

T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
HUKUK ANABİLİM DALI
KAMU HUKUKU BİLİM DALI

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE DENGE VE DENETİMİN BİR
GEREĞİ OLARAK BÜTÇE HAKKI

(Yüksek Lisans Tezi)

HATİCE ÇOBAN

İstanbul, 2020

T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
HUKUK ANABİLİM DALI
KAMU HUKUKU BİLİM DALI

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE DENGE VE DENETİMİN BİR
GEREĞİ OLARAK BÜTÇE HAKKI

(Yüksek Lisans Tezi)

HATİCE ÇOBAN
DANIŞMAN: PROF. DR. OSMAN CAN

İstanbul, 2020



T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ

TEZ ONAY BELGESİ

KAMU HUKUKU Anabilim Dalı KAMU HUKUKU Bilim Dalı TEZLİ YÜKSEK LİSANS öğrencisi HATİCE ÇOBAN'ın CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE DENGE VE DENETİMİN BİR GEREĞİ OLARAK BÜTÇE HAKKI adlı tez çalışması, Enstitümüz Yönetim Kurulunun 16.01.2020 tarih ve 2020-2/18 sayılı kararıyla oluşturulan jüri tarafından oy birliği / ~~oy çokluğu~~ ile Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

Tez Savunma Tarihi 28 / 01 / 2020

Öğretim Üyesi Adı Soyadı

İmzası

Öğretim Üyesi Adı Soyadı	İmzası
1. Tez Danışmanı Prof. Dr. OSMAN CAN	
2. Jüri Üyesi Prof. Dr. SEVTAP YOKUŞ VEZNEDAROĞLU	
3. Jüri Üyesi Doç. Dr. ABDULLAH SEZER	

GENEL BİLGİLER

İsim ve Soyadı:	Hatice oban
Anabilim Dalı:	Hukuk
Bilim Dalı:	Kamu Hukuku
Danışmanı:	Prof. Dr. Osman Can
Tez Türü ve Tarihi:	Yüksek Lisans Tezi, 2020
Anahtar Kelimeler:	Denge ve denetim, bütçe hakkı, bütçe süreci, başkanlık sistemi, cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi

ÖZET

Türkiye'de 2017 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi uygulanmaya başlanmıştır. Bu tez çalışmasında cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi denge ve denetimin bir gereği olan bütçe hakkı açısından değerlendirilmiştir. Çalışmanın ilk bölümünde genel olarak denge ve denetime ilişkin açıklamalar yapıldıktan sonra başkanlık sistemindeki denge ve denetim unsurları incelenmiştir. İkinci bölümünde ise bütçe hakkına ilişkin değerlendirmelere yer verilmiştir. İkinci bölümün başında bütçe hakkı tanımı, unsurları ve tarihsel gelişimi üzerinde durulmuştur. Sonrasında farklı hükümet sistemi örneklerinde bütçe hakkının denge ve denetimdeki rolü ve etkililiğine ilişkin değerlendirmeler yapılmıştır. Üçüncü bölümün başında cumhurbaşkanlığı hükümet sistemindeki denge ve denetim unsurları incelenmiştir. Çalışmanın son aşamasında Türkiye'de bütçe hakkının tarihsel gelişimi ele alındıktan sonra cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bütçe sürecinin nasıl işlediği ve bütçe hakkı açısından değerlendirme yapılmıştır. Son olarak da cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bütçe hakkının denge ve denetimdeki rolü ve etkililiğinin artırılmasına yönelik çözüm önerileri sunulmuştur.

GENERAL INFORMATION

Name and Surname: Hatice Çoban
Field: Law
Programme: Public Law
Supervisor: Professor Osman Can
Degree Awarded and Date: Master, 2020

Keywords: Check and balance, power of the purse, budget process, presidential system, the presidential government system

ABSTRACT

In Turkey, with the amendment of the constitution made in 2017, the Presidential Government System began to be applied. In this thesis, Presidential Government System was evaluated in terms of power of the purse which is a necessity of check and balance. In the first part of the work, after explanations generally on check and balance were made, the elements of check and balance in the Presidential System was examined. As for the second part of the work, evaluations on the power of the purse were stated. In the beginning of the second part, definition, elements, and historical development of the power of the purse were dwelt upon. Subsequently, evaluations on the role and effectiveness of the power of the purse in check and balance in the examples of some other government systems were made. In the last part of the work, after the historical development of the power of the purse was discussed, how the budget process works in the Presidential Government System and its evaluation in terms of power of the purse were stated. In the beginning of the third part the elements of check and balance in the Presidential Government System was examined. Finally, solutions were offered in order to increase the role and effectiveness of the Presidential Government System's power of the purse in check and balance.

İÇİNDEKİLER

GENEL BİLGİLER.....	ii
ÖZET	ii
GENERAL INFORMATION	iii
ABSTRACT	iii
İÇİNDEKİLER	iiii
KISALTMALAR LİSTESİ.....	vii
GİRİŞ	1

1. BÖLÜM:

SİYASİ İKTİDARIN DENGELENMESİ VE DENETLENMESİ SORUNU VE BAŞKANLIK SİSTEMİ

I. Genel Olarak Denge ve Denetimi Sağlayan Kurumlar ve Faktörler	8
A. Anayasal Denge ve Denetimin Kuramsal Çerçevesi.....	8
1. Erkekler Ayrılığı İlkesi ve Denge ve Denetim Mekanizması	9
2. Katı Anayasa Sistemi	14
3. Seçimler.....	15
4. Çift Meclis Sistemi.....	18
5. Yargı Denetimi.....	18
B. Denge ve Denetimi Sağlayan Diğer Faktörler ve Kurumlar.....	22
1. Sivil Toplum Kuruluşları	25
2. Siyasi Partiler	27
3. Baskı Grupları	28
4. Medya.....	29
II. Başkanlık Sistemi	32
A. Başkanlık Sisteminin Tanımı	32
B. Başkanlık Sisteminde Yürütme	38
C. Başkanlık Sisteminde Yasama.....	39
D. Başkanlık Sisteminde Denge ve Denetimi Sağlayan Araçlar: Kontrol ve Denge Mekanizması	43
1. Meclisin Sahip Olduğu Yetkiler.....	43
a. Bakanların ve Üst Kademe Yöneticilerin Atamalarının Onayı	43
b. Yüksek Mahkeme Yargıçların Atamalarının Onayı.....	45
c. Meclis Araştırması.....	46
d. Meclis Soruşturması (Impeachment).....	47
e. Milletlerarası Andlaşmaların Onayı	48

f. Bütçe Onayı	49
2. Başkanın Sahip Olduğu Yetkiler.....	51
a. Veto Yetkisi.....	51
b. Başkanın Kanun Gücünde Kararname Çıkarma yetkisi.....	52
c. Kanun ve/veya Anayasa Değişikliği Teklif Etme Yetkisi.....	54

2. BÖLÜM:

DENGE VE DENETİM ARACI OLARAK BÜTÇE HAKKI

I. Genel Olarak Parlamentoların Bütçe Hakkı	56
A. Bütçe Kavramı ve Bütçe Hakkı.....	56
B. Tarihsel Gelişim	59
1. Bütçe Hakkının İngiltere'deki Gelişimi	59
2. Bütçe Hakkının ABD'deki Gelişimi	61
3. Bütçe Hakkının Fransa'daki Gelişimi	66
4. Bütçe Hakkının Almanya'daki Gelişimi	68
C. Bütçe Hakkının Unsurları.....	70
1. Bütçenin Onaylanması	70
a. Kamu Gelirlerinin Belirlenmesi	70
b. Kamu Harcama Planlarının Onaylanması	71
2. Bütçe Uygulamalarının Gözetimi.....	72
3. Bütçe Uygulama Sonuçlarının Denetlenmesi	74
II. Farklı Hükümet Sistemlerinde Parlamentoların Bütçe Hakkı	75
A. Başkanlık Sisteminde Parlamentonun Bütçe Hakkı ABD Örneği	77
1. ABD Başkanlık Sisteminde Bütçe Süreci	77
2. ABD Başkanlık Sisteminde Bütçe Hakkının Denge ve Denetimdeki Etkililiği Açısından Değerlendirilmesi.....	83
B. Yarı Başkanlık Sisteminde Parlamentonun Bütçe Hakkı: Fransa Örneği	86
1. Fransa Yarı Başkanlık Sisteminde Bütçe Süreci.....	86
2. Fransa Yarı-Başkanlık Sisteminde Bütçe Hakkının Denge ve Denetimdeki Etkililiği Açısından Değerlendirilmesi	91
C. Parlamenter Sistemde Parlamentonun Bütçe Hakkı: Almanya Örneği	95
1. Almanya Parlamenter Sisteminde Bütçe Süreci.....	95
2. Almanya Parlamenter Sisteminde Bütçe Hakkının Denge ve Denetimdeki Etkililiği Açısından Değerlendirilmesi	100

3. BÖLÜM:

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ VE DENGE VE DENETİMİN BİR GEREĞİ OLARAK BÜTÇE HAKKI

I. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi	103
A. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yürütme.....	108
B. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yasama Organının Oluşumu ve İşleyişi	110
C. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Denge ve Denetimi Sağlayan Araçlar: Kontrol ve Denge Mekanizması	113
1. Meclisin Sahip Olduğu Araçlar	113
a. Bilgi Edinme ve Denetim Yetkisi.....	113
(1) Meclisin Soruşturma Yetkisi	114
(2) Meclis Araştırması.....	115
(3) Yazılı Soru.....	115
(4) Genel Görüşme	116
b. Milletlerarası Andlaşmaların Onaylanmasının Uygun Bulunması.....	117
c. Bütçe Kanunu Onayı	118
2. Cumhurbaşkanının Sahip Olduğu Araçlar	120
a. Kanunları Veto Yetkisi.....	120
b. Üst Derecedeki Kamu Görevlilerinin Atama Yetkisi.....	120
c. Yüksek Mahkeme Yargıçlarını Atama Yetkisi	121
d. Cumhurbaşkanının Kararname Çıkarma Yetkisi	123
e. Cumhurbaşkanının Meclise Mesaj Verme Yetkisi	125
II. Türkiye’de Bütçe Hakkının Tarihsel Gelişimi Ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Bütçe Hakkının Etkililiğinin Değerlendirilmesi	126
A. Türk Parlamento Hukukunda Bütçe Hakkının Tarihsel Gelişimi	126
B. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Bütçe Süreci	131
1. Bütçe Kanun Teklifi ve Bütçe Kanununun Onaylanması	131
2. Bütçe Kanununun Uygulanması	134
3. Bütçe Kanununun Uygulanma Sonrası Denetimi	136
C. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Bütçe Hakkının Denge ve Denetimdeki Etkililiği Açısından Değerlendirilmesi	137
1. Bütçe Hakkının Bütçenin Onaylanma Sürecindeki Etkililiğinin Değerlendirilmesi.....	137
2. Bütçe Hakkının Bütçenin Uygulanma Sürecindeki Etkililiğinin Değerlendirilmesi.....	142
3. Bütçe Hakkının Bütçenin Uygulanma Sonrası Süreçteki Etkililiğinin Değerlendirilmesi.....	143
SONUÇ VE ÖNERİLER.....	147
KAYNAKÇA	153

KISALTMALAR LİSTESİ

<i>AÜHF</i>	Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi
<i>AÜHFD</i>	Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
<i>AYM</i>	Anayasa Mahkemesi
<i>A.y.</i>	Anayasa
<i>bkz</i>	Bakınız
<i>BM</i>	Birleşmiş Milletler
<i>B.No</i>	Başvuru No
<i>CRS</i>	Congress Research Service
<i>CBO</i>	Congressional Budget Office (Kongre Bütçe Ofisi)
<i>Çev.</i>	Çeviren
<i>drl.</i>	Derleyen
<i>E.</i>	Esas
<i>E.T.</i>	Erişim Tarihi
<i>Ed.</i>	Editör
<i>GAO</i>	Government Accountability Office (Hükümet Hesap Verebilirlik Ofisi)
<i>GÜHFD</i>	Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
<i>HSK</i>	Hakimler Savcılar Kurulu
<i>HSYK</i>	Hakimler Savcılar Yüksek Kurulu
<i>IMF</i>	International Monetary Fund

<i>İ.Ü.</i>	İstanbul Üniversitesi
<i>İHAM</i>	İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi
<i>İHFM.</i>	İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası
<i>KİT</i>	Kamu İktisadi Teşebbüsleri
<i>K.T.</i>	Kabul Tarihi
<i>m.</i>	Madde
<i>No.</i>	Numara
<i>OECD</i>	The Organisation for Economic Co-operation and Development
<i>Par.</i>	Paragraf
<i>s.</i>	Sayfa
<i>SBE</i>	Sosyal Bilimler Enstitüsü
<i>SBF</i>	Siyasal Bilgiler Fakültesi
<i>ss.</i>	Sayfalar
<i>T.C.</i>	Türkiye Cumhuriyeti
<i>TBB</i>	Türkiye Barolar Birliği
<i>TBMM</i>	Türkiye Büyük Millet Meclisi
<i>Vol.</i>	Volume
<i>Yay.</i>	Yayıncılık

GİRİŞ

“Devlet” sözcüğünün anlamının yerleşmesi ve sözcüğün halka yayılmasının başlangıcı *Machieveli*'ye dayandırılır. Ancak siyasi dil dağarcığına ondan önce girmiştir.¹ *Schmitt*'e göre devlet, 16. yüzyıldan 20. yüzyıla uzanan dönemde siyasi birliğin her şeye hükmettiği düzen kavramına karşılık gelir. Devletin başlangıç noktası 16. yüzyılın ikinci yarısıdır.² Fransa'da devlet ve egemenlik kavramları ilk belirleyici biçimlerine kavuşmasıyla “egemen devletin” özgül nitelikteki örgütlenme biçimi, Avrupa uluslarının bilinçlerinde yer edinmiştir. Gelecek yüzyılların düşünme tarzı için siyasi birliğin tek olağan görünüm biçimi devlet olarak görülmeye başlanmıştır.³

Modern anlamda devlet, kamu harcamaları ile finanse edilen toplum yaşamının örgütlenmesi için insanların başvurdukları kamu kurumlarına karşılık gelir. Devlet, polis, sosyal güvenlik sistemi, yargı, ordu vb. kurumları kapsar.⁴ Bütün bu siyasi teşkilatlanma ile özdeş olan siyasal toplum (devlet) farklı dönemlerde farklı şekillerde teşkilatlanmıştır.⁵ Devlet, belli bir toprak parçasında ve belli bir topluluk (yurttaşlar ya da uyruklar) üzerinde teşkilatlı bir zorlama gücüne sahip kurum olarak da tarif edilebilir.⁶ Sanayileşmiş batılı ülkelerin çoğu liberal demokratik nitelik taşır. Devletin tanımına ilişkin görüşlerde bilimsel alanda liberal devlet teorisi ana çizgiyi belirler.⁷

¹ Devlet sözcüğü ile ilgili daha fazla bilgi için bkz. Alessandro Passerin D'entreves, “*1. Devlet Yeni Bir Sözcük*”, Başak Baysal (Çev.), içinde: **Devlet Kuramı**, Cemal Bali Akal (drl.), 5. Baskı, Ankara: Dost Yay., 2018, s. 195.

² Carl Schmitt, “*Somut ve Çağa Bağlı Bir Kavram Olarak Devlet*”, Bertil Emrah Oder (Çev.), içinde: **Devlet Kuramı**, Cemal Bali Akal (drl.), 5. Bası, Ankara: Dost Yay., 2018, s. 245.

³ Schmitt, s. 245-246, Schmitt bu durumu şu şekilde eleştirmiştir: “*Devletin*” tüm halklar ve zamanlar için geçerli genel bir kavram olmadığı; tersine tarihi, belirli bir döneme bağlı somut bir kavram olduğu ve “devlet” sözcüğünü kendi döneminin tipik oluşumları dışındaki zaman ve durumlara aktarmanı yanlış olduğu- aldatmaca dememek için bu ifadeyi kullanıyorum- bilincini uyandırmalıdır.” Schmitt, s. 252.

⁴ Andrew Heywood, **Siyaset Teorisine Giriş**, Hızır Murat Köse (Çev.), 4. Baskı, İstanbul: Küre Yay., 2012, s. 92.

⁵ Yaşadığımız çağda Duverger'in Global Toplum sınıflandırmasındaki Ulus devletler etkindir. Ayrıntılı bilgi için bkz: Maurice Duverger, **Siyaset Sosyolojisi**, Şirin Tekeli (Çev.), 9. Baskı, İstanbul: Varlık Yay., 2011, s. 32. Günümüz Ulus devletleri batılı rejimlerle (kapitalist ve liberal) komünist rejimler (sosyalist ve otoriter) ve otoriter kapitalist rejimler (burada da faşizmin türleri, askeri diktatörlükler ve arkaik krallıklar arasında ayrıma gidilebilir.) Duverger, s. 36.

⁶ Erdoğan Teziç, **Anayasa Hukuku**, 20. Baskı, Ankara: Beta Yay., 2016, s. 131.

⁷ Heywood, **Siyaset Teorisine Giriş** s. 95.

Demokratik bir yönetim biçimini benimseyen siyasal toplumlarda halkın⁸ yönetimi esastır. Liberal demokratik devletler; anayasal yönetim, temel kurumlar arasında erkler ayrılığı, seçim, serbest parti sistemi, baskı grupları, sivil toplum örgütleri, bireysel ve sivil özgürlüklerin korunması özellikleri ile tanımlanır.⁹

Devlet, tarafsız devletten sosyal refah devletine geçişle, iktisat, eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik gibi alanlarda faaliyetlerde bulunarak sosyal alanda da etkili olmaya başlamıştır.¹⁰ Sosyal refahı sağlamak amacıyla sosyal güvenlik sistemi, sağlık hizmeti ve kamusal eğitim gibi kurumlar oluşturulması devletin sosyal devlet niteliğine işaret eder.¹¹

Devlet, bir ülkenin sahip olduğu ekonomik kaynakların bütününden pay alarak kaynak kullanır ve faaliyetleri ile ekonomide etki gösterir. Devlet, devlet sıfatına sahip olmasından kaynaklanan yasa yapma ya da egemenlik gücüne sahip olduğu için hanehalkı ve şirketler gibi ekonomik birimlerden farklıdır. Ayrıca diğer ekonomik birimler, birimsel fayda sağlamayı amaçlarken devlet toplumsal faydayı arttırmayı amaçlar.¹² Devlet elde ettiği kamusal gelirleri toplumun siyasal süreçle ilettiği tercihleri bütçe yoluyla realize ederek kamu ihtiyaçları ve toplumun ihtiyaçlarını karşılamak için kullanır.¹³ Burada bahsedilen siyasal süreci anlamak ve demokratik bir devlette bütçenin denge ve denetimdeki rolünü anlamak amacıyla *Easton*'un siyasal sistem analizi modelinden¹⁴ yardım alınacaktır.

⁸ Demokrasilerde halk terimi Yunan Polis'inde "demos"tu, yani kolektif bir organ olarak hemen orada etkinlik gösteren birbirine sıkıca kenetlenmiş, küçük bir topluluktur. Ama siyasal toplum büyüdükçe, somut bir topluluğu halk kavramıyla gösterme olanağı azalmıştır. Korporatif yapıların ve loncalı yaşam anlayışının çökmesi ve bir kimsenin yaşamının onun önceden buyurulmuş durumuna uygun olmasını gerekli gören Thomistik ilkenin reddedilmesi ile halk git gide toplum haline gelmeye başlamış ve bir topluluk olma halinden uzaklaşmıştır. Bugün halk kavramı şekilsiz bir yığıcı, çok dağınık, parçalanmış ve sonuçta normları gevşemiş veya kalkmış anomik (normsuz) bir toplumu temsil etmektedir. Bu hususta bkz: Givonni Sartori, **Demokrasi Teorisine Geri Dönüş**, Tunçer Karamustafaoğlu ve Mehmet Turhan (Çev.), Ankara: Yetkin Yay., 1996, s. 27.

⁹ Heywood, **Siyaset Teorisine Giriş**, s. 95.

¹⁰ Selda Aydın ve Eren Çaşkurlu, **Kamu Maliyesi**, 2. Baskı, Ankara: Gazi Kitapevi, 2013, s. 183.

¹¹ Heywood, **Siyaset Teorisine Giriş**, s. 373.

¹² Aydın ve Çaşkurlu, s. 66-67.

¹³ Aydın ve Çaşkurlu, s. 103-104

¹⁴ Modeller, kavramlar ve teoriler gibi siyasi analizin araçlarıdır. Kavramsal modeller hiçbir biçimde bir nesneye benzeme zorunluluğu yoktur. Kafa karıştırıcı ve dağınık bir olguları yığıcı olarak görülen olgulara anlam yüklenerek oluşturulan analitik araçlardır. Andrew Heywood, **Siyaset**, Bekir Berat Özipek (Çev.), <http://www.libertedownload.com/Ornek/Siyaset.pdf>, (E.T. 27.07.19), s. 39.

Siyasal bilimciler, genellikle sistemin yapısı ve temel aktörleri olan karar alma mekanizmalarının inceleme tutumundayken; *Easton* bu tutumlardan uzaklaşarak bütün bir siyasi süreci açıklama iddiasına girişmiştir.¹⁵ *Easton*, siyasi sistemi kapalı devre halinde işleyen bir sibernetik modele benzeterek siyasi sistem modelini oluşturmuştur.¹⁶ *Easton* bu modeli tasarlariken siyasi sistem ile çevre (halk) arasındaki ilişkiden yola çıkmıştır.

Siyasal sistemle çevre ilişkisi “girdi” ve “çıkıtı” şeklinde iki öge ile açıklanmaktadır. Girdiler, siyasi sisteme itici güç veren genel toplumun destek ve talepleridir. Taleplere ücretlilerin asgari ücretin arttırılması, öğrenci ve öğretim üyelerinin üniversitelere ayrılan kaynaklarının arttırılması, azınlık ve bireylerin haklarına daha fazla güvence sağlanması istemesini örnek verilebilir.¹⁷ Destekler ise toplumun vergi ödeyerek, bağlılık sunarak, düşünce özgürlüğü ya da siyasi çoğulculuk gibi değerleri benimseyip kamusal hayata katılmaya istekli davranarak siyasi sisteme katkıda bulunması anlamına gelir.¹⁸

Çıktılar, sistemin girdilere cevabı şeklinde çevreye gösterdiği tepkiyi dile getirirler. Siyasa oluşturma, vergi koyma, kanun yapma, kamu fonları tahsis etme gibi hükümet kararları ve faaliyetleri çıktılara örnek olarak verilebilir. Çevrede bir tepkime yaratan çıktılar yeni girdilerin doğmasına neden olur.¹⁹ *Easton*'un sisteminin en çok çalışılmış kısmı taleplerin sistemin kapasitesine göre uyarlanmasını incelediği bölümdür. Siyasi partiler ve çıkar grupları *Easton* modelinde siyasi sisteme girdi akışını düzenlemektir ve “kapıcı” ya da “bekçi” olarak tasvir edilirler. Kavramsal modeller açıklamaya çalıştıkları gerçekliğin basitleştirmesini sağlayan aygıtlar olsalar da güvenilir bilgiyi veremeyebilir. Örneğin *Easton* modelinde bahsedilen siyasi partiler ve baskı gruplarının uygulamada daha farklı işlevleri de vardır.²⁰

Easton'un siyasi sistem modelinin yansımalarını en iyi şekilde liberal demokrasilerde görmekteyiz. Liberal demokrasilerde, yönetenler ile yönetilenler

¹⁵ Duverger, s. 234; Heywood, **Siyaset**, s. 40.

¹⁶ Duverger, s. 234.

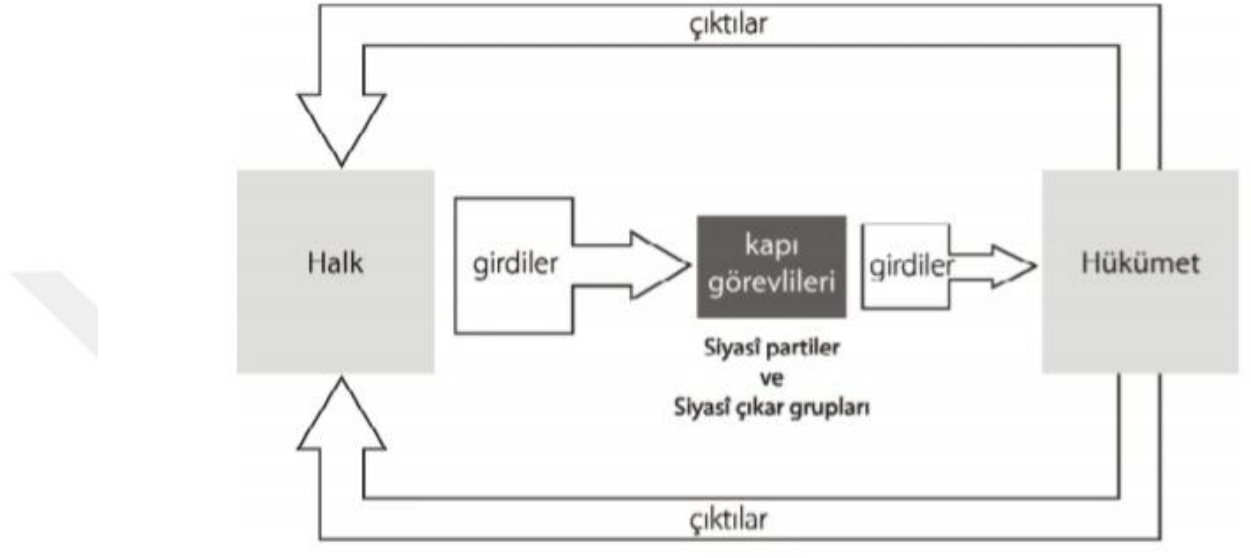
¹⁷ Duverger, s. 235; Heywood, **Siyaset**, s. 40.

¹⁸ Duverger, s. 236; Heywood, **Siyaset**, s. 40.

¹⁹ Duverger, s. 234; Heywood, **Siyaset**, s. 40.

²⁰ Duverger, s. 235; Heywood, **Siyaset**, s. 41.

arasında çeşitli iletişim kanalları kurulmuştur ve halkın tercihlerine cevap verebilecek politikalar ortaya koyabilen siyasetçiler başarılı olmuştur. Siyasetçiler kendi kariyerlerini düşünen kişiler olsa da seçim kazanabilmek amacıyla seçmen baskısına cevap vermek durumundadır.²¹



Şekil: 1.1. (Andrew Heywood, *Siyaset*, (Ed.) Buğra Kalkan, s. 40.)

Geleneksel yaklaşımlar devlet mekanizmasına yoğunlaşmış devletin kurumsal yapısı ve anayasal kurallarını incelemesine karşılık *Easton*'un sistem analizi devlet ve toplum arasındaki karmaşık ilişkileri göz önüne alarak bütünsel bir bakış açısını yakalamıştır. Parçalara bakmak yerine kapsamlı bir bakış açısıyla devletin kurumlarının ötesine giderek devletin yönetilenlerle ilişkiye girdiği tüm süreç, ilişki ve kuralların anlaşılmasına katkı sağlamıştır.²²

Easton'un kapalı devre benzetmesinden yola çıkarsak bu sistemin çalışmasını sağlayan enerji kaynağını (kamu gelirlerini) devletin egemenlik gücüne dayanarak elde ettiği kamu gelirleri -vergi, resim, harç, parafiskal gelirler (vergi benzeri gelirler)- oluşturur.²³ Yani siyasal sistem içerisinde devletin girdilere vermiş olduğu cevaplar olan

²¹ Heywood, *Siyaset Teorisine Giriş*, s. 90.

²² Heywood, *Siyaset Teorisine Giriş* s. 89.

²³ Aydın ve Çaşkurulu, s. 195. Devletin egemenlik gücüne dayanmadan elde ettiği kamu gelirleri de vardır. Bunlar; Mülk gelirleri (devletin elinde gayrimenkullerin satışından veya kiralanmasından elde edilen

siyasa oluşturma, kanun yapma, kamu fonu tahsis etme gibi faaliyetleri sonucunda yapılan kamu harcamalarının kaynağı kamusal gelirler oluşturur.

Yukarıda bahsetmiş olduğumuz *Easton*'un siyasal sistem modelindeki girdiler siyasi partiler ve sivil toplum örgütleri tarafından veya çeşitli demokratik yollarla devlete iletilir. Girdilerin çıktılarına dönüşmesi ve çıktıların hayata geçirilmesi safhasında rol oynayan kamu kurumlarına gerekli harcamaları yapması için devletin kaynaklarının dağıtımını ise bütçe ile yapılır. Bütçe yasama meclisleri tarafından çıkartılan bir mali yılda öngörülen gelir ve giderleri gösteren ve bu öngörülerin uygulanmasına izin ve yetki veren kanun metnini ifade eder.²⁴ Halk tarihsel süreç içerisinde vermiş olduğu verginin ve harcın devlet tarafından hangi hizmetlere harcandığının takibi ve hangi hizmetlerde harcanması konusundaki telkinini yapma hakkını temsil kurumunun ortaya çıkmasıyla elde etmiştir. Bu husus halkın bütçe hakkı (power of the purse) olarak adlandırılır. Halk seçimler yoluyla parlamentodaki temsilcileri yetkilendirerek bütçe hakkını kullanır. Bütçe hakkı kapsamına daha sonraları yasama meclislerinin bütçe kanununun uygulanmasının denetimi ve uygulama sonuçlarının denetimi yapma yetkisi de girmiştir.²⁵

Temsili demokrasilerde, halkın seçmiş olduğu vekillerden oluşan yasama meclisleri bütçe hakkını kullanarak devletin kaynaklarının nasıl nerede hangi ölçüde harcanacağı konusunda karar alır. Halkı temsil gücüne sahip olan yasama meclislerinin bütçe hakkını etkin olarak kullanması denge ve denetimin sağlanması katkı sağlar.

