri olacaktır. Böylece biri diğerinin güçlenmesini engelleyerek sınırlandıracaktır. Ayrıca yasama yürütmeyi, yürütme organı da yasama organını sınırlandıracaktır (zbudun, 2017: 15).

Yargı organı ise belirli bir meslek grubuyla ya da belli bir zümreyle bağlantısı bulunmayan mahkemelere ait olacaktır. Mahkeme yeleri halktan seçilecek kimseler tarafından oluşturulmalıdır. Montesquieu yargı görevinin mahiyeti gereği sınırlı olduğunu, yargının kanunların uygulanmasından ibaret bir işlevinin bulunduğunu söyler. Ona göre yargıçlar kanunların yapısını, sözlerini ve kuvvetini değiştirmeden alışmaldırlar (Gözler, 2016: 220). Yargı erki sürekli bir erk değildir. Yasama ise halkın tümüne ait olmalıdır. Yasama yetkisi imknsız hale gelirse halk kendi seçtiği temsilciler yoluyla bu yetkiyi kullanabilmelidir (Akgül, 2015: 26). Montesquieu yargı organını önemli bir yere koymakta ve yürütme gücünü de yasama ile aynı seviyede görmektedir (Akgül, 2015: 27). Ancak yargıya diğer iki kuvvetle eşit bir statü vermemektedir. Yargıçların yorumla hukuk yaratmaları sağlıklı değildir çünkü bu belirsizlik oluşturabilir. Onlar yalnızca kanunu tekrar eden pasif ağızlardır (zbudun, 2017: 15). Ayrıca belirtilmelidir ki Montesquieu'nn kuvvetler ayrılığı teorisi yasama ve yürütme erkeklelerinin birbirlerinden ılımlı, yumuşak Şekilde ayrılığına

dayanmaktadır. Montesquieu iki organın tamamen birbirinden kesin çizgilerle bağımsız olarak ayrıldığını savunmamıştır. Zaten etkilendiği ve örneğini verdiği İngiliz sisteminde de total bir ayrılık söz konusu değildir. Ancak birçok düşünür onun kuvvetler ayrılığı düşüncesini keskin bir ayrılık şeklinde yorumlayıp savunarak anlamını başkalaştırmıştır (Anayurt, 2019: 349).

Montesquieu yasama ve yürütme erkleri arasında bir tür denetleme ve dengeler sistemi önermektedir. Onun kuvvetler ayrılığı teorisi şu temeller üzerine kuruludur. Yürütmenin yılda en az bir kez parlamentoyu/yasamayı toplantıya çağırma, oturum sürelerini belirleme ve veto gibi yetkileri bulunur. Yasamanın yürütmenin kararlarını pasifize etme veya işlemlerini durdurma gibi yetki alanı yoktur. Yasamanın yalnızca yürütmenin yasaları ne şekilde ve nasıl uygulandığına dair kontrol mekanizmaları vardır. Yürütmenin başı sayılan monark ise bu kontrolün dışındadır (Gönenç, 2014: 65).

Sonuç olarak Montesquieu'nün üç kuvvetin ayrılmasını savunması, üçüncü bir kuvvet olarak yargıyı kabul etmesi ve her kuvvetin ayrı ayrı önemli olduğunu vurgulaması; kuvvetler ayrılığı ilkesini ortaya koyan ilk düşünür olarak kabul edilmesini sağlamıştır (İpek, 2011: 66). Karşılıklı engelleme yetkileri bulunan iki kanatlı parlamento ve yürütme organları birbirlerini sınırlandırmış olacaktır. Böylece her bir erk dağınık şekilde kalacak ve devletin katılığı ve herhangi bir erkin baskınlığı ortadan kalkacaktır. Zira her erk kendi içinde aşırılığa giderse ve yasaların dışına çıkarak hareket ederse özgürlüklerin kısıtlanma ihtimalini doğuracaktır.

3. Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Bağlamında Hükümet Sistemleri

Kuşkusuz tüm devletlerin tarihi, kültürel, siyasi ve sosyal yapıları temel alındığında her ülkenin kendine ait bir hükümet sistemi meydana getirdiği görülmektedir. Başka bir ifadeyle dünyada birden çok farklı parlamenter ve başkanlık sistemine rastlamak mümkündür. Bu durum hükümet sistemlerinin her ülke özelinde siyasi, ekonomik, kültürel ve konjonktürel faktörlere göre çeşitlilik arz ettiğini göstermektedir. Örneğin ülkeler özelinde parlamenter ve başkanlık sistemleri farklı olabilmektedir.

Her bir hükümet sistemi incelendiğinde yasama, yürütme ve yargının pozisyonları, bu temel organların sorumlu tutulup tutulamayacağı gibi kıstaslar hükümet sistemlerinin farklılıklarını ortaya koymaktadır. Günümüz dünya ülkelerinde uygulanan kuvvetler ayrılığına dayanan hükümet sistemleri parlamenter, başkanlık ve yarı başkanlık hükümet sistemleridir. Demokratik ülkelerde nadir örneklerine rastlanan kuvvetler birliği hükümet sistemi ise meclis hükümeti sistemidir. Tüm kuvvetler ayrılığı hükümet sistemleri devleti sınırlayıp vatandaşı ön plana çıkaran liberal anayasacılık ilkesi temelinde şekillenmektedir (Gözler, 2019: 64). Bu sistemler iktidarın keyfi uygulamalarını engellemeye çalışarak halkın devlet içindeki yansıması sayılan parlamento eliyle birer fren ve denge mekanizmaları oluşturmaktadır (Cameron, 2008: 450).

Ülkelerin hükümet sistemlerinin başarısını ülkelerin kendi özelindeki şartları ve kendilerine has devlet yapıları belirlemektedir. Bu bağlamda gerek mevzuat gerek uygulamalarda her ülkenin özgün siyasal zemininde şekillenerek tezahür eden hükümet sistemlerini milli değişkenlerden tarafsız görmek yanıltıcı olabilir. Ancak tüm hükümet sistemlerinde farklı ülke uygulamaları görülse de nitekim aynı hükümet sistemini kullanan ülkelerin ortak paydada buluştukları özellikleri de mevcuttur. Buradan hareketle çalışmanın bu kısmında günümüzdeki kuvvetler ayrılığına dayanan hükümet sistemleri, bu hükümet sistemlerinin temel özellikleri ve güçlü-zayıf yanları ele alınmaktadır. Bazı demokratik ülkelerde de rastlanılan meclis hükümeti sistemine değinmekte fayda vardır.

3.1. Meclis Hükümeti Sistemi

Yasama ve yürütme yetkilerinin tek bir organda yani parlamentoda/yasamada toplandığı hükümet sistemine meclis hükümeti sistemi denilmektedir. Bu sistemin dayandığı temel düşünce, egemenliğin kaynağının halk olduğu ve halkın da bu fiiliyatı kendi seçtiği temsilciler aracılığıyla kullanmasıdır. Meclis hükümeti sisteminin dayandığı bu kaide halk egemenliğinin olağan bir sonucudur. Yani halkın temsil edildiği alan parlamento ve parlamentoda erklerin (yasama ve yürütme) toplanması da bu kaidenin gerekliliği sayılmaktadır (Bastid, 1956: 389-390).

Rousseau'nun milli egemenlik bölünemez ve devredilemez prensibinden hareketle burada temel aktör parlamentodur. Parlamento neye karar verirse hükümet ona tabidir. Meclis hükümeti sisteminin ilk örnekleri 1789 Fransız ihtilaliyle oluşan Konvansiyon ile İngiliz Uzun Parlamentosudur. Bu hükümet şekli İsviçre dışında genellikle olağanüstü zamanlarda ortaya çıkmış ve çok uzun ömürlü olmamıştır. Genellikle diktatörlüğe yol açtığı endişesiyle eleştirilmiştir (Akgül, 2015: 133).

1921 Türkiye'sinde bağımsızlık mücadelesi verilen bir dönemde tercih edilen hükümet şekli de meclis hükümetidir (Tekin, 2015: 43). 1921 Anayasası'nın 2. maddesiyle, "yürütme ve yasama erki milletin tek ve gerçek temsilcisi Büyük Millet Meclisi'nde bulunur ve toplanır" ibaresine yer verilmiştir. Bir anlamda parlamenter meşruiyet ilkesine gönderme yapılmıştır. Ayrıca 1921 Anayasası'nın 3. maddesinde "Türkiye devleti Büyük Millet Meclisi'nce idare edilir" şeklinde bir hüküm mevcuttur. Bu madde yasamanın mutlak üstünlüğü olarak yorumlanmaktadır (Avcı, 2015: 14).

Meclis hükümeti sisteminde yargı ayrı bir yerde konumlandırılmıştır. Parlamento genellikle toplantı halinde olduğundan süreklilik ilkesiyle hareket etmektedir. Diğer hükümet sistemlerinden farklı olarak devlet başkanlığı ve bakanlık kurumlarına alan açmamıştır. İsviçre 1999 Anayasa değişikliğine rağmen iki temel erkin parlamentoda toplandığı tek demokratik ülke örneği olarak kabul edilmektedir (Fendoğlu, 2015: 68).

3.2. Parlamenter Hükümet Sistemi

Parlamenter hükümet sistemi tarihsel süreç içerisinde İngiltere'de parlamentoların kral karşısında güçlenerek öne çıkmasıyla doğmuş ve kralın sembolik hale gelerek hükümeti parlamentoların belirlemesiyle şekillenmiş (Akgün, 2021: 14). En eski ve en geniş alana yayılmış bir hükümet sistemidir. Dünya üzerinde Amerika haricinde 19. yüzyıl anayasalarının tamamı parlamenter hükümet sistemini kullanmıştır. Günümüzde ise Avrupa ülkeleri, İngiliz milletler topluluğunu oluşturan ülkeler ve İngiliz sömürgesi altındaki ülkeler bu sistemi uygulamaktadır. Ayrıca Osmanlı'da 1876 yılında çıkarılan Kanuni Esasi Anayasası, devamında Türkiye Cumhuriyeti'ndeki 1921 anayasası dışındaki anayasalar 2017 anayasa değişikliğine kadar parlamenter hükümet sistemini benimsemiştir (Eren, 2018: 245).

Parlamente sistem yasama ve yürütme organları arasındaki ayrıılığın yumuşak biçimde olduğu, organlar arasındaki ilişkinin denge ve eşitliğe dayandığı, hukuksal ve siyasal sorumsuz devlet başkanının bulunduğu bir hükümet rejimidir (Fendoğlu, 2017: 105). Bu sistemde kuvvetler birbirinden tamamen bağımsız konumda olamaz ve birbirleriyle işbirliği yapacak şekilde tasarlanmıştır (İba, 2017: 163). Parlamente sistemde yürütme organı yasama organından kaynaklandığı ve yasamaya karşı sorumlu olduğu için parlamento baskın organdır. Hükümet parlamento kararıyla ortaya çıkar ve parlamento kararıyla sonlanır. Bu sisteme bir diğer ifadeyle parlamento egemenliği de denilebilmektedir (Odyakmaz vd. 2012: 228).

Sistemin isminin parlamente olarak ifade edilmesinin nedeni ise yasama organının yürütme organını kendine bağımlı kılmasıdır. şöyle ki parlamente sistemin özü gereği hükümet parlamentodaki üyeliklerin yüzde 50'sinden fazlasını kontrol eden parti veya partilerden oluşmak mecburiyetindedir. Nitekim parlamentoyu temsil eden partilerin hükümette üyeliklerinin bulunması şartıyla hükümetler kurulmaktadır. Böylece hükümette yesi olan siyasal partinin meclisteki milletvekillerinin hükümetin kararlarını desteklemesi sağlanmış olacaktır (Ertaş, 2019: 141).

İngiltere'de ortaya çıkan parlamente sistemin en tipik ve eski hali "Westminster yaklaşımı" olarak adlandırılmıştır. Westminster modelinde yürütme organı parlamento içerisinde tek parti iktidarı olarak güçlü bir kabine vasıtasıyla hareket etmektedir (Kriger, 2010: 53-56). Bu yüzden koalisyon hkmetlerine pek rastlanmamaktadır. Öncelikle bu modelde ana muhalefet partisi olmak üzere parlamentoda temsil edilen diğer partilerin iktidarı denetleme mekanizmaları çok güçlüdür. Ancak hangi model olursa olsun nerede uygulanırsa uygulansın parlamente sistemin belli başlı ortak özellikleri bulunmaktadır (Akçalı, 2016: 82).

3.2.1. Parlamente Sistemin Temel zellikleri

Parlamente hükümet sistemi dendiğinde ilk akla gelen özellik yasama, yürütme ve yargı erklerinin yumuşak formda birbirinden ayrıldığıdır. Öyle ki bu üç temel erk arasındaki ilişki denge ve eşitliğe dayanmaktadır. İlişkilerin minimum seviyede gerçekleştiği rejimlerin tersine ilişkilerin çoğaldığı ve daha kolay hale geldiği bir rejim niteliği taşımaktadır (Fendoğlu, 2015: 81).

Parlamentar sistemde yürütme düalist (iki başlı) yapıdadır. Yürütmenin sorumsuz tarafını devlet başkanı sorumlu tarafını yani hükümeti başbakan ve bakanlar oluşturmaktadır. Başbakanın parlamentoda üyeliği bulunması bir gereklilik ancak bakanların parlamentoda yer alması bir zorunluluk değildir (Odyakmaz vd. 2012: 228). Bu sistemde başbakan ve kabine kolektif bir organdır. Ayrıca her bir bakan kendi bakanlığının hiyerarşik amiri sayılmaktadır (Lijphart, 1996: 64). Yürütme organının asıl icrai yetkilisi ve bağlayıcı tarafı bakanlar kuruludur. Devlet başkanı ise iktidarın kullanılmasına katılmayan, parti politikalarının dışında ve üstünde bir konumda kalmış devlet tüzel kişiliğinin kendinde vücut bulduğu temsili yürütme aracı olmuştur (Atar, 2017: 167).

Parlamentar sistemin diğer sistemlerden temel farkı güvenoyu adı verilen usul vasıtasıyla yönetenlerin meşruluğunu sağlamak maksadıyla (Ertaş, 2017: 115). bakanlar kurulunun parlamento karşısında siyaseten sorumlu olmasıdır (Munroe, 2002: 52). Yani yürütme organı yaptığı görev ve işlemlerden dolayı yasama erki tarafından kontrol edilebilmekte ve gerektiğinde güvensizlik oyu verilerek yürütmenin esas sahibi kabul edilen bakanlar kurulunun görevi sonlandırılabilir. Özellikle bu koşul, parlamentar sistemi başkanlık sisteminden ayıran temel ve karakteristik bir özelliktir (Özbudun, 2017: 323). Bakanlar kurulunu oluşturan bakanlar bir bütün halinde parlamentoya karşı sorumludurlar (Fendoğlu, 2015: 83).

Kolektif ve bireysel olmak üzere bakanlar kurulunun parlamentoya karşı iki türlü sorumluluğu vardır. Kolektif sorumluluk kavramı; bakanlar kurulunun bir bütün olarak ülkenin siyasetini belirleyip yürütmesine karşılık gelmektedir. Bu anlamda parlamento yürütmeyi güvenoyu mekanizmasıyla denetlemektedir. Eğer kabinenin siyasetini ya da bu siyaseti uygulayışını beğenmezse bakanlar kurulunu feshedebilir (Lijphart, 1996: 65). Aynı şekilde parlamento başbakana da güvensizlik oyu verirse bakanlar kurulunun görevi bitmiş olacaktır. Bireysel sorumluluk da her bir bakan kendi bakanlığı içerisindeki hizmetleriyle alakalı sorumlu tutulmaktadır. Sorumluluk neticesinde gerek duyulursa bakanın görevine son verilmektedir. Kısaca bir bakanın sorumlu tutulduğu konunun bakanlar kurulunun genel siyasetiyle ilgisi bulunmamaktadır (Ersöz, 2022: 18-19).

Parlamenteer hükümet sisteminin geçerlilik kazandığı bir devlette devlet başkanı belli bir süreç içerisinde sorumsuz olduğunu ve sorumsuz durumundan da yetkisiz konumunu benimsemiştir (Fendoğlu, 2017: 106). şöyle ki bu sorumsuzluğun bir takım tarihsel bağlantıları da bulunmaktadır. Örneğin parlamenteer sistemle özdeşleştirilen İngiltere’de “kral hata yapmaz” söylemiyle devletin başı olan krala yöneltilmiş özellikler bunu kanıtlamaktadır (Akgün, 2021: 16). Asıl yetki parlamentoya karşı sorumlu tutulan bakanlar kurulundadır. Dolayısıyla devlet başkanının siyasal sorumluluğu bulunmayıp parlamento veya başka bir organ tarafından görevine son verilmesi söz konusu değildir. Devlet başkanının yalnızca cezai sorumluluğu bulunmakta ve vatana ihanet ya da anayasayı ihlal etme gibi ağır suçlardan ötürü görevinden uzaklaştırılmaktadır (Atar, 2017: 166).

Devlet başkanının siyasal bakımdan sorumsuzluğu ise karşı imza kuralı olarak isimlendirilmiştir. Karşı imza kuralına göre devlet başkanının yetkileri anayasada belirlenen kişilerce imzalanması suretiyle karşı imza yetkilisi kişilere geçmektedir. Yani devlet başkanı yetkiyi başbakan veya ilgili bakanın imzası olmadan kullanamamaktadır. Diğer bir ifadeyle devlet başkanı yetkisiz kabul edilmekte ve tek başına işlem yapamamaktadır. Böylelikle siyasal sorumluluk başbakan ve bakanlara ait olmakta ve devlet başkanı parlamento ile bakanlar kurulu arasında tarafsızlığını ve hakem rolünü korumaktadır. ‘Eğer ki kral bir bakanı öldürürse sorumluluk başbakana geçer, başbakanı öldürürse kimse sorumlu tutulamaz.’ sözü parlamenteer hükümet sisteminin bu ayırt edici yönünü en açık şekilde ortaya koymaktadır (İba, 2017: 164).

Parlamenteer sistemde hükümeti oluşturan bakanlar kurulu genellikle parlamentodan seçilmekle birlikte çok nadir olmak üzere parlamento dışından da seçilmesi mümkündür. Başbakan ise mutlaka parlamento içerisinden seçilmektedir. Bu bağlamda aynı kişiler hem yasama organı içerisinde hem de yürütme içerisinde görev alabilmektedir (Atar, 2017: 166). Yürütme organı parlamento çalışmalarına katılabilir. Bu durum yasamanın kapsayıcı oluşuyla ilgilidir (İba, 2017: 163).

Sisteme adını veren parlamento ise teorik anlamda ön plana çıkan kurum olmuştur. Devlet başkanı bakanları ve başbakanı atarken de bütün biçimde serbest sayılamamaktadır. Başkan, meclis çoğunluğuna dikkat ederek, parlamentodan

güvenoyu alabilecek bir hükümeti ülkenin koşullarını da göz önünde bulundurarak görevlendirmek mecburiyetindedir (Odyakmaz vd. 2012: 229). Ancak parlamento, sistemin fiili işleyişinde baskın organ değildir. Parlamenter rejimlere özgü olan bu paradoksal durum, parlamentonun görünüşüne tesir etmektedir. Halk ise tüm demokratik sistemlerde yürütme hariç yasama organlarını seçen konumda sayılmaktadır. Yürütmenin başı olan devlet başkanının seçiminde ise parlamenter monarşi şeklinde adlandırılan İngiltere, Belçika, Hollanda ve Norveç gibi ülke sistemlerinde halk yetkili olmasına karşın parlamenter cumhuriyet sayılan Almanya ve İtalya gibi ülkelerin sistemlerinde ise parlamento yetkilidir (İba, 2017: 164-165).

Yürütme organının yasama organını feshetmesi ise parlamenter rejimin ikinci ana koşulu sayılmaktadır. Oysaki başkanlık sisteminde ne yasama organı tarafından yürütmenin feshi ne de yürütme organının yasamayı feshi mümkündür. Yasamanın güvenoyu mekanizmasıyla hükümeti devirmesine karşılık hükümetin yasamaya karşı fesih silahı, yasama yürütme dengesini sağlamak açısından bir gerekliliktir. Nitekim parlamenter sistemde hükümetin fesih yetkisi elinden alınırsa sistemin fonksiyonu değişecek ve yerini bir meclis hükümeti sistemine bırakacaktır (Özbudun, 2017: 323). Fesih yetkisi ise ekseriyetle devlet başkanınca yerine getirilmektedir. 1949 Almanya Anayasası ve 1958 Fransız Anayasası gibi bazı anayasalar bu yetkiyi sadece devlet başkanına tanımışken anayasaların büyük bir çoğunluğu (Belçika, İspanya, İtalya v.b.) bu yetkinin kabinenin inisiyatifiyle kullanılmasını ileri sürmektedir (Ersöz, 2015: 19). Nitekim devlet başkanı, sistemin doğası gereği aktif siyasetten uzak kalması esas olduğundan fesih yetkisini karşı imzasız kullanamamaktadır.

Parlamenter sistemin sağlıklı bir biçimde yürütmesi içinse kuvvetlerin birbiriyle sürekli dayanışma halinde olması önemli ve belirleyici bir etkidir. Örneğin yürütme organı mevcut kanunlara uyarak faaliyet gösterir. Ancak yasal boşluklar olması halinde bir acizyeti olursa yasama organına danışması gerekmektedir. Nitekim yasal boşluğu dolduracak olan yasama organıdır. Kuşkusuz bunun tam tersi de olabilir. Yasama organı yürütmeden bazı işlerin yapılmasını isteyebilir. Her iki kuvvet, karşı kuvvetin taleplerini işbirliği ve dayanışmayla düzenli bir şekilde yerine getirerek ortaya çıkacak krizleri önlemiş olacaktır (Akgül, 2015: 147). Böylece sistem kuvvetler

arasındaki eşitliği kendi iç bağımsızlıklarını sağlayarak değil kuvvetlerin birbirlerini bağımlı kılarak hareket edebilme amacıyla sağlamaktadır. Yasama ve yürütme ülkeyi birlikte yönetir ve birbirlerini feshetmeleri denge ve eşitlik çerçevesinde oluşmaktadır (Fendoğlu, 2015: 81).

Parlamente sistemine yasama ve yürütme organlarının birbirlerini feshedebilmesi özelliğinden kaynaklanan bir özelliğı de bu organların görev sürelerinin belirsiz olmasıdır. Başka bir ifadeyle her iki temel organın normal dönemleri bitmeden birbirleri tarafından görevleri sona erdirilebilmektedir (Akçalı, 2016: 86).

Ayrıca parlamente sistemde parlamentonun en mühim görevlerinden biri sayılan hükümeti gözetim altında tutması ve denetlemesi farklı mekanizmalarla sağlanmaktadır. Kısaca özetlenirse bunlar; meclis araştırması, meclis soruşturması, genel görüşme, soru ve gensorudur.

3.2.2. Parlamente Sistemin Güçlü Yanları

Parlamente sistem esnek bir yapıdadır: parlamente sistemde hükümetin parlamentodan doğması; sistemsel tıkanıklıkların ve kilitlenmelerin oluşumunu diğer sistemlere göre en aza indirmiştir (Sartori, 1997: 145). Bu sistemde son karar ve yasa yapma mercii parlamentodadır. Bu durum başkanlık sisteminde ortaya çıkan parlamento ve hükümet arasındaki anlaşmazlıklardan kaynaklanan kilitlenmeyi azaltmakta ve parlamente sisteme önemli bir avantaj sağlamaktadır (Akçalı, 2016: 84-85). Bu sistemde herhangi bir nedenle halkın güvenini kaybeden bir hükümetin veya yasamanın, görev süresinin sona ermesinin beklenmesi gerekmemektedir. Başkanlık sisteminin uygulandığı ülkelerde başkanın ya da parlamentonun görev sürelerinin sabit olması, siyasal tıkanıklıklara neden olurken parlamente sistemde bu süre belirsizdir. Böylece herhangi sistemsel tıkanmada seçim zamanı bekleme şartı ortadan kaybolmaktadır (Özdemir, 2019: 91). Dolayısıyla bu sistemde süreklilik arz eden sorunlar ve koşullar karşısında pratik çözümler oluşturulabilme imkânı bulunmaktadır.

Parlamente sistem, tıkanıklıkların giderilmesinde fesih, güvensizlik oyu ve erken seçim gibi mekanizmalara sahiptir (Ersöz, 2015: 20). Parlamente sistemin diğer sistemlerden önemli bir farkı yasamanın yürütmeyi feshi karşısında yürütmenin de

yasamayı feshedebilme olanağıdır. Yürütmenin fesih yetkisi parlamento içerisinde disiplini, istikrarı yada mühim bir konuda halkın ne düşündüğünü öğrenebilmeyi sağlamaktadır (Fendoğlu, 2015: 86). Parlamenter sistemde yürütme yasamanın desteğiyle yani güvenoyuyla çalışabilmektedir. Koalisyonların dağılması, çoğunluk partisinden istifaların artması gibi nedenlerden dolayı hükümet parlamentonun desteğini yitirebilir ve bu durumda ya hükümet düşer yada yeni bir hükümet kurulur. Fakat hükümet kurulamadığında parlamento tarafından fesih yolu ile seçim süreci başlatılır (İnce, 2018: 40). Böylelikle yasama ve yürütmenin işlevini kaybettiği durumlarda parlamenter sistem kendi dinamikleriyle tıkanıklara müdahale ettiğinden herhangi bir kriz ortaya çıkmadan sistemin devamlılığı sağlanabilmektedir. Bu nedenle sistemin kilitlenmesine fırsat vermemekte; güvensizlik oyu, fesih ve erken seçim gibi denetim mekanizmaları sayesinde sorunları halkın hakemlik rolü çözmektir (Korkmaz , 2020: 21-22).

Parlamenter sistemde devlet başkanı uzlaştırıcı bir role sahiptir: yürütme organı içerisinde devlet başkanının yanında hükümetinde olması sistemde ara sıra oluşacak problemlerin giderilmesinde bir arabuluculuk rolünün üstlenmesini sağlamaktadır. Bunu sağlayacak kişi ise milli birliğin simgesi ve sembolik anlamda yetkili olan devlet başkanıdır. Çünkü parlamenter sistemin doğası gereği tarafsız kabul edilen ve hakem rolüyle milli birliğin pekişmesine katkı sağlayan devlet başkanın kendisidir. Dolayısıyla parlamenter sistem, azınlığın menfaatini kollayan çoğunlukçu sistemden ziyade çoğunluğun çıkarlarını gözeten çoğulcu bir karaktere bürünmüştür.

Parlamenter sistem uzlaşmacıdır ve kutuplaşma söz konusu olamaz: Parlamentonun tek parti çoğunluğu yerine birden çok parti ile paylaşılması siyasi kutuplaşmaları engellemektedir (Kriger, 2010: 55-56). Bunun yanı sıra parlamentoda olmasına karşın hükümet içerisinde olmayan siyasi partiler de parlamento faaliyetlerinde seçmenlerin temsilcisi sayılarak muhalefet kanadında yer almaktadır. Seçimin galibi olan hükümeti oluşturan parti ise parlamentonun desteğine muhtaçtır. Parlamenter sistem, başkanlık sisteminin aksine kazananın her şeyi kazanamadığı kaybedenin ise her şeyi kaybetmediği bir hükümet sistemi olduğundan (Sartori, 1997:

142-144). demokratik ortamın tesis edilmesi ve kutuplaşmaların engellenmesi açısından bir avantaj sağlamaktadır (Özdemir, 2019: 90-91).

3.2.3. Parlamenter Sistemin Zayıf Yanları

Parlamenter sistemde kuvvetler ayrılığı ilkesi teorik alanda kalmaktadır: Parlamenter sistemin zayıf bir yönü ise kuvvetler ayrılığı ilkesini ön plana çıkarıyor gibi algılansa da uygulama anlamında bu ilke yok sayılmış, sadece düşünce düzeyinde kalmış olmasıdır. Gücün ise tek bir parti elinde bir güç temerküzüne sebep olduğu gözükmemektedir (Sargut , 2018: 50). Başkanlık sisteminde yasama ve yürütme arasında güç eşitliği olmasına rağmen parlamenter sistemde yürütmenin yasamaya üstünlüğü göze çarpmaktadır. Öyle ki parlamenter sistemdeki başbakan ve onun kabinesi ABD başkanından daha yetkilidir. Çünkü siyasal iktidarı denetleyip sınırlamak kuvvetler ayrılığının en önemli formülüdür. Parlamenter demokrasilerde siyasi iktidar meclis içinden oluşturulduğu için denetimi sınırlı düzeyde kalmaktadır. Bu durumda kuvvetler ayrılığının siyasi alanda görünürlüğünü engellemektedir. Diğer bir yönüyle parlamenter sistemde siyasi iktidar çoğunluğunu elinde tutan partiden dolayı pratikte kuvvetler birleşmesi durumu söz konusudur. Yasama yürütme ayrılığı ütopyik bir düşünce haline gelmektedir (İba, 2017: 166). Nitekim parlamentoda kabul edilen yasaların yüzde 98'i hükümetlerden gelirken kalan yüzde 2'lik kısmı ise milletvekillerinden gelmekle beraber yine hükümetlerin onayı dâhilinde kabul edilmektedir (Korkmaz, 2020: 25).

Parlamenter sistemde hükümetler istikrar sağlayamamaktadır: bu sistemde hükümetin ömrü parlamentonun kararıyla sürdürebildiğinden mevcut hükümetin görevde kalmasının bir garantisi yoktur (Lijphart, 1996: 69). Yasama güveninin bu kadar kilit bir kavram olması nedeniyle parlamentonun desteğini yitiren hükümet, yerini yine parlamento desteğiyle kurulan yeni bir hükümete bırakabilir. Başkanlık sistemine nazaran parlamenter demokrasilerde yürütme her zaman varlığını yitirme tehlikesi içerisindedir (Korkmaz, 2020: 23). Örneğin Fransa'da yarı başkanlık sistemine geçilmeden önce, 1958 öncesi 70 yıl içerisinde 104 tane yeni hükümet kurulmuştur. Parlamenter sistemin en iyi şekilde uygulandığı İngiltere ve İskandinav ülkeleri dışında İtalya ve Türkiye'de de bu durumun benzeri yaşanmıştır. Çok partili

hayatın egemen olduğu Türk siyasi tarihine bakıldığında 1946-2018 yılları arasında kurulan hükümetlerin ömrü yaklaşık 16 ay civarında olmuştur. Bu süreç içerisinde 19 genel seçime gidilmiş ve pek çok sebeple 52 hükümet kurulmuştur (Özdemir, 2019: 92).

Parlamente sistemde yürütme erki içerisindeki ideolojik farklılıklar ve parlamente sisteme ayak uyduramayan koalisyonlar nedeniyle zayıf hükümete yol açmaktadır: Parlamente sistemde yürütmedeki iki baş arasındaki fikir ayrılıkları, sürtüşmeler ve kişisel yarışlar güçlü iktidara engel olmaktadır. Dolayısıyla hükümet olmak isteyen tek bir parti bazen parlamentonun çoğunluğunu sağlayamadığı için sistem dışı kalmakta ve zayıf koalisyon hükümetleri başa gelmektedir (Sartori, 1997: 147). Koalisyon ortakları çeşitli pazarlıklar ve uzun anlaşmalar sonucunda oluşturulduğu için pratik karar alma mekanizmaları tıkanmaktadır. Bunun sonucunda farklı idealler ve programları içselleştirmiş partiler tek elden hareket etme kabiliyetini kaybetmekte; uzun vadeli programları erteleyerek geçici icraatlarla hayatlarını sürdürmektedir (Sargut, 2018: 49). Koalisyon ortakları her konuyu kendi siyasi amaçlarına yönelik kullandıklarından hem toplumsal uzlaşmayı engellemekte hem de ülkesinin milli menfaatlerini geri plana atmaktadır (İnce, 2018: 41). Ayrıca bu sistemde bakanlar kurulunun oy birliğiyle karar alma şartı bakanların ortak bir paydada birleşmesini zorlaştırmaktadır. Koalisyon hükümetleri tek bir hükümet tarafından kurulmadığı için hem bu kararların oy birliğiyle alınma esası hem de bakanlar kurulunun kolektif sorumluluğunun olması nedeniyle kuruldaki kararlara katılmayan herhangi bir bakanın azledilmesi ya da istifası gibi sonuçlar doğurmaktadır (Korkmaz, 2020: 91). Bununla birlikte farklı siyasi görüşten gelen hükümet ortakları arasında veya devlet başkanı ve başbakan arasında sürtüşmeler yaşandığı gibi aynı siyasi görüşe sahip devlet başkanı ve başbakan arasında da çeşitli krizler ortaya çıkmakta ve hükümetin gücü zayıflamaktadır. Aynı siyasi görüşe sahip dönemin cumhurbaşkanı Süleyman Demirel ve Tansu Çiller ya da Mesut Yılmaz arasında dahi bazı konularda anlaşmazlıklar ortaya çıkmıştır (Özdemir, 2019: 91). Türkiye’de 1974 yılındaki CHP-MSP hükümet ortakları olan başbakan Bülent Ecevit ve başbakan yardımcısı Necmettin Erbakan arasında Kıbrıs Barış Harekâtı kararının alınması sırasındaki

anlaşmazlığı farklı siyasi görüşteki koalisyonların sürtüşmesine bir örnek olarak gösterilebilir (Kaya ve Şahin, 2018: 524)

Parlamente sistemde demokrasi düşük nitelikli bir yapıya bürünmüştür: Parlamento sistemde yürütme organını doğrudan halk belirleyememektedir. Ancak halkın seçtiği bir parlamento ve bu parlamento tarafından seçilen bir yürütme organı mevcuttur (İnce, 2018: 41). Bu durumda önceden bilinebilirliği ve hesap verilebilirliği kısıtlandığından düşük değerde bir demokrasi sunmaktadır (Ersöz, 2015: 20). Özellikle tek parti çoğunluğunun olduğu hükümet dönemlerinde parlamentolarda yasama ve yürütme tek elde toplanmaktadır. Böylelikle parlamento çoğunluğunu elinde tutan hükümetler, yasamayı doğrudan kendisi yönlendirmekte ve muhalefetin etkinliğini kırmaktadır. Kuvvetler ayrılığı, fren ve denge mekanizmaları; demokrasinin olmazsa olmaz hususları kabul edildiğinden ve bu sistemde bu ilkelerin etkinliği azaldığından parlamente sistemin bu ortamında uygulanabilmesi çok güçtür ve parlamente sistem daha az demokratik sayılmaktadır. Ayrıca parlamente sistemde kurulan bir hükümetin görev süresi dâhilinde hızını kaybetmeden ve değişmeden yürütme sorumluluğunu yerine getirebilme kabiliyeti şeklinde tanımlanan “kabinenin dayanıklılığı (cabinet durability)” kavramı, hükümeti parlamentoya karşı üstün bir mertebeye getirmiştir. Bu husus yürütme üzerinde yasamanın denetimini frenlediği için parlamente sistemin demokrasinin daha düşük düzeyde kalmasına neden olmaktadır (Akçalı, 2016: 85-86).

Parlamente sistemlerde hesap verebilirlik ve denetim etkinliği zayıftır: Parlamento sistemde teorik anlamda yasama ve yürütme organları arasında karşılıklı denge ve denetimin sağlanmasının sonucu; bu iki erkin birbirlerinin yaşam sürelerini sonlandırmaktadır. Ancak gerçekte siyasi partilerin demokrasinin temel dayanağı haline gelmesinden itibaren denetimler yeteri kadar uygulanamamaktadır (Korkmaz, 2020: 25). Özellikle de siyasi parti disiplininin parti içerisindeki demokrasiyi zedeleyecek ölçüde öne çıkması, denetim mekanizmalarının başarısını zayıflatan ana etken olmuştur. Parlamento sistemde siyasi partilerin iktidar olabilmek için meclisten güvenoyu alma şartı siyasi partilerin kendi içerisindeki disiplinini geliştirmiş ve kuvvetler dengesini olumsuz yönde etkilemiştir (Akgün, 2021: 18). Bu sıkı parti

disiplini anlayışından kaynaklanarak Türkiye’de 1961’den beri 251 gensorudan 249’u reddedilmiş, sadece 2’si kabul edilmiştir. Parlamenteoya gelen 644 meclis soruşturmasından yalnızca 14’ü işlem görmüştür. 888 meclis araştırmasından 14’ü sonuçlandırılmış ve 255 genel görüşmeden ise yalnızca 53’ü gerçekleşebilmiştir (İnce , 2018: 41). Buna ek olarak koalisyon dönemlerinde bu hükümetlerden hesap sorulmak istediğinde herkes sorumluluğu hükümet ortağına attığı için sorumlu ve yetkilinin belirlenmesinde bir muğlaklık yaşanmaktadır (Sultanlı, 2016: 16).

3.3. Başkanlık Hükümet Sistemi

Başkanlık sistemi Anglo Sakson düşüncenin bir ürünü olup İngiliz yönetim geleneklerinden beslenmiş bir hükümet sistemidir. Ancak köklü geleneklerle birikerek sağlamlaşan İngiltere parlamenter demokrasisinin aksine İngilizlerin egemenliği altında bulunan Amerikalı kolonilerin İngilizlere karşı bağımsızlık mücadelesi sonucunda (Al, 2020: 19-20). ABD kurucu babaları tarafından Philadelphia Meclisi’nde 1787 Anayasası ile rasyonel olarak oluşturulmuş bir hükümet biçimidir (Ersöz, 2015: 8). Devrimi gerçekleştirenler, insanların özgürlüğüne yönelik tehdidin İngiliz yönetim geleneğinden kaynaklandığını savunmuştur. Kişilerin hak ve özgürlüklerini korumak ve kuvvetlerin birbirlerinin alanlarına gaspını engellemek için yeni bir sistemde karar kılmışlardır (Ertaş, 2019: 122). Bu kaygılardan dolayı bireysel özgürlükler, tiranlığa ve ceberrut yönetimlere karşı korunmak istenerek temel amaç olarak sisteme aşılanmıştır. Teorik açıdan liberalizmin erkler ayrılığı kavramı üzerine kurulmuştur (Boyunsuz, 2017: 167; Ackerman, 2007: 18-20).

ABD’liler bu sistemle İngilizlerin kuvvetlerin yumuşak ayrılığına dayalı parlamenter hükümet yapısını dışlamıştır. Kuvvetlerin sert şekilde ayrılığı niteliklerine istinaden doğrudan halk tarafından seçilen güçlü bir başkanın ve yasama organının olduğu yeni bir yönetim tarzına geçmişlerdir. ABD kurucu babalarının öncelikli amacı kongrenin ve başkanın denetimini sağlayabilmektir. Bunu gerçekleştirirken merkeze Kongre’yi alıp Başkan, Kongre ve yargının birbirini dengede tutacağı ve zaman zaman birbirlerini kontrol edebileceği hareket alanı oluşturmuşlardır. Başka bir ifadeyle, Amerikalılar, yönetilenleri korumak maksadıyla yöneticilerin tehlikeli yönlerini

frenleyerek, kuvvetler ayrılığı anlayışıyla yoğrulmuş ve etkin denge ve fren mekanizmalarıyla örtüşen bir sistemle tanışmışlardır (Erdoğan, 2019: 247).

Başkanlık hükümeti sisteminde yasama ve yürütme erkleri hem organik hem de işlevsel olarak birbirinden ayrılmıştır. İşlevsel ayrılığın gereği olarak ABD’de yasama organı olan Kongre kanunları yapar, yürütme organı olan başkan ise kanunları yürürlüğe koyarak ülkeyi yönetmektedir. Organik ayrılık çerçevesinde de temel kuvvetler birbirinden bağımsızdır. Başkan kongrenin, kongrede başkanın görevine son veremez. Ayrıca yasama üyeleri yürütmede, yürütme de yasamada görev alamamaktadır. Organların göreve geliş dönemleri de birbirinden farklılaşmaktadır (Erdoğan, 2017: 209).

Başkanlık sisteminde parlamentoda görev alacak kişileri ve başkanı halk belirlemektedir. Başkanın meşruiyetini ise parlamento dışarıda bırakarak doğrudan halktan alması, yürütme organının güçlenmesini ve istikrara kavuşmasını sağlayarak uyumlu bir idare anlayışını geliştirmektedir. Yasamanın tek yetkili organı parlamento ise elindeki mekanizmalarla yürütme üzerinde güçlü bir denetim kurarak sisteme demokratik nitelik kazandırmaktadır. Bu da tek erkin elindeki kontrolün dağıtılarak uzlaşmaya dayalı bir yapı içerisinde halkın iradesini sisteme daha etkili biçimde yansıtmaktadır (Köse, 2019: 8). Kamusal güç paylaşılmış bir durumda erkler arasında bir denge sağlarken; günümüzde bölünen siyasi yapı partizan denetim aracı olarak araya girmekte ve mevcut kurumsal dengeye destek olmaktadır (Boyunsuz, 2017: 165).

Sartori başkanlık sisteminin taşınması gereken üç özelliği sıralayarak bir tanımlama yapmaktadır. Sartoriye göre halk tarafından seçilen bir başkanın olması, bu başkanın belirli bir görev süresinin bulunup parlamento tarafından görevinden alınamaması ve başkanın kendi atadığı hükümetinin olması ya da bunları farklı araçlarla yönlendirebilmesi şeklinde sıraladığı bu üç kritere uyan hükümet sistemi saf başkanlık sistemidir (Sartori, 1997: 115). Lijphart ise başkanlık sistemi ile parlamenter sistemi karşılaştırıp başkanlık sisteminin ayırt edici yönlerini ortaya koyarak bir tanımlamaya gitmiştir. Ona göre başkanlık sisteminin asli şartı yürütme yetkisinin tek bir kişide toplanması suretiyle bu kişinin doğrudan halk tarafından veya dolaylı olarak

delegeler aracılığıyla halk tarafından seçilmesidir. Tali şartları başkanın hem hükümetin hem de devletin tek yetkilisi olması yasama ve yürütmede aynı kişilerin bulunamaması, başkanın parlamentoyu feshedememesidir (Lijphart, 2014: 145-146). Başkanlık sistemini parlamenter sistemden ayıran iki temel unsur “göreve geliş ve görevde kalma” aşamalarıdır. Başkanın görev süresinin sabit olması ve güçlü bir demokratik meşruiyetin öne çıkarmaktadır (İba, 2017: 158).

