

HÜKÜMET SİSTEMİ SEÇENEKLERİNDE DENGÉ VE DENETLEME MEKANİZMALARI

Doç. Dr. Bülent Yavuz

Demokrasi
BAROMETRESİ
ANALİZ RAPORU NO:3



DENGE VE DENETLEME AĞI

BIRARADA.ORG



BIRARADA.ORG

ÖNSÖZ

“Denge ve denetleme” kavramına yeni yeni alışıyoruz, benimsiyoruz ve neden sahip çıkmamız gerektiğini fark ediyoruz. Denge ve denetleme sistemi ve mekanizmaları herhangi bir demokratik sistem içinde bir kurum ya da bireyin diğerlerinden daha güçlü olmasını engellerken, tüm kurum ve bireylerin denetlenmesini, gücünün sınırlanmasını; hesap verebilir, açık ve şeffaf bir sistemi garantiler. Tam da bu nedenden dolayı, tüm sistemlerin demokratik kalmasını sağlar; hak ve özgürlükleri kısıtlayan, çoğulcu ve katılımcı bir toplum düzeninin önüne geçen otoriter yaklaşımları engeller. Yine tam bu nedenden dolayı, yani özgür ve adil bir toplumda yaşama özlem ve idealimizden dolayı, denge ve denetleme sistem ve mekanizmalarına sahip çıkmamız gerekir.

Denge ve Denetleme Ağı olarak anayasa çalışmaları başladığında bir araya geldik. Farklı toplumsal kesimleri, tabanları temsil ediyoruz; farklı ideolojilerden geliyoruz ama Türkiye’de demokrasinin güçlenmesi için denge ve denetleme sisteminin oluşturulması konusunda uzlaşıyoruz. **Bu rapor, hükümet sistemlerinin tartışıldığı bugünlerde, denge ve denetleme sisteminden ne anladığımızı, nasıl bir sistem tahayyül ettiğimizi anlatmak ve hükümet sistemleri hakkında kişiler ya da siyasi partiler üzerinden değil; ilkeler üzerinden tartışma yapmamızı sağlamak için hazırlanan bir genel çerçeve.** Bu genel çerçeveyi hazırlayıp, önümüzdeki dönem çalışmalarımızı yürütürken, Ağı’nın ilk günden bu yana savunduğu değer ve ilkeleri göz önünde bulundurduk:

Ağ olarak herhangi bir sistemi desteklemiyoruz. Ağ üyeleri arasında başkanlık, parlamenter, yarı başkanlık sistemini destekleyenler var. Bu konuda farklılaşsak da, **her sistemde denge ve denetleme sisteminin olması konusunda uzlaşıyoruz.** Toplumsal ve siyasi kutuplaşmanın bize dayattığı bir sistem tarafında olma konumunu reddediyoruz.

Sistemleri demokratik kılan ana unsur denge ve denetleme mekanizmalarıdır. Bu düşünceden hareketle, herhangi bir sistemi toptan reddetmek ya da koşulsuz kabul etmek yerine, sistemlerde olmazsa olmazın denge ve denetleme olduğunu savunuyoruz. Sistem üzerine yapılan tartışmalara denge ve denetleme damga vursun; demokratik, adil, özgürlükçü bir sistemi savunalım.

Sistem tartışmalarında bütüncül bir bakış açısına ihtiyaç var. Sistem içindeki her bir kurum ya da güce verilen yetkinin diğer bir kurum ya da güç tarafından nasıl kısıtlanacağını tartışmamız vazgeçilmezdir. Örneğin yasama organının yürütmeyi denetleyebilmesi için yasama organının oluşumunda asli unsur olan siyasi partilerin demokratikleşmesi dolayısıyla, siyasi parti kanununun da ele alınması şarttır. Var olan sistem tartışmalarındaki bu tür bir bütüncül bakış açısının olmaması, tartışmaların sığ ve dar bir ekseninde ilerlemesine neden olmaktadır.

Ağ olarak denge ve denetleme tanımımız yasama, yürütme ve yargı ile kısıtlı değildir. Katılımcı ve çoğulcu demokrasinin gereği olarak; **medya, sivil toplum örgütleri ve yerel yönetimler de denge ve denetlemenin asli unsurlarıdır.** Herhangi bir sistem içinde, medyanın bağımsızlığını sağlayacak; sivil toplumun özgürce örgütlenebileceği, karar alma süreçlerine katılacağı düzenlemeleri gözetmek şart. Kararların yerelden alındığı, yerel yönetimlerin görüş ve önerilerinin önemsendiği, yerinden yönetim anlayışını benimseyen bir sistemin denge ve denetleme açısından elzem olduğu görüşünderiz.

Bugüne kadar yapılan anayasa değişikliklerinin büyük bir kısmı hak alanlarında yapıldı, devlet teşkilatı herhangi kapsamlı bir değişikliğe uğramadı. Demokratik, katılımcı ve çoğulcu bir demokrasi için merkezi idarenin kapsamlı bir değişimden geçişmesi; sistem tartışmalarında bunun göz önünde bulundurulmasının gerekli olduğu görüşünderiz.

Nihai olarak, elinizde tuttuğunuz rapor, başta da söylediğimiz gibi sistemlerde denge ve denetleme mekanizmaları açısından nelerin gerekli olduğunu ortaya koyan, çerçeve sunan bir çalışmadır. Bu çalışma üzerinden hükümet sistemleri kapsamında birçok alan ve detay üzerine çalışma yapılmasına gerek vardır. **Ağ olarak bir yandan denge ve denetleme alanında çalışmalarımızı sürdürürken; sistemlerde denge ve denetleme mekanizmalarına ilişkin önerilerin oluşması için farklı kesimleri bir araya getireceğimiz, uzlaşılan alanları ön plana çıkartacağımız çalışmalar yapmaya da devam edeceğiz.**

I. GENEL OLARAK HÜKÜMET SİSTEMLERİ TASNİFİ

Günümüz demokrasilerinde, “kuvvetler ayrılığı” vazgeçilmez bir ilke olarak varlığını devam ettirmektedir. Hükümet sistemi tasnifine baktığımızda, demokratik olma niteliğini koruyan sistemlerde, kuvvetler ayrılığı ilkesinin farklı yoğunluklarda da olsa da vazgeçilmez olduğu görülmektedir. Demokrasilerde kuvvetler ayrılığını vazgeçilmez kılan ve bu ilkenin hedefi olan temel değerler ise (a) devlet iktidarının sınırlandırılması, (b) insan haklarının korunması, (c) çoğulcu demokrasinin yaşatılmasıdır. Dünya genelinde demokratik niteliğini koruyan başkanlık, parlamenter ve yarı-başkanlık sistemlerinin tamamında, kuvvetler ayrılığı ilkesi yaşatılmaktadır.

Günümüzde kuvvetler ayrılığına dayanan demokratik hükümet sistemlerinde, yasama ve yürütme organı arasındaki ilişkinin yoğunluğuna göre temelde iki çeşit hükümet sistemi karşımıza çıkar. Kuvvetler **sert bir şekilde** birbirinden ayrılmış, yasama ve yürütme kuvvetleri arasındaki ilişkiler **son derece sınırlı** ise **başkanlık hükümeti sistemi**¹; kuvvetler **yumuşak bir şekilde birbirinden ayrılmış**, yasama ve yürütme kuvvetleri arasındaki ilişkiler **yoğun** ise **parlamenter hükümet sistemi** söz konusu olur². Kuvvetler ayrılığına dayalı hükümet sistemleri esas itibarıyla bu şekilde ikiye ayrılmasına rağmen, **üçüncü bir hükümet sisteminin** de bu kategoride değerlendirilmesi gerektiği, **son elli yıl içinde** birçok yazar tarafından ifade edilmektedir³. Anılan hükümet sistemi **yarı-başkanlık hükümet sistemidir**⁴.