Bu çalışmada, denge ve denetim kavramı sadece yasama, yürütme ve yargı arasındaki ilişkilerle sınırlı tutulmayacaktır. Medya, sivil toplum örgütleri, siyasi partiler, baskı gruplar da katılımcı ve çoğulcu demokrasinin gereği olan unsurlar da birinci bölümde denge ve denetimi sağlayan diğer faktörler ve kurumlar olarak ele alınacaktır.

gelirler), Teşebbüs gelirleri (mali monopoller, döner sermaye işletmeleri ve fonlar), Zorunlu olmayan borçlar, Aydın ve Çaşkurlu, s. 199.

²⁴ Aydın ve Çaşkurlu, s. 247.

²⁵ Aydın ve Çaşkurlu, s. 248.

Çalışmanın amacı; cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bütçe hakkının denge ve denetimi sağlamadaki rolünü ele almak ve çeşitli hükümet sistemlerinde bütçe hakkının denge ve denetimi sağlamada nasıl roller aldığını tespit edip karşılaştırma yapmaktır. Yapılan karşılaştırma sonucu cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bütçe hakkının denge ve denetimde etkililiğini arttırmak için ne gibi çözüm önerileri sunulabileceği belirlenecektir.

Çalışmanın birinci bölümde denge ve denetimden ne anlaşılması gerektiği konusunda kafa yorularak denge ve denetime ilişkin ayrıntılı açıklamalar yapılacaktır. Genel olarak denge ve denetime ilişkin yapılan açıklamalar, denge ve denetimi sağlayan kurumlar ve faktörler başlığı altında incelenecektir. Bu başlığın altında önce anayasal denge ve denetimi sağlayan kurumlar ve faktörler incelenecektir. İkinci alt başlık olarak denge ve denetimi sağlayan diğer faktörler ve kurumlar başlığı ele alınacaktır.

Anayasal denge ve denetimi sağlayan kurumlar ve faktörlerden en önemlilerinden biri olan erkler ayrılığı ilkesidir. Erkler ayrılığı ilkesine dayalı hükümet sistemlerinde denge ve denetim unsurları birbirinden farklılaşır. Başkanlık sistemlerinde denge ve denetim ancak erkler arası kontrol ve denge (check and balance) sistemi ile gerçekleşir. Bu husus gözetilerek birinci bölümün ikinci kısmında başkanlık sisteminin genel özelliklerinden bahsedilip başkanlık sistemindeki kontrol ve denge mekanizması ele alınacaktır. Başkanlık sistemindeki denge ve denetime dair yapılan açıklamalar üçüncü bölümdeki Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemindeki denge ve denetime dair yapılan açıklamaların alt yapısını oluşturacaktır ve karşılaştırma yapılmasını mümkün kılacaktır.

İkinci bölüm “Denge Ve Denetim Aracı Olarak Bütçe Hakkı” başlığı altında ele alınmıştır. İkinci bölümün birinci kısmında bütçe hakkının tanımı, unsurları ve tarihsel gelişimi ele alınacaktır. İkinci kısmında ise farklı hükümet sistemleri açısından örnekler üzerinden bütçe hakkına ilişkin değerlendirmeler yapılacaktır. Böylece cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bütçe hakkına ilişkin yapılan değerlendirmeler ile karşılaştırma yapılmasına olanak sağlanacaktır. Farklı ülke hükümet sistemleri üzerinde değerlendirme yapılırken, ABD başkanlık sistemi, Fransa yarı başkanlık sistemi ve Almanya parlamenter sistemi örneklerinden yararlanılacaktır.

İlgili sistemlerde bütçe hakkına ilişkin değerlendirmeler yapılırken öncelikle bütçe süreçleri açıklanacaktır. Bütçe süreçlerinin incelenmesi ile yasama ve yürütmenin bu süreçteki rollerinin ne olduğu ve karşılıklı olarak hangi araçlara ve yetkilere sahip olduklarının belirlenmesi amaçlanmıştır. Bütçe sürecine ilişkin değerlendirmelerde yasamanın süreçteki etkinliğini sağlayan dinamikler tespit edilip değerlendirmeler yapılacaktır. Değerlendirmeler yapılırken bütçenin belirlenmesi ve onaylanmasına ilişkin bütçe onayının denge ve denetime etkisi öncelikle ele alınacaktır. Sonrasında bütçe sürecinde yasamanın yürütme karşısında hangi olanaklara sahip olması gerektiği denge ve denetimde bunların nasıl rol aldığı ele alınacaktır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi²⁶, Türkiye’de 2017 Anayasa değişiklikleri ile uygulanmaya başlanmıştır. Başkanlık sisteminin doktrinde yapılan esnek tanımların benimsenip Cumhurbaşkanının yürütmeye hakim olması ve halkın oyuyla seçilmesi, Cumhurbaşkanı ve TBMM için ayrı seçimlere gidilmesi gibi özelliklerden yola çıkarak cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi bu çalışmada başkanlık sistemi olarak değerlendirilmiştir. Üçüncü bölümde öncelikle cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine ilişkin açıklamalar yapılacaktır. Ayrıca bu bölümde cumhurbaşkanlığı hükümet sistemindeki denge ve denetim unsurları da yer alacaktır.

Üçüncü bölümün ikinci kısmında ilk olarak Türkiye’de bütçe hakkının tarihsel gelişimi açıklanacaktır. Ardından cumhurbaşkanlığı hükümet sistemindeki bütçe süreci açıklandıktan sonra bütçe hakkına ilişkin değerlendirmeler yapılacaktır. Bütçe hakkına ilişkin değerlendirmeler ikinci bölümde ele alınacak olan farklı hükümet sistemlerindeki bütçe hakkının denge ve denetimi sağlamada kullandığı araçlar dikkate alınarak yapılacaktır. Karşılaştırmalar sonucunda denge ve denetimi sağlamada Türkiye’de bütçe hakkının etkililiğinin artırılmasına yönelik sonuç bölümünde önerilere yer verilmiştir.

²⁶ Erklerin birbirinden ayrılma biçimine göre sınıflandırılan yönetimlere “*hükümet sistemleri*” veya erkler ayrılığına göre “*siyasal rejimler*” adı verilir. İbrahim Kaboğlu, **Anayasa ve Toplum**, Ankara: İletişim Yay., 2000, s. 132. Bu çalışmada hükümet sistemi terimi kullanılacaktır.

1. BÖLÜM:

SİYASİ İKTİDARIN DENGELENMESİ VE DENETLENMESİ

SORUNU VE BAŞKANLIK SİSTEMİ

I. Genel Olarak Denge ve Denetimi Sağlayan Kurumlar ve Faktörler

A. Anayasal Denge ve Denetimin Kuramsal Çerçevesi

Devlet açısından istikrar ve etkinliğin sağlanması; toplum açısından huzur ve güvenin sağlanması amacıyla anayasal sistemlerde güçler arasında denge ve denetim mekanizmasının oluşturulması yoluna gidilmiştir. Anayasal sistemdeki denge ve denetim unsurları ile temel bir ilke arasında ilişki kurulacak olursa bu ilke “anayasalcılık”²⁷ olmalıdır. Anayasalcılık, 17. ve 18. yüzyıllarda liberal hukukçular ve siyaset bilimciler tarafından teorize edilmiştir.²⁸ Anayasalcılık, yazarlar tarafından kısaca sınırlı hükümet veya sınırlı devlet olarak tanımlanmıştır. Anayasal devlette siyasal iktidarın bireylerin belirli bir özel alanına müdahale edemeyeceği düşüncesi vardır. Devletin erkleri, bu erklerin birbirleriyle olan ilişkileri ve işlevleri anayasalarca düzenlenmiştir.²⁹ Anayasalcılık anlayışı devleti sınırlama amacına ulaşmak için iktidarın yasama, yürütme ve yargı organlarına bölüşümü anlamına gelen erkler ayrılığı ilkesini temel almıştır.

1789 Fransız Devrimi döneminde Anayasa, devletin statüsünü belirleme aracı olmanın yanında devlet içinde iktidarı ve toplum içinde devlet iktidarını sınırlayan bir belge olarak değerlendirilmiştir.³⁰ Anayasanın buradaki ikinci anlamı 1786 İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesinin 16. maddesindeki, “*insan haklarının sağlanmadığı ve erkler ayrılığının belirlenmediği toplumlar asla anayasaya sahip değildir*” şeklindeki ifadeye karşılık gelir.³¹ Denge ve denetim konusu bildirgenin bu hükmünde açıkça dile

²⁷ Doktrinde “Constitutionalism” teriminin karşılığının anayasalcılık terimi olduğu tespiti yapılmıştır. Doğru bir kullanım olduğunu düşünerek “anayasalcılık” terimini kullanılacaktır. Ergun Özbudun, **Anayasalcılık ve Demokrasi**, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yay., 2015, s. 3; James R. May and Erin Daly, **Dünyada Çevresel Anayasalcılık**, (Çev.) Tolga Şirin ve N. Umut Orcan, Ekoloji Kolektifi Derneği, Ankara: Sena Ofset Ambalaj Matbaacılık, 2018, s. 6. (Çevirmenin notunda bu husus vurgulanmıştır.)

²⁸ Mustafa Erdoğan, **Anayasal Demokrasi**, Ankara: Siyasal Kitapevi, 2017, s. 14.

²⁹ Mehmet Turhan, **Anayasal Devlet**, Ankara: Gündoğan Yay., 1997, s. 9.

³⁰ Teziç, s. 161.

³¹ Turhan, s. 13.

getirilmiştir. Buradan yola çıkarak “denge ve denetim”in tanımı şöyle yapılabilir; “*Bireylerin özgürlükleri ile devletin otoritesi arasında denge; devlet fonksiyonlarının kendi aralarındaki denge ve bunların denetimi şeklinde ikili bir denklem.*”³²

Erkler ayrılığı teorisindeki erkler, egemenliğin üç görünümü olan devletin yasama, yürütme ve yargı yetkisine karşılık gelmektedir. Bu üç fonksiyon millete ait olmalıdır. Temsil teorilerine göre, egemenliğin millete aidiyeti temsil sayesinde sağlanabilecektir. Yasama yetkisinin halkı temsilen ve halkın seçtiği bir meclis tarafından kullanılması, yürütme yetkisinin ya doğrudan veya meclis üzerinden dolaylı biçimde yine temsilcilerce kullanılması, yargı yetkisinin de dolaylı olarak yine halka dayanması durumunda temsil yoluyla demokrasi gerçekleştirilecektir.³³

Anayasal denge ve denetimi sağlamak amacıyla erkler ayrılığı teorisinin yanı sıra katı anayasa sistemi, çift meclis sistemi, kanunların anayasaya uygunluğunun yargısal denetimi gibi birçok anayasal (hukuki) tedbir ve kurumlar zamanla oluşturulmuştur. Bu anayasal tedbir ve kurumlar aşağıda alt başlıklar halinde ele alınacaktır. Maddi anlamda anayasa kuralı olarak görülen ve devlet teşkilatının işleyişine büyük etkiye bulunan seçim sistemleri ve parti sistemlerinin denge ve denetim üzerindeki etkileri de seçimler başlığı altında ele alınacaktır. Son olarak yargı erkinin denetim yetkisinin denge ve denetimdeki etkisi üzerinde durulacaktır.

1. Erkler Ayrılığı İlkesi ve Denge ve Denetim Mekanizması

Anayasalcılık sınırlı devlet hedefini, devletin hukuki fonksiyonlarının ayrılmasına dayanan bir iktidar bölüşümüne karşılık gelen erkler ayrılığı teorisini temel olarak gerçekleştirmeyi amaçlamıştır. Erkler ayrılığı teorisi Locke ve Montesquieu'nun görüşlerine dayanır.³⁴ Modern anlamda erkler ayrılığının tanımını *Montesquieu*'da görülür. *Montesquieu*, “Kanunların Ruhu Hakkında” adlı eserinde “*yasama kuvvetiyle yürütme kuvveti aynı kişi ya da yüksek dereceli memurlardan oluşan tek bir kurum*

³² Didem Yılmaz, “*Anayasada Denge ve Denetim Ne Anlama Gelmektedir?*”, içinde: **Türkiye'nin Anayasa Gündemi (27 Uzman; 66 Soru-Yanıt)**, İbrahim Kaboğlu (drl.), İstanbul: İletişim Yay., 2016, s. 27.

³³ Osman Can, “*Başkanlık Sistemi Hakkında Birkaç Not*”, Yeni Türkiye Dergisi, Yıl 9, Sayı 51, 2013, s.175

³⁴ Özbudun, **Anayasalcılık ve Demokrasi**, s.14.

*bünyesinde birleşirse özgürlük yok demektir. Aynı şekilde yargılama gücü, yasama ve yürütme gücünden ayrı olmazsa yine özgürlük yok demektir. Bu üç güç, aynı kişinin veyahut önde gelenlerden veya asillerden veya asillerden veya haktan oluşan aynı kurumun elinde olursa her şey mahvolur*³⁵ diyerek devlet içinde kuvvetlerin ayrılması gerekliliğine vurgu yapmıştır. *Montesquieu* sınırlı bir devletin nasıl olacağını formülünü verirken İngiltere sistemini örnek vermiştir. Ona göre İngiltere’de iktidarın devlet organları arasında dağılmasıyla ülke siyasi bakımdan özgür hale gelmiştir. Farklı işlevleri yerine getiren her bir organın farklı toplumsal güçlerin temsilcisi olması da siyasal özgürlüğün korunmasında etkilidir.³⁶ Ancak doktrinde *Montesquieu*, İngiltere’nin o dönemde veya daha sonra onun anlattığı anlamda bir erkler ayrılığının uygulanmadığı iddiaları ile eleştirilmiştir.³⁷ *Montesquieu* eserinde belki de İngiltere örneği üzerinden devletin nasıl olması gerektiği konusundaki kendi düşüncesini açıklamak istemiştir.

ABD Anayasası’nın hazırlanma aşamasında Devletin erklerinin yasama, yürütme ve yargı şeklinde kollara ayrılması fikrini Anayasanın hazırlanmasında görev alan *Vali Morris* ve diğer bazı delegelere *John Locke* ve *Montesquieu*’nun eserleri aşılacaktır.³⁸ 1748’de *Montesquieu*’ya kurucu babalar tarafından “bu konuda her zaman danışılan ve alıntılanan kâhin” olarak saygı duyulmuştur.³⁹

Hükümet sistemleri erkler ayrılığı ve erkler birliği ilkelerine göre iki farklı şekilde sınıflandırılır. Yasama ve yürütme organlarından biri devlet yetkilerine sahip olması durumunda erklerin birliğinden söz edilir. Sistemler, bu yetkilere yasamanın sahip olması durumunda “meclis hükümeti sistemi”, yürütmenin sahip olması durumunda “otokrasi” şeklinde adlandırılır. Erklerin arasındaki ilişkinin yoğunluğuna göre erkler ayrılığı sistemleri sert bir şekilde ayrılmışsa aynı zamanda yasama ve

³⁵ Montesquieu, **Kanunların Ruhu Üzerine**, Berna Günen (Çev.), İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yay., 2017, s. 199.

³⁶ Erdoğan, s. 25.

³⁷ Turhan, s. 26; Christopher John Kemp “*Madison, Montesquieu and the Separation of Powers Conference Paper*”, 2010

https://www.researchgate.net/publication/270286063_Madison_Montesquieu_and_the_Separation_of_Powers (E. T. 30.10.2018), s. 1.

³⁸ Amerika Birleşik Devletleri - Dışişleri Bakanlığı, **Halk Tarafından Kurulan Bir Hükümet**, Marmara Üniversitesi, 1966, s. 9.

³⁹ Kemp, s. 1.

yürütme kuvvetleri arasındaki ilişkiler sınırlı ise “başkanlık sistemi”; yumuşak bir şekilde ayrılmış ve yasama ve yürütme kuvvetleri arasındaki ilişkiler yoğun ise “parlamentar sistem”den bahsedilir. Yasama ve yürütmenin birbirinden ayrı olmasının yanı sıra yürütme içinde devlet başkanına verilen yetkiler fazla olması durumunda “yarı başkanlık sistemi”nden söz edilir.⁴⁰

Erkler ayrılığı teorisi bir devlette yasama, yürütme ve yargı şeklinde üç ayrı erkin bulunduğunu ve bunların birbirinden bağımsız olan üç ayrı devlet organına verilmesi gerektiğini savunur.⁴¹ Erkler ayrılığı siyasi bir ilke olup ancak siyasi fonksiyonlarda uygulama bulmaktadır. Yargı kuvveti siyasi bir erk olmadığı için hükümet sistemlerinin tasnifinde değerlendirme kapsamına alınmamıştır. Yargılama bağımsızlık güvencesi içinde ve tarafsızlık temelinde, hukuki gerçeği ortaya koyma faaliyetidir.⁴² Bu durumda yargı, siyaset yürüten bir organ olmayıp olağan adli uyumsuzlukları çözme fonksiyonunun yanında siyasi faaliyeti gerçekleştiren organları denetleyen bir erk olarak değerlendirilir.⁴³ Hukuk devleti ilkesi gereği bu üç erk de hukuka uygun hareket etmelidir. Aynı zamanda hukuk devletinin temel unsuru kural olarak devletin bütün işlemlerinin yargı denetimine tabi olmasıdır.⁴⁴ “Hukuk devleti” ve “erkler ayrılığı” ilkeleri, siyasi iktidarın “hukuk kurallarıyla” ve “bölünerek” sınırlandırılmasını öngören “anayasalcılık” kavramının iki boyutunu oluşturur.⁴⁵ Yargının yasama ve yürütme üzerindeki denetim fonksiyonu aşağıdaki alt başlıklarda ayrıca değerlendirilecektir.

Erkler ayrılığı sistemlerinden olan başkanlık sisteminde denge ve denetim, kontrol ve denge (check and balance) sisteminin kurulması ile mümkündür. Başkanlık sisteminin menşei olan ABD’nin 1787 yılında yapılan Anayasası’nda erkler ayrılığı saf şekliyle ifade bulmamıştır. Anayasada erkler ayrılığı ile “kontrol ve denge” ilkelerinin

⁴⁰ Bu yöndeki değerlendirmeler için bkz: Hasan Tunç ve Bülent Yavuz, “*Avantaj ve Dezavantajlarıyla Başkanlık Sistemi*”, TBB Dergisi, Sayı 81, (<http://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2009-81-492> , 12.02.2018), Serap Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme*, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yay., 2017, s. 2.

⁴¹ Kemal Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, Cilt 1, Bursa: Ekin Kitapevi, 2011, s. 538.

⁴² Teziç, s. 489.

⁴³ Levent Gönenç, *Siyasi İktidarın Denetlenmesi- Dengelemesi ve Yargı*, 2. Baskı, Ankara: Adalet Yay., 2015, s. 36.

⁴⁴ Özbudun, *Anayasalcılık ve Demokrasi*, s. 59.

⁴⁵ Gönenç, s. 36.

birbirlerini tamamlamaları söz konusudur. ABD kurucu babaları saf erkler ayrılığının sınırlı bir devleti yaratmakta yeterli olmayacağını düşünerek her erkin diğer erkler üzerinde etkili olabileceği “checks and balances” sistemi oluşturmuşlardır.⁴⁶ Madison devlet üzerinde asıl kontrolün devletin halka dayandırılması olduğunu ancak geçmiş tecrübelerin, yardımcı tedbirleri de gerektirdiğini söylemiştir.⁴⁷ Yardımcı tedbirlerin, kontrol ve denge sisteminin, amaçlarından biri de devletin erklerinin kendi anayasal yetkilerini aşmasının nasıl önlenilebileceğine çözüm bulmaktır.⁴⁸ Aynı zamanda erklerin birbirlerini frenleyecek şekilde düzenlenmesi her erkin özel menfaatlerini kamu hakları üzerinde bekçilik etmesini sağlamaktır.⁴⁹ Başkanlık sistemi ile ilgili bölümde kontrol ve dengenin hangi araçlarla nasıl sağlandığı konusu üzerinde durulacağı için burada ayrıntıya girilmeyecektir.⁵⁰

Erkler ayrılığı sistemlerinden bir diğeri olan parlamenter sistemde erkler arası denge denetim çeşitli yollarla sağlanır. Yürütme, yasama erkinin içinden çıkar. Parlamento çoğunuluğu hükümeti belirler. Parlamento oluşturulan hükümeti soru, meclis araştırması, meclis soruşturması, genel görüşme gibi anayasal araçlarla her zaman denetleyebilecektir.⁵¹ Yürütmenin icrai kanadı olan hükümeti gensoru ile düşürme yetkisine sahip yasama organına karşı yürütmenin devlet başkanı kanadı da yasama organının feshetme yetkisine sahiptir. Aynı zamanda parlamenter sistemde yürütme erki kullanan birden fazla organ olduğu için “erkler içi denge”den de bahsedilebilir. Yani yürütmenin sorumlu kanadı olan Bakanlar Kurulu ile sorumsuz kanadı olan devlet başkanı arasında da denge kurulması gerekir.⁵² Devlet başkanının hükümetin aşırılıklarını dengeleme, siyaseti ılımlaştırıcı etkisi ile siyasi tıkanıklıkların önüne geçtiği de söylenebilir.⁵³

⁴⁶ Özbudun, **Anayasalcılık ve Demokrasi**, s. 16.

⁴⁷ Madison, Federalist Paper No: 51, İçinde; Ralph H. Gabriel, **Hamilton Madison ve Jay Anayasa Üzerine Düşünceler Federalist’lerin Makalelerinden Seçmeler**, Mümtaz Soysal (Çev.), Siyasal İlimler Serisi: 3, Yenilik Yay., 1962, s. 28.

⁴⁸ Özbudun, **Anayasalcılık ve Demokrasi**, s. 16.

⁴⁹ Madison, Federalist Paper No: 5, Gabriel, s. 28.

⁵⁰ Bu husus çalışmanın 43. sayfasında “Başkanlık Sisteminde Denge ve Denetimi Sağlayan Araçlar: Kontrol ve Denge Mekanizması” başlığı altında ele alınmıştır.

⁵¹ Gönenç, s. 74.

⁵² Abdullah Sezer, Emrah Kırıt ve Oya Boyar, **Hukuk Devleti**, İstanbul: Atra Matbaacılık, 2003, s. 31.

⁵³ Bülent Yavuz, “**Hükümet Sistemi Seçeneklerinde Denge ve Denetleme Mekanizmaları, Denge ve Denetleme Ağı**”, Demokrasi Barometresi Analiz Raporu No 3,

Erkler birliği sistemlerinde de bir denge ve denetim işleyişı mevcuttur. Yasama ve yürütme arasında erkler birliğinin mevcut olduğu meclis hükümeti modelinin uygulandığı İsviçre’de oydaşmacı demokrasi modeli uygulanmaktadır. Bu model önemli partilerin tamamı ya da büyük bir kısmı geniş koalisyon hükümeti içinde yürütme gücünü paylaşmasını gerektirmektedir. İsviçre’nin yedi üyeli ulusal yürütme organı Federal Konsey bu tip geniş bir koalisyonun önemli bir örneğini sunar.⁵⁴ Federal Konsey ile Federal Meclis arasındaki ilişkilerde güvenoyu isteği, gensoru ve siyasi sorumluluk gibi parlamenter rejime özgü olan kurumların hiçbirisi yoktur. Yürütme hukuki açıdan tamamen yasamaya tabidir. Federal Konsey, Meclise boyun eğer, görevi bırakamaz, uyuşmazlıklar bozulma ile değil uzlaşma ile çözümlür.⁵⁵ Oydaşmacı sistemlerde denge katılımcılık ile sağlanır. Erkler birliği sistemlerinde toplumda bir denge vardır. Toplumdaki denge yasama ve yürütmenin kurumlarına yansiyarak katılımcılık ve uzlaşma yoluyla denge ve denetimi sağlar.

Denge ve denetimin işleyişı devlet biçimlerine (dikey erkler ayrılığı) göre farklılıklar oluşur. Federal bir devlette yönetim yetkilerinin federal düzeydeki yasama, yürütme ve yargı organları ve eyaletler düzeyindeki yasama yürütme ve yargı organları arasında paylaşılması anlamına gelmektedir. Aynı zamanda yönetim yetkilerinin kent düzeyindeki belediye yönetim birimleri, doğrudan yönetim kabiliyetine sahip mahalle yönetimleri arasında paylaşılması da bu kapsamda sayılır.⁵⁶ Federal bir siyasi yapıya sahip olan ülkelerde başkan kamu yetkilerini federe devletlerdeki yerel yönetimler ile paylaşır. Federe devletlerle de yetki paylaşımı yapılması sonucu merkezi otoritenin yetkileri sınırlanmış olur⁵⁷ Federal yapının o ülkenin merkezi yasama ve yürütme organlarını frenleme ve dengeleme işlevi gördüğu söylenebilir. Üniter yapıdaki bir devlette ise bu tarz bir denge ve denetimden bahsedilemez.

Sonuç olarak, erkler ayrılığı ilkesi erklerin birbirinden tamamen ayrı faaliyetlerde bulunduğu anlamına gelmez. Demokratik bir hukuk sisteminde erklerin

<http://www.birarada.org/tr/22663/Hukümet-Sistemi-Seceneklerinde-Denge-ve-Denetleme-Mekanizmaları-Raporu> , (E.T. 27.07.19), s. 11.

⁵⁴ Arend Lijphart, **Demokrasi Motifleri Otuz Altı Ülkede Yönetim Biçimleri ve Performansları**, Güneş Ayas ve Utku Umut Bulsun (Çev.), İstanbul: Salyangoz Yay., 1999, s. 44.

⁵⁵ Teziç, s. 502-502.

⁵⁶ Rıza Arslan, **Demokratik Yönetim Sistemleri**, 2. Baskı, Bursa: Dora Yay., 2015, s. 16.

⁵⁷ Yavuz, s. 11.

birbirinden ayrı olması, bunların bir anayasal çerçeve içinde hareket etmesini sağlayabilmek ve özgürlükleri güvence altına alabilmek için erkler arasındaki ilişkinin dizaynı denge ve denetimi mümkün kılmalıdır. Denge ve denetim mekanizması çalışırsa erkler ayrılığı da tam olarak sağlanmış olur. Çalışmazsa yetki ve iktidar gücü kuvvetlerden birinden diğerine doğru kayar. Dolayısıyla erkler ayrılığından bahsedilemez. Denge ve denetim, erkler ayrılığının sadece teorik bir ifade veya biçim olarak kalmaması için önemlidir.

2. Katı Anayasa Sistemi

18. yüzyılın özgürlükçü düşünce akımı yazılı ve katı anayasa sistemini ortaya çıkarmıştır. Bu çağın liberal düşünürleri devlet idaresini düzenleyen hukuk kurallarını yazılı, açık, kesin ve sistematik şekilde esas yasa olarak toplamayı son derece önemli saymışlardır.⁵⁸ Devletin teşkilat yapısı erkler arası ilişkiler ve işlevlerin düzenlendiği anayasa ile devlet iktidarına bazı yasaklar ve düzenlemeler getirilir. Sınırlı iktidarın bu şekilde sağlanabileceği düşünülmüştür.⁵⁹ Devletin nasıl teşkilatlanacağı sorunu anayasal bir meseledir. Hukuk üretecek olan mekanizma öyle teşkilatlanmalıdır ki iktidarın sınırlandırılması sistemden kaynaklı olarak otomatik bir şekilde sağlanmış olsun. Bunun sonucu olarak da özgürlükler güvence altına alınabilmiş olsun.⁶⁰ Katı anayasa anlayışı bu anayasal sistemin devamlılığını sağlar. Aynı zamanda iktidarın sınırlandırılmasını amaçlar. Anayasada devlet organlarının aşamayacakları yetki sınırlarının açıkça çizilmesi ve bu sınırların geçici bir çoğunluk tarafından kolayca değiştirilmesinin önlenmesiyle güdülen temel hedeflerden biri de temel hak ve özgürlüklerin korunmasıdır.⁶¹

Katı anayasa sisteminde herhangi bir anayasa hükmünün değiştirilmesi ancak özel bir organ tarafından yapılabilir. Bunun yanında anayasanın değiştirilmesi, anayasanın altındaki normlardan daha zor usul şartlarına bağlanabilir. Yani değiştirilmesinde izlenen yola bakılarak katı anayasa tespiti yapılmaktadır.⁶²

⁵⁸ Münci Kapani, **Kamu Hürriyetleri**, 7. Baskı, Ankara: Yetkin Yay., 2013, s. 283.