Avrupa’da saf başkanlık sisteminin olmaması ise bilinçli bir tercih değildir. Süreçlerle alakalı bir durumdur. 1919 yılına kadar Avrupa devletleri monarşiyle yönetilmiş ve irsi başkanları olmuştur. Kuzey Amerika ise doğrudan doğruya cumhuriyetle idare edilmeye başlamıştır. Başkanlık sisteminin doğduğu yer olan ABD, sistemin en iyi şekilde uygulandığı yer olarak kabul edilmektedir. Bu yüzden saf başkanlık sistemi veya orijinal başkanlık sistemi için ABD örneği gösterilmektedir (Fendoğlu, 2017: 227-228). ABD dışında Brezilya, Arjantin, Peru, Kosta Rika, Venezuela, Şili, Kolombiya, Uruguay, Filipinler (Odyakmaz vd., 2012: 229), Meksika, Moğolistan, El Salvador, Nijerya, Arjantin, Endonezya, İran, Kazakistan, Türkmenistan, Panama ve Nikaragua gibi ülkelerde de başkanlık sistemi uygulanmaktadır (Avcı, 2015: 104-105). Bunlar parlamenter sistemden daha fazla uygulama alanı bulmuştur (Munroe, 2002: 53).

Özellikle Latin Amerika ve Afrika’daki uygulamalar, klasik başkanlık sisteminden sapmalar içerdiği için ‘başkancı sistemler’ şeklinde ifade bulunmaktadır. Başkancı sistemler, genel olarak ABD’deki sistemden farklıdır (Sartori, 1997: 125-127). Başkancı sistem, kuvvetler ayrılığı ilkesini karşılamayan ve devlet başkanının idareyi kendi inisiyatifine çevirmesine neden olan hükümet sistemleri için kullanılmaktadır. Bu ülkelerde yasama ve yürütme arasındaki denge ve denetim mekanizmaları tıkanmış, yürütme aşırı güç kazanarak yozlaştığı için eleştirilmektedir (Özmen, 2019: 38). Ayrıca güvenoylaması, organların birbirlerini feshi ve kişilerin hem yasamada hem yürütmede görev alması gibi parlamenter sisteme özgü olan durumların başkanlık sistemine dahil edilmesi sonucu bu ülkelerdeki başkanlık sistemlerinin saf başkanlık sisteminden koparak başkalaştığı kabul edilmektedir (Boyunsuz, 2017: 163). Öyle görülüyor ki başkanlık sisteminin kuvvetler ayrılığına en

uygun modeli ABD'dir. Başkanlık sistemi genelleştirilebilir olmaktan çok ABD'nin devlet geleneğinde ve kültürel-tarihsel koşullarında başarılı biçimde işleyen bir model sayılmaktadır (Erdoğan, 2017: 211).

3.3.1. Başkanlık Sisteminin Temel Özellikleri

Temsili rejim türlerinden biri kabul edilen başkanlık sistemi, kuvvetlerin görev ve yetki ayrımının net bir şekilde yapıldığı genel bir ifadeyle kuvvetlerin sert veya tam şekilde ayrılığı ilkesine dayalı bir hükümet sistemidir (Bozlağan, 2016: 31). Buna istinaden saf başkanlık sisteminin en ayırt edici özelliği, yürütme organı olan başkanın ve yasama organı olan kongrenin gerek oluşum gerek devamlılık açısından birbirlerinden bağımsız olmasıdır (Yıldız, 2015: 2-3). Başkanlık sisteminin özü yasama, yürütme ve yargı erklerinin birbirlerine üstünlük kuramayacak biçimde ayrılması ve bu üç temel erki kenetleyerek işbirliği yapmalarına zorlanmasıdır (Röhrich, 2020: 22).

Başkanlık sisteminin hem tatbik edildiği ülkelerde hem de doktrinde farklılıkları mevcuttur. Bunlar içerisinde genel geçer bazı özellikleri tespit etmek pek kolay değildir. Yine de genel kanıya göre başkanlık sisteminin uygulandığı ülkelerde asli ve tali bazı özellikler tespit edilmiştir. Asli özellikleri şu şekilde sıralanabilir:

- 1) Yürütme organı yalnızca başkandan oluşmaktadır.
- 2) Başkan doğrudan halk tarafından seçimle gelir ve halka karşı sorumluluğu bulunmaktadır.
- 3) Başkanın meclisten güvenoyu almasına gerek yoktur.
- 4) Yasama ve yürütme organlarında aynı kişi görev alamamaktadır.

Tali özellikleri ise şu şekildedir:

- 1) Başkan parlamentoyu feshedememektedir.
- 2) Başkan parlamento faaliyetlerine katılamamaktadır (Fendoğlu, 2015: 167).

Tekrar vurgulamak gerekirse başkanlık sisteminin asli özelliklerinden ilki yürütme yetkisinin tek sahibinin başkan olmasıdır. Yürütme erki tekçi (monist) yapıdadır. Bu sistemde parlamenter sistemdeki gibi çift karakterli yürütme olmadığı

için başbakanlık makamı yoktur (Atar, 2017: 165). Başbakan ve devlet başkanlığı makamları tek kişide toplanmıştır (Fendoğlu, 2017: 230). Dolayısıyla yürütmenin bir tarafında sorumsuz devlet başkanı diğer tarafında sorumluluğu olan bir kabine bulunmamaktadır. Başkan sadece sembolik bir konum teşkil etmez. Daha faal ve aktif bir makamdır. Başkan eliyle seçilen ve parlamento onayıyla atanan yardımcıları ise kabine oluşumuna gitmezler. Bu anlamda bağımsız oluşumları ve programlarıyla parlamentoya karşı bireysel yada ortak siyasi sorumlulukları yoktur (Bilir, 2017:39). Özetle yürütmenin üç yönü mevcuttur; halka dayanır, anayasal yetkileri bulunur ve yasama karşısında bağımsızdır (Kaboğlu, 2011: 127).

Başkanlık sisteminde parlamenter sistemdeki gibi bakanlık kavramı yoktur. Bakanlar başkanlık sisteminde başkanın yardımcıları gibi görev yapan sekreterlerdir. Yalnızca başkana karşı sorumlulukları bulunmaktadır. Göreve başkan tarafından atanıp başkan tarafından görevden alınmaktadırlar. Başkan yardımcısı, aynı bakanlar gibi başkana karşı sorumludur. Yani yürütmenin kaynağı başbakan olmakla birlikte danışmanlar, sekreter olarak ifade edilen bakanlar ve diğer devlet görevlileri, yürütme yetkisine katılmaktadır (Gözler, 2016: 232). Politikayı başkan belirler, yardımcıları ve diğer görevliler ise bu politikayı yürütmekle görevli kişilerdir. Başkan, yardımcılıyla istişare edip kararlar alabilir ancak yardımcılarının niteliği daha çok danışmanlıktan ibarettir ve onların görüşleri başkanı bağlamaz (Lijphart, 2014: 130). Başkan Lincoln’ın bakanlarıyla olan bir toplantısında “yedi hayır, bir evet; evetler kazanır” şeklindeki meşhur sözü yürütmenin tekliğinin ve kimseye bağlı olmayacağını örneğini göstermektedir (Eren, 2018: 256).

Bu sistemde başkan, yasaları ve dış politikayı yürütmek, düzeni tesis etmek, orduyu komuta etmek, parlamentonun senato kanadının onayı ile hakimleri, elçileri ve devlet memurlarını atamak, kongre kanadında alınan kararları veto etmek, suçlar için af çıkarmak ve suçları hafifletmek gibi çok geniş yetkilere sahiptir (Ersöz, 2015: 11). Başkanın kanun teklif etme yetkisi bulunmaz. Başkanın ve başkana karşı sorumlu bakan ve yardımcılarının da parlamento çalışmalarına katılması ve temsilci göndermesi mümkün değildir (İba, 2017: 159).

Başkanlık sisteminin bir asli özelliği ise başkanın doğrudan halk tarafından seçimle gelmesi ve halka karşı sorumluluğunun olmasıdır. 1787 ABD Anayasası'nın 2. maddesinin 1. bölümünde başkanın genel oyla, iki dereceli bir seçim sistemi ile bu göreve dört yıl için seçileceği ve bu süre için bir başkan yardımcısının da seçileceği belirtilmiştir. Başkanlık makamının ölüm veya impeachment(suçlandırma) gibi durumlarda boşalması dolayısıyla kalan süre içerisinde başkanlık yapacak kişi başkan yardımcısıdır. Bir kişi en çok iki kez başkan seçilebilir. Başkan ve başkan yardımcısı olmanın şartı ise ABD'de doğmak, en az 35 yaşını doldurmak ve 14 yıldır ABD vatandaşı olmaktır (Altıntaş, 2015: 115-116).

Parlamentar sistemde meşruiyetin yegane kurumu parlamentodur; yürütme organı yasama organından doğmakta ve hükümetin bu oluşumu ve devamı tamamen parlamentonun güvenoyuna bağlanmaktadır. Oysa başkanlık sisteminde yürütmenin devamlılığı ve denetimi güvenoyuna dayanmaz. Bu yüzden başkanın sabit bir görev süresiyle belirlenmiş yetkisinin kaynağı, parlamento onayı olmaksızın doğrudan doğruya halktır (Al, 2020: 21-22). Doğal olarak bir organ diğerinden daha meşru sayılamaz. Başkanın halk eliyle iktidara gelmesi ona bir prestij ve otorite sağlamaktadır.

Bir diğer asli özellik ise yasama ve yürütme organlarında aynı kişilerin görev alamamasıdır. Bu sistemde yasama erki parlamentoya, yürütme erki ise halk tarafından seçilen başkana aittir. Yasama ve yürütme erkleri birbirinden bağımsız sayılıp, aynı kişiler aynı anda her iki erkte görev yapamamaktadır (Atar, 2017: 165). Dolayısıyla başkanlık sistemi katı ayrılığa dayandığı için yasama ve yürütme erklerinin ayrılığı erklerin yalnızca birbirinden bağımsız olması manasına gelmemekte; birbirlerinin çalışma alanlarında bulunmaması gerektiği sonucunu da çıkarmaktadır (Lijphart, 2014: 158). Örnek olarak ABD başkanı seçilen kişinin parlamento üyeliği bulunuyorsa bu görevinden çekilmesi gerekmektedir. Başkan da ona karşı sorumlu olan bakanlarını parlamento dışından seçmek durumundadır. Keza parlamento üyeleri de idari görevler kabul edemez; yürütme organı içerisinde bulunamaz ve memurluk yapamazlar (Gözler, 2016: 234).

Başkanlık sistemindeki diğer bir asli özellik ise yukarıda ifade edildiği üzere yürütme organı olan başkan, yasama güvenine ihtiyaç duymaz (Anayurt, 2019: 403). Parlamenter sistemin tersine başkanlık sisteminde ne yürütme yasamayı dağıtabilir ne de yasamanın yürütmeyi düşürmesi mümkündür (Odyakmaz, v.d., 2012: 230; Çok sıra dışı bir durum olmadığı müddetçe parlamento tarafından başkan istifaya zorlanamaz (Akçalı, 2016: 72). Başkan, parlamentoya karşı sorumlu değil; onu bu göreve getiren halka karşı sorumludur (Gözler, 2016: 233). Parlamento yalnızca suç işleyen bir başkan için suçlandırma(impeachment) yoluna gidebilmektedir. Ancak suçlandırılmış bir başkan hakim karşısında yargılanması sonucunda mahkum olursa görevden alınabilir (Metin, 2017: 40). İmpeachment, özellikle saf başkanlık sistemine göre hukuki bir sorumluluk aracıdır, siyasi sorumluluk sayılamaz. Bazı başkanlık sistemlerinde ise bu durumun istisnası olarak siyasi sebeplerle bağlantılı güven oylaması ve impeachment aracının uygulandığı görülebilmektedir. Örneğin Latin Amerika ülkelerinden Arjantin’de başkana bağlı ancak parlamentoya karşı da sorumlu ve güvensizlik oyu ile düşürülebilen bir kabine başkanlığı oluşturulmuştur (Özmen, 2019: 39).

Tali özelliklerden ilki başkanın yasamayı feshedememesidir (Alkan, 2013: 28). Başkanlık sisteminde yasama erki özerk ve güçlü bir kurumdur. Parlamentosunun bu gücünün kaynağı seçim ve anayasal yetkililerdir. Parlamento bağımsız bir organdır, feshi söz konusu olamaz (Kaboğlu, 2011: 128). Öyleki bu sistemde nasıl parlamento güvensizlik oyu vererek yürütmeyi düşüremiyor ise yürütmenin sahibi başkanın da parlamento fesih hakkı bulunamaması doğaldır. Bu durum yasama ve yürütme erklerinin bağımsızlığının mantıksal sonuçlarından biridir (Gözler, 2016: 234).

Bir diğer tali özellik, başkanın ve bakan sayılan sekreterlerin parlamento faaliyetlerine katılmamasıdır (Ersöz, 2015: 9). Bunun yasama ve yürütmenin katı ayrılığının bir özelliği olarak iki önemli sonucu bulunmaktadır: ilki başkanın kanun teklif etme yetkisi bulunmamaktadır. Diğeri ise parlamentoda yapılan tüm oylamalarda hem başkanın hem de bakanların oy kullanma ve görüş belirtme yetkileri yoktur (Bilir, 2017: 51-52). Ayrıca başkan; parlamentosunun toplanmasına engel olma, toplanan parlamentosunun faaliyetlerini durdurma ve parlamentosunun tatile girmesini

sağlama gibi yetkilere sahip değildir. Parlamento kendi kararları doğrultusunda toplanabilir ve istediği gibi çalışabilmektedir (Gözler, 2016: 234).

Başkanlık sisteminde, yargı erki de yürütme ve yasama kuvvetlerinden ayrılmakta; (Gözler, 2016: 238) bağımsızlık ve tarafsızlık ilkeleri doğrultusunda şekillenmektedir. Bu bağlamda yargı erkinin ana görevi, yürütme ve yasama erklerinin aldığı kararları ve onların faaliyetlerini bağımsız ve tarafsız biçimde denetlemektir. Dolayısıyla amaç, yargı erkine mensup üyelerin belirlenmesinde yürütme ve yasama erklerinin yetkileri arasındaki dengeyi kurmaktır. Hakikaten başkanlık rejiminin olduğu ülkelerde genel anlamda yüksek mahkeme ve temyiz mahkemeleri üyeleri başkanın teklifi ve parlamento onayı ile göreve gelmektedir. Yarı başkanlık ve parlamenter sistemlerde bu durum görülemez (Bozlağan, 2016: 57-58). ABD’de ise hakim ve savcıların yaklaşık olarak yarısını halk seçmektedir. Bu da sistemin demokratik yönetim anlayışını pekiştirmektedir (Fendoğlu, 2015: 171).

Başkanlık sisteminin bir başka özelliği, yasama ve yürütme erkleri arasındaki ilişkiyi azaltmak üzere geliştirilen denge ve kontrol (checks and balances) mekanizmasıdır (Atar, 2017: 165). Bu mekanizma daha çok ABD başkanlık sistemine özgü bir durumdur. Erklerin işlevlerini yürütürken bazen birbirlerini denetleyerek, bazen de ortak çalışmalarla ve iradelerle üretim yapma özelliklerini belirginleştirmektedir (Boyunsuz, 2017: 170). Yasama, yargı ve yürütme organlarının hiç biri diğer organa nazaran daha öncelikli sayılmadığından yetkilerini kötüye kullanmalarının engellenmesi gerekir. Fren ve denge mekanizması, bunun teminatının bir gereğidir (Akçalı, 2016: 70). Bu durum, ABD başkanlık sisteminin de en önemli özelliği kabul edilmektedir. Başkanlık sistemi zannedildiğinin tersine sistemin merkezine başkanın alındığı bir hükümet modeli değildir. Erkler arasındaki gücün paylaşılması yoluyla eritilmesine yardım etmektedir (Bilir, 2017: 41). Başka bir ifadeyle ABD örneği pratikte erkler ayrılığına değil erklerin işbirliğine dayanmaktadır (Fendoğlu, 2019: 521).

Fren ve denge sistemindeki temel amaç, devlet idaresinde koordinasyonu ve işbirliğini tesis etmek üzere her bir erkin diğerlerinin işlevlerine belirli ölçülerde katılımını sağlamak ve erkleri dengeleyerek erklerin kendi alanlarında oluşan keyfi

uygulamalarına son vermektir. Öncelikle başkanın bakanları atama yetkisi olmak üzere bir çok atamasının senato onayına sunulma şartı, başkanın hazırladığı bütçenin Kongre onayına tabiiyeti, senatonun başkan tarafından yapılan antlamaları onaylaması ve başkanın kongre kararıyla azledilmesi parlamentonun başkana karşı olan fren ve denge mekanizmaları arasındadır. Başkanın parlamento üzerindeki araçları parlamentoya kanun tavsiyesi, bazı kanunları veto yetkisi ve olağan üstü durumlarda kongreyi toplantıya çağırma yetkisidir (Erdoğan, 2017: 210).

3.3.2. Başkanlık Sisteminin Güçlü Yanları

Başkanlık sistemi istikrarlı ve güçlü bir yönetim yapısı sağlamaktadır: Başkanlık sisteminde yürütme tek başlı olduğu için devlet hükümet ayrışması meydana gelmemektedir. Ayrıca başkan belli bir süre için seçilmekte ve parlamento tarafından görevine son verilememektedir. Bu iki etken güçlü ve istikrarlı bir idarenin tesis edilmesinde önemli rol oynamaktadır (Yıldız, 2015: 4). Nitekim başkanlık sisteminde parlamenter sistemdeki gibi ne iç ve dış politika belirlenmesinde çift başlılık ne istikrarsız koalisyon hükümetleri ne de devlet başkanı ve başbakan seçimlerindeki kaoslar söz konusudur. Başkanlık sistemi parlamento üyeleri arasında değişimler yapılarak hükümetlerin düşürülmesinin mümkün olmadığı ve manipülasyonlara karşı daha duyarsız bir sistemdir (Avcı, 2015: 306). Yine başkanın ne kadar süre yönetimde kalacağını bilmesi de korkmadan politikasını uygulamasını sağlayacaktır (Gözler, 2016: 144). Çünkü başkan, parlamentonun güvensizlik oyu ile düşürülme tehlikesi yaşamadığından görev yaptığı sürece iç dengeleri gözetip parti baskılarına kapalı yaşayacak milletvekilleri de başkanı düşürme gibi bir çabaya giremeyecektir. Dolayısıyla hükümet krizleri oluşmayacaktır (Bilir, 2017: 64).

Başkanlık sistemi daha demokratik bir yönetim imkanı sunmaktadır: Başkanlık sisteminde yasama ve yürütmenin birbirinden bağımsız olmasıyla yasamanın tümüyle parlamentoya ait yürütmenin ise başkanın elinde olması sorumluluk ve hesap verebilirliği belirginleştirmektedir (Ersöz, 2015: 13). Bunun sonucu olarak sorumluların kimliği kesinleşmiştir. Yürütmenin ve yasamanın icraatlarının aksamasında yürütmenin mi yasamanın mı kabahatli olduğu açıktır. Bu nedenle halk tepkisini rahatlıkla ortaya koymaktadır. Ayrıca yürütme organının yasama organını

feshedememesi, milletvekillerinin de daha özgür karar vermelerini sağlayacaktır (Özdemir, 2019: 144). Başkanlık sistemindeki erklerden herhangi birinin diğeri üzerinde egemenlik veya baskı kuramaması; bu sistemin diğeri sistemlere nazaran demokratik niteliğini artıracaktır (Akçalı, 2016: 68).

Başkanlık sistemi etkin ve hızlı bir karar verme kapasitesine sahiptir: Bu sistemde parlamenter sistemdeki gibi yürütme organı kurul halinde karar almadığı için (Al, Hamza, 2020: 25) başkan tek başına daha çok inisiyatif kullanabileceğinden hızlı biçimde kararlar alacak ve çalışma etkinliği artacaktır (Bilir, 2017: 65). Yine başkanlık sistemindeki dar bölge seçim sistemi yardımıyla seçmenler ile adaylar arasındaki iletişim güçlenecek ve vatandaşların istekleri daha hızlı biçimde karşılık bulacaktır. Siyasi partiler ise bunun sonucunda daha titiz davranmak durumunda kalacak ve parlamento yapısı daha kaliteli hale gelecektir (Özdemir, 2019: 232).

Başkanlık sisteminde yasama ve yürütme organları arasında karşılıklı işbirliği ve uyum gelişmiştir: bu sistemde yasama ve yürütme arasında karşılıklı bir sorumluluk söz konusu olmadığı gibi aralarında bir hiyerarşik ilişki de bulunmamaktadır. Bu durumda yasama ve yürütmeden beklenen birbirleri ile pazarlık yapması, ortak bir anlayışa gitmesidir. Böylece organlar arası karşılıklı işbirliği ve uyum gelişirken güçler ayrılığının sağladığı bölünme de uzmanlaşmayı kolaylaştırarak idareyi etkin hale getirecektir (Akçalı, 2016: 68-69). Yalnızca yasama görevine odaklanan parlamento üyeleri, yürütmenin telkinleriyle yasalar yapmak yerine tüm olumlu ve olumsuz sonuçları düşünerek popülist olmayan yasalar çıkaracaklardır. Sadece yürütmeye odaklanan bakanlar ise parlamentoya giremedikleri için seçmen ve seçim baskısından uzaklaşarak etkin bir yürütme için görev yapacaklardır (Avcı, 2015: 110).

Başkanlık yarışı parlamento dışındakilerin katılımına açıktır: Başkanlık seçimlerine herhangi bir siyasi partiyle özdeşliği olmayan, siyasi ve idari herhangi bir deneyimi bulunmayan, kişisel bilgisi ve başarısıyla, mesleki donanımıyla ve hatta karizmatik kişiliğiyle yükselen kişiler katılabilmektedir. Bunlar kendi çabalarıyla parti desteğine ihtiyaç duymadan başkanlık yarışında yer alabilirler (Bilir, 2017: 66-67).

3.3.3. Başkanlık Sisteminin Zayıf Yanları

Başkanlık sistemi çifte meşruiyet sorunu yaratabilir ve siyasi krizlere neden olabilir: Başkanlık sisteminde yürütmenin yasamadan doğmaması, yasama ve yürütmenin katı biçimde ayrılması ve bu iki erkin meşruiyetinin kaynağının da halk olması her iki erkin meşruiyetlerini artırıp güçlendirmektedir. Ancak bu durum yasama ve yürütme arasında çifte meşruiyet sorununu da beraberinde getirmektedir (Al, 2020: 27). Yasama ve yürütmenin çoğunluğu farklı partilerden oluşması halinde her iki erk de halk kanalıyla geldiğini dolayısıyla meşruiyetini halka borçlu olduklarını dile getirip iş birliğinden kaçınabilmektedir. İki erk de iktidar mücadelesinde ayak diretirlerse sistem tamamen tıkanmaktadır (Gözler, 2016: 240). Bu durum özellikle de başkanın halka sunduğu vaatleri uygulayabilmesi için gereksinim duyduğu yasal düzenlemeleri parlamentodan çıkaramadığı zamanlarda belirginleşmektedir (Bilir, 2017: 69). Krizler ortaya çıktığı takdirde demokratik yöntemlerle çözüm olanağı imkânsızlaşır. Çünkü parlamenter sistemdeki gibi güven oylaması, birbirlerini fesih yetkisi ve erken seçim imkânı gibi yöntemler yoktur. Tıkanıklıkların demokratik yöntemlerle giderilemediği durumlarda sistem bütünüyle istikrarsızlığa sürüklenmektedir. ABD dışında bu tür krizler ya yasama erki devre dışı edilerek ülkeyi yürütmenin çıkardığı kararnamelerle yöneterek ya da ordunun yönetime el koymasıyla aşılmaya çalışılmaktadır (Akçalı, 2016: 69).

Başkanlık sistemi yapı gereği katıdır: Başkan sadece vatan hainliği, rüşvet, yolsuzluk gibi sınırlı sayıdaki hukuki nedenlerle bağlantılı olarak görevinden alınabilir. Seçilen başkanın beceriksizliği ve yeteneksizliği ne kadar ortaya çıkarsa çıksın süresi bitmeden görevinin sonlandırılması mümkün değildir (Ersöz, 2015: 14). Çünkü parlamento ve başkan belirli sürelerle görevini yürütmektedir. Seçilen bir başkan daha sonra halkın güvenini ve desteğini kaybetmiş olsa bile görevine son verilmesi mümkün değildir. Ayrıca başkanla birlikte görevde olan parlamento da başkanla uzlaşmaya gitmezse başkanın parlamentoya karşı herhangi bir yaptırımını söz konusu olamaz. Sistem ise bir sonraki seçimlere kadar tıkanma tehlikesi yaşayabilir (Gözler, 2016: 240).

Başkanlık sistemi siyasi kutuplaşmalara neden olabilir: Bu sistem kazananın herşeyi kazandığı kaybedenin her şeyi kaybettiği bir tür toplam sıfır oyununa yol açabilmektedir. Buna neden olan durum ise başkanlık makamının tekçi, bölünemeyen ve bir seçim dönemi boyunca iktidarda kalan yapısıdır. Başkanlığı kaybedenler, parlamenter sistemdeki gibi parlamentoda muhalefet olarak dahi kalamazlar (Bilir, 2017: 69-70). Kaybeden başkan adayları bile belki hiç gündem konusu olamayacaktır. Kazanan başkan ise kendi politikasını uygularken toplumun taleplerini görmezden gelerek toplumun geniş bir kesiminin tercihlerinin üstünü kapatabilir (Avcı, 2015: 112). Çünkü koalisyon aracılığıyla iktidar paylaşımı olamayacağı için toplumun daha küçük gruplarının menfaatlerine duyarsız hale gelecek ve sistem demokrasinin gelişimini engelleyecektir (Al, 2020: 28). Sonuç olarak başkanlık sisteminde tamamen dışlanan kaybedenler ve kazanan başkan arasında ilişki kurma ihtiyacı yoktur. Bu nedenle gerilimler ve siyasi kutuplaşmalar artacaktır (Gözler, 2016: 240).

Başkanlık sistemi temsilde adaletsizlik yaratabilir: Başkanlık sisteminde seçimlerde çoğunluğun oyunu alarak kazanan başkan, kendi yürütme ekibini kendisi belirlerken diğer adaylar saf dışı kalarak yürütme üzerinde herhangi bir etkiye sahip olamayacaktır. Buna ilave olarak başkanlık sistemi çoğunlukçu bir sistem olduğu için güçlü olmayan küçük partiler sistem dışına atılmaktadır (Özdemir, 2019: 146-147). Çoğunluğun oyunu alanlar yürütme üzerinde yüzde yüz temsil gücünü elde ederken kaybeden adaylar temsil imkanına sahip olamayacaktır. Oysaki parlamenter sistemde tek bir partinin hükümeti kuracak çoğunluğu elde edemediği durumlarda iktidar paylaşımına ve koalisyonlara gidilebildiğinden başkanlık sistemindeki kazananın herşeyi kazandığı kaybedenin ise herşeyi kaybettiği durum, parlamenter sistemde söz konusu değildir. Parlamenter sistem, koalisyonda yer almayanların parlamentoda sahip oldukları sandalye sayısı kadar yasama organında muhalefet olanağı elde edebildiği bir sistemdir (Bilir, 2017: 70). Bu açıdan başkanlık sistemi temsil açısından daha adaletsiz bir konum teşkil edecektir.

Başkanlık sistemi iktidarın kişiselleşmesi tehlikesi taşımaktadır: Halkın seçimleriyle göreve gelen ve süresi bitmeden görevden alınamayan bir başkan; devleti, hükümeti ve tüm halkı temsil ettiği inancına kapılabilir. İktidarını kişisel çıkarları

doğrultusunda kullanabilir (Gözler, 2016: 240). Başkanlık sisteminde başkanın ve bakanların parlamentoya karşı sorumluluğu yoktur. Bakanların da yalnızca başkana karşı sorumlulukları vardır. Bu sebeplerle doğal olarak başkanın, aşırı güçlenmesi sonucu diktatörleşmesi riski söz konusudur (Al, 2020: 27-28).

3.4. Yarı Başkanlık Hükümet Sistemi

Parlamente ve başkanlık hükümet sistemlerinin birbirine eklemlendiği, cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçildiği parlamenter sistemler, yarı başkanlık sistemi olarak adlandırılmaktadır. Yarı başkanlık sistemi karma (hibrit) bir hükümet modelidir. Fransız modeli olarak da bilenen yarı başkanlık sistemi, başkanın halk tarafından seçilmesi dışında parlamenter sistemin işleyişinin geçerli olduğu bir sistemdir (İba, 2017: 162). Nitekim yarı başkanlıktaki yürütme erkinin parlamentoya karşı siyasi sorumluluğu bulunmayan halkoylamasıyla gelen cumhurbaşkanı ve başbakan tarafından oluşturulan ikili(düalist) bir yapısı vardır (Ertaş, 2019: 174). Bu sistemde cumhurbaşkanının idari yetkileri olmasına rağmen siyasi sorumluluğu yoktur.

Yarı başkanlık sisteminin ortaya çıkmasını sağlayan daha çok parlamenter ve başkanlık sistemlerindeki konjktürel ihtiyaçlardır (Alkan, 2013: 143). Yarı başkanlık sistemi, parlamenter sistemlerdeki yürütme organının istikrarsız oluşu ile başkanlık sistemlerindeki yasama ve yürütme erklerinin kilitlemesi gibi sorunların çözümlenmesi için ortaya atılmış bir hükümet rejimidir (Özmen, 2019: 54). Dünya ülkelerinin o gün ki siyaset ve idare şartlarına uygun biçimde genellikle bir hükümet buhranından kurtuluşun yolu olarak proje haline getirilmiştir. Böylece yarı başkanlık sistemine 1919'da Almanya ve Finlandiya, 1929'da Avusturya, 1937'de İrlanda ve İzlanda, 1950 de tekrar Avusturya, 1976'da Portekiz geçmiştir. Günümüzde ise 1962'den beri Fransa olmak üzere, Avusturya, Portekiz, İzlanda, Finlandiya, İrlanda, Sri Lanka ve Rusya gibi Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde uygulanmaktadır (Elgie, 2011: 10-12; Fendoğlu, 2015: 120).

Fransa'da kuvvetler ayrılığı ilkesi ilk olarak 1791 Anayasası ile başlatılmış olup bu anayasayla beraber Fransa şimdiye kadar beş farklı cumhuriyet dönemi geçirmiştir (Özdemir, 2019: 151). Sırasıyla meclis hükümeti sistemi, anayasal

monarşi, başkanlık sistemi, parlamenter hükümet sistemlerini tecrübe etmiştir (Şencan, 2017:29). Son cumhuriyet döneminde ise ikinci dünya savaşının ardından Cumhurbaşkanına daha fazla yetkiler veren parlamenter ve başkanlık sistemi arasında melez bir hükümet anlayışını yansıtan anayasaların dünya genelinde yükselmesiyle (Polater, 2014: 143). Fransa da ülke içerisinde meydana gelen sorunları çözmeye kavuşturmak, siyasi istikrarı sağlamak ve sömürgelerde oluşan problemleri gidermek adına yarı başkanlık sistemine geçmiştir (Şencan, 2017: 33).

Akademik olarak yarı başkanlığı ilk kez kullanan kişi Maurice Duverger olmuştur. Bu kavramı 1951’de Weimar Almanyası’nın hükümet sistemini anlatırken kullanmıştır. Duverger 1980’deki makalesinde ise 5. Fransız Cumhuriyeti ve Weimar Almanyası’yla beraber Finlandiya, İrlanda, İzlanda, Avusturya ve Portekiz sistemini de yarı başkanlık şeklinde tanımlamaya gitmiştir (Özmen, 2019: 51).

3.4.1. Yarı Başkanlık Sisteminin Temel Özellikleri

Yarı başkanlık sisteminin geçerli olduğu ülkelerde parlamento ve devlet başkanı hükümeti denetlemek için birlikte görüşüp ortak hareket etmektedir. Hükümet kendi başına devlet başkanının ya da parlamentonun bir memuru sayılamaz (Özer, 2010: 80).

Yarı başkanlık sisteminin en önemli özelliği yürütme organının yetkilerinin ikili olarak devlet başkanı ve başbakan veya kabinesi arasında paylaştırılmasıdır. Yarı başkanlık sisteminin bazı özellikleri onu parlamenter hükümet rejimine bazı özellikleri, başkanlık hükümeti rejimine yaklaştırmaktadır. Başkanlık sistemine yaklaştıran niteliği devlet başkanının sabit bir görev süresi için halk seçimleriyle göreve gelmesidir (Akçalı, 2016: 95). Parlamenter sisteme yaklaştıran özelliği ise yürütme organının düalist yapısıdır. Yürütme görevini yerine getiren seçilmiş bir devlet başkanı yanında parlamento güvenine tabi olan bir başbakan ve bakanlar kurulunun bulunmasıdır (Ersöz, 2015: 16). Ayrıca meclis seçimleriyle devlet başkanlığı seçimleri aynı tarihlerde yapılamaması da parlamenter sisteme yaklaştırmaktadır. Portekiz, Rusya ve Fransa gibi üç yarı başkanlık örneğinde de bu durum geçerlidir (Özdemir, 2019: 190).

Bu sistemin bir diğer özelliği, yürütme organına katılan devlet başkanının ve bakanlar kurulunun sorumluluk, hesap verebilirlik ve meşruiyet açısından birbirleri

arasında eşitlik olmamasıdır (Özer, 2010: 82-83). Devlet başkanı; dış politikadan ve kurumların genel faaliyetlerinden sorumlu, önemli anayasal yetkileri elinde bulunduran bir siyasi güce sahip makamı temsil eder. Yani parlamenter sistemdeki gibi sadece sembolik yetkileri yoktur. Ülke idaresindeki en etkili aktördür. Ayrıca bu sistemde devlet başkanı partiler üstü ve tarafsız değildir. Göreve gelen başkanın partisiyle ilişkisi kesilmemektedir. Parlamente ya da kendi partisine karşı siyasi sorumluluğu bulunmamaktadır. Sorumluluğu yalnızca halka karşıdır. Bu haliyle başkan siyaset içi bir konumdadır (Akçalı, 2016: 95). Devlet başkanının parlamente ya da fesih yetkisi bulunmaktadır. Olağan üstü durumlarda parlamente ya da devre dışı bırakılma gücüne sahiptir. Kendi isteğiyle bakanlar kuruluna başkanlık edebilir ve kendi kararlarını bu kuruldan geçirebilmektedir. Yani bakanlar kurulunun başına geçerek parlamente ya da etkisi altına alabilmektedir (Fendoğlu, 2015: 119-120). Üst düzey kamu görevlilerini atama yetkisi vardır. Bu sistemde devlet başkanı yardımcılığı gibi bir kurum yoktur.

Yürütme erkinin devlet başkanı dışındaki kısmı yani hükümet ise halkın seçtiği parlamento içerisinde çıkmaktadır (Akçalı, 2016: 96). Yürütme erkinin diğer kanadı olan hükümetin parlamente ya da karşı siyasi sorumluluğu bulunmaktadır. Kabine parlamentonun güvenoyuna tabidir ve parlamentonun çoğunluğunun desteğine gereksinim duymaktadır (Bilir, 2017: 28-29). Bu sistemde güvenoyu mekanizması ile hükümet düşürülebilir. Yalnızca Rusya'daki gibi örneklerde bu durum anayasa aracılığıyla zorlaştırılmıştır (Özdemir, 2019: 190). Yani başkanlık sistemindeki gibi sabit bir görev süresi yoktur, hükümetin sürekliliğini parlamento belirlemektedir.

Yarı başkanlık sisteminde devlet başkanı, parlamento çoğunluğunu sağlayabilen kişiyi başbakan olarak atamaktadır. Parlamento güvenine sahip olan bir kabine, devlet başkanına değil parlamente ya da bağlıdır. Bu sistemde devlet başkanı ve kabine ilişkisi eşitler arasındaki bir alışverişe benzetilebilir. Eğer parlamento çoğunluğuyla devlet başkanının görüşleri uyuşuyorsa veya devlet başkanı meclisteki çoğunluk partisinden lideri konumdaysa hükümet devlet başkanının komutasında sayılmaktadır. Yarı başkanlığın yönü bu durumda tam başkanlık rejimine evrilmektedir (Sartori, 1997: 166-174; Ataöv, 2011: 178). Fransa yarı başkanlığında devlet başkanının başbakanı

görevden alabilme yetkisi olmamakla birlikte hükümetin yalnızca parlamentoya karşı bir sorumluluğu varken; Rusya ve Portekiz yarı başkanlık sistemlerinde devlet başkanı, başbakanın görevini sonlandırabilmektedir. Ayrıca bu ülkelerde hükümetin bir yandan parlamento ve bir yandan da devlet başkanına karşı siyasi açıdan sorumluluğu bulunmaktadır (Özdemir, 2019: 191).

Yarı başkanlık sisteminin parlamenter sistemlerden bir diğer farkı, devlet başkanının tek başına yapabileceği bazı işlemlerin olmasıdır (Elgie, 2011: 13). Burada devlet başkanının bazı işlemlerinde karşı imza kuralı geçerli değildir. Bir diğer farklı özellik ise devlet başkanının bakanlar kurulu işlemleri üzerindeki yetkisinin yalnızca biçimsel olmamasıdır. Devlet başkanı istese bu işlemleri imzalamama hakkına sahiptir (Bilir, 2017: 29-30).

Devlet başkanını halk seçmesine rağmen yetkileri daha çok sembolik ve önemli nitelikler taşıyorsa veya çok büyük yetkilere haiz olmakla birlikte o ülkenin anayasasal koşulları ve siyasi geleneği nedenleriyle devlet başkanının yetkilerini kullanması mümkün değilse; böyle durumlarda sistemin yarı başkanlıktan çok parlamenter sistem olarak kabul edilmesi gerektiği ileri sürülmektedir. Avusturya, İzlanda ve İrlanda bu tür parlamenter rejimlerin bir örneğidir. Öyleyse bir hükümet sisteminin parlamenter mi yarı başkanlık mı olduğu, o ülkenin anayasasının devlet başkanına ne ölçüde yetkiler tanıdığına ve bu yetkileri devlet başkanının kullanıp kullanmadığına bakılması gerekmektedir (Atar, 2017: 168).

3.4.2. Yarı Başkanlık Sisteminin Güçlü Yanları

Yarı başkanlık sistemi devlet başkanının çok fazla otoriterleşmesini engellemektedir: Yarı başkanlık sisteminde de parlamenter rejimlerde olduğu gibi yürütme tek bir kişinin elinde toplanmamış; aksine yürütme devlet başkanı ve hükümet arasında paylaştırılmıştır. Yarı başkanlığın bu çift başlılık yönü, devlet başkanının başkanlık sistemine nazaran otoriterleşme ihtimalini azaltmaktadır (Özdemir, 2019: 196).

Yarı başkanlık sistemi dengeli bir yönetim sağlar: Yarı başkanlık sisteminde devlet başkanı, başkanlık sistemindeki gibi halk tarafından seçimle göreve gelmekte ve yine halk tarafından görevinden ayrılmaktadır. Bu özellik devlet başkanının

yalnızca halka karşı sorumlu olduğunu ve halk istemedikçe görevinin sonlanamayacağını, dolayısıyla devlet başkanına belirli bir süre görevini ifa etme olanağı tanımaktadır. Yani devlet başkanlığı makamı, parlamenter sistemdeki gibi sembolik yetkilerle değil güçlü anayasal yetkilerle donatılmıştır. Yine yürütmenin diğer kanadı olan başbakan ve bakanlar kurulu ise yasama organına karşı siyasi açıdan sorumlu olduğu için devlet başkanının bu güçlü yapısını kırarak idarenin yönetimini yumuşatacaktır (Sartori, 1997: 166-170). Bu durum yarı başkanlık sistemini parlamenter sisteme göre daha istikrarlı bir yapıya kavuşturmuştur.

Yarı başkanlık sistemi daha esnekler: Yarı başkanlıkta yürütmenin düalist yapısı, devlet başkanı ve parlamento arasındaki uyumsuzlukları ve krizleri sonlandırmaktadır. Özellikle devlet başkanının elindeki parlamentoyu fesih yetkisi, parlamentoya daha sakin bir ortam getirecektir (Yazıcı, 2011:109). Parlamentoya karşı sorumlu bir başbakanın olmasında bazı koşullarda gereksinim duyulabilecek esnekliği kazandırmaktadır (Akçalı, 2016: 104).

Yarı başkanlık sisteminde toplam sıfır oyunu çok geçerli değildir: Başkanlık sistemindeki kazananın her şeyi kazandığı kaybedenin tümüyle kaybettiği durumlar, yarı başkanlık sisteminde pek yaşanmamaktadır. Şöyle ki parlamentoda yeterli çoğunluk hükümeti oluşturmada yetersiz kaldığında diğer partilerde yürütmeye ortak olabilmektedir. Bu durum yalnızca temsil açısından avantajlı sayılmaktadır (Özdemir, 2019: 196).

Yarı başkanlık daha demokratik sayılabilir: Parlamenter sistemde yürütme organını parlamento belirlemesine rağmen yarı başkanlık sisteminde yürütmenin bir kanadını doğrudan halk kendisi seçmektedir. Doğal olarak yarı başkanlık sisteminde devlet başkanının meşruiyetinin kaynağı halktır. Demokrasinin güçlenmesini sağlamaktadır.

3.4.3. Yarı Başkanlık Sisteminin Zayıf Yanları

Yarı başkanlık sistemi bazı durumlarda katıdır: Bu sistemde devlet başkanının meşruiyetini ya da popülaritesini kaybetmesi durumunda hükümetin ve parlamentonun devlet başkanının hukuki varlığını sonlandıracak yetkileri bulunmamaktadır. Tam tersi yürütmenin diğer kısmı olan hükümetin parlamento tarafından görevini sonlandıracak

mekanizmalar mevcuttur (Yazıcı, 2011: 108). Devlet başkanının görev süresinin sabit olmasına karşılık hükümetin görev süresinin değişmesi, sistemdeki esnekliği azaltacak ve katılık yaratacaktır. Dolayısıyla devlet başkanı otoriterleşme riski taşımaktadır (Elgie, 2011: 15; Özdemir, 2019: 198).

Yarı başkanlık sistemi kimi zaman anlaşmazlıklara sebep olabilir: Yarı başkanlık sistemi parlamenter ve başkanlık sistemlerinin zayıflıklarını da içinde barındırabilir. Şöyle ki yürütmenin iki başlılığına bağlı olarak anlaşmazlıklar ve krizler çıkabilir (Özmen, 2019: 60). Yürütmenin her iki kanadının ve parlamento çoğunlunun aynı partiden olması en sorunsuz pozisyon sayılabilir. Fakat aynı siyasi eğilim söz konusu değilse ciddi sorunlar ve gerginlikler yaşanabilmektedir (Akçalı, 2016: 104).