Hükümet sistemleri izah edilirken **başkanlık hükümet sistemine ABD, parlamenter hükümet sistemine İngiltere, yarı-başkanlık hükümet sistemine Fransa örnek gösterilmektedir**. Bu üç devlet de

Kuvvetler ayrılığını vazgeçilmez kılan ve bu ilkenin hedefi olan temel değerler devlet iktidarının sınırlandırılması, insan haklarının korunması, çoğulcu demokrasinin yaşatılmasıdır. Dünya genelinde demokratik niteliğini koruyan başkanlık, parlamenter ve yarı-başkanlık sistemlerinin tamamında, kuvvetler ayrılığı ilkesi yaşatılmaktadır.

Hangi hükümet sistemi tercih edilirse edilsin, sistemin demokratik niteliğinin korunabilmesi, devlet iktidarının tek bir merkezde toplanmaması ve hürriyetler açısından risk oluşturmaması; otoriter bir rejime kaymanın ve keyfi yönetimlerin önlenmesi için sistem içinde denge ve denetleme mekanizmalarına etkin bir şekilde yer verilmesi gerekmektedir

1 Başkanlık hükümeti sistemi hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Atilla Özer, *Başkanlık Hükümeti Sistemi ve Bu sistemin Türkiye Açısından Uygulanabilirliği*, Ankara, 1998.; Hasan Tunç, “Amerika Birleşik Devletleri Hükümet Sistemi ve Yürütme Organı”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, C.II., S.1., Ocak 1988.; Alan Ware, “Divided Government in the United States”, *Divided Government in the Comparative Perspective*, Robert Elgie ed., Oxford University Press, 2001.; Fabrinı, Sergio: “Transatlantic Constitutionalism: Comparing United States and European Union”, *European Journal of Political Research*, Vol. 43., 2004, s.552 vd.; Murat Yanık, *Başkanlık Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*, Alfa Yayınları, İstanbul 1997.

2 Atilla Özer, *Anayasa Hukuku*, Ankara, Turhan Kitabevi, 2003, s.106.; Turan Güneş, *Parlamenter Rejimin Bugünkü Manası ve İşleyişi*, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1956. s.12.; Mehmet Turhan, *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*, Diyarbakır 1989, s.21.; Mustafa Erdoğan, *Anayasacılık Parlamenterizm Silahlı Kuvvetler*, Siyasal Kitabevi, Ankara, 1993., s.27-28.

3 Bu yazarların başında Maurice Duverger gelmektedir. (Robert Elgie, “The Classification of Democratic Regime Types: Conceptual Ambiguity and Contestable Assumptions”, *European Journal of Political Research*, Vol. 33., 1998, s.223.; Erdal Onar, “Türkiye’nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmesi midir?”, in *Başkanlık Sistemi*, Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayını, 2005, s.72.

4 Yarı-Başkanlık hükümeti sistemi hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Nur Uluşahin, *İki Başlı Yürütme Yapılanması*, Yetkin Yayınları, Ankara 2007.

günümüzün gelişmiş demokrasileri arasında gösterilmektedir. Dolayısıyla başkanlık, parlamenter ve yarı-başkanlık hükümeti sistemlerinin üçünün de, demokratik olma **niteliği açısından** herhangi bir problemi yoktur. Bu demokratik siyasal sistemlerin üçü de, kendi koşulları ve kültürü çerçevesinde, devletin hukuki fonksiyonlarını yerine getiren üstün organlarını birbirlerini dengeleyip denetleyecek biçimde dizayn etmiştir.

Başkanlık, parlamenter, yarı-başkanlık ya da bunların türevlerinden herhangi biri, bir devletin hükümet sistemi olarak tercih edilebilir. Bunun tamamen anayasayı yapan ve değiştiren iradenin tercihine bağlı olduğunu kabul etmek gerekir. Ancak hangi hükümet sistemi tercih edilirse edilsin, sistemin demokratik niteliğinin korunabilmesi, devlet iktidarının tek bir merkezde toplanmaması ve hürriyetler açısından risk oluşturmaması; otoriter bir rejime kaymanın ve keyfi yönetimlerin önlenmesi için sistem içinde denge ve denetleme mekanizmalarına etkin bir şekilde yer verilmesi gerekmektedir. Her hükümet sisteminin dominant bir figürü bulunmaktadır. Başkanlık sisteminde başkan, parlamenter hükümet sisteminde başbakan, yarı-başkanlık sisteminde ise cumhurbaşkanı dominant figür olarak karşımıza çıkmaktadır. İşte denge ve denetleme mekanizmaları, bu dominant figürlerin güçlerinin kontrollü ve dengeli olarak kullanılmasına hizmet etmektedir. Başkanlık, parlamenter ve yarı-başkanlık sistemlerinin her birinde, denge ve denetleme mekanizmalarının nasıl dizayn edildiğinin tespit edilmesinde yarar vardır. Aşağıda denge ve denetleme mekanizmaları, hükümet sistemi türlerine göre sıralanmıştır.

II. BAŞKANLIK SİSTEMİNDE DENGELİ VE DENETLEME MEKANİZMALARI

Başkanlık hükümeti sisteminde **yasama ve yürütme kuvvetleri mutlak bir şekilde ayrı organlara verilmiştir**⁵. Bu iki organın güçleri mukayese edildiği zaman **dengeli bir şekilde güçleri paylaştıkları** görülmektedir.⁶ Zaten **sistemin özünün bir denge kurma ve temel kurumlarda uzlaşmayı sağlamaya dayandığı**⁷ ifade edilmektedir.

Başkanlık hükümeti sisteminde yürütme yetkisi bir bütün olarak tek bir organa verilmiştir.⁸ Yürütmenin **tek başlı ve tek kişilik olduğu**

5 Alfred Stepan and Cindy Skach, "Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective", in The Failure of Presidential Democracy, Comparative Perspective, Vol.1., Juan J. Linz-Arturo Valenzuela ed., (Baltimore and London: The John Hopkins University Press, 1994.), 120.

6 Giovanni Sartori, "Neither Presidentialism Nor Parliamentarism", in The Failure of Presidential Democracy, Comparative Perspective, Vol.1., Juan J. Linz-Arturo Valenzuela ed., (Baltimore and London: The John Hopkins University Press, 1994.), 92.; Linz 1994, 6.; Kemal Gözler, Anayasa Hukukuna Giriş, (Bursa: Ekin Kitabevi, 2002.), 91-92.

7 Tunç, 1988, s. 4.; Ersin Kalaycıoğlu "Başkanlık Rejimi: Türkiye'nin Diktatörlük Tehdidıyla Sınava", Başkanlık Sistemi, Türkiye Barolar Birliği Yayını, Ankara, 2005, s.14.; Esat Çam, Devlet Sistemleri, (İstanbul: 1993), s. 88.

8 Larry Jonston and Munroe Eagles, Politics: An Introduction to Modern Democratic Government, (Broadview Press, 2004), 240.; Sartori 1994, 106.; Ergun Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, (Ankara: Yetkin Yayınları, 1998), 279.

söylenbilir. Başkan hem devlet başkanıdır⁹ hem de hükümet başkanıdır. Başkanın yasama organına karşı sorumlu olması da söz konusu değildir¹⁰. Yürütme organı içinde tek yetkili kişi başkandır¹¹. Ancak başkan, kendisine yardımcılık yapması için, parlamenter hükümet sisteminde karşılığı bakan olarak nitelendirilebilecek sekreterleri atama yetkisine sahiptir¹². Sistemin bu özellikleri başkanı son derece güçlü kılmaktadır. Buna karşın, gücün kötüye kullanılması ve keyfiliğin önlenmesi için, aşağıdaki denge ve denetleme mekanizmaları devreye sokulmaktadır. Denilebilir ki, bu denli güçlü bir başkana yer veren sistemin demokratik niteliğini koruyabilmesi, denge ve denetleme mekanizmalarının işletilmesine bağlıdır.