⁵⁹ Turhan, s.9.

⁶⁰ Kapani, s. 260.

⁶¹ Kapani, s.283.

⁶² Ayrıntılı bilgi için bkz: Teziç, s. 193.

Anayasanın yapılması ve değiştirilmesinde kanunlardan farklı usuller kullanılması anayasanın üstünlüğü ilkesine anlam kazandırır.⁶³ Anayasanın üstünlüğü kanunların ve diğer bütün hukuk kurallarının anayasaya uygun olmaları ve anayasa hükümlerinin maddi bakımdan normlar hiyerarşisinde diğer hukuk kurallarının üstünde yer alması anlamına gelir.⁶⁴

Katı anayasa sistemi iktidarın sınırlandırılmasında önemli bir araç olarak görülmüştür. *Wheare* bu konuda şu şekilde akıl yürütmüştür; “*Anayasa üstün ve yüksek bir yasadır ve alelade yasalarla değiştirilemez veya alelade yasalardan farklı değildir. Ve yasama organı ne zaman isterse o zaman rahatlıkla değiştirebilir. Eğer seçeneklerden ilki doğruysa anayasaya aykırı bir yasama işlemi yasa değildir. Eğer ikinci seçenek doğruysa bu kez de, halk bakımından yazılı anayasalarla doğası nedeniyle sınırlandırılmayacak olan siyasal iktidarı sınırlama çabaları saçmadır.*”⁶⁵

Çağdaş demokrasilerin neredeyse tamamında sınırsız ve keyfi bir çoğunluk yönetiminin sakıncaları dikkate alınarak katı anayasa sistemi benimsenmiştir. Çoğunluğun iktidarı üzerinde sınırlandırma oluşturmak amacıyla oluşturulan katı anayasa sisteminin işlerlik kazanabilmesi için kanunların anayasaya uygunluğunu denetleyecek mekanizmaya ihtiyaç duyulmuştur.⁶⁶ Kanunların anayasaya uygunluğunun denetimini sağlamak için devletler genellikle yargısal yorum ve yasama meclislerinden geçen kanunların anayasaya uygunluğunun denetimi yetkisini mahkemelere veya özel anayasa mahkemelerine vermişlerdir.⁶⁷ Aşağıda yargısal denetim bölümünde kanunların anayasaya uygunluğunun denetimi konusunda daha ayrıntılı bilgi verilecektir.

3. Seçimler

Demokratik rejimin temeli olan “halk tarafından yönetim” anlayışının ilk şartı seçimdir. İktidarın kaynağının toplumsallaştırılması ve halka dayandırılması demokratik toplumlarda siyasal iktidar yetkisini kullanacak kadroları belirleme hakkını toplumu

⁶³ Ömer Anayurt, **Anayasa Hukuku Genel Kısım (Temel ilkeler, Kavram ve Kurumlar)**, Ankara: Seçkin Yay., 2018, s. 641.

⁶⁴ Kapani, s. 283.

⁶⁵ K. C. Wheare, **Modern Anayasalar**, Mehmet Turhan (Çev.), Değişim Yay., İstanbul 1984, s.74. Aktaran; Ömer, Anayurt, s. 641.

⁶⁶ Özbudun, **Anayasalcılık ve Demokrasi**, s. 36; Lijpart, s. 215.

⁶⁷ Lijphart, s. 215.

oluşturan bireylere tanınması ile sağlanmıştır.⁶⁸ Seçim siyasi iktidarı kullananların (yönetenlerin) halk tarafından (yönetilenler) tarafından denetlenmesini de ifade eder. Belli bir süre için iktidara seçilenler süreleri sona ermeleri durumunda seçmenlere hesap verecektir. İktidardan memnun olmayan seçmenler yapılacak olan yeni seçimlerde iktidarı cezalandırıp diğer alternatifleri seçebilecektir.⁶⁹

Seçimlerin denetim amacına hizmet edebilmesi için “serbest” ve “adil” olması gerekir. Adil ve serbest bir seçim ile seçilme ve örgütlenme özgürlüğüne getirilen meşru olmayan sınırlamalar, seçmenin iradesini etkilemeye yönelik girişimler ve seçim sürecinde ortaya çıkan yolsuzluk veya gruplara meşruiyet sağlamaya yönelik bir ritüel olmanın önüne geçilmiş olur.⁷⁰ “Seçme hakkı”, “seçilme hakkı”, “ifade özgürlüğü”, “haber alma özgürlüğü” gibi temel özgürlükler anayasa ile güvence altına alınmış olmalıdır. Aynı zamanda seçimlerin yönetim ve denetimi bağımsız ve tarafsız organlar tarafından yapılmalıdır.⁷¹ Demokratik rejimde seçimden söz edebilmek için farklı görüşlerin açıklanabildiği bir ortamın yanı sıra bu görüşlerin siyasi partiler yolu ile örgütlenbildiği iktidar yarışı için siyasi rekabetin de serbestçe uygulanabilmesi gerekir.⁷² Ancak böyle bir ortamda seçim sonucunda iktidar değişimi mümkün olabilecektir. Böylece seçimler denetim işlevini sağlanabilir.

Seçim sistemleri, seçimin sonucunu etkileyen maddi anlamda bir anayasal etken olarak seçimin denetim işlevine etkide bulunur. Nispi çoğunluk sistemleri iki partili sistemlere özendiricidir. Bunun yanında nispi temsil sistemi ve Fransız sistemi benzeri iki türlü sistemler ise çok partililiğe özendirmektedir.⁷³ *Douglas W. Rae* yapmış olduğu araştırmalarda; Seçim sistemlerinin tamamının orantısız sonuçlar verme ve seçimlere katılan partilerin mevcut sayısına oranla meclisteki partilerin sayısını azaltma meylinde olduğu; seçim sistemlerinin tamamında seçmen çoğunluğunun desteğini alamamış bir parti için mecliste suni bir çoğunluk oluşturabileceği ancak bu eğilimlerin tamamı da, nispi temsil sistemlerine kıyasla nispi ve mutlak çoğunluk sistemlerinde daha kuvvetli

⁶⁸ Dursun, s. 337.

⁶⁹ Kapani, s. 281.

⁷⁰ Gönenç, s. 10.

⁷¹ Gönenç, s. 15.

⁷² Teziç, s. 300.

⁷³ Lijpharht, s. 163-164.

olduğu sonuçlarına ulaşmıştır.⁷⁴ Bu veriler seçim sistemlerinin sistematik olarak küçük partilerin aleyhine ve büyük partilerin lehine olduğunu göstermektedir. Yapay çoğunluk oluşturmaya daha az eğilimde olan nispi temsil sistemlerinde azınlık görüşlerini temsil eden küçük partiler daha fazla mecliste temsil olanağı bulabilir.

Demokrasi daha çok çoğunluk egemenliği olarak değerlendirilse de demokrasiyi dinamik ve sistemi ayakta tutacak olan şey, azınlık haklarına saygı ve güvencedir.⁷⁵ Devletler seçim sistemleri üzerinde yapacakları değişikliklerle azınlık hakları ile sınırlandırılmış olan çoğunluk egemenliğini mümkün kılabilir.

Çoğunluk sisteminin siyasi iktidarın sınırlandırılmasında olumlu etki yaptığı ülkelere örnek olarak ABD verilebilir. ABD’de dar bölge çoğunluk seçim sistemi uygulanmaktadır.⁷⁶ Seçim bölgesinde oyların çoğunluğunu alan aday meclis üyesi olabilmektedir. Seçmenler oyların sandalyeye dönüşebilmesi için iki büyük partiye yönelir. Bu yüzden ABD sistemi çift partili sistem olarak değerlendirilir.⁷⁷ Seçilmek isteyen adaylar tek isimli çoğunluk sistemi olduğu için yerel halkın istek ve beklentileri doğrultusunda hareket etme eğilimindedir. Tekrar seçilmek isteyen meclis üyeleri görevini yerine getirirken daha dikkatli hareket eder.⁷⁸

ABD’de Kongre üyeleri, kendi bölgelerinde siyasal örgütlerine sahiptir ve kendi kaynakları ile yerel menfaatleri karşılayabilmektedir. Aynı zamanda merkezi olmayan ve özelleşmiş Kongre yapısı, zayıf parti hiyerarşisi, zayıf liderlik etkisi ile milletvekilleri üzerinde parti disiplini baskısından daha çok çıkar gruplarının baskısı vardır. Seçimlerin tek turlu olması partilerarası seçim ortaklığına ve anlaşmalara fırsat vermemektedir. Ek olarak Kongre üyelerinin hep birlikte kendi partisinin başkanını destekleyip diğer partinin başkanına muhalif olabileceği bağlı oldukları bir parti örgütü

⁷⁴ Lijpharht, s. 164.

⁷⁵ Sartori, s. 36.

⁷⁶ Abdurrahman Eren, **Anayasa Hukuku Ders Notları Genel Esaslar -Türk Anayasa Hukuku**, İstanbul: Oniki Levha Yay., 2018, s. 455.

⁷⁷ Esat Çam, **Çağdaş Devlet Sistemleri**, İstanbul: Der Yay., 2000, s. 133-134.

⁷⁸ Benjamin Page and Mark P. Petracca, **The Amerikan Presidency**, New York: McGraw-Hill, 1983, s. 324-325.

yoktur.⁷⁹ Bu durumda Kongre Başkanın istediği bir kanunun kendi partilileri tarafından dahi onaylanmaması mümkündür.

4. Çift Meclis Sistemi

Çift meclisli yapı doktrinde meclisin görev ve yetkilerinin iki ayrı meclis tarafından ortaklaşa kullanılmasını ifade eder. Aynı zamanda yasama görevinin bu iki meclis aracılığıyla yerine getirilmesini sağlayan sistemdir.⁸⁰ Seçimle göreve gelen tek meclisli sistemlerde yasama meclisi üyelerinin sahip oldukları gücü iktidar lehine kötüye kullanma ihtimali bulunur. Bu ihtimalin çift meclisli yapı ile önlenilebileceği savunulmaktadır.⁸¹ Aynı zamanda çift meclisli yapının özgürlükleri koruyucu bir mekanizma olduğu da ileri sürülmektedir. Şöyle ki; ikinci meclis, sabırsız ve kalıcı olmayan bir çoğunluğun iradesini kontrol ederek ve bu iradenin aceleyle ve heyecanla kısa bir süre içinde kanun çıkartmasını önleyerek soğukkanlılık ve istikrar unsuru olarak işlev görür.⁸²

Hükümetin çoğunluğu sağladığı birinci meclisin çift meclisli yapıda farklı çoğunlukla oluşmuş diğer meclis tarafından denetlenmesi ve dengelenmesi mümkün olacaktır. *Loewenstein*'a göre çift meclis yasama alanında organ içi denetimi sağlayan en etkili sistemlerden biridir.⁸³ Çalışmanın kapsamını aşmamak adına da çift meclisli yapının eleştirilerine değinilmeyecektir.

5. Yargı Denetimi

Anayasal demokrasilerde hukuk devleti ve yargı bağımsızlığı vazgeçilmez bir unsur olarak görülür. Katı anayasa ve anayasa yargısıyla birlikte hukuk devleti ilkesi anayasalcılığın en önemli unsurlarındandır. Hukuk devletinin unsurları arasında yürütme ve idare organlarının yapmış olduğu idari işlemlerin kanuna uygunluğunun

⁷⁹ Page and Petracca, s. 324-325.

⁸⁰ İlhan Arsel, “*Çift Meclis Sisteminin Memleketimizde Tatbiki Hususunda Bazı Düşünceler (Birinci Kısım)*”, AÜHF Dergisi, Ankara, 1954, <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/328/3296.pdf> , (E.T. 13.05.19), s. 64.

⁸¹ İlhan Yavuz ve Mahmut Bülbül, “*Çift Meclisli Sistemi ve Türkiye*”, GÜHFD, Cilt XVI, Sayı 1, 2012, http://webftp.gazi.edu.tr/hukuk/dergi/16_1_7.pdf , (E.T. 13.05.19), s. 221.

⁸² Kapani, s. 287.

⁸³ Georges Vedel, *Siyasi İktidar ve Planlama*, H. Topçuoğlu ve M. Kapani, (Çev.), AÜHF 40. Yıl Armağanı, Aktaran: Kapani, Kamu Hürriyetleri, s. 287. 70. Dipnot.

yargısal denetimi ve kanunların anayasaya uygunluğunun yargısal denetimi yer almaktadır.⁸⁴ Yargı denetimi modern anayasalcılığın niteliklerinden olan siyasal iktidarın hukukla sınırlandırılmasını ve özgürlüklerin korunmasını önemli ölçüde etkili kılacak teminatlardan birisidir.⁸⁵ Tüm anayasal sistemlerde yargı denetiminin bu teminatı sağlayabilmesi için yargının tarafsızlığı ve bağımsızlığının sağlanması çok önemlidir.⁸⁶ Aynı zamanda yargı süreci bireyin adil yargılanma hakkına uygun bir şekilde ilerlemeli ve bireylerin yargı yoluna başvurmaları engellenmemelidir.⁸⁷

Yargı denetimi konusunda öncelikle yürütme ve idare organlarının idari işlemlerinin kanuna uygunluğu ele alınacaktır. Çağdaş demokrasilerin hepsinde idari işlemlerin hukuka bağlılığının yargısal denetimi mümkündür.⁸⁸ Kural olarak yargısal denetimin idarenin bütün idari işlemlerini kapsamaması gerekir.⁸⁹

Kapani yürütme ve idarenin, idari işlemlerinin yargısal denetiminin önemine şu şekilde dikkat çekmektedir;

“Bir bakıma, idarenin keyfiliği (kendi isteğine göre davranışı) Burdeau'nun işaret ettiği gibi, siyasal otoritenin keyfiliğinden belki daha da kötüdür. Çünkü bir defa, fert idare ile daha sık temas halindedir ve idari kararların neticeleri daha şahsidir; bunlar kişiyi doğrudan doğruya ilgilendirir. Sonra, idari kararlar, çoğu zaman, siyasal kararlar gibi gün ışığına çıkmazlar: bunlardan pek az kimsenin haberi olur. Bu sebepten ötürü de, idarenin keyfi bir davranışı, siyasal alandaki keyfi davranışların kamuoyunda yaratacağı önleyici ve durdurucu tepkileri geniş protesto hareketlerini yaratmaya çok daha az elverişlidir. Bunun içindir ki kişiye idare karşısında özel bir güvence tanımak, onu, kamuoyunun projektörlerinden uzakta, günlük çarkların döndüğü loşlukta uğrayabileceği haksızlıklara ve zararlara karşı korumak gerekir.

⁸⁴ Özbudun, **Anayasalcılık ve Demokrasi**, s. 56.

⁸⁵ Kapani, s. 289.

⁸⁶ Sibel İnceoğlu, “Siyasal Rejimler ve Yargı Bağımsızlığı Arasında Nasıl Bir İlişki Vardır?”, içinde: **Türkiye'nin Anayasa Gündemi (27 Uzman; 66 Soru-Yanıt)**, İbrahim Kaboğlu (drl.), İstanbul: İletişim Yay., 2016, s. 179.

⁸⁷ Özbudun, **Anayasalcılık ve Demokrasi**, s. 57; Sibel İnceoğlu, **Adil Yargılanma Hakkı: Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru El Kitapları Serisi-4**, Ankara: Avrupa Konseyi Ankara Program Ofisi Yay., 2018, s. 23-24.

⁸⁸ Özbudun, **Anayasalcılık ve Demokrasi**, s. 56.

⁸⁹ İdari işlemlerin yargısal denetiminin istisnaları için bkz: Özbudun, **Anayasalcılık ve Demokrasi**, s. 59-61.

Bir hukuk devletinin bu niteliğe ne derecede hak kazandığı, kişilere bu alanda sağlanacak güvencenin başka bir deyişle yargı denetiminin etkinlik derecesiyle ölçülebilir.”⁹⁰

1981 yılında yayınlanan bu *Kapani*'nin bu eserinde dile getirilen düşünceler günümüze uyarlanılacak olursa; teknoloji ve sosyal medya platformları yoluyla kişi idarenin işlemleri dolayısıyla yaşamış olduğu mağduriyetleri kolayca kamuoyuna duyurabilir ve kısa sürede birçok destekçiye ulaşabilir. (Sosyal medyanın yargı denetimi üzerindeki etkisi değerlendirme dışı bırakılmıştır.) Siyasi otoritenin keyfiligi günümüzde idarenin keyfiliginden daha kötü sonuçlara yol açabilir. Ancak yargı denetiminin önemsiz olduğu da düşünülemez. Hukuk devletinin gereği olarak idarenin keyfi yapmış olduğu işlemlerin doğurmuş olduğu olumsuz sonuçların giderilmesi yargısal denetim ile gerçekleşir.

Anayasanın üstünlüğünün sağlanması için yukarıda bahsetmiş olduğumuz katı anayasa sisteminin yanında iktidar yetkisini kullanan kamu otoritelerini anayasaya uymaya zorlayıcı hukuksal mekanizmaların kurulmasına ihtiyaç vardır.⁹¹ Kanunların anayasaya uygunluğunun denetlenmesinde siyasal denetim ve yargısal denetime ilişkin mekanizmalar oluşturulmuştur. Ancak bazı devletler siyasal denetimi yeterli görmektedir. Fransa'da uzunca bir süre yargısal denetim yolu öngörülmemiştir. Hollanda Anayasası ise açıkça yargısal denetim yasağı öngörmektedir. İsviçre'de kantonlar kanunların aykırılığını yargısal yolla ileri sürülememektedir.⁹² Yazılı anayasaları olup kanunların anayasaya uygunluğunun yargısal denetimi bulunmayan ülkelerde parlamentolar anayasanın nihai garantörleridir.⁹³ Bu durumun dayanağı olarak demokrasi ilkesi ileri sürülmektedir. Demokrasilerde halkın üzerinde bir kuvvetin olmadığı ve toplumla ilgili nihai kararların halkın temsilcileri tarafından alınacağı kabul edilir. Halkın temsilcilerinden oluşan meclisin çıkarmış olduğu kanunun bir mahkeme tarafından anayasaya aykırı bulunarak iptal edilmesi siyasal bakımdan paradoksal bir soruna neden olmaktadır.⁹⁴ Her ne kadar kanunların anayasaya aykırılığının yargısal denetiminin yapılması demokrasiye aykırı olduğu ileri sürülse de bir devlette yazılı

⁹⁰ Kapani, s. 290.

⁹¹ Anayurt, s. 644.

⁹² Anayurt, s. 639.

⁹³ Lijphart, s. 216.

⁹⁴ Davut Dursun, **Siyaset Bilimi**, 6. Baskı, İstanbul: Beta Yay., 2012, s. 137.

anayasanın varlığı ve bu anayasanın halkın iradesini yansıtan bir belge olduğu gözardı edilmemelidir. Aynı zamanda kanunların Anayasaya aykırılığının denetiminin Anayasanın üstünlüğü ilkesi çerçevesinde kamu otoritelerinin işlemlerinin Anayasaya uygun olması zorunluluğunun bir yansıması olarak da görülebilir.⁹⁵ Demokratik bir anayasal düzende kanunların anayasaya uygunluğunun denetimi demokratik düzenin korunmasına da katkı sağlar.

Siyasal iktidar gücünün devlet erkleri arasında nasıl paylaşılacağını, devletin esas düzenini ve dayandığı temel ilkeleri en üstün kural⁹⁶ haline getiren anayasaya sadece yönetilenler uyma sorumluluğuna sahip değildir aynı zamanda iktidar yetkisini kullanan kamu otoritelerinde bu sorumluluğu vardır.⁹⁷ Siyasal iktidar yetkisini kullanan kamu otoritelerinden birisi de yasama yetkisini kullanan meclistir. Halktan aldıkları iktidar yetkisini kullanan yönetenler siyaseti belirlerken, kural koyarken anayasaya uymamaları durumunda keyfilik ve sınırsız bir iktidar kullanımı söz konusu olabilir.⁹⁸ Siyasi otoritenin bu keyfilikliğini önleyici bir mekanizma olarak çağdaş demokrasilerin çoğunda kanunların anayasaya uygunluğunun yargısal denetimi mevcuttur. Yasaların anayasaya uygunluğunun denetiminde dünya genelinde Amerikan sistemi, Avrupa sistemi ve az sayıda karma sistem uygulanmaktadır. Avrupa sisteminin uygulanma çoğunluğu diğerlerine göre fazladır.⁹⁹ Bu sistemler hakkında kısaca bilgi verecek olursak;

İlk olarak kanunların anayasaya uygunluğunun yargısal denetimi Amerika'da¹⁰⁰ ortaya çıkmıştır. Amerikan modelinde¹⁰¹ mahkemenin dava konusu olan somut olayda uygulayacak olduğu kanun Anayasaya aykırıysa ve Anayasada da doğrudan uygulanacak bir kural varsa mahkeme kanunu ihmal ederek anayasaya göre hüküm

⁹⁵ Dursun, s. 137.

⁹⁶ Anayasal üstünlüğün gerekçeleri ve temelleri için bkz: Anayurt, s.640-642.

⁹⁷ Dursun, s. 135.

⁹⁸ Dursun, s. 136.

⁹⁹ Alec Stone Sweet, "*Constitutions and Judicial Power*", Comparative Politics, Daniele Caramani (Edit.), s. 154, Aktaran: Anayurt, s. 678.

¹⁰⁰ A.B.D. Yüksek Mahkemesi, 1803 yılında Marbury Madison davasında mahkemelerin kanunların anayasaya uygunluğu denetimi yapmaya yetkili olduğunu kabul etmiştir. **Marbury v. Madison**, 1 Cranch 137, (5 U.S. 137) (1803)

¹⁰¹ Doktrinde yaygın denetim sistemi de denilmektedir. Vicki c. Jackson ve Mark Tushnet, **Comparative Constitutional Law**, New York Foundation Press,1999, s. 456. Aktaran; Kemal Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, Cilt 2**, Bursa: Ekin Yay., 2011, s. 740.

verebilecektir.¹⁰² Kanunların anayasaya uygunluğu denetiminin genel mahkemeler yerine özel bir mahkeme tarafından yapılmasını öngören sistem olan Avrupa modeli anayasa yargısı ilk olarak 1 Ekim 1920’de Avusturya Anayasasıyla kurulmuş olan Avusturya Anayasa mahkemesidir.¹⁰³ Bu sistem meşhur hukukçu *Hans Kelsen* tarafından önerilmiştir ve *Hans Kelsen* bu mahkemenin üyeliğini yapmıştır.¹⁰⁴ Merkezileşmiş sistem olarak da adlandırılan bu sistem yoğun olarak II. Dünya Savaşının bitiminden sonraki anayasalcılık döneminde yaygınlık kazanmaya başlamıştır.¹⁰⁵

B. Denge ve Denetimi Sağlayan Diğer Faktörler ve Kurumlar

Günümüzde demokratik toplumları oluşturan bireyler belirli sosyal, ekonomik ve siyasal amaçlar çerçevesinde birleşip örgütlenerek farklı gruplar oluşturmuştur. Çoğulcu demokrasi, toplumsal yapıdaki çoğulcu yapıyı dikkate alarak çoğunluk iradesini azınlığın da gelecekte çoğunluk olabilme imkânını devamlı açık tutacak şekilde sınırlandırır.¹⁰⁶ Azınlık karşısında çoğunluğun yönetme hakkını sınırlandırmaya yukarıdaki üst başlıkta ele alınan, katı anayasa sistemi, erkler ayrılığı teorisi, çift meclis sistemi, kanunların anayasaya uygunluğunun yargısal denetimi gibi birçok anayasal (hukuki) tedbir ve kurumlar elverişlidir. Çoğulcu demokrasilerde bunların dışında siyasi partiler, sendikalar, baskı grupları, sivil toplum kuruluşları, basın gibi birçok siyasal ve sosyal kurum da azınlık karşısında çoğunluğun yönetme hakkını çeşitli yöntemlerle sınırlandırmaktadır. Çoğulcu demokrasilerde iktidar hiyerarşik olarak düzenlenmemiştir. İktidar farklı çıkarları (siyasi partiler, sendikalar, etnik gruplar, kadın örgütleri, öğrenciler, dini gruplar vb.) temsil eden çeşitli gruplar arasındaki “yapılan çok fazla sayıda pazarlık aşamasının” ayrılmaz bir parçasıdır. Böylece demokratik devlette

¹⁰² Ergun Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, 18. Baskı, Ankara: Yetkin Yay., 2018, s. 365.

¹⁰³ Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, Cilt:2, s. 743.

¹⁰⁴ Lijphart, s. 217.

¹⁰⁵ Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 366.

¹⁰⁶ Oktay Uygun, “*Demokrasinin Çoğunlukçu ve Çoğulcu Modelleri: İki Bin Beş Yüz Yıllık Bir Tartışmanın Analizi*”, TBB-Kamu Hukukçuları Platformu, Çoğulcu Demokrasi Çoğunlukçu Demokrasi İkilemi ve İnsan Hakları Toplantısı, Ankara: 2010, s. 25.

alınan kararların oluşumunda azınlıkta olan grupların talepleri arasında çoğu zaman karşılıklı taviz verilmektedir.¹⁰⁷

Günümüzde demokrasiler katılımcı niteliklere sahiptir. Katılımcı demokrasilerde bireyler iradelerini sadece seçimden seçime ortaya koymaz.¹⁰⁸ *Tocqueville* kitabında Amerikan demokrasinde halkın siyasi faaliyetlere katılımını anlatırken Amerikalıların geniş özgürlüklere sahip olduğunu ve bu hürriyetlerin herkes arasında eşit oluşuna vurgu yapmıştır.¹⁰⁹ Buradan hareketle demokrasi düşüncesinin hayata geçirilebilmesinde temel hak ve özgürlükler önemli rol oynadığı söylenebilir. *Sartori* tarafından da demokrasinin sürekliliği bütün yurttaşların (çoğunluk artı azınlığın) demokrasinin işleyişi için gerekli olan haklara sahip olmalarının sağlanmasına bağlı olduğu ileri sürmüştür.¹¹⁰

Liberal demokratik sistemde iktidarın belirlenmesi ve temel siyasal kararların alınması vatandaşların rıza ve onayına dayanmasının yanında siyasal iktidarın yetki alanı da temel hak ve özgürlüklerle sınırlanmıştır.¹¹¹ Temel hak ve özgürlükler aynı zamanda siyasal çoğulculuğun oluşmasını temin eder ve birlikte yaşamının özgür zeminini oluşturur.¹¹² Demokrasilerde bireyler insan olarak doğumla birlikte temel hak ve özgürlükleri kazanırlar. Devlet bu hak ve özgürlükleri tanır, aynı zamanda kullanımına müdahale etmez ve başkalarının müdahale etmelerini de önler. İfade özgürlüğü, toplanma özgürlüğü, örgütlenme özgürlüğü, din ve vicdan özgürlüğü, gibi özgürlükler sivil ve medeni hakların başında gelir. İnsanlar bu gibi haklar sayesinde kendilerini ifade etme, kendilerini gerçekleştirme, gruplar ve kişiler arasında haberleşme, örgütlenme, düşüncelerini serbestçe açıklama imkânına sahip olurlar.¹¹³

Demokrasilerde kurumsallaşma vatandaşlar herhangi bir zorlamaya maruz bırakılmadan, kendi özgür iradeleriyle en yüksek düzeyde siyasal toplumun oluşmasına

¹⁰⁷ Erdoğan, s. 250.

¹⁰⁸ Anayurt, s. 440.

¹⁰⁹ Alexis de Tocqueville; **Amerikan Demokrasisi**, Taner Timur (Çev.), Siyasi İlimler Serisi:4, İstanbul: Türk Siyasi İlimler Derneği Yay., 1962, s. 58.

¹¹⁰ Sartori, s. 36.

¹¹¹ Erdoğan, s. 305.

¹¹² Dursun, s. 276.