Yarı başkanlık sisteminde devlet başkanı tarafsız değildir: Yarı başkanlık sisteminde devlet başkanının yetkisinin kaynağı halktır. Halkın karşısına çıkma ve halktan yetki almanın yolu da siyasi partiler aracılığıyla gerçekleştirildiği için devlet başkanının tarafsız olabileceği düşüncesi mümkün değildir (Ersöz, 2015: 16). Devlet başkanı yetkisini kullanırken belli bir siyasi eğilimin düşüncelerini de yansıtabilir.

Yarı başkanlık sistemi meşruiyet krizine yol açabilir: Yarı başkanlıkta yürütmenin bir kanadı olan devlet başkanı ve parlamento doğrudan halk tarafında seçilirken yürütmenin diğer kanadı olan hükümet ise parlamento içerisinde dolaylı olarak halk tarafından belirlenmektedir. Bu durum seçimle iş başına gelenler açısından meşruluk sorununa yol açmaktadır (Özdemir, 2019: 197). Bunun yaşanmasına neden olabilecek en önemli faktör ise rekabettir. Bu rekabet sonucunda başbakan ve başkan arasında siyasal manevra ve etrikalar devreye girecek ve ikisinin politikaları farklılaşarak karar alma süreçleri tıkanacaktır (Gezici, 2018: 68). Başkanlık sisteminde çifte meşruiyet sorunu başkan ve parlamento arasında yaşanırken yarı başkanlıkta yürütmeyi paylaşan devlet başkanı, başbakan ve kabinesi arasında gerçekleşmektedir. Meşruiyet iddiası ancak parlamentodaki etkin çoğunluk ile devlet başkanını seçen çoğunluk farklı siyasi görüşlere sahipse çatışmalara sebep olmaktadır. Başkanlık sistemindeki çifte meşruiyet sorunu sistemin tamamen çökmesiyle sonuçlanırken yarı başkanlıkta yalnızca hükümet krizleri baş göstermektedir. Çünkü yarı başkanlık sisteminde devlet başkanının elindeki parlamentoyu fesih silahı, çatışmaları

yumuşatarak sistemin tamamen çökmesini engelleyip çözme fırsatı sunmaktadır (Yazıcı, 2011: 110).

3.5. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Özellikleri

Türkiye’de hükümet sistemi tartışmalar uzun bir süre gündemde kalmıştır. Özellikle 1980 darbesinden sonra cumhurbaşkanı seçiminin sancılı şekilde gerçekleşmesi bu tartışmaları alevlendirmiştir. Bu dönemde cumhurbaşkanı seçilen Özal’ın siyasi parti lideri olması önemli bir dönüm noktası olmuş ve hükümet sisteminde kökten değişime gidilmesi yönündeki tartışmaların önünü açmıştır. 2007 yılında parlamentoda cumhurbaşkanlığı seçimi sırasında ortaya çıkan kriz ortamı ve sonrasında cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesine yönelik yapılan referandumu halkın onaylaması Türkiye’de başkanlık sistemine yönelmedeki en önemli adım olmuştur (Gül, v.d. 2017:113).

Başkanlık sistemine yönelik ilk resmi adımlar MHP ve AKP’nin 2016’daki uzlaşısıyla gerçekleşmiştir. 10 Aralık 2016 tarihinde MHP ve AKP 21 maddeden oluşan anayasa değişikliğine ilişkin bir kanun teklifini parlamentoya vermiştir. Parlamento görüşmeleri neticesinde 21 madde 18 maddeye düşürülmüştür. Nihayet bu görüşmeler 21 Ocak 2017’de parlamentoda kabul edilmiştir. 10 Şubat 2017’de cumhurbaşkanınca onaylanan 6771 sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” meclis üye tamsayısının üçte ikisinin oy çokluğunu karşılamadığı için cumhurbaşkanı tarafından halk oylamasına sunulmuştur (Coşkun, 2017: 6-7).

Böylelikle anayasanın 18 maddesinin değiştirilmesi 16 Nisan 2017’de yapılan halk oylamasının sonucuyla kabul edilmiş ve yeni bir hükümet sistemine geçilmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi şeklinde adlandırılan bu yeni sistem, Türkiye’nin yönetim sistemindeki aksaklıkları giderme, hükümeti oluşturma aşamasında ortaya çıkan krizleri engelleme ve hukuki yönetim anlayışını güçlendirmek adına mühim bir değişim olarak kabul edilmektedir. Nitekim rasyonel bir tercih olan bu yeni model, yürütme ve yasama organlarını değiştirmekle, yargı organında düzenlemelere gitmekle, askeri yargıyı kaldırmakla, yasama ve yürütmenin seçimlerini yeniden düzenlemekle, cumhurbaşkanına kararname çıkarma yetkisi vermekle yeni bir anlayışı

beraberinde getirmiştir. Böylelikle Türkiye'nin 1976 tarihinden beri süren parlamenter hükümet sistemi sonlandırılarak köklü bir dönüşüm gerçekleştirilmiştir.

2017 anayasa değişikliğiyle oluşturulan bu radikal değişim, temelde daha güçlü, etkin ve istikrarlı bir yürütme organı oluşturma fikrinden kaynaklanmaktadır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle yasama, yürütme ve yargı erkleri arasındaki fren ve denge mekanizmaları bu hedef doğrultusunda tasarlanmıştır (Doğan ve Geyik, 2020: 31).

2017 sonrası kabul edilen Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yasama, yürütme ve yargı erklerinin başkanlık sistemindeki gibi sert biçimde ayrılması önemli bir kıstastır. Bu nedenle cumhurbaşkanlığı sistemi ana hatlarıyla tıpkı başkanlık sistemi gibi dizayn edilmiştir. Başkanlık sisteminde devletin başını temsil eden devlet başkanı başkan olarak geçerken cumhurbaşkanlığı sisteminde ise devlet başkanı kavramı cumhurbaşkanı şeklinde isimlendirilmiştir. Bu kavram eski sistemdeki varlığını korumaktadır. Ancak yeni sistemde cumhurbaşkanı lehine görev ve yetkiler genişletilmiştir (Özdemir, 2019: 215).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi anayasal sistemde cumhurbaşkanına hakimiyetini pekiştirecek önemli yetkiler tanımıştır. Anayasada yapılan değişikliklerle bakanlar kurulu kaldırılmış olup bakanlar kuruluna ve başbakana ait olan tüm yetkiler cumhurbaşkanına geçmiştir. Böylelikle iki kanatlı olan yürütme erki tek başlı olarak biçim kazanmıştır (Gönenç ve Kontacı, 2019: 62-63). Öyle ki anayasa 2017 değişikliğine göre *devletin başı cumhurbaşkanıdır ve yürütme erkinin cumhurbaşkanına ait olduğunu söyler. Cumhurbaşkanı bakanları ve cumhurbaşkanı yardımcılarını atamaktadır. Bakanlar ve cumhurbaşkanı yardımcılarının sorumluluğu ise cumhurbaşkanına karşıdır* (AY md. 106).

Bakanların ve cumhurbaşkanı yardımcılarının siyasi sorumluluğu parlamenter sistemdeki gibi parlamentoya karşı değil direk cumhurbaşkanına yöneliktir. Bunun için ilgili bakan veya cumhurbaşkanı yardımcısı yalnızca cumhurbaşkanına hesap vermekle yükümlüdür (Özdemir, 2018: 127). Cumhurbaşkanı yardımcısı devlet başkanının ölümü, istifası veya bir başka nedenle görevinin sonlanması neticesinde devlet başkanlığı makamının sevk ve idaresinde yeni başkan seçilene dek görev

alacaktır. Cumhurbaşkanlığı yardımcılığı kurumu 2017 sonrası değişikliğin bir uzantısıdır (Doğan ve Erdoğan, 2021: 167).

Cumhurbaşkanlığı teşkilatı ise 1 nolu cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle değiştirilmiş ve teşkilat cumhurbaşkanlığı makamı ve idari işler başkanlığı adını almıştır. Teşkilat bünyesinde 16 bakanlık oluşturulmuştur. Aynı çatı altında ofisler ve politika kurulları da yer almaktadır (Gezici ve Kutlu, 2019: 218-219). Parlamento üyelerinin ise cumhurbaşkanlığı kabinesinde görev alması mümkün değildir. Anayasaya göre parlamentodaki vekillerin cumhurbaşkanınca bakan ya da cumhurbaşkanı yardımcısı olarak atanması halinde parlamento üyelikleri sonlandırılır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, parlamenter sistemin aksine yasama ve yürütme organlarının birbirinden bağımsız şekilde halk tarafından seçildiği bir hükümet modelidir. Başkanlık sistemine benzer şekilde yürütme organı parlamento içinden çıkmaz. Bu nedenle parlamentoya karşı da herhangi bir siyasi sorumluluğu yoktur. Böylelikle kuvvetlerin sert biçimde birbirinden ayrılması esası söz konusudur. Yani yeni hükümet sistemiyle seçmenin elindeki yetkiler genişletilmiş olup seçmene yasama ve yürütmeyi iki ayrı sandıkta belirleme şansı doğmuştur. Daha öncesinde seçmenler parlamento üyelerini seçmekteydi. Halk tarafından seçilenler de yürütmeyi belirlemekteydi. Hükümet parlamentonun güvenoyuyla iktidara gelirken cumhurbaşkanı da parlamentoda seçilmekteydi. Yeni sistemde yürütmeyi belirleme gücü parlamenterlerden alınıp tek taraflı olarak halka geçmiştir. Bu durum demokratik esasları ve değerleri güçlendirecektir (Fendoğlu, 2017: 441).

Türkiye'deki hükümet sistemi, dünyada başkanlıkla yönetilen Latin Amerika bölgesinden Meksika'ya ve Türki Cumhuriyetler'den Kazakistan ve Türkmenistan'a benzemektedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemini diğer başkanlık sistemlerinden ayıran önemli bir nokta ise cumhurbaşkanının ve meclisin karşılıklı olarak birbirlerine feshetme yetkilerini ellerinde bulundurmalarıdır (İba, 2017: 168).

Yeni sistemde parlamentonun beşte üç çoğunluğunun oyuyla veya cumhurbaşkanı kararıyla seçimler yenilenebilmektedir. Tüm bunlar ise kuvvetler ayrılığı ilkesinin daha zayıf tesis edildiği ve aslında cumhurbaşkanlığı sisteminin başkanlık sisteminden daha farklı olduğunu göstermektedir. Kuvvetler ayrılığı ilkesi,

yasama aleyhine değişmiştir. Özellikle de cumhurbaşkanının erken seçim kararı alabilmesi parlamentodaki varlığını korumaktan çekinen parlamenterlerin yürütme organının kararlarına uymasına neden olacaktır (Bektaş, 2019: 208). Bu keyfiyeti önlemek adına anayasa, yasama veya yürütme organlarından hangisi erken seçim kararı alıyorsa kendisinin de seçime gitmesi gerektiğini belirtmektedir (Akgün, 2021: 69). Parlamento ve cumhurbaşkanlığı seçimleri beş yılda bir tekrarlanmaktadır. Bir kişi en çok iki defa cumhurbaşkanı olabilir. Ancak cumhurbaşkanlığının ikinci döneminde yasama organı erken seçim kararı alırsa cumhurbaşkanı seçimlerde bir kez daha aday olabilecektir. TBMM ile cumhurbaşkanının görev süresi beş yıl sayılacaktır (Turan, 2018: 51).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde halk tarafından seçilen parlamento ve cumhurbaşkanı eskisinden daha da farklı bir yere oturtulmak istenmiştir. Artık yasama organında görevli olan bir kimse aynı anda yürütme organında görev alamamaktadır. Yürütme organı yasa yapma aşamasına katılmadığı gibi yasa tasarısı hazırlık sürecinden de çıkarılmıştır (Doğan ve Geyik, 2020: 31). Böylece hükümetin yasa tasarısını tartışan parlamento, yönünü değiştirmiş ve hükümetin sunduğu tasarılar olmaksızın bizzat parlamento üyelerinin yasa tekliflerini değerlendirmeye başlamıştır. Parlamentonun işleyişi ve yapısı buna göre dönüştürülmüştür. Komisyon sayıları çoğaltılmış ve güçlendirilmiştir (Karatepe, 2017: 8).

Parlamentoda yer alan üye sayısı 500'den 600'e yükseltilmiş, vekil seçilme 25'ten 18'e düşürülmüştür. Vekil seçilebilmek için askerliğini yapmış olma koşulu kaldırılıp yerine askerlikle ilişiği bulunmama şartı getirilmiştir. Seçimlerin 5 yılda tekrarlanacağı ilkesi yeniden anayasaya dahil olmuştur (Turan, 2018:48). Anayasaya göre parlamentonun görev ve yetkileri ise "*kanun koymak değiştirmek ve kaldırmak, savaş ilanına ve para basılmasına karar vermek, genel ve özel af ilan etmek, bütçe ve kesin hesap kanun tekliflerini görüşmek ve kabul etmek, milletlerarası antlaşmaların onaylanmasını uygun bulmaktır.*" (Turan, 2018: 48).

Parlamentonun kabul ettiği bir kanun ise ya cumhurbaşkanı tarafından 15 gün içerisinde yayımlanır ya da cumhurbaşkanı bu kanunu parlamentoya geri göndererek veto yetkisini kullanmış olur. Cumhurbaşkanının kanunu veto etmesi söz konusuysa

bu kanun parlamentonun salt çoğunluğunun kararıyla aynı şekilde kabul edilmesi halinde cumhurbaşkanının yayımlaması zorunludur. Eğer parlamento geri gönderilen kanunda bir değişiklik yaparsa cumhurbaşkanı veto yetkisini yineleyebilmektedir. Yalnızca bütçe kanunu hiçbir surette veto edilemez. Bu yetki başkanlık sisteminde başkana verilen yetki ve parlamenter sistemde ise devlet başkanına verilen yetkiyle benzerdir. Ancak cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde parlamentonun salt çoğunlunun aynen kabul ettiği bir kanunu cumhurbaşkanının onaylaması zorunluluk iken; ABD başkanlık sisteminde bu sayı artırılarak üçte iki çoğunluğunun aynı şekilde kabul ettiği kanunun onayı ABD başkanı için bir gereklilik arz etmektedir. Buna göre ABD'ye nazaran Türkiye sistemi parlamentoyu bu konuda daha yetkin hale getirdiği ve kanun yapabilme gücünü genişlettiği görülmektedir (Kaan, 2019: 23). Ayrıca cumhurbaşkanı kanunların anayasaya veya parlamento iç tüzüğüne aykırı olduğu gerekçesiyle anayasa yargısına iptal davası açması gibi bir yetkiyi de elinde bulundurur. Hem veto yetkisi hem de iptal davası açma yetkisi yasama ve yürütme arasındaki denge ve denetim kurma araçlarından sayılmaktadır (Çeliksoy ve Güler, 2020: 2244).

Bir diğer denge ve fren aracı ise cumhurbaşkanının olağanüstü durumlarda çıkardığı kararnamelerdir. Anayasaya göre cumhurbaşkanı savaş, tehlikeli salgın hastalık, ağır ekonomik bunalım, iç kargaşa gibi belli durumlarda altı ayı doldurmamak ve meclise sunulmak şartıyla ülkenin tamamında veya belli bir kısmında olağanüstü hal ilan etmeye yetkilidir. Olağan üstü hali uzatmaya yetkili makam ise TBMM'dir (AY md. 119).

Anayasaya bakıldığında cumhurbaşkanına yürütmeye ilişkin verilen asli yetkilerden bazılarının açıkça parlamento denetimine tabi olmadığı gözükmektedir. Cumhurbaşkanının kendi kabinesini seçip ataması ve yine kendisinin görevlerini sonlandırması meclisin onayını gerektirmez. Bütçe yasa teklifini ise cumhurbaşkanı hazırlayıp meclis onayına sunar eğer meclis onaylarsa bütçe kullanılmakta onaylamazsa önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilme oranı baz alınarak kullanılmaktadır. ABD başkanlık sistemindeki parlamentonun yürütme üzerindeki aktif rolü cumhurbaşkanlığı sisteminde geçerli değildir. Yine cumhurbaşkanı meclisin

onayı ve yetkilendirmesi olmadan cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilmektedir. Bu kararnameyle kamu kurumlarındaki üst kademe yöneticilerini atama ve görevden alma, bakanlıkları kurma ve kaldırma, merkez ve taşra teşkilatları kurma gibi birçok yetkisi bulunmaktadır (Bektaş, 2019: 208-209). Ancak herhangi bir konuda çıkarılan cumhurbaşkanı kararnamesi parlamentonun çıkardığı bir kanunla düzenlenirse bu kararnameler hükümsüz sayılmaktadır. Bu düzenlemeyle yeni sistemin meclisi tamamen pasifize etmediği kanunları kararnamelerden üstün bir konuma taşıdığı söylenebilir (Özdemir, 2019: 222).

Türkiye’de parlamenter sistemden cumhurbaşkanlığı sistemine geçişle yürütmenin yasamadan onay alıp temayüz etmesi ihtimali tamamen ortadan kalktığı için yasamanın yürütme üzerindeki denetim yollarından gensoru denetimi de otomatikmen sonlandırılmıştır. Yani bu durum cumhurbaşkanının, cumhurbaşkanı yardımcılarının ve bakanların parlamentoda oylanarak seçilmediğinin diğer bir ifadeyle parlamentonun güvenoylamasına gerek kalmadan cumhurbaşkanının halkoyuyla gelip yardımcılarını ve bakanlarını kendisinin seçmesinin mantıksal bir sonucudur. Yeni sistemde parlamento, bilgi edinme ve denetim araçlarından meclis araştırması, meclis soruşturması, yazılı soru ve genel görüşme gibi eski hükümet sisteminde kullanılan mekanizmalara devam etmektedir (Gözler, 2019: 190).

2017 değişikliğiyle anayasa yargı yetkisinin bağımsız ve tarafsız mahkemelere ait olduğunu söyler (AY md. 9). Öncesinde anayasada yalnızca bağımsız mahkemeler ibaresi yer alırken, 2017 sonrasında tarafsız ibaresi de eklenmiştir. Askeri Yüksek İdare Mahkemesi ve Askeri Yargıtay kaldırılmış, Anayasa Mahkemesi ve diğer yüksek mahkemelerin üye sayılarında ve seçen makamlarda değişikliğe gidilmiş, Anayasa Mahkemesi’ne iptal davası açan makamlar değişmiştir.

İKİNCİ BÖLÜM

KUVVETLER AYRILIĞI BAĞLAMINDA HÜKÜMET SİSTEMLERİNDE YASAMA VE YÜRÜTME İLİŞKİLERİ

1. Parlamenter Sistemde Yasama ve Yürütme İlişkileri

Parlamenter sistem dünyada, “parlamenter monarşi” veya “parlamenter cumhuriyet” şeklinde uygulanan bir hükümet rejimidir. İlk olarak İngiltere’de parlamenter monarşi adıyla ortaya çıkmıştır. Günümüzde parlamenter cumhuriyetler yaygın hale gelmiştir. Daha çok Avrupa’da uygulamalarına rastlanan parlamenter sistemin tek bir modeli yoktur (Eren, 2018: 248). Bu sistemde yasama ve yürütme birbirlerinden hukuken bağımsızdır ancak aralarında etkileşim ve işbirliği esas kılınmıştır. Dolayısıyla sistem, kuvvetlerin yumuşak ayrılığı, kuvvetlerin işbirliği gibi niteliklemlerle açıklanmaktadır. Devletin işleyişini etkinleştirmek ve uyum sağlamak için kuvvetler sert olarak ayrılmaz (Lijphart, 1996: 64-67; Erdoğan, 2017: 212).

Parlamenter rejimde aynı kişiler yasama ve yürütme organlarında görev alabilmektedir. Bakanlar kurulu parlamento çalışmalarında bulunabilme hakkına sahiptir (Fendoğlu, 2019: 491). Yürütme ve yasama ilişkileri eşitlik ve denge esasıyla kurulmuş; yürütmenin yasama içerisinde ve yasama oylarıyla atanması, desteklenmesi ve azledilmesi söz konusudur (Fendoğlu, 2015: 81). Yasama ve yürütme arasındaki bu etkileşim daha çok mühim devlet kararları alınırken ortaya çıkmaktadır. Mesela kanun tasarılarını yürütme organı hazırlayıp parlamentoya sunarken; parlamento ise bu kanun tasarısını görüşerek kanunlaşip kanunlaşmamasına karar vermektedir (Karatepe, 1999: 228). Yürütme hazırladığı kanun tasarılarını parlamentodan kanun olarak çıkarmasını isteyebilirken; parlamento da yürütmeden belli başlı taleplerde bulunabilir. Yürütme ise yasamanın çıkardığı kanunlara uygun olarak görevini sürdürmektedir (Özer, 2009: 137).

Parlamenter sistem yasama ve yürütme organları arasındaki istikrarı ve uyumu, organları birbirlerinden bağımsızlaştırmadan yani ikisini de birbirlerine bağımlı hale getirerek sağlamaktadır (Fendoğlu, 2015: 81). Parlamenter sistemde yürütme organı erken seçime gidebilmekte, yasama organı yürütmeyi denetleyerek görevini

sonlandırmaktadır (Sartori, 1997: 145). Yani her iki organda birbirlerini feshedebilme yetkilerini anayasal bir yetki olarak ellerinde bulundurur. Kısaca yasama ve yürütme birbirlerini dengelemektedir. Bu durum ise iki tane parlamenter sistem ortaya çıkarmıştır. Eğer ki güç, yasama organındaysa ve yürütme organını sürekli kontrol altında tutabiliyorsa yasamanın hakimiyetini pekiştiren bir hükümet idaresine; eğer güç, yürütme organında ise yürütmenin hakimiyetini tesis eden bir hükümet idaresine sebep olacaktır (Alkan, 2013: 32).

Yeni bir hükümet kurulmasında kabinedeki bakanları başbakan atadığı gibi herhangi bir makamın yasama organına karşı sorumluluğunun teminatını da başbakan üstlenmiştir. Başbakan gerektiğinde ilgili bakanın görevden alınması için devlet başkanıyla temasta bulunurken, yasama organının feshini de devlet başkanından talep edebilir. Bakanlar kurulunda yer alan bakanlar ise bir bütün olarak veya tek tek parlamentoya karşı siyasi bakımdan sorumludur (Fendoğlu, 2015: 83). Yürütme organı yaptığı iş ve eylemlerden ötürü yasama tarafından kontrol edilmekte ve güvensizlik oyu verilerek yürütmenin esas sorumlu kısmı bakanlar kurulunun görevine son vermektedir (Özbudun, 2017: 323). Güvenoyu yürütmenin meşruiyetini sağlamak adına (Ertaş, 2017: 115) parlamenter sistemi diğer sistemlerden ayıran yasama ve yürütme arasında kullanılan önemli denge ve denetim mekanizmalarından biridir.

Parlamenter sistemde ülkenin birliğini ve bölünmezliğini simgeleyen yürütme organının başı olan devlet başkanı ise siyasi anlamda sorumsuzdur (Fendoğlu, 2015: 83). Bu sorumsuz kalma halinden de tarihsel süreç içerisinde süregelen “kral hata yapmaz” söylemiyle krala ithaf edilen özellikler (Akgün, 2021: 16), devlet başkanının yetkisiz konumunu benimsemesine yardımcı olmuştur (Fendoğlu, 2017: 106). Yetkinin asıl olarak devlet başkanı değil başbakan başkanlığındaki bakanlar kuruluna ait olduğu kabul edilmektedir. Hiçbir organ, makam ve parlamento devlet başkanını siyasi açıdan sorumlu gösterip devlet başkanını görevden alamaz. Devlet başkanı yalnızca vatana ihanet, anayasayı ihlal etme gibi cezai sorumluluk sebebiyle görevinden uzaklaştırılabilir (Atar, 2017: 166).

Siyasi açıdan yalnızca bakanlar kurulunun sorumlu tutulması ve devlet başkanının sorumsuz olması karşı imza kuralından ileri gelmektedir (Munroe, 2002:

52). Karşı imza kuralının açılımı devlet başkanının sahip olduğu yetkilerin ilgili bakan veya başbakana geçmesidir. Başka bir ifadeyle devlet başkanı tek başına işlem gerçekleştirememekte ve ilgili bakan olmadığı sürece yetkisiz sayılmaktadır. Yani devlet başkanı parlamento ile bakanlar arasında hakem rolü görmektedir (İba, 2017: 164).

Erdoğan'a göre parlamenter sistemde yürütme organının yasamadan hukuki açıdan bağımsızlığı olsa da siyasi açıdan da bağımsız olduğunu söylemek doğru değildir. Çünkü yürütme organının asıl sorumlu tarafı bakanlar kurulundaki başbakanın parlementerliği zorunlu nitelik taşıırken; bakanların parlamento üyeliği ise genel bir kural teşkil etmemektedir. Bakanlar kurulunun görevde kalması, parlamentonun güvenoyu vermesine bağlıdır. Devlet başkanını da parlamento seçer. Doğal olarak yürütme organı büyük oranda yasama organına bağımlı kılınmıştır hatta bunun tersi yasama organının yürütme organına bağımlılığının daha fazla olduğu söylenebilir (Erdoğan, 2017: 213). Yasama ve yürütme eşitliği yalnızca teorik anlamda geçerli olup gerçekte yürütmenin üstün olduğu görülmektedir (Sartori, 1997: 142-145). Yürütme organının bakanlar kurulu kanadı fiili olarak sadece kendi yürütme yetkisini değil yasama yetkisini de tekeline aldığı için eleştirilmektedir. Artık günümüz siyasi partileri daha da güç kazanmış, parlamentolar zayıf hale gelmiştir. Hükümetler de istedikleri kanunları parlamentolardan rahat bir şekilde geçirebilmektedir. Bu yüzden yasama ve yürütme gibi bir ayrım daha zor hale gelmektedir (Üçışık, 2019: 244). Nitekim parlamentonun işlevleri genel olarak parlamentoda çoğunluğu oluşturan iktidar partisinin gözetiminde gerçekleştiği için parlamentonun esas görevi bile hükümetin gözetimi altında kalacaktır.

1.1. İngiltere'de Yasama ve Yürütme İlişkileri

Anayasal monarşi veya parlamenter monarşi şeklinde ifade edilen İngiltere hükümet sistemi cumhuriyet sayılmayan bir demokrasinin göstergesidir (Aykaç ve Durgun, 2015: 18). İngiltere ile ilgili en temel ve dikkat çeken durum ise yazılı olmayan bir anayasaya sahip olmasıdır. Bu durumun oluşturduğu esneklik, parlamentoyu sistem içerisinde ve yürütme organı karşısında hâkim güç haline getirmiştir. İngiltere'deki esnek anayasa biçimi, temel hukuk normlarının bile

kolaylıkla değiştirebilmesine olanak sağlamaktadır. Çünkü parlamentonun kararı ve genel yasama süreciyle anayasa değiştirilebilmektedir. Anayasanın kabul ettiği iki önemli ilke, parlamento hâkimiyeti ve hukukun üstünlüğüdür (Aykaç ve Durgun, 2015: 25-26).

Westminster İngiltere parlamentarizminde kuvvetler ayrılığı ilkesi klasik anlamından farklıdır. Burada kuvvetlerin birbirinden bağımsız olacak şekilde tam olarak ayrılması kastedilmemektedir (Kriger, 2010: 53). Taç (kraliyet) veya yürütme yanında yasama ve yargıyı da içine alan bir ayrılık söz konusudur. Taç ve yürütme şeklindeki ikili ayırım, 1706 bildirgesiyle ortaya çıkmış ve parlamento Taç'tan daha üstün bir konuma taşınmıştır. Parlamentonun onaylamadığı hiçbir uygulamada Taç'ın söz hakkı yoktur. Taç ve parlamento arasındaki ayırım üç tane somutlaşmış örnekle açıklanabilir. Parlamentonun kanunları kabulü ve kralın onayı ile kanunların yürürlüğe girmesi, iki iradenin hukuksal uyumudur. Taç'ı temsilen ve onun adına yetkilendirilen bakanların parlamentoya karşı sorumluluklarının bulunması ve bilgi aktarmaları; parlamento kararlarının yargıç kararlarının üstünde olması ve yargı yoluyla Taç'ın işlemlerini denetleyebilmesidir (Akgül, 2015: 51-52).

İngiltere'de parlamento, Avam Kamarası ve Lordlar Kamarası şeklinde ikiye ayrılmaktadır. Beş yıllığına halkoyu ile seçilen Avam Kamarası 650 kişiden oluşmaktadır. Sandalyeler genel olarak iki büyük parti taraflarınca bölüşülmektedir (Özdemir, 2019: 49). Lordlar Kamarası aleyhine yetkilerini genişleterek ulusal egemenliğin asıl yetkilisi haline gelen hem alt meclisi hem de birinci meclisi ifade eden Avam Kamarası, meşruiyetini demokratik seçimlerden almaktadır (Aykaç ve Durgun, 2015: 28). Günümüzde yetkileri artan Avam Kamarası, isterse monarşiye son verip Lordlar Kamarası'nı da kökten kaldırabilme gücüne sahiptir (Arslan, 2013: 48). Günlük konuşma dilinde de parlamento kelimesi Avam Kamarası ile özdeşleştirilmektedir. Bu açıdan tek meclisli yapının varlığından bahsedilebilir. Nitekim Lordlar Kamarası'nın kanunları bekletme dışında tümüyle yetkiler Avam Kamarası'nda sayılmaktadır. Bunun için tüm yetkilerin Avam Kamarası'nda birikmesi söz konusudur (Kama, 2016: 178).

Lordlar Kamarası'nı oluşturan üyeler, toplumda siyaset, din, ekonomi, hukuk ve sağlık gibi çeşitli alanlarda mesleki başarılarıyla ön plana çıkmış ve deneyim kazanmış topluma katkıları olan veya belli soydan gelen kişilerdir. Bunlar halkoyuyla değil kraliçe tarafından atanarak bu göreve gelmektedir (Özdemir, 2019: 49-50). Lordlar Kamarası'nın üye sayısı sürekli değişkenlik göstermektedir. 2022 yılı üye sayısı 700'den fazladır. Lordlar Kamarası'ndaki parlamenterlerin seçimle gelmeleri gerektiği konusu artık gündem oluştursa da parlamenterler hala atamayla bu işe uygun bulunmaktadır (Sav, 2009: 144-145).

Ulusal egemenliğin karşılığı sayılan Avam Kamarası, ulusun isteklerine dikkat ederek hareket etmektedir. Ancak bazı durumlarda ulusun isteklerini aşip kendi inisiyatifini kullanabilmektedir. Avam Kamarası'nın diğer görev ve sorumlulukları ise halkın düşüncelerini dile getirme, toplumu bilgilendirme, öğretme, toplumun haklarını gözetme, parlamentolar arasındaki uyuşmazlıkları çözme, yürütmeyi denetlemedir. Ancak en önemli görevi yasa yapmaktır (Akgül, 2015: 58).

Lordlar Kamarası'nın yasama yetkileri de gün geçtikçe daha sınırlı hale gelmiştir. Bu sınırlı yasama yetkileri arasında Lordlar Kamarası'nın görevleri ana hatları ile şu şekildedir. Avam Kamarası'ndan gelen kanun tasarılarını inceleyip düzenlemek, kanun tekliflerini denetlemek amacıyla sivil toplumunda ifadesini alabilecek kadar bekletmek (Aykaç ve Durgun, 2015: 38). Kişisel uzmanlıkları dikkate alarak kamu politikarıyla alakalı araştırmalar yapmak ve az da olsa hükümete yazılı ve sözlü sorular sorarak denetlemektir (Akgül, 2015: 66). Aslında Lordlar Kamarası'nın mali açıdan bir aylık bekletme dışında çok fazla denetleme yetkisi yoktur. Çünkü hangi yasa teklifini yada taslağını denetlemesi gerektiğine Avam Kamarası karar vermektedir (Arslan, 2013: 71). Lordlar kamarasının Avam Kamarası'ndan farklı olarak bir diğer görevi ise yargılama yapmaktır (Ertaş, 2019: 60). Lordlar Kamarası aynı zamanda en üst derecedeki temyiz mahkemesi sayılarak yüce divan sıfatıyla yargılama görevini yürütmekteydi (Aykaç ve Durgun, 2015: 39). 2005 yılında gerçekleştirilen bir reformla yüce divan yargılaması Yüksek Mahkeme'ye devredilmiştir (Özdemir, 2019: 57-58).

İngiliz parlamentarizmde yürütme organı da tıpkı yasama organı gibi iki taraflıdır. Yürütme organının geleneksel tarafını sembolik yetkileri bulunan Kraliyet (Taç), demokratik tarafını ise asıl yetkili ve sorumlu tutulan hükümet oluşturmaktadır. İngiltere’de devlet başkanı soya bağlı olarak gelen Kral ya da Kraliçe’dir. İngiliz Kraliyet ailesi siyasi bakımdan tarafsız ve sorumsuzdur. Bu nedenle oy hakları dahi yoktur (Özdemir, 2019: 51). Ülkede tüm resmi işlemler Kral/Kraliçe adına gerçekleştirilir. Yasama, yürütme ve yargı erklerinin sembolik başı Kral/Kraliçe sayılmaktadır (Kama, 2016: 180). Kralın/Kraliçenindevletin başı olarak hükümeti kurma sürecini başlatma, silahlı kuvvetleri komuta etme, Anglikan Kilisesi’nin başkanlığını üstlenme, parlamentoyla olağanüstü zamanlarda toplama ve süresini uzatma, bazı kamu yöneticileri ve görevlilerini atama gibi sembolik yetkileri bulunmaktadır. Kanunları onaylama yetkisi de Krala/Kraliçe’ye ait olup veto yetkisinin olmaması ise bunu sembolikleştirmektedir (Özdemir, 2019: 52).

Yürütmenin demokratik parçası sayılan hükümeti ifaden eden bakanların ve başbakanın parlamento üyeliklerinin bulunması bir zorunluluktur. İngiliz sisteminin hiyerarşik bakımdan en üstünde başbakan konumlanmaktadır. Daha sonra kabine ve tek tek bakanlıklar yer almaktadır (Akgül, 2015: 68). Bu önemli ve güçlü konumu başbakanın tarihsel süreç içerisinde yürütme yetkilerini kendinde toplanmasını sağlamıştır. Kralın/Kraliçenin yalnızca formalite olarak yürütmenin başı niteliğine bürünmesine yol açmıştır. İlk olarak “eşitler arasında birinci” şeklinde adlandırılırken zamanla kabinedeki bakanları kendisinin belirlemesi ve seçimleri yenileyebilmesi gibi önemli yetkilerin de verilmesiyle kabinenin patronu Başbakan olmuştur (Aykaç ve Durgun, 2015: 45).

Beş yılda tekrarlanan genel seçimler sonucu Avam Kamarası’nda en fazla milletvekili çıkaran parti lideri, Kral/Kraliçe tarafından çağrılarak hükümeti kurmakla yetkilendirilir. Taç tarafından görevlendirilen parti lideri, yani başbakan kabinesini kurmaya başlamaktadır (Arslan, 2013: 75). Parlamenter bir rejimin gereği olarak hükümetin kurulması için hükümetin Avam Kamarası’ndaki parlamenterler tarafından güven oyu alması gerekmektedir. Hükümet, Avam Kamarası’nın salt çoğunluğunun oyu sayesinde görevini sürdürebilmektedir. Lordlar Kamarası’nın hükümetin

devamlılığı açısından etkili bir aracı bulunmamaktadır (Özdemir, 2019: 56). Teorikte Avam Kamarası güvensizlik oyu ile hükümete son verebilir. Ancak fiili olarak bu durum pek söz konusu değildir. Çünkü hükümeti oluşturan parti, parlamentodaki çoğunluğa sahiptir. Bu bağlamda hükümet parlamento karşısında güçlüdür. Hükümetin parlamento üstünlüğünü sağlaması ise sıkı parti disiplinine ve parlamentoda çoğunluğu ele geçirmesine bağlıdır (Kama, 2016: 175).

Westminster yürütmesinde hükümetin sahip olduğu üç prensip önemli kabul edilmektedir. İlki her bir bakanın kendi iş alanından ve üzerine düşen ödevlerinden parlamentoya karşı sorumluluğunun bulunmasıdır. İkincisi kabinedeki tüm bakanların bir bütün olarak iç disiplini sağlayabilmesi şartına bağlı toplu biçimde parlamentoya karşı sorumlu olmalarıdır. Üçüncüsü ise kabinenin başbakanın geniş yetkilere sahip olmasıdır. Ayrıca İngiliz sistemindeki başbakan, kendi isteğiyle konumuna uygun partilileri hükümette görevlendirdiğinden bir tür iltimasçılık söz konusudur (Röhrich, 2020: 15).

İngiltere’de parlamento ve yürütme hukuki açıdan birbirinden ayrı kabul edilse de uygulamada ikisi arasındaki işbirliği ve kontrol mekanizmaları sürmektedir. Genel seçimlerde çoğunluğun oyunu alan siyasi parti, bazı istisnalar dışında tek başına hükümeti kurarak aynı anda parlamentonun bir parçası haline gelmektedir. Başka bir ifadeyle bir ayağı mecliste bir ayağı yürütme de yer alan bir hükümetin varlığı söz konusudur (Aykaç ve Durgun, 2015: 28). Nitekim kabinenin ve parlamentonun birbirlerine olan yakınlığı ve bakanlar kurulu için parlamento güvenoyunun bulunması, Westminster modelin özünü teşkil etmektedir (Ertaş, 2019: 121).

İngiltere’de parlamento egemenliği ilkesi geçerli olduğundan disiplinli parti yapısı mevcuttur. Başbakan hem iktidar partisinin hem de hükümetin lideridir. Başbakanın hükümetin gündemini belirlemede başat rolü bulunmaktadır. Parlamento üstünlüğüne dayansa da burada esas belirleyici güç yürütmenin hükümet kanadındadır. Siyasi yapıyı güçlü iki parti arasındaki hükümete sahip olmak için çekişmeler şekillendirmektedir (Kriger, 2010: 53-56; Kama, 2016: 173). Yürütmenin daha üstün işlevlerinin görüldüğü bu rejiminde, yasama faaliyetleri daha çok yürütme organının iradesiyle şekillenerek gerçekleşmektedir. Bu yüzden Sartori tarafından

kabine hükümeti sistemi yada ingiliz tipi başkanlık sistemi şeklinde de isimlendirilmiştir (Erdoğan, 2017: 214). Parlamenterler ise siyasi ve fiili açıdan partilerine bağlıdır ancak parlamentoda parti grupları oluşmamıştır. Bu sebeple parlamenterler yalnızca Avam Kamarası üyeleri sayılmaktadır. Uzun bir süredir uygulanan bu sıkı parti disiplini ve iki parti sistemi, iktidar ve muhalefet ayrımını belirginleştirmiştir. Bunun için mecliste bu iki parti dışında partilerin barınmasına olanak tanınmamaktadır (Aykaç ve Durgun, 2015: 33).

İngiltere hükümet sisteminde kurumsal gelişim süreci içerisinde özellikle denetim, yürütme ve yasama faaliyetleri anlamında diğer demokratik rejimler gibi önemli değişimler yaşanmaktadır. Günümüzde Avam Kamarası'na biçim kazandıran bazı faktörler vardır. Bunlardan birisi ciddi ölçüde artan yasama işlevlerine bağlı olarak yürütmenin otoritesinin olağan durumun dışında daha da güçlenmesidir. Kanunların düzenlenmesinde en yetkili kurum hükümettir. Bakanlık bürokratları, memurlar ve uzman kişiler de kanun düzenlenmesinde yetki sahibi olarak öne çıkmaktadır. Bu sistemde çıkar grupları da hükümetin oluşumuna yardımcı olacak kadar önemli güce sahiptir (Röhrich, 2020: 14-15). Parlamentonun hükümeti kontrol mekanizmaları ise yazılı ve sözlü sorular, genel görüşmeler ve komite araştırmalarıdır (Özdemir, 2019: 57).

1.2. Almanya'da Yasama ve Yürütme İlişkileri

Federal Almanya Cumhuriyeti, günümüz parlamenter hükümet sisteminde kuvvetler ayrılığı teorisinin tam anlamıyla uygulama alanı bulduğu bir yer olarak kabul edilmektedir. Almanya'daki hükümet sistemi ne İngiltere'de olduğu gibi evrimler şeklinde gelişmiş ne de geleneksel bir anlayışla biçim kazanmıştır (Arslan, 2013: 98). Almanya federal bir yapı sonucunda merkez ve eyaletler olarak ve ağırlığı eyaletlere vererek iki kademeli şekilde teşkilatlanmıştır (Aykaç ve Durgun, 2015: 161).

Almanya anayasasına göre devletin egemenliğinin kaynağı halktır. Bu egemenlik seçimler ve halk oylamaları aracılığıyla yasama, yürütme ve yargı erkleri aracılığı ile kullanılabilir. Federal Alman yasama organı, Federal Meclis ve Federal Konsey'dir. Yürütme organını görevini Federal cumhurbaşkanı ve federal başbakan başkanlığındaki Federal Hükümet yürütmektedir. Yargı işlevi ise Anayasa

Mahkemesi temyiz mercii olmak üzere farklı Mahkemeler tarafından yerine getirilmektedir (Can, 2007: 4). Federal meclis, Federal Konsey, Federal Hükümet ve Anayasa Mahkemesi daimi anayasal organlardır.

Birinci, asıl ve yüksek meclis nitelermeleri yapılan Federal Meclis, halk tarafından doğrudan seçimle gelen tek devlet organıdır. Meclis dört yasama dönemine sahip olup, farklı seçim sistemi nedeniyle her dönemde farklı üye sayılarıyla temsil sağlamaktadır (TBMM, 2019: 5). Federal meclis tüm ülkedeki vatandaşları temsil etmektedir (Yılmaz, 2020: 47). İngiliz Avam Kamarası'ndan farklı olarak çalışma meclisi özelliği göstermesidir. Federal Meclis, Eyalet konseyi ile bazen çatışsa da işbirliği yaparak geniş bir şekilde yasama işlevini yerine getirmek için işbölümü oluşturup komisyonlar kurmaktadır (Röhrich, 2020: 16).

Federal Konsey ise Almanya'daki tüm eyaletleri temsil eden bir üst parlamento niteliği taşıyan ikinci parlamentodur. Federal Konsey'de yer alan parlamenterler, halk oyu yerine eyaletlerdeki hükümetler tarafından atamayla görevlerine gelmektedirler. Bu parlamenterlerin görevleri de yine eyalet hükümetlerince sonlandırılmaktadır (Özdemir, 2019: 73). Federal Konsey de eyalet hükümetlerinin merkezdeki temsilini sağlamaktadır. Bu açıdan Federal Konsey'deki her parlamenter, kendi eyaletinin çıkarlarını savunmak amacıyla çalışmaktadır (Arslan, 2013: 128).