A. Yasama Organı Eliyle Denge ve Denetleme

Kuvvetler ayrılığı ilkesinin bir gereği olarak, devlet kudretinden kaynaklı yetkilerin önemli bir kısmı yasama organına verilmiştir. Böylece yürütme organının sahip olduğu güç ve yetkiler, yasama organının gücü ve aşağıdaki yetkileri ile dengelenmeye ve frenlenmeye çalışılmıştır. **Yasama ve yürütme organlarının karşılıklı olarak birbirine muhtaç** durumda olmaları **“Check and Balance”** yani **“Denge ve Denetleme”** ya da **“Fren ve Denge”** mekanizması¹³ olarak değerlendirilmektedir. Bu mekanizma sayesinde **hem yürütme organı hem de yasama organı kontrollü bir şekilde hareket** etmek zorundadır. Böylece **bir organın anayasal sınırlar içinde kalması diğer organın denetimi sayesinde** gerçekleşecektir. Bu durumda özellikle başkan aşırılıklara kaçmaya cesaret edemeyecek, kontrollü hareket edecektir.

1. Yasama Organının Denge ve Denetleme Mekanizmasına Hizmet Eden Yetkileri

• Kanun Yapma Yetkisi

Başkanın icraatlarını yürütebilmesi, özellikle köklü reformlarla icraatları hayata geçirebilmesi için yeni kanunlara ihtiyaç duyulacaktır. Ancak kanun yapma yetkisi yasama organına aittir.

9 Alan Siaroff, “Comparative Presidencies: The Inadequacy of the Presidential, Semi-Presidential and Parliamentary Distinction”, European Journal of Political Research, Vol. 42., Issue 3., Mayıs 2003. 2003, 288-289.; Juan Linz, “Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?”, in The Failure of Presidential Democracy, Comparative Perspective, Vol.1., Juan J. Linz-ArturoValenzuela ed., Baltimore and London: The John Hopkins University Press, 1994 s.6.; Arendt Lijphart “Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations.”, in: The Failure of Presidential Democracy, Comparative Perspective, Vol.1., Juan J. Linz-ArturoValenzuela ed., The John Hopkins University Press, Baltimore and London, 1994, s. 92-93.; Sartori 1994, s. 106.

10 Siaroff 2003, 288.; Linz 1994, 6.; Gözler 2002, 92-96 ; Erdoğan Teziç, Anayasa Hukuku, İstanbul: Beta Yayınevi, 2001, s. 428.

11 Siaroff, 2003, s. 288.; Tunç 1988, s. 5.; Turhan 1989, s.41.; Ergun Özbudun, “Başkanlık Sistemi Tartışmaları”, Başkanlık Sistemi, Türkiye Barolar Birliği Yayını, Ankara, 2005, s. 107.

12 Linz 1994, s. 30.

13 Turhan 1989, s. 36.

Bu kanunların çıkarılması için başkanın yasama organına karşı bağımlılığı söz konusu olacaktır. Bu bağımlılık sayesinde, başkanın gücünün yasama organı tarafından dengelenmesi söz konusudur. Bu sistem içerisinde çok güçlü bir konuma sahip olan **başkan, kongre ile iyi geçinemediği takdirde hiçbir önemli yetkisini kullanamaz hale gelir**. Çünkü **kanun çıkarma ve bütçe gibi iki önemli yetki** sayesinde başkan kongreye bağlı hale gelmektedir.¹⁴

• **Bütçeyi Kabul Yetkisi**

Yasama organı, yürütme organının hazırladığı bütçeyi kabul etme, kabul etmeme ya da değiştirerek kabul etme gibi yetkilere sahiptir.¹⁶ Bütçe, yasamanın başkana karşı kullanabileceği **en etkin silahtır**. Yasamanın bu yetkisine karşılık olarak başkanın da kongreye karşı kullanabileceği veto yetkisi vardır.¹⁷ Bu iki yetki birbirini dengelemektedir. Bütçenin kabul edilmemesi durumunda, yürütmenin herhangi bir icraat yapabilmesi mümkün değildir. Çünkü harcama yapabilmek ancak bütçenin kabulü halinde mümkündür.

• **Başkanın Yaptığı Atamaları Onaylama Yetkisi**

Kural olarak yürütme içindeki atamalar başkanın elindedir. Ancak **bakan (sekreter), yüksek mahkeme üyesi, büyükelçi ataması gibi bazı önemli atamalar için senatonun onayı** da aranmaktadır.¹⁸ Bu kritik atamalar açısından da başkan yasama organına muhtaçtır.

• **Milletlerarası Antlaşmaları Onaylama Yetkisi**

Başkanlık hükümeti sisteminde dış politikanın merkezinde de başkan yer alır . Dolayısıyla milletlerarası antlaşmaları yapma yetkisi başkana aittir. Ancak yapılan antlaşmaların geçerli olabilmesi, **senato tarafından onaylanmasına** bağlıdır.²⁰ Dolayısıyla dış politikanın yürütülmesinde de başkanın yasama organına karşı bağımlılığı söz konusudur.

14 Turhan 1989, s. 35.

16 Özer 1998, s. 50.

17 Tunç 1988, s. 6.

18 Linz 1994, s. 30.; Özbudun 2005, s. 107.; Özer 2003, s. 173., 176.; Siaroff 2003, s. 305.; Güneş 1956, s.25.; Burada belirtmek gerekir ki söz konusu atamalarda senato pasif konumdadır. Asıl yetki başkana aittir. Yüksek memurları azledebilme konusunda ise başkanı sınırlandıran herhangi bir hüküm yoktur. (Tunç 1988, s. 6.)

19 Siaroff 2003, s. 305.

20 Özer 2003, s. 176.; Özbudun 2005, s. 106.

- **Başkanın Yargılanmasının Yolunu Açma (Impeachment) Yetkisi**

Impeachment, başkanın cezai sorumluluğu ile ilgili olarak öngörölmüş bir yoldur. Temsilciler meclisi tarafından suçlanan başkan, senato tarafından üçte iki çoğunlukla yargılanmak üzere görevli ve yetkili mahkemeye sevk edilir. Bu kararın doğrudan başkanlık görevini sona erdirmeye gibi bir fonksiyonu vardır²¹. Bu yetki sayesinde, başkanın yasama organı tarafından denetlenmesi ve hukuka uygun hareket etmesinin temin edilmesi söz konusudur.

2. Yasama Organının Denge ve Denetleme Fonksiyonu İçin Sahip Olması Gereken Nitelikler

Yasama organının yürütme organını gerçek anlamda denetleyebilmesi, dengeleyebilmesi ve frenleyebilmesi için, yürütmenin güdümünde olmaması gerekir. Bunun için de yasama organının göreve gelmesinden görevinin sona ermesine kadar, bağımsızlığını temin edecek bir sisteme gereksinim duyulur.

- **Yasama Organı, Yürütmeden Ayrı Bir Seçimle Göreve Gelmelidir.**

Başkanlık hükümeti sisteminde yasama organı, başkanlık seçimlerinden ayrı bir seçimle göreve gelir²². Amerika Birleşik Devletleri uygulamasında yasama organı, çift meclisli bir yapıya sahiptir²³. Temsilciler Meclisi seçimleri iki yılda bir yapılır. Senato üyeleri altı yıl için seçilir. Ancak kongrenin bu kanadının üçte biri, iki yılda bir yapılan seçimlerle yenilenmektedir²⁴. Dolayısıyla yasama organı, daha göreve gelirken Başkandan bağımsız bir şekilde hareket edebilmektedir.

- **Başkanın Yani Yürütme Organının Yasama Organını Feshetme Yetkisi Olmamalıdır²⁵.**

Başkanın yasama organının görevini sona erdiren fesih yetkisinin olmaması, yasama organının başkan karşısında dengeleyici bir güce sahip olma ve bağımsız hareket etme imkânını arttırmaktadır.