¹¹³ Dursun, s. 175-176.

katılmaları ile meydana gelmiştir.¹¹⁴ Siyasal özgürlükler sivil hakların tamamlayıcısı niteliğindedir ve siyasal katılım da siyasal özgürlükler yoluyla gerçekleşmektedir. Vatandaşların siyasal iktidarı belirleme sürecine katılmalarını, iktidarı ele geçirme amacıyla örgütlenmelerini, eşit koşullarda siyasal rekabete katılmalarını, seçilen ve seçmen olmalarını, muhalefet yapmalarını ve siyasal propaganda yapmalarını, siyasal haklar mümkün kılar.¹¹⁵

Geleneksel siyasal katılım araçları olan siyasal parti faaliyeti ve oy kullanma çağdaş yarışması demokrasilerde devletin faaliyet alanının git gide genişlemesi sonucunda siyasal iktidar üzerinde çok az denetim olanağına sahip olduğu için eleştirilmiştir.¹¹⁶ Katılımcı demokrasi taraftarlarına göre burada esas itibarıyla sözkonusu olan, önceden alınmış kararların oylanmasıdır ve bu kararları onaylamak ve reddetmekten başka bir şey değildir. Gerçek katılma vatandaşların kararların alınmasından önce siyasal süreçte aktif rol almalarıyla ilgilidir.¹¹⁷ Bu tarz katılıma Amerikan demokrasisi örnek verilebilir. *Tocqueville*, Amerika halkının siyasi faaliyete katılımını, ABD yasama organını sürekli tahrik ederek, halkının en alt sıralarından başlayarak derece derece gelişerek vatandaşların bütün sınıflarını içine alan evrensel bir hareket olarak tarif etmiştir. Bir Amerikalı için devlet idaresine karışmak, devlet işlerinden bahsetmek en büyük uğraştır.¹¹⁸

Katılımcı modelin günümüzün büyük ve karmaşık toplumlarında işleyebilmesinin şüpheli olduğu ileri sürülmüştür. Sartori'ye göre böyle bir model ancak federal yapılı, sosyal ve siyasal birimleri gevşek yapılara sahip devletlerde işleyebilir.¹¹⁹ Ancak günümüzde teknolojinin gelişmesi sonucu iletişimde kullanılan kitle iletişim araçlarının artması siyasal katılımın da arttırmasını sağlama imkanı sağlamıştır.¹²⁰ Bu durumda siyasal katılımın geçmişe nazaran günümüzde Sartori'nin bahsettiği kadar sınırlı bir alanda mümkün olmadığı söylenebilir.

¹¹⁴ Dursun, s. 176.

¹¹⁵ Dursun, s. 176.

¹¹⁶ Erdoğan, s. 297.

¹¹⁷ Erdoğan, s. 298.

¹¹⁸ Tocquevelli, s. 58.

¹¹⁹ Sartori, s. 122-126.

¹²⁰ Sevtap Yokuş, “*Siyasal İktidarın Toplumsal Muhalefet ile Dengelenmesi*”, Ali Fuat Başgil'in Anısına Armağan, İstanbul: Oniki levha Yay., 2019, s. 1021.

Siyasal katılımı sağlayan ve azınlık karşısında çoğunluğun yönetme hakkını sınırlandıran çoğulcu demokrasi araçları olarak siyasi partiler, baskı grupları, sivil toplum örgütleri, medya sayılabilir. Bunlar aynı zamanda siyasi iktidarın denetlenmesi ve dengelenmesine de olanak verir. Devlet-toplum ilişkisinde denge ve denetim sistemi “çoğulcu demokraside” anlam kazanır.¹²¹ Aşağıda ayrı ayrı başlıklar şeklinde bu araçlar ele alınacaktır.

1. Sivil Toplum Kuruluşları

Sivil toplum kısaca devlet denetimi ve baskısının erişemediği ve belirleyici olmadığı etkinlikler şeklinde tanımlanabilir.¹²² Sivil toplum, devlet ve hükümetten ayrı olarak ele alınmaktadır. Karpen “Devlet ve sivil toplum arasındaki ayırım insan özgürlüklerinin vazgeçilmez bir ön şartıdır” sözüyle bu ayrıma dikkat çekmiştir. Bir ulus şeklinde birleşmiş olan halkın temsili devlet ve hükümet tarafından gerçekleştirilirken öbür yandan halkın başka bir görünümü de sivil toplumdur. Yani günümüz demokratik toplumunda halkın temsili belirli grupların, siyasi görüşlerin, inançların, etnik grupların ve çalışma yaşamındaki birliklerin çoğulculuğuyla sivil toplumda gerçekleşir.¹²³

Sivil toplum kuruluşları, sivil toplum içinde ortaya çıkıp, devletin merkezi yönetim sisteminin dışında kalan, belirli sosyal, ekonomik ve siyasi amaçları ve üyeleri olan bireylerin çıkarlarını gerçekleştirmek için oluşturulan kuruluşlardır.¹²⁴ Sivil toplum kuruluşları sadece kendi üyelerine hizmet eden, sendikalar ve meslek kuruluşlarının yanında geniş anlamda kamu hizmeti sağlayan gönüllü yardım kuruluşları şeklinde de örgütlenirler. Sivil toplum kuruluşları kavramının belirli bir sınırından bahsedilememektedir. Sivil toplumun bir parçası olarak yurttaşları bir araya getiren

¹²¹ İbrahim Kaboğlu, **Anayasa Hukuku Dersleri**, Ankara: İmge Yay., 2018, s. 221.

¹²² İrfan Haslak ve Serdar Güleler, “*Sosyal ve Siyasal Düşüncede Sivil Toplum Tartışmaları ve Toplulukçu Düşüncede Topluluk, Birey ve Devlet Anlayışı*”, III. Uluslararası Sivil Toplum Kuruluşları Kongresi: Bildiriler Kitabı, 9-10 Aralık 2006, Çanakkale: Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, 2006, s. 4.

¹²³ Ulrich Karpen, “*Özgür Demokratik Düzenin İlkeleri*”, (Ed.) Ozan Ergül, Türkiye Demokrasi ve Yargı Sempozyumu, TBB, Ankara: 2015, <http://tbbyayinlari.barobirlik.org.tr/TBBBooks/demokrasi-ve-yargi.pdf>, (E. T. 24. 02.2019), s. 37-38.

¹²⁴ Dündar Sezer Tijen, “*Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinde Örgütlenme Özgürlüğü ve Sivil Toplum Kuruluşları*”, III. Uluslararası Sivil Toplum Kuruluşları Kongresi: Bildiriler Kitabı, Çanakkale: Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, 2006, s. 38.

tüketici dernekleri, çevre ve insan hakları örgütleri, eğitim örgütleri gibi yapılar oluşturulabilir.¹²⁵ Bu çalışmanın sınırlarını aştığı için sivil toplum kuruluşlarının demokratik rejim için önemi ve demokratik rejimdeki konumu üzerinde durulmayacaktır.¹²⁶

Sivil toplum örgütleri hükümet ve yönetimin dışında bir faktör olarak temsil ettikleri görüşler doğrultusunda hükümeti ve yönetimi etkileme, yönlendirme ve denetleme işlevi görürler.¹²⁷ Yurttaşlar çağdaş demokrasilerde temel olarak “siyasi partiler” ve “sivil toplum kuruluşları” aracılığıyla örgütlenirler. Siyasi partilerden farklı olarak sivil toplum kuruluşları siyasi iktidarı elde etmeyi amaçlamak yerine siyasi iktidarı etkilemeyi amaçlar.¹²⁸ Devlet organlarından organik olarak bağımsız oldukları için her ne kadar belirli bir siyasi gücü destekleseler de siyasi iktidarı izleyebilir, eleştirebilir ve denetleyebilir.¹²⁹

Sivil toplum örgütleri kamuoyu oluşturarak bireylerin taleplerinin dile getirilmesinde yardımcı olmanın yanı sıra, kamuoyunun hükümet faaliyetleri hakkında bilinçlendirilmesinde önemli rol oynar. Sivil toplum kurumları kendi faaliyet alanlarında araştırma yapıp, sürekli olarak güncel bilgiler toplar.¹³⁰ Genellikle çevre, bilim, sağlık gibi daha özel ve sınırlı konu ve alanlar üzerinde bilgi ve uzmanlık sahibi olan sivil toplum kuruluşları kamuoyu oluşmasında zayıf örgütlü veya hiç örgütlenmemiş kalabalıkların kararsız eğilimlerine oranla daha etkili olur.¹³¹ Kamuoyunu ikna ederek kitlelerin meşru desteği ile siyasi iktidar üzerinde etkili olur. Devlet iktidarını sınırlayan anayasal denge ve denetim mekanizmalarının zayıf olması durumunda kamuoyu bu eksikliği tamamlayabilme potansiyeline sahiptir. Kamuoyu tepkisi, idarecileri ve siyasi iktidarı frenleyici ve sınırlayıcı en etkili faktördür.¹³²

¹²⁵ Tuncay Güloğlu, “Sivil Toplum Kuruluşlarının Yerel Yönetimlere Etkisi”, III. Uluslararası sivil toplum kuruluşları Kongresi: bildiriler kitabı, Çanakkale: Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, 2006, s. 149.

¹²⁶ Sivil toplum örgütleri sadece denge ve denetimdeki rolleri açısından değerlendirilecektir.

¹²⁷ Gönenç, s. 17.

¹²⁸ Tijen, s. 38.

¹²⁹ Gönenç, s. 16.

¹³⁰ Güloğlu, s. 151.

¹³¹ Kapani, s. 266.

¹³² Kapani, s. 268.

Sivil toplum kuruluşları bilgi ve uzmanlık alanları ile bağlantılı olarak kendileri ile ilgili kanunların meclis görüşmeleri sırasında milletvekilleri ile iletişime geçip onları etkilemek suretiyle lehlerine karar alınmasında da etkili olabilmektedirler.¹³³

2. Siyasi Partiler

Demokratik sistemlerde, bireylerin örgütlenme biçimlerinden biri olarak siyasi partiler çoğulcu siyasetin temel unsuru ve güvencesidir.¹³⁴ Günümüzde demokrasiler “partiler demokrasisi”dir. *Kelsen* bunu “zorunlu olarak partiler devleti” olarak ifade etmiştir. Temsili demokraside temsilcilik işlevi neredeyse tamamen siyasi partiler eliyle yerine getirilir. Bireyler büyük ölçüde devlet yaşamına siyasi partiler aracılığıyla katılır.¹³⁵

Venedik komisyonu siyasi partileri yerel, bölgesel ve ulusal düzeyde siyasi iktidarı kullanmak için seçimlerde aday göstermek ve siyasi kurumlarda temsil edilmek amacıyla olan örgütlenmeler olarak tanımlamıştır.¹³⁶ Siyasal partiler toplumdaki dağınık düşünce, görüş ve eğilimlere açıklık kazandırır. Siyasal partiler aynı zamanda toplumsal direktifleri somutlaştırma, yorumlama ve yönlendirmeye olanak sağladığı için yaşamsal organlar olarak görülebilir.¹³⁷

Siyasal partiler toplumun tamamını ilgilendiren sorunları kavrayan genel bir siyasal programını gerçekleştirme amacı güder. Böylece iktidarın alternatifini oluşturma işlevini yerine getirmeye elverişli olur. Serbestçe kurulan ve faaliyette bulunan siyasi partiler, bulunduğu toplumda iktidarın sınırlandırılması ve özgürlüklerin korunmasında önemli rol oynar.¹³⁸

Siyasi partilerin denge ve denetim açısından en önemli işlevlerinden biri çoğunluğu sağlayan partilerin iktidarın kullanımına katılmalarının yanında azınlıkta

¹³³ Güloğlu, s. 151.

¹³⁴ Erdoğan, s. 316.

¹³⁵ Anayurt, s. 447-448.

¹³⁶ Venedik Komisyonu, “*Türkiye’ye İlişkin Görüşleri Seçimler, Yargı ve Referanduma İlişkin Karar ve Uygulama Kodları*”, Ankara: TBMM Araştırma Merkezi, 2006, s. 162.

¹³⁷ Osman Can, *Demokratikleşme Serüveninde Anayasa ve Siyasi Partilerin Kapatılması*, Ankara: Seçkin Yay., 2005, s. 26.

¹³⁸ Kapani, s. 274.

kalan partilerin muhalefet olarak iktidarı denetleme görevidir.¹³⁹ Farklı görüşlerin örgütlendiği siyasi partilerin siyasi rekabeti sonucu oluşan iktidar yarışını kazanan ve seçmenlerin çoğunluğunun desteğini alan parti iktidara gelir ve yönetme yetkilerine sahip olur. Bu yarışı kaybeden partiler ise muhalefet görevini üstlenir.¹⁴⁰ Siyasi ve anayasal sistem içerisindeki muhalefetin konumu ve durumu bir devletteki demokrasinin kalitesini belirleyen unsurlardan biridir. Denetim ve muhalefet demokrasinin özü olduğu için iktidar her sistemde vardır ancak muhalefet sadece demokraside mevcuttur.¹⁴¹

Siyasi partilerin hem iktidar hem de muhalefetin denge ve denetimde etkin olabilmesi için parti içi demokrasiye uygun olarak yapılanması ve katılımcılığa dayalı bir karar sürecine sahip olması gerekir. Aksi halde siyasi partilerin temsili demokrasideki işlevleri yerine getirmesi mümkün gözükmemektedir.

3. Baskı Grupları

Ortak menfaatler üzerine uzlaşıp birleşen ve bu menfaatleri sağlamak için siyasal otoritelere etki yapmaya çalışan örgütlenmiş gruplar baskı grupları olarak adlandırılır.¹⁴² Doktrindeki birçok görüş baskı grupları ve menfaat gruplarını ayrı tanımlama eğilimindedir.¹⁴³ Örnek verecek olursak; *Truman*'a göre menfaat grupları toplumdaki diğer gruplara belirli istek ve talepler yönelten ortak tutum ve davranışa sahip olan gruplardır. Menfaat grupları, söz konusu taleplerini devlet kurumlarına karşı veya onlar vasıtasıyla yöneltmesi durumunda baskı grubu niteliğine bürünür.¹⁴⁴ Konumuz açısından bu ayrım önem arz edebilir. Siyasal iktidarın denetlenmesi ve dengelenmesinde menfaat gruplarından ziyade baskı grupları etkin rol oynar.

¹³⁹ Teziç, s. 401.

¹⁴⁰ Gönenç, s. 19.

¹⁴¹ Erdoğan, s. 320.

¹⁴² Münici Kapanı, **Politika Bilimine Giriş**, 31. Baskı, Ankara: 2012, s. 212; Baskı Gruplarının çeşitli tanımları için bkz: Tülay Kitapçioğlu, "**Baskı Grupları ve Demokrasi**", TBB Dergisi, 2013, <http://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2013-106-1280>, (E.T. 21.06. 2019), s. 359-362.

¹⁴³ Doktrindeki görüşler için bkz: Deniz Acaray, "**Siyasal Katılma Yolu ile İnsan Haklarının Korunması**", (Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi SBE, 2014), s. 178-187.

¹⁴⁴ John P. Roche – Murray Stedman, "**The Dynamics Of Democratic Government**", Mc Graw-Hill Book Company, 1954, s. 67.

Baskı grupları menfaatleri siyasi alanda dile getirip menfaat grupların nüfuzlarını kullanarak baskı aracı olarak kullanmaları durumunda siyasi iktidarın eylemleri üzerinde etki doğurabilecektir. Menfaat grupları ise yukarıdaki tanıma göre sadece toplumdaki diğer gruplara bu istek ve taleplerini yönelttikleri için siyasi iktidar üzerinde doğrudan bir etkide bulunamayacağı söylenebilir.

Ortak menfaatleri bulunan belirli grupların siyasi hayatta etkide bulunmalarına her dönemde ve her rejimde rastlanmaktadır. Baskı grupları sosyal yapıda siyasi partiler veya anayasa ve kanunlarla kurulmuş kamu kurumları kadar köklü bir geçmişe sahiptir.¹⁴⁵ Günümüzde de menfaat ve baskı grupları demokratikleşme sürecinde devletlerde sosyal ve siyasi gelişmelerle birlikte özellikle ekonomik ve kültürel süreçte önemli bir yere sahiptir.¹⁴⁶ Baskı grupları amaçlarına ulaşmak için siyasi sisteme baskı yapmada lobicilik, propaganda, tehdit, para yardımı ve rüşvet, grev, boykot ve gösteri yöntemlerini kullanabilmektedir. Bu baskı yöntemleri tüm siyasi sistemlerde aynı değildir.¹⁴⁷ Aynı zamanda baskı grupları ortak çıkarları olan konuda halkı bilinçlendirip kamuoyu oluşturabilirler. Çeşitli yöntemlerle oluşturulan bu baskılar siyasi iktidarın denetlenmesi ve dengelenmesine de olanak sağlar. Şöyle ki; baskı grupları aracılığıyla örgütlenen bireyler, hak ve taleplerini kamuoyunu etkileyerek veya siyasi organlara baskı uygulayarak iktidara iletmesi durumunda iktidarın gücünü keyfi şekilde kullanmasını engelleyebilecektir.¹⁴⁸ Siyasal katılmayı sağlaması açısından baskı grupları iktidarı sınırlandırma¹⁴⁹ ve etkileme işlevinin yerine getirilmesiyle insan haklarının korunmasına da hizmet eder.¹⁵⁰

4. Medya

Medya doktrinde kitleler arası iletişimi mesaj yollayarak sağlayan, olaylardan haberdar eden, halkın eğitilmesine ve bilgilendirilmesine olanak sağlayan, toplumsal

¹⁴⁵ Rona Aybay, **Baskı Grupları**, Cilt 27, İHFM. , 1961, s. 1-4.

¹⁴⁶ Esra Demircan, “*Sivil Toplum Kuruluşu Olarak Çıkar ve Baskı Gruplarının Bütçeleme Sürecine Etkileri*”, III. Uluslararası Sivil Toplum Kuruluşları Kongresi: Bildiriler Kitabı, Çanakkale: Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, 2006, s. 189.

¹⁴⁷ Dursun, *Siyaset Bilimi*, s. 293.

¹⁴⁸ Oğuzhan Sarıca, “*Kuvvetler Terazisinin Dengeleyicisi Olarak Baskı Grupları*”, Uluslararası Antalya Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 5, Sayı 9, 2017, s. 44.

¹⁴⁹ Yokuş, s. 1015.

¹⁵⁰ Acaray, s. 146.

sorunlar üzerinde tartışma ortamları oluşturabilen dergi, gazete, radyo, internet, televizyon gibi kitle iletişimi sağlayan araçlara verilen isimdir.¹⁵¹ Medya tanımındaki gazete dergi ve televizyon, ana akım medya olarak adlandırılmaktadır.¹⁵² Dijital iletişim ve depolama aygıtları, Akıllı mobil telefonlar, kişisel bilgisayarlar, sosyal ağlar ise yeni medya teknolojileri olarak adlandırılır.¹⁵³

Önceleri basın kamuoyunun oluşumu ve yön alışı üzerinde büyük ölçüde etki göstermiştir. Siyasi iktidarın kullanımını sürekli olarak gözetmek, eleştirip ve uyarılarda bulunarak yönetenlerin yetki aşımını ve iktidar sapmalarını önleme işlevini üstlenmiştir. İktidarın sınırlandırılması ve özgürlüklerin korunmasında başlı başına bir faktör olarak görülmüş ve çoğu kez “özgürlük bekçisi” gözüyle bakılmıştır.¹⁵⁴ Medya üzerindeki kısıtlamalar, uluslararası insan hakları kuruluşları tarafından yakından incelenir. BM İnsan Hakları Komitesi, özgür, sansürsüz ve engelsiz bir basın ve diğer medya araçlarının toplumlarda düşünce ve ifade özgürlüğünü güvence altına almak için zorunlu unsur olarak görür.¹⁵⁵

Devletler basının gücünü dikkate alarak çeşitli dönemlerde farklı politikalar uygulamışlardır. *Tocqueville* 19. yüzyılda, Amerika’da basının gücünün azalması adına sayılarını arttırarak kuvvetlerinin dağıtıldığını, Avrupa’da ise basın faaliyetleri merkezileştirerek basının gücünün azaldığını ileri sürmüştür.¹⁵⁶

Sonraları siyasi güç sahipleri medyayı kontrol ederek bazı yardımlar aracılığıyla basını kendi amaçları doğrultusunda kullanmaya başlamıştır. Basın, bazı konuları gündeme getirirken bazılarının ise arka plana atılmasına neden olabilir.¹⁵⁷ *MsCombs* ve

¹⁵¹ Gül Dilek Türk, “*Demokrasinin Dördüncü Kuvveti Yeni Medya Teknolojileri*”, İstanbul Üniversitesi, 18. Türkiye’de İnternet Konferansı, 2013, s. 55.

¹⁵² Türk, “*Demokrasinin Dördüncü Kuvveti Yeni Medya Teknolojileri*”, s. 55.

¹⁵³ Övünç Meriç Fermanoğlu, *Yeni Medya Siyasal İletişim ve Dijital Demokrasi*, Nobel Yay., 2019, s. 2.

¹⁵⁴ Kapani, s. 269. İHAM tarafından medya “*kamunun bekçi köpeği*” olarak adlandırılır. İHAM Kararı, **Jrsild/Danimarka**, B.No. 15890/89, K.T.23/9/1994, par. 31.

¹⁵⁵ Venedik Komisyonu, “*Avrupa Hukuk Yoluyla Demokrasi Komisyonu Türkiye Sokağa Çıkma Yasaklarının Yasal Çerçevesi Görüş Raporu*”, Strazburg, 13.06.2016, 842/2016 sayılı Görüş Raporu, içinde: Ankara Barosu Dergisi, 2017/3, Venedik Komisyonu 2016-2017 Türkiye Raporları, <http://www.ankarabarusu.org.tr/siteler/ankarabarusu/tekmakale/2017-3/13.pdf> , (E.T. 24.12.2019), s. 486-487.

¹⁵⁶ Tocqueville, s. 44.

¹⁵⁷ Türk, s. 55.

Shaw 1968 Amerika Başkanlık seçimi kampanyası sırasında Chapel Hill'de yapmış oldukları araştırma sonucunda basının gündem belirleme işlevinin günümüzde ön plana çıktığını ileri sürmüşlerdir.¹⁵⁸

Günümüzde ana akım medya kâr amaçlı kurumlara dönüştüğü ve demokrasilerde üstlenmiş olduğu siyasal iktidarı denetleme ve gözetleme işlevini yerine getirmeme riski olduğu düşünülmektedir. Ana akım medyanın toplumun sözcüsü olup hükümet ve siyasetçilere hesap sorma ve vatandaşı bilgilendirme işlevini yerine getirmekten uzaklaşmaktadır.¹⁵⁹

Yeni medya ise kendi örgütlenişi, kullandığı dil ve ele aldığı sorunlar açısından ana akım medyadan farklıdır. İnternetin yaygınlaşması ile küresel ölçekte üst düzeyde enformasyon akış alanları olarak sosyal ağlar güç kazanmıştır.¹⁶⁰ Yeni Medya teknolojileri sayesinde her kesimden gruplar toplumsal bir sorun karşısında kolayca bir araya gelerek örgütlenebilir ve hak arayışına girebilmektedir.¹⁶¹

Siyasal aktörler de sosyal medya ile teşhir edilebilir, rakibi ile mücadele edip korunabilir hale gelmiştir. Siyasal aktörler, sosyal medya ortamındaki kamuoyu araştırmaları ile feedback (geri beslenme) mekanizması sayesinde almış oldukları kararlara ilişkin siyasal rızanın alınmasında kullanılabilir.¹⁶² Ana akım medyadan farklı olarak mesajlar bireylere daha hızlı iletilebilir ve yönetici ve vatandaş arasında interaktif iletişim mümkün hale gelmiştir.¹⁶³ Sosyal medya ağları ile halkın doğrudan siyasetçilerden hatta gazetecilerden hesap sorması ve haklarını araması mümkündür.¹⁶⁴

Günümüzde iktidarın dengelenmesi ve denetlenmesinde artık yeni medya diğer medya araçlarından daha etkin hale gelmiştir. Sosyal ağlar sivil toplumun etkinliğine de

¹⁵⁸ Özlem Danacı, "*Siyasal Kampanyalarda Medya: Yazılı Basın Haberlerinde "Çerçeveleme" ve "Öne Çıkarma"nın Politikacı Temsilindeki Rolü*", (Yayınlanmamış Doktora tezi, Marmara Üniversitesi, SBE, 2005) s. 8-9.

¹⁵⁹ Türk, s. 58.

¹⁶⁰ Türk, s. 55.

¹⁶¹ Türk, s. 56.

¹⁶² Danacı, s. 3-4.

¹⁶³ Türk, s. 57.

¹⁶⁴ Türk, s. 56.

katkı sağlayarak aslında iktidarın sınırlandırılması ve özgürlüklerin korunmasındaki kamuoyu denetimine büyük katkı sunmaktadır.

II. Başkanlık Sistemi

A. Başkanlık Sisteminin Tanımı

Farklı kıta, kültür ve demokrasi seviyelerinde başkanlık sistemi uygulanmaktadır. Bu sistem ilk olarak 1787 Anayasası ile ABD’de uygulanmaya başlanmıştır. Latin Amerika’da ve Afrika’nın bazı ülkelerinde ABD başkanlık sistemi’nin bazı unsurlarını koruyan sistemler uygulanmaktadır.

ABD Anayasasına göre yasama ve yürütme erkleri ayrı seçimlerle göreve gelir. Yürütme yetkisi Başkana aittir. Parlamenter sistemin aksine yürütme yasamanın içinden çıkmadığı için yasama erkine karşı siyaseten sorumlu değildir. Yasama meclisinde görev alan bir yasama meclisi üyesi yürütmede bir görev icra edemez. Aynı şekilde yürütmede görev alan bir kişi yasama meclisi üyeliği yapamaz.¹⁶⁵ Demokrasinin bir gereği olarak yargı erki diğer iki erkten bağımsızdır ve yargı organları güçlü bir yapıdadır. Aynı zamanda ABD Federal Yüksek Mahkemesi sistemin işleyişinde önemli rol oynar.¹⁶⁶ Başkanlık sistemi, erklerin sert ve kesin bir biçimde ayrıldığı bir sistem olarak tanımlansa da bu durum, erklerin faaliyetleri açısından ayrıldığı manasına gelmez.¹⁶⁷ Örneğin; milletlerarası anlaşmaların Senato tarafından onaylanmasını düzenleyen Anayasa kuralı yasamanın yürütmeye ait bir alanı olan dış politika üzerinde etkide bulunabilir veya Başkana sunulan veto yetkisi yürütmenin yasama sürecinde etkili olması fırsatı sunar. Faaliyetler açısından bakıldığında başkanlık sistemi erklerin bu şekilde örtüşmesi karşılıklı kontrol ve dengeyi garanti eder.¹⁶⁸ *Madison*’a göre yürütme ve Kongrenin birbirinin görevine son verme yetkisi olmadığı için her iki erk de kendi varlığını tehlikeye atma korkusu olmadan diğeri üzerinde kontrol kurabilecektir.

¹⁶⁵ Teziç, s. 529; Kaboğlu, s. 143.

¹⁶⁶ Arslan, s. 202.

¹⁶⁷ Serap YAZICI, **Başkanlık ve Yarı -Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme**, s. 27.

¹⁶⁸ YAZICI, s. 28.

Bu hususu da her iki erkin kaynakları ve yaşayabilirlikleri yönünden ayrılık olarak ifade etmektedir.¹⁶⁹

ABD’de dar bölge seçim sistemi uygulanmasının bir sonucu olarak zamanla çift partili bir yapı ortaya çıkmıştır. Yasama meclisi üyeleri seçilebilmek için aday oldukları bölgenin tutumuna göre hareket eder ve aday olduğu partiye sıkı sıkıya bağlı değildir.¹⁷⁰ Parti başkanları parti de etkin bir role sahip değildir. Parti disiplininin baskısından daha çok Kongre üyelerinin üzerinde çıkar gruplarının baskısı vardır.¹⁷¹ Partiler birbirleriyle ideolojik yakınlıkları ve esneklikleri mevcuttur. Siyasal iktidarın kullanımı partiler ve parti grupları arasında düzenli olarak el değiştirir. Anayasal denge ve denetime ilişkin kurumlar oluşturulmuştur.

Kamuoyu ve baskı gruplarının ve medyanın baskısı sistemin işleyişinde etkilidir. Kaynağını demokratik sistemden alan denge ve denetim unsurları da etkin bir şekilde halk tarafından kullanılmaktadır. Denge ve denetimin mümkün olması ABD başkanlık sistemin işleme ve nispeten başarılı olmasını sağlar.

Latin Amerika ve Afrika ülkelerinde ABD sistemi saf haliyle uygulanmamıştır. Bu başkanlık sistemlerinde yürütmeye hâkim konumda olan, doğrudan halk tarafından seçilmiş ya da ABD’de olduğu gibi halk tarafından iki türlü seçimle seçilen Başkan’dır. Yasama erki ile Başkanın seçimleri ayrı ayrı yapıldığı için her iki erk de doğrudan demokratik meşruluğa sahiptir. Ancak ABD başkanlık sistemindeki yasama ve yürütmenin birbirlerinin görevlerine son verememesi, yani göreve gelme ve bu görevi devam ettirmede karşılıklı olarak belli bağımsızlığa sahip olma, oluşumları ve işleyişlerinde ayrılık esasına ilişkin unsurlarında başkanlık sistemini uygulayan ülkelerde farklılıklar vardır.¹⁷² Bu farklılıkların oluşmasının davranışsal nedenleri olarak; Latin Amerika etnik yapısının farklı olması, ırksal ve kültürel olarak daha çok karışmasına neden olması, politik olarak homojen bir baskın kültürün ortaya çıkması gibi özellikler gösterilebilir. Sınıfsal çalkantıların daha dışlayıcı olarak ortaya çıkması

¹⁶⁹ Yazıcı, s. 27.

¹⁷⁰ Ömer Anayurt ve Ahmet Ekinci, “*Koalisyonlu Başkanlık Sistemi ve Latin Amerika Uygulaması*”, Ali Fuat Başgil’in Anısına Armağan, İstanbul: Oniki Levha Yay., 2019, s. 247.

¹⁷¹ Page and Petraccas, s. 324-325.