Federal Meclis'in görevleri kanun yapmak, Federal Hükümet'i ve hükümetin başkanı şansölyeyi seçmek, hükümeti çeşitli mekanizmalarla denetlemek, cumhurbaşkanının seçilmesinde Federal Kongre ile beraber rol oynamak, çeşitli devlet kademelerine veya organlarına üye seçmek (TBMM, 2019: 5) ve vatandaşların şikayetlerini değerlendirmektir.

Federal Konsey'in görevleri ise federal düzeyde çıkarılacak kanunlarda etki sahibi olmak, Anayasa Mahkemesi üyelerinin yarısının seçimine katkı sağlamak, Avrupa Birliği'yle ilgili konularda çalışmaktır (Arslan, 2013: 130). Almanya'daki kanunların bir çoğu eyalet parlamentosunca onaylanması sonucunda yürürlüğe girebilmektedir. Özellikle mali ve idari konularda eyaletleri bağlayan kanunlarda, Federal Konsey'in onayına ihtiyaç vardır. Federal Konsey tarafından reddi ya da onayı olmayan hiçbir kanun yürürlüğe girememektedir (Can, 2007: 9).

Almanya rejiminde yürütme erki, tıpkı parlamento gibi çift taraflıdır ve cumhurbaşkanı ile hükümet arasında paylaştırılmıştır. Ancak tarihsel süreç içerisinde yaşanan tecrübeler neticesinde yürütme yetkisi uygulamada hükümetin elinde kalmıştır. Herhangi bir despotizm veya diktatörlükle karşılaşılması için yürütmenin sembolik ve siyasi açıdan sorumsuz tarafı Cumhurbaşkanındır. Yürütme içinde asıl yetkili ise (Aykaç ve Durgun, 2015: 168) kabinenin başı şansölye adı verilen başbakanıdır. Başbakan asıl parlamento sayılan Federal Meclis'in üyelerindedir. Başbakanın yasama içerisinde kalması ve aynı zamanda yürütme organına da dahil olması, parlamenter sistemde kuvvetlerin yumuşak olarak ayrıldığına en net örneklerinden bir tanesidir (Özdemir, 2019: 75).

Federal Alman yürütme organındaki Cumhurbaşkanı halkoyu ile değil Özel Federal Meclis kararıyla seçilmektedir. Bu durum bakanlarda olduğu gibi Cumhurbaşkanının meclise karşı sorumluluğunu engellemektedir. Ancak kendisini seçen eyalet parlamentolarına karşı sorumluluğunu tesis edecektir (Yılmaz, 2020: 43). Hükümet ise Westminster sisteminde olduğu gibi parlamento tarafından belirlenmektedir. Genel seçimlerden sonra parlamentoda salt çoğunluğa sahip parti tarafından ya da yeterli çoğunluk sağlanamaması durumunda birkaç partinin kendi aralarında koalisyon oluşumuna gitmeleri sonucunda hükümet seçilmektedir. Federal mecliste salt çoğunluk oylarını alan aday başbakan olarak, Cumhurbaşkanının önerisiyle parlamentoya sunulmaktadır. Bu aday eğer meclisin salt oylarını alırsa güvenoyu almış sayılarak Başbakan olacaktır. Seçilen başbakan, kabinesini kendisi belirlemekte ve Cumhurbaşkanı'nın onayına sunmaktadır. Cumhurbaşkanı tarafından kabine listesi onaylanırsa hükümet kurulmaktadır (Arslan, 2013: 136).

Hükümetin varlığı yada devamı güvenoyuna tabidir. Bu sebeple Federal Meclis, çoğunluğun oyu ile hükümetin görevine son verebilmektedir. Ancak parlamentonun elinde bulunan bu silahın etkisi anayasal düzenlemeler sonucunda kırılmıştır. Alman siyasi tarihi içerisinde güvensizlik oyu verilerek düşürülen hükümet sayısı yalnızca iki tanedir. Güvensizlik oyu ile 1972 ve 1982'de hükümetler düşmüştür (Özdemir, 2019: 79).

Federal Başbakan, kabinenin meclis eliyle gelen tek üyesi olduğundan parlamentoya karşı da bir tek kendisi sorumlu kabul edilmektedir. Başbakanın bu konumundan dolayı Alman hükümet sistemi, “başbakan demokrasisi” şeklinde adlandırılmaktadır (Can, 2007: 16). Bakanlar ise parlamento yerine başbakana karşı sorumlu sayılmaktadır. Başbakan hükümetin parlamento karşısında siyasi sorumluluğunu tek başına üstlenmektedir (Yılmaz, 2020: 46).

Başbakan’ın kabinedeki konumundan bağımsız bir gücü bulunmaktadır. Şansölye kriteri, görev kriteri ve kabine dayanışması kriteri gibi kriterlerle sınırlandırılmasına rağmen siyasetin yönünü belirleme kuvvetiyle daha önemli bir konuma taşınmaktadır. İktidardaki yeri ise güvenoyu ile belirlenmektedir. Federal meclis başbakana karşı güvensizliğini onun bir halefini seçmek suretiyle gösterebilmektedir. Başbakan Federal Meclis güvenoylamasında yeterli çoğunluğu sağlayamazsa parlamentonun feshedilmesi tehlikesi söz konusudur. Güvensizlik oyu verilmesi karşısında Başbakan parlamentoyu dağıtıp yeni seçimlere gidebilecek şekilde yetkilendirilmiştir (Röhrich, 2020: 18). Aynı şekilde cumhurbaşkanının da parlamentoyu feshi, başbakanın güvenoyu alamaması ve yirmi bir günde yeni bir başbakanın çıkmaması durumlarında mümkündür (Özdemir, 2019: 81). Bunun anlamı Almanya’da parlamento tarafından hükümetin feshinin zor hale getirilmiş olmasıdır. Bu düzenlemeyle Alman hükümetlerinin ömürleri uzatılmıştır (Özdemir, 2019: 81).

Rasyonel parlamenterizm diye adlandırılan bu sistemde hükümetler güç ve istikrar kazanmak isterken belli başlı yöntemlerin arayışına girmektedir. Rasyonelleştirilmiş parlamenterizmin anlamı da hükümetlerin gücünü kazanmak ve istikrarını tesis etmek için başvurduğu hukuki mekanizmaların tümüdür (Yılmaz, 2020: 43). Bu sınırlandırılmış parlamenter sistemlerde, parlamento egemenliği de tam olarak sağlanmamaktadır. İkinci parlamento yasama işlevini yerine getirirken hükümeti de belirlemektedir. Birinci parlamento ise anayasal açıdan diğer parlamento ile eşit değildir. Yasama yetkisi Westminster modelin aksine anayasayla, temel hak ve hürriyetlerle ve anayasaya uygunluk bakımından denetleme yapan bağımsız yargı organıyla sınırlı hale getirilmiştir. Başka bir ifadeyle Westminster parlamentarizminde despotluğa karşı geliştirilen güvence, parlamento egemenliğiyle sağlanırken;

sınırlandırılmış parlamenterizmde bu güvence bağımsız bir yargı aracılığıyla gerçekleştirilmektedir (Akgül, 2015: 74).

Yasama ve yürütme ilişkilerinde önemli bir konu da hükümetin her iki parlamentoyu olağanüstü zamanlarda toplantıya çağırabilme yetkisinin bulunmasıdır. Federal Meclis üye sayısının dörtte birinin oyu ile toplantı talebinde bulunursa, bakanlar kurulunun parlamentoyu toplaması mecburidir (Özdemir, 2019: 79). Cumhurbaşkanının ise Federal Meclis'i toplantıya çağırma yetkisi varken Federal Konsey'e karşı bu yetki geçersizdir (Özdemir, 2019: 80).

Yasama ve yürütme arasındaki bir diğer önemli konu ise yasa yapma sürecidir. Hükümet kanunları uygularken eksik tarafları belli yöntemlerle farkedebilmektedir. Bakanlıklar kendilerine bağlı çalışma dairelerinde bu eksiklikleri inceleyip tespitini sağlarken bunlara bir çözüm mahiyetinde kanun taslakları hazırlanmaktadır. Bu daireler de kanun taslaklarını bakanlar kuruluna götürmektedir. Bakanlar kurulu ise kanun taslaklarını öncelikle Federal Konsey'e iletmekte ve Federal Konsey de bunları Federal Meclis'e taşımaktadır. Başbakan parlamentodaki iktidar partileri üzerinde güçlü bir konum teşkil ettiğinden bunları parlamentodan kolaylıkla geçirebilmektedir (Arslan, 2013: 140-141). Cumhurbaşkanı ise parlamento tarafından kabul edilen kanunları veto yetkisine sahip değildir (Özdemir, 2019: 79). Anlaşılacağı üzere Alman sisteminde hükümet ve iktidar partileri arasında iç içe çalışma ortamı oluşmuştur. Yani Montesquieu'nün kuvvetler ayrılığı ilkesi kısmi olarak uygulanmaktadır. Yine de Alman sistemi, İngiltere sistemine nazaran fren ve denge mekanizmalarının kurulduğu ve kontrolü sağlanabilir bir konumda kalmaktadır (Arslan, 2013: 141).

Alman parlamentarizmde herkes tarafından kabul gören bir özellik, parti denetiminin gerçekleştiği bir sistem varlığıdır. Alman Federal hükümetinin başı başbakan (şansölye) ise eşit olmayanlar arasında birinci sayılmaktadır. Güvensizlik oyu mekanizması Alman parlamentosunda yapıcı nitelik taşıdığı için sistemle bağı güçlendirilmiştir. Wensminster sisteminin bir gerçekliği olan iki partili rejim ilkesi, Federal Alman Cumhuriyetinde hiç bir zaman uygulama alanı bulamamıştır (Fendoğlu, 2015: 88).

2. Başkanlık Sisteminde(ABD) Yasama ve Yürütme İlişkileri

Başkanlık sistemi, İngiliz parlamentarizminin yumuşak kuvvetler ayrılığı ilkesini dışlayarak yasama ve yürütmeyi organsal ve fonksiyonel açıdan birbirlerinden ayırıp ve birbirlerine karşı bağımsızlığının sağlandığı bir hükümet sistemidir (Ackerman, 2007: 18-20; Cameron, 2008: 448). Ancak bu bağımsızlık kavramı; erklerin karşılıklılığının kopukluğa neden olmadığı, denge ve denetimin biraz daha zayıfladığı bir sistemi ifade etmek için kullanılır (Üçışık, 2019: 250). Bu açıdan başkanlık sistemi, parlamenter sisteme göre kuvvetler ayrılığını tam anlamıyla yansıtmaktadır. Çünkü başkanlık sisteminde parlamenter sistemin tersine yürütme erki yasama erki içerisinde teşekkül etmemektedir. Bu yönüyle yasama erkinin yürütmeyi denetimi de sınırlı hale gelmiştir. Böylece başkanlık sisteminde erkler arası kurumsal baskının yaşanması pek mümkün değildir. Tüm bu erklerin kendilerine has egemenlik alanları söz konusudur (Ertaş, 2019: 159).

Yasama ve yürütme erklerinin birbirinden ayrı iki organa verilmesi; bu organların ayrı şekilde halk tarafından seçilmeleri ve birbirlerinin varlıklarını sonlandıramamaları başkanlık sisteminin temel özellikleri arasındadır. Yasama ve yürütme erklerinin anayasal sistem içerisinde de yetkileri uyumlu ve eşit pozisyonda bulunmaktadır (Gözler, 2016: 231). Genel olarak dengeli, güçlü ve kararlı bir yürütme erkine olanak sağlayan başkanlık rejimi, yasamanın da kanun yapabilme ve sınırlı da olsa yürütmenin denetimini daha işler ve özgür biçimde gerçekleştirmesine fırsat tanımaktadır (Köse, 2019: 8). Sistemin doğasında yer alan denge ve denetim mekanizmaları, yasama ve yürütme güçlerinin tek bir kanal içerisinde kalmasının önüne geçerek kuvvetler birliğinin oluşumuna set çekmektedir (Bozlağan, 2016: 37).

Başkanlık sisteminde yasama ve yürütme erkleri kendi yetkili oldukları pozisyonda tüm faaliyetlerin gücüne erişebilmektedir. Yasama erki yasamaya ait bütün işlevleri uygularken, başkan yalnızca kendine karşı sorumluluğu bulunan bakanların ve yardımcılarının katılımıyla yürütme gücünü yerine getirmektedir. Her bir erk diğerini engelleme gücüne sahiptir. Örneğin başkan veto yetkisini elinde tutarak yasamayı askıya alıcı niteliğe bürünmüştür. Veto sadece parlamentonun önemli sayısal çoğunluğunun kararıyla bozdurulabilmektedir (Kaboğlu, 2011: 128). Bu yönüyle de

başkanlık sistemi, yürütme erkinin iktidar imkanlarını artırmaya yarayan bir hükümet sistemi olduğu söylenebilir (Avcı, 2015: 79).

Başkanlık sisteminin yasama yürütme ilişkileri açısından önemli bir konusu da yasama ve yürütme organlarının birbirlerini feshedememesidir. Ancak Venezuela ve Peru gibi başkanlık sistemi uygulayan ülkelerde parlamento başkan tarafından feshedilerek erken seçime gitme ihtimali vardır. Venezuela ve Peru bunlara örnek ülkelerdendir (Bozlağan, 2016: 56).

Başkanlık sisteminde yasama ve yürütme fiili olarak tek elde toplanmadığı için parlamenter sisteme göre birbirlerinin denetimi de kolaylaşmaktadır. Yasama ve yürütmenin halkın oylarıyla iş başına gelmesi, çifte meşruiyete yol açmaktadır. Bu iki erkin birbirlerine son verebilecek hukuki mekanizmalarının bulunmaması ve birbirlerine karşı olan bağımlılıkları uzlaştırıcı bir rol oynamıştır (Köse, 2019: 10). Yasama ve yürütme organları kurumsal açıdan karşıtlık prensibi temelinden inşa edilmektedir (Alkan, 2013: 27). Başkan ve parlamento arasında herhangi bir çatışma çıkması durumunda ikisi de kendi meşruiyetlerini öne sürebilir. Başkanın ait olduğu parti parlamentoda yeterli çoğunlukta değilse parlamenterlerin kendi partilerine bağlılıkları parlamenter sisteme göre sınırlı bile olsa, karar alma süreçleri engellenebilmektedir. Bir taraftan da başkanın sahip olduğu yetkilerle, gücünü daha da artırması mümkündür. Başkan kendi kabinesini kendisi oluşturduğu için kabinedekiler onunla uyumlu şekilde çalışmaktadır. Ancak burada önemli nokta parlamento ile başkanın uyuşabilmesidir. Başkan parlamentonun çoğunluğuna sahipse parlamentoda daha rahat hareket edebilmektedir ve uygulanmasını istediği politikaları rahat bir şekilde parlamentodan geçirebilir (Metin, 2017: 50-51; Bryce, 1962: 49-53).

Başkanlık sisteminin parlamenter sistem gibi tarihsel süreçle bir bağlantısı bulunmamaktadır. Tamamen insan aklının bir ürünü olarak tasarlanmıştır. 1787'de Amerikan meclisinin toplantısında İngiltere'deki yasama ve yürütme kuvvetlerinin birbirleriyle olan ilişkileri analiz edilerek oluşturulan bir sistemdir (Ackerman, 2007: 18; Avcı, 2015: 79). ABD'de yasama yetkisi federal devlet yapısının mantıksal bir sonucu olarak çift kanatlı Temsilciler Meclisi ve Senato diye ayrılan halk oyu ile gelen Kongre'ye verilmiştir. Federal devletteki tüm halkı temsilen Temsilciler Meclisi üst

parlamento niteliğinde görev yaparken federe devletlerdeki hükümetleri eşitlik kriterine göre temsil eden Senato ise ikinci parlamento olarak çalışmaktadır (Gözler, 2016: 237). Kongre'nin her iki tarafı da eşit derecede güçlüdür. Ancak Senato daha itibarlı sayılabilir (Altıntaş, 2015: 154).

Kongre'nin sahip olduğu yetkilere bakıldığında iki parlamento arasında da bir yetki dağılımı göze çarpmaktadır. Her iki parlamentonun ayrı ayrı yetkilendirildiği alanlar da mevcuttur. Örneğin bütçe önerisini Temcilsiler Meclisi yaparken bu önerininin kabul yetkisi ise Senato'ya verilmiştir. Başkanlık seçiminde ise ikinci seçmenlerin yeterli çoğunluğu sağlayamaması, başkanı ve başkan yardımcısının seçilememesi durumunda ise başkan yardımcısını seçme yetkisi Temsilciler Meclisi'ne aittir. Senato'nun sahip olduğu yetkiler ise daha çok yürütme konularını kapsamaktadır. Başkan tarafından atanan üst düzey memurlar, sekreterler ve başkanın imzaladığı uluslararası antlaşmalar da Senato kararıyla onaylanmaktadır (Özdemir, 2019: 98-99). Kanun teklif etme yetkisi ise her iki parlamentodaki üyelere verilmiştir. Ancak başkan ve sekreterleri kanun teklifinde bulunamazlar (Gözler, 2016: 237). Yani anayasal olarak yasama yetkisi tümüyle Kongre'ye verilmiştir. Uygulama anlamında yürütme organı kendine yakın bulduğu parlamenterleri devreye sokarak bir konunun yasalaşmasını talep edebilir. Yasaları onaylayan mercii ise başkandır (Aykaç ve Durgun, 2015: 80).

ABD'de yürütme tekçidir. Yürütmenin üç temel güç kaynağı vardır. Parlamenteoya karşı bağımsız olması, halkın iradesine dayanması ve anayasa tarafından yetkilendirilmesidir. Yürütmenin parlamenteoya karşı herhangi bir siyasi sorumluluğu yoktur (Kaboğlu, 2011: 127). Başkan halk tarafından seçildiği için parlamenteoya karşı bir minnet borcu yoktur. Dolayısıyla kendi politikalarını daha rahat bir ortamda uygulamaktadır. Bunun hukuki zemini ise ABD Anayasası'na dayanmaktadır. ABD Anayasası başkanı göstermelik bir konumdan alıp etkili siyaset yapıcı bir başkana dönüştürmüştür (Özdemir, 2018: 64).

ABD'de güçlü bir başkan, esasen sistemin bir esprisi sayılarak milli birliği sağlama konusunda bir etken şeklinde öne çıkmaktadır. Karar alma işlemini hızlandırma ve bu kararları ivedilikle uygulamaya geçirebilme bu rejimin temel

özelliğidir (Fendoğlu, 2017: 305). Yürütmenin tek kaynağı başkan sayılmakla birlikte ona bu yetkiyi kullanırken yardımcı olan bakanlar ve başkan yardımcıları yani sekreter şeklinde adlandırılan kişiler bulunmaktadır. Bunlar başkanla birlikte yürütme yetkisinin yerine getirilmesini sağlarlar (Atar, 2017: 165). Başkan ve başkanın sekreterleri 4 yıl için seçilmekte ve seçilen bir başkan ikinci kez bu göreve gelebilmektedir. Başkanın sekreterleri ve yardımcılarının herhangi bir siyasi sorumlulukları da söz konusu değildir (Altıntaş, 2015: 112-119).

ABD başkanı anayasal açıdan dengelenen güce dayansa da gerçekte siyasi bakımdan parlamento karşısında güçlü konumdadır (Bilir, 2017: 50). Başkan anayasal süre içerisinde seçimle gelir ve parlamentonun güvensizlik oyu ile istifa etmesi için onun üzerinde baskı kurulamaz. Bu kuralın bir tek istisnası bulunmaktadır. Kendisiyle ilgili yaptığı işler hakkında suçluluğu ispatlanan bir başkanın impeachment(suçlama) aracılığıyla görevinden alıkonulabilmesidir (Alkan, 2013: 27-28). Başka bir ifadeyle, yasama başkana karşı güven duysa da duymasa da başkan görevine devam etmektedir (Ertaş, 2017: 160). Anlaşılacağı üzere ABD’de erken seçim uygulaması bulunmamaktadır. İstikrarı tesis eden bu kriter impeachment haricinde toplumun kabullenemediği ve beğenmediği bir başkan, halk açısından hayal kırıklığına neden olabilir (Fendoğlu, 2015: 167).

ABD’de yasama ve yürütme organlarında aynı kişi görev alamamaktadır. Yasama ve yürütme ayrılığının mantıksal bir sonucu olarak ABD’de başkan ve yardımcıları Kongre’ye üye olamaz ya da başkan olan birinin Kongre üyeliğinden çekilmesi zorunludur. Bununla birlikte kongre üyeleri de yürütme içerisinde yer alamamaktadır (Gözler, 2016: 234).

ABD’de Avrupa’daki gibi yürütme ve parlamento anlaşmazlığı görülemez. Bu sistemde uzlaşma esastır. Başkan ve Kongre arasında herhangi bir çatışma çıkması halinde sistem kilitlenme tehlikesiyle karşı karşıyadır. Böyle bir tehlikede ise çözüm olarak demokratik bir yol bulunmamakta, yasama ve yürütme tarafları kendi aralarında uzlaşma sağlaması halinde sistem rutine dönmektedir. Bunun tam tersi olduğunda ise istikrarsızlık kaçınılmazdır (Fendoğlu, 2017: 312; Bryce, 1962: 68-73).

Bazen yürütmenin güçlenerek yasama aleyhine ön plana çıktığı bazen de yasamanın daha güçlü olduğu ve bu yüzden Kongre iktidarı şeklinde adlandırıldığı söylentilerine maruz kalsa bile bu sistemde yasama ve yürütme organlarının karşılıklı denge ve denetim mekanizmaları mevcuttur. Nitekim başkanın kanunlar için güçleştirici veto yetkisinin bulunması ve başkanın atamalarının senato onayından geçmesi zorunluluğu bunun ispatı sayılmaktadır. Dolayısıyla ne yasamanın üstün konumu ne de yürütmenin ön plana çıkması söz konusudur. ABD'ye özgü olan bu denge mekanizması sistemin herhangi bir organın üstünlüğü çerçevesinde işlemini engellemektedir (Ertaş, 2019: 162).

ABD'de bu denge ve denetim mekanizmaları yasama ve yürütmenin ilişkilerinde kopukluğu gidermek (Atar, 2017: 165) ve her iki organa tanınan yetkiler sayesinde iki tarafında aşırıya kaçmasını engellemek adına geliştirilmiştir (Bilir, 2017: 54). Başkan istediği bir konunun kanunlaşmasını sağlamak için Kongre'ye ihtiyaç duymaktadır. Kongre'nin de bu kanunun onaylanması için başkanın onayına ihtiyacı vardır. ABD anayasası Kongre'nin aşırı güçlenmesini önlemek adına başkana veto yetkisi vererek Kongre'yi frenlemektedir. Başkanın bu yetkiyi kötüye kullanmasını engellemek için ise Kongre'ye nitelikli bir çoğunluk getirerek başkanın bu yetkisini kırmaktadır (Aykaç ve Durgun, 2015: 85). Bütçe yapmanın Kongre'nin çıkaracağı bir kanunla gerçekleştirilmesine karşılık bu kanunun onaylanması aşamasında başkanın devreye girmesi, milletlerarası antlaşmaları onaylayan merciin Kongre olmasına karşın milletlerarası ilişkileri yönetme aşamasında başkanın dâhil olması ise yasama ve yürütme arasındaki diğer bir denge fren mekanizmaları olarak sayılmaktadır (Bozlağan, 2016: 36-37).

Bir çok demokratik rejimde denge ve denetim mekanizmaları iktidarın tek bir alanda toplanmasını engellemesi açısından büyük önem atfetmekle beraber bu mekanizmalar başkanlık sistemi için çok daha fazla önemli hale gelmektedir. İşlevsel olarak yasama ve yürütmeden biri diğerini bu mekanizmalar sayesinde kısıtlamaktadır. ABD'liler için kişi hürriyetlerinin güvence altına alınmaması çok büyük bir tehlike oluşturacağı için bu kaygılar, ayrı ancak eşit güce sahip olan yasama ve yürütme erkleriyle giderilmektedir (Metin, 2017: 42).

3. Yarı Başkanlık Sisteminde (Fransa) Yasama ve Yürütme İlişkileri

Yarı başkanlık sistemi, devlet başkanına çok fazla yetki verilip güçlü hale getirilmesi ve onun halk oyu ile seçilmesi dışındaki özellikleri parlamenter sisteme benzetilen ancak devlet başkanını halkın belirlemesi yönünden de başkanlık sistemine benzetilen bir hükümet sistemidir. Bu sistem başkanlık ve parlamenter hükümet sistemlerinin zayıflıklarını gidermeyi amaçlayarak sonradan ortaya çıkan karma bir rejimdir. (Elgie, 2011: 13-14). Başkanlık rejimindeki yasama ile yürütme arasındaki kilitlenme ve parlamenter rejimlerde karşılaşılan yürütmedeki istikrarsızlık sorunlarına çözüm üretmektedir. Yasama ve yürütme erklerinin birbirlerinin karşılıklı iletişimi ve işbirliği sayesinde hükümet etmelerini sağlamaktadır (Demir, 2013: 831).

Yürütmenin çift kanatlı yapısından dolayı yarı başkanlık sistemi bir karışım sayılmaktadır. Yürütmenin iki ayrı erki vardır. Bunlar gücünü ayrı düzenden almaktadır. Bu sistemde devlet başkanı ve meşruiyeti devamlılık süresi bakımından parlamentodan bağımsızdır. Kabinenin meşruiyeti ve süresi ise parlamento çoğunluğuna bağlıdır (Ataöv, 2011: 177-178). Ancak buna rağmen devlet başkanı doğrudan ve tek başına icra yetkisine sahip değildir. İradesi hükümet aracılığıyla gerçekleştirilebilmektedir. Hükümet ise devlet başkanından bağımsızdır. Ancak varlığını sürdürebilmek için parlamentonun kararlarına tabiidir (Erdem, 2017: 2).

Yarı başkanlık rejiminde devlet başkanı partiler üstü bir konumda değildir. Tarafsız sayılamaz. Bizzat parti liderleri olarak seçime katılmakta serbesttirler. Seçimi kazanan cumhurbaşkanının partisiyle bağlantısının kesilmesine gerek yoktur (Akçalı, 2016: 95). Devlet başkanının zorunlu ve bağlayıcılığı bulunan bir yetki listesi bulunmamaktadır. Parlamentoyu feshetme yetkisine sahiptir. Olağanüstü hallerde ise parlamentoyu devreden çıkarabilir. Arzu ettiğinde de bakanlar kurulunun başına geçerek kendi planlarının uygulanmasını sağlayabilir. Bunun sonucu olarak da parlamentoyu etkileyebilir (Fendoğlu, 2015: 119-120). Nitekim tüm bu özellikler devlet başkanlığı makamının yarı başkanlık sistemi içerisinde özerk bir konuma taşındığını göstermektedir.

Yarı başkanlık sisteminin rahat bir şekilde işleyebilmesi için halk tarafından seçilen cumhurbaşkanının, kendi eliyle kullanabileceği anayasal yetkilere sahip

olması; hükümetle aynı politikaları kabul eden ve cumhurbaşkanının ait olduğu bir siyasi yapılanmanın da bulunduğu bir parlamentonun varlığı şarttır (Atar, 2017: 168). Daha önce de ifade edildiği gibi farklı bir siyasi görüşe sahip olan cumhurbaşkanının, hükümet ve parlamento ile meşruiyet krizi yaşamaması olasıdır (Ersöz, 2015: 16).

Yarı başkanlık rejiminin uygun paradigması olan Fransız Anayasası iki farklı parlamentoyu kabul etmektedir (Fendoğlu, 2015: 124). Bunlardan birisi 577 kişinin oluşturduğu Ulusal Meclis (Millet Meclisi) (TBMM, 2019: 5). Diğeri ise 348 kişinin bulunduğu Senato'dur (TBMM, 2019: 7). Beş yıllık bir yasama dönemi için gelen Ulusal Meclis üyeleri doğrudan vatandaşların kendilerini temsil edenleri belirlemesiyle oluşturulmaktadır. Bu Meclisin kaynağı, direk halkın siyasi tercihlerine dayanmaktadır (Dunbay, 2012: 310-311). Senato ise Fransız yerel yönetimlerinin parlamentodaki temsilini sağlayan organdır (Şencan, 2017: 55). Senatörler altı seneliğine ve üyelerin yarısının değişmesi içinse üç seneliğine seçimle göreve gelirler (Özdemir, 2019: 151). Ulusal Meclisin üyeleri olan milletvekilleri tek dereceli seçimle, Senato'da yer alan senatörler ise iki dereceli seçim sistemiyle belirlenmektedir.

Yetki anlamında her iki parlamento eşit kabul edilmektedir. Ancak hükümeti oluşturma ve düşürebilme gücünden dolayı Ulusal Meclis, Fransız vatandaşlarının asıl parlamentosu sayılmaktadır (Arslan, 2013: 230). Senato ise Ulusal Meclis'in arka planında yer alan bir alt parlamento olarak görülmektedir (Fendoğlu, 2015: 124). Kısmen sınırlı bir değer gören her iki parlamentoya da yasa teklifleri sunulabilir. Kanunların çıkarılmasında da son karar mercii Ulusal Meclis'tir (Röhrich, 2020: 21). Ulusal Meclis ile Senato arasında herhangi bir uyuşmazlık çıkması halinde de başbakan, Senato'yu bağlayan bazı kararlar ve anayasa değişikliklerine ilişkin kanunlar dışında son kararı vermesi için Ulusal Meclis'i yetkilendirebilmektedir (TBMM, 2019: 6). Her iki meclisin yasama sürecindeki görevleri dışında hükümetin denetimini gerçekleştirme ve üst düzey kamu görevlilerinin atamalarını onaylama gibi yetkileri de bulunmaktadır.

Fransız rejiminde parlamentonun yasama yetkisi de çok ilginç sayılmaktadır. Hiçbir demokratik ülkede olmayan bir anayasal düzenlemeyle sınırlandırılmıştır.

Fransız anayasası parlamentonun hangi konularda kanun çıkarabileceğini tek tek sıralamıştır. Geriye kalan konularda yasal düzenleme yapma yetkisini ise hükümete devretmiştir (Polater, 2014: 149).

Fransa’da milletvekilliği olan birisi hem kabine içerisinde hem de parlamentoda bulunamamaktadır. Kabinede görev alan bir parlamento üyesinin milletvekilliği otomatikmen sonlanmaktadır. Bu açıdan kuvvetlerin parlamenter sisteme nazaran daha sert ayrıldığı kabul edilebilir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi de bu yönüyle yarı başkanlık sistemi gibi işlemektedir. Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan seçilen TBMM üyesinin milletvekilliği sona ermektedir (Özdemir, 2019: 157).

Cumhurbaşkanı beş yıl için doğrudan halkın tercihleriyle belirlenmekte ve geniş ölçüde anayasal yetkileri bulunmaktadır (Elgie, 2011: 13). Bunlar Fransız yarı başkanlık sisteminin zorunlu kriterlerinden bir tanesidir. Bu bakımdan ABD başkanlık rejimine benzerliği dikkat çekicidir. Ancak hükümette yer alan başbakan ve bakanların yaptıkları faaliyetler karşısında parlamentonun güvenoylamasının olumsuz sonuçlanmasıyla düşürülmesi yönünden de adeta İngiltere parlamenter sistemi gibi çalıştığı söylenebilir (Yazıcı, 2011: 92).

Fransız anayasasına göre hükümet üyelerini atamaya yetkili makam Cumhurbaşkanıdır. Cumhurbaşkanı, başbakan atama konusunda özgürdür. Cumhurbaşkanı bağlayıcı anayasal bir hüküm yoktur. Başbakanın önerisiyle de bakanları atayabilmektedir. Cumhurbaşkanı yalnızca ileride bir siyasi krize mahal vermemesi açısından parlamento çoğunluğunun desteklediği kişileri, hükümeti kurması için yetkilendirebilir (TBMM, 2019: 50). Bu bağlamda yeni kurulan hükümetin de parlamentodan güvenoyu almasına gerek yoktur. Ancak Fransa’da bazı hükümetlerin cumhurbaşkanı atamasının ardından parlamentonun güvenoyunu alıp bu şekilde meşruiyetlerini güçlendirdikten sonra yürütme görevini üstlendikleri gözlemlenmiştir (Aykaç ve Durgun, 2015: 119).

Hükümetin göreve başladıktan sonraki faaliyetleriyle ilgili parlamentoya karşı siyaseten sorumluluğunda ise güvenoylaması önemli bir mekanizma olarak kabul görmektedir. Parlamentonun güvenoyunu alamayan hükümet lağvedilir. Ancak buna yetkili makam Ulusal Meclis’tir. Senato’nun güvenoylaması sonucunda hükümeti

feshi söz konusu olamaz (Özdemir, 2019: 159). Cumhurbaşkanının parlamento sorumluluğu, karşı imza kuralı dahilindeki iş ve eylemlerinden ötürü karşı imza yetkilisi bakana veya başbakana yüklenmiştir (TBMM, 2019: 49). Cumhurbaşkanının yalnızca konusu suç içeren eylemleri gerçekleştirmesi veya makamıyla bağdaşmayacak işleri yürütmesi gibi iki durumda cezai sorumluluğu bulunmaktadır. Bunun kararını verebilecek mercii ise Fransız parlamentosunun her iki tarafıdır.

Fransa Cumhurbaşkanı anayasal yetkilerinin bir kısmını tek başına kullanabilirken bir kısmını da bakanlar ile beraber kullanabilmektedir. Başbakanı atarken bir kısıtlamayla karşılaşmaz. Başbakanı atadıktan sonra başbakanın önerisi ile de diğer bakanları atayabilme ve görevlerine son verebilme yetkisine sahiptir. Ancak başbakanın görevine kendisinin son vermesi mümkün değildir. Başbakan istifa etmek isterse cumhurbaşkanı bu istifayı onaylayabilir. Cumhurbaşkanı bakanlar kuruluna başkanlık edebilmekte, parlamentonun çıkardığı kanunları onaylabilmekte, parlamentoya geri gönderebilmekte ya da halkoylamasına sunabilmektedir (Özdemir, 2019: 155). Cumhurbaşkanının bazı üst kuruluşların üyelerini atama, sivil ve askeri devlet yetkililerini atama, parlamentoya önemli mesajlar verme, olağan üstü dönemlerde kararname çıkarma, orduya komutanlık etme ve af gibi yetkileri de bulunmaktadır (Arslan, 2013: 260-261).

Cumhurbaşkanını parlamento ve bakanlar kurulu karşısında etkin kılan bir başka durum ise cumhurbaşkanının yayımlayacağı kanunları yürürlüğe girmeden evvel anayasaya uygunluk denetimine sokmasıdır. Cumhurbaşkanı inisiyatif olarak bazı kanunlar için Fransız anayasa mahkemesi olan Anayasa Konseyi'ne başvuru yapıp bu denetimin gerçekleştirilmesini sağlamaktadır. Buna ek olarak kanun teklif edebilme yetkisi bulunmayan cumhurbaşkanına anayasanın değiştirilmesini teklif edebilme hakkı tanınmıştır. Bu yetkiyi de yalnızca başbakan tarafından imzalanmak suretiyle kullanabilmektedir (Elgie, 2011: 15-20).

Anayasaya göre bakanlar kurulu, ulusal politikayı belirleyip yürütmekle görevlendirilirken kamu hizmetlerini gerçekleştirme ve silahlı kuvvetleri kullanma gibi yetkilere de haizdir (Aykaç ve Durgun, 2015: 119). Başbakanın da kanun hükmünde karar çıkarabilme yetkisi bulunmaktadır. Fransa'daki başbakan, ABD

Temsilciler Meclisi'nin veya Senato'nun çoğunluğunu elde eden parti liderinden daha güçlüdür. Çünkü Fransız anayasası başbakana yasa yapabilme yetkisi tanımıştır. Bu yetkiyi yalnızca Cumhurbaşkanı'nın onay vermesi sonucunda icra edebilmektedir (Ataöv, 2011: 186). Hükümetin uygulamalarının idarecisi olan başbakan, idare desteğiyle kanunlarının uygulanmasını da sağlamaktadır. Parlamento'ya karşı ise tıpkı Cumhurbaşkanı gibi kanunların Anayasa Komisyonu'nca anayasal denetiminin yapılmasını isteme hakkına sahiptir (Röhrich, 2020: 20).

Fransa Cumhurbaşkanı'na özgü onu genel siyasette söz sahibi yapacak en önemli yetkilerden bir tanesi de referandumdur (Yücel, 2003: 351). Cumhurbaşkanı kamunun örgütlenmesi, sosyoekonomik politikalar ve kurumların işleyişleriyle ilgili kendi yetki alanını kapsayan konulardaki kanun tasarılarını kabinenin ve parlamentonun da onayını alarak halkoyuyla kanunlaşmasını sağlayabilmektedir. Bu bakımdan parlamento'yu kısmen yasama sürecinden alıkoymaktadır. Cumhurbaşkanı referandum yetkisine tek başına sahip değildir. Bu yetkiyi tek kullanabilmek için ya kendi partisinden olan parlamento çoğunluğu ya da hükümet gerekmektedir. Cumhurbaşkanı'nın partisile hükümetin partisile veya parlamento çoğunluğunun partisile farklıysa referandum yetkisi ortak sayılmaktadır (Aykaç ve Durgun, 2015: 116-117). Ayrıca anayasa değişikliklerini de karşı imza kuralı geçerli olmak şartıyla halkoyuna arz edebilir.

Fransa'da yasama ve yürütme ilişkileri açısından yürütme, yürütme organı içerisinde de Cumhurbaşkanı, her ne kadar güçlü anayasal yetkilere sahip olsa da onu belli noktalarda kısıtlayan Fransa'ya hakim olan parlamenter kültür ve demokratik siyasal gelenektir. Bu bağlamda ortaya çıkan kohabitasyon (birlikte yönetim) kavramı, Fransız yasama ve yürütme ilişkilerini anlamlandırmada kilit bir role sahiptir. Fransız rejimine ait bir kavram olan kohabitasyon, farklı siyasi görüşe sahip olan cumhurbaşkanı'nın ve başbakanın yürütme organı olarak ortak bir paydada görev almasıdır (Akçalı, 2016: 100). Esasen parlamento çoğunluğunun ve cumhurbaşkanı'nın farklı siyasi eğilimlerden gelmeleriyle alakalı bir durumu ifade etmektedir. Fransa'da Cumhurbaşkanlığı ve parlamento seçimlerini farklı siyasi partilerin kazanması doğal bir durumdur. Başka bir ifadeyle kohabitasyonla aynı siyasi partiden gelenlere hem

cumhurbaşkanlığı hem de bakanlık imkanının önü kapanmaktadır. Böylece cumhurbaşkanının yetkileri dengelenmekte ve sistem içerisinde esneklik sağlamaktadır (Özer, 2010: 79).

Geleneksel parlamenter sistemde, parlamentonun her konuda yasa çıkarma ilkesinden Fransız yarı başkanlık sisteminde kısmen vazgeçildiği için parlamento yürütme karşısında daha güçsüz hale gelmiştir. Parlamentonun kalkınma planları ve bütçe konularında geniş yetkileri bulunmasına karşın tüm konularda genel düzenleyiciliği ve tekel olma vasfı Anayasa tarafından bazı konularda kanun çıkarmasına sınırlama getirilerek elinden alınmıştır. Parlamentonun hareket alanından çıkarılan konularda düzenleme yapma yetkisi ise yürütmeye geçmiştir. Bu bağlamda yürütmeye kararname çıkarma yetkisi verilerek daha rahat hareket etmesi sağlanmıştır. Yürütmenin parlamentoyla ve kanunlarla ilişkisi sınırlandırılmış, güçlenmesinin önü açılmıştır.

Fransa'da yasama ve yürütme arasındaki dengeler yürütme lehinedir. Özellikle de cumhurbaşkanı sistemde başat role sahiptir (Elgie, 2011: 13-14). Cumhurbaşkanının parlamentoyu fesih, olağan üstü durumlarda toplantıya çağırma ve parlamentonun çıkardığı kanunları veto etme gibi yetkileri karşısında parlamentonun Cumhurbaşkanına karşı etkin bir silahı bulunmamaktadır. Bu konudaki yetkileri sınırlandırılmıştır. En etkin olduğu durum olan Cumhurbaşkanına karşı suçlama kararı ise uygulaması zor bir mekanizmadır. Onun görevden alınabilmesi içinse her iki parlamentonun üçte ikisinin oyu gibi nitelikli bir çoğunluk aranmaktadır (Özdemir, 2019: 159).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KUVVETLER AYRILIĞI HÜKÜMET SİSTEMLERİNDE YASAMANIN YÜRÜTMİYİ DENETİM MEKANİZMALARI

Demokratik yönetim anlayışının gelişmesini sağlayan ve kişi hak ve hürriyetlerinin temelini inşa eden, halk için ve onun adına hâkimiyeti kullanan organlar parlamentolardır. Halkın temsilcisi sayılan parlamentoların en önemli işlevlerinden ilki yasa yapmak, ikincisi halkın istek ve ihtiyaçları doğrultusunda yürütme kuvvetlerini sınırlayıp onların hareketlerini denetlemektir.

Günümüz yürütme organlarının ise demokratik hukuk devleti anlayışının bir gereği olarak anayasalara ve yasalara bağlı bir yönetimi tesis etmesi, kaçınılmazdır. Fakat yürütme organlarının hukuki normlara kendiliğinden bağlı kalması pek mümkün gözükmemektedir. Bu bağlamda parlamentoların halk egemenliğine yönelik dinamizmini pekiştiren, işlevleri arasında yürütme faaliyetlerini denetlemek ön plana çıkmaktadır. Parlamentolar bu sayede yürütme organlarının keyfi uygulamalarını önlemektedir.

Montesquieu'nün kuvvetler ayrılığı öğretisi özetlenip gelenekleştiği için devlet faaliyetlerinin bir parçası olan yasama, diğer kuvvetlere muhalefet eden bir kurum olarak düşünülmektedir. Ancak yasama; tam olarak dengenin bir parçası değil, bilakis kendi içinde dengelenmektedir (Schmitt, 2017: 62-63).

Demokratik idare anlayışına göre halk iktidarın kaynağı olarak kabul edilmektedir. Halkın temsilcisi olan parlamentolarda bu halkı yönetme yetkisine sahip olacaktır. Öyleyse yürütmenin sınırlarını çizen onları yetkilendiren ve verdiği bu yetkiyi denetim altında tutmaya çalışan erk parlamentodur. Yürütmenin parlamento tarafından denetimi, halkın istek ve ihtiyaçlarına karşılık gelen planları ne ölçüde gerçekleştirdiği, bunları uygularken tarafsız ve adil davranıp davranmadığı ve bu sorumluluğun altından kalkıp kalkmadığıyla ilgilidir. Başka bir ifadeyle yasamanın denetim gerekçesi halkın beklentilerine yönelik yükümlülüklerini yürütmenin karşılayabilmesinin gözetimi ihtiyacına dayanmaktadır.