21 Fabrini, 2004, s. 552.; Cem Eroğul, Çağdaş Devlet Düzenleri, Kırlangıç Kitabevi, Ankara, 2006, s.98.; Lijphart 1994, s. 91.; Tunç 1988, s. 6.

22 Linz 1994, s. 6.; Serap Yazıcı, "Başkanlık Sistemleri", in Başkanlık Sistemi, Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayını, 2005, s. 127.

23 Ware, 2001, s. 24.

24 Ware 2001, s. 24.

25 Siaroff 2003, s. 309.; Linz 1994, s. 6.

- **Aynı Kişi Hem Yasama Organında Hem Yürütme Organında Görev Alamaz.**

26

Başkanlık hükümeti sisteminde, yürütme yetkisini şahsında toplayan başkan yasama organının üyesi değildir. Dolayısıyla yürütme üyelerinin yasama faaliyetlerini etkileme ihtimalleri zayıflamaktadır.

- **Yürütme Organının Yasama Organının Çalışmalarına Katılması Son Derece Sınırlıdır Olmalıdır.**

Başkanlık sisteminde yürütme organı kanun teklif edemez, yasama çalışmalarına katılamaz, yasama organının çalışmalarını engelleyemez. Yürütme organının yasama organı faaliyetleri ile ilgili olarak önemli bir yetkisi vardır, o da kanunları **veto etme yetkisidir**.

27

- **Seçim Sistemi Yasama Üyelerinin Kendi Bireysel Görüşlerine Göre Hareket Etmelerini Sağlamalıdır.**

Uygulanan seçim sisteminin sayesinde, yasama üyelerinin seçilmesinde kişisel özellikleri parti mensubiyetlerinden daha önemlidir. Bundan dolayı, yasama üyelerinin parti yönetimine ve bu arada yürütmeye karşı bağımlılıkları yok denecek kadar azdır.

- **Yasama Üyelerinin Partilerinden Bağımsız Hareket Etmesi Sağlanmalıdır.**

Başkanlık sistemini demokratik olarak işleten ABD örneğinde, siyasi partiler disiplinli değildir. Yani, milletvekillerinin parti görüşünün aksi yönünde oy kullanabilmekte, bağımsız hareket edebilmektedirler. Bu hem yürütmeyi denetleme ve dengeleme fonksiyonuna katkı sağlamakta hem de tıkanıklıkların aşılmasına imkân sunmaktadır.

Başkanlık hükümet sisteminde, seçimlerde, partiden ziyade adayın nitelikleri ön plana çıkacaktır. Bu sebeple parlamenterler, yeniden seçilebilmek için faaliyetlerini partinin isteklerinden ziyade, seçmenlerin isteklerine göre ayarlayacaklardır. Bu da halkın menfaatlerinin ön planda tutulmasını sağlayacak ve yasama faaliyetlerinde şahsiyetli bir tutum sergilenmesi gibi bir sonuç ortaya çıkaracaktır.

28

B. Lobi Faaliyetleriyle Denge ve Denetleme

ABD örneğinde lobilerin etkinlikleri sistemin dengeli işlemesine önemli bir katkı sağlamaktadır. İster Cumhuriyetçi olsun, ister Demokrat olsun, belli bir lobi etrafında toplanan parlamenterler belli kanunların çıkması ya da çıkmaması yönünde birlikte hareket edebilmektedirler.²⁹

26 Lijphart 1994, 92-93.; Güneş 1956, s. 25.; Siaroff 2003, s. 309.

27 Özer 2003, s. 153-155.; Teziç 2001, 425.; Güneş 1956, 25.; Başkanın fesih yetkisine sahip olmaması, kanunları veto yetkisinin olması, yasama organı üyesi olamaması, bazı yazarlar tarafından başkanlık hükümeti sistemi için olmazsa olmaz şartlar (asli unsurlar) arasında sayılmamaktadır. Bu unsurlar fer'i unsurlar olarak nitelendirilmekte ve sadece sistemin iyi işleyebilmesi için tercih edilebilecek hususlar olarak görülmektedir. Bkz. (Özer 2003, s. 154-155.)

28 Kuzu 2000, s. 37.

29 Oya Araslı, "Türkiye'de Siyasi Yapılanma ve Temel Siyasi Sorunlar Sempozyumu'nda bulunduğu tebliğ", Türkiye'de Siyasi Yapılanma ve Temel Siyasi Sorunlar Sempozyumu, Ankara, 2000, s. 254.; Süheyl Batum, "Siyasal Rejim Türleri ve Türkiye'de Siyasal Sistemin Geleceği", Türkiye'de Siyasi Yapılanma ve Temel Siyasi Sorunlar Sempozyumu, Ankara, 2000, s. 72.; Özbudun 2005, s. 108.

Lobi faaliyetleri, yasama organı gibi Başkanın da dengeli ve kontrollü politikalar yürütmesine katkı sağlamaktadır.

C. Federal Devlet Yapısı Vasıtasıyla Denge ve Denetleme

Ülkenin federal bir siyasi yapıya sahip olması sayesinde başkanın kamu yetkilerini bütünüyle şahsında toplaması engellenmektedir. Merkezi otoritenin yetkileri eyaletlerin yetkileri ile dengelenmiş ve frenlenmiştir. **Birçok yasanın federe devletlerin yasama organları tarafından çıkarılması** zorunlu olduğu için federal yönetim istese de dikta rejimini getirecek düzenlemeleri yapamaz.³⁰

D. Yargı Eliyle Denge ve Denetleme

İnsanların hak ve hürriyetlerini güvence altına almayı hedefleyen kuvvetler ayrılığı ilkesi gereği, yargının, yürütme ve yasamayı sınırlandıran ya da frenleyen bir fonksiyon üstlenmesi doğaldır. Yasama ya da yürütmenin kendileri için çizilmiş yetki alanlarını ihlal etmeleri veya hukuka aykırı olarak yetkilerini kullanmaları halinde, yargının onları denetleyip, yaptıkları işlemleri iptal etmesi mümkündür. ABD örneğinde özellikle **Federal Yüksek Mahkeme gibi bir mahkemenin varlığı**, hukukun dışına çıkılmasını ve keyfi hareket etmeyi engellemektedir.³¹

E. Medya Denetimiyle Denge ve Denetleme

Çağdaş demokratik sistemlerde siyasi iktidarı denetleyen bir mekanizma olarak medya büyük önem taşımaktadır. Öyle ki medya bu işlevi yerine getiren bir güç olarak görülmektedir. Bu sebeple medya için dördüncü kuvvet nitelendirmesi yapılmaktadır. Bu da medyanın siyasi iktidarla arasına mesafe koymasını gerektirir.³²

Gönenç'e göre medyanın siyasi iktidarı denetleme işlevini yerine getirip getiremediği, iki kritik soruya verilen cevaplarla ölçülebilir. Bunlardan birincisi, denetleme işlevini yerine getirecek olan medyanın hangi bilgilere ulaşabildiğidir. Bir sistemde medya, bilgi edinme hakkını geniş bir biçimde kullanıyor ise denetleme işlevini güçlü bir biçimde yerine getirmesi mümkündür. Buna karşılık, pek çok bilginin sır kapsamına alınarak ulaşılabilirlikten uzak hale getirilmesi medyanın denetleme işlevini kısıtlamaktadır. Örneğin Amerika Birleşik Devletleri'nde "The Right of Information Act" (Bilgi Edinme Yasası) ile halk, kişisel veri niteliğinde veya ülke güvenliği ile ilgili olmadıkça tüm kamusal konularda herhangi bir karar ya da işlemle ilgili bilgi edinebilmekte ve belge örneklerini alabilmektedir.³³

30 Fabrini 2004, s. 552.; Batum 2000, s. 73.

31 Araslı 2000, s. 253-254.; Özer 2003, s. 158.; Teziç 2001, s. 431.; Turhan 1989, s. 39.; Kalaycıoğlu 2005, s. 24.; İlter Turan, "Başkanlık Sistemi Sevdası: Zayıf Temelli Bir Özlem", İçinde: Başkanlık Sistemi, Türkiye Barolar Birliği Yayını, Ankara, 2005, s. 115-117.