¹⁷² Şule Özsoy Boyunsuz, “*Başkanlık Sisteminin Anayasal, Kurumsal, Davranışsal Dinamikleri ve Türkiye İçin Başkanlık Sistemi Tercih*”, Yeni Türkiye Dergisi, Yıl 9, Sayı 51, 2013, s. 418.

ile elitlerin demokratik katılıma daha kapalı bir yapı oluşturması da bunlar arasında sayılabilir.¹⁷³

ABD başkanlık sisteminde yasama, yürütme erkleri arasında tıkanma halinde karşılıklı olarak birbirlerinin görevine son verilememesi ve müzakereye zorlanması, parlamenter sistemdeki gibi ayrı bir kriz çözücü Anayasal mekanizmanın bulunmaması Latin Amerika ülkelerinin yaşanan krizi çözmek için başka kurumlar oluşturmasına neden olmuştur.¹⁷⁴

Sahra Altı Afrika olarak isimlendirilen bölgede Kongo, Liberya, Benin ve Malavi¹⁷⁵ ile çoğu Latin Amerika ülkesi¹⁷⁶ bölünmüş yasama yapılarına neden olan çok partili sisteme sahiptir.¹⁷⁷ Bu nedenle yasamaya hâkim (tek başına yasa yapabilecek) bir çoğunluk oluşturulması güçtür. Çok partili sisteme sahip olan ülkeler, çok partililik ile başkanlık sistemini uyumlulaştırmak için şeklen iktibas ettikleri ABD başkanlık sistemini kendi ülkelerine uyarlamaya çalışmışlardır.¹⁷⁸ Bu yüzden Başkanlara Anayasal yasama yetkileri vermişlerdir.¹⁷⁹ Bu sistemlerde kontrol ve denge araçlarının yeterince işlemediği, Başkanın sistemde baskın olduğu bir yapı oluşturulmuştur.¹⁸⁰ Başkan ile parlamentonun uzlaşmasını sağlamak amacıyla uzlaşma aracı olan koalisyon kurumuna yönelinmiştir.¹⁸¹ Aynı zamanda oluşacak koalisyon hükümetlerini işletebilmek için yürütme yapısına parlamenter sistemde bulunan, bakanlar için bireysel siyasi

¹⁷³ Özsoy Boyunsuz, “*Başkanlık Sisteminin Anayasal, Kurumsal, Davranışsal Dinamikleri ve Türkiye İçin Başkanlık Sistemi Tercih*”, s. 423.

¹⁷⁴ Özsoy Boyunsuz, “*Başkanlık Sisteminin Anayasal, Kurumsal, Davranışsal Dinamikleri ve Türkiye İçin Başkanlık Sistemi Tercih*”, s. 423.

¹⁷⁵ Paul Chaisty, Nic Cheeseman and Timothy, “*Rethinking the ‘Presidentialism Debate’: Conceptualizing Coalitional Politics in Cross-Regional Perspective*”, Democratization, Vol. 21, No. 1, 2014, <https://www.researchgate.net/publication/241709923>, (E.T. 20.07.19), s. 12.

¹⁷⁶ Scott Mainwaring, “*Presidentialism in Latin America*”, Latin American Research Review, Vol. 25, No. 1. ss. 157-179.

¹⁷⁷ Çok partili sistem ile saf başkanlık sistemi “zor bileşim” olarak nitelendirilmiştir. Böyle sistemlerde istikrarlı bir demokrasiden zor söz edileceği dahi söylenmiştir. Scott Mainwaring, “*Presidentialism, Multipartisim and Democracy: The Difficult Combination*”, Comparative Political Studies, Vol. 26. No.2, 1993, s. 199. Aktaran; Anayurt ve Ekinci, “*Koalisyonlu Başkanlık sistemi ve Latin Amerika Uygulaması*”, s. 248.

¹⁷⁸ Anayurt ve Ekinci, s. 248.

¹⁷⁹ 1979 yılı sonrasında Latin Amerika ülkelerinde yürütme yasa önerisi sunabilmektedir. Jose A. Chebub-Zachary Elkins and Tom Ginsburg, “*Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective*”, Texas Law Review, Vol. 89, No. 7, 2011, s. 1733.

¹⁸⁰ Başkan, plebisiter yöntemlerle ve kararname kullanımı gibi yöntemlerle siyaseti domine eden bu sistemler doktrinde Hiper-Başkanlık sistemi olarak adlandırılmıştır. Şule Özsoy Boyunsuz, **Dünyada Başkanlık Sistemleri**, Ankara: İmge Kitapevi, 2017, s. 175-177.

¹⁸¹ Anayurt ve Ekinci, s. 251.

sorumluluk¹⁸², yürütme içinde ortak imza, Başkanın fesih yetkisi¹⁸³ gibi özellikler sisteme monte edilmiştir.¹⁸⁴ Yönetimde istikrarı sağlamak amacıyla ABD başkanlık sisteminin mantığını oluşturan kurumların karşılıklı araçlarla birbirlerini kontrolü ve dengelemesi yaklaşımının göz ardı edildiği söylenebilir.

ABD örneğini tam ve gerçek başkanlık sistemi olarak benimseyen yazarlar, ABD sisteminin tüm unsurlarını taşıyan ülkeleri “saf başkanlık sistemi – pure presidential” olarak kabul etmiştir.¹⁸⁵ Bu yazarlar, Latin Amerika ve Afrika’daki bazı devletlerin sistemlerini ABD başkanlık sisteminin tanımının kimi unsurlarının taşımaması dolayısıyla “uyarlanmış”, “saflığını yitirmiş”¹⁸⁶ başkanlık sistemleri veya “başkancı sistemler”¹⁸⁷ olarak adlandırmıştır.

Doktrinde başkanlık sistemini, ABD başkanlık sistemi haricindeki bazı sistemleri de başkanlık sistemi tanımına girecek şekilde daha esnek ifade eden yazarlar da vardır;

Lijphart, başkanlık sisteminin üç ayırt edici özelliğinden bahseder. *Birinci olarak*; başkanlık sisteminde yürütmenin başı, anayasanın belirlediği bir görev süresi için seçilir ve normal yollardan yasama organını güvensizlik oyuyla istifaya zorlanamaz. Aynı zamanda Başkanı suç teşkil eden fiillerinden dolayı görevden uzaklaştırmak mümkündür. *İkincisi*, Başkan doğrudan doğruya veyahut bir seçilmiş delegeler kanalıyla halk tarafından seçilirler. Üçüncü olarak, yürütme parlamenter sistemdeki gibi kolektif bir niteliğe sahip olmayıp tek bir kişide toplanmıştır ve yürütme yetkisine ilişkin kararlar Başkan tarafından alınır.¹⁸⁸

¹⁸² Kolombiya 1991 Ay. m. 135/9, Guatemala 1985 Ay. m. 167, Uruguay 1966 Anayasası, Venezuela 1999 Ay. m. 240.

¹⁸³ Uruguay 1966 Ay. m. 148, Venezüella 1999 Ay. m. 236 ve m. 240.

¹⁸⁴ Özsoy Boyunsuz, “*Başkanlık Sisteminin Anayasal, Kurumsal, Davranışsal Dinamikleri ve Türkiye İçin Başkanlık Sistemi Tercih*”, s. 423.

¹⁸⁵ M. Soberg Shugart and M. John Carey, “*Presidents and Assemblies Constitutional Design and Electoral Dynamics*”, Chambridge University Press, 1991, s. 19.

¹⁸⁶ Juan Linz, “*Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?*”, (Ed.) Juan Linz and Arturo Valenzuela, *The Failure of Presidential Democracy Comparative Perspectives*, Vol. 1, London: The John Hopkins University Press, 1994, s. 5, Aktaran: Özsoy Boyunsuz, *Dünyada Başkanlık Sistemleri*, s. 105; Shugart-Carey, s. 19.

¹⁸⁷ Mainwaring, “*Presidentialism in Latin America*”, s. 158.; Teziç, s. 539; Fransızca kaynaklar için bkz: Anayurt, *Anayasa Hukuku Genel Kısım*, s. 420. / 857. Dipnot.

¹⁸⁸ Lijphart, s. 119.

*Sartori ise şu şekilde tanımlamaktadır; “Başkanlık sistemini ancak ve ancak devlet başkanı (i) halkoyundan çıktığı, (ii) önceden belirlenmiş görev süresi içinde parlamentonun oyuyla görevden uzaklaştırılmadığı ve (iii) atadığı hükümetlere başkanlık ettiği veya onları başka şekillerde yönlendirdiği takdirde, başkanlık sistemidir.”*¹⁸⁹

Başkanlık sistemi, Başkanın yürütmeye hakim olduğu ve halkın oylarıyla veya ABD’de olduğu gibi, iki dereceli sistemde ikinci seçmenlerin bulunduğu seçici kurul tarafından seçilen, Başkan ve Kongre için ayrı ayrı seçimlere gidilen sistem olarak tanımlanabilir.¹⁹⁰ ABD başkanlık sisteminde Başkan Kongreye karşı siyasal açıdan sorumlu değildir, Kongre tarafından görevden uzaklaştırılmaz ve Başkanın görev süresi sabittir. Aynı zamanda Başkan da Kongrenin görevine son veremez. ABD başkanlık sisteminde bulunan erklerin karşılıklı olarak birbirlerinin görevlerine son verememesi hususu bazı Latin Amerika¹⁹¹ ve Afrika¹⁹² başkanlık sistemlerinde farklı şekilde düzenlenmiştir. başkanlık sisteminin tanımında erklerin birbirinin görevlerine son verememesinin zorunlu bir unsur olup olmadığı hakkında doktrinde farklı görüşler vardır.

Başkanlık sisteminin tanımını esnek şekilde yapan *Lijpart* yasama organının Başkanı görevden uzaklaştırabildiği durumlarda da bir başkanlık sisteminden söz etmenin mümkün olacağını ileri sürmüştür. Ancak Başkanın da yasama organını fesih hakkı olması ve her iki durumda da hem Başkanlık hem de yasama organının seçimleri yenilenmesi şartı ile bunu kabul etmek gerektiğini eklemiştir.¹⁹³

Sartori’nin Başkana fesih yetkisi verilmesi konusundaki görüşü; “...benim eğilimim, parlamentonun feshi yetkisini -eğer benim üç tanımlayıcı kriterin hepsi mevcutsa- bir başkanlık sistemini başka tür bir sisteme dönüştürmeyen bir anormallik sayma yolundadır. Gerçekten de parlamentoyu feshetme yetkisi, Başkanın iktidarının

¹⁸⁹ Givonni Sartori, **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği: Yapılar Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine Bir İnceleme**, Ergun Özbudun (Çev.), Ankara: Yetkin Yay., 1997, s. 114.

¹⁹⁰ Shugart and Carey, s.19.

¹⁹¹ Belirli koşullara bağlanmış şekilde başkana bu yetkiyi Venezuela 1999 Ay. (m. 240) ve Uruguay 1966 Ay. (m. 148.) tanımıştır.

¹⁹² Belirli koşullara bağlanmış şekilde başkana bu yetkiyi 2013 Zambiya Anayasası (m. 109), Seyşeller 1993 Ay. (m. 110) tanımıştır.

¹⁹³ Lijphart, s. 119.

güçlendirir; ancak bu caydırıcının etkinliği genellikle abartılmaktadır ve her hâlükârda bir başkanlık sistemini sadece bu nedene dayanarak yeniden sınıflandırmak için yeterli bir sebep görmüyorum.”¹⁹⁴

Shugart ve Carey'e göre Başkana Meclisi fesih yetkisinin verilmesi erkler ayrılığında önemli bir kopuş anlamına gelir.¹⁹⁵ Görüldüğü üzere yazarlar erklerden birine, diğerinin hukuki varlığını son verme yetkisinin verilip verilemeyeceği konusunda bir uzlaşmaya varmış değildir. Türk doktrininde Özbudun¹⁹⁶, Teziç¹⁹⁷, Özsoy Boyunsuz¹⁹⁸ başkanlık sisteminde yasama ve yürütmenin birbirlerinin görevlerine son veremeyeceği görüşündedir.

ABD Anayasasının yapımı aşamasında halkın krallığa karşı duyduğu öfke hesaba katılarak Başkana yetkiler verilirken yasama ile dengesi gözetilmiştir. O dönemde halk Başkanın Büyük Britanyadaki kralın imtiyazlara benzer yetkilerinin bulunmasına karşı çıkmıştır.¹⁹⁹ Başkan Kongreyi ancak tatil zamanı hakkında anlaşmazlık çıkarsa, tatil zamanına karar verebilir. Birleşik Krallıkta ise hükümdar parlamentonun süresini uzatabilir ve parlamentoyu feshedebilir.²⁰⁰ ABD Başkanına da bu şekilde yetkiler verilmesi Anayasasının yapılış aşamasında halk tarafından anlayışla karşılanacak öneriler olarak görülemez. Bu durumun ABD başkanlık sisteminde fesih kurumuna yer verilmemesinin nedeni olarak görülebilir. Ancak ülkeler Anayasalarını oluştururken diğer ülkenin sistemini aynen kopya etmek zorunda değildir. Her sistem içerisinde ülkeden ülkeye farklılıklar oluşabilir. Ancak her sistemin kendisine özgü bir ruhu ve mantığı olduğu unutulmamalıdır.²⁰¹ Bir ülke başkanlık sistemini uygulamaya

¹⁹⁴ Sartori, **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği: Yapılar Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine Bir İnceleme**, s. 118.

¹⁹⁵ Shugart and Carey, s. 126. Shugart ve Carey, Devletin başı aynı zamanda hükümetin de başı olacağı, başkan, kabineyi atar yasama ve yürütme üyeleri birbirlerinden farklı olduğu, yürütme, yasamanın güvenine tabi olmadığı, başkan meclisi feshedemeyeceği, meclis yönetimin en üst gücü olduğu sistemleri başkanlık sistemi olarak tanımlamaktadır. Yazıcı, **Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri**, s. 26.

¹⁹⁶ Ergun Özbudun, “**Hükümet Sistemi Tartışmaları**” <http://www.birarada.org/tr/16878/Prof-Dr-Ergun-Ozbudun-Huk-met-Sistemi-Tartismalari> , (E.T. 10.06.2019).

¹⁹⁷ Teziç, 2016, s. 533.

¹⁹⁸ Özsoy Boyunsuz, **Dünyada Başkanlık Sistemleri**, s. 101.

¹⁹⁹ Hamilton, **Federalist Paper No: 67**, Gabriel, s. 59-60.

²⁰⁰ Hamilton, **Federalist Paper No: 69**, Gabriel, s. 66.

²⁰¹ Ergun Özbudun, “**Türk Usulüne Göre Başkanlık Sistemi**”, Milliyet, 15.12.2012, <http://www.milliyet.com.tr/yazarlar/dusunenlerin-dusuncesi/turk-usulune-gore-baskanlik-sistemi-1641997> , (E.T. 18.07.2019).

koyduğunda feshe ilişkin düzenleme yapması durumunda yasama ve yürütmenin karşılıklı faaliyetlerde bulunurken birbirleri üzerinde kontrol ve denge sağlayabilecekleri başka araçlarla donatılmalıdır. Örneğin; Başkana koşulsuz bir fesih yetkisi verilmemelidir.

B. Başkanlık Sisteminde Yürütme

Başkanlık sisteminde yürütmede halk tarafından sabit bir süre için seçilen bir Başkan bulunur. Bazı ülkelerde halk, Başkanı seçme yetkisini doğrudan doğruya, bir kısmında ise seçim kurulları (electoral college) aracılığıyla kullanmaktadır. ABD sisteminde ikinci durum mevcuttur.

ABD’de Kurucu Babalara göre, kararlılık, faallik, gizlilik ve hızlılığın kalabalık bir grubun hareketlerinden ziyade tek bir kimsenin hareketlerinde daha çok görülen niteliklerdir. Yürütmede sayı arttığı nisbette bu niteliklerin de azalacağı gerekçesiyle yürütmenin tek kişiden oluşması gerektiğini savunulmuştur.²⁰²

Doktrinde başkanlık sisteminde yürütmenin tek kişilik bir organ olma zorunluluğu olmadığına ilişkin görüşler de vardır. Bazı başkanlık sistemlerinde yürütme kararlarını Başkan ve bir kabine hep birlikte imzalayıp heyet halinde çıkarabilir.²⁰³ Bu sistemler parlamenter sisteme özgü unsurların başkanlık sistemine monte edildiği izlenimi uyandırır.²⁰⁴

Başkanlık Sistemlerinde Başkana yürütme işlemlerinde Başkanın sekreterleri (bakanlar) yardımcı olur. Sekreterlerin atanması Başkan tarafından yapılır yasama meclisinin onayına sunulup sunulmayacağına ilişkin farklı uygulamalar mevcuttur. Sekreterler yasama meclisi içerisinde çıkmaz ve yasama meclisine karşı siyaseten sorumlu değildir. Kongre sekreterleri ancak cezai sorumluluğuna ilişkin usuli yolları

²⁰² Hamilton, **Federalist Paper No: 70**, Gabriel, s.70. “*Tek kişilik yürütme*” kriterini Başkanlık sisteminin tanımlayıcı unsuru olarak gören yazarlar; Arend Lijphart, **Patterns of Democracy Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries**, Yale University Press, Second Edition, 2012, s. 117-118; Nur Uluşahin, **Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi**, Ankara: Yetkin Yay., 1999, s.48-49.

²⁰³ Uruguay 1952 Ay (m. 67) ve Kıbrıs 1960 Ay (m. 63) Shugart and Carey, s. 21.

²⁰⁴ Yüksel Metin, **Başkanlık Sistemi Amerika Birleşik Devletleri ile Latin Amerika Ülkelerinin Mukayesesi**, Ankara: Hukuk Yay., 2017, s. 47.

kullanarak görevden uzaklaştırabilir.²⁰⁵ Bazı Latin Amerika Anayasaları²⁰⁶ ABD'den farklı olarak yasama meclisine siyasi nedenlerle güvensizlik oyuyla hükümeti düşürme yetkisi verilmiştir. Bazı Afrika başkanlık sistemlerinde tek başlı yürütme yapısı içinde sabit bir süre için seçilmiş Başkana karşı sorumlu bakanların güvensizlik oyu ile düşürülebilmektedir. Örneğin Zimbabve'de Meclis bu yetkiye sahiptir.²⁰⁷

Başkanlık sistemlerinde doğrudan halk oyuyla seçilen veya yasama organı tarafından ya da Başkan tarafından atanan Başkanın yardımcısı da bulunabilir. Başkan yardımcısı (vice president) bulunan²⁰⁸ başkanlık sistemlerinde Başkanın görev süresi sona ermeden Başkanlık mevki boşaldığında Başkan olarak görev yapar.²⁰⁹ ABD başkanlık sisteminde Kongrenin Senato kanadında Başkanlık yapma yetkisine sahiptir. Anayasalar tarafından Başkan yardımcılara çeşitli görev ve yetkiler de verilebilir.

C. Başkanlık Sisteminde Yasama

ABD başkanlık sisteminde Kongre adını alan yasama organı çift meclislidir. Her bir federe devletin nüfusun dikkate alınmaksızın eşit sayıda senatörle temsil edildiği meclis Senatodur. Senatoda her federe devlet iki üye ile temsil edilir. Yüz kişiden oluşan Senatonun her iki yılda bir üçte biri yenilenir. Federal halkı temsil eden Temsilciler Meclisi federe devletlerin nüfusuna göre belirlenen sayıda temsilciden oluşur. 435 üyeden oluşan Temsilciler Meclisi iki yıl için göreve gelir. Başkanın ve Kongrenin farklı zamanlarda seçilmesi (seçim döngüsü) ideolojik eğilimlerin yasama ve yürütmenin aynı partinin kontrolüne geçmesinin önüne geçmeyi sağlar.²¹⁰ Aynı

²⁰⁵ Selin Esen, "**Başkanlık Rejimi Nedir?**", İçinde: Türkiye'nin Anayasa Gündemi (27 Uzman; 66 Soru-Yanıt), İbrahim Kaboğlu (drl.), İstanbul: İletişim Yay., 2016, s. 84.

²⁰⁶ Örneğin; Kolombiya 1991 Ay. (m. 135/9, m. 141), Uruguay 1966 Ay. (m. 148), Arjantin 1853 Ay. (m. 101.).

²⁰⁷ Özsoy Boyunsuz, **Dünyada Başkanlık Sistemleri**, s. 154.

²⁰⁸ Arjantin, Bolivya, Brezilya, Kosta Rika, Venezuela, Kolombiya, Ekvator, Paraguay, Peru gibi ülkelerde başkan yardımcılığı kurumu bulunurken Meksika ve Şili'de bulunmamaktadır. Cumhurbaşkanı yardımcılığı kurumu hakkında ayrıntılı bilgi için bkz: Ömer Anayurt ve Ahmet Ekinci, "**Tek Başlı Yürütme Esasına Dayalı Hükümet Sistemlerinde Başkan Yardımcılığı ve 2017 Anayasa Değişikliği ile Getirilen Sistemde Cumhurbaşkanı Yardımcılığı Kurumu Üzerine Karşılaştırmalı Analiz**", Prof. Dr. Zafer Gören Armağanı, Ankara: Yetkin Yay., 2018, s. 452.

²⁰⁹ Shugart and Carey, s. 91.

²¹⁰ Page and Petracca, s. 231-232.

zamanda Başkan yasama meclisinde sürekli değişken siyasal eğilimlerle karşı karşıya kalarak kuvvetlerin tek elde toplanmasının önüne geçilir.²¹¹

Bazı Latin Amerika ve Afrika ülkelerinde çok partili ve bölünmüş siyasal sistem dolayısıyla yasamada çoğunluğu oluşturmak amacıyla yasama ve yürütme seçimleri aynı günde yapılır.²¹² Bu düzenleme, Başkanın partisinin çoğunluğu elde edebilmesi siyasi parti sayısına bağlı olarak değişir. Aşırı çok partili sistemlerde Başkanlık seçimi ile yasama seçimleri aynı gün olsa dahi, Başkanın popülerliğine bağlı olmaksızın, Başkanın partisi tek başına çoğunluğu alma olasılığı azdır.²¹³ Çoğunluk oluşturulamadığında Başkanlar Anayasal olarak sahip oldukları yasama yetkilerini kullanarak plebisiter yöntemler (yönlendirilmiş halk oylamaları) ya da yasamaya darbe gibi anti demokratik yöntemlerle yasamayı berteraf edebilmiştir.²¹⁴

Seçimlerin eş zamanlı yapılması sonucu bazı ülkelerde yasamada Başkanın partisinin hakimiyeti olmasıyla Başkanın sahip olduğu Anayasal yetkilerinin yanında, yasamayı siyasi olarak kontrol etmesine neden olmuştur. Sistem içerisinde Başkan en güçlü hale gelmiştir.²¹⁵

Eş zamanlı seçimi uygulayıp demokratik bir sistem işleten ülkeler de mevcuttur. Yasama ve yürütme seçimlerinin eş zamanlı yapılması Brezilya ve Şili’de çok partili ve bölünmüş siyasal sistemin dolayısıyla ortaya çıkan istikrar sorununu çözmek amacıyla uzun zamandır uygulanmaktadır.²¹⁶ Brezilya ve Şili’de eş zamanlı seçim ve seçim ittifakları ile Başkan parlamentoda gereksinim duyabileceği çoğunluğa sahip olmaktadır. Her iki ülkede de doksanlardan itibaren koalisyonlar yerleşik hal almıştır.

²¹¹ Şule Özsoy Boyunsuz, “*Siyasi Parti Sistemlerine Göre Başkanlık Rejiminin Türleri*”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 49, S. 3, 2016, s. 21.

²¹² Örnek olarak; KostaRika, Venezüella, Uruguay, Peru Guatemala, Nikaragua, Kenya, Zambiya, Tanzanya, Uganda, Gana, Malavi, Nijerya sayılabilir, Özsoy Boyunsuz, **Dünyada Başkanlık Sistemi**, s. 176.

²¹³ Özsoy Boyunsuz, **Dünyada Başkanlık Sistemi**, s. 175.

²¹⁴ Özsoy Boyunsuz, **Dünyada Başkanlık Sistemi**, s. 176.

²¹⁵ Özsoy Boyunsuz, **Dünyada Başkanlık Sistemi**, s. 176.

²¹⁶ Şili ve Brezilya’da eş zamanlı seçimlerde yapılan seçimlerde başkanlar ve bunların partilerinin oluşturduğu koalisyonlar için bkz: Ömer Anayurt, Murat Erdoğan ve Ahmet Ekinci, “*Devlet Başkanının Halk Tarafından Seçildiği Hükümet Sistemlerinde Seçim Döngüsünün Kuvvetler Ayrılığı ve Siyasal İstikrar Üzerinde Etkisi*”, Ali Fuat Başgil’in Anısına Armağan, İstanbul: Oniki levha Yay., 2019, s. 198-199.

Başkanlar yasamayı gözardı edip yetkilerini sonuna kadar kullanmayıp koalisyonları tercih etmişlerdir. ²¹⁷

ABD başkanlık sistemi cumhuriyetçi olması nedeniyle yasama gücünün devlette hâkim olması beklenir. Bu durumun olumsuz sonuçlarını önlemek için Madison, yasama erkini çeşitli dallara bölmek ve farklı seçim usulleri ve farklı hareket prensipleriyle, müşterek görevlerinin ve topluma karşı müşterek bağlılıklarının müsaadesi nisbetinde birbirine mümkün olduğu kadar az bağlı hale getirmek gerektiğini savunmuştur.²¹⁸ Kongrenin iki kanatlı olması, Temsilciler Meclisi ve Senatonun seçim usullerinin farklı düzenlenmesi ve her iki kanatın farklılaşan rollerinin olması bu gerekçeye bağlanabilir. Başkanlık sistemini uygulayan Latin Amerika ülkelerinde devlet yapıları çoğunlukla üniter sistemdir ve bu ülkelerin yarısında çift meclis sistemi uygulanmaktadır.²¹⁹

ABD’de Kongre çok etkin bir role sahiptir. Parlamenter sistemlerdeki gibi kanun yapmadaki rolü hükümetin önerilerini kabul etmek veya değiştirmek değildir. Kongre siyaset belirler ve kanun yapma tekeline sahiptir. Aynı zamanda alternatif politikalar geliştirebilir.²²⁰ Partili kimliğini koruyan Meclis Başkanları çoğunluk partisinden seçilir.²²¹

Kongre yasama faaliyetini uzun ve karışık bir usulle gerçekleştirir. Kongre üyesinin bağlı bulunduğu meclise kanun önergesini vermesiyle yasa yapma işlemleri başlar. İlgili komisyonda tasarı rafa kaldırılmaz ve tartışma kararı alınır tasarı Kongre’de görüşülecek hale getirilir. Önerge sahibi üyenin bağlı bulunduğu mecliste

²¹⁷ Özsoy Boyunsuz, **Dünyada Başkanlık Seçimleri**, s. 216.

²¹⁸ Madison, **Federalist Paper No: 51**. Gabriel, s. 28-29.

²¹⁹ Parline Database on National Parliaments, <http://archive.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp> , (E.T. 10.06.2019).

²²⁰ Şenol Durgun, **Parlamenter Yapılar ve Parlamenterlerin Temsil Gücü**, Ankara: 2005. s. 139. Aktaran: Mehmet Ali Zengin, “**ABD Başkanlık Sisteminde Fren ve Denge Mekanizması Üzerine Bir İnceleme**”, Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, Yıl 7, Sayı28, <http://acikerisim.ybu.edu.tr:8080/xmlui/handle/123456789/893> , (E.T. 21.07.19), s. 5.

²²¹ Zengin, s. 5.

görülmek üzere diğer meclise havale edilir ve burada da aynı süreçler takip edilir. Eğer tasarı üzerinde iki meclis mutabakata varamaz ise uzlaşma komisyonu kurulur.²²²

ABD Temsilciler Meclisi ve Senatoda en az 18 tane sürekli çalışan komisyon vardır (Standing committees). Bazı dönemler bu komisyonların sayıları artabilir. Her iki meclisin eşit sayıdaki temsilcilerinde oluşan “Conference committees”²²³ meclisler arası sorunları aşmak ve ortak kanunun metinleri üzerinde uzlaşma sağlar. “Select Committees ve Special Committees” sadece bazı özel görevler için oluşturulabilir. Her iki meclisin üyelerinden oluşan “Joint committees” Kongrenin rutin çalışmaları ile ilgilendir.²²⁴ Rules Committee, Budget Committee, Ways and Means Committee, Appropriations committee ve Energy and Commerce Committee sürekli çalışan komisyonların en önemlileridir.²²⁵ Bu komisyonlar uzmanlık gerektiren konularda Kongrenin etkinliğini arttıracak istikrarlı komisyonlardır. Komisyonların işleyişleri ve oluşumları kapsamlı bir şekilde belirlenmiştir.²²⁶ Meclis çalışma komisyonları ihtiyaç duyarlarsa kendilerine uzman kişilerden oluşan “alt çalışma komisyonları” oluşturabilir.²²⁷

Latin Amerika yasama meclisleri yeni politika oluşturma yeteneğinden yoksundur, ancak Başkanın tekliflerini geri çevirebilir ve değiştirip onaylayabilir. Politika belirlemede Başkan üstündür.²²⁸ Latin Amerika ülkelerinde Başkanın sahip

²²² Ayrıntılı Bilgi için bkz: Arslan, s. 174-191; Congressional Research Service, “*Introduction to the Legislative Process in the U.S. Congress*”, 2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R42843.pdf> , (E.T. 21.07.19).