1. Parlamenter Sistemde Yasamanın Yürütme Üzerindeki Denetim Mekanizmaları

Parlamenter denetim işlevinin amacı, hukuk devleti ilkesiyle hareket eden demokratik idareyi tesis etmektir. Bunun için doğrudan halk tarafından belirlenen hükümet, keyfi işlem ve eylemlerden kaçınarak ulusal menfaatlere göre hareket etmelidir. Yürütmenin yani hükümetin eylemlerini ve politikalarını dolaylı olarak gözlemleyen ilk mekanizma hükümetin iktidara gelmesini sağlayan seçmenlerdir. Seçmenin denetimi belirli sürelerde gerçekleşen seçimlerdir. Ancak hükümet iş başına geçtikten sonra denetim süreci yasal olarak yasama organına yani parlamentoya geçmektedir. Yürütmenin/hükümetin icraatlarına bağlı olarak yasama farklı denetim araçlarını kullanmaktadır (Köse, 2001: 29). Başka bir ifadeyle parlamenter sistemde parlamento kendi oluşturduğu ve güvenoyu verdiği hükümeti, anayasanın verdiği yetkiye dayalı olarak denetlemekte ve gözetim altında tutmaktadır (Arslan, 2013: 117).

Yürütme organının işlevlerinin parlamento, denetimine tabi tutulması parlamenter sistemin ana özelliklerinden biridir. Yürütme organı içerisinde yer alan hükümet iktidarını sürdürebilmek için parlamento desteğine ve güvenine muhtaçtır. Hükümet, halka dolayısıyla halkın temsilcilerinin bulunduğu parlamentoya karşı sorumludur. Bu siyasi sorumluluğun sonucunda parlamento hükümete güvensizlik oyu verirse hükümetin ömrü sonlanmaktadır. Her demokratik ülke parlamentosunun gereği olarak parlamento; araştırma yapma, bilgi edinme ve görüş paylaşma amacıyla çeşitli mekanizmalar kullanmaktadır (Küçük, 2012: 303).

Parlamento denetimi demokrasi ortamının oluşmasıyla eşzamanlı sayılabilir. Demokrasinin gelişimi de mutlak iktidarların sınırlanması fikriyle, kamu işlemlerinin halk adına gözetlenmesi ve denetiminin sağlanması açısından gerçekleştirilen mücadelelerin sonucuna dayanmaktadır. İngiltere’de ilk bu mücadeleler sonucunda parlamento kurulmuş ve parlamento halktan toplanan vergileri denetleyip bu vergilerin kamu giderleri şeklinde kullanımına da sınırlama getirmiştir (Kriger, 2010: 52-56; Köse, 2001: 26). Dolayısıyla ilk parlamento denetiminin de parlamenter hükümet sistemine ait olduğu söylenebilir.

Parlamente sistemde yürütme parlamentodan doğmaktadır. Dolayısıyla parlamento, kendi içinden çıkan yürütme organını (Munroe, 2002: 52); meclis araştırması, genel görüşme, soru, gensoru ve meclis soruşturması gibi anayasaların belirlediği mekanizmalarla hem göreve başlarken hem görevi sırasında sürekli denetleme imkanına sahiptir. Parlamente sistemde hükümet parlamentoda çoğunluğu sağlayan siyasi parti ya da partiler tarafından kurulduğu için bir anlamda yürütme ve parlamento çoğunluğunun birleşmesi söz konusu olmaktadır. Dolayısıyla parlamentonun denetim mekanizmaları daha çok parlamento içerisindeki muhalefet tarafından işletilecektir. Parlamente sistemde parlamentonun yürütmenin esas icra yetkilisi başbakan ve kabinesini denetleme gücü karşısında yürütmenin sorumsuz kanadı devlet başkanının da parlamentoyu feshetme yetkisi vardır. Devlet başkanının sahip olduğu bu yetkinin onun tarafsızlığını ve sorumsuzluğunu olumsuz şekilde etkilediği ileri srlseyde devlet başkanı bu yetkisini daha çok hükümetin kurulamadığı ve hükümetin güvensizlik oyu ile parlamento düşürüldüğü durumlarda kullanmaktadır. Bu durum, yasama ve yürütme dengesi açısından önemlidir (Gönenç, 2010: 74).

Parlamente sistemdeki parlamentonun denetim mekanizmalarından gensoru hariç diğer tüm denetim yöntemleri başkanlık hükümet sistemiyle idare edilen ülkeler için de geçerli mekanizmalardır. Bunlardan yalnızca gensoru parlamente sisteme özgüdür. Çünkü sadece parlamente sistemde yürütme organındakilerin bireysel ve toplu olarak parlamentoya karşı sorumluluğu bulunmaktadır. Fransa yarı başkanlık hükümet sisteminde de gensorunun hale geçerliliğini kaybetmemiş olması ise onun sahip olduğu siyasi kültür ve parlamente bir gelenektir.

Yasamanın yürütme üzerindeki denetim mekanizmaları parlamente hükümet sistemini kullanan ülkeler açısından biraz sorunlu gözükmektedir. Parlamente sistemlerde yasama ve yürütme arasındaki organik bağdan ötürü bu mekanizmalar ya çok etkisiz şekilde işletilmekte ya da hiç geekleştirilememektedir. Daha çok tek parti çoğunluğuyla kurulan hükümetlerin bulunduğu parlamentolarda yasama ve yürütme gücü yalnızca yürütme tekelindedir. Böylesi bir güce dayanan, parti hem muhalefetin etkinliğini azaltmakta hem de yasamaya kendisi yön vermektedir (Akçalı, 2016: 85). Önceden bu mekanizmaların etkili bir biçimde uygulandığı söylenebilirken artık

parlamentoda tek partilerin güçlenmesinin yaygınlaşması, yasamanın denetim mekanizmalarını işlevsiz hale getirmektedir. Bunun doğal sonucu olarak yürütme organının artan gücü, onun yasama organını denetler hale gelmesine neden olmuştur.

Parlamente sistemde yasama denetim mekanizmalarının eski etkinliğini kaybetmesindeki faktörlerden bir tanesi, siyasi partilerin kendi içerisinde demokrasiyi azaltacak biçimde disiplinle karşılaşmasıdır (Sartori, 1997: 142-145). Bu sıkı siyasi parti disiplininin nedeni ise siyasi partilerin hükümete sahip olabilmek için parlamentonun çoğunluğunu etkileyerek onun güvenini kazanması zorunluluğudur. Böylece yasama ve yürütme erkleri arasındaki dengeler değişmiş, erkler anayasal sorumluluklarını uygulamaktan vazgeçmiş yada uzaklaşmıştır.

1.1. Meclis Araştırması

Meclis araştırması parlamente sistemlerde yasama organının denetim mekanizmalarından bir tanesidir. Bu denetim mekanizması parlamentonun yürütmeyi gözetim alma vb yükümlükleri çerçevesinde belirlenen bir konu üzerinde ve müstakil bir komisyon oluşturarak bilgi edinebilmek amacıyla yaptığı çalışmadır (Odyakmaz, v.d. 2012: 117). Bu sıradan bir inceleme sayılamaz. Bu araştırma sayesinde bir sorun, tüm boyutlarıyla ortaya çıkarılarak sorunun tekrarlanmasına karşılık çözüm üretilmektedir (Uslu, 2019: 221).

Parlamentonun kanun yapma, hükümeti kontrol etme ve Anayasa tarafından verilen yetkileri kullanabilmek ve doğru kararlar alabilmesi için sağlıklı ve güvenilir bilgilere ihtiyacı vardır. Bu çerçevede ya parlamento üyeleri yürütmeden bilgi talebinde bulunur ya da parlamentonun içinden çıkan yürütme organı parlamentoya bilgi verebilmektedir. Ancak yürütmenin parlamentoya aktardığı bilgilerin parlamento tarafından sorgusuz kabul edilip bunlara göre karar vermesi, parlamentonun objektifliğini engellemektedir (Gökçe, 2009: 79).

Meclis araştırması mekanizması parlamentonun belli bir çoğunluğunun aldığı karar sonucunda başlamaktadır. Bu incelemeyi gerçekleştirecek oluşum ise parlamento içinden belirlenen bir komisyondur. Komisyon gerekli araştırmayı yaptıktan sonra parlamentoya bir rapor sunmaktadır. Araştırma yapan komisyonun raporu parlamentoda görüşülmektedir. Bu görüşme sırasında hükümetin siyasi ve

cezai sorumluluğuna neden olabilecek bir oylama gerçekleştirilemez. Eğer komisyonun bulguları, ilgili hükümet yesi ve toplu olarak hükümetin sorumluluğuyla ilgili bilgileri içeriyorsa, buna bağlı olarak gensoru ya da meclis soruşturması denetim mekanizmaları işletilecektir (Atar, 2017: 260). Başka bir ifadeyle meclis araştırması sonucunda sunulan rapor ile yeni kanun çıkarılabilir ya da gensoruya hazırlık yapılabilir (Fendoğlu, 2015: 213). Meclis araştırması hükümetin düşmesine neden olan bir denetim mekanizması değildir (Küçük, 2012: 305). İlgili bakan, başbakan veya cumhurbaşkanına karşı herhangi bir sorumluluk doğurmaz (Gözler, 2019: 191).

Meclis araştırmasını genelde parlamento içerisindeki muhalefet partisi talep etmektedir. Komisyonun araştırma sonuçları hükümeti halkın karşısında kötü duruma düşürebilir. Hükümet ise muhalefetin elindeki bu silaha karşı kendini zor duruma sokmamak adına görevinde bir suistimale mahal vermemeye çalışır. Bu denetim mekanizması, hükümetin görevini icra ederken daha dikkatli davranmasına ve kendini kontrol altında tutmasına olanak sağlamaktadır (Arslan, 2013: 118).

Meclis araştırması sayesinde en başta yürütmenin ve ilgili kurum ve kuruluşların yanlış uygulamaları sınırlı da olsa değişebilmektedir. Ayrıca bu incelemenin etkin bir zme kavuşması zor olsa da idarenin yaptđı işlemler kamuoyu önünde tartışılır hale gelmektedir. Bu Şeffaf ve hesap verebilen bir yürütme ve kurum anlayışını güçlendirmeye yardımcı olabilecektir.

1.2. Meclis Soruşturması

Meclis soruşturması, parlamenter hükümet sistemlerinde hükümet üyelerinin ülkenin genel siyasetinden (Keskinsoy, 2017: 253) ya da bireysel olarak üyelerin görevlerini icra etmesiyle alakalı suç iddialarının soruşturulması ve lüzum görülmesi halinde yüce divanda yargılanmalarına aracılık eden bir denetim mekanizmasıdır. Başkanlık sisteminde ise impeachment (suçlama) bu mekanizmanın bir benzeri sayılabilir (zbudun, 2017: 301). Soruşturma münhasıran parlamento eliyle yürütülmektedir. Meclis soruşturmasında yargı organının yetkisi yoktur (Odyakmaz, v.d. 2012: 118).

Meclis soruşturmasındaki amaç ilgili bakan veya başbakanın yargılanmasının parlamento tarafından yolunun açılmasıdır. Başka bir ifadeyle parlamentonun aldığı

karar sonucunda yüce divanda yargılama yapılmaktadır. Bu soruşturmayla ilgili hükümet üyesinin cezai sorumluluğu ortaya çıkar, siyasi sorumluluğu söz konusu değildir. Hükümetin yalnızca göreviyle ilgili konularda adli bir denetim yapılmaktadır. Hükümet üyeleri görevlerini ilgilendirmeyen konularda normal vatandaşlar gibi genel mahkemelerde yargılanırlar (Fendoğlu, 2015: 213).

Meclis soruşturması tüm parlamenter rejimler için genel olarak şöyle işlemektedir. Meclis soruşturmasının başlatılması için milletvekillerinin soruşturmayla ilgili parlamentoya teklif sunması gerekmektedir. Teklif parlamentonun belli bir çoğunluğunun oyuyla kabul edildiği takdirde soruşturma süreci gerçekleştirilebilmektedir. Ayrıca parlamento bu kararı aldıktan sonra soruşturma için parlamento üyeleri arasından özel bir komisyon oluşturmaktadır. Kurulan soruşturma komisyonu göreviyle ilgili hukuka aykırı bir eylem ile suçlanan bakan veya başbakan hakkında bu suçu işleyip işlemediğine dair bir inceleme yapmaktadır. İnceleme sonucunda hazırlanan rapor parlamentoya sunulmaktadır. Parlamenta sunulan bu rapor kabul edilip yargılama kararı alınırsa bundan sonraki süreç yargıya intikal edecektir.

Yüce Divana sevk edilen bir bakanın bakanlığı düşmekte ve hükümet istifa etmiş gibi kabul edilmektedir (Küçük, 2012: 306). Meclis soruşturması hükümet üyelerinin cezai sorumluluklarını ortaya çıkarıp, hükümetin istifa etmesine neden olduğu için meclis araştırması, soru ve genel görüşme gibi denetim mekanizmalarına göre çok daha etkili bir denetim mekanizmasıdır. Meclis soruşturması ülke anayasaları açısından teorik olarak bu denli önemli bir denetim mekanizması olmasına rağmen uygulamada meclis çoğunluğunu elinde tutan hükümet üyelerini yüksek mahkemeye sevk etmek oldukça zor bir durumdur (Atar, 2017: 264).

Bağlayıcılığı diğer denetim mekanizmalarına nazaran daha güçlü sayılan bu mekanizma, parlamenter sistemin doğduğu yer olan İngiltere’de ortaya çıkmıştır. Bakanların sorumlulukları ilk olarak cezai anlamda uzun süren mücadeleler sonucunda kazanılmıştır. İngiliz parlamentosunun iki kanat şeklinde ayrılmasının ardından bakanların parlamentoya karşı sorumlulukları başlatılmıştır. Böylece soruşturma süreciyle Avam Kamarası yargılama süreciyle de Lordlar Kamarası ilgilenmiştir

(Sezer, 2010: 32). Avam ve Lordlar Kamaraları kendi içlerinden belirledikleri kişilerden geçici ve daimi olmak üzere iki tip özel bir komisyon oluşturup, gerçek anlamda bir meclis soruşturması görevi yürütmüşlerdir (Özbudun, 1960: 222). Günümüzde ise gerçekleştirilen reform ile Lordlar Kamarası'nın yargıçlık görevi sonlandırılarak, bu görev yüksek mahkemeye verilmiştir. Artık Lordlar Kamarası'nın hükümeti denetleme yetkisi hükümetin siyasetini etkilemek ve belli konularda hükümeti yönlendirmektir. Lordlar Kamarası'ndaki komisyonlar da hükümetin aldığı kararları ve politikalarını takip etmekte ve hükümete tavsiye niteliğinde raporlar sunmaktadır (Özdemir, 2019: 50).

Başka bir parlamenter sistem örneği olarak Almanya parlamentosunda ise meclis soruşturması diğer ülkelerden daha farklı biçimde uygulanmaktadır. Öncelikle devlet başkanının ve hükümet üyelerinin sorumlulukları ve soruşturma usulleri birbirinden ayrılmaktadır. Meclis soruşturmasının gerçekleştirmeyle cezai sorumluluk değil siyasi sorumluluk ortaya çıkmakta ve sonuca göre güvenoyu istenebilmektedir. Soruşturma komisyonunun amacı da parlamentoyu bilgilendirerek, parlamento kontrolünü sağlamak ve kamuoyunu aydınlatmaktır (Sezer, 2010: 37-38).

1.3. Meclis Güven Oylaması ve Gensoru Önergesi

Gensoru, kabinenin parlamento karşısında siyasal sorumlulukları doğrultusunda bilgilendirilmek için uygulanan önemli bir denetim aracıdır (Keskinsoy, 2017: 258). Bu mekanizma kabinenin tümünün genel siyasetine yönelik ya da kabinedeki kişilerin her birinin kendi bakanlığı içinde yürüttüğü politikalarına ve işlemlerine karşılık işletilebilmektedir (Küçük, 2012: 306). Parlamenter sistemi diğer sistemlerden ayırt eden en önemli özellik belki de budur. Gensoru kabineyi tek tek veya toplu şekilde politikalarıyla alakalı parlamento karşısında hesapverebilir hale getirmek ve kabinenin görevini yapması ya da yapmamasıyla ilgili parlamentonun uyguladığı müeyyidelere katlanmak zorunda kalmasıdır (Erdoğan, 2017: 213).

Kabinenin görevini sürdürebilmesi için parlamentonun güvenine muhtaç olması siyasi sorumluluk kavramını açıklamaktadır (Erdoğan, 2017: 213). Yani bakanlar kurulunun veya bir bakanın yaptığı veya görevi olupta yapmadığı herhangi bir işlemde veya davranıştan dolayı parlamentonun güvenini yitirmesi, siyasi

sorumluluğu oluşturmaktadır. Cezai sorumluluğun ortaya çıkması için hukuka aykırı eylemlerin olması gerekirken siyasi sorumluluğun oluşması için de hükümetin siyasi faaliyetlerine yönelik parlamentonun belli bir çoğunluğunun güvensizlik oyu vermesi gerekmektedir (Bilir, 2013: 8). Öyleyse gensoru mekanizmasının parlamenter sistemler için bir siyasal denetim aracı olduğunu söylemek mümkündür.

Gensoru parlamenter rejimde yasama ve yürütme ilişkilerini anlamak bakımından en önemli kurumlardan biri sayılabilir. Bu ilişkinin çözümü yasama içinden çıkan ve yasamanın bir parçası kabul edilen yürütme organının yani hükümet üyelerinin yasama çoğunluğunun desteğini aldıkları sürece görevlerini ifa edebilebileceğidir. Yasama erki güvensizlik oyu kullanarak yürütmeyi sonlandırabilirken, yürütme organı da meclisi fesih hakkına sahiptir (Aykaç ve Durgun, 2015: 29). Görevini parlamento denetimi altında ifa eden hükümetlerin siyasal sorumluluğu ise iki kanatlı parlamentolarda birinci meclislere karşıdır. Çünkü kural olarak ikinci meclislere karşı siyasal sorumlulukları bulunmadığından gensoru mekanizması da uygulanmamaktadır (Bilir, 2013: 8). Asıl meclis birinci meclistir, yani halk meclisidir. Dolayısıyla hükümette halka karşı siyaseten sorumlu olduğu için halkın seçtiği ve onun temsilcisi birinci meclise karşı sorumlu tutulacak ve gensoru bu mecliste işletilecektir.

Gensorunun asıl amacı belli bir konu ile ilgili bireysel olarak bakanlardan veya toplu olarak bakanlar kurulundan açıklama yapmasını talep etmektir. Eğer ilgili kişilerin açıklamaları yeterli bulunmaz ise hükümetin veya bakanın siyasi sorumluluğuna yönelik görevinin sonlanmasına neden olabilir. Bunun için gensorunun ilk amacı hükümetten açıklama talebinde bulunmak, son amacı ise hükümetin ve hükümet üyesinin siyasi sorumluluğundan dolayı düşürülmesidir (Aydın, 2010: 13). Başka bir ifadeyle hükümetin düşmesinin sebebi gensoru değildir. Gensoru önergesi verildikten sonraki görüşmelerin ardından yapılan oylamadan güvensizlik oylarının çıkmasıdır. Benzer şekilde meclis soruşturması sonucunda da hükümetin düşürülebilmesi mümkündür. Ancak buradaki önemli husus meclis soruşturmasıyla cezai sorumluluk ortaya çıkarken, gensoru önergesiyle siyasi sorumluluk oluşmaktadır (Yıldız, 2012: 232). Gensoruda meclis soruşturmasındaki gibi bir sorumluluk

olmadığından hükümet üyelerinin yüce divana sevk edilemesi de söz konusu değildir (Odyakmaz, v.d. 2012: 118).

Parlamente sistemlerde gensoru mekanizması; parlamentonun, yürütmenin politikalarını etkileyip değiştirmesine ve yürütmeyi düşürmesine olanak sağlayabilmesinden dolayı parlamentonun yürütmeye karşı denetim mekanizmalarından en etkili sayılabilir (Bilir, 2013: 8). Ancak iki partili sistemlerin oluşturduğu çoğunluk hükümetleri için genel anlamda işlevsiz gözükmektedir. Çok partili sistemlerden çıkan koalisyon hükümetleri açısından hükümeti düşürebilmek amacıyla daha fazla uygulanabilen ve oldukça etkili sonuçlar çıkarabilen bir mekanizma haline gelmektedir (Aykaç ve Durgun, 2015: 29). İki partili sistemlerde muhalefetin hükümeti düşürebilmesi neredeyse olanaksızdır. Siyasi partinin idarecilerinin hükümette bulunması halinde ise parlamentonun hükümetin alacağı kararlara da destek vermesi normaldir (Aydın, 2010: 14). Dolayısıyla parlamentonun güvenini kazanması kesin görünen bu hükümetler için gensoru etkisiz bir araçtır.

1.4. Soru

Soru, hükümet adına kişisel görüş bildirilmeksine, kısa şekilde, kişinin özel yaşamını içermeyen belli ve açık konularda meclis önergesi ile bakan ya da başbakanın bilgi istemek için kullanılan bir mekanizmadır. Soru ilgili hükümet üyesi tarafından yazılı veya sözlü olarak yanıtlanmaktadır (Odyakmaz, v.d. 2012: 116).

Soru önergesi yalnızca bir parlamento üyesi tarafından yazılı şekilde imzalanıp verilebilmektedir. Yani parlamento üyeleri toplu şekilde soru sorma mekanizmasını kullanamamaktadır (Uslu, 2019: 219). Soru önergesi sahibi ilgili hükümet üyesinden yazılı ya da sözlü cevap isteyebilir. Burada soru sorulma ve cevap şeklini tercih hakkı, soru önergesi sahibine bırakılmıştır (Küçük, 2012: 303). Yani soru yöneltilen ilgili hükümet üyesi kendisinden hangi yöntemle cevap verilmesi istenmişse o şekilde soruyu yanıtlamaktadır.

Esasen soru sahibinin önergesi bir çeşit itham şeklindedir. Soruyu yanıtlayan hükümet üyesi ise kendine yöneltilen bu ithamları bastırmak için uğraşmakta ve olası suçlamalardan kendisini aklamaya çalışmaktadır (Yıldız, 2012: 230). Bu konuda özellikle İngiltere’de kurumsallaşmış en önemli faaliyetlerden biri de parlamento soru

sürecidir. Önceleri haftada iki olarak gerçekleştirilen soru süreci zamanla haftada bir kadar düşürülmüştür. Daha çok ana muhalefet lideri ve başbakan arasında tiyatral özellikler taşıyan bu soru süreci medya tarafında da ilgiyle takip edilmektedir. Parlamentonun bu toplantı tutanakları kamuya açık olarak gerçekleştirilir. Toplantılar ise yönetilenlere yönelik sorumluluk ve şeffaflık ilkeleri doğrultusunda canlı olarak yayınlanmaktadır (Aykaç ve Durgun, 2015: 33). Soruların cevapları parlamentoyu tatmin etmediği takdirde hükümet parlamento tarafından olumsuz biçimde eleştirilmekte ve kamuoyunda da kötü bir izlenim bırakmaktadır (Arslan, 2013: 59). Bir diğer örnek ise Almanya parlamentosundaki küçük, büyük ve sözlü soru önergeleridir. Bu önergeler sayesinde parlamento bilgi edinebilirken aynı zamanda hükümeti gözetim altına aldığı hissettirmek için yapılmaktadır (Arslan, 2013: 119).

Soru, hükümeti denetleme mekanizmalarından sayılmakla beraber daha çok bilgi edinme fonksiyonu ağırlıkta olan bir yoldur. Çünkü bu sürece başka parlamento üyesi dahil edilmemektedir (Küçük, 2012: 303). Soruyla alakalı görüşme yalnızca soruyu soran kişi ve sorunun muhatabıyla yapılmaktadır. Bu iletişim oldukça kısa süreli basit bir diyalogo benzetilebilir. Sorunun cevaplandırılmasının arkasından parlamento içerisinde herhangi bir oylama gerçekleştirilmemektedir (Yıldız, 2012: 230). Bu bağlamda özellikle sözlü sorunun etkinliği zayıf sayılmaktadır (Fendoğlu, 2015: 212). Ayrıca herhangi bir hükümet üyesinin siyasal veya cezai sorumluluğuna yol açmamakta ve hükümetin düşmesi veya görevinin sonlanması da söz konusu olmamaktadır. Böylece soru önergesi verilerek ilgili bakan veya başbakan yalnızca uyarılmaktadır (Atar, 2017: 258). Bu bakımdan diğer mekanizmalara nazaran etkinliği sınırlı kabul edilebilir. Gerçek bir denetim mekanizması olarak işletilebilmesi için tıpkı İngiltere örneğinde olduğu gibi sorunun hükümete karşı kamuya açık biçimde yöneltilmesi ve hükümetin kendini yönetilenlere karşı sorumlu hissetmesini sağlayacak şekilde hesaba çekilebilmelerini sağlayabilmektedir.

1.5. Genel Görüşme

Parlamente sistemde parlamentonun denetim yollarından bir diğeri ise genel görüşmedir. Genel görüşme, devleti ve toplumu bağlayan belli bir konu üzerinde parlamentoda gerçekleştirilen konuşmadır. Genel görüşmenin diğeri denetim

türlerinden en önemli farkı da parlamentodaki herkesin katılım sağlamasıdır. Tüm vekiller genel görüşme sırasında yorumda bulunabilmekte (Fendoğlu, 2015: 212) ve tartışmalarda da yer alabilmektedirler (Odyakmaz, v.d. 2012: 117). Genel görüşmenin başlatılabilmesi içinde belli sayıdaki milletvekilinin veya siyasi parti gruplarının parlamentoya önerge vermesi gerekmektedir.

Meclis görüşmesi için verilen önerge parlamento çoğunluğu tarafından kabul görmese bile meclis görüşmesi açılıp açılmamasına dair konuşmalar da parlamento açısından bir denetim işlevi görmektedir (Üçışık, 2019: 200-201). Denetimin etkililik durumu açısından da Özbudun genel görüşmeyi gensoru ve soru arasında bir yere koymaktadır. Öyle ki genel görüşme de soruya benzer şekilde nispeten sınırlı bir denetim sağlamaktadır (Yıldız, 2012: 231). Aslında parlamentonun denetim fonksiyonundan ziyade parlamentonun bilgi edinme yolu olarak kabul edilebilir.

Genel görüşme mekanizmasının meclis araştırmasına göre genel bir ayrımı ise meclis araştırması gerçekleştirebilmek için bir komisyonun varlığıdır. Esas olarak meclis araştırması komisyonunun incelemesi üzerine parlamentoya sunduğu raporun tekrar parlamentoda istişare edilmesi, meclis görüşmesi sayılmaktadır. Bu bağlamda genel görüşme için talepte bulunmak; araştırmasına ihtiyaç duyulmaksın belli bir konuyu görüşmek demektir (Uslu, 2019: 220).

İngiltere parlamenter rejiminin Avam Kamarası'nda ise muhalefetin talep ettiği bir konu üzerinde her toplantı yılının 20 günü genel görüşme için ayrılmaktadır. Bu günlerin 17 gününü ana muhalefet partisi doldururken 3 gününü de diğer güçlü parti doldurmaktadır. Böylece muhalefet tek başına gündemi belirleme imkânı yakalamaktadır. Zaruri görülen konular ve iktidarın gündemine almadığı konularda muhalefet tarafından genel görüşme sürecine dâhil edilebilmekte ve tartışılmaktadır (Arslan, 2013: 59).

Genel görüşmede yürütme organında yer alan herhangi bir üyenin sorumluluğuna yol açacak durum ortaya çıkarmaz. Çünkü genel görüşme sonrasında bir oylama söz konusu değildir. Ancak soruya göre etkinliği daha fazla olan bir denetim mekanizmasıdır. Ayrıca parlamento üyeleri yalnızca soru sormakla kalmayıp buna ek olarak meclis görüşmesi yapmaktadır (Gözler, 2019: 191). Önerge vermeyen

diğer vekillerde görüşmeye katılabildiği için sorudan farklı biçimde başta muhalefet ve iktidar olmak üzere tüm siyasi partiler ve hatta her bir parlamento üyesinin görüşlerini ifade edebilecekleri bir ortam ortaya çıkmaktadır. Buradaki temel husus ise parlamentodaki üyelerin birbirlerine aktarabildikleri fikirler ve bilgilerdir (Küçük, 2012: 304). Esasen bu anlamda genel görüşme, önerge vermeyen üyelerinde katılabildiği bir soru şeklinde açıklanabilir. Öyle ki Fransa’da da genel görüşme sözlü soru olarak isimlendirilmiştir (Yıldız, 2012: 231).

1.6. Bütçenin Meclis Tarafından Kabul Edilmesi ve Denetlenmesi

Tarihteki ilk parlamento, 13. yüzyılda halktan toplanan vergilerin denetimini gerçekleştirmek için İngiltere’de ortaya çıkmıştır. Birkaç yüzyıl sonrasında ise yine İngiltere’de kamu giderlerinin sınırlandırılıp kontrol altına alınmasını sağlamak amacıyla parlamento aktif kurum olarak seçilmiştir (Köse, 2001: 26). Başka bir ifadeyle kamu gelirlerinin yalnızca parlamentonun onay vermesi şartıyla alınabileceği ve kamu harcamalarının da parlamento onayıyla yapılabileceği yürütme organı tarafından da kabul edilip garanti altına alınmıştır. Kısacası bütçenin doğup geliştiği yerin İngiltere olduğu kabul edilmektedir (Arın v.d. 2000: 41). Parlamentonun yürütme organının mali alanda sahip olduğu yetkileri sınırlamak için verdiği bu mücadele, modern bütçeyi, yasamanın yürütme üzerindeki siyasal denetim mekanizmasına dönüştürmüştür (Bağlı, 2010: 100). Parlamento yürütme karşısında ilk olarak bütçe gibi güçlü bir silahı elde ederek sonradan yasama işlevinin sınırlarını daha da genişletme imkanı yakalamıştır.

Görüldüğü üzere bütçe denetimi parlamento kurulduğundan beri parlamenter sistemler için yasama fonksiyonunun ayrılmaz bir parçası haline gelmiştir. Demokratik parlamenter rejimlerde yürütmenin keyfi kaynak kullanımının önüne geçilmesi de bu kaynakların kullanımının sınırlandırılmasıyla yani bütçe ve bütçe denetimi ile gerçekleşmektedir. Bu anlamda bütçe temel bir araçtır (Selen ve Taytak, 2017: 194). Bütçe, devletin ve kamu kurumlarının harcamalarını ve gelirlerini tahminen gösteren, harcamaların yapılmasına ve gelirlerin toplanmasına izin veren yıllık tekrarlanan bir kanundur (Gözler, 2019: 193). Özbudun ve Yüzbaşıoğlu’na göre ise bütçe, hukuki niteliği yönünden bir kural işlem değildir, devlete gelirleri ve

harcamaları konusunda bir süreliğine yetki aktaran bir şart işlem sayılmaktadır (Üçışık, 2019: 190). Bütçe kanununun içerisine bütçe haricinde farklı bir hüküm dahil edilememektedir. Ayrıca bu kanun farklı bir kanunu yürürlükten kaldıramaz. Çünkü hukuki konumu ayrıdır ve yapılışı farklı şekillerde gerçekleştirilmektedir (Fendoğlu, 2015: 214).

Esasen bütçe, hükümet politikalarının belgelenmiş bir şeklidir. Yürütme organınca belli bir süre öncesinde hazırlanıp parlamento onayına sunulur. Yasama organı da bu bütçe teklifini onaylamakta ve bütçenin uygulanmasının kontrolünü sağlamaktadır. Bütçe sürecinde cumhurbaşkanı, parlamento üyeleri, siyasi partiler, bürokratlar, ilgili vatandaşlar ve çıkar grupları yer almakta ve tercihlerini bütçe içerisine yansıtmaya çalışmaktadır (Arın v.d. 2000: 34-35). Bütçe sürecinde yasama ve yürütme organlarının ilişkileriye karşılıklı bağımlılık esasında oluşmaktadır. Burada parlamentonun rolü denetimin yanında performans, politika belirleme ve hesapverebilirlik açısından ele alınmaktadır (Şahin ve İpek, 2017: 72). Bu bağlamda parlamenter sistemlerde yasama organının yürütmeden daha yetkili olduğu durum, azınlık hükümetlerinin bütçe teklifi çalışmasıdır. Çünkü azınlık hükümetleri bütçe kanununu parlamentodan geçirmek için parlamentodaki diğer siyasi partilerle müzakere etmesi gerekmektedir (Lienert, 2005: 9). Çoğunluk hükümetlerinin olduğu ülkelerde bütçe sürecinde yasama yürütme dengesi yasama lehine işlemektedir.

Parlamenter sistemle yönetilen ülkelerde bütçe sürecini kolaylaştırmak ve etkinliği artırmak adına parlamentolar tarafından kendi içlerinden seçtikleri kişilerden bir komisyon oluşturulmaktadır. Bu komisyonlar parlamentonun onaylaması için programlar belirleyip bunları parlamentoya sunmaktadır. Bütçe komisyonları açısından bütçe yapma bir güç sayılmakla birlikte bir amaçtır. Komisyondakiler sahip olduğu bu gücü kaybetmemek adına uğraşırken parlamentodakiler de bütçe onaylama yetkisini elinde tutmaya çalışmaktadır. Bütçenin oylanması için geçerli kurallar ise kritik öneme sahiptir. Bu kurallar bütçenin son halinde kimlerin, ne açıdan ve ne sürede etkileyeceğini belirlemektedir (Arın v.d. 2000: 35). Buna ek olarak Almanya gibi bazı parlamenter sistemlerde siyasi kısıtlamaların dışında bütçe sürecinin

disiplinli bir şekilde yürütülmesini sağlamak için Anayasa Mahkemeleri bu sürece dahil edilmektedir (Lienert, 2005: 15).

Ayrıca parlamenter sistemde bütçenin parlamento denetimi için önemli konulardan bir tanesi de hükümeti çok güçlü iki partiden birinin mi yoksa çok partinin olduğu koalisyonların mı oluşturduğudur. Diğer denetim mekanizmalarında da incelendiği üzere iki partinin olduğu bir parlamentoda çok güçlü tek parti hükümetinin sunduğu bütçe tasarısı değiştirilmesi talep edilmeksizin onaylanacaktır (Sartori, 1997: 142-145). Bütçe, çok partili parlamenter sistemler için daha etkin bir mekanizma olarak kabul edilebilir. Parlamenter sistemlerde parlamento desteğine sahip olan bu iki partili sistemlerde gensoru önergesi verilmesi halinde hükümetin düşürülmesi nasıl olanaksız hale geliyorsa bütçe süreci görüşmelerinde de parlamento geri planda kalacak ve bütçe denetiminin etkinliği kırılabilecektir. Çünkü iki partinin olduğu bu rejimler disiplinli siyasi parti kültürü nedeniyle parlamentoyu hedefleri doğrultusunda etkileyerek kendi politikalarını parlamentodan geçirmeyi başarmaktadır.

Lienert parlamentonun bütçe denetiminin etkinliğini 28 ülke üzerinden incelemiştir. Çalışması sonucunda bu ülke parlamentolarını 10'luk puan sistemiyle hükümet bütçelerinde ne derece etkin olduğunu gösterecek şekilde puanlamıştır. ABD parlamentosu, 10 tam puan alarak bütçe üzerinde en etkin ülke gözükmektedir. Bunu sırasıyla 9 puan alan İsveç parlamentosu, 7'şer puanla İtalya ve Japonya parlamenter sistemleri izlemiştir. Almanya parlamenter rejimi ise 4 puanla nispeten bütçe üzerinde parlamento etkinliğini kaybetmeyen bir ülke sayılabilir. Buna karşılık parlamenter rejim için büyük önem arz eden İngiltere parlamentosu günümüzde bütçe sürecinin yapılmasında 1 puanla çok geri planda kalmıştır. Bütçe denetimi konusu İngiltere'de parlamentonun çıkış nedeni olmasına rağmen parlamentonun şimdiki bu konumu şaşırtıcı gelmektedir. İngiltere parlamentosunun bütçe üzerindeki etkinliği göz önünde bulundurulursa son derece etkisiz yorumunu yapmak yanlış olmayacaktır (Lienert, 2005: 15).

ABD başkanlık rejiminin tam puanla ilk sırada yer aldığı ve İngiltere Westminster parlamenter rejiminin son sıralarda bulunduğu bu durum değerlendirilirse yasama ve yürütmenin sert-yumuşak ayrılığı, parlamentonun bütçe

konusundaki yetkilerini etkiler mi sorusunu akla getirmektedir. Sert ayrılığa dayanan ABD başkanlık sisteminde yasamanın etkisi son derece güçlüdür ve bütçe sürecinde oldukça etkili alt komisyonları bulunmaktadır. Yumuşak ayrılık esasıyla oluşan Westminster modelde, hükümetteki bakanların parlamento üyesi olması zorunlu olduğundan esasen yürütme yasama üzerinde kontrol sağlamaktadır. Westminster hükümeti sadece kendi bütçe yetkilerini genişletmekle kalmayıp parlamento komisyonları yetkilerine de sınırlamalar getirmiş ve güçlü parlamento komisyonlarının gelişmesini engellemiştir (Lienert, 2005: 18). Sert yasama-yürütme ayrılığının parlamento etkinliğini artırması olgusu nispeten kabul edilebilir çünkü ABD'nin hemen altında yer alan İsveç parlamenter rejimi 9 puanla 2. sırada yer almakta ve 7 puanla Japonya ve İtalya parlamenter sistemleri de iyi bir derecede sayılmaktadır.

2. Başkanlık Sistemindeki Denetim Mekanizmaları

Kuvvetler ayrılığı teorisinin tek başına yeterli ve etkili olamayacağını düşünen batı demokrasileri bu teoriye “dengeleme fikri”, “karma yönetim anlayışı” ve “dengeler ve denetler” gibi ilkeler ekleyerek sistem oluşturma konusuna katkı sağlamıştır (Ertaş, 2019: 118). Başkanlık sistemi temsili rejim türlerinden biridir ve kuvvetler ayrılığı teorisinin parlamenter sistemdeki gibi yumuşak değil sert şekilde birbirinden ayrıldığı hükümet şeklidir (Avcı, 2015: 28). Kuvvetler ayrılığı ise en çok ABD başkanlık sisteminde belirginleşmiştir. Aslında ABD sistemi pratikte kuvvetler ayrılığının değil kuvvetlerin işbirliğinin esas alındığı bir rejim sayılabilir (Fendoğlu, 2019: 521).

ABD ile somutluk kazanan bu sistem, yürütme erkinin anayasalarca güçlendirildiği ve yasamanın kontrol mekanizmalarından muaf tutulduğu Latin Amerika ve Afrika'dan çok daha farklı işlemektedir. Asıl farklılık ise ABD'de başkanın gücünün yasama organınca denge ve denetleme mekanizmalarıyla sınırlandırılmış olmasıdır (Boyunsuz, 2017: 164-165) ve bu anlamda saf başkanlık sistemi, ABD hükümet sistemi kabul edilmektedir. Nitekim ABD'de bir organın yetkisini kötüye kullanmasını engelleyebilmek için diğer organın dengeleme, gözetim ve denetleme mekanizmaları ciddiyetle işlemektedir.

Parlamentar sistemde genelde yasama ve yürütme organlarının birbirlerini denetleyip dengelemeleri güçtür (Sartori, 1997: 141-144). Ancak başkanlık sisteminde kuvvetlerin karşılıklı işbirliğine muhtaç olması gücün tek yerde birikmesini engelleyeceği için denetim ve denge kolaylaşır. Çünkü yasama ve yürütmenin birbirlerini feshetme yetkisi yoktur. Bu durum da iki erki uzlaşmaya bağımlı kılmaktadır (Köse, 2019: 10). Diğer bir ifadeyle başkanlık sisteminde kuvvetlerin sert ayrılığı ilkesi geçerliliğinden hareketle yürütmeden bağımsız şekilde yasamanın denetim yapabilmesidir. Başkanlık sistemini denetim konusunda etkinleştiren bir başka neden ise meclis araştırma komisyonlarının sunduğu raporların ve çalışmalarının kamuoyuna açık bir şekilde yürütebilmesidir. Çünkü şeffaf bir şekilde gerçekleştirilen denetim sayesinde yürütme organı baskılanarak yürütme politikalarının değiştirilebilmesine katkı sağlanmaktadır (Gezici, 2018: 381).

ABD’de Parlamento seçimleri iki yılda bir yapılırken başkanlık seçimleri dört yılda bir yenilenmektedir. Bu ikili yapı ve seçim dönemleri başkanlık sistemindeki denetim için iki önemli sonuç ortaya çıkarmaktadır. Birincisi federe ve federal devlet unsurları dengelenmektedir. Diğeri ise yasama ve yürütme seçimlerinin birlikte yapılması engellenerek başkan karşısında yasama organının iki kez değişmesi sağlanmaktadır (Alkan, 2013: 33). Bu durum başkanın güçlenmesi için önemli bir engel teşkil etmektedir. Ayrıca parlamenter sistemden farklı olarak kuvvetler ayrılığı prensibi gereğince başkanın halk tarafından seçilmesi ve çift dereceli seçim sisteminin esas olması da başkanın güçlenmesini engellemekte ve başkanı hesap verebilir bir konuma itmektedir.

ABD’de yasama kuvveti, yürütme organını daha çok iç siyasette kontrol altında tutmaktadır. Yasamanın sahip olduğu bütçe ve denetim alanındaki yetkileri göz önünde bulundurulursa başkanın yasamanın hareketlerini gözetmeden yürütme yetkisini kullanması pek mümkün değildir (Metin, 2017: 42). Nitekim ABD’de yasama, yürütmece hazırlanıp sunulan bütçeyi ve yürütme organınca yapılan bazı atamaları onaylayıp onaylamamakta serbesttir. Başkanın bulunduğu siyasi parti ile Kongre’deki çoğunluğu teşkil eden parti farklı ise hükümet bölünmekte, başkan da her politikasını parlamentoya kabul ettirememektedir. Ayrıca başkan Kongre tarafından

çıkarılan kanunları veto edebilme imkânına sahiptir (Gülener, 2016: 13). Kongrenin ise başkanın vetolarını etkisiz hale getirme, başkan hakkında soruşturma açarak onun cezai sorumluluğunu ortaya çıkaran suçlama (impeachment) kararı alma gibi etkili mekanizmaları bulunmaktadır (Gönenç, 2010: 9).