32 Levent Gönenç, Siyasi İktidarın Denetlenmesi-Dengelenmesi ve Yargı, Adalet Yayınevi, Ankara, 2015, s. 27.

33 Gönenç, 2015, s. 26.

Çağdaş demokratik sistemlerde siyasi iktidarı denetleyen bir mekanizma olarak medya büyük önem taşımaktadır. Öyle ki medya bu işlevi yerine getiren bir güç olarak görülmektedir. Bu sebeple medya için dördüncü kuvvet nitelendirmesi yapılmaktadır.

İkinci soru ise bilginin hangi kanallarda dolaştığı ve kimin çıkarına hizmet ettiğidir. Buna göre, medyanın siyasi iktidar üzerinde etkili bir denetim gerçekleştirebilmesi için devlet kontrolünün ve belirli tekellerin dışında yer alması gerekmektedir.³⁴

F. Kamuoyu Denetimiyle Denge ve Denetleme

ABD’de demokrasi geleneğinin güçlü olması, hem denetimi sağlamakta hem de uzlaşmayı mümkün kılmaktadır.³⁵ **Amerikan halkının Anayasaya karşı duyduğu büyük saygı da sistemin başarısında önemli bir paya sahiptir.** Amerikan halkı, Anayasa’ya yapılan müdahalelere son derece şiddetli tepkiler gösterebilmektedir.³⁶ ABD halkının sahip olduğu bu hassasiyet, kamusal yetki sahiplerinin dengeli ve kontrollü hareket etmesini temin etmektedir. Bu demokrasi geleneği sayesinde tıkanıklıklar da uzlaşmayla çözüme kavuşmaktadır.

III. PARLAMENTER SİSTEMDE DENGE VE DENETLEME MEKANİZMALARI

Parlamber hükümet sistemi, yürütme organının yetkili ve sorumlu kanadı olan **bakanlar kurulu ile parlamento arasındaki ilişkileri** konu alan bir rejimdir.³⁷ Bu açıdan denilebilir ki, parlamenter hükümet sistemi, **iki ayrı erki bir arada barış içinde yaşatmak maksadıyla** ortaya çıkmış bir çaredir.³⁸ Parlamenter hükümet sistemi, **güçlü bir monarşinin zayıflaması, buna karşın temsili organların güç kazanması ile gelişmiş bir sistemdir.** Bu durumda, parlamenter hükümet sistemi uygulamasında, dengenin, tarihi gelişim seyri içinde kendiliğinden geliştiği söylenebilir. Özellikle toplumsal ve siyasal yapıda söz sahibi olan farklı kesimlerin, birbirlerini dengeledikleri görülmektedir.

Diğer sistemlerde olduğu gibi parlamenter sistemde de aktif olan ve aynı zamanda yasamayı da kontrolü altında bulunduran yürütme; yürütme içinde de hükümetin hakim unsur olduğu görülmektedir. Bu durumda parlamenter hükümet sisteminde dengelenmesi ve denetlenmesi gereken gücün öncelikle hükümetin gücü olduğunu kabul etmek gerekir.

A. Yasama Organı Eliyle Denge ve Denetleme

Parlamber hükümet sisteminde yasama organının **önemi, yürütme organının iktidarına kaynaklık etmesi ve yürütme organının kendisine karşı sorumlu olmasından** kaynaklanmaktadır.³⁹ Parlamenter hükümet sisteminde **yürütme organının başladığı görevi devam ettirebilmesi için yasama organının güvenine ihtiyacı** vardır. Parlamenter hükümet sistemi içinde yasama organının, **bütçenin kabulü; uluslararası antlaşmaların yapılması; hükümetin denetlenmesine ilişkin soru, gensoru, genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması gibi vasıtalarla yürütme organını denetleyip dengelemesini sağlayan çeşitli yetkileri** vardır.

1. Yasama Organının Denge ve Denetleme Mekanizmasına Hizmet Eden Yetkileri

• Klasik Yasama Yetkileriyle Denge ve Denetleme

Günümüz demokrasilerinin bir gereği olarak parlamenter hükümet sisteminde de kanun yapma, bütçeyi kabul etme, milletlerarası antlaşmaları onaylama gibi klasik yetkiler yasama organına aittir. Bu yetkileri sebebiyle yürütme organının yasama organına bağımlılığından bahsedilebilir. Ancak parlamenter hükümet sistemi uygulamasına baktığımızda, disiplinli parti anlayışı sebebiyle bu yetkilerin kullanılması açısından yürütme organının herhangi bir engelleme ve frenlemeyle karşılaşması zordur. Parlamenter sistemde yasama yetkileri de hükümetin kontrolü altındadır.

Parlamenter sistemde, yasama yetkisinin kullanılması hükümetin kontrolünde olsa, meclis çoğunluğu hükümetin elinde olsa bile, yasama faaliyetleri esnasında muhalefet partilerine Anayasa ve içtüzüğün verdiği yetkiler sayesinde, kamuoyunun dikkati meclise çekilebilir; şiddetli eleştirilerle istenilen düzenlemelerin çıkarılması zorlaştırılabilir. Bu yönüyle muhalefet partilerinin meclis içi faaliyetlerinin denge ve denetleme fonksiyonunu icra ettiklerini söyleyebiliriz.

• Yasamanın Bilgi Edinme ve Denetleme Yollarıyla Denge ve Denetleme

a. Gensoru ve Güvenoylaması

Parlamenter hükümet sisteminde **yürütme organının başladığı görevi devam ettirebilmesi için yasama organının güvenine ihtiyacı** vardır. Gensoru ve güvenoylaması ile yasama, yürütmenin görevine son verebilme tehdidini elinde bulundurur ve onu kontrol altında tutar. Bir partinin tek başına iktidarda olduğu durumlarda, disiplinli parti sisteminin de etkisiyle bu yetkinin etkin bir şekilde kullanılması mümkün olamamaktadır. Ancak azınlık hükümetlerinde ve koalisyon hükümetlerinde bu imkânının kullanılması ihtimali daha yüksek olmaktadır.

b. Soru, Genel Görüşme ve Meclis Araştırması

Soru, genel görüşme ve meclis araştırması, hükümetin görevinin sürdürülmesi açısından doğrudan bir etkiye sahip değildir. Ancak bu yöntemler kullanılarak, kamuoyu oluşturulması ve hükümetin denetlenmesi mümkündür.

34 Gönenc, 2015, s. 27-28.

35 Özer 1998, s. 103-106.; Onar 2005, s. 100.; Turhan 1989, s. 38-39.

36 Turhan 1989, s. 40.

37 Orhan Aldıkaçtı.; Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası, İstanbul, 1982, s. 324.

38 Bülent Nuri Esen, Anayasa Hukuku Genel Esasları, Ankara, 1980, s. 491.

39 Leon D. Epstein, Parliamentary Government, International Encyclopedia of the Social Sciences, (ed. David L. Sills), New York, Macmillan and Free Press, 1968, C.II, s.419, (Arend Lijphart, Çağdaş Demokrasiler (Çe v. Ergun Özbudun-Esin Onulduran), Ankara 1986, s. 62'den naklen); Turhan, 1989, s.44.; Lijphart, 1994, s.91.

c. Meclis Soruşturması

Hükümet üyelerinin görevleriyle ilgili suçlarından yargılanabilmelerinin önünü açan bir yöntemdir. Başkanlık sistemindeki impeachment yöntemine benzer. Meclis soruşturması sağlıklı bir şekilde işletildiği zaman hükümet üyelerinin suç işlemesi karşısında caydırıcılık niteliği ortaya çıkar. Böylece hükümet üyelerinin hukuka uygun hareket etmesi yönünde bir denetim mekanizması işletilebilir. Ancak yukarıda da belirtildiği gibi parlamenter hükümet sisteminde uygulaması olan parti disiplini, bu mekanizmanın işlemesini de güçleştirmektedir.