²²³ Ayrıntılı bilgi için bkz: Congressional Research Service, “*Introduction to the Legislative Process in the U.S. Congress*”, s. 10.

²²⁴ P. Filzmaier and F. Plasser, “*Die Amerikanische Demokratie, Regierungssystem und Politischer Wettbewerb in den USA*”, 1997, s. 62, Aktaran; Arslan, s.178-179.

²²⁵ Filzmaier and Plasser, s. 180.ve s. 189.

²²⁶ Judy Schneider, “*The Committee System in the U.S. Congress*”, CRS Report for Congress, 2003, https://china.usembassy-china.org.cn/wp-content/uploads/sites/252/2016/12/committee_system.pdf , (E.T. 21.07.19).

²²⁷ Filzmaier and Plasser, s. 62, Aktaran; Arslan, s. 178.

²²⁸ Scott Morgenstern, “*Explaining Legislative Politics in Latin America*”,*Legislative Politics in Latin America*, Cambridge Journal Press, 2001, s. 414. Latin Amerika yasama meclisleri yapısı için bkz: M. Ethel Crampton, “*The Legislative Departments in the Latin American Constitutions*”, The South Western Political Science Quarterly, Vol. 2, No. 2, <https://www.jstor.org/stable/pdf/42883859.pdf?refreqid=excelsior%3Af80d154f3f12b4c35f1df908234a05ad> , (E.T. 22.07.19), s. 169-175.

olduğu yetkileri kullanarak ülkeyi yönetmesi, sistemi Hiper-Başkanlıklara²²⁹ dönüştürmektedir. Ancak bazı başkanlıklarda Başkan yasamada çoğunluğu oluşturmak için muhalefet partileri ile koalisyon oluşturmayı tercih etmiştir. Başkan yasama organının anayasal/siyasal gücünü görmezden gelmeyecek sistemde istikrarı sağlamak amacıyla yasama ile iş birliğine yönelmiştir.²³⁰ Ancak Başkan bu ihtiyacı etkili çalışan komisyon sistemine sahip güçlü yasama meclisi karşısında hissetmiştir. Başkan aşırı anayasal yetkilere sahip olsa da Başkanı dengeleyecek ve kontrol edecek güçlü yasama meclisinin olması sistemde kontrol ve dengeyi sağlayabilir. Sonuç olarak sistemlerde Hiper-Başkanlık yerine koalisyonla yönelim olduğu söylenebilir.²³¹

D. Başkanlık Sisteminde Denge ve Denetimi Sağlayan Araçlar: Kontrol ve Denge Mekanizması

1. Meclisin Sahip Olduğu Yetkiler

a. Bakanların ve Üst Kademe Yöneticilerin Atamalarının Onayı

ABD başkanlık sisteminde Başkan her ne kadar yürütmenin merkezinde ve yürütmeye hâkim olsa da kontrol ve denge sisteminin gereği olarak bakanların, bakanlık bürokratları, orduya subay, dış işlerinin bürokratları ve federal özerk kurumların yöneticilerinin atamalarını Senatonun üçte ikisinin onayı ile yapabilir (ABD Ay. m.2/2-2). Yürütmede politika belirlemede etkili olmayan pozisyonlara yapılan atamalar Senatoda yüksek oranda onaylanmaktadır. Başkan adayları önermeden önce çeşitli yollarla senatörlerin görüşlerini aldığı için Kongrenin atamaları onaylama oranı yüksektir.²³² Bakan adayının Senato tarafından kabul görmemesi oldukça ender

²²⁹ Hiper-Başkanlık sistemlerinde teoride kontrol ve denge mekanizmaları yeterince kurulamamıştır. Siyasete azınlığın katılımı yok denecek kaar azdır. Başkan, plebisiter yöntemler ve kararnamelerle siyaseti domine eder. Bkz: Cristopher Larkins, "The Legacies of Hyper-Presidentialism: Executive-judicial relations, Constitutional Cultures, and The Future Of Democratic Governance in Argentina And Peru", PH.D. Thesis, University of Southern Carolina, 1998, s. 64. Aktaran; Anayurt ve İkinci, "Koalisyonlu Başkanlık Sistemi ve Latin Amerika Uygulamaları", s. 249.

²³⁰ Eduardo Aleman –George Tsebelis, "Political Parties and Government Coalitions in the Americas", in: Journal of Politics in Latin America, Vol:3, No:1, <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1866802X1100300101>, (E.T. 22.07.19), s. 12.

²³¹ Kontrol ve Dengenin bu şekilde sağlanması siyasi parti işleyişi sonucudur. Özsoy Boyunsuz, **Dünyada Başkanlık Sistemleri**, s. 217.

²³² Elizabeth Rybicki, "Senate Consideration of Presidential Nominations: Committee and Floor Procedure", 2019, s. 2.

rastlanan bir durumdur. Atama önerisi reddedilen bakan adayının politik duruşundan ziyade kişilik bozukluğu, beceri eksikliği gibi hususlar ret nedeni olmaktadır.²³³ Kurucu babalardan olan *Hamilton*'a göre Kongreye verilmiş olan bu onay yetkisi Başkanda bulunabilecek olan kayırma duygusuna karşı çok iyi bir fren olacaktır. Kötü karakterli kimselerin, eyaletler lehindeki peşin hükümler, aile bağları, kişisel bağlılıklara bağlı atamaları geniş ölçüde önlemeye yarayacaktır.²³⁴ 1789 yılına kadar Başkan Senatunun onayını almadan kabine üyelerini görevden alamamaktaydı. Senato Başkanı *John Adams* Anayasa değişikliği oylamasında oylar eşit olduğu için Başkana bu yetkinin verilmesi yönünde oy kullanması ile Başkan bu yetkiye sahip olmuştur.²³⁵

Latin Amerika ve Afrika başkanlık sistemlerinde Başkanlar güçlendirilmek eğiliminde oldukları için yasama ve yürütme arası kontrol ve dengeyi sağlayan yasamanın yürütmeyi denetleme aracı olan bakanlar ve üst kademe yöneticilerinin yasama meclisinin onayına sunulma hususu anayasaların çoğunda yer almamıştır.²³⁶ Örneğin Arjantin'de idari atamalar dahil tüm yürütme atamaları Başkanın ve bakanların kontrolündedir.²³⁷ 1979-2012 yılları arası Latin Amerika ülkelerinde yapılan Anayasaların yüzde seksen beşinde Başkan herhangi bir onaya ihtiyaç duymadan bakanları atayabilir. Aynı zamanda Başkan yüzde doksan beşinde de bakanları herhangi bir onaya ihtiyaç duymadan görevden alabilir.²³⁸

https://www.everycrsreport.com/files/20190404_RL31980_69efa4a5b5cbac2b1a01b01d9a63c93d649b5bce.pdf, (E.T. 19.07.19).

²³³ J. Mark Payne, G. Daniel Zovatto and Mercedes Matio Diaz, "*Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*", Washington D.C., 2007, <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/democracies-in-development-politics-and-reform-in-latin-america.pdf>, (E.T. 19.07.19), s. 93.

²³⁴ Hamilton, **Federalist Paper No: 76** Gabriel, s. 84.

²³⁵ Konur Alp Koçak, "*ABD Başkanlık Sistemi: "Ayrı" Ama "Birlikte" Çalışan Organlar*", (Ed.) Semra Gökçimen, **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: ABD, Arjantin, Azerbaycan, Brezilya ve Nijerya Örnekleri**, 2.Baskı, Ankara: TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yay., 2017, s.40-41.

²³⁶ Ayrıntılı bilgi için bkz: Özsoy Boyunsuz, **Dünyada Başkanlık Sistemleri**, s. 147-151.

²³⁷ Susan Rose Ackerman, A. Diane Desierto, and Natalia Volosin, "*Hyper-Presidentialism: Separation of Powers Without Checks and Balances in Argentina and the Philippines*", *Berkeley Journal of International Law*, Vol:29, No. 1, 2011, s. 252.

²³⁸ Jase Antonio Cheibub, Zachary Elkins and Tom Ginsburg, "*Still the Land of Presidentialism? Executives and the Latin American Constitution*", (Ed.) Detlef Nolte, Almut Schilling and Vacaflor, **New Constitutionalism in Latin Amerika: Promises and Practices**, 2012, https://www.academia.edu/30544414/Still_the_Land_of_Presidentialism_Executives_and_the_Latin_American_Constitution, (E.T. 19.07.2019), s. 81.

b. Yüksek Mahkeme Yargıçların Atamalarının Onayı

Birçok başkanlık sisteminde Başkanlara yargısal atamalarda rol verilmiş olsa da yargı bağımsızlığının sağlanması kaygısı ile bu rol yasama, yargı yahut özerk bazı kurumlarla paylaşılmıştır. ABD’de ise Başkan Yüksek Mahkeme yargıçlarını Kongrenin onayı ile atar.²³⁹

ABD Federal Yüksek Mahkemesi eyalet yasalarının ve federal yasaların Anayasaya uygun olup olmadığını denetler.²⁴⁰ ABD Federal Yüksek Mahkemesi yasama ve yürütmeyi denetleyen ve dengeleyen önemli bir kontrol aracıdır. ABD Federal Yüksek Mahkemesi yargıçlarına ciddi güvenceler sağlanmıştır. Yargıçların atamaları ve adaylıkları Senatonun onayına tabidir. Yargıçlar ömür boyu atanır ve görevlerine ancak impeachment yoluyla Kongre tarafından alınabilir.²⁴¹

Senato, Başkanın Yüksek Mahkeme’ye önerdiği adayları değerlendirirken adayın belirli grupları, seçim bölgelerini veya belirli özelliklere sahip kişileri Mahkemede yeterince temsil edip edemeyeceğini dikkate alır.²⁴² Yüksek Mahkeme yargıçlarının atamaları ömür boyu görev alabilecekleri için yürütme görevlileri atamalarından daha fazla incelemeye tabi tutulur.²⁴³ 1789’dan bugüne bakanlıklar için önerilen adaylardan yüzde ikisi Senato tarafından reddedilmişken yüksek mahkeme yargıcı aday önerilerinden yüzde yirmi beşi reddedilmiştir.²⁴⁴

Gambiya, Gana, Seyşeler, Zimbabve gibi Sahra Altı Afrika ülkelerinde Başkan yüksek mahkeme yargıçlarını kimi yargısal komisyonların önerisiyle yasama onayına

²³⁹ Yüksek Mahkeme Yargıçlarının atamalarının onaylanması ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz: Barry J. McMillion, “*Supreme Court Appointment Process: Senate Debate and Confirmation Vote*”, Congressional Research Service Paper, 2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R44234.pdf>, (E. T. 22.07.19); Özsoy Boyunsuz, **Dünyada Başkanlık Sistemleri**, s. 157.

²⁴⁰ Mert Nomer, **ABD Başkanlık Sisteminde Başkanların Yetkileri**, İstanbul: Oniki Levha Yay., 2013, s. 31.

²⁴¹ Özsoy Boyunsuz, **Dünyada Başkanlık Sistemleri**, s. 167.

²⁴² McMillion, s. 6.

²⁴³ Elicabeth Rybicki, “*Senate Consideration of Presidential Nominations: Committee and Floor Procedure*”, U.S. Congressional Research Service, 2019, s. 1.

²⁴⁴ Özsoy Boyunsuz, **Dünyada Başkanlık Sistemleri**, s. 145.

ihtiyaç duymaksızın atar. Zambiya ve Kenya gibi kimi ülkede baş yargıç ve yardımcısı için yasama onayı da aranır.²⁴⁵

Latin Amerika ülkelerinden Brezilya (Ay. m.101.) Arjantin (Ay. m. 99/4.) ve Şili’de (Ay. m. 78.) Başkan Federal Yüksek Mahkeme yargıçlarının atamasını Senatonun nitelikli çoğunluğunun onayı ile yapar. Bolivya’da (Ay. m. 182.) yasamanın adayları belirler ve yargıç seçimini seçmenler yapar. Paraguay’da Yüksek Mahkeme yargıçlarının seçimi tamamen yargısal organlara bırakılmıştır. Genel olarak Latin Amerika’da Başkan tek başına yargısal atamalar yapamaz.

c. Meclis Araştırması

Yasama meclisleri görevlerini yerine getirebilmek ve yetkilerini kullanabilmek için ihtiyaç duyduğu bilgileri kendi kurduğu bir komisyon aracılığıyla toplar.²⁴⁶ Belli konularda bilgi edinmek üzere “meclis araştırma komisyonları”nın oluşturulması için meclis üyelerinin yeterince objektif ve oldukça geniş bilgi kaynaklarına sahip olması gerekir. Yasama meclislerinin bu tarz araştırma yollarına sahip olması meclislerin denetim işlevini yerine getirmesine yardımcı olur.²⁴⁷

Meclis araştırması ABD Anayasasında açıkça düzenlenmemiştir ancak yasama ve yargı içtihatları²⁴⁸ Anayasanın bu yetkiyi zımnen tanıdığını kabul eder. Meclis araştırması Kongrenin önemli bir bilgi toplama gücüdür. Başkan *Truman*, “*fikrimce araştırma yetkisi, Kongrenin yetkilerinin en önemlilerinden biridir. Bu yetkinin kullanılış tarzı, Kongrenin gelecekteki durum ve itibarını belirlemede geniş ölçüde etkili olacaktır. Bilgili bir Kongre, dirayetli bir Kongredir; bilgisiz bir Kongre ise, halkın saygı ve güvenini muhakkak ki büyük ölçüde kaybedecektir.*” şeklindeki sözleriyle Kongrenin araştırma yetkisinin önemine dikkat çeker.²⁴⁹

²⁴⁵ Özsoy Boyunsuz, **Dünyada Başkanlık Sistemleri**, 159.

²⁴⁶ Ergun Özbudun, “*İngiltere ve Amerika’da Meclis Tahkikatı*”, AÜHFED, Cilt 17, S. 1, 1960, <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/343/3537.pdf>, (E.T.22.07.2019), s. 219.

²⁴⁷ Teziç, s. 468.

²⁴⁸ Amerikan Federal Yüksek Mahkemesi, Kongrenin inceleme yetkisini yasama fonksiyonuna özgü bir yetki olarak görmüştür. Kongrenin her iki kanadı da mahkemeye göre anayasa tarafından verilen yetkilerinin yanında bunların kullanımını destekleyen yetkilere de sahiptir. **McGrain v. Daughtry, 273 U.S. 1927.** www.supreme.justia.com/cases/Federal/us/273/135/case.html, (E.T. 22.07.19).

²⁴⁹ Teziç, s. 219.

ABD başkanlık sisteminde Kongre, yürütmenin programlarını denetlemek, kamuoyunu bilgilendirmek ve kendi dürüstlük, onur, itibar ve imtiyazını korumak²⁵⁰ için ve yasanın oluşturulması sırasında araştırma yapma yetkisini kullanır.²⁵¹ İmpeachment süreci öncesinde de meclis araştırması yapılır.²⁵² ABD Kongresindeki komisyonlar, uzmanların da katılmasıyla, yürütmenin faaliyetleri ile ilgili yeterli bilgileri toplayabilmekte, böylece hükümet üyeleri ile temsilciler ve senatörler arasında eşit düzeyde bir tartışma ortamı oluşur.

İçlerinde başkanlık sistemine sahip otuz bir tane ülkenin bulunduğu seksen sekiz ülke üzerinde yapılan araştırmada on iki ülkenin yasama meclisi araştırma komisyonu kuramamaktadır. Araştırmadaki tüm başkanlık sistemlerinde meclis araştırma komisyonu kurabilmektedir. Çalışmada meclis araştırmasının yasama meclislerinin hükümeti denetlemedeki Anayasal rolünü yansıttığı üzerinde durulmuştur.²⁵³

d. Meclis Soruşturması (Impeachment)

Başkanlık sistemlerinde kural olarak Başkanın yasama organına karşı siyasi sorumluluğu yoktur. Yasama meclisi Başkanı görevden alıp görevine son verme alma yetkisine sahip değildir. Ancak Başkanın işlemiş olduğu her türlü suçtan dolayı cezai sorumluluğu vardır ve bu sorumluluk yasama meclisi tarafından işletilir. Başkan işlemiş olduğu suç nedeniyle görevi sona erebilir. ABD Anayasa hukukunda “impeachment” şeklinde adlandırılır.²⁵⁴

ABD Anayasasına göre, Başkan, Başkan yardımcısı, federal devletin bütün sivil yetkilileri, vatana ihanet, rüşvet, diğer ağır suçlar ve görevi kötüye kullanmakla yargılanabilir (ABD Ay., m. 2-4.). Bu fiiller nedeniyle Başkan, Temsilciler Meclisi

²⁵⁰ İtibarını korumak için soruşturma gücünün ilk kullanımı 1794'te gerçekleşti. Louis Fisher, **The Constitution Between Friends Congress, the President and the Law**, New York: St. Martin's Press, 1978, s. 141.

²⁵¹ 27 Mart 1792'de ilk büyük araştırma Birlikleri Kızıldere'ye feci bir şekilde zarar veren General St. Clair'in kötü niyetli seferi hakkında bilgi almak için bir komite atayarak yapılmıştır. Komite, araştırmalarına yardımcı olmak için gerekli olabilecek bu tür kişileri, belgeleri ve kayıtları çağırma yetkilidir. Fisher, s. 140.

²⁵² Fisher, s.150.

²⁵³ Hironori Yamamoto, “*Tools for Parliamentary Oversight a Comparative Study of 88 National Parliaments*”, Switzerland: 2007, <http://archive.ipu.org/PDF/publications/oversight08-e.pdf> , (E.T. 23.07.19), s. 39.

²⁵⁴ Anayurt, **Anayasa Hukuku Genel Kısım**, s. 406.

tarafından suçlanabilir ve Senato tarafından yargılanır (ABD Ay. m. 1/ 2-5), Federal Yüksek Mahkeme Başkanının Başkanlığındaki Senato hazır bulunan üyelerin üçte iki çoğunluğu ile Başkanı suçlu ilan edebilir (ABD Ay. m. 1/3-6). Çoğu başkanlık sistemlerinde Başkanın suçlanması ve bu yüzden görevden alınması mümkündür.²⁵⁵

Ancak bazı Latin Amerika ülkelerinde²⁵⁶ bir suç ile itham sebebinin yanı sıra Anayasa ve yasaları ihlal ve usulsüz bulunan fiiller nedeniyle Siyasi sebeplerle de Başkanın görevden alınabilmesi mümkündür. Örneğin; Başkanın düşük performans sergilemesi (Arjantin Ay. m. 53), ciddi bir politik kriz veya iç huzursuzluğa sebebiyet vermesi (Ekvator Ay. m. 230), ulusal çıkarlara aykırı hareket etmesi (Honduras Ay. m.234) ulusun onuru ve güvenliğini ciddi biçimde tehlikeye atması (Şili Ay. m. 52). Başkanların impeachment tehdidi ile görevden uzaklaştırılması ve Başkanın siyasi tercihleri ya da başarısızlıkları dolayısıyla impeachment usulüne başvurulmuştur.²⁵⁷ Impeachment usulü Meclisin yürütmeyi denetleme ve dengelemesinde önemli araçlardan biri olduğu görülür.

e. Milletlerarası Andlaşmaların Onayı

ABD Anayasası²⁵⁸ Milletlerarası andlaşma yapma yetkisi Başkana vermiştir (ABD Ay. m. 2/2-2). Anlaşmanın iç hukukta etki doğurabilmesi için Senatonun üçte ikisi tarafından onaylanması gerekir. Ancak Başkanın Anayasanın kendisine açıkça verdiği bir yetkiye dayanarak ya da andlaşmanın Senato tarafından daha önce onaylanan bir andlaşmaya dayanması durumunda yahut Başkanın daha önceden Kongreden izin aldığı durumlarda Senatonun onayına tabi olmaksızın milletlerarası andlaşma yapabilecektir.²⁵⁹ Başkanlık sistemlerinde ülkenin dış politikada temsilinde Başkan yetkilidir ancak bazı uluslararası andlaşmaların yürürlüğe girmesi için Meclisin onayına

²⁵⁵ Şili, Arjantin, Brezilya, Venezuela gibi Latin Amerika ülkelerinde impeachment usulüne ilişkin suçlar ve prosedür hakkında bkz: Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme*, s. 40-41.

²⁵⁶ Latin Amerika başkanlık sistemlerinde Impeachment mekanizmasının işleyişine ilişkin bkz: Murat Açıllı, *Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi*, İstanbul: On iki Levha Yay., 2018, s. 22.

²⁵⁷ Örneğin; Bolivya’da Başkanlar Hernan Siles Zuazo (1985), Gonzalo Sanchez de Lozada (2003), Carlos Mesa (2005) görev süresi dolmadan görevi terk etmek zorunda bırakılmışlardır. Özsoy Boyunsuz, *Dünyada Başkanlık Sistemleri*, s. 105.

²⁵⁸ ABD Anayasası için bkz: http://www.constitution.org/constit_.htm, (E.T. 14.07.19).

²⁵⁹ Kemal Gözler, *“Uluslararası Andlaşmaları Akdetme ve Onaylama Yetkisi: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi”*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt 56, S. 2, 2001, <http://www.anayasa.gen.tr/andlasma.pdf>, (E.T. 12.07. 2019), s. 78.

ihtiyaç duyulur. Yasama meclisinin sahip olduğu milletlerarası anlaşmaları onaylama yetkisi yasamaya, Başkanın dış politikaya ilişkin kararlarında kontrolü sağlamasına katkıda bulunur. Yasama meclisinin yürütmeye ait bir alandaki yetkilerinden olan uluslararası anlaşmaların onaylanması ABD, Kore, Filipinler ve Nijerya’da olduğu gibi yasamanın yürütme alanındaki gücünü gösterir.²⁶⁰

f. Bütçe Onayı

Parlamentoların ilk işlevlerinden biri olarak hükümetin siyasi programının ekonomik kaynağı olan devlet bütçesi yıllık kamu gelir ve giderler bakımından bir öngörü ve izin verme işlemidir. Bütçe kanunu ile ilgili görüşmeler sırasında, yürütmenin toplayacağı gelirler ve yapacağı harcamalar bir şart- işlem olan bütçe kanunu ile düzenlenir.²⁶¹ Kamu gelirlerinin belirlenmesi ve harcamaların temsil ile ilişkisi, bununla bağlantılı vergilerin temsil esasına bağlanması hususu genel anlamda Anayasacılığın gelişmesinde, özelde ise ABD bağımsızlık savaşının başlamasında belirleyici olmuştur. Bu yüzden bütçe onayı hususuna ABD başkanlık sisteminde denge ve denetim konusunda yaşamsal roller verilmiştir.

ABD’de 1921 tarihli Bütçe ve Muhasebe Kanunu (The Budget and Accounting Act) ile Bütçe önerisini hazırlama yetkisi Başkana verilmiştir.²⁶² Başkan hazırladığı bütçe teklifini bir Kongre üyesi vasıtasıyla sunar.²⁶³ Kongre Başkanın bütçesini ret edebilir veya kısıabilir. Her iki organ yürütmenin politikalarının uygulanması için gerekli olan bütçeye dair yetkili olması denge işleviyle birlikte yasama organının doğrudan denetimi halkın da dolaylı denetimini sağlama işlevini yerine getirir.²⁶⁴ Bütçe onayı, başkanlık sisteminde yasama ve yürütme arasında kontrol ve dengeyi sağlayan en önemli araçlardan biridir.

²⁶⁰ YAZICI, **Başkanlık ve Yarı -Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme**, s. 36.

²⁶¹ Teziç, s. 468.

²⁶² 1921 tarihli Bütçe ve Muhasebe Kanunu ile Bütçe Kanunu’nu (The Budget and Accounting Act) hazırlama yetkisi başkanın verilmiştir. James A. Thurber, “**The Dynamics and Dysfunction of the Congressional Budget Process: From Inception to Deadlock**”, <https://www.american.edu/spa/ccps/upload/the-dynamics-and-dysfunction-of-the-congressional-budget-process-from-inception-to-deadlock-2.pdf> , (E.T. 24.07.19), s. 320.

²⁶³ Gary W Cox and Scott Morgenstern, “**Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents**” The Journal of Comparative Politics, Vol, 33, No. 2, 2001, s. 181.

²⁶⁴ Saadet Yüksel, “**6771 Sayılı Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanundaki Denge-Denetim Mekanizmalarına İlişkin Genel Değerlendirme**”, Ali Fuat Başgil’in Anısına Armağan, İstanbul: Oniki levha Yay., 2019, s. 1048.

Kongre bütçeyi onaylamazsa yürütme Federal yönetim hizmetlerini askıya alır (government shutdown, hükümetin kapatılması). Federal görevliler, kanunla tahsis edilenler dışında hiçbir harcama yapamaz. Bu konuyu düzenleyen Mali Açığı Engelleme Kanununu bu kurallara uymayanlara çeşitli yaptırımlar da uygulamaktadır.²⁶⁵

ABD’de Kongre tarihine bakıldığında 1976’dan 2017 tarihine kadar Başkan on sekiz defa mali kaynaktan mahrum bırakılmıştır.²⁶⁶ Hükümet kapatma krizlerinin uzlaşma ile çözülmesini zorlayan kural bulunmamasına rağmen kamuoyu yönelimi ve baskısı sonucu Başkan bütçenin geçmesi için bazı politikalarını revize ederek kongre ile anlaşma yoluna gitmiştir.²⁶⁷ Kontrol ve denge mekanizmasının bir sonucu olarak yasamanın yürütmeye yetki vermedikçe hükümetin politikalarını gerçekleştirmesi olanağı zorlaşacaktır.²⁶⁸ ABD’de Başkanın bütçesinin onaylanmaması durumu Kongrenin yürütmeyi frenlemek için kullandığı en güçlü araçlardan biri olduğu söylenebilir.

ABD’nin aksine, Latin Amerika başkanlık sistemlerinde yasama organlarının bütçenin hazırlanması ve kabulü süreçlerine müdahalesi kısıtlıdır. Arjantin, Brezilya, Bolivya, Dominik Cumhuriyeti, Honduras, Ekvator, Kolombiya, Peru, Uruguay, Kosta Rika, Şili ve Venezuela’da münhasıran bütçe yasa teklifini sunma yetkisi Başkana aittir.²⁶⁹ Bu ülkelerde yasama meclisi üyeleri alternatif bütçe yasa teklifleri sunmamaktadır.²⁷⁰

²⁶⁵ Akın Türer ve Ercan Çeliker, “*Federal Bütçenin Kongrede Görüşülmesi*”, içinde: **ABD Kongresinde Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri** (Hızl. Murat Bilgin ve Mehmet Burak Ünal), Ankara: TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yay., 2019, https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/ABD_Kongresi_Yasama_Denetim_ve_Butce_Surecleri.pdf , (E.T. 24.12.2019), s. 281.

²⁶⁶ Koçak, s. 71.

²⁶⁷ Türer ve Çeliker, s. 282. Obama’nın 2014 Bütçesiyle yürürlüğe giren sağlık sigortası sistemine ilişkin seçim vaadini gerçekleştirirken Kongre ile yaşamış olduğu sorunlar örnek gösterilebilir. Koçak, s. 72.

²⁶⁸ Akif Tögel, **Başkanlık Sisteminde Parlamentolar Karşılaştırmalı Bir Araştırma**, Ankara: Adalet Yay., 2018, s. 116.

²⁶⁹ 1979-2012 yılları arası Latin Amerika ülkelerinde yapılan Anayasaların yüzde seksen beşinde başkan bütçe önerisi sunabilmektedir. Cheibub, Elkins and Ginsburg, “*Still the Land of Presidentialism? Executives and the Latin American Constitution*”, s. 81; Açıl, s. 164.

²⁷⁰ Açıl, s. 164.

Latin Amerika ülkelerinin çoğunda yasama meclisinin yürütmenin önerdiği bütçe kanunlarında yapabilecekleri değişikliklerin niteliği ve kapsamı sınırlıdır. 1993'den bu yana Brezilya, Şili Kolombiya Ekvador, El Salvador ve Peru'da Kongre Başkanın sunduğu bütçedeki tahsis edilen tutarlarını veya genel harcama seviyesini arttırma yetkisi yoktur. Ancak Nikaragua, Panama, Uruguay ve Venezuelada olduğu gibi farklı kalemler arasında harcamaları açıkça değiştirmeye yetkili olan yasama meclisleri de vardır. Arjantin, Bolivya, Gatemala, Honduras, Meksika ve Paraguay'da ise Kongrenin bütçede değişiklik yapmasına bir sınır getirilmemiştir.²⁷¹ Kongrenin bütçe üzerinde değişiklik yapabilme yetkisine sahip olması Kongrenin yürütmeyi denetlemedeki etkinliğini arttırır.²⁷² Birçok Latin amerika başkanlık sistemlerinin bu olanaktan mahrum olduğu görülmektedir.