Yasamanın yürütmeye karşı olan bir diğer denetim aracı ise uluslararası ilişkileri yönetme yetkisinin yürütme organına verilmesine karşın onaylama yetkisinin parlamentonun bir kamarasına ait olmasıdır. Ayrıca yüksek yargı mensuplarının atamasına Kongre ve başkan eşit ölçüde yetkili kılınmıştır (Bozlağan, 2016: 37). Senato, başkanın atama yetkilerine pek karşı çıkmasa da başkanın onayladığı bazı uluslararası antlaşmaları kabul etmemektedir. Başkanca onaylanan antlaşmaların, Senato'nun 2/3'ünün çoğunluğuyla uygun bulunması esastır. Bu da başkanı Senato'ya muhtaç hale getirmektedir. Bunun en önemli örneğini içinde Milletler Cemiyeti'nin Sözleşmesi'nin de yer aldığı ve Birinci Dünya Savaşı'ndan sonra imzalanan Versay Barış Antlaşması'na Senato'nun onay vermemesi oluşturmaktadır (Özdemir, 2018: 72).

ABD başkanlık sistemi, kuvvetler ayrılığı prensibine aykırı hareket ediyor gibi görünse de kuvvetler karşılıklı bağımlılık esasıyla bir kuvvetin baskın hale gelip diğer kuvvetleri saf dışı bırakmasının önüne geçerek kuvvetler ayrılığının özünü muhafaza etmektedir (Bryce, 1962: 49-53). Kuvvetler ayrılığı çerçevesinde ABD denge-denetimi genel hatlarıyla ifade edilmiştir. Bu başlık altında yürütmenin faaliyetlerini sınırlandıran ve hukuk devleti ilkesini kolaylaştıran başkanlık sistemindeki parlamentonun yürütmeyi denetleme mekanizmaları detaylı şekilde ele alınmaktadır. Bu denetleme mekanizmaları; Kongre'nin yasama konusundaki tekeli, meclis araştırması, meclis soruşturması (impeachment): başkan, başkan yardımcısı, bakanlar ve devlet yetkililerinin azli, üst düzey kamu görevlilerinin ve yöneticilerinin atamalarını onaylama, bütçe hakkı: hükümet gelir ve harcamalarının yetkilendirilmesidir.

2.1. Kongrenin Yasama Konusundaki Tekeli

Başkanlık sisteminde yasamanın yürütmeye karşı kullandığı en etkili denge ve denetim silahı, bizzat yasama fonksiyonun kendisidir. Nitekim hukuk düzeninin asli

unsurlarını oluşturan ve çerçevesini çizen, kanunlardır. Bununla birlikte yürütmenin yükümlülüklerini ve sınırlarını da kanunlar oluşturmaktadır (Köse, 2019: 13). Çünkü kanunlar, yürütme tarafından tasarlanan plan ve programların yürütülebilmesini sağlayan nihai hukuk aracıdır. Kanun olmazsa başkan, bir işlem tesis edememektedir (Anayurt, 2019: 405). Sert kuvvetler ayrılığı ilkesinin kesin bir sonucu olarak başkanlık hükümeti rejiminde yasama yetkisi devredilemez. Yani yürütme yetkilisi kanun gücünde kararname çıkaramaz (Boyunsuz, 2017: 169). Parlamento kanun yapma konusunda tekel sayılmaktadır. Bu gücünü iki kamaralı parlamento anlaşması dâhilinde anayasa sınırları içerisinde serbest biçimde kullanabilmektedir (Kaya, 2017: 32).

Başkanın kendi programını hayata geçirebilmesi için Kongre'nin desteğine ihtiyacı vardır. Kongrenin yasama konusunda tekelliği, başkanın istediği kanunları Kongre'den geçirip geçiremeyeceği endişesi taşınmasına neden olmaktadır. Parlamantonun elindeki bu mekanizma başkanı frenlemede önemli bir araçtır (Anayurt, 2019: 412). Parlamenter sistemde uygulanan yürütmenin yasa tasarısı verme yetkisi, başkanlık sisteminde bulunmamaktadır. Başkanlık sisteminde yürütme görüş bildirmeye dahi yetkili değildir. Başkan yasa teklifini yalnızca vekiller arasında gündem oluşturarak dolaylı biçimde sunabilir (Alkan, 2013: 34). Bu durumun gerçekleşmesi başkanın partisinin parlamentodaki çoğunluğu sağlaması ile mümkün olabilir. Zira ABD'de Kanun yapma süreci Sartori tarafından şöyle dile getirilmiştir. *“kanun yapma, genellikle karmaşık bir uzmanlaşmayı gerekli kılar; parti çizgilerinin dışında kalan bir koalisyona kurulması şarttır. Bu koalisyona sadece tedbirler üzerinde değil, aynı zamanda bu tedbirlerden dolayı ortaya çıkabilecek yararların itibarının ve neden olabilecekleri kötü tecrübelerin sorumluluğunun nasıl paylaşılacağı üzerinde de bir dizi müzakerenin ürünüdür.”* (Kaboğlu, 2011: 129).

Anayasal olarak ABD'de başkanın ayrı düzenleme yetkisi bulunmadığı halde istisnai olarak başkanın bazen yetki kanununa dayanarak bazen yetki kanununa lüzum görmeden yürütme normları çıkardığı olmuştur. Bu başkana Kongre'nin izni olmadan geniş bir hareket alanı sağlamıştır. Gerek bu yolla kanunlar çıkarma, gerek kanunlarda değişiklik yapma veya yürürlükten kaldırma ve hatta bazı kanunlarla düzenlenen

alanları da bu yöntemle düzenlediği görülmüştür (Küçük, 2020: 40-41). Kongre'nin yasama yetkisinin yürütmeye devredilmesini ise Yüksek Mahkeme anayasaya aykırı bulmaktadır. Kongre ise bu durumu bir kanun çıkararak denetim altında tutmaya çalışmıştır. Ancak pratikte başkanın güçleştirici veto yetkisi bu denetimi etkisiz hale getirmektedir (Alkan, 2013: 37-38).

Yine de parlamenter sisteme kıyasla ABD başkanlık sisteminde parlamento daha önemlidir. Seçmenlerin kimden hesap soracağı net olarak bellidir. Başkanlık sisteminde parlamenter sistemdeki gibi devlet başkanı ve koalisyonlar olmadığı için birbirini suçlayarak işin içinden çıkan erk yoktur. Günümüzde yürütmeye ait kanun ve bütçe yapma süreçleri açısından Kongre daha aktif bir konuma oturmaktadır. Dünyada en bağımsız hareket edebilen milletvekilleri de ABD parlamentosundadır. Nitekim bazıları Kongre'nin sistemdeki üstünlüğünden dolayı başkanlık sistemine "Kongre Sistemi" diyebilmektedirler (Fendoğlu, 2015: 171).

2.2. Meclis Araştırması

Demokratik ve çoğulcu yönetim anlayışının temeli; halk için ve onun adına hareket eden ve egemenlik yetkisinin nihai sahibi parlamentolardır (Köse, 2001: 24). ABD parlamentosu olan Kongre de araştırmaları sayesinde yürütme organı üzerinde etkin bir hesap mekanizması tesis edebilmektedir. Böylece yürütmenin gücünü keyfi ve sınırsız şekilde kullanıp demokrasinin gelişimini yavaşlatmasına engel olmaktadır.

Meclis araştırması; Kongre'nin herhangi bir konuyu kanunlaştırmadan önce, yasa hakkında bilgi edinmek için kendi üyeleri arasından belirlenen bir komisyon aracılığıyla yaptığı incelemedir (Gökçe, 2009: 79). Meclis araştırmasıyla yürütme organındaki bir sorun tüm boyutlarıyla araştırılmakta ve bu konuda alınması muhtemel önlemlerin açığa çıkarılması sağlanmaktadır (Uslu, 2019: 221). Kongre'nin iki kamarası Temsilciler Meclisi ve Senato'nun kurdukları daimî komisyonlar, başkanın işlemlerini objektif olarak gözlemleyip denetlemektedir (Günel, 2015: 41).

Kongre, meclis araştırması yöntemiyle yürütme yetkililerini ifade vermeleri için çağırabilmektedir. Oturumlar ise kamuoyu önünde yapılmakta ve şeffaf bir denetim mekanizması sağlamaktadır. 1960'larda Senato Dış İlişkiler Komitesi'nin Vietnam Savaşı'ndan dolayı açtığı tahkikat, 1975-1976 yılında istihbarat örgütlerinin

faaliyetleri konusunda bunların denetimi için Kongre'nin çıkarmış olduğu yasalar ve 1987'de İrangate Skandalı'nı ortaya çıkaran Kongre komiteleri bunlara örnek olarak gösterilebilir (Alkan, 2013: 36-37). Bu komitelerin yayınlanan raporları, kamuoyundaki itibarı zedeleyebileceği tehlikesinden dolayı yürütmeyi görevinde daha titiz davranmaya yöneltecektir (Köse, 2019:15). Ancak komisyonun araştırmasının sonucu olumsuz çıksa dahi başkanın görevi sonlandırılmaz. Bu yönden meclis komisyonları, belli dönemlerde aktif faaliyet göstermektedir (Gözler, 2016: 235).

2.3. Meclis Soruşturması(impeachment)

ABD başkanlık sisteminin diğer ayırt edici denetim mekanizması başkan, başkan yardımcısı ve bakanların impeachment ve yargılama aşamalarıyla Kongre aracılığıyla görevlerine son verilmesidir. ABD Anayasası'nın 2. maddesi 4. bölümüne göre: *“Başkan, Başkan Yardımcısı ve Birleşik Devletler'in bütün sivil yetkilileri, vatana ihanet, rüşvet, diğer ağır suçlar ve görevi kötüye kullanmakla suçlanır ve mahkûm olurlarsa, görevlerinden alınacaklardır.”* (bkz <https://tr.usembassy.gov>, 2021). Anayasadan hareketle meclis soruşturması; yürütme organının görevleriyle ilgili suçlarından dolayı parlamento kararıyla yüksek mahkemeye sevk edilmesinden ötürü Kongre'nin bir tür yargısal faaliyeti sayılmaktadır (Teziç, 2012: 460). Kuşkusuz Kongre'nin başkan ve başkan yardımcısı üzerinde gerçekten uygulanabildiği takdirde en önemli denetim mekanizması, cezai soruşturma açma yetkisidir. Kongre, ancak suçlama (impeachment) yoluyla başkanı görevden alabilmektedir. Kongrenin bir kamarası Temsilciler Meclisi vatana ihanet ve rüşvet gibi ağır nitelikteki suçlardan dolayı başkana karşı suçlama kararı alırken diğer kamarası Senato ise yargılama görevi görmektedir (Ertaş, 2019: 123).

Tekrar vurgulamak gerekirse ABD'de başkanın Kongre karşısında siyasi sorumluluğu yoktur. Başkanın parlamentoya karşı yalnızca “cezai sorumluluğu” bulunmaktadır (Kılıçoğlu, 2013:37). Yürütme erki başkan tarafından tek olarak temsil edildiği için, aldığı kararlardan ve uygulamalarından dolayı yalnızca halka karşı sorumludur (Bozlağan, 2016: 57).

Küçük'e göre ise ABD sisteminde meclise karşı hem cezai hem de siyasi sorumluluk ön plana çıkmaktadır. Devlet yetkilerinin devlet dairelerindeki görevlerini

kötüye kullanması veya kamu güvenliğini sağlayamaması gibi gerekçelerle görevden alınması siyasi sorumluluk kapsamındaki suçların mahiyetini gösterir niteliktedir. Nitekim organlar bazında da değerlendirilirse yargılamayı yapan organ, bağımsız ve tarafsız yargı mercileri olmayıp siyasi bir organ olan Senato'dur (Küçük, 2020: 38).

Bilir'e göre ise meclisin suçlaması, cezai sorumluluk kapsamında sayılıp yalnızca istisnai hallerde söz konusu olabilmektedir. Başkanlık sisteminde her ne kadar hukuki olarak dengelenmiş kuvvetlerden söz edilse de başkanlar, siyasi açıdan Kongre'den daha güçlü bir konumda yer almaktadır (Bilir, 2017: 50). Gözler de suçlamanın siyasal denetim işlevini reddederek yalnızca cezai nitelikte bir denetleme mekanizması olduğunu kabul etmekte ve parlamenter sistemdeki denetim araçlarından meclis soruşturmasına benzetmektedir (Gözler, 2016: 236).

ABD tarihinde günümüze kadar yalnızca 15 kişi suçlama (impeachment) ile muhatap olmuştur. Bu çerçevede 7 hâkim görevinden alınmıştır. Başkanlarla ilgili ise 3 kez impeachment yoluna başvurulmuştur. 1868'de Andrew Johnson'nın savaş sekreterini görevden alması, 1974'de Nixon'nın Watergate Skandalı'ndan sorumlu tutulması ve 1999'da Clinton'nın Beyaz Saray Stajyeriyle ilişkisi gibi nedenlerle başkanlar hakkında meclis soruşturması açılmıştır (Gözler, 2016: 236). Bu kişilerden Johnson yalnızca 1 oyla Senato yargılamasından kurtulmuş; Nixon suçlu bulunacağını anlayınca istifa etmiş; Clinton'da ise Senato'daki üçte iki çoğunluk kuralı sağlanamamıştır (Eren, 2018: 259). Gelişmelerden dolayı impeachment farklı bir işleve bürünmüştür. Hiçbir ABD başkanı, impeachment yoluyla cezalandırılmamıştır (Özdemir, 2018: 73). Dolayısıyla suçlama sıkça başvurulun bir denetim mekanizması değildir.

Öyle görülüyor ki etkisi itibariyle en kritik denetim mekanizması sayılan Kongre suçlaması, (Köse, 2019: 15) olağan üstü durumlarda geçerli bir yaptırıma sahiptir. Yürütmenin izlediği politikanın desteklenmemesi anlamında kötü yönetimin değil, anayasal yönetim açısından tehlike oluşturabilecek ağır nitelikteki işlem ve eylemler için bağlayıcılığı olan bir denetimdir (Ertaş, 2019: 161). Bu bağlamda başkan ve devlet adamları sürekli gözetlenip denetleneceği endişesi taşımamaktadır (Üçışık, 2019: 250).

2.4. Üst Düzey Kamu Görevlileri ve Yöneticilerin Atamasını Onaylama

Başkanlık sistemindeki yasama organının aktif denetimini sağlayan mekanizmalardan bir diğeri de başkan tarafından gerçekleştirilen üst düzey yöneticilerin ve kamu görevlilerinin atanmasının Kongre nezdinde uygun bulunmasıdır. Atamaları onaylama mekanizması sistem içerisinde Kongre’yi güçsüzleştirmeyecek başkanı da despotizme sürüklemeyecek bir denge aracı olarak kullanılmaktadır.

Başkanın atama yetkisinin Kongre tarafından onaylanması anayasal bir yetkidir. Kongrenin bu denetimi, ABD Anayasası’nda şöyle ifade edilmektedir: *“Başkan, Büyükelçileri, diğer diplomatik kişi ve konsolosları, Yüksek Mahkeme yargıçları ile bu Anayasa’nın öngörmediği ve yasalarla kurulacak Birleşik Devletleri makamları için bütün görevlileri önerecek ve Senato’nun tavsiye ve rızası ile bunların atamalarını yapacaktır. Ancak Kongre uygun gördüğü alt düzeydeki görevlilerin atanmasını yasa ile yalnızca Başkan’a, mahkemelere ya da Yönetim Bölümlerinin başkanlarına verebilecektir. Başkan, Senato’nun tatilde bulunduğu süre içinde, boşalacak bütün görevlere, Senato’nun izleyen dönemi bitiminde sona ermek üzere, atama yapma yetkisine sahip olacaktır.”* (bkz. <https://tr.usembassy.gov>, 2021).

ABD’de başkana kendi güvendiği kişileri göreve getirme hakkı tanınmıştır. Ayrıca yürütmenin ihtiyaç duyduğu atamaların tümünü onaylamaya başkan yetkili kılınmıştır. ABD’de bu duruma “spoils system” denir. Sistemin dayandığı temel ilke, her başkanın idarede ancak kendi kadrosuyla hâkimiyet kurabileceğidir (Günel, 2015: 41). Anayasaya göre ise başkana yalnızca kanunlarca belirtilen üst düzey devlet yetkililerini atama ve ayrıca toplamda %10’unu aşmamak kaydıyla kamu görevlilerini atama inisiyatifi verilmiştir. Başkanın görevi sonlandığında ona vekâlet eden, aynı zamanda Senato’ya başkanlık eden başkan yardımcısının ve bakanların ülke başkanı tarafından atanması da bu kapsamda değerlendirilebilir (Bilir, 2017: 51). Atama onayında ise anayasada ifade edildiği üzere Senato’nun yetkili kılınması sistem içerisinde keyfiyeti önlemede etkili bir araç olmakta ve diğer sistemlere nazaran liberal yönü ağır basmaktadır (Anayurt, 2019: 404). Dolayısıyla başkan, Kongre’nin denetimine takılmamak adına atamalar konusunda hem Kongre’ye hem de demokratik

kurallara daha uygun davranabilir (Köse, 2019: 15). Başkan bu nedenle Kongre'deki düşüncelere dikkat etmek ve özellikle Senato kamarasıyla uzlaşı sağlamak mecburiyetindedir (Gözler, 2019: 72).

Hukuki olarak başkanın atamalarını Senato uygun bulmadığı takdirde onaylamaz. Ancak pratikte bu pek mümkün gözükmemektedir. Ciddi mahiyette bir sorun teşkil etmediği takdirde ABD'de başkanın atamaları senatörlerce onaylanmaktadır. ABD tarihine bakıldığında başkanın inisiyatifindeki atamaların yaklaşık olarak %4,4'ü Senato'dan geçmemiştir. Büyük bir çoğunluğu onaylanmıştır. Başkanın partisi mecliste çoğunluğu oluşturmadığı dönemlerde dahi Senato, atamaları kabul etmiştir. Bunun nedenleri ise yürütmenin tek başlı oluşunun gelenekleşmesi, Senato'nun yerel etkilere açık olması ve disiplinsiz parti sistemidir (Alkan, 2013: 37). Budenetim, başkanın mensup olduğu siyasi partinin Kongre'de azınlıkta olduğu zamanlarda daha etkin şekilde gerçekleştirilmektedir (Boyunsuz, 2017: 169). Çünkü atamaların onaylanması şartı, başkanla Senato arasında pazarlıkların bir parçası durumuna gelmiştir. Başkanın partisi Kongre'de çoğunluğu oluşturursa Kongre'nin atamaları onaylaması kolaylaşacak, başkan da Kongre'den çıkacak yasaları veto etmeyecektir (Boyunsuz, 2017: 168). Eren'e göre parlamenter sisteme kıyasla bu mekanizma ile daha güçlü yetkiler Kongre'ye bırakılmıştır. Genel çerçevede başkana verilen atama yetkisi, Kongre'ye ait onay yetkisiyle dengelenebilmektedir (Eren, 2018: 259).

2.5. Bütçe Hakkı: Hükümet Gelir ve Harcamalarının Yetkilendirilmesi

Devlet, egemenliğinin bir gereği olarak gelir elde etmek için halkı vergilendirmekte ve bu gelirlerle harcamalar yapmaktadır. Bu vergileri kimlerin tahsis edeceği ve harcamalar yapacağı soruları ise "bütçe hakkı" kavramını karşılamaktadır. Bütçe hakkı ise halkın kamu gelir ve harcamaları konusunda fiili ve hukuki anlamda yetkilendirilmesidir. Bütçe hakkı halka aittir. Bu yetkiyi kullanma hakkı ise halk adına yasama organınınındır. Yasama organı ise gelirler elde etme ve harcamalar yapma konusunda yürütme organını yetkilendirmekte ve sonuçlarını denetlemektedir (Durdu, 2020: 51). Kısacası kavramsal olarak bütçe hakkı; vergi toplama hakkı, harcamaları

kararlaştırma hakkı ve bütçeye onay verme hakkından oluşmaktadır (Şahin İpek, 2016: 71).

ABD başkanlık sisteminde yasama organının yürütme üzerindeki denetim mekanizmalarının en önemlisi, bütçe hakkıdır. Öyle ki tarihi süreç incelendiğinde ABD İngiltere'ye karşı bağımsızlık savaşını kazanırken “temsil olmaksızın vergilendirmenin olmayacağı” (no taxation without representation) ilkesiyle hareket ederek kurulmuştur (TBMM, 2019: 197). Parlamento yürütmenin keyfi kaynak kullanımını bütçe aracılığıyla engelleyebilmektedir (Selen ve Taytak, 2017: 194).

Meclisin bütçe denetimini kapsayan işlemleri sadece bütçe tasarısını incelemek, değiştirmek ve onaylamak değildir. Hükümetin bütçeyi ne şekilde uyguladığını da gözlemlenmek ve değerlendirmek işlevlerini de kapsamaktadır (Bağlı, 2010: 106). Nitekim parlamento bütçenin ne şekilde gerçekleştirildiğini ve sonucunda neler olduğunu gözlemlemezse başlangıçta yürütme organını kendisinin yetkilendirmesinin bir manası olmayacaktır.

Bütçe, başkanın belirlediği politikaların belgelenmiş halidir (Arın, 2000:34). Yani yasama tarafından başkanın gelir ve giderlerle ilgili yeni politikalarının onaylanmasını gerektiren (Köse, 2019: 14) başkan yetkilendiren şart işlem niteliği taşıyan bir kanundur (Fendoğlu, 2015: 214). ABD Anayasası'na göre bütçe hazırlama yetkisi, başkana aittir. Bütçe, başkanların kendi Yürütme Ofisi içinde bulunan “Yönetim ve Bütçe Ofisi” tarafından hazırlanmaktadır. Bütçe teklifi ise bir sonraki yılda yürütmenin ekonomik performansının tahminlerini içermektedir (Arın, 2000: 50).

Başkanlar, her yıl Kongre'ye bütçe konusundaki isteklerini içeren bütçe tekliflerini sunmakta ve Kongre'de bu bütçe görüşlerini kabul etmektedir. Kongre'nin her iki bölümü de bütçe sürecine katılmaktadır. Ancak bütçe sürecinde Kongre içinde ve Kongre tarafından kurulan bütçe komisyonlarının, Kongre'nin kamaralarından daha etkili olduğu görülmektedir (TBMM, 2019: 197). Nitekim komisyonlar, karar alma konusunda veto yetkisiyle güçlendirilmiştir (Arın, 2000: 53).

Bütçe kanunu; başkan, Temsilciler Meclisi ve Senato arasında bir pazarlık sürecine benzemektedir. Başkanların bütçeyi şekillendirme tekeli bulunmamaktadır

(Boyunsuz, 2017: 169). Böylece her yasama döneminde Kongre'nin bütçe fonlarını tahsis etmesi, başkanın politikalarını etkilemek için bir koz haline dönüşmektedir (Bektaş, 2019: 207). Bu yüzden başkanın, Kongre ile iyi diyalog kurması gerekmektedir (Gözler, 2019: 236).

Başkanlık sisteminde bütçe denetimin kurulmasında ve bu denetime katkı sağlayacak işlemlerin başında bağımsız kamu idarelerinin rolü ayrı bir öneme sahiptir. Şüphesiz bu idarelerden bütçe aracılığıyla yürütmeye verilen yetkilerin hedeflediği amaçlara, hukuk normlarına ve yönetim ilkelerine uygun olup olmadığını denetleyen parlamentoların en önemli organı ve parlamentolar adına hareket eden "Sayıştaylardır." Sayıştaylar; yasama ve yürütme arası dengeyi sağlama ve hesap verebilir, demokratik, saydam bir idarenin tesis edilmesi konularında önemli görevler üstlenmektedir (Köse, 2019: 15). Bu kapsamda yine kamu kuruluşlarının bütçe dışında gerçekleşen ödeneklerini, usulsüzlüklerini, israflarını ve suiistimallerini engellemek için denetleme görevi de Kongre tarafından "Federal Devlet Genel Müfettişleri" ile "Kongre komisyonlarına" verilmiştir (TBMM, 2019: 278). Müfettişler ve komisyonlar Kongre adına denetim yapmakta ve Kongre'ye bu denetimlerle ilgili raporlar sunmaktadırlar.

ABD bütçe süreci, belki de dünyada yasamanın yürütme üzerinde en özgün ve en etkili denetim örneği sayılabilir. Gerek parlamenter sistemlerde gerekse yarı başkanlık sistemlerinde bütçeler neredeyse hükümetlerin tasarrufu altındadır (TBMM, 2019: 198). Avrupa Parlamenter sistemlerinde yürütme, yasamanın içinden çıktığı için yürütmenin bütçe taslağı yasamadan kolayca geçebilmektedir. Avrupa'da bütçe üzerinde karar alma konusunda egemenlik, yürütmenin mali gücü üzerine kurulmuştur. Kuvvetler ayrılığı gereğince ABD'deki yasama organı ise parlamenter sistemdeki yasamaya kıyasla bütçe sürecinde yürütmeden bağımsız hareket etmekte ve bütçe üzerinde daha fazla mali güce sahip olabilmektedir (TBMM, 2019: 199). ABD'de bütçe süreci, yürütme tarafından baskılanan tek bir belgeden ibaret sayılmayan; kongrede başlayan ve parçaların tek tek Kongre'de birleştirilerek sonlandırıldığı bir süreci ifade etmektedir (TBMM, 2019: 198).

3. Yarı Başkanlık Sisteminde Denetim Mekanizmaları

Parlamentonun başlardaki hedefi siyasi iktidarı denetleyip gücünü sınırlamakken sonraki aşamalarda siyasi iktidarı kendinin oluşturması, bütçe yapımının ve denetim işlevinin kısıtlanmasına neden olmuştur. Bir yandan da kamu gelir ve harcamalarının çoğalması bu denetim konularında uzmanlaşmayı zorunluluk haline getirmiştir (Köse, 2001: 29). Bu gelişmeler ışığında devlet başkanını güçlendirmeyi amaçlayarak ortaya çıkan yarı başkanlık hükümet sistemi de ne başkanlık sisteminin denge denetim mekanizmalarını kesin biçimde yansıtmakta ne de parlamenter sistemin mekanizmalarını tam olarak uygulamaktadır.

Esasen yarı başkanlık sisteminde yasama ve yürütme ayrımı ne çok sert ne de çok yumuşak biçimde gerçekleşmektedir. Bu sistemde kuvvetler ayrılığı ilkesinin ve denetim sisteminin işleyişi daha karmaşık bir yapıdadır (Gönenç, 2014: 74). Yarı başkanlık sisteminin işleyişi yalnızca belli koşullarda parlamenter ve başkanlık sistemlerine yakındır. Yasama organının çoğunluğu ve devlet başkanının siyasi eğilimleri bu işleyişi etkilemektedir (Sartori, 1997: 168-178). Eğer yasama organındaki çoğunluğu oluşturan kesim devlet başkanının ait olduğu siyasi partiye işleyişi ve denetimi başkanlık sistemine yaklaşacaktır. Eğer ki yasamadaki çoğunluk ile devlet başkanının siyasi partisi farklı ise parlamenter sistem mekanizmaları etkinlik kazanacaktır. Bu iki sisteme yaklaşırsa bile yine de yarı başkanlık sisteminde denetim mekanizmaları hem farklı şekilde uygulanacak hem de bu sistemlerdekinden farklı sonuçlanacaktır.

Yarı başkanlık sisteminde yasamanın rolünü tıpkı parlamenter sistemdeki gibi yürütmenin yasamaya karşı olan sorumluluğu belirlemektedir. Sistemde devlet başkanının konumu hem direk halk kanalından gelmesinden hem de daha fazla yetki ve sorumluluk yüklenmesinden dolayı hükümeti oluşturan başbakan ve bakanlara nazaran daha güçlüdür (Elgie, 2011: 7-15). Bunun için parlamento ve hükümet, meşruiyetini yitiren bir devlet başkanının görevine son verememektedir. Ancak hükümetin meşruiyetini kaybetmesi söz konusu olduğunda parlamento tarafından gensoru mekanizması kullanılarak düşürülebilir. Eğer hükümet parlamentoda iyi bir çoğunluk yakalamışsa gensoru etkisiz bir mekanizmaya dönüşecektir. Bu açıdan

hükümeti sonlandıracak tek bir seçenek kalır o da devlet başkanının hükümetle farklı siyasi eğilimden gelmeleri halinde parlamentoya karşı kullanacağı fesih silahıdır (Yazıcı, 2011: 108). Bu noktada yarı başkanlık sisteminde parlamentonun denetim mekanizmalarının devlet başkanını düşürmesi mümkün olmasa da bu mekanizmaların başkana karşı daha aktif hale getirilebilmesi için devlet başkanıyla parlamento çoğunluğunun farklı siyasi eğilimlerden gelmeleri gerektiği yorumu yapılabilir.

Yarı başkanlık sisteminde parlamento denetimi pratikte parlamenter sistemde de olan disiplinli siyasi parti yapılanmasından dolayı pek etkin işletilememektedir. Bu durum hükümetin parlamento tarafından frenlenmesini güçleştirmektedir. Yani yasama organına ait olan yetkiler, yürütme organına tabi kılınmıştır (Sartori, 1997: 170- 178). Ancak yürütme yetkilileri yasama fonksiyonunu eline almış olsa dahi mevzuat gereği muhalefet güçlendirildiği için rejim içerisinde parlamento lehine kamuoyu yaratılabilme imkanı da bulunmaktadır. Kamuoyu nezdindeki söylemler sayesinde muhalefet, parlamento içerisindeki denetim mekanizmalarının etkinliğini artırıp yürütmenin işlem ve eylemlerini yavaşlatabilme imkanına sahip olabilir.

Yarı başkanlık sistemi bir çok ülkede farklı özelliklere sahip olup, ortak yönlerini sıralamak çok güçtür. Bu sebeple çalışmada yarı başkanlık sisteminin denetim mekanizmaları Fransa, Rusya ve Polonya ülke örnekleri üzerinden ele alınmaktadır.

3.1. Fransa Örneği

Fransız yarı başkanlık sistemi bir tür rasyonelleştirilmiş parlamentarizm olarak kabul edilebilir. Bu amaçla yürütme organı güçlendirilmiş, yürütme organı içerisinde de Cumhurbaşkanı'nın yetkileri genişletilmiştir. Bununla bağlantılı şekilde yasama organının yetkilerinin bir kısmı yürütme organına geçirilerek parlamentonun yasama alanı daraltılmış ve yürütme organı üzerindeki denetim mekanizmalarının işlevi kısıtlanmıştır. Kısaca Fransız anayasası parlamentonun yasama alanını daraltmış ve bu boşluğu doldurma gücünü yürütmeye vermiştir (Aykaç ve Durgun, 2015: 111-112).

Fransa'da 5. cumhuriyet döneminde yarı başkanlık sistemine geçişle birlikte parlamentonun yasama fonksiyonları daraltıldığı için hükümeti denetleme gücü de sınırlı kabul edilmektedir. Fransız parlamentosu hükümeti sorular sorarak, gensoru

önergesi vererek ve bütçe aracılığıyla denetlemektedir. Parlamento araştırma komisyonları, daimî komisyonlar, başkanlar kurulu tarafından kurulan bilgi toplama heyetleri ve kamu politikaları için kurulan heyetler aracılığıyla bu denetim fonksiyonunu yerine getirmektedir.

Ayrıca Fransız anayasasında yürütmenin bir konu ile ilgili kendi rızasıyla veya bir siyasi parti grubunun talebi üzerine parlamento önünde beyanda bulunması olarak tanımlanan beyan mekanizması oluşturulmuştur. Diğer ülke örneklerinde rastlanmayan bu mekanizmayla hükümet istediği takdirde güvenoyu söz konusu olmaksızın müzakereler sonucunda konuyu parlamentonun oyuna sunulabilir (TBMM, 2019: 36). Parlamento müzakeresiz hükümet beyanları da verilebilmektedir. Anayasanın 18. maddesi uyarınca cumhurbaşkanı da parlamento karşısında beyan vermektedir. Cumhurbaşkanı olmadığı takdirde cumhurbaşkanının beyanı oylama yapılmadan görüşülmektedir.

Fransa'da yasama ve yürütme yetkileri açısından yürütmeyi ön plana çıkaran benzer bir durumda anayasaya göre parlamento üyelerinin kanun tekliflerinin genel kurul ve komisyonlarda değiştirilebilmesidir. Ancak yürütmenin parlamento sunduğu kanun tasarılarının değiştirilmesi söz konusu değildir. Parlamento görüşmelerinde bir milletvekilinin verdiği kanun teklifi anayasanın ilgili maddesindeki şartlara aykırılık teşkil ediyorsa hükümet bu teklifin reddini istemekte serbesttir (Aykaç ve Durgun, 2015: 112-115).

Parlamentonun yasama alanı bazen halk tarafından cumhurbaşkanınca sunulan referandum mekanizmasıyla, bazen hükümetin çıkardığı kararnameler ve tüzükler aracılığıyla bazen de cumhurbaşkanına aktarılan anayasal yetkiler eliyle sınırlandırılmıştır (Aykaç ve Durgun, 2015: 114). Bu durum parlamentonun hareket kabiliyetini ve yürütmenin rahat bir şekilde denetiminin gerçekleştirilmesini engellemiştir. Parlamentonun denetim mekanizmalarından bütçe süreci de bunu kanıtlar niteliktedir. Hükümetin parlamento sunduğu bütçe teklifi parlamento tarafında reddedilirse, kabine kanun hükmünde kararname çıkararak bu bütçenin yürürlüğü girmesini sağlayabilir (Alkan, 2013: 191). Benzer şekilde sistem içerisinde cumhurbaşkanına özel bir konum atfedilerek ona parlamento feshetme yetkisi

tanınmıştır. Sistem açısından belirleyici olan bu yetkinin yanında Cumhurbaşkanına atama, onaylama, veto ve olağanüstü hal yetkileri de eklenerek cumhurbaşkanı, Fransa'da önemli güç merkezine dönüşmüştür (Gönenç, 2014: 74). Nitekim Fransa'da ABD başkanına karşı kongre tarafından kullanılan denetim mekanizmaları cumhurbaşkanı için kullanılmamaktadır. Bu yüzden Fransa'daki cumhurbaşkanı için bir başbakan benzetmesi yapılmaktadır (Akçalı, 2016: 100).

Fransa'daki Cumhurbaşkanının veto ve parlamentoyu fesih silahları karşısında parlamento yetkileri sınırlıdır. Parlamentosunun cumhurbaşkanına karşı en önemli etkili yetkisi, suçlamadır. Ancak bu yetkinin uygulanışı çok zordur. Parlamentoda suçlama önergesinden sonra her iki kamaranın katıldığı bir oturumda cumhurbaşkanının görevinin sonlanıp sonlanmayacağına dair bir oylama yapılmaktadır. Bu kararın alınabilmesi için üçte iki gibi nitelikli bir çoğunluk aranmaktadır. Parlamento ile cumhurbaşkanı arasındaki kuvvetler dengesinde bu kural sayesinde güç yine cumhurbaşkanı lehine işlemektedir (Özdemir, 2019: 159).

Fransız yarı başkanlık sisteminde, parlamentosunun kalkınma planları ve bütçe konularında geniş yetkileri bulunmasına karşın tüm konularda genel düzenleyiciliği ve tekel olma vasfı anayasa tarafından bazı konularda kanun çıkarmasına sınırlama getirilerek elinden alınmıştır. Parlamentosunun hareket alanından çıkarılan konularda düzenleme yapma yetkisi ise yürütmeye geçmiştir. Bu bağlamda yürütmenin kararname yoluyla daha rahat hareket etmesi sağlanmıştır.

3.2. Rusya Örneği

Rusya'nın yarı başkanlık sistemi 1993 yılında yürürlüğe giren anayasa aracılığıyla ve bu anayasada yapılan değişiklikler sonucunda şekillenmiştir. 1993 Rus anayasasına göre yasama organı çift kamaralı olup yetki, federasyonun tümünü temsil eden Devlet Duma'sı ve her bir federe devlet temsilcilerinin bulunduğu Federasyon Meclisi'ne aittir (Rusya F. AY). Yürütme yetkisi ise devlet başkanı (cumhurbaşkanı) ve hükümet başkanı arasında paylaşılmaktadır. Rusya siyasal sistemi devlet başkanının daha fazla yetkilendirilerek ön plana çıktığı bir yarı başkanlık örneğidir.

Rusya Federasyonu'nda yürütme, yasama organının güvenine ihtiyaç duymaktadır. Ancak devlet başkanının konumu anayasal bakımdan yasamaya nazaran

çok daha fazla güçlendirilmiştir. Bu nedenle başbakan ve bakanların görevini sürdürebilmesi için yasamadan çok cumhurbaşkanının güveni gerekmektedir (İpek, 2015: 7). Çünkü parlamento hükümeti düşürme kararı olsa bile cumhurbaşkanı bunu reddederek hükümetin devamlılığını sağlayabilme gücüne sahiptir. Öyle görünüyor ki parlamenter sistemde parlamento elinde bir koz olarak kullanılan gensoru mekanizması Rusya'da bunun tam tersi şekilde işletilmektedir. Göreve başlarken ise hükümetten yalnızca başbakanın Devlet Duması'na karşı sorumluluğu söz konusudur. Ayrıca hükümet üyeleri yalnızca hükümet toplantılarında oy kullanabilmektedir. Hükümet üyelerinin her iki parlamentoda üyelikleri yoktur (Eroğlu Durkal ve Karahöyük, 2017: 68-69).

Rusya'da yasa teklifi yetkisi Duma ve Federasyon Meclisi üyelerine, Cumhurbaşkanı'na ve Rusya hükümetine verilmiştir. Yasa tasarıları ise Devlet Duması'na sunulmaktadır (Ağır, 2015: 31). Rus anayasası Cumhurbaşkanı yasamaya dahil etmeye çalışmış ve geniş yetki alanı tanımıştır. Bu amaçla Cumhurbaşkanının yasa önerisi günümüzde sıkça kullanılan yetkilerdendir. Cumhurbaşkanının kabul ettiği kanunlar veya parlamento tarafından ikinci kez aynen kabul edilen kanunlar cumhurbaşkanınca yürürlüğe konulup 14 gün içinde yayımlanmaktadır. Ayrıca Cumhurbaşkanı bu süre zarfında parlamentonun kabul ettiği kanunu tekrar görüşülmek üzere meclise iade edebilir (Aras, 2017: 5). Güçleştirici veto yetkisi olarak geçen bu yetki, kanunların kabulünü zorlaştırırken cumhurbaşkanının hareket alanını genişletmektedir (Dursun, 2006: 267). Cumhurbaşkanının yasa teklifi yetkisinin yanında parlamento üyeliği için kendisinin bazı isimleri aday olarak sunması ve çoğu milletvekillerinin sıkı parti disiplinine sahip olması cumhurbaşkanını yasama sürecinde daha aktif hale getirmektedir (İpek, 2015: 7).

Cumhurbaşkanının parlamento üzerindeki etkinliğini gösteren örneklerden bir diğeri ise başbakanın göreve getirilme sürecidir. Başbakanı göreve seçen kişi Cumhurbaşkanıdır. Bunu onaylayan ise Devlet Duması'dır. Ancak Cumhurbaşkanı tarafından parlamentoya sunulan başbakan adaylarını parlamento 3 kez geri çevirirse Cumhurbaşkanı kendi adayını seçtikten sonra Devlet Duması'nı fesih yetkisi

bulunmaktadır (Rusya F. AY). Öyle ki Cumhurbaşkanının istediği bir başbakan adayı parlamento tarafından onaylanmazsa parlamento ömrünün sona erme riskiyle karşılaşır. Bu durum yasamanın işlerliğini kaybetmesine neden olduğu için yasama organının yürütme organını denetlemesini de güçleştirmektedir.

Başbakan tarafından belirlenen bakanlar ise Cumhurbaşkanı onayıyla atanmaktadır. Başbakanın istediği bir bakan adayı Cumhurbaşkanı tarafından kabul edilmezse onun bakanlığı olanaksızdır. Kuşkusuz parlamentodan daha baskın hale gelen Cumhurbaşkanı, Devlet Duması'nın görüşünü almadan ve bir engeliyle karşılaşmadan dahi istediği bakanı onaylamakta ya da bir bakanın görevine son vermektedir (Eroğlu Durkal, Karahöyük, 2017: 69).

Rusya'da yasama ve yürütme dengeleri açısından cumhurbaşkanını ön plana çıkaran bir başka husus ise cumhurbaşkanının herhangi bir yetki devri gerekmeden direkt anayasaya dayanarak düzenleyici işlem yapabilmesidir. Cumhurbaşkanı anayasa ve kanunlara aykırı olmamak şartıyla kararname çıkarma yetkisine sahiptir (Demir, 2013: 839). Bu kararnamelerin bağlayıcılığının bulunmasına rağmen anayasaya aykırı olamayacağından dolayı normlar hiyerarşisinde anayasa ve onun altındaki yasalardan da alt düzeyde yer alacağı aşikardır. Çünkü anayasada bir çok konudaki düzenlemenin yalnızca kanunla yapılabileceği temel bir kural olarak ifade edilmektedir (Dursun, 2006: 267).

Rusya hükümet sisteminde Cumhurbaşkanı ve parlamento ilişkileri son derece kötü şekilde tasarlanmıştır. Yasama ve yürütme ilişkisi tabiiyet ilişkisi gibidir, astlık üstlük söz konusudur. Dolayısıyla bu durum kuvvetler ayrılığı ilkesinden saparak yasamanın dengeleyici vasfını güçsüzleştirdiğini göstermektedir. Latin Amerika ülkelerinde olduğu gibi Rusya'da da yasama ve yürütme kilitlenmeleri, yürütmenin kararnameler çıkarma yoluna başvurarak yönetilmeye çalışılmaktadır. Böylece yasama organı tamamen sistemin dışında bırakılmıştır (İpek, 2015: 8). Yetkilerin büyük bir kısmı cumhurbaşkanı çevresinde kalmış ve parlamento işlevini yitirmiştir.

3.3. Polonya Örneği

Soğuk Savaş Dönemi'nin sonlanmasıyla yükselen demokratik idare anlayışı Polonya'da da ortaya çıkmış ve 1997'de yeni bir anayasa hazırlanarak yarı başkanlık

hükümet rejimine geçilmiştir. Bu yeni sistem Fransa ve Rusya'dakinden daha farklı olarak yasama ve yürütme arasındaki güç dağılımında dengeyi esas almıştır. Böylece iki ülkedeki hâkim cumhurbaşkanı etkisi Polonya'da kırılmış ve yarı başkanlığı parlamenter sisteme yaklaştırmıştır. Sistemin aksaklıkları parlamenter sistemde etkisiz sayılan cumhurbaşkanı güçlendirilerek yarı başkanlık sistemindeki aktif cumhurbaşkanı daha pasif hale getirilerek çözümlenmeye çalışılmıştır (Akıncı ve Berat, 2016: 109-110). Polonya anayasasının özü ise yasamanın genelliği ve idarenin kanuniliği ilkelerinden mutlak suretle vazgeçilmemesidir.