2. Yasama Organının Denge ve Denetleme Mekanizmalarının Etkinliği İçin Yapılabilecekler

• Çift Meclisli Yapı

Parlamenter hükümet sistemi açısından yasama organının **tek meclisli ya da iki meclisli olması büyük bir öneme sahip değildir. Ancak iki meclisli yapı, denge ve denetleme açısından katkı sağlayabilir. Hükümetin çoğunluğu sağladığı birinci meclisin, farklı bir çoğunlukla oluşmuş ikinci meclis tarafından dengelenmesi ve denetlenmesi mümkündür.**

• Bazı Kararlar İçin Gizli Oylama Yönteminin Benimsenmesi

Venedik Komisyonu, genel bir ilke olarak, parlamenter muhalefet ve siyasi azınlık haklarına ilişkin temel kuralların, çoğunluğun kendi inisiyatifıyla ve kolaylıkla değiştirebileceği biçimde düzenlenmemesi gerektiğini ifade etmektedir. Örneğin pek çok çağdaş ülkede parlamenter muhalefetin de içinde yer aldığı yasama süreçleri, Meclis içtüzüklerinde düzenlenmektedir. Bu içtüzükler ise basit çoğunlukla değiştirilebilmektedir. Bu sebeple bu içtüzüklerin değiştirilmesinin zorlaştırılması adına bu işlemin gizli oylamayla gerçekleştirilmesi önerilebilir. Ayrıca bazı kararların basit değil nitelikli çoğunlukla alınması, Venedik Komisyonu'nun önerileri arasındadır.

40

• Siyasi Parti Sisteminin Parti İçi Demokrasiyi İşletecek Niteliğe Kavuşturulması

Yasama organının yürütme organını dengeleyip denetleme fonksiyonunu yerine getirebilmesi için parti içi demokrasinin işletilmesini mümkün hale getiren bir siyasi parti anlayışının yerleşmesine ihtiyaç vardır. Bu gerçekleşmediği takdirde, meclis çoğunluğunu elinde bulunduran partinin kurduğu hükümetin dengelenmesi ve denetlenmesi fiyiyatta görülemeyecektir.

• Seçim Sisteminin Değişmesi

Bilindiği üzere seçim sistemi, bir ülkede siyasi sistemi etkileyen en önemli bileşenlerden biridir. Özellikle nispi temsil sisteminin benimsendiği ülkelerde, bu sistemin orantılı ve adil oluşundan ötürü

parlamentoda muhalefet milletvekilleri daha yüksek oranda yer alabilmektedir. Bunların yanında nispi temsil sisteminin uygulandığı ülkelerde seçim barajı da parlamentoda temsil edilecek muhalefet partisi milletvekillerinin sayısı açısından önemlidir. Etkin denge ve denetleme için meclis içindeki iktidar muhalefet dağılımının nasıl şekillendiği önemlidir. Seçim sistemi de bu dağılımı doğrudan ilgilendiren bir etkidir.

• Parlamento Çalışma Düzeninin Etkin Denetimi Sağlayacak Niteliğe Kavuşturulması

Yasama organının çalışma düzeninin tamamen iktidar partisinin kontrolü altında olması halinde, yasama organından beklenen denetleme fonksiyonu sözde kalabilmektedir. Şüphesiz, demokratik bir rejimde çoğunluğun yönetme hakkının kabul edilmesi gerekir. Ancak muhalefet partilerinin de denetim fonksiyonunda etkinliğinin arttırılması için birtakım düzenlemeler yapılabilir. Örneğin, meclis komisyon başkanlıklarının bir kısmı, güçleri oranında muhalefet partilerine verilebilir.

B. Devlet Başkanının Yetkileriyle Denge ve Denetleme

Parlamente hükümet sistemi içinde **devlet başkanının devletin başı** (head of state), **başbakanın ise hükümetin başı** (head of government) olduğu kabul edilmektedir. Bundan dolayı **hükümetin genel siyasetini tayin eden kişinin başbakan** olduğu söylenebilir.

İster monarşik olsun isterse cumhuriyet olsun sağlıklı işleyen bir parlamente hükümet sisteminde devlet başkanının, aşırılıkları önleyici, ılımlaştırıcı bir rolü olmalıdır. Devlet başkanının bu fonksiyonu sayesinde hükümetin aşırılıkları dengelenebilir, siyasi tikanıklıkların üstesinden gelinebilir.

C. Koalisyon Hükümetlerinin Kurulmasıyla Denge ve Denetleme

Parlamente hükümet sisteminde **yürütme organının yasama organının güvenine her zaman ihtiyaç duymasından dolayı kutuplaşma önlenir**. Parlamente hükümet sisteminde, bir parti en çok oyu alan parti olmasa bile, seçim sonuçlarına göre bir koalisyon ortağı olarak iktidara gelebilir. **Böylece birçok partiye hükümet olma olanağı** sunulmaktadır. **Hükümetin birden fazla partinin ortaklığı ile oluşması durumunda, bu partilerin birbirini dengelemesi ve denetlemesi mümkün olacaktır.**

D. Yargı Eliyle Denge ve Denetleme

Diğer hükümet sistemlerinde olduğu gibi, demokrasi ve hukuk devleti prensibini benimsemiş bir parlamente hükümet sisteminde de, yargının yasama ve yürütmeyi denetlemesi ve dengelemesi gerekir. Özellikle Anayasa yargısı ve idari yargının varlığı, hükümetin hukukun dışına çıkılmasını ve keyfi hareket etmeyi engelleyecektir. Bu denge ve denetim fonksiyonunun gerektiği gibi işletilebilmesinin ön şartı ise, yargının bağımsızlığı ve tarafsızlığıdır.

41 Gönenç, 2015, s. 21-22.

42 Jonston, -Eagles, s.225-226; Lijphart, (1994), s.92-93.

43 Linz, (1994) s.46-47; Turhan, (1989), s.38.

44 Özbudun, (2005), s.107.; Gözler, (2002), s.106.

45 Kalaycıoğlu, s.24.; Linz, (1994) s.19.; Onar, (2005), s.93.

E. Medya Denetimiyle Denge ve Denetleme

Daha önce ifade edildiği gibi medyanın siyasi iktidarı denetleme işlevini yerine getirip getiremediği, iki kritik soruya verilen cevaplarla ölçülebilir. Bunlardan birincisi, denetleme işlevini yerine getirecek olan medyanın hangi bilgilere ulaşabildiğidir. Diğer soru ise medyanın belli kişi ve kuruluşların tekelinde olup olmadığıdır. Bu soru ve sorunlar, başkanlık sistemi için olduğu kadar parlamenter sistem için de geçerlidir.

F. Kamuoyu Denetimiyle Denge ve Denetleme

Siyasi iktidarın denetlenmesinde kamuoyu denetimi, başkanlık sisteminde olduğu kadar parlamenter sistemde de büyük önem arz etmektedir. Kamuoyu, genellikle bu denetimi, sivil toplum kuruluşları üzerinden gerçekleştirmektedir.⁴⁶ Bunun yanında vatandaşların bilgiye ulaşabilir olmaları da bu denetim açısından oldukça önemlidir. Örneğin İngiltere’de 1933 tarihli *Mahalli İdareler Yasası* uyarınca belli bir idari birimle ilgili Parlamento tutanaklarını ve mahalli idari birimlerce yapılan işlemlerle ilgili tüm kayıtları kontrol etme hakkı bulunmaktadır. Ayrıca İngiltere’de vatandaşların kamunun elindeki bilgi ve belgeleri görme ve bunları elde etme hakkı da bulunmaktadır.