Bolivya, Ekvator, Kolombiya, Panama, Peru ve Şili'de mali yıl başlayana veya Anayasada öngörülen bir tarihe kadar bütçe kabul edilmezse Başkanın sunduğu teklif kendiliğinden yürürlüğe girmektedir.²⁷³ Bu durumda, Başkan yasama organındaki destekçileri görüşmeleri ertelemek veya alternatif bir teklifin kabulüne engel olarak bütçenin kanunlaşmasını engelleyip Başkanın bütçesinin yürürlüğe girmesini sağlayabilir.

Latin Amerika ülkelerindeki bütçeye ilişkin düzenlemeler ışığında ABD başkanlık sisteminde bütçenin görmüş olduğu kontrol ve denge işlevinin Latin Amerika ülkelerinde zayıf olduğu söylenebilir.

2. Başkanın Sahip Olduğu Yetkiler

a. Veto Yetkisi

ABD Anayasası Başkana Kongreden geçen kanunları veto etme yetkisi vermiştir (ABD Ay. m. 1/7). Başkanlık sistemini uygulayan Afrika ülkelerinin 1990-2008²⁷⁴ ve

²⁷¹ Payne, Zovatto G. and Diaz, s. 91-92.

²⁷² OECD, "*Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries*", OECD Publishing, 2014, https://read.oecd-ilibrary.org/governance/budgeting-practices-and-procedures-in-oecd-countries_9789264059696-en#page93 , (E.T. 20.09.2019) s. 88.

²⁷³ Açıl, s.164.

²⁷⁴ Oda Van Cranenburg, "*Big Men' Rule: Presidential Power, Regime Type and Democracy in 30 African Countries*", Democratization, Vol. 15, No. 5, 2008, s. 959.

Latin Amerika ülkelerinin 1979-2012²⁷⁵ yılları arasında yapılan Anayasaların tamamında Başkana veto yetkisi verilmiştir. Ancak veto yetkisini aşmak için Anayasalarda farklı çoğunluklar öngörülmüştür. ABD’de Başkanın veto yetkisini aşmak için her iki meclisin de üçte iki çoğunluğu ile yasanın tekrar kabul edilmesi gerekmektedir. Arjantin, Meksika, Şili, Ekvator, Bolivya, Kenya Zimbabve Zambiya, Nijerya’da da Başkan tarafından veto edilen kanun yasama meclisinin üçte iki çoğunluğu ile kanunlaşabilir. ABD Başkanı yasayı veto ederse ve meclis vetoyu aşamazsa Başkanın sadece mevcut durumu devam ettirme gücü vardır. Latin Amerika’daki Başkanların yüzde doksan beşinin ise böyle bir durumda yasa gücünde kararname yapma yetkilerini kullanabilir.²⁷⁶

ABD başkanlık sisteminde veto yetkisi Başkana kanun tasarıları üzerinde belirli ölçüde kontrole ve etkiye sahip olmasına imkân vermiştir. Başkanlar veto yetkilerini bir Kongre üzerinde bir tehdit unsuru şeklinde kullanıp kanun tasarılarına şekil vermeye çabalamıştır.²⁷⁷

ABD’de Başkanın kısmi veto yetkisi yoktur. Federal Yüksek Mahkeme 1996’da meclisin çıkarmış olduğu Başkana kısmi veto yetkisini veren yasayı Anayasaya aykırı bulmuştur.²⁷⁸ Latin Amerika Ülkelerinde Guatemala ve Honduras dışında Başkanların kısmi veto yetkisi bulunmaktadır. Sahra altı Afrika ülkelerindeki başkanlık sistemlerinde Başkana kısmi veto yetkisi verilmemiştir.²⁷⁹

b. Başkanın Kanun Gücünde Kararname Çıkarma yetkisi

ABD Anayasası Başkana yasa gücünde kararname çıkarma yetkisi vermemiş olsa da *William Henry Harrison* hariç²⁸⁰, tüm Başkanlar, 1789’da *George Washington*’la başlayarak, başlangıçta belirli bir formu olmayan yürütme kararnameleleri (Executive

²⁷⁵ Cheibub, Elkins and Ginsburg, “*Still the Land of Presidentialism? Executives and the Latin American Constitution*”, s. 81.

²⁷⁶ Özsoy Boyunsuz, *Dünyada Başkanlık Sistemleri*, s. 118.

²⁷⁷ M. Miller, *Plain Speaking*, Berkley Published, New York, 1974, s. 98, Aktaran; Nomer, s. 65.

²⁷⁸ ABD Federal Yüksek Mahkemesi Kararı, **Clinton vs. City of Newyork**, (1998), **bkz:**<https://www.oyez.org/cases/1997/97-1374> , (E.T. 20.07.2019).

²⁷⁹ Özsoy Boyunsuz, *Dünyada Başkanlık Sistemleri*, s. 122.

²⁸⁰ Gerhard Peters, “*The American Presidency Project / Executive Orders*”, Retrieved 26 August 2015, <http://www.presidency.ucsb.edu/data/orders.php> , (E. T. 13.05.2018).

order) olarak adlandırılan düzenlemeler yapmıştır.²⁸¹ Başkanlar, Anayasanın 2. maddesindeki “yürütme yetkisinin Başkana ait olduğu”, “başkan kanunları sadakatle uygular”, “Başkan Birleşik Devletler ordusu ve donanmasının komutanıdır” gibi hükümleri temel alarak yürütme kararname çıkarmıştır.²⁸²

ABD Yüksek Mahkemesi “devredilmezlik ilkesi”nin Başkanın Anayasa tarafından ya da yasama organ tarafından yetkilendirilmiş olması durumunda yürütme kararnamesi (Executive Order) çıkarmasına engel olmadığına karar vermiştir.²⁸³ Başkan hem Anayasa’nın yetkilendirdiği hususlarda hem de Kongrenin açık veya zımnî yetkilendirmesine dayanarak yürütme kararnamesi çıkarabilecektir. ABD’de Başkanlar kanun gücünde düzenleyici işlem yapamaz, bu yetkinin sadece Kongre’ye ait olduğu ileri sürülür.²⁸⁴

ABD haricindeki diğer Başkanlık sistemlerinde Başkanın kararname çıkarma yetkisi belirli alanlara özgü olarak Anayasaların açıkça Başkana verdiği bir yetki olabileceği gibi yasama meclisi tarafından Başkana devredilmiş bir yetki de olabilir.²⁸⁵

Birinci durumda, Anayasalar belirli sınırlamalar çerçevesinde Başkana bu yetkiyi verebilmektedir. Örneğin; Başkanlık sistemlerinin %12,1’inde kararname çıkarma yetkisi yasama organının toplantıda olmadığı bir zamanda çıkarılabilecektir. Aynı zamanda başkanlık sistemlerinin %36,8’inde de bu kararnamelerin çıkarılacağı zaman ve konular, olağanüstü dönemlerle sınırlandırılmıştır.²⁸⁶ Örneğin; Brezilya’da acil durumlarda Başkan kararname çıkarma yetkisine sahiptir. Kararname

²⁸¹ United States Senate, “*Executive Orders in Times of War and National Emergency: Report of the Special Committee on National Emergencies and Delegated Emergency Powers*”, Washington: US Government Printing Office 93. Congress, 2. Session, 1974, <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=mdp.39015082037311;view=1up;seq=37> , (E. T. 14.05.2018), s. 23.

²⁸² Harold C. Relyea, “**Presidential Directives: Background and Overview**”, CRS Report for Congress, Congressional Research Service, 2008, <https://fas.org/sgp/crs/misc/98-611.pdf> , (E. T. 9.5.2018), s. 1.

²⁸³ ABD Federal Yüksek Mahkemesi Kararı, **Youngstown Sheet & Tube Company v. Sawyer, 343 US 579, 1952**, <https://www.oyez.org/cases/1940-1955/343us579> , (E.T. 21.10.2019), Yüksek mahkemenin 1928 tarihli Devredilemezlik ilkesinin belirli ilkeler çerçevesinde başkanı yetkilendirmeye engel olmadığına ilişkin kararı için bkz: **J.W. Hampton, Jr&Co v. United States, 276 US 394**, <https://www.oyez.org/cases/1900-1940/276us394> , (E.T. 21.10.2019).

²⁸⁴ Özsoy Boyunsuz, **Dünyada Başkanlık Sistemi**, s. 124.

²⁸⁵ Yazıcı, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri**, s. 30.

²⁸⁶ Cheibub, Elkins and Ginsburg, “**Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective**”, s. 32.

yayınlandıktan sonra Altmış gün içinde Ulusal Kongrede kanunlaşmaması durumunda etkililiğini kaybeder (Brezilya Ay. m. 62). Olağanüstü hal kararname olarak olağanüstü halin gereklilikleri çerçevesinde ve olağanüstü hal süresince etki gösterir. Bu nedenle bu dönemde çıkarılan kararnamelerin geçerlilikleri belli bir süre ya da yasama organlarının kabul şartına bağlanır.²⁸⁷

İkinci durumda başkanlık sistemini uygulayan bazı ülkelerin anayasası yasama organının Başkana devrettiği bir yetki olarak Başkana kararname çıkarma yetkisi vermiştir. Örneğin; Şili de Başkan kanun konusun giren alanlarda, bir yılı aşmayan bir süre için, Kanun hükmünde kararname çıkarmak için Ulusal Kongreden yetki isteyebilir (Şili Ay. m. 64). Peru'da Kongre yasama yetkisini yetki kanununda belirtilen süre içerisinde ve belli konularda, kanun hükmünde kararname yoluyla Başkana devredebilir (Peru Ay. m. 104). Bunlar Anayasadan kaynaklanan kararname çıkarma yetkisine getirilen sınırlara örnek olabilir.

1979-2012 yılları arası Latin Amerika ülkelerinde yapılan Anayasaların yüzde doksan beşinde kanun gücünde kararname yapma yetkisi tanınmıştır.²⁸⁸ Başkanlar kanun gücünde kararname çıkarma yetkisini yasama organından yeterli desteği alamayınca kullanır. Kontrol ve denge mekanizmalarının olmadığı bir sistemde Başkanın bu yetkiyi kullanması Anayasal düzenin özünü tahrip eder.²⁸⁹

c. Kanun ve/veya Anayasa Değişikliği Teklif Etme Yetkisi

Sert erkler ayrılığının bir gereği olarak ABD başkanlık sisteminde Başkanın veya kabinesinin kanun teklif etmesi mümkün değildir, yasama çalışmalarına kural olarak katılamaz.²⁹⁰ Başkan Kongreye mesaj²⁹¹ yoluyla kanun teklif edebilmektedir.

²⁸⁷ Eren, s. 527.

²⁸⁸ Cheibub, Elkins and Ginsburg, “*Still the Land of Presidentialism? Executives and the Latin American Constitution*”, s. 81.

²⁸⁹ Tolga Şirin, **Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda Kanun Kavramı**, İstanbul: Oniki Levha Yay., 2019, s. 164; John M. Carey and Matthew Soberg Shugart, “*Calling Out the Tanks or Filling out the Forms?*”, (Ed.) John M. Carey and Matthew Soberg Shugart, *Executive Decree Authority*, Cambridge University Press, 1998, s. 3.

²⁹⁰ Şule Özsoy Boyunsuz, “*Başkanlık Sistemi ve Cumhurbaşkanı Seçimi*”, *Cumhurbaşkanı Seçimi Öncesi Cumhurbaşkanlığı*, TBB Yay., Ankara, 2007, http://tbbyayinlari.barobirlik.org.tr/TBBBooks/cbaskani_secimi_onc_cbask.pdf , (E. T. 06.07. 2019), s. 131; Esen, “*Başkanlık Rejimi Nedir?*”, s. 84.

²⁹¹ Bunlar, “*bills of the administration*” şeklinde adlandırılırlar. Şirin, s. 89.

Burada dolaylı bir kanun teklifinden söz edilebilir. Her yıl ABD Başkanı birliğin durumu mesajını Kongre'ye sunar. ABD'nin ilk Başkanlarından *George Washington* ve *John Adams*, mesajlarını kendileri sunmuşlardır. Sonraki Başkanların çoğu yaklaşık yüz yıldan fazla bir süre mesajlarını Kongre'de okunmak üzere yazılı göndermiştir.²⁹² Ayrıca Kongrede etkili olabilecek üyeler ya da arasının iyi olduğu üyeler aracılığı ile de kanun teklifleri yaptırabilmiştir.²⁹³

Latin Amerika ve Sahra Altı Afrika ülkelerinde Başkanların sahip olduğu güçlü yetkilerden biri yasa veya/ve anayasa değişikliği önerme yetkileridir. 1979-2012 yılları arası Latin Amerika ülkelerinde yapılan anayasaların tamamında yasa, yüzde doksanda anayasa değişikliği önerme yetkisi Başkanlara verilmiştir.²⁹⁴ Sahra altı ülkelerden olan Gana, Zimbabve, Nijerya, Benin, Zambiya Komoros'da Başkan doğrudan yasa önerisi verme yetkisine sahiptir. Gambiya, Zambiya'da bakanlar da yasa önerisi sunabilmektedir.²⁹⁵

²⁹² Bkz: ABD Ay. (Açıklamalı) www.photos.state.gov/libraries/turkey/231771/PDFs/abd-anayasasi.Pdf , (E. T. 06.07. 2019).

²⁹³ Teziç, 534.

²⁹⁴ Cheibub, Elkins and Ginsburg, "*Still the Land of Presidentialism? Executives and the Latin American Constitution*", s. 81.

²⁹⁵ Özsoy Boyunsuz, *Dünyada Başkanlık Sistemleri*, s. 136-137.

2.BÖLÜM:

DENGE VE DENETİM ARACI OLARAK BÜTÇE HAKKI

I. Genel Olarak Parlamentoların Bütçe Hakkı

A. Bütçe Kavramı ve Bütçe Hakkı

Bütçe belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleridir.²⁹⁶ Devletler, kuruluşlar veya aileler gelecekteki gelir ve giderlerini bütçe ile tasarlar.²⁹⁷ Bütçe kavramı İngilizce “budget” kelimesine karşılık gelir. “Budget” kelimesi İngilizceye Fransızca küçük çanta anlamına gelen “bougette” kelimesinden geçmiştir.²⁹⁸ “Bougette” kelimesinin etimolojik kökeni ise Latincedeki “bulga” kelimesine dayanır.²⁹⁹

İngiltere’de Hazine (Maliye) Bakanının yıllık hazine (maliye) hesabını parlamentoya sunarken kullandığı kırmızı renkli odundan yapılmış deri kaplamalı çanta (kutu), “budget” şeklinde adlandırılmıştır.³⁰⁰ İngiltere’de, bütçe uygulamasının başladığı ilk zamanlarda parlamentoda gelir ve giderlere ilişkin hazine bakanının yapmış olduğu konuşmalardan bahsedilirken “the budget is opened”, “opened the budget” şeklinde kullanımların yaygınlaşmasıyla budget kelimesi politik bir terim olarak bugünkü karşılığında kullanılmaya başlanmıştır.³⁰¹ Fransızlar da 1760’ların başında “budget”

²⁹⁶ Oxford Lexico Dictionary, <https://www.lexico.com/en/definition/budget> , (E.T. 04.08.2019).

²⁹⁷ Türk Dil Kurumu, Türkçe Sözlük, <http://sozluk.gov.tr/> , (E.T. 04.08.2019).

²⁹⁸ United Kingdom Parliament Website, “*The Budget and Parliament- History and Traditions of Budget*”, <https://www.parliament.uk/about/how/role/check-and-approve-government-spending-and-taxation/the-budget-and-parliament/> , (E.T. 04.08.2019).

²⁹⁹ Online Etymology Dictionary: <https://www.etymonline.com/search?q=Budget> , (E.T. 03.08.2019); “*Bulga*” kelimesi deri çanta anlamına gelir. Kelimenin Latince-İngilizce karşılığı için bkz: Tufts University, The Perseus Project-Logeion, <https://logeion.uchicago.edu/bulga> , (E.T. 03.08.2019).

³⁰⁰ Sevan Nişanyan, *Sözlerin Soyağacı: Çağdaş Türkçenin Etimoloji Sözlüğü*, İstanbul: Everest Yay., 2002, s. 120. Geleneksel olarak İngiltere’de hala hazine bakanı bütçeyi kırmızı deri bir çanta ile bütçe açıklamalarını yapacağı yere getirir. Aynı zamanda Bkz: **United Kingdom Parliament Website**, <https://www.parliament.uk/about/how/role/check-and-approve-government-spending-and-taxation/the-budget-and-parliament/> , (E.T. 04.08.2019).

³⁰¹ Pascal Treguer, “*Origin and Sense Development of the Noun ‘Budget’*”, Word Histories How Words and Phrases Came Into Existence, <https://wordhistories.net/2016/08/14/budget/> , (E. T. 03.08.2019).

kelimesini İngiliz maliyesi ile ilgili konularda “English budget” şeklinde kullanmıştır.³⁰² Türkçeye ise Fransızca’dan geçmiştir.³⁰³

Bütçe kavramı başlangıçta devletin merkezi idaresinin gelir ve giderlerinin belirli bir dönem için tahmini manasında kullanılmaktaydı. Sonraları özel kuruluşların ve ailelerin gelir ve gider hesapları için de bütçe kelimesi kullanılmaya başlanmıştır.³⁰⁴ Bu çalışmada bütçe kavramı ilk anlamıyla kullanılacaktır.

İngiltere parlamentosu hükümete vereceği bir yıllık vergi toplama iznini, yapılması planlanan harcamaların ayrıntılı dökümünün parlamentoya sunulması şartına bağlayarak ilk bütçe uygulamasını başlatmıştır.³⁰⁵ Bütçe (Budget or Financial Statement) İngiltere’de hazine bakanı tarafından ülkenin gelirlerini ve hükümetin vergilendirmede değişiklik önerileri hakkında Avam Kamarasında yaptığı açıklamaları kapsar. Bu açıklamalar Bütçe Sorumluluk Ofisi (Office for Budget Responsibility) tarafından yapılan ekonomi için öngörülerini de içerir.³⁰⁶ Bu durumda İngiltere’de bütçe kavramı hükümetin gelecekte ne kadar vergi tahsil edeceği ve kamu hizmetlerine ne kadar harcayacağına dair resmi açıklamaları ifade eder.³⁰⁷

Fransa’da bütçe kavramının nasıl tanımlandığına bakacak olursak; The Dictionnaire de l’Academie Française Sözlüğünde, “İngilizce kökenli olan “bütçe” kelimesi, kamu idarelerinde yapılması niyetlenen harcamaların yıllık tahminini ve bu harcamaları karşılamak için ayrılan gelir ya da fonları ifade eder” şeklinde tanımlanmıştır.³⁰⁸ Fransız yazar René Stourm’a göre devletin bütçesi kamu gelir ve giderlerinin ön onaylı planını içeren belgedir.³⁰⁹

³⁰² Treguer, “*Origin and Sense Development of the Noun ‘Budget’*”.

³⁰³ Nişanyan, s. 120.

³⁰⁴ M. Kamil Mutluer, Erdoğan Öner ve Ahmet Kesik, **Bütçe Hukuku**, 4. Baskı, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yay., 2018, s. 7-8.

³⁰⁵ Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi-Cilt 1**, s. 873-874.

³⁰⁶ United Kingdom Parliament Website, “*The Budget and Parliament*”, <https://www.parliament.uk/about/how/role/check-and-approve-government-spending-and-taxation/the-budget-and-parliament/>, (E.T. 04.08.2019).

³⁰⁷ Cambridge Dictionary, <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/budget>, (E.T.05.08.2019).

³⁰⁸ René Stourm, **The Budget**, Paris, 1913, (İng. Translator) D. Thaddeus Plazinski, Londen Appleton and Company, 1917, <https://archive.org/details/budget00clevgoog/page/n36>, (E.T. 05.08.2019), s. 3.

³⁰⁹ Stourm, s.4.

Yasama erki bütçe kanunu ile devletin bir yıl boyunca gelir toplama ve elde ettiği geliri harcama konusunda yürütmeyi yetkilendirir. Yasama erkine tanınmış olan bu yetki, yasama erkinin geleneksel işlevleri arasındadır.³¹⁰ Yürütmenin toplayacağı gelirler ve harcamalar bir şart-işlem olan bütçe kanunu ile düzenlenir.³¹¹ Yasama organının halk adına kamu gelirlerini toplama ve bu gelirleri halk adına harcama yetkisinin sınırlarını belirleyerek yürütme organına vermesi “*bütçe hakkı*” olarak nitelendirilir.³¹²

Kamu gelirlerinin toplanması ve toplanan gelirlerin harcanması ve bunun denetimi devletin egemenlik yetkileri arasındadır.³¹³ Egemenlik günümüzde hukuk sınırları içinde hukukla sınırlı (kayıtlı) bir yetkidir. Egemenlik belirli şeyleri yapabilme imkânı, yani yetkidir.³¹⁴ Anayasaların yasamaya vermiş olduğu, yürütmenin devlet gelirlerinin toplaması ve kamu harcamalarının yapılmasına izin verme işlemi olan bütçe kanunu çıkarma yetkisi “*bütçe hakkı*” (Power of the Purse) şeklinde kavramlaştırılmıştır. Tarihsel süreçte yasama organının ortaya çıkmasında bütçe konusu etkili olmuştur. Günümüzde de “*bütçe hakkı*” yasama organının en önemli yetkileri arasında sayılır.³¹⁵

Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi bütçe kanunu ile yürütme organına gelir toplama ve harcama yetkisinin verilmesini yasama organının bir hakkı ve görevi olarak nitelendirmiştir.³¹⁶ TBMM “*bütçe hakkı*” yetkisine sahiptir. Buradaki “*bütçe hakkı*” kavramı yukarıda bahsedilen yetkileri ifade eder. “*Bütçe hakkı*” kullanımını artık doktrinde terimsel olarak yasama organının, halk adına kamu gelirlerini toplama ve halk

³¹⁰ Teziç, s. 466; Kaboğlu, **Anayasa Hukuku Dersleri**, 9. Baskı, İstanbul: Legal Yay., 2014, s. 140.

³¹¹ Teziç, s. 466; Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, 2018, s. 206, Tanilli, **Devlet ve Demokrasi** s. 518.

³¹² AYM Kararı, E. 2016/47, K.S. 2018/10, K.T. 14.02.2018. par. 25; Nihat S. Sayar, **Kamu Maliyesi-2.Cilt Bütçe Prensipleri ve Tatbikatı**, 4. Baskı, İstanbul: Sermet Matbaası, 1970, s. 18; Bora Ocakçıoğlu, “*BütçeHakkının Kapsamına ve Gerçekleşmesine İlişkin Sorunlar*”, Çağdaş Anayasalarda Ekonomik ve Sosyal Haklar ve Ödevler, Uluslararası Sempozyum, 5-7 Şubat 1982, İstanbul: Marmara Üniversitesi Yay., 1982, s. 450.

³¹³ Eren, s. 494.

³¹⁴ Teziç, s. 114; Necip Bilge, **Hukuk Başlangıcı Hukukun Temel Kavram ve Kurumları**, 29. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi, 2011, s. 215. Bu kaynakta devletin kişilere karşı sahip olduğu haklar başlığı altında devletin egemenlik yetkilerinden bahsedilmiştir. Kamu otoritelerinin kişilere karşı sahip olduğu bu yetkinin hukuksal niteliğinin tespiti konusunda hukukçular arasında fikir birliği olmadığı ileri sürülmüştür.

³¹⁵ Eren, s. 494.

³¹⁶ AYM Kararı, E. 2015/61, K. 2016/172, KT. 2.11.2016

adına bu gelirleri harcama konusunda yürütme organına sınırları belirlenmiş yetki vermesi ve sonuçlarını denetlemesi manasına karşılık gelir. Ancak TBMM'nin "bütçe hakkı" yetkisinin TBMM'nin bir hakkı olduğu söylenemez. Devlet organları bir hak sujesi olamaz. Devlet organları kanunlar ve Anayasanın çizdiği çerçevede egemenlik yetkilerini kullanır.

Sonuç olarak; "bütçe hakkı" halka aittir. Ancak temsili demokrasilerde halk bu yetkisini temsilciler aracılığı ile kullanır. Bütçe esasen iktidar demektir ve bütçenin kullanımı iktidarın kullanımı ve dağıtımı ile yakından ilgilidir. Bu nedenle yürütmenin bütçe aracılığıyla kamu harcamalarını yapması ve gelirleri toplaması Anayasa hukukunun temel sorunlarından biri olup hukukla sınırlandırılması ve halkın temsilcilerinin denetimine bırakılması denge ve denetim açısından önemlidir.

B. Tarihsel Gelişim

1. Bütçe Hakkının İngiltere'deki Gelişimi

Bütçe hakkına ilişkin gelişmeler İngiltere'de başlamıştır. Bütçe hakkının doğuşu ve gelişimi tarihsel süreçte üç aşamada tamamlanmıştır; birinci aşama vergi ve diğer gelir kaynaklarının parlamento onayından geçerek alınması, ikinci aşama giderlerin (harcamaların) parlamento tarafından onaylanması, üçüncü aşama ise ilk iki aşamanın sonucu olarak devletin gelir ve giderlerine ait onay işleminin belirli aralıklarla parlamento tarafından tekrarlanmasıdır.³¹⁷ Bu yetkiler zamanla büyük çabalar neticesinde mutlak hükümdarı sınırlandırarak parlamentoya verilmiştir. Bütçe denklığı ve bütçe uygulamalarının bütçeye uygunluğunun denetimi ve gözetimine ilişkin hususlar bu aşamalardan sonra ortaya çıkmıştır.

Tarihte bütçe hakkına ilişkin ilk aşama İngiltere'de 1215 tarihli Magna Carta'nın 12. maddesinde³¹⁸ üç eski feodal vergi (bir senyörün kızının evlenmesi, oğlunun silah kuşanması, ve tutsak düştüğünde ödenen fidye) dışındaki vergilerin ancak Büyük

³¹⁷ Nihat Edizdoğan, **Kamu Bütçesi**, 4. Baskı, Bursa: Ekin Yay., 1998, s. 19.

³¹⁸ Magna Carta 12. madde için bkz: British Library: "Magna Carta 1215", <https://www.bl.uk/collection-items/magna-carta-1215>, (E.T. 31.07.19).

Konsej (Magnum Concilium)'in izni ile salınabileceğinin kabul edilmesi ile tamamlanmıştır.³¹⁹

İngiltere'de önceleri Kral, yaptığı tüm harcamaları kendi kişisel gelirleri ile karşılamıştır. Olağanüstü ihtiyaçların oluşması durumunda ise Kral, halk meclislerinin rıza göstermesi şartıyla belirli kimselerden vergi ve özel yardım almıştır.³²⁰ 12. ve 13. yüzyıllardaki savaşların giderlerini karşılamak amacıyla *Kral Yurtsuz John* halktan sık sık vergi talep etmesiyle İngiliz halkı ve baronlar bu ağır vergilere tepki göstermişlerdir. Baronların baskı ve ısrarı sonrasında *Kral John* 1215'te Magna Carta'yı kabul etmiştir.³²¹ Krala sadece Magna Carta'da kabul edilen hallerde kendi iradesi ile vergi salma yetkisi verilmiştir. Belirtilen hallerin haricindeki durumlarda ise Büyük Konsey (Magnum Concilium)'in kararı olmadan kral vergi salamayacaktır.³²² Bu durumda İngiltere'de Kralın harcama yapma yetkisinden önce vergi koyma yetkisi sınırlandırıldığı söylenebilir.³²³

I. Charles Döneminde (1625-1649) *Edwart Coke*'nin önderlik ettiği yazım komitesi tarafından the Petition of Right hazırlanmıştır. Petition of Rights, isteğe bağlı hapis cezası, parlamento dışı vergilenme, sıkı yönetim konularını içeren bir dilekçedir (petition).³²⁴ "The Petition of Right" 8 Mayıs 1628 yılında Avam Kamarası tarafından kabul edilmiştir.³²⁵

İngiltere 1642-1651 yılları arasında "The Wars of Three Kingdoms" olarak bilinen üç ayrı dönemde iç savaş gerçekleşmiştir.

17. yüzyılda Stuart Hanedanı, İngiliz halkı ve Parlamento arasında uzun süren bir mücadelenin (Şanlı Devrim-1688) sonrasında "the Bill of Rigts (1689)" kabul

³¹⁹ Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, Cilt:1**, s. 873.

³²⁰ Edizdoğan, s. 20.

³²¹ Mutluer-Öner-Kesik, s. 44; British Librarary: "Magna Carta 1215", <https://www.bl.uk/collection-items/magna-carta-1215>, (E.T. 31.07.19).

³²² Mutluer, Öner ve Kesik, s. 44.

³²³ Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi-Cilt 1**, s.873; Mutluer, Öner ve Kesik, s.44.

³²⁴ J. A. Guy, "*The Origin of the Petition of Right Reconsidered*", The Historical Journal, Vol. 25, No. 2, Cambridge University Press, 1982, <https://www.jstor.org/stable/2638824>, (E. T. 30.8.2019), s. 310.