Polonya'da yürütme faaliyetlerini cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu yerine getirirken; yasama işlevleri Sejm ve Senato adı verilen çift başlı parlamento tarafından yürütülmektedir. Parlamentonun asıl yetkili tarafı Sejm, kanun yapım sürecinde etkili sayılırken yürütmenin denetlenmesinde de aktif rol oynamaktadır. İkincil organ sayılan Senato'nun rolü ise genel olarak kanunları inceleyip onlar hakkında görüş bildirmektir (TBMM, 2017: 112). Sejm, içerisinden seçilen 15 üyenin hükümete yazılı ve sözlü sorular sormasıyla Sejm yürütme üzerinde denetim fonksiyonunu yerine getirmektedir. Bu 15 üyenin bulunduğu komisyonu güçlü kılan bir uygulama ise desideratadır. Desiderata yetkisiyle komisyon hükümet üyelerinin tamamından veya birinden bir konuda talepte bulunmaktadır. Herhangi bir hukuki sorumluluğa neden olmayan bu mekanizmayla ilgili hükümet üyesi 30 gün içinde görüşünü açıklamalıdır (TBMM, 2017: 114).

Diğer yarı başkanlık sistemi örneklerinden farklı olarak Polonyada hükümet kurulurken parlamentonun kurucu güvensizlik oyuyla karşılaşır. Kurucu güvensizlik oyunun anlamı ise parlamentonun hükümeti düşürmesi halinde yeni bir başbakan ortaya çıkarması eski başbakanın görevinin sonlanmasıdır. Bu sayede Sejm'den çıkan yeni başbakan ve kabinesi cumhurbaşkanı tarafından onaylanmak mecburiyetindedir. Eğer Sejm güvensizlik oyuyla hükümeti düşüremeyip yeni bir kabine oluşturamamışsa cumhurbaşkanının karar verirken birden çok seçeneği kullanma imkanı vardır. Böylece cumhurbaşkanı ister yeni bir hükümet oluşumunu başlatacak isterse parlamentonun feshini gerçekleştirecektir (Yücel, 2003: 355-356).

Polonya’da yasamanın yürütmeyi denetimi hakkında önemli bir detay ise cumhurbaşkanının yönetmelik ve emirname gibi düzenleyici işlemler çıkarmasına rağmen bunu yapabilmek için bir yetki devrinin zorunlu kılınmasıdır. Cumhurbaşkanı bunu Fransa’daki veya Rusya’daki gibi parlamentonun yetki devri olmadan bağımsız biçimde ortaya koyamamaktadır (Yücel, 2003: 357). Ayrıca diğer yarı başkanlık rejimlerinden farklı olarak referandum yetkisini kullanırken pek etkin sayılmaz. Çünkü referandum kararını tek başına alamamakta, parlamentoda bulunan senatörlerin nitelikli çoğunluğunun onayı gerekmektedir (Yücel, 2003: 358). Bu durumlar Cumhurbaşkanının hareket alanını daraltırken, parlamentonun yürütme üzerindeki gücünü etkinleştirmekte ve denetimini daha kolay hale getirmektedir.

Tüm bu özellikleriyle Polonya hükümet sistemi yarı başkanlıktan ziyade parlamenter sisteme yakın duran bir yapıdadır. Dolayısıyla yarı başkanlıkta etkinliği azalan denetim mekanizmaları Polonya örneğinde farklı işletilmektedir. Yürütmeyi denetim mekanizmaları aktifleşen Polonya parlamentosu, beşte ikisinin oyu ile yürütme içerisinde yer alan cumhurbaşkanının ve bakanlar kurulu üyelerinin yüce divana sevkine karar verebilir. Yüce divana sevk kararı ise cumhurbaşkanının ve bakanların kanunları ve anayasayı ihlali sonucunda gerçekleşmektedir (Polonya Anayasası145.-156.md).

4. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Yasamanın Denetim Mekanizmaları

Türkiye’de 2017 anayasa değişikliğiyle çift taraflı yürütme yerini tekçi yürütmeye bırakmıştır. Bakanların siyasi sorumlulukları ortadan kalkmış, parlamenter hükümet sisteminden vazgeçilerek cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmiştir. Bu sistemde başkanlık rejiminin yasama erki denetim mekanizmalarından farklı bir yönü vardır. Başkanlık sisteminde yasama ve yürütme organları sabit süreler için ve farklı zamanlarda seçilirken, cumhurbaşkanlığı sisteminde her iki organın da seçimleri yenileme mekanizması kabul edilmiş ve bu organların seçimleri aynı anda yapılmaktadır. Başka bir ifadeyle cumhurbaşkanlığı sisteminde yasama ve yürütme organlarının karşılıklı olarak birbirlerini fesih mekanizmaları bulunmaktadır (Özbudun, 2017: 327). Herhangi bir erk kendi süresi sonlanmadan diğer organı seçime

götürmek şartıyla seçimleri yenilemeye yetkilidir. Bu açıdan cumhurbaşkanlığı sisteminin parlamenter sisteme yaklaştığı söylenebilir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin vizyonu, kuvvetler ayrılığı ilkesiyle denge ve denetim mekanizmalarını esas kılarak önceki sistem krizlerini çözmek ve bu sistemin işlerliğini artırmaktır. Bu sayede kendi kendine işleyen bir yapı ortaya çıkararak erklerin birbirlerinin alanına girmesi engellenmektedir. Denetim mekanizmalarıyla amaçlanan yasama ve yürütmenin karşılıklı olarak korunmasıdır (Akçay, 2017: 52). Ancak bazı konularda Cumhurbaşkanı TBMM'den daha yetkili kılınmıştır. Bunlardan bir tanesi seçimlerin yenilenmesidir. Bu sistemde Cumhurbaşkanı seçimleri daha kolay yenileyebilir. Çünkü TBMM'nin seçimleri yenileyebilmesi için üye tamsayısının beşte üçünün oyu gerekmektedir. Ancak cumhurbaşkanı açısından seçimlerin yenilenmesi için herhangi bir şart yoktur.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde eski parlamenter sistemde geçerli olan yasamanın yürütme üzerindeki denetim mekanizmaları ise önemli ölçüde kendini korumaktadır. Genel görüşme, meclis araştırması, yazılı soru ve meclis soruşturması halen varlığını koruyan araçlardandır. Ancak gensoru ise tamamen kalkmıştır (Akçay, 2017: 56). Nitekim parlamenter sistemde 300'den fazla gensoru önergesi sunulduğu halde bunlardan yalnızca 2 tanesi kabul edilmiştir (Karatepe, 2017: 18). Bu sistemde yürütmenin, yasamadan güven oyu almasına gerek yoktur (Doğan ve Geyik, 2020: 32). Parlamenter sistemde bulunan sözlü soru mekanizması da sonlanmıştır (Özdemir, 2018: 130).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile başkanlık sisteminin yürütmeyi denetim mekanizmaları karşılaştırılırsa cumhurbaşkanlığı sisteminin daha geniş denetim mekanizmaları olduğu görülebilir. Klasik başkanlık sistemlerinde yazılı soru ve genel görüşme gibi araçlar yoktur (Alkan, 2017: 1-2).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yürütmenin tek yetkilisi olan cumhurbaşkanının anayasa tarafından verilen asli görevleri incelendiğinde bunlardan bazılarının yasamanın denetimine dahil olmadığı ortaya çıkar. Cumhurbaşkanı parlamentonun onayı olmadan bakanları ve yardımcılarını kendi atayabilmekte ve yine kendisi bakanların görevini sonlandırmaktadır. Bütçe kanun teklifini ise

cumhurbaşkanı hazırlayıp parlamento onayı sunar. TBMM'nin ABD parlamentosu gibi cumhurbaşkanının kabinesini onaylama, bütçe ödeneği vasıtasıyla bakanları ve politikalarını etkileyebilme imkanı bulunmamaktadır (Bektaş, 2019: 208).

Bu sistemde yürütmenin yasamaya kanun tasarısı sunma yetkisi kalmamıştır. Kanunları çıkaran yalnızca parlamentodur. Parlamento yasama konusunda tekeldir. Cumhurbaşkanı ise kendi görev alanını ilgilendiren konularda kararname çıkarma yetkisine sahiptir. Bu yetki anayasa tarafından kanunla açık olarak belirlenmiş alanlarla kısıtlanmıştır (AY md. 104). Bunun yasamanın yürütmeyi denetim mekanizmalarını etkin hale getiren farklı bir durum olduğu yorumunu yapmak daha isabetli olacaktır. Ancak farklı bir açıdan değerlendirilirse Cumhurbaşkanının parlamentodan bağımsız olarak üst düzey kamu görevlilerinin veya kurulların atamasını yapması, bakanlıkları kurup kaldırması ise bu denetim mekanizmalarının işlevlerini belli noktalarda sekteye uğratma riskini de barındırmaktadır.

Görüldüğü üzere Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ne kuvvetlerin sert olarak ayrılığına dayanan gerçek bir başkanlık sistemini yansıtmakta ne de kuvvetlerin daha yumuşak ayrılığı ilkesini benimseyen parlamenter sistem gibi işlemektedir. Türkiye'de 2017 öncesinde geçerli olan sistemle 2017 sonrası sistemin ortak yönü ise parlamentonun hem parlamenter sistemdeki hem de başkanlık sistemindeki parlamentolara göre daha zayıf kalmasıdır. 2017 sonrası TBMM'nin yürütme üzerinde denetim mekanizmaları; genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması ve yazılı sorudur.

4.1. Genel Görüşme

TBMM'nin bilgi edinme ve denetim yollarından biri de genel görüşmedir. 1982 anayasasında ve meclis içtüzüğünde 2017 sonrasında hiçbir değişiklik yapılmayan genel görüşme, anayasanın 98. maddesi ve TBMM içtüzüğünün 101. maddesinde; “devlet faaliyetlerini ve toplumu ilgilendiren bir konu üzerinde parlamento genel kurulunun görüşme yapması” şeklinde tanımlanmaktadır. TBMM içtüzüğüne göre genel görüşme açılması için en az 20 parlamento üyesinin veya siyasi parti grubunun yazılı imzasını içeren bir önergeye ihtiyaç vardır (TBMM içtüzüğü md.102).

Genel görüşmenin açılıp açılmayacağına TBMM Genel Kurulu karar vermektedir. Bunun için öncelikle bir ön görüşme gerçekleşmektedir (TBMM içtüzüğü md.49). Yapılacak görüşmede siyasi parti grupları ve genel görüşme talebinde bulunan birinci imza sahibi vekil ya da onun belirlediği diğer imza sahibi vekiller söz alabilir (Üçışık, 2019: 200).

Genel görüşme açılması kararlaştırılırsa Danışma Kurulunca özel bir gündemle bu görüşmenin hangi gün yapılacağı belirlenmektedir. Bu görüşmenin yapılacağı gün ise TBMM'nin önergeyi kabul ettiği günden itibaren 48 saatten kısa 7 günden az olamaz. Burada öncelikli söz hakkı ise genel görüşme önergesinde bulunan siyasi parti grubuna veya önergeyi veren ilk imza sahibi vekile veya bu vekilin belirleyeceği diğer imza sahibi vekile tanınmaktadır (TBMM içtüzüğü md.103).

Genel görüşme sonrası bir oylama yapılamaz. Genel görüşmede cumhurbaşkanı, cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların cezai veya siyasi sorumluluğuna yol açacak bir karar alınamaz (Gözler, 2019: 191). Dolayısıyla genel görüşme sonucu herhangi bir bakanın düşürülmesine neden olamaz. Genel görüşme talebinin Genel Kurul tarafından reddedilmesi dahi sırf bu diyolaglardan dolayı denetim yerine geçmektedir (Fendoğlu, 2019: 579).

TBMM'nin bu müzakere işleviyle toplumla ve devletle alakalı herhangi bir konu, yürütme ile TBMM üyeleri arasında tartışılmaktadır. Bunun sonuçları ise topluma aktarılmakta ve kamuoyu oluşturulup dikkat çekmesi sağlanmaktadır. Bu bağlamda genel görüşme mekanizmasıyla doğrudan parlamento üyelerine ve topluma bilgi aktarımı yapılırken dolaylı şekilde de kamuyona denetim işlevi yüklenmektedir (Eren, 2018: 506).

Genel görüşme, soruya göre daha etkili bir denetim mekanizması sayılabilir. Soruya katılanlar dar bir grubu oluştururken genel görüşmeye farklı parlamento üyeleri de katılmaktadır. Böylece iktidar ve muhalefet kanadından gelenler ve ayrı ayrı milletvekilleri Genel Kurulda fikirlerini beyan edebilme imkanına kavuşmaktadır (Küçük, 2020: 280-281). Bunun için genel görüşme, diğer kişilerinde katıldığı bir sözlü soru şeklinde ifade bulmaktadır (Yıldız, 2012: 231). Burada önem arz eden

husus, bir konunun tüm kesimler dahil edilerek müzakere edilmesi, parlamento üyelerinin birbirlerine bilgi alışverişinde bulunmasıdır.

Genel görüşmenin etkililiğini ise daha çok tartışılan konunun önemi belirlemektedir. Belli bir grubu ilgilendiren bir konunun Genel Kurulda görüşülmesiyle çok etkili bir denetim yapıldığı söylenemez. Kanaatimizce toplumun genelini bağlayan acil önem taşıyan bir konuda genel görüşme mekanizması işletilirse daha etkili sonuçlar doğurabilir. Ayrıca sıkı parti disiplini de denetim fonksiyonunu etkileyen önemli faktörlerden kabul edilebilir. Türkiye’de parlamenter sisteme geçişle beraber sıkı parti disiplini anlayışı da gelişmeye başlamıştır. Yürütme gelenekselleşen bu anlayışla parlamento çoğunluğunu etkilediği için yasama organı da genel olarak yürütmenin ideolojilerini yansıtan uygulamalarda bulunmaktadır. Böylece kendi sonunun gelmesini istemeyen diğer parlamento üyeleri de yürütmeyle ortak hareket etmek durumunda kalmış ve onun istediği yasalar parlamentodan geçmiştir. Eski sistemden gelen bu alışkanlıkların halen günümüzde genel görüşme mekanizmalarında da etkisi gözlemlenmektedir.

4.2. Meclis Araştırması

Meclis araştırması, anayasaya göre TBMM’nin bilgi edinebilmek amacıyla belli bir konu üzerinde yaptığı incelemedir (AY md. 98). Ancak bu sıradan bir bilgi toplama yöntemi sayılmamaktadır. Parlamento gerçekleştirdiği bu inceleme sayesinde bir sorunun bütün nedenlerini öğrenmek için boyutlarını saptamakta ve bununla ilgili alınacak önlemleri ortaya çıkarmaktadır (Uslu, 2019: 221). Anayasaya göre çok yönlü karar mercii kabul edilen parlamento, meclis araştırmasıyla edineceği bu bilgileri yürütme veya başka kaynaklardan dolaylı olarak almak yerine, doğrudan yerinden edinme yöntemine başvurmaktadır. Bu durumun parlamentonun fonksiyonları gereği doğal bir hak olarak onaylanması gerekir (Küçük, 2020: 281).

Genel görüşme açılmasındaki hükümler meclis araştırması açılmasında da uygulanır (TBMM içtüzüğü md.104). Başka bir ifadeyle meclis araştırması en az 20 parlamento üyesinin ve siyasi parti gruplarının önergesiyle istenebilir. Meclis araştırmasının açılıp açılmayacağı konusunda ise Genel Kurul yetkilidir. Genel görüşmedeki süreçle meclis araştırması süreci aynı şekilde işlemektedir (TBMM

içtüzüğü md.102). Ayrıca ticari sırlar ve devlet sırları meclis araştırmasına dahil değildir (TBMM içtüzüğü md.105).

Meclis araştırmasının yürütülmesi için parlamento kendi üyeleri arasından bir komisyon belirlemektedir. Bu komisyonun kişi sayısı, çalışma süresi ve gerekli görüldüğünde Ankara dışında da çalışıp çalışmayacağı durumu, TBMM başkanının teklifi ve Genel Kurul kararıyla gerçekleşmektedir. 3 aylık bir süre zarfında çalışmasını tamamlayamayan araştırma komisyonuna 1 aylık ilave süre verilir. Komisyonun bu süreyi neden aştığı ise 15 gün içinde genel kurulda görüşülmektedir. Bunun sonucunda Genel Kurul ya eski komisyonla devam eder ya da yeni bir komisyon oluşumuna da gidebilir. Komisyon genel, katma ve özel bütçeli idarelerden bilgi alma ve bunlar hakkında incelemelerde bulunma imkanına sahiptir. Gerekli durumlarda ise farklı uzmanlardan bilgi alabilir (TBMM içtüzüğü md.105).

Meclis araştırması mekanizması genel görüşme ve soruya nazaran denetimin daha fazla ön plana çıktığı bir yöntemdir. Bahsedildiği üzere TBMM yürütme üzerindeki bu kontrolünü açık bir şekilde gerektiğinde ilgili uzmanlardan bilgi elde ederek ve konu üzerinde derinlemesine inceleme yapmak amacıyla özel bir grup oluşumuna giderek yürütmektedir. Komisyon yaptığı incelemelerin sonucunda Meclise bir rapor sunmaktadır. TBMM Genel Kurulunda genel görüşme başlatıp bu raporun tüm üyeler tarafından tartışılması sağlanmaktadır.

Araştırma komisyonlarının raporunun Genel Kurulda görüşülmesi sonucunda bir karara varılması söz konusu değildir. Cumhurbaşkanı, bakanlar ve cumhurbaşkanı yardımcılarını hakkında da herhangi hukuki ve siyasi bir sorumluluk ortaya çıkarmaz. Ancak araştırmadaki belge ve bilgiler dayanak gösterilerek cumhurbaşkanı yardımcısı ya da bir bakan için meclis soruşturması mekanizması işleyebilir veya kamudaki ilgili görevliler hakkında suç duyurusunda bulunulabilir (Küçük, 2020: 281-282).

Meclis araştırmasının konusu ise muhalefet tarafından kamuoyuna yansıtılmaktadır. Araştırma sonucu TBMM’de müzakere edildiği için dolaylı şekilde kamuoyu denetimine sebebiyet vermektedir. Muhalefet bu tür önerileri parlamentodan geçiremede dahi yürütme üzerinde kamuoyu oluşturmaktadır (Eren, 2018:507). Nitekim cumhurbaşkanı, cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlar;

yolsuzluk, hukuksuzluk veya usulsüzlük yapmışlarsa tüm bunlar kamuoyuna yansıtacağından mevzuatta değişikliğe gidilebilir. Bu açıdan meclis araştırması parlamentoya yasama ve denetim fonksiyonlarında yardımcı bir mekanizma olarak kabul edilebilir (Küçük, 2020: 282).

Ayrıca meclis araştırması yapan komisyonlar, cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde parlamenter sisteme göre daha etkili denetimler gerçekleştirmektedir. Parlamenter sistemdeki yasama ve yürütmenin içiçe geçmişi denetim işlevinin etkinliğini kırmıştır. Her ne kadar teknik, kültürel ve sosyal alanlarda önemli bilgiler ortaya çıkarsa da siyasi sorumluluk kavramı arka planda kalmıştır. 2017 sonrası yasama ve yürütme organlarının birbirlerinden biraz daha uzaklaşması araştırma komisyonlarını daha etkin ve verimli hale getirmiştir (Akçay, 2017: 57).

4.3. Yazılı Soru

Parlamentonun denetim yollarından bir diğeri yazılı soru önergesidir. Bu yöntemle sözlü veya yazılı biçimde cevaplanmak şartıyla cumhurbaşkanı yardımcılarını veya herhangi bir bakandan bilgi talebinde bulunulmaktadır. Yeni sistemde yürütmenin parlamentoda bulunamamasından dolayı sözlü soru uygulaması 2017 anayasa değişikliği ile kaldırılmıştır. Nitekim sözlü soru uygulaması bir süre cevaplandırılmadığı takdirde yazılı soruya dönüşebilmektedir. Bu anlamda sözlü soru hükümet üyelerinin isteğine göre işleyebilir. Dolayısıyla kaldırılması pratikte TBMM'nin denetim yetkilerini pek etkilememektedir (Alkan, 2017: 1-2).

Böylece yeni sistemde muhafaza edilen yazılı soru mekanizması ise iç tüzükte kısa, kişisel görüş ve gerekçe öne atılmadan, parlamento üyelerinin bir önerge ile cumhurbaşkanı yardımcılara veya bakanlara yazılı olarak yanıtlamaları şartıyla soru sormaları şeklinde ifade edilmiştir. Ayrıca yazılı soru önergeleri, yalnızca bir TBMM üyesi tarafından imzalanır, kişilik ve özel hayatla ilgili konuları içeremez ve bu önergelere herhangi bir belge eklenmesi söz konusu olamaz. TBMM Başkanı uygun bulunduğu yazılı soru önergelerini yayımlayıp ilgili bakana veya cumhurbaşkanı yardımcısına iletmektedir (TBMM içtüzüğü md.96).

TBMM Başkanlığı, farklı bir kaynaktan kolaylıkla öğrenilen konulardaki ve amacı sadece istişare etmek olan soruları ise iade etmektedir (TBMM içtüzüğü md.97).

Yazılı sorular ilgili bakan veya cumhurbaşkanı yardımcısı tarafından en geç 15 gün içerisinde cevaplandırılmak zorundadır (AY md.98). Soruların cevabı TBMM Başkanlığına sunulmaktadır. Başkan ise bu yazılı soruların cevaplarını derhal soru sahibi vekillere göndermektedir (TBMM içtüzüğü md.99). İçtüzüğün 100. maddesinde ise yürütme organı yanında TBMM Başkanına, Başkanlık Divanına ve onların üyelerine, Danışma Kuruluna yaptıkları parlamento çalışmalarıyla ilgili soru sorulabileceği ifade edilmektedir (TBMM içtüzüğü md.100).

Yazılı soru ardından parlamento üyeleri herhangi bir oylama gerçekleştiremez ve herhangi bir sorumluluğa gidilemez (Odyakmaz, v.d. 2012: 117). Başka bir ifadeyle bunun sonucunda herhangi siyasi veya cezai bir sorumluluk bulunmamaktadır (Atar, 2017: 258). Bu mekanizmanın işletilmesi sürecine diğer üyeler katılmamaktadır. Soru yalnızca önerge sahibi üye ile cevap veren yürütme yetkilisi arasında bir diyalog sayılmaktadır. Bu açıdan yazılı sorunun denetim fonksiyonu kısıtlı gibidir. Soru sorulduktan sonra bir güvenoylaması yoktur (Küçük, 2020: 280). Cumhurbaşkanlığı sisteminde yazılı sorunun etkinliği buna benzer durumlarda sınırlı da olsa ABD başkanlık sisteminde görülmeyen bir denetim mekanizmasıdır (Özbudun, 2017:312). Yazılı soruyu diğer denetim türlerinden ayıran yönü ise parlamentonun çokluğuna gerek kalmadan işletilebilmesidir. Çünkü bir parlamento üyesi bile soru önergesi vererek yürütmenin denetlenmesine yardımcı olmaktadır.

Yazılı soru için verilen önergeler parlamento üyelerinin siyasi iktidarın faaliyetleriyle ilgili bilgi alma yoludur. Soruların yanıtlanmaması durumunda herhangi bir yaptırım veya görev sonlandırılması söz konusu değildir. Yine de parlamento üyeleri bu soru sorma mekanizmasını kamuyona da duyurarak aldıkları cevapları veya cevapsız kalan soruları gündem yapıp bir kamuoyu oluşumuna gitmektedir (Eren, 2018: 505). Bu sorular basında sıklıkla haber konusu olmakta ve kamuoyunda önemli siyasi eleştirileri başlatmaktadır. Böylece bu mekanizmayla hesapverebilir ve şeffaf bir yürütmenin oluşumuna katkı sağlanmaktadır.

2017 sonrası yeni hükümet sistemiyle değiştirilen soru mekanizmasının yürütme organının tek yetkilisi cumhurbaşkanı yerine cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakana iletilmesi kamu hukukunda yetki ve sorumluluğun paralel olması ilkesine aykırılık

oluşturduğu gerekçesiyle eleştirilere neden olmaktadır. Önceki sistemde cumhurbaşkanı yürütmenin sorumsuz tarafında bulunduğu soruların yürütmenin esas yetkili ve etkin bölümü başbakan veya bakana yöneltmesi; bu makamların siyasi karar alma ve uygulama konusunda gerçek yetkili kişiler olmasından dolayı yerinde bir uygulamadır (Gönenç ve Kontacı, 2019: 69). Ancak eleştirilere göre şu an hiçbir bağımsız siyasi iradesi bulunmayan bakanlar ve cumhurbaşkanı yardımcılara yazılı soru sunulması bu mekanizmanın işlevine ve ruhuna ters düşmektedir. Eski sistemdeki mantıktan hareketle yürütmenin sadece cumhurbaşkanından oluştuğu ve bu yetkiyi tek başına kullandığı göz önüne alındığında yazılı soruların muhatabının bir tek cumhurbaşkanı olması gerektiği ileri sürülmektedir (Gönenç ve Kontacı, 2019: 69).

4.4. Meclis Soruşturması

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde meclis soruşturması, cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara uygulanan bir yöntem olarak ifade edilmektedir. Anayasanın 105. maddesinde ise yalnızca bir suç işlediği iddiasıyla cumhurbaşkanına yönelik soruşturma açılabileceğinden bahsedilmektedir. Ancak 98. maddede meclis soruşturmasında cumhurbaşkanının adı geçmemektedir. Meclis araştırması, yazılı soru ve genel görüşme denetim mekanizmalarında cumhurbaşkanının hiçbir sorumluluğuna yer verilmemektedir.

Anayasanın 105. maddesinde cumhurbaşkanının soruşturma usulü düzenlenmektedir. Buna göre cumhurbaşkanı için “bir suç işlediği iddiasıyla” meclis soruşturması açılabilir. 105. maddedeki bir suç işlediği ifadesi, cumhurbaşkanının hem göreviyle ilgili suçlarını hem de kişisel suçlarını kapsamaktadır. Ancak anayasanın 148. maddesi de hesaba katılırsa cumhurbaşkanının yüce divan yargılamasının yalnızca “göreviyle ilgili işlediği suçlardan dolayı” olabileceği ifade edilmektedir.

105. maddeye göre cumhurbaşkanı için soruşturma açılması istemi bir önerge ile TBMM üyelerinin salt çoğunluğunun(301) oyu ile mümkündür. TBMM bu önergeyi bir ay içinde görüşür ve üye tamsayısının gizli oyu ile beşte üçünün(360) kararıyla soruşturma açılabilir. Soruşturma kararı alındıktan sonra soruşturmayı yürütecek 15 kişilik bir komisyon kurulmaktadır. Bu komisyona her siyasi parti güçleri oranında katılım sağlar. Her parti adına üye sayısının üç katı aday çıkar ve bu adaylar arasından

komisyon üyeleri belirlenir (AY md.105). Soruşturma komisyonu çalışmalarını gizli bir şekilde yürütür (TBMM içtüzüğü md.110). Bu komisyon araştırma komisyonundan çok daha yetkili bir konumdadır. Kamu ve özel kuruluşlardan her türlü bilgi ve belge isteme; ilgili bakan veya cumhurbaşkanı yardımcıları ile bilirkişileri dinleme; komisyon ve naip yoluyla adli makamlardan yardım talebinde bulunma; alt birimler oluşturarak Ankara dışında görev yapma gibi haklara sahiptir (TBMM içtüzüğü md.111).

Soruşturma komisyonu iki ay içerisinde soruşturma sonucu raporunu TBMM Başkanlığına iletir. Bu iki aylık süreçte soruşturma tamamlanamadığı takdirde komisyona bir ay ek süre tanınmaktadır. Raporun başkanlığa geçmesinden itibaren 10 gün içerisinde TBMM Genel Kuruluna gönderilir ve 10 gün içerisinde parlamento üyeleri bu raporu görüşüp değerlendirmektedir. Bu görüşme sonucunda TBMM üyelerinin üçte ikisinin(400) kararıyla cumhurbaşkanı yüce divana sevk edilmektedir (AY md.105).

105. maddeye göre parlamento tarafından Cumhurbaşkanı hakkında soruşturma açılması kararı alınmışsa Cumhurbaşkanı seçimleri yenilemeye gidememektedir. Böylece parlamento güvence altına alınmış ve politize olmaktan kurtarılmış gibi gözükmemektedir. Ancak parlamento soruşturma kararı alana kadar Cumhurbaşkanı seçimleri yenileme hakkını sahiptir. Dolayısıyla parlamento üyeleri soruşturma istemi önergesi çıkardığı takdirde kendine yönelik olumsuz durumu anlayan Cumhurbaşkanı parlamentoyu feshedip seçimleri yenileme kararı alarak bu durumu parlamento aleyhine yönetebilir (Coşkun, 2017: 22).

Ayrıca belirtilmesi gereken son bir durum ise cumhurbaşkanının görevi sonlandıktan sonra da görevini ifa ederken işlediği suçlardan ötürü yukarıda açıklanan 105. maddedeki bu soruşturma usulünün aynı şekilde uygulanmasıdır.

106. maddede ise bakanların ve cumhurbaşkanı yardımcılarının soruşturma şekillerine yer verilmektedir. Bakanlar ve cumhurbaşkanı yardımcılarını cumhurbaşkanına karşı sorumludur. Meclis soruşturmasının bakanların ve cumhurbaşkanı yardımcılarının görevleriyle ilgili suçlarından ötürü yürütüleceği belirtilmiştir.

Gözler, meclis soruşturması mekanizmasında cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların “görevleriyle ilgili suçları” konusuna açıklık getirmiştir. Esasen cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlar yaptıkları görev bakımından kamu görevlileri sayılmaktadır. Bu yüzden TCK’daki zimmet, irtikap, görevi kötüye kullanma, rüşvet alma, kamu görevlisinin ticareti, kamu görevinin terki ve resmi belgede sahtecilik gibi maddelerdeki suçlardan görevlerine yönelik olması şartıyla işlendiği takdirde soruşturma mekanizmasının konusu yapılacaktır (Gözler, 2019: 192).

Anayasanın 106. maddesi incelendiğinde bakanlar ve cumhurbaşkanı yardımcıları için uygulanacak soruşturma mekanizmasının başlatılması, TBMM üyelerinin vereceği önerge, soruşturma komisyonun oluşturulması, komisyonun TBMM’ye sunduğu raporun görüşülmesi ve soruşturma boyunca geçerli olan karar yeter sayıları yukarıda açıklanan 105. maddedeki cumhurbaşkanına karşı yürütülen tüm soruşturma süreciyle aynı şekilde işletileceği görülmektedir. Bakan ve cumhurbaşkanı yardımcıları için geçerli olan bu işleyiş, parlamenter sistemdeki bakan ve başbakanlar açısından da hüküm altına alınmıştır (TBMM içtüzüğü md.107).

Meclis soruşturması cumhurbaşkanı, bakanlar ve cumhurbaşkanı yardımcılarının cezai sorumluluklarını ortaya çıkarıp görevlerinin sonlandırılmasına neden olduğu için genel görüşme, meclis araştırması ve soru gibi denetim mekanizmalarına kıyasla çok daha etkili bir yöntemdir (Atar, 2017: 264). Bu şekilde bir ceza soruşturması niteliği ön plana çıksa da siyasi sonuçlarda doğurabilmektedir (Eren, 2018: 507). Özbudun ise meclis soruşturmasının aradığı nitelikli çoğunluklar nedeniyle pratik anlamda işletilebilmesinin güç olduğunu belirtmektedir (Özbudun, 2017: 328).

Buraya kadar anlatılan kuvvetler ayrılığı bağlamındaki hükümet sistemleri ve bu sistemlerdeki genel işleyiş, yasama ve yürütme ilişkileri ile denge ve denetim konuları daha kalıcı şekilde sadeleştirilerek tablo haline getirilmiştir.

	Parlamerter Sistem	ABD Başkanlık Sistemi	Yarı Başkanlık Sistemi	Cumhurbaşkanlığı Sistemi
Yasamanın Yürütmeyi Feshi	Kuvvetlerin yumuşak ayrılığında dolayı çift taraflı yürütmedeki asıl yetkili kısım hükümet, parlamento güvenoyu alamadığında kolayca düşürülmektedir.	Sert kuvvetler ayrılığının geçerli olduğu bu sistemde kuvvetler birbirinden bağımsız hareket eder dolayısıyla parlamentonun fesih imkânı yoktur.	Çift kanatlı yürütmedeki kabine gerektiğinde parlamento tarafından güvensizlik oyu verilerek düşürülebilir.	Parlamento, üye tam sayısının beşte üçünün oyu ile seçimleri yenileyip yürütmenin görevini sonlandırma imkânına sahiptir.
Yürütmenin Yasamayı Feshi	Hükümet parlamentodan güvenoyu elde edemeyip kurulamadığında yürütmenin devlet başkanı kanadı parlamentoya son verebilir.	Yasama ve yürütmeyi halk ayrı zamanlarda seçtiğinden ve yürütme görevdeyken yasama 2 kez el değiştirdiğinden birbirlerine müdahale etme olanağı kalmamıştır. Dolayısıyla yürütme de yasamanın görevini sonlandıramaz.	Bu sistemde yürütme kanadından devlet başkanı çok güçlü hale getirilmiştir. Gerektiğinde yasamanın feshine neden olabilir.	Yürütme organının tek yetkilisi cumhurbaşkanı parlamentoya son verebilmek için cumhurbaşkanlığı seçimleriyle birlikte parlamento seçimlerini de tek taraflı olarak yenileyebilir.
Olağanüstü Hal	Devlet başkanı başkanlığında toplanan bakanlar kurulu olağan üstü hal ilan etme ve kaldırma yetkilisidir.	Olağan üstü hal konusunda esas yetkili makam parlamentodur.	Devlet başkanı tek başına olağan üstü hal konusunda yetkili makamdır.	Cumhurbaşkanı olağan üstü halde yetkili organdır. Parlamento da bu kararı onaylayıp uzatabilir.
Üst Düzey Kamu Görevlilerinin Ataması	Atamaların büyük bir çoğunluğunu yasama bazılarını da yürütme organı yapmaktadır.	Atamalar başkan tarafından gerçekleştirilirken bunların parlamentoca onayı zorunlu kılınmıştır.	Atamaları büyük oranda devlet başkanı gerçekleştirmektedir.	Atamalar konusunda cumhurbaşkanı tek başına yetkilidir.
Yasamanın ve Yürütmenin Yetkileri	Yasama ve yürütme organları iç içe geçmiştir ancak yasama yürütmeyi oluşturup görevini sonlandırdığı için parlamento üstünlüğü hâkimdir.	Yasama ve yürütme birbirlerinin görev alanında bulunamaz ve ayrı seçimlerle görev ifa ederler. Dolayısıyla yasama ve yürütme yetkileri eşit sayılabilir.	Yürütmede devlet başkanı atamalar, veto, olağanüstü hal, kararname çıkarma gibi konularda güçlendirildiği için yasamanın yetki alanı daralmıştır.	Bazı alanlarda yürütme bazı alanlarda da yasama yetkili organdır. Eski sisteme göre parlamentonun ağırlığı artsa da cumhurbaşkanı nispeten daha üstündür.
Parti Sistemi	Bu sisteme hükümetin göreve gelmesi veya görevde uzun bir süre kalabilmesi için parlamentoyu etkileme çabaları kavramı yani siyasi parti disiplini anlayışı ve tek parti yapılanması hâkimdir.	Başkanın herhangi bir parti mensubu olmasına gerek yoktur, siyaset dışı kişiler de başkan olabilir. Dolayısıyla başkan siyasi parti baskılarına kapalıdır. Çoğunlukçu bir sistem olup küçük partiler sistem dışı kalır.	Bu sistemde de parlamenter sistemdeki gibi tek parti yapılanması ve sıkı siyasi parti disiplini anlayışı vardır.	Eski parlamenter sistemden gelen bazı alışkanlıklardan siyasi parti yapılanması, bu sistemde de devam etmektedir. Cumhurbaşkanının partisizliği kesilmemiştir.
Parlamento Denetimi	Yürütmenin yasamadan doğması, sıkı parti disiplini anlayışı ve tek parti yapılanması gibi nedenlerle yürütme ve yasama organları iç içe geçmiştir. Dolayısıyla denetim zayıftır.	ABD'de yasama ve yürütmenin birbirinden bağımsız olması ve her organın kendi alanında çok önemli yetkilerinin bulunması yürütmenin yasama tarafından denetimini etkili şekilde gerçekleştirmesini sağlamaktadır.	Devlet başkanının veto, fesih, olağanüstü hal, atamalar gibi alanlarda yetkilendirilmesi ve parlamentonun yasayla düzenlemesi gereken yerlerinde yürütmeye verilmesi denetimin etkinliğini zayıflatmıştır.	Parlamento ile cumhurbaşkanı arasında işbirliğinin yeterli düzeyde gelişmemesi, gelenekleşen disiplinli parti yapılanması gibi nedenlerden ve sistemin geçiş aşamasında olduğundan parlamento denetimi işlevsiz sayılmaktadır.

SONUÇ

Günümüz modern toplumlarında devletin işlevleri yasama, yürütme ve yargı erkleri tarafından yürütülmektedir. Söz konusu bu erklerin birbirleri ile olan ilişkileri ya da erklerin birleşmesine göre devletlerin siyasi rejimleri başka bir ifadeyle hükümet sistemleri ortaya çıkmaktadır. Kuvvetler ayrılığı ya da erkler ayrılığı ilkesinin hedefi devlet iktidarının herhangi bir kuvvette birikip güç temerküzüne sebep olmasını engellemektir. İlk önce Aristoteles sonrasında ise Locke ve Montesquieu'nün bu düşünceyi desteklerken vurgulamak istedikleri ana nokta devlet iktidarının erkler arasında dağıtılmadığı bir ortamda kişi hak ve hürriyetlerinin güvence altına alınmasının riskli olacaktır. Bu yüzden kişi hak ve hürriyetlerinin korunması ve güvence altına alınması gerek yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin gerçek manada dengeli olarak birbirinden ayrılmasına gerekse de bu ayrılığın anayasaya dayandırılmasına bağlıdır.

Kuvvetler ayrılığı ilkesi bağlamında devletin fonksiyonlarını icra eden tüm kuvvetlerin birbirinden ayrılması mümkün değildir. Dengeli bir devlet idaresi yasama ve yürütmenin biraz daha iç içe geçtiği, yasama veya yürütme erklerinden herhangi birinin dengesinin diğer kuvvetin aleyhine bozulmadığı sürece bu mümkün olabilir. Devletin bir diğer temel erklerinden yargı kuvveti ise dünyanın herhangi bir demokratik yönetiminde tarafsız ve bağımsız olması gereğinden ötürü işbirliği ve denge unsurunun dışında kalmıştır. Başka bir ifadeyle modern dünyada kuvvetler ayrılığı ilkesindeki katı ayrılık kuralı, sadece yargı kuvveti için geçerlidir denilebilir. Bu net ayrılığın dışında kalan yasama ve yürütme kuvvetleri günümüz demokrasilerinde birbirlerine karşı baskı unsuru olamayacakları gibi devletin bekası açısından karşılıklı ilişkileri kaçınılmazdır. Ne yasamanın yürütmeye ne de yürütme yasamaya hükmetme gücü vardır. Bu denge iki kuvvetin birbirlerinin aşırılıklarını törpülemesiyle sağlanabilir.

Hükümet sistemlerinin devamı, etkinliği ve siyasi istikrar bağlamında yasama yürütme erklerinin yumuşak ve katı biçimde birbirlerinden ayrılması ya da yürütmenin yasamaya dahil edilerek yargı kuvvetinin ayrı tutulması ve kuvvetlerin birbirlerinin yaşam alanlarına yapılan müdahalelere karşı mekanizmalar geliştirebilmeleriyle

mümkündür. Ancak uygulamada genel olarak yürütme erki yasama erkini gitgide daha fazla baskılamaktadır.

Kuvvetlerin yumuşak ve sert ayrılığı ile yürütmenin yasama içerisinde yer almasına bağlı olarak uygulamada ve bilimsel literatürde hükümet sistemlerinin tasnif edildiği görülmektedir. Kuvvetlerin yumuşak ayrılığı parlamenter, sert ayrılığı başkanlık ve yürütmenin yasama erkinde birleşmesi ile meclis hükümeti sistemleri ortaya çıkmaktadır. Yarı başkanlık sistemi ise parlamenter ve başkanlık hükümet sistemlerinin bir kısmını bünyesinde barındırmaktadır. Parlamenter sistem İngiltere’de parlamentoların doğmasıyla ortaya çıkmıştır. Avrupa’da çok yaygın olarak kullanılmış ve 2017 öncesine kadar Türkiye’de de hakim olan bir hükümet sistemidir. Bu sistemde, kuvvetler birbirlerinden yumuşak şekilde ayrılmaktadır. Parlamenter sistemde yasama ve yürütme kuvvetlerinin karşılıklı işbirliği diğer sistemlere nazaran daha fazladır. Yürütme kuvveti yasama kuvvetinin içinden çıktığı için yürütmenin yasamaya karşı sorumluluğu söz konusudur. Yasamanın bir üyesi aynı zamanda yürütmede de bulunabilmektedir.

Parlamenter sistemde yürütme, ikili bir yapıda teşkilatlanmıştır. Yürütmenin sorumsuz kanadı devlet başkanlığında yer alırken, sorumlu kanadı ise bakanlar kurulunda toplanmıştır. Yürütmenin esas yetkilisi ise başta parlamentoya karşı sorumlu başbakan olmak üzere bakanlar kuruludur. Yasama ve yürütme ilişkilerinin yerleşmesinde uyum ve eşitlik esastır. Bunu sağlamanın yöntemi ise yasama ve yürütmeyi birbirinden koparmadan aksine her iki kuvveti birbirlerine bağımlı hale getirmekten geçmektedir. Nitekim yürütme gerektiğinde erken seçim kararları alabilmekte, yasal düzenleme yapabilmekte; yasama ise yürütmeyi denetleyebilmektedir. Parlamenter sistemle yönetilen ülkelerde genel olarak sıkı parti disiplini anlayışı hakimdir. Dolayısıyla bu sistemde klasik kuvvetler ayrılığı ilkesinin uygulandığını söylemek zordur. Çünkü yürütme erki bu sistemde yasama organı içerisinde çıkmaktadır. sorumluluğu artırılarak hesapverebilir konuma getirilmiştir.