G. Yerinden Yönetim Vasıtasıyla Denge ve Denetleme

Devlet iktidarının sınırlandırılabilmesi, dengelenip denetlenebilmesi açısından yetkilerin tek bir merkezde toplanmayıp, yerinden yönetim kuruluşları ile paylaşılması katkı sağlar. Gerek yerel yönetimler gerekse hizmet yerinden yönetim kuruluşları ile kamusal yetkilerin dağıtılması, denge ve denetlemeye katkı sağlayacaktır.

IV. YARI-BAŞKANLIK SİSTEMİNDE DENGE VE DENETLEME MEKANİZMALARI

Yarı-Başkanlık sistemi, halk tarafından seçilmiş başkanlık müessesesinin, parlamenter hükümet sisteminin başbakanlık ve yasama organına karşı yürütme organının sorumluluğu gibi özellikleriyle bir arada bulunduğu bir sistemdir.⁴⁸ Yarı-Başkanlık hükümeti sisteminin özünde, esasında parlamenter hükümet sistemi vardır.⁴⁹ Parlamenter hükümet sistemi temeli olmasına rağmen, başkanlık hükümeti sisteminin bazı özellikleri bu sisteme entegre edilmiştir.⁵⁰

Yarı başkanlık sisteminin üç karakteristik özelliği vardır; öncelikle genel oyla seçilmiş bir başkan olacak, bu başkan hatırı sayılır

Siyasi iktidarın denetlenmesinde kamuoyu denetimi, başkanlık sisteminde olduğu kadar parlamenter sistemde de büyük önem arz etmektedir. Kamuoyu, genellikle bu denetimi, sivil toplum kuruluşları üzerinden gerçekleştirmektedir. Bunun yanında vatandaşların bilgiye ulaşabilir olmaları da bu denetim açısından oldukça önemlidir.

⁴⁶ Bu yönde bkz. Gönenç, 2015, s. 24 vd.

⁴⁷ Gönenç, 2015 s. 26.

⁴⁸ Robert Elgie, "Cohabitation: Divided Government French Style", *Divided Government in the Comparative Perspective*, Robert ELGIE ed., Oxford University Press, 2001, s.107.; Sioroff, 2003, s.287.; Linz, 1994, s.48.

⁴⁹ M. Savaş Bayındır, "Kıt'a Avrupasında Yarı Başkanlık Rejimi Örnekleri ve Bir Değerlendirme", *KHUKA*, 2.(2007), s.117.; Süheyl Batum, "Siyasal Rejim Türleri ve Türkiye’de Siyasal Sistemin Geleceği", *Türkiye’de Siyasi Yapılanma ve Temel Siyasi Sorunlar Sempozyumu*, Ankara, 2000., s.74.

⁵⁰ Lijphart, (1994), s.104.

yetkilerle donatılmış olacak ve bu başkanın yanı sıra yürütme organı içinde yasama organına karşı sorumlu, başbakan ve bakanlardan oluşan bir kurul olacak.⁵¹

Yarı-Başkanlık hükümeti sisteminde **başkanın hem halkoyu ile işbaşına gelmesi, hem de hatırı sayılır derecede yetkilerle donatılmış olması** sayesinde **güçlendirildiği** söylenebilir.

Devlet Başkanını güçlü kılan bir diğer husus da **partisi ile ilişkisinin devam etmesidir. Yarı-Başkanlık hükümeti sisteminde, başkan partisinin de genel başkanı olduğu için devlet başkanı olarak sahip olduğu hukuki gücü politik açıdan da pekiştirmektedir.** Ayrıca belirtmek gerekir ki, başkanın genel başkanlığını yürüttüğü parti sıradan bir parti değil, büyük partilerden biridir.⁵² Bütün bu özellikleri, yarı-başkanlık sisteminde başkanın sistemin hakim unsuru haline getirmektedir. Bu durumda, yarı-başkanlık sisteminde dengelenmesi ve denetlenmesi gereken gücün, öncelikle başkanın gücü olduğu söylenebilir.

A. Yasama Organı Eliyle Denge ve Denetleme

Parlamente hükümet sisteminde olduğu gibi yarı-başkanlık sisteminde de yasama organının **önemi, yürütme organının kendisine karşı sorumlu olmasından** kaynaklanmaktadır.

1. Yasama Organının Denge ve Denetleme Mekanizmasına Hizmet Eden Yetkileri

• Klasik Yasama Yetkileriyle Denge ve Denetleme

Günümüz demokrasilerinin bir gereği olarak yarı-başkanlık sisteminde de kanun yapma, bütçeyi kabul etme, milletlerarası antlaşmaları onaylama gibi klasik yetkiler yasama organına aittir. Bu yetkileri sebebiyle yürütme organının yasama organına bağımlılığından bahsedilebilir. Ancak parlamente hükümet sistemi uygulamasında olduğu gibi yarı-başkanlık sistemi uygulamalarında da, disiplinli parti anlayışı sebebiyle bu yetkilerin kullanılması açısından hükümetin herhangi bir engelleme ve frenlemeyle karşılaşması zordur. Yarı-başkanlık sisteminde yasama yetkileri de hükümetin kontrolü altındadır.

Yarı-başkanlık sisteminde yasama yetkisinin kullanılması hükümetin kontrolünde olsa, meclis çoğunluğu hükümetin elinde olsa bile, yasama faaliyetleri esnasında muhalefet partilerine Anayasa ve içtüzüğün verdiği yetkiler sayesinde, kamuoyunun dikkati meclise

51 Elgie, (1998), s.229.; Siaroff, 2003, s.290.; Turhan, 1989, s.78.; Onar, s.75.; Bayındır, s.117.; Uluşahin, 2007, s.25-26.

52 Linz, (1994) s.54.

çekilebilir; şiddetli eleştirilerle istenilen düzenlemelerin çıkarılması zorlaştırılabilir. Bu yönüyle muhalefet partilerinin meclis içi faaliyetlerinin, denge ve denetleme fonksiyonunu icra ettiklerini söyleyebiliriz. Diğer yandan, genel olarak sistemin hakim unsuru başkan olduğu için, başkanın partisi ile meclis çoğunluğunu elinde bulunduran parti/partilerin farklı olması durumunda, meclisin başkanın gücünü dengeleme ve denetleme yoğunluğu artacaktır.

• Yasamanın Bilgi Edinme ve Denetleme Yollarıyla Denge ve Denetleme

a. Gensoru ve Güvenoylaması

Yarı-başkanlık sisteminde **hükümetin başladığı görevi devam ettirebilmesi için yasama organının güvenine ihtiyacı vardır.** Gensoru ve güvenoylaması ile yasama, yürütmenin görevine son verebilme tehdidini elinde bulundurur ve onu kontrol altında tutar. Bir partinin tek başına iktidarda olduğu durumlarda, disiplinli parti sisteminin de etkisiyle bu yetkinin etkin bir şekilde kullanılması mümkün olamamaktadır. Ancak azınlık hükümetlerinde ve koalisyon hükümetlerinde bu imkânının kullanılması ihtimali daha yüksek olmaktadır. Diğer yandan, meclis çoğunluğunun başkanın partisinin elinde bulunmaması halinde, meclisin bu yetkisinin, başkanı meclis iradesi doğrultusunda hükümeti oluşturmaya zorlayacağını söyleyebiliriz.

b. Soru, Genel Görüşme ve Meclis Araştırması

Soru, genel görüşme ve meclis araştırması, hükümetin görevinin sürdürülmesi açısından doğrudan bir etkiye sahip değildir. Ancak bu yöntemler kullanılarak, kamuoyu oluşturulması ve hükümetin denetlenmesi mümkündür.

c. Meclis Soruşturması

Hükümet üyelerinin görevleriyle ilgili suçlarından yargılanabilmelerinin önünü açan bir yöntemdir. Başkanlık sistemindeki impeachment yöntemine benzer. Meclis soruşturması sağlıklı bir şekilde işletildiği zaman hükümet üyelerinin suç işlemesi karşısında caydırıcılık niteliği ortaya çıkar. Böylece hükümet üyelerinin hukuka uygun hareket etmesi yönünde bir denetim mekanizması işletilebilir. Ancak yukarıda da belirtildiği gibi parlamenter hükümet sisteminde uygulaması olan parti disiplini, bu mekanizmanın işlemlerini de güçleştirmektedir.

2. Yasama Organının Denge ve Denetleme Mekanizmalarının Etkinliği İçin Yapılabilecekler

• Çift Meclisli Yapı

Yarı-başkanlık sisteminde yasama organının tek meclisli ya da iki meclisli olması büyük bir öneme sahip değildir. Ancak iki meclisli yapı,

denge ve denetleme açısından katkı sağlayabilir. Hükümetin çoğunluğu sağladığı birinci meclisin, farklı bir çoğunlukla oluşmuş ikinci meclis tarafından dengelenmesi ve denetlenmesi mümkündür.

• Bazı Kararlar İçin Gizli Oylama Yönteminin Benimsenmesi

Yarı başkanlık sisteminde, bazı yasama işlemlerine yönelik olarak gizli oylama yöntemlerinin benimsenmesi, parlamenter sistemde olduğu gibi oldukça önemlidir. Bu konuda parlamenter sistem için yapılan açıklamaların, yarı başkanlık sistemleri için de geçerli olduğunu söylemek mümkündür.

• Siyasi Parti Sisteminin Parti İçi Demokrasiyi İşletecek Niteliğe Kavuşturulması

Yukarıda, konuyla ilgili olarak, parlamenter sisteme ilişkin olarak yaptığımız açıklamaların, yarı-başkanlık sistemi açısından da geçerli olduğunu söyleyebiliriz. Yasama organının yürütme organını dengeleyip denetleme fonksiyonunu yerine getirebilmesi için parti içi demokrasinin işletilmesini mümkün hale getiren bir siyasi parti anlayışının yerleşmesine ihtiyaç vardır. Bu gerçekleşmediği takdirde, meclis çoğunluğunu elinde bulunduran partinin kurduğu hükümetin dengelenmesi ve denetlenmesi fiiliyatta görülemeyecektir.

• Seçim Sisteminin Değiştirilmesi

Yarı başkanlık sistemlerinde, tıpkı diğer hükümet sistemlerinde olduğu gibi, seçim sisteminin büyük önemi bulunmaktadır. Bu sebeple bu sistemlerde de adalet ve orantılılık ile seçmen-aday ilişkisini göz önüne alacak bir seçim sisteminin benimsenmesi gerekmektedir.

B. Devlet Başkanının Yetkileriyle Denge ve Denetleme

Yarı-başkanlık sisteminde devlet başkanı, devlet başkanlığı görevinin yanında aynı zamanda bir siyasi partinin genel başkanıdır. Başkanın partisi mecliste çoğunluğa sahipse, zaten sistemin lokomotif olacaktır. Dengelenmesi ve denetlenmesi gereken güç, başkanın gücüdür. Ancak başkanın partisi parlamentoda çoğunluğa sahip değil veya muhalefet partisi ise zayıf bir konuma sahip olacaktır. Bu durumda devlet başkanı, sadece hukuki zeminde sahip olduğu sembolik yetkileri kullanmaktan öte bir güce sahip olamayacaktır⁵³. Yani hakim güç, parlamento çoğunluğuna dayanan başbakan kontrolündeki hükümette olacaktır. Bu durumda da başkanın fonksiyonu, bu hükümeti dengelemek ve denetlemek şeklinde olacaktır.

53 Sartori, Devlet Başkanının partisinin parlamentoda azınlık durumuna düştüğü takdirde geri planda kalacağı yönündeki görüşe katılmamaktadır. Ona göre, devlet başkanı doğrudan halkoyuna dayanan bir meşruiyete sahip olduğu için partisi parlamentoda azınlık durumuna düşse bile sahip olduğu meşruiyetten dolayı geri planda kalmak istemeyebilir. (Linz, (1994) s.52.)

C. Başbakan Eliyle Denge ve Denetleme

Yarı-Başkanlık hükümeti sisteminde başkan her ne kadar çok önemli yetkilerle donatılmış olsa bile, başkanlık sisteminde olduğu gibi tek yetkili değildir. Parlamenter hükümet sisteminde olduğu gibi yürütme içinde devlet başkanının yanında başbakan ve bakanlar kurulu mevcuttur. başbakan ve bakanlar kurulu parlamentoya karşı yürütme organının sorumlu kanadını oluşturmaktadır. Milletın siyasetini yürütmek, silahlı kuvvetleri emri altında bulundurmak bakanlar kurulunun elindedir. Başbakan ve bakanlar devlet başkanına karşı değil, meclise karşı sorumludur. Bu sebeple, başbakan ve bakanlar kurulu, başkanın kararlarını her zaman desteklemeyebilecektir. Bu yönüyle bir denge ve denetleme fonksiyonunun ortaya çıktığı söylenebilir.

Yarı-Başkanlık hükümeti sisteminde yetkiler devlet başkanı ile başbakan arasında paylaştırılmıştır. Bir paylaşımından bahsedilse bile, devlet başkanının yetkilerinin birincil, başbakanın yetkilerinin ise ikincil bir konuma sahip olduğunu söylemek mümkündür. Dış politika, savunma, üst düzey görevlilerin atanması, olağanüstü durumlara ilişkin önemli yetkileri kullanmak gibi yetkiler başkana verilmiştir. Bu iş bölümünün de bir anlamda denge ve denetleme fonksiyonunu doğurduğunu söyleyebiliriz.

D. Yargı Eliyle Denge ve Denetleme

Özellikle Anayasa yargısı ve idari yargının varlığı, yürütmenin hukukun dışına çıkılmasını ve keyfi hareket etmeyi engelleyecektir. Diğer hükümet sistemlerinde olduğu gibi yarı-başkanlık sisteminde de yargının denge ve denetleme fonksiyonunu yerine getirebilmesi için bağımsızlığının temin edilmesinde zorunluluk bulunmaktadır.

E. Medya Denetimiyle Denge ve Denetleme

Medyanın siyasi iktidarı denetleyici işlevine daha önce değinilmişti. Dördüncü kuvvet olarak nitelendirilen medyanın siyasi iktidardan bağımsız olabilmesi, gerekli bilgi ve belgelere ulaşabilmesi ve belirli kişi ve kuruluşların tekelinde olmaması, bütün sistemler için olduğu kadar, yarı başkanlık sistemi için de büyük önem arz eder.

F. Kamuoyu Denetimiyle Denge ve Denetleme

Kamuoyunun siyasi iktidar üzerindeki denetimi, diğer hükümet sistemlerinde olduğu gibi yarı başkanlık sistemlerinde de büyük öneme sahiptir. Bu da, daha önce belirtildiği gibi, gelişkin bir sivil toplum yapısı ve şeffaflık üzerine kuruludur.

G. Yerinden Yönetim Vasıtasıyla Denge ve Denetleme

Diğer hükümet sistemlerinde olduğu gibi yarı-başkanlık sisteminde de yerinden yönetim kuruluşlarının etkin olması, denge ve denetleme açısından katkı sağlayacaktır. Devlet iktidarının sınırlandırılabilmesi, dengelenip denetlenebilmesi açısından yetkilerin tek bir merkezde toplanmayıp, yerinden yönetim kuruluşları ile paylaşılması katkı sağlar. Gerek yerel yönetimler gerekse hizmet yerinden yönetim kuruluşları ile kamusal yetkilerin dağıtılması, denge ve denetlemeye katkı sağlayacaktır.



DENGEVE DENETLEME AĞI
BİRARADA.ORG