Yürütmenin yasama organının denetiminde çalışması parlamenter sistemin ana özelliklerinden birtanesidir. Yasama içerisinde çıkan ve yasamanın güvenoyuna ihtiyaç duyan yürütme, meclis araştırması, genel görüşme, soru, gensoru ve meclis

soruşturması gibi anayasaların belirlediği mekanizmalarla hem göreve başlarken hem görev sırasında gözetim altında tutulup denetlenmektedir. Bunlar arasından yalnızca gensoru parlamenter sisteme özgüdür. Yasamanın denetim mekanizmaları daha çok yasama içerisindeki muhalefet tarafından işletilmektedir. Çünkü yürütme, yasamada çoğunluğu elinde bulunduran iktidar partisi ya da partilerden oluşmaktadır.

Denetim mekanizmalarının sadece muhalefet tarafından işletilmesi yasamanın denetim araçlarını etkisizleştirmektedir. Bunun temeli, siyasi partilerin kendi içerisinde demokrasiyi azaltacak biçimde disiplinle karşılaşmasıdır. Bu sıkı siyasi parti disiplininin nedeni ise siyasi partilerin iktidar olabilmek için parlamentonun çoğunluğunu etkileyerek onun güvenini kazanma zorunluluğundan ileri gelmektedir. Özellikle tek parti hükümetlerinde bu duruma sıkça rastlanmaktadır. Yürütmenin esas yetkilisi ve sorumlusu hükümetin denetlenmesi karşısında yürütmenin sorumsuz kanadı olan devlet başkanı ise gerektiğinde yasamayı feshetmeyi bir silah olarak kullanabilmektedir.

Kuvvetler ayrılığının söz konusu olduğu bir diğer hükümet sistemi ise başkanlık sistemidir. Başkanlık sisteminin en başarılı ve istikrarlı örneği olarak kabul edilen ülke ABD'dir. Bu hükümet sistemi toplumsal gelişmelerden ziyade insan aklının bir ürünü olarak ortaya atılmıştır. Başkanlık, teorik zeminde yasama ve yürütme kuvvetlerinin çok net ve katı bir şekilde birbirinden ayrıldığı hükümet sistemidir. Bu sisteme de adını veren yürütme organı yani başkan, sistem içerisinde çok önemli bir konumdadır. Başkan, bir anlamda sekreterleri sayılan başkan yardımcısını ve bakanları kendi atayıp yine onların görevlerini kendisi sonlandırmaktadır.

ABD parlamentosu da en az yürütme kadar büyük bir öneme sahiptir. Güçlü bir yürütmeye karşı parlamentonun yasama sürecini ve yürütmeyi denetimini bağımsız bir şekilde idare etme olanağı bulunmaktadır. Parlamenter sistemdeki gibi yürütmenin yasama içerisinde çıkması ve sıkı parti disiplini anlayışı yoktur. Dolayısıyla kurumsal baskı söz konusu değildir. Tüm kuvvetler kendi alanları içerisinde egemendir. Yasama ve yürütmenin yetkileri eşittir. Her iki organda halk tarafından seçilerek bu görevi ifa etmektedir. Başkanlık sisteminde yasama ve yürütme birbirlerinin görevlerine son verememektedir. Yasama ve yürütme kendi yetki alanları dahilinde faaliyet

gösterebilir. Yine de her bir organ diğer bir organı engelleyebilme imkanına sahiptir. Örneğin başkan veto hakkıyla parlamentoyu devre dışı bırakabilir. Bu durum ancak parlamentonun önemli çoğunluğuyla değiştirilebilir.

Başkanlık sisteminde yasama ve yürütme kuvvetlerinin birbirlerini tamamen dışlamayacağı ancak dengede tutup denetimini sağlayabileceği mekanizmalar gelişmiştir. Karşıtlık temelinden oluşturulan yasama ve yürütme birbirine müdahale edebilir. Bunu denetler ve dengeler sistemi ile yerine getirerek herhangi bir kuvvetin sınırsız iktidar alanı oluşturmasını engellenmektedir. Burada her iki kuvvet bariz olarak tek bir alanda toplanmadığından birbirini kontrolü de kolay hale gelmiştir. Bu bağlamda teorik zeminde mutlak ayrılık esas teşkil etse bile gerçekte her iki kuvvetin tamamen birbirinden kopmadıkları ve belli düzeyde yakınlaştıkları ifade edilebilir.

Başkanlık sisteminde parlamentonun yürütmeyi denetim mekanizmalarının ise daha çok iç siyaset alanında önemli hale geldiği dikkat çekmektedir. Bu mekanizmalar göz önünde bulundurulursa yürütmenin yasamayı dikkate almadan hareket etmesi mümkün olamaz. Yürütmenin hazırlayıp sunduğu bütçeyi ve yürütme organınca yapılan atamaları onaylama noktasında parlamento serbesttir. Bu iki mekanizma konusunda başkanlık sistemi diğer hükümet sistemlerine nazaran daha etkin sayılmaktadır. Özellikle bütçe konusunda yasama yürütmeden bağımsız hareket etmekte ve bütçe üzerinde daha fazla mali güce sahip olabilmektedir. Bütçe süreci; yürütmenin diğerlerine baskıladığı bir belge olmaktan ziyade yasamada başlayıp yine tek tek yasamada sonlanan bir süreci ifade etmektedir.

Başkanlık sisteminde impeachment ve meclis araştırması da yasamanın/Kongrenin denetim araçları arasında ayrı bir öneme sahiptir. Örneğin meclis araştırması kamuoyu önünde gerçekleştirildiğinden daha şeffaf ve etkin niteliktedir. Tüm bu mekanizmalar yürütmenin yasama karşısında hesap verebilir bir konumda yer almasını sağlamaktadır.

Kuvvetler ayrılığı bağlamında değerlendirilen diğer bir sistem yarı başkanlık hükümet sistemidir. Bu sistem başkanlık ve parlamenter sistemin bazı özelliklerini içine katarak doğup yükselmiştir. Başka bir ifadeyle yarı başkanlık, parlamenter sistemin yürütme istikrarsızlığı ve başkanlık sisteminin yasama ve yürütme

kilitlenmesi gibi sorunlarına çözüm getirmek amacıyla geliştirilmiş melez bir sistem olarak kabul görmektedir.

Yarı başkanlık sisteminde yürütme işlevi; sorumlulukları ve yetkileri artırılmış devlet başkanı ile parlamentoya karşı sorumlu bakanlar kurulu icra edilmektedir. Devlet başkanı parlamentodan bağımsızdır ancak doğrudan icra yetkisini kullanamamaktadır. Yetkilerini bakanlar kurulu aracılığıyla yerine getirebilmektedir. Ancak devlet başkanı; istediğinde bakanlar kurulunu etkileyebilmekte, parlamentoyu kendi siyasi kararları doğrultusunda yönlendirebilmekte ve parlamentoyu kapatma yetkisini kullanabilmektedir.

Yarı başkanlık sisteminde yasama denetim mekanizmaları yalnızca belli koşullarda parlamenter ve başkanlık sistemlerine yakındır. Parlamento çoğunluğu ve devlet başkanının siyasi eğilimleri bu işleyişi etkilemektedir. Eğer yasama organındaki çoğunluğu oluşturan kesim devlet başkanının ait olduğu siyasi parti ise yasamanın denetim süreci ve işleyişi başkanlık sistemine yaklaşacaktır. Eğer ki yasamadaki çoğunluk ile devlet başkanının siyasi partisi farklı ise parlamenter sistem mekanizmaları etkinlik kazanacaktır. Bu iki sisteme yaklaşırsa bile yine de yarı başkanlık sisteminde denetim mekanizmaları hem farklı şekilde uygulanabilmekte hem de bu sistemlerdekinden farklı sonuçlanabilmektedir.

Yarı başkanlık sisteminde tıpkı başkanlık sisteminde olduğu gibi devlet başkanı halk tarafından seçilmektedir. Ayrıca parlamenter sistemdeki gibi yürütmenin sorumsuz kanadı olmasına rağmen fazla yetki ve sorumluluğa sahiptir. Bu sebeplerle başbakan ve bakanlar kuruluna göre daha güçlü bir konumdadır. Bunun için parlamento ve hükümet, meşruiyetini yitiren bir devlet başkanının görevine son verememektedir. Ancak hükümetin meşruiyetini kaybetmesi söz konusu olduğunda yasama tarafından gensoru mekanizması kullanılarak hükümet düşürülebilir. Eğer hükümet parlamentoda iyi bir çoğunluk yakalamışsa gensoru etkisiz bir mekanizmaya dönüşecektir.

Yarı başkanlık sisteminde yasama denetimi pratikte parlamenter sistemde de olan disiplinli siyasi parti yapılanmasından dolayı pek etkin işletilememektedir. Bu durum hükümetin parlamento tarafından frenlenmesini zorlaştırmaktadır. Başka bir

ifadeyle yasama organına ait olan yetkiler, yürütme organına tabi kılınmış olacaktır. Ancak yürütme parlamentodaki çoğunluğu ile dolaylı olarak yasama fonksiyonunu eline almış olsa dahi mevzuat gereği muhalefet güçlendirildiği için rejim içerisinde parlamento lehine kamuoyu yaratılabilme imkanı da bulunmaktadır. Kamuoyu nezdindeki söylemler sayesinde muhalefet, parlamento içerisindeki denetim mekanizmalarının etkinliğini artırıp yürütmenin işlem ve eylemlerini yavaşlatabilme imkanına sahip olabilir.

Yarı başkanlık sisteminde yasama ve yürütmenin işleyişi genel hatlarıyla incelendiğinde parlamentonun her konuda yasa çıkarma ilkesi olarak geçen parlamentonun genelliği ilkesinden kısmen vazgeçildiği için parlamento yürütme karşısında özellikle de devlet başkanı nezdinde daha güçsüz hale geldiği söylenebilir. Parlamentonun kalkınma planları ve bütçe konularında geniş yetkileri bulunmasına karşın tüm konularda genel düzenleyiciliği ve tekel olma vasfı Anayasa tarafından bazı konularda kanun çıkarmasına sınırlama getirilerek elinden alınmıştır. Parlamentonun hareket alanından alınan konularda düzenleme yapma yetkisi ise yürütmeye geçmiştir. Bu bağlamda yürütme kararname çıkarabilme gücü ile daha rahat hareket etme imkanına sahip olmuştur. Kararname çıkarma yetkisi ile yürütmenin parlamentoya ve kanunlarla ilişkisi sınırlandırılmış, güçlenmesinin önünde bir engel kalmamıştır.

Çalışmada kuvvetler ayrılığı bağlamında incelenen son hükümet sistemi ise 2017 anayasa değişiklikleri sonucunda Türkiye’de uygulama alanı bulan “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”dir. Bu sistem, başkanlık sistemi öngörülerine dayanarak Türkiye’ye özgü dinamik temellerle oluşturulmuştur. Böylelikle Türkiye’nin 1876 tarihinden beri süren parlamenter hükümet sistemi sonlandırılarak köklü bir dönüşüm gerçekleştirilmiştir.

Yeni hükümet sisteminin eski sistemden farkları bakanlar kurulunun kaldırılıp yürütmenin tek yetkilisi olarak cumhurbaşkanının gösterilmesi, bakanların siyasi sorumluluklarının sonlandırılması, yürütmeye bulunan birinin yasamada görev alamaması ve cumhurbaşkanının sorumluluklarının azaltılıp yetki alanının genişletilmesi şeklinde ifade edilmektedir. Başkanlık sisteminden ayrılan noktası partili cumhurbaşkanının olması, parlamentoda sıkı parti disiplini anlayışı ve

cumhurbaşkanının kararname çıkarmasıdır. Tüm bunlar ne başkanlık sistemindeki kuvvetlerin sert ayrılığı kavramını yansıtmakta ne de parlamenter sistemdeki yumuşak ayrılık kavramına karşılık gelmektedir.

Bu sistemde yürütmenin yasamaya kanun tasarısı sunma yetkisi kalmamıştır. Kanunları çıkaran yalnızca parlamentodur. Parlamento yasama konusunda tekeldir. Cumhurbaşkanı ise kendi görev alanını ilgilendiren konularda kararname çıkarma yetkisine sahiptir. Bu yetki anayasa tarafından kanunla açık olarak belirlenmiş alanlarla kısıtlanmıştır. Bunun yasamanın yürütmeyi denetim mekanizmalarını etkin hale getiren farklı bir durum olduğu söylenebilir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yürütmenin kanun çıkarma yetkisi yoktur. Ancak cumhurbaşkanı yasa konusunda parlamento mesaj verme imkanına sahiptir. Bu şekilde de istediği konuda kanun çıkarılmasını sağlayabilir.

Cumhurbaşkanı belli noktalarda TBMM'den yetkili kılınmıştır. Bunlardan en önemli hususlardan biri seçimlerin yenilenmesidir. Cumhurbaşkanı seçimleri daha kolay yenileyebilir. Çünkü TBMM'nin seçimleri yenileyebilmesi için beşte üçünün oyu şartı aranırken Cumhurbaşkanının yenilemesinin herhangi bir şartı yoktur. Bu durum yürütmeyi parlamento üzerine çıkararak onu frenleyebileceği gibi parlamento denetim mekanizmalarını da aynı şekilde etkileyebilir. Cumhurbaşkanının seçimleri yenilemesi durumunda görevlerinin biteceğini düşünen parlamento üyeleri yürütme organından farklı politikalar benimseyemeyerek onun kararlarını yansıtacak yasama faaliyetlerinde bulunabilirler.

Bu sistemde eski parlamenter sistemde geçerli olan yasamanın yürütme üzerindeki denetim mekanizmaları ise önemli ölçüde sürdürülmektedir. Genel görüşme, meclis araştırması, yazılı soru ve meclis soruşturması halen varlığını koruyan araçlardandır. Ancak parlamenter sisteme özgü bir husus olan yürütmenin parlamentodan güven oyu alma zorunluluğu kalktığı için artık gensoru mekanizması kullanılamamaktadır. Keza yürütme ve yasamanın sert ayrılığı ilkesinden hareketle yürütmenin parlamento toplantılarında dahi bulunamaması özelliğinden dolayı sözlü soru uygulaması da sonlanmıştır. Yazılı soru haricindeki mekanizmaların yürütülebilmesi eski sistemdeki gibi parlamento çoğunluğunun kararına bağlıdır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yasama ve yürütmenin halkoyu ile ayrı olarak göreve getirilmesi, parlamenter sistem boyunca süregelen denetimi zayıf parlamento algısını kırmaya yardımcı olacak önemli özelliklerden biri sayılabilir.

Parlamento denetim mekanizmalarının etkinliği, yasama ve yürütme ilişkileri ve siyasi partilerin yapısı ile bağlantılıdır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde kuvvetler ayrılığı ilkesi dikkate alındığında güçlü parti disiplini mekanizması, yürütme üzerindeki denetimin etkinliğini azaltabilir. Bu sıkı parti disiplini anlayışının parlamenter sistemin kurumsal alt yapısıyla geçtiği söylenebilir. Ancak cumhurbaşkanlığı sisteminde parlamentonun eski sisteme göre zayıfladığı, denetim mekanizmalarının işlevsizleştiği ve kuvvetler ayrılığının azaldığı yorumları gerçeği yansıtmamaktadır. Şüphesiz öğretilerde parlamenter sistemlerde her geçen gün yürütmenin parlamentoya karşı sorumluluğu arttığı için yürütmenin sorumlu kanadı hükümetin de parlamentoda sıkı parti disiplinine sahip üyelere ihtiyaç duyduğu kabul edilmektedir. Dolayısıyla parlamenter sistemde hükümetin parlamento ile daha fazla yakınlaştığı sonucuna ulaşılabılır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin getirdiği yeniliklerden yürütme ve parlamentonun seçiminin halk tarafından gerçekleştirilmesi esasen Türkiye'nin tüm parlamenter sistem geçmişini etkileyen parlamentonun zayıf denetim yapısını sonlandıracak kapasiteye sahiptir. Nitekim başkanlık sisteminde de yürütme ve yasamayı halk ayrı zamanlarda seçimle belirlemektedir. Başkanlık sistemindeki denetim mekanizmalarının başarılı şekilde işleyebilmesinin en önemli sebeplerinden birisi de kuşkusuz her iki organın halk oyuyla gelip birbirlerinden daha bağımsız hareket etme olanağı bulmalarıdır.

Türkiye'de de bu güçlü yasama denetimi kapasitesini açığa çıkarmak ve denetim mekanizmalarının işlevsellik kazanabilmesi için bazı değişiklikler yapmak mümkündür. Öncelikle yıllardır yasama ve yürütme dengelerini bozan sıkı parti disiplini anlayışını değiştirmeye ve parti içi demokrasiyi hakim kılmaya yönelik olarak siyasi parti kanununun revize edilmesi gerektiği inancındayız. Bu gerçekleştirilirse parlamentoyu etkisi altına alan yürütme organı parlamentoya fazla müdahale edemeyecek ve çoğulcu demokrasi yapılanması kırılabılır.

Yasamayı yürütme karşısında etkinleştirmek için yapılabilecek başka bir hamle ise seçim kanununda değişikliğe gidilmesidir. Seçim kanunu temsilde adalet ilkesiyle hareket ederek reformize edilirse daha fazla kişi temsil imkanına kavuşacaktır. Bu anlamda seçim barajı düşürülürse küçük partiler de seçim yarışının ardından parlamentoda söz hakkı elde edebilirler. Böylece yüz kırkiki yıldır süregelen parlamenter sistemden aktarılan bazı siyasi gelenekler tamamen yok edilmese de bu yapılanma daha esnek hale getirilebilir.

Yasama ve yürütme denge ve denetimi açısından diğer bir eksik kalan alan da yeni bir hükümet sistemine geçildiği halde parlamento içtüzüğünün değiştirilmemiş olmasıdır. Yasamanın yürütme karşısında daha bağımsız hareket alanı kazanması için parlamento içtüzüğünün yeni baştan düzenlenmesi gerekmektedir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yasama denetim mekanizmalarını işlevsel hale getirebilmek amacıyla bazı yönetsel düzenlemelere de ihtiyaç vardır. Bu bağlamda ilk olarak bütçe aracı nasıl ABD’de bakanları ve politikalarını etkileme olanağına sahipse Türkiye’de de benzer koşullara erişebilmesi için bütçede düzenlemelere gidilebileceği kanaatindeyiz. Bunun için bütçenin yeniden değerlendirilmesiyle ayarlanabilmesi önerilerilebilir. Ayrıca meclis araştırma komisyonu da mevzuat anlamında daha fazla yetkilendirilirse ve ABD örneğindeki gibi bu komisyonun toplantı ve raporları kamuya açık bir şekilde sunulursa parlamento denetimleri etkin hale gelebilir. Nitekim ABD meclis araştırması da oldukça başarılı bir denetim yöntemi olup bu mekanizma; yürütmenin icraatlarını kamuoyu karşısında sorgulama ve politikalarını etkileyip değiştirebilme fırsatı sunmaktadır. Yazılı soru ise ilgili bakan veya cumhurbaşkanı yardımcısı tarafından on beş gün içerisinde yanıtlanmadığı takdirde yanıtlamayanlar ile ilgili parlamento genel kurulunda gündem oluşturulabilir. Bunlara ek olarak tıpkı ABD’deki gibi bakan ve başkan yardımcılarını ile üst düzey kamu görevlilerinin atanmasında parlamentoya da onaylama yetkisi verilmesi çözüm yollarından bir tanesi sayılabilir.

KAYNAKÇA

- Ackerman, Bruce A. (2007). *The Failure of The Founding Fathers: Jefferson,* Massachusetts: Harvard University Press.
- Ağır, Osman. (2015). Rusya Federasyonu'nun Siyasal Rejiminin Adlandırılması Üzerine. *ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi*(3), 25-44.
- Akçakaya, Murat; Özdemir, Abdülkadir. (2018). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Siyasal İstikrar. *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi*, 58(3), 922-944.
- Akçalı, Pınar. (2016). *Karşılaştırmalı Devlet Sistemlerine Giriş* . Ankara: İmge Kitabevi.
- Akçay, Erkan. (2017). Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Siyasi Denetim: İdarenin TBMM Tarafından Denetlenmesi. *Ombudsman Akademik*(3), 37-68.
- Akgül, M.Emin. (2015). *Hükümet Sistemleri Tartışması ve Türkiye Örneği*. Ankara.
- Akgün, Mert Hüseyin. (2021). 2017 Anayasa Değişiklikleri Sonrası TBMM'nin Yürütmeyi Denetim Araçları. *Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi*. Ankara.
- Akıllıoğlu, Tekin. (2014). *Hangi Hukuka Giriş? - Hukuk Üstdili İncelemesine Giriş*. Ankara: İmaj Yayınevi.
- Akıncı, Berat. (2016). Yeni Sistem Önerisi Olarak Yarı Başkanlık Sistemi ve Dünyadaki Uygulamaları. *Journal of Social and Humanities Sciences Research*, 3(3), 98-118.
- Al, Hamza. (2020). Başkanlık Sistemi Üzerine: Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Zayıf Halkası Parlamento. *Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi*, 22(1), 14-44.
- Alkan, Haluk. (2013). *Karşılaştırmalı Siyaset Başkanlık ve Parlamenter Sistemler Işığında Yarı Başkanlık Modelleri*. İstanbul: Açılım Kitabevi.
- Alkan, Haluk. (2017, Şubat). SETA. 08 11, 2023 tarihinde setav.org: https://setav.org/assets/uploads/2017/02/165_perspektif.pdf adresinden alındı
- Altıntaş, Hakan. (2015). Başkanlık Sistemi ve Yeni Türkiye-1. İstanbul: İlbey Matbaa.
- Anayurt, Ömer. (2019). *Anayasa Hukuku: Genel Kısım*. Ankara: Seçkin.
- Aras, Ayşegül. (2017, 24 10). *Sahipkiran Stratejik Araştırmalar Merkezi*. 08 03, 2023 tarihinde <https://sahipkiran.org/2017/10/24/rus-siyasal-tarihi/> adresinden alındı

- Arın, Tülay; Kesmez, Necdet; Gören, İhsan. (2000). *Devlet Reformu: Parlamento ve Sayıştay Denetimi*. İstanbul: Tesev Yayınları.
- Arslan, Rıza. (2013). *Demokratik Yönetim Sistemleri Parlamenter, Başkanlık, Yarı-Başkanlık ve Konkordanz Yönetim Sistemleri*. Bursa: Dora Yayıncılık.
- Atalan , Mustafa. (2019, Ocak). Başkanlık Sistemi ve Türkiye. *Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi*. Kırıkkale.
- Ataöv, Türkkaya. (2011). *Federasyon Başkanlık Yarı-Başkanlık* (1. Baskı b.). İstanbul: Destek Yayınevi.
- Atar, Yavuz. (2017). *Türk Anayasa Hukuku* (11. Baskı b.). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Avcı, Engin. (2015). *Başkanlık Sistemi*. Ankara: Yason Yayıncılık.
- Aydın, Mesut. (2010). *Gensoru*. Ankara: Orient Yayınları.
- Aygen, Murat. (2017). Başkanlık Sistemi Üzerine Bir İnceleme: Türkiye Örneği. *Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 167-176.
- Ayhan, Anı Ezgi. (2019). Parlamenter Sistem İle Başkanlık Sisteminin Karşılaştırılması. *Yaşar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi*. İzmir.
- Aykaç, Burhan; Durgun, Şenol. (2015). *Çağdaş Siyasal Sistemler*. Ankara: Alter Yayıncılık.
- Bağlı, Mehmet Selim. (2010). TBMM'nin Bütçe Sonuçlarını Denetleme Süreci. *Yasama Dergisi*(16), 103-143.
- Ballıkaya, Eda. (2021, Ocak). Montesquieu ve Kuvvetler Ayrılığı İlkesi. *Kırklareli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi*.
- Bastid, Paul. (1956). *Le Gouvernement d'assemblée*. Paris: cujas.
- Bektaş, Eda. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yasama-Yürütme İlişkisi ve Bu Sistemin Türkiye Demokrasisine Etkisi. *Yasama Dergisi*(139).
- Bilir, Faruk. (2013). Türk Anayasa Hukukunda Gensorunun Düzenlenişi ve Etkililiği. *Yasama Dergisi*(25), 7-16.
- Bilir, Faruk. (2017). *100 Soruda Hükümet Sistemleri ve Başkanlık Sistemi*. Ankara: Adalet Yayınevi.
- bkz. <https://tr.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/91/abd-anayasasi.pdf>. (2021, 11 05). <https://tr.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/91/abd-anayasasi.pdf> adresinden alındı

- Boyunsuz, Şule Özsoy. (2017). *Dünyada Başkanlık Sistemleri Karşılaştırmalı Bir Analiz*. İmge Kitabevi.
- Bozlağan, Recep. (2016). *Türk Tipi Başkanlık Sistemi*. İstanbul: Hayat Yayınevi.
- Bryce, James. (1962). *Amerikan Siyasi Rejimi*. İstanbul: Yenilik Basımevi.
- Cameron, Maxwell A. (2008). Separation of powers. *Encyclopedia of the Social Sciences*, içinde Newyork: Macmillan Reference USA.
- Can, İsmail. (2007). Almanya’da Devletin Yapısı ve Vergi Sisteminin Anayasal Temelleri. *Maliye Dergisi*, 1-60.
- Coşkun, Vahap. (2017). 16 Nisan 2017’de Kabul Edilen Anayasa Değişikliklerinin Değerlendirilmesi. *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 22(36), 3-30.
- Çalıştay Raporu. (2017). *Cumhurbaşkanlığı Sisteminde İdarenin Denetimi*. Ankara: Kamu Denetçiliği Kurumu.
- Çeliksoy, Emine; Güler, Tuğba. (2020). Türkiye ve Fransa ve Yürütme İlişkileri. *Üçüncü Sektör Sosyal Sermaye Dergisi*, 55(4), 2242-2253.
- Demir, Fevzi. (2013). Yarı Başkanlık Hükümet Sistemi ve Türkiye. *Yaşar Üniversitesi E-Dergisi*, 8(özel), 831-876.
- Doğan, Bayram; Erdoğan, Didem. (2021). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanı Yardımcıları İle Bakanların Sorumlulukları. *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 23(1), 163-191.
- Doğan, Bayram; Geyik , Ali Fuat. (2020). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kuvvetler Ayrılığı İlkesi. *Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuku Fakültesi Dergisi*, 10(2), 19-45.
- Dunbay, Seda. (2012). 23 Temmuz 2008 Tarihli Anayasa Reformu Işığında Fransa’daki Yarı Başkanlık Sistemi. *Ankara Barosu Dergisi*(3), 293-316.
- Durdu , Muhammet. (2020). Bütçe Hakkının Cumhurbaşkanlığı Sistemindeki Görünümü ve Latin Amerika Ülkeleri İle Mukayesesi. *Liberal Düşünce Dergisi*, 25(99), 49-78.
- Dursun, Hasan. (2006). Süper Başkanlık ya da Başkancı Parlamenter Sistem: Weimar Almanya'sı ile Rusya Federasyonu Örnekleri ve Çıkartılacak Dersler. *TBB Dergisi*(67), 230-284.
- Elgie, Robert. (2011). *Semi- presidentialism: an increasingly common constitutional choice Semi-Presidentialism and Democracy*. London: Oxford University Press.
- Erdem, Kasım. (2017). *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Yarı-Başkanlık Sistemi (Fransa, Polonya ve Rusya Örnekleri)*. Ankara: TBMM Basımevi.

- Erdoğan, Mustafa. (2017). *Anayasa Hukuku Giriş*. Hukuk Yayınları.
- Erdoğan, Mustafa. (2019). *Anayasa Hukukuna Giriş Genel Esaslar*. Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Eren, Abdurrahman. (2018). *Anayasa Hukuku Ders Notları*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- Eroğlu Durkal, Müzeyyen; Karahöyük, Mustafa. (2017). Yarı Başkanlık Sistemi ve Rusya Federasyonu Örneği. *Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 12(3), 53-90.
- Ersöz, Oğuz. (2015). *Hükümet Sistemlerinin Genel Teorisi ve Türkiye Analizi*. e-baro: http://web.e-baro.web.tr/uploads/45/Etkinlikler/2015/2_Oguz_Ersoz.pdf adresinden alındı
- Ertaş, Türker. (2017). Kuvvetler Ayrılığı Bağlamında Yasama, Yürütme ve Yargı Organları Arasındaki Modern İlişkiler Doktora Tezi. İzmir.
- Ertaş, Türker. (2019). *Kuvvetler Ayrılığı Bağlamında Yasama, Yürütme ve Yargı Organları Arasındaki İlişkiler*. Ankara: Seçkin.
- Fendoğlu, Hasan Tahsin. (2015). *Türkiye'de Başkanlık Sistemi*. Ankara: Yetkin Basımevi.
- Fendoğlu, Hasan Tahsin. (2017). *171 Soruda Başkanlık Sistemi*. Ankara: Atatürk Araştırma Merkezi.
- Fendoğlu, Hasan Tahsin. (2019). *Anayasa Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayıncılık.
- Gezici, Hikmet Salahaddin; Kutlu, Önder. (2019). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*. Konya: Çizgi Kitabevi.
- Gezici, Hikmet Salahaddin. (2018). Türkiye`de Hükümet Sistemi Arayışları ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Yönelik Bir Analiz. Konya: Doktora Tezi.
- Gökçe, Ali Fuat. (2009). TBMM'nin Yürütmeyi Denetlemesinde Meclis Araştırma Komisyonlarının İşlevselliği. *Yasama Dergisi*, 76-92.
- Gönenç, Levent; Kontacı, Ali Ersoy. (2019). 2017 Anayasa Değişikliği Sonrasında Yasama-Yürütme İlişkileri. *TBB Dergisi*(145), 53-79.
- Gönenç, Levent. (2010). *Siyasi İktidarın Denetlenmesi, Dengelenmesi ve Anayasalar*. Tepav Yayınları.
- Gönenç, Levent. (2014). *Siyasi İktidarın Denetlenmesi- Dengelenmesi ve Yargı*. Ankara: Adalet Yayınevi.
- Gözler, Kemal. (2016). *Anayasa Hukuku Genel Esaslar*. Bursa: Ekin Yayınevi.

- Gözler, Kemal. (2019). *Kısa Anayasa Hukuku*. Bursa: Ekin Yayınevi.
- Gözler, Kemal. (2020, 07 08). <https://www.anayasa.gen.tr/cb-kisisel-suc.htm>. 09 10, 2023 tarihinde www.anayasa.gen.tr: <https://www.anayasa.gen.tr/cb-kisisel-suc.htm> adresinden alındı
- Gül, Cengiz. (2017). *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemlerinde Yürütme*. Ankara.
- Gül, Hüseyin; Kamalak , İhsan ; Sallan Gül, Songül. (2017). Amerikan Başkanlık ve Fransız Yarı-Başkanlık Sistemleri Işığında Türkiye'nin Yeni Cumhurbaşkanlığı Hükümeti Sistemi. *Strategic Public Management Journal*, 101-120.
- Gülener, Serdar. (2016). Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme. *Seta Yayınları*. İstanbul.
- Güler, Tahsin. (2018). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Kamu Yönetimine Etkileri. *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 21(39), 7729-5172.
- Günel, Erdoğan. (2015). *Hükümet Sistemleri ve Türkiye'de Başkanlık Sistemi Arayışları*. Hükümdar Yayınları.
- Hakyemez, Yusuf Şevki;. (2011). *Yeni Anayasada Türkiye'nin Hükümet Sistemi*. İstanbul: SDE Analiz.
- Helvacıoğlu, Begüm. (2018). Amerika Birleşik Devletleri Başkanlık Sistemi ve Latin Amerika Başkanlık Sistemi Uygulamaları: Meksika, Venezuela ve Bolivya. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi*. Isparta.
- İba, Şeref. (2017). *Anayasa Hukuku(Genel Esaslar)*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- İnce , Aykut. (2018). Kuvvetler Ayrılığı Bağlamında Parlamenter Sistem ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Karşılaştırmalı Analizi. *Çağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi*. Ardahan.
- İpek, Aydın. (2011). *Anayasa Hukuku Ders Notları*. Ankara: Detay Yayıncılık.
- İpek, Aydın. (2015, 06). *Rusya(Hükümet Eden Başkan) Sistemi*. 08 04, 2023 tarihinde [jurix: https://www.jurix.com.tr/article/3906](https://www.jurix.com.tr/article/3906) adresinden alındı
- Kaan, Oğuz. (2019). 2017 Anayasa Değişikliği'nde Yeni Hükümet Sistemi. *Kırklareli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 8(1), 14-31.
- Kaboğlu, İbrahim Özden. (2011). *Anayasa Hukuku Dersleri*. İstanbul: Legal Yayınları.

- Kama, Sezen. (2016). Parlamenter Hükümet Sistemi Olarak “Westminster Modeli” Britanya Örneği Üzerine Bir Deneme. *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 22(2), 161-172.
- Karatepe, Şükrü. (2017). *Sistem Söyleşileri*. A Kitap.
- Karatepe, Şükrü. (2018). *Anayasa Hukuku Genel Esaslar*. Ankara: Savaş Yayınevi.
- Karatepe, Şükrü. (1999). *Darbeler Anayasalar ve Modernleşme*. İstanbul: İz Yayınları.
- Kaya, Burak. (2017). Türk Tipi Başkanlık Sistemi Önerisinden Partili Cumhurbaşkanlığı Sistemine. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 15(30), 27-50.
- Kaya, Yakup; Şahin, Hüseyin. (2018). Türk Siyasal Yaşamında Milliyetçi Cephe Hükümetleri Dönemi. *Uluslararası Tarih ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*(19), 515-540.
- Keskinsoy, Ömer. (2017). *Anayasa Hukuku ve Türk Anayasa Hukuku*. Ankara: ARCS Matbaacılık.
- Kılıçoğlu, M. Sinan. (2013). Türkiye'de Yasama Organının Yürütme Organını Siyasi Denetimi. *EÜHFD*, 31-71.
- Korkmaz , Ahmet. (2020). Hükümet Sistemleri ve Türkiye: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi. *Çağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi*. Mersin.
- Köse, Hacı Ömer. (2019). Başkanlık Sisteminde Denge ve Denetim: Parlametionun Yürütmeyi Denetleme İşlevi ve Parlamento Adına Yürütülen Sayıştay Denetiminin Önemi. *Sayıştay Dergisi*(114), 7-31.
- Köse, Ömer. (2001). Parlamento Adına Denetim İşlevi ve Yüksek Denetim Kurumlarının Parlamento İle İlişkileri. *İ.Ü. İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları 40. Seri*, (s. 24-58).
- Kruger , Joel. (2010). Britain. K. J. Kesselman içinde, *Introduction to Comparative Politics: Political Challenges and Changing Agendas*. Boston: Wadsworth Cengage Learning.
- Küçük, Adnan. (2012). *Anayasa Hukuku*. Ankara: Orion Kitabevi.
- Küçük, Adnan. (2020). *Türkiye'de Başkanlık Sistemi*. Ankara: Liberte Yayın Grubu.
- Lienert, Ian. (2005). Who Controls the Budget: The Legislature or the Executive? *IMF Working Paper*. Jack Diamond .
- Lijphart , Arend. (1996). *Çağdaş Demokrasiler Yirmibir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri*. Ankara: Yetkin Yayınları.

- Lijphart, Arend. (2014). *Demokrasi Modelleri-Otuz Altı Ülkede Yönetim Biçimleri ve Performansları* (2.Baskı b.). İstanbul: İthaki Yayınları.
- Metin, Yüksel. (2017). *Başkanlık Sistemi: Amerika Birleşik Devletleri ile Latin Amerika Ülkelerinin Mukayasesi*. Hukuk Yayınları.
- Munroe, Trevor. (2002). *An Introduction to Politics: Lectures For First-Year Students*. Jamaica: Canoe Press.
- Odyakmaz, Z., Kaymak, Ü., & Ercan, İ. (2012). *Anayasa Hukuku-İdare Hukuku*. İstanbul: Themis Yayınları.
- Özbudun, Ergun. (1960). İngiltere'de ve Amerika'da Meclis Tahkikatı. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 17(1), 219-248.
- Özbudun, Ergun. (2017). *Anayasacılık ve Demokrasi*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Özbudun, Ergun. (2017). *Türk Anayasa Hukuku*. Ankara.
- Özdemir, Abdülkadir. (2019). *Hükümet Sistemleri(Uygulamalar ve Karşılaştırmalar)* (1.basım b.). Ankara: Atlas Akademik Basım Yayım Dağıtım.
- Özdemir, Hakan. (2018). *100 Soruda Hükümet Sistemleri(Birleşik Krallık, Almanya, ABD, Fransa, İsviçre, Türkiye)*. Ankara: Seçkin.
- Özer, Atilla. (2009). *Anayasa Hukuku Genel İlkeler*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Özer, Atilla. (2010). *Anayasa Hukuku(Genel İlkeler)*. Ankara.
- Özmen, Yaşar Pınar. (2019). *Hükümet Sistemlerinin Karşılaştırılması Latin Amerika, Asya ve Doğu Avrupa Ülkeleri*. Ankara: İmaj Kitabevi.
- Öztürk, Hüseyin. (2021, Ağustos). Kuvvetler Ayrılığı Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yürütme Erkinin Konumu. *Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi*. Ankara.
- Öztürk, Namık Kemal. (2019). *Anayasa Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Polater, Yusuf Ziya. (2014). Modern Hükümet Sistemlerinden Yarı-Başkanlık Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği. *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*(4), 133-175.
- Röhrich, Wifried;. (2020). *Dünya Siyasi Sistemleri*. München: Runik Kitap.
- Sargut , Abdullah. (2018). Siyasal İstikrar ve Hükümet Sistemleri İlişkisi. *Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi*. Sakarya.
- Sartori, Giovanni. (1997). *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği Yapılar, Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine Bir İnceleme*. Ankara: Yetkin Yayınları.

- Sav, Özden. (2009). İngiliz Anayasa Reformu. *Ankara Barosu Dergisi*, 67(4), 135-145.
- Schmitt, Carl. (2017). *Parlamentar Demokrasinin Krizi*. Ankara: Dost Kitabevi.
- Selen, Ufuk; Taytak, Mustafa;. (2017). Türkiye'de Bütçenin Yasama Organı Tarafından Denetimi ve Sayıştay'ın Konumu. 193-222.
- Sezer, Yusuf. (2010). Meclis Soruşturması. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi*. Konya.
- Sultanlı, İntizar. (2016). Kuvvetler Ayrılığı Teorisi ve Hükümet Sistemleri. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi*. Konya.
- Şahin İpek, Elif Ayşe. (2017). Bütçe Hakkının Kullanılması Bakımından TBMM'nin Bütçe Sürecindeki Rolünün Değerlendirilmesi. *Maliye Finans Yazılı*(107), 69-108.
- Şencan, Hüdayi. (2017). Çatışmacı Parlamentarizmden Melez Bir Çözüme. *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Yarı Başkanlık Sistemi (Fransa, Polonya ve Rusya Örnekleri)*. içinde Ankara: TBMM Basımevi.
- TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı. (2017). *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri Yarı Başkanlık Sistemi Fransa, Polonya ve Rusya Örnekleri*. Ankara: TBMM Basımevi.
- TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı;. (2019). *Fransa Ulusal Meclisinde Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri*. Ankara: TBMM Araştırma Merkezi.
- TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı. (2019). *ABD Kongresinde Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri*. Ankara: TBMM Basımevi.
- Tekin, Yusuf. (2015). *Başkanlık Sistemi ve Kuvvetler Ayrılığı Tartışmaları*. İstanbul: Kesit Yayınları.
- Teziç, Erdoğan. (2012). *Anayasa Hukuku Genel Esaslar*. İstanbul: Beta Yayınları.
- Tunç, Hasan. (2018). *Anayasa Hukuku Genel Esaslar*. ANKARA: Gazi Kitabevi.
- Turan, Menaf. (2018). Türkiye'nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi. *Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi*, 7(3), 42-91.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi Araştırma Hizmetleri Başkanlığı . (2019). *Almanya Parlamentosunda Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri* . Ankara: Türkiye Büyük Millet Meclisi Araştırma Merkezi.
- Uslu, Ferhat. (2019). *Türk Anayasa Hukuku*. İstanbul: Adalet Basım Yayım.
- Uslu, Ferhat. (2019). *Yasama Oganı: Türkiye Büyük Millet Meclisi*. Ankara: Adalet Yayımevi.

- Uslu, Ferhat;. (2019). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Göre Anayasa Hukukunun 99 Konusu*. Ankara: Adalet yayınevi.
- Üçışık, Hasan Fehmi. (2019). *Anayasa Hukuku*. Ötüken Yayınları.
- Ünal Açıkgöz, Merve. (2021). 2017 Anayasa Değişiklikleri Bağlamında Yürütmenin Denetlenmesi. *Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi*. Ankara.
- Yakacak, Gülnihal Ahter. (2014). Hükümet Sistemlerinde ve Türkiye'de Devlet Başkanlığı. *İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi*. İstanbul.
- Yavuz, Bülent. (2015, 04 30). *Hükümet Sistemi Seçeneklerinde Denge ve Denetleme Mekanizmaları Analiz Raporu*. 07 26, 2023 tarihinde Denge ve Denetleme Ağı:
https://www.dengedenetleme.org/dosyalar/file/hu_ku_met_sistemi_sec_eneklerinde_denge_ve_denetleme_mekanizmalar-_v5.pdf adresinden alındı
- Yazıcı, Serap. (2011). *Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme* (2. Baskı b.). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Yıldız, Abdülkadir. (2015). Başkanlık Sistemi ve Türkiye. *Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 5(1), 1-14.
- Yıldız, Hayrettin. (2012). Merkezi ve Yerel Düzeyde Meclisin Yürütme Organını Denetim Yolları Üzerine Bir Karşılaştırma - Yerel Demokratik Model Sorunsalı. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 25(103), 223-244.
- Yıldız, Hayrettin. (2013). Merkezi ve Yerel Düzeyde Meclisin Yürütme Organını Denetim Yolları Üzerine Karşılaştırma - Yerel Demokratik Model Sorunsalı. *TBB Dergisi*, 15(2), 211-230.
- Yılmaz, Hasan. (2020). Almanya'nın Federal ve Parlamento Yapısının Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Üzerinden İncelenmesi. *Analytical Politics*, 1(2), 40-53.
- Yücel, Bülent. (2003). Yarı - Başkanlık Sisteminin Hükümet Modeli Üzerine Karşılaştırmalı Bir Çalışma: Fransa Modeli Ve Komünizm Sonrası Polonya. *Optimum Ekonomi ve Yönetim Bilimleri Dergisi*, 52(4), 335-364.