³²⁵ Harold Hulme, "*Opinion in the Hause of Commons on theProposal For a Petition of Right*", The English Historical Review, Vol. 50, No. 198, Oxford University Press, 1935, <https://www.jstor.org/stable/552987>, (E.T. 30.8.2019), s. 306.

edilmiştir.³²⁶ Şanlı Devrime neden olan olaylar Anayasal bir kriz olarak değerlendirilmiştir ve Bill of Rigts ile çözüme kavuşmuştur.³²⁷

Bill of Rights ile parlamento üyeleri parlamentoda vergiler konulmadan önce serbest konuşma hakkına sahip olmuştur. Aynı zamanda vergilerin parlamentonun izni olmadan konulamayacağı, bu belgede de hükme bağlanmıştır.³²⁸ Tarihte bütçe uygulamasına ilişkin düzenleme ilk olarak İngiltere’de 1689 tarihli Bill of Rights’da yapılmıştır. İlgili düzenlemede parlamentonun bir yıllık vereceği vergi toplama izni, yapılması planlanan harcamaların ayrıntılı dökümünün parlamentoya sunulması şartına bağlanmıştır.³²⁹ Böylece kralın halktan ne kadar vergi alacağı ve bu gelirlerin ne kadarlık sürede, hangi miktarda ve hangi amaçla kullanılacağını belirlenmesi konusundaki yetki de Meclis tarafından kullanılmaya başlanmıştır. Avam Kamarasının hükümetin harcama programında değişiklik yapmayı önermesi durumunda değişiklik yapılmazsa hükümetin istifa etmesi muhtemeldir.³³⁰ Bu da yasamanın bütçe yoluyla yürütme üzerindeki çok güçlü bir denetim imkanına sahip olduğunu gösterir.

2. Bütçe Hakkının ABD’deki Gelişimi

Amerika Birleşik Devletleri’nin kuruluşundan önce bağımsızlık hareketlerinin başlamasında kolonilerin bütçe hakkına (power of the purse) ilişkin talepleri önemli bir rol oynamıştır. Amerika’daki on üç İngiliz kolonisinin İngiltere’nin koyduğu vergilere itirazları ve sonrasındaki başkaldırıları ile Amerika’da bağımsızlık hareketleri başlamıştır. Bu vergilere ihtiyaç doğuran olay ise İngiltere’nin Amerika kıtasında Fransa ve yerlilerle yürüttüğü savaşların yol açtığı giderlerin karşılanmasındaki zorluklardır. Bu doğrultuda İngiltere parlamentosu kolonilerde uygulanmak üzere 1764 yılında Şeker vergisi (The Sugar Act) ve 1765 yılında ise Damga vergisi (The Stamp

³²⁶ The Editors of Enclopaedia Britannica, “**Bill of Rights**”, British History, Encyclopædia Britannica, <https://www.britannica.com/topic/Bill-of-Rights-British-history>, (E.T. 30.8.2019).

³²⁷ The Editors of Enclopaedia Britannica, “*the Revolution of 1688*”, Encyclopædia Britannica, <https://www.britannica.com/place/United-Kingdom/The-Revolution-of-1688>, (E.T. 30.8.2019).

³²⁸ 1689 Bill of Rights için bkz: Yale Law School-Lillian Goldman Law Library, TheAvalon Project Documents in Law, “*History and Diplomacy*”, https://avalon.law.yale.edu/17th_century/england.asp?_ga=2.180443363.595716123.1565855083-604879790.1565855083, (E.T. 15.08.2019).

³²⁹ Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, Cilt:1**, s. 873-874. A. W. Bradley and K. D. Ewing, **Constitutional and Administrative Law**, United Kingdom: Pearson Education Limited, 2015, s. 186.

³³⁰ Bradley- Ewing, s. 187.

Act) çıkartmıştır.³³¹ Damga vergisinin amacı, Fransa ve yerlilerle yapılan savaştan³³² sonra Amerikan kolonilerine yerleştirilen askeri birliklerin ücretlerini ödemektir. Amerikan kolonileri ise Fransa işgalinden korkmayıp savaşın masraflarını çoktan ödediklerini iddia etmiştir.³³³

Kolonilerdeki yerel gruplar bu vergi uygulamalarını protesto etmiştir. Damga vergisi dağıtıcı komisyonları protestolardan etkilenmiştir. Sonuç olarak vergiler etkili bir şekilde toplanamamıştır. Ne Parlamento üyeleri ne de İngiltere'deki Amerikan yöneticiler (*Benjamin Franklin* gibi), verginin ürettiği protestonun yoğunluğunu öngörememiştir.³³⁴ Damga vergileri İngiltere'de 1694'ten itibaren kullanılmıştır. 1750'lerde, Amerikan Koloni Meclislerinin birçoğu damga vergisine başvurmuştur. Ancak İngiltere parlamentosu daha önce doğrudan kolonilerden böyle bir vergi talep etmemiştir. Vergi toplamayı koloniler aracılığıyla yapmıştır. Bu yüzden bu vergilere tepki gösterilmesi şaşırtıcı olmamalıdır.³³⁵

Koloniler, İngiliz parlamentosunda temsil edilmediği için damga ve şeker vergisine rıza göstermediklerini ileri sürmüştür. İtirazlarını ileri sürerken İngiltere'de Magna Carta ve Bill of Rights ile kabul edilen "temsilsiz vergi olmaz ilkesini" çokça dile getirmişlerdir. İngilizler ve Koloniler arasında yapılan sözleşmelerde (Charters) İngiltere, göçmenlerin ve gelecek kuşaklarının İngilizlerin sahip olduğu tüm özgürlüklere sahip olduğu düzenlenmiştir. İngiliz parlamentosunun Kolonilerin parlamentoda temsili sağlamadan Amerika kolonilerine vergi salması bu imtiyazları

³³¹ Charles Austin Beard, **History Of The United States**, U.S.A.: The Macmillan Company, 1921, http://www.gutenberg.org/files/16960/16960-h/16960-h.htm#Page_125 , (E.T. 17.08.2019), s. 79.

³³² Yedi yıl savaşları terimi de kullanılmaktadır. Bkz: Canadian National Battlefields Commission, Plains of Abraham Website, "*the Siege of Quebec: an Episode of the Seven Years War*", https://www.masshist.org/revolution/doc-viewer.php?item_id=251&mode=nav , (E.T. 17.08.2019).

³³³ Massachusetts Historical Society, "*Testimony of Doctor Benjamin Franklin, Before an August Assembly of the British House of Commons, relating to the Repeal of the Stamp-Act*", 1766. http://www.masshist.org/database/viewer.php?item_id=251&pid=2 , (E.T. 17.08.2019).

³³⁴ Theodore Draper, **A Struggle For Power: The American Revolution**, 1996, <https://archive.org/details/struggleforpower00drap#maincontent> , (E.T. 17.08.2019), s. 216.

³³⁵ Gordon S. Wood, **The American Revolution a History**, Modern Library Edition, New York, 2002, s. 26.

inkâr etmek anlamına gelmiştir.³³⁶ İngiliz parlamentosunda da bu görüşü savunan parlamento üyeleri vardı.³³⁷

1765 Ekim ayında Damga vergisi Kongresi (The Stamp Act Congress) 9 koloniden gelen yirmi yedi delege ile İngiliz parlamentosunun vergi alma hakkının olmadığını belirten resmi bir dilekçe hazırlamak için toplanmıştır. Bu Kongre bir protesto toplantısından daha fazladır. Amerika'nın iradesini ifade etmek için yeni bir yönetim kurulmasına yönelik ilk işaretlerden bir olarak yorumlanmıştır. *Christopher Gadsden* toplantıda kıtadakilerin New Yorklu değil herkesin Amerikan olduğunu deklare etmiştir.³³⁸

İngiltere'nin kolonilerle yaptığı ticaret, Amerikalılar tarafından etkili bir şekilde boykot edilmiştir. Bu durum Londra, Bristol ve Liverpool'daki yüzlerce tacir iflasın eşiğine getirmiştir. Amerikan direnişinin etkisi sonucu 1766 Martında İngiltere Şeker ve Damga vergisini geri çekmiştir.³³⁹ Ancak parlamento koloniler üzerinde vergi koyma yetkisinin bulunmadığını kabul etmemiştir. "Declaratory Act" ile bunu ilan etmiştir.³⁴⁰

İngiltere sonrasında kolonilerin bağlılığını sağlamak, kolonideki güvenliği sağlayan askerlerin ve yöneticilerin maaşlarını ödemek ve gerekli kaynağı sağlamak için The Townshed Acts (1767)'ı çıkarmıştır. Bu yasayla kurşun, cam, boya, çay ve sömürgelere ithal edilen diğer bazı eşyalara vergi getirildi.³⁴¹ Yasaların içerisinde Amerikalıların yasa dışı yollarla yabancılarla sürdürdüğü çay ticaretini önleme amacına

³³⁶ A. E. Dick, *Road from Runny mede: Magna Carta and Constitutionalism in America*, Charlottesville, University of Virginia Press, 1968, [Http s://heinonline.org/HOL/License](http://heinonline.org/HOL/License) , (E.T. 17.08.2019), s. 111-112.

³³⁷ *Soame Jenyns, The Objectionsto the Taxation of Our American Colonies by the Legislature of Great Britain, Briefly Considered*, London: J. Wilki (Printed), 1765, <https://ia800700.us.archive.org/21/items/objectionstotaxa00jeny/objectionstotaxa00jeny.pdf> , (E.T. 17.08.2019).

³³⁸ Beard, s. 83.

³³⁹ Beard, s. 86.

³⁴⁰ Lynne Oats – Pauline Sadler, "Accounting For The Stamp Act Crisis", *The Accounting Historians Journal*, The Academy of Accounting Historians, Vol. 35, No. 2, 2008, <https://www.jstor.org/stable/40698393> , (E.T. 18.08.2019, s. 130.

³⁴¹ Robert J. Chaffin, "The Towshend Acts of 1767", *The William and Mary Quarterly*, Omohundro Institute Of Early American History and Culture, Vol. 27, No. 1, 1970, <https://www.jstor.org/stable/1923840> , (E.T. 18.08.2019, s. 96.

yönelik Çay Kanunu (The Tea Act-1773) da vardı. Bu yasayla İngiliz çay tüccarlarına Amerika'da üstünlüğü elde etmesi sağlamayı amaçlamıştır.³⁴²

İngilizlerin almış olduğu bu önlemler Amerika'da koloniler tarafından baskıcı bulunarak “Temsil olmadan vergi olmayacağı” ileri sürülerek yine bir direnişle karşılaşmıştır.³⁴³ Kolonilerdeki tüccarlar İngiliz mallarını ithal etmeyerek direnişe katkı sağlamıştır. Sonrasında Boston sokaklarında toplanan bir kalabalık ve askerler arasında sürtüşme çıkmıştır. O sırada askerler kalabalığı ateş açmış ve beş kişi ölmüş ve altı kişi yaralanmıştır. 5 Mart 1770'te yaşanan bu olay Boston Katliyatı şeklinde tarihe geçmiştir.³⁴⁴

İngiliz Hükümeti yaşanan olaylar neticesinde 1770'de Townshed yasalarında bazı düzenlemelere gitme ihtiyacı hissetmiştir ve çay haricindeki diğer ürünlerdeki vergileri kaldırmıştır. Ancak kolonilere uyguladığı ticari düzenlemelerden geri adım atmamıştır. İngiliz tüccarlara verdiği ayrıcalıklar devam etmiştir. Bu duruma tepki olarak Boston'daki halk 1773'te bir gece Boston limanındaki İngiliz tüccarların gemilerine binip çay kargolarını denize atmıştır. Bu olay “The Boston Tea Party” olarak adlandırılır.³⁴⁵

İngiliz hükümetinin uygulamalarına karşı kolonilerin tedbir alma gereksinimi doğmuştur. Bu direniş hareketlerinin gerçekleşmesinde etkin rol oynayan Samuel Adams³⁴⁶ bu gereksinimi karşılamak adına Boston Şehir Toplantısında(Boston Town Meeting) Philadelphia'da koloniler arası bir Kongre toplanmasını önermiştir. Önerinin kabul edilmesiyle kolonilerden gelen temsilcilerin katılımıyla 17 Haziran 1774'te Birinci Kıta Kongresinin (the Continental Congress) toplanması sağlanmıştır.³⁴⁷

³⁴² Beard, s. 87.

³⁴³ History.com Editors (History Website), “*Boston Massacre*”, A&E Television Networks (Publisher), 2009.

<https://www.history.com/topics/american-revolution/boston-massacre> , (E.T. 19.08.2019)

³⁴⁴ Beard, s. 90.

³⁴⁵ Beard, s. 92-93; John Adams Historical Society, “*After Boston Massacre*”, <http://www.john-adams-heritage.com/about-us/> , (E.T. 19.08.2019).

³⁴⁶ Samuel Adams Amerikan devriminin gerçekleşmesinde baş rolü oynayan kurucu babalardan birisidir. Samuel Adams hakkında Ayrıntılı bilgi için bkz: Benjamin H. Irvin, **Samuel Adams: Son of Liberty, Father of Revolution**, New York: Oxford University Press, 2002.

³⁴⁷ Benjamin W. Labaree, **Catalyst for Revolution The Boston Tea Party 1773**, Bicentennial Commission, Massachusetts, 1973, s. 22.

Kongrede koloniler üzerinde vergiler ve diğer konularda karar verme yetkisinin kolonilerde olduğu ve İngiliz mallarının Amerika'ya ithalatını durdurma kararı alınmıştır. Nitelikli seçmenler tarafından seçilmek üzere yerel “güvenlik ve denetim komitelerinin” seçilmesine karar verilmiştir.³⁴⁸

Bu olaylar sonrasında İngiliz hükümeti Amerika'ya askerler göndermiştir. Koloniler İngilizlerin gönderdiği askerlerle çatışmaya girmiştir. Çatışmalar sırasında koloniler 10 Mayıs 1776 yılında Philadelphia'da tekrar ikinci bir Kıta Kongresi ile bir araya gelmişlerdir. Koloniler anlaşarak 4 Temmuz 1776'da bağımsızlık bildirisini yayınlamıştır.³⁴⁹ Daha sonra Amerika ve İngilizler arasında 1783'te Pariste imzalanan Barış Andlaşmasıyla (The Terms of Peace) İngiltere ABD'nin bağımsızlığını tanımıştır. Böylece savaşlar sona ermiştir.³⁵⁰

1781'de Konfederasyon maddeleri (The Articles of Confederation) on üç koloni tarafından imzalanmıştır. Büyük Britanya tahtının denetiminden çıkmış olan koloniler yalnızca eyaletler düzenine alışkın olduğu için vatansever liderler ulusal sahnede harekete geçme konusunda tecrübesiz oldukları için zayıf bir hükümet oluşmuştur.³⁵¹ Devrim başladığında Amerika'nın on üç ayrı hazinesi vardı. Oluşturulan Merkezi Kongrenin doğrudan vergi koyma ve tahsil etme yetkisi yoktu. Bu yetki sadece Eyalet Meclislerindeydi. Yani Amerikan Kongresi 1787'de Anayasanın kabulünden önce hazine konusunda eyaletlere muhtaç konumdaydı.³⁵²

1781'de kurulan Konfederasyon Amerika'nın ihtiyaçlarını karşılamayınca Kongre bu kanunun düzenlemek için delegeler gönderilmesini istedi. 25 Mayıs 1787'de toplantılar başladı ve 17 Eylül'de sona erdi. Toplantılar sonucunda Birleşik devletler Anayasasının metni oluşturuldu.³⁵³ Anayasanın yürürlüğe girmesi için gerekli olan on

³⁴⁸ Henry William Elson, *History of the United States of America The Mac Millan Company*, New York, 1904, <http://www.usahistory.info/American-Revolution/Lexington.html> , (E.T. 19.08.2019).

³⁴⁹ Robert G. Parkinson, *The Common Cause Greating Race and Nation in the American Revolution*, Omohundro Institute of Early American History and Culture, Virginia: Universtiy of North Carolina Press, 1996, <https://heinonline.org/HOL/License> , (E.T. 20.08.2019), s. 257.

³⁵⁰ Mary Beth Norton and Corol Sheriff, *A People & A Nation a History of The United States*, Wads worth Cengage Learning, 9. Edition, Boston: 2008, s. 178.

³⁵¹ Beard, s. 108-109.

³⁵² Beard, s. 125.

³⁵³ ABD Dışişleri Bakanlığı, “**Halk Tarafından Kurulan Bir Hükümet**”, s. 1.

üç koloniden dokuz tanesinin Anayasayı onaylaması ile Mayıs 1790 tarihinde ABD Anayasası yürürlüğe girmiştir.³⁵⁴ Bu Anayasa federal bir devlet yapısı oluşturmuştur. Anayasa federal devletin yasama erki olan Kongreye Anayasa vergi koyma ve tahsil etme yetkisi tanımıştır. ABD Anayasası bütçe hakkını Kongreye vermiştir. Sonrasında Kongre bu yetkiyi nasıl kullanacağına ilişkin birçok yasal düzenleme yapmıştır.³⁵⁵ Böylece Amerika'da yasama meclisinin bütçe hakkın aşamaları tamamlanmıştır.

3. Bütçe Hakkının Fransa'daki Gelişimi

Fransa'da tarihsel olarak bütçe hakkın gelişimi incelenirken Fransa'daki Meclislerin tarihsel süreçteki “Etats Generaux”, “parlements” ve “mevcut rejim örgütlenmesi” dönemlerindeki ayırım dikkate alarak inceleme yapılabilir. Genel Meclis (Etats Generaux) dönemi 1302-1614 yılları arasında aralıklarla toplanmıştır. Mecliste din adamları, soylular ve halk temsil edilmiştir.³⁵⁶ Başlangıçta imtiyazlı sınıflardan oluşan Genel Meclis yıllar geçtikçe halkı temsil etme yönünde ilerlemiştir. Genel Meclis devletin parasını kontrol etmeye yetkili olduğunu iddia ederken bir yandan da Fransa hükümdarı vergilendirme ve harcamalar konusunda sınırsız güce sahip olduğu konusunda ısrarcı olmuştur. 15. ve 18. Yüzyıllar arasında Kralın Meclisi nadiren toplanması vergiler ve harcamalar konusunda kralın kendi üstünlüğünü ileri sürdüğüne işaret eder.³⁵⁷ 1614'ten 1789 Fransız Devrimine kadar Genel Meclis Kral tarafından toplantıya çağırılmamıştır.³⁵⁸

Fransa, devrim öncesinde İngiltere ile yapmış olduğu savaşlardan aldığı ağır yenilgiler ve ABD Bağımsızlık mücadelesinde İngiltere karşısında kolonilere yapmış olduğu asker ve mühimmat destekleri neticesinde ekonomik sorunlar yaşamıştır.³⁵⁹ Savaşları finanse etmek için dönemin yöneticileri borçlanma ve vergi artışı yoluna

³⁵⁴ ABD Dışişleri Bakanlığı, “**Halk Tarafından Kurulan Bir Hükümet**”, s. 10.

³⁵⁵ ABD'de Bütçeye ilişkin yapılan yasalar için bkz Türer ve Çeliker, s. 235.

³⁵⁶ Stourm, s. 24.

³⁵⁷ Allen Schick, “*Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy?*” OECD, 2002, <https://pdfs.semanticscholar.org/9488/be41cba833be6e752cbf83dcf4a4b5609ba3.pdf> , (E.T. 22.10.2019), s.19.

³⁵⁸ Stourm, s. 30.

³⁵⁹ Tarihsel Kronoloji için bkz: William Doyle, **The French Revolution A Very Short Introduction**, New York: Oxford University Press, 2001, s. 109.

başvurmuştur.³⁶⁰ ABD bağımsızlık savaşı sonrası Fransa savaşta kaynaklarını aşırı kullanması sonucu finansal olarak zor duruma düşmüştür. Savaşın bitiminden sonra Fransa milli gelirinin dörtte biri oranında bütçenin açık vermesi sonucu Fransa Maliye Bakanı *Calonne* olağanüstü tasarruf tedbirleri uygulamıştır. İleri Gelenlerden (Notables) oluşan Meclisin reformları desteklememesi nedeniyle üç sınıfa da temsil eden Genel Meclisin toplanması önerilmiştir. Zorluklarla Genel Meclisin 1789’da toplanması sonrası siyasal dengelerde değişiklik meydana gelmiştir. Kral ile Meclisin anlaşamaması sonrasında Meclisin dağıtılması için başlatılan hazırlıklar Paris halkının karşı çıkması ile önlenmiştir. Böylece ortak bir amaç için bir araya gelen zanaatkarlar, orta sınıflar, köylüler, din adamları ve liberal aristokratların desteği ile 1789 Fransız Devriminin ilk adımı atılmıştır.³⁶¹

Devrimin nedenlerinden birinin de aşırı vergilendirme olduğu görülmektedir.³⁶² 26 Ağustos 1789’da Ulusal Kurucu Meclis tarafından İnsan Hakları ve Vatandaşlık Hakları beyanı yayımlanmıştır. Bu Meclis Anayasanın taslağını hazırlayacak olan Meclis olarak görev yapmıştır.³⁶³

1791 Anayasasının 5. başlığı altında kamu vergilerine ilişkin düzenleme yapılmıştır. Düzenlemede açıkça vergilerin ancak millet temsilcilerinin onayı ile yıllık olarak konulabileceği hususu düzenlenmiştir. Anayasa, bakanlıkların yıllık harcama tahminlerini yasama organına sunmasını ve yasama organının da kamu harcamalarını belirlemesini öngörmüştür.³⁶⁴ 1793³⁶⁵ ve 1795³⁶⁶ Anayasalarında da benzer düzenlemeler yer almıştır. Bu düzenlemelere bakarak Fransa’da makul bir bütçe sistemi

³⁶⁰ Thomas J. Sargent and François R. Velde, **Macroeconomic Features of the French Revolution**, The University of Chicago Press, 1995, <http://www.jstor.org/stable/2138696> , (E.T. 23.10.2019), s. 490-491.

³⁶¹ George Rude, **Fransız Devrimi** (Çev. Ali İhsan Dalgıç), İstanbul: İletişim Yay., 2015, s. 22.

³⁶² Edgar Kiser and April Linton, “**The Hinges of History: State-Making and Revolt in Early Modern France**”, *American Sociological Review*, Vol. 67, No. 6, 2002, <https://www.uzh.ch/cmsssl/suz/dam/jcr:fffff-fad3-547b-ffff-ffffdad49a47/11.22-kiser-linton-02.pdf> , (E.T. 23.10.2019), s. 890.

³⁶³ Gregory Fremont and Barnes, **The Age of Political Revolutions And New Ideologies**, 1760-1815, London: Greenwood, 2007, s. 189.

³⁶⁴ Schick, s. 23-24. 1791 Fransız Anayasası için bkz: <http://www.historywiz.com/primarysources/const1791text.html> , (E.T. 23.10.2019).

³⁶⁵ 1793 Fransız Anayasası için bkz: <https://oll.libertyfund.org/pages/1793-french-republic-constitution-of-1793?q=Constitution+of+1793> , (E.T. 23.10.2019).

³⁶⁶ 1795 Fransız Anayasası için bkz: https://en.wikisource.org/wiki/Constitution_of_the_Year_III , (E.T. 23.10.2019).

kurulduğu söylenebilse de uygulamada zorluklarla karşılaşmıştır. Yasama organının uzun yıllar devlet gelir ve giderlerini kontrol edebilmesi mümkün olmamıştır.³⁶⁷

Fransa’da bütçe kelimesinin “*Devletin yıllık gelir ve giderlerini öngören ve onaylayan bir belge*” manasında kullanıldığı ilk resmi belge 1862 tarihli Genel Muhasebe Kararnamesidir.³⁶⁸ Bu kararname ile bütçe sistemi ciddi bir şekilde uygulanmaya başlanmıştır.³⁶⁹ Bütçe hakkının Fransa’daki gelişiminin bu şekilde gerçekleştiği söylenebilir.

4. Bütçe Hakkının Almanya’daki Gelişimi

Almanya prens devletleri döneminde günümüz anlamında bütçe yoktur. Genel giderler prensin hazine olanakları ile finanse edilmiştir. Her gider belirli gelir fonundan karşılanmıştır.³⁷⁰ Gelirlerin ihtiyacı karşılamaması durumunda eski geleneğe uygun şekilde şövalyeler ve din adamlarından oluşan Genel Meclis (Landstaende) toplanır ve Meclisin onayı ile vergi salınabilirdi.³⁷¹

1871 yılına kadar Almanya’da ulusal birlik oluşturulamamıştır. Prusya önderliğinde konfederasyon oluşturma çalışmaları yapılmıştır. Ancak 1840’lı yıllarda yaşanan olaylar³⁷² dolayısıyla bu çalışmalar yavaşlamıştır. 1848 yılında yapılan Anayasa “Pauls Kilisesi/Paulskirchenversammlung” toplantısında kabul edilmiş ancak imparatorluk düzeyinde uygulama şansı bulamamıştır.³⁷³

Fransa’nın 1791 ve 1793 tarihli Anayasalarından esinlenerek Bavyera ve Saksonya gibi bazı Alman prens devletleri Genel Meclislere kamu gelir ve masraflarının miktarını belirleme hakkı tanımıştır. Böylece Almanya’da da bütçe hakkının ilk adımları atılmıştır. Prusya 1850 tarihli Anayasası ile millet temsilcilerinin devletin gelir ve

³⁶⁷ Sayar, s. 26.

³⁶⁸ OECD, “*Budget Towards a New Role for the Legislature*”, Luxembourg: The Finance Committee of the French Senate, 2001, s. 25.

³⁶⁹ Sayar, s. 26.

³⁷⁰ Hasan Şener, **Federal Almanya Bütçe Sistemi**, Ankara: Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yay., Sayı 1983/251, s. 20.

³⁷¹ Mutluer, Öner ve Kesik, s. 46.

³⁷² 1840’lı yıllarda 1848-1849 yıllarında yaşanan başarısız devrime doğru giden yolda yaşanan olaylar yaşanmıştır. Ayrıntılı bilgi için bkz: Mark Allinson, **Germany and Austria 1814-2000 Modern History for Modern Languages**, New York: Oxford University Press, 2002, s. 18-23.

³⁷³ Arslan, s. 98.

masraflarını belirleme yetkisini kabul etmiştir. Ancak bu hükümlere zaman zaman uyulmamıştır. 1862 yılında hükümetin teklif ettiği savunma harcamalarını arttırma önerisini içeren bütçe, Prusya Temsilciler Meclisi tarafından kabul edilmemiştir.³⁷⁴ Devlet Başkanı *Bismarck* bütçe tasarısını Temsilciler Meclisinden geri çekip eyalet temsilcilerinden oluşan Senatoya sunmuş ve sadece Senatonun onayı ile bütçe kanununu yürürlüğe sokmuştur. Bu uygulama 1866 yılına kadar sürmüştür. Sonrasında Anayasa hükümleri uygulanmaya devam edilmiştir.³⁷⁵

1871 yılında II. Alman İmparatorluğu (II. Deutsches Reich) kurulduğunda Başbakan *Bismarck* İmparatorluk Anayasasının hazırlanmasını ve kabulünü sağlamıştır.³⁷⁶ Federasyon olarak kurulan imparatorlukta çeşitli eyaletlerin büyük ölçüde yetkileri saklı kalmıştır. Prusya Kralı aynı zamanda Alman İmparatoru, Başbakanı da Alman Şansöylesi olmuştur.³⁷⁷ 1871 İmparatorluk Anayasasında, İmparatorluğun tüm gelir ve giderlerinin yıllık olarak tahmin edileceği ve mali yılın başlangıcından önce yasa ile belirleneceği düzenlenmiştir. İmparatorluğun tüm harcamalarına ilişkin yıllık rapor, İmparatorluğun bakanlığı aracılığıyla Senato (Bundesrathe) ve Temsilciler Meclisine (Reichstage) gönderilir.³⁷⁸ Meclisin bütçe hakkına ilişkin düzenlemeleri bu Anayasa hükümlerinde de görülür. Ancak uygulamada sorunlar yaşanmıştır. İmparatorluk bütçesinin önemli bir kısmı askeri giderlerden oluşmuştur. Bütçe dışı giderler için alınmış bir önlem olmadığı için ilave bütçe ile harcama ve gelirlerin meşruluğu sorunu çözülmeye çalışılmıştır.³⁷⁹

İmparatorluk Anayasasının mali hükümleri I. Dünya Savaşına kadar uygulanmıştır. Sonrasında 1919 Anayasasıyla (Weimar) Anayasal düzeyde, 1922 yılında ise yasal düzeyde bütçe mevzuatı yeniden düzenlenmiştir.³⁸⁰

³⁷⁴ Stourm, s. 21.

³⁷⁵ Sayar, s. 27.

³⁷⁶ Arslan, s. 98.

³⁷⁷ Çam, s. 277.

³⁷⁸ 1871 Almanya İmparatorluğu Anayasası için bkz: https://en.wikisource.org/wiki/Constitution_of_the_German_Empire#XII._FINANCES_OF_THE_EMPIRE, (E.T. 02.11.2019).

³⁷⁹ Şener, s. 21.

³⁸⁰ Mutluer, Öner ve Kesik, s. 46.

1919 Weimar Anayasasının 85. maddesine göre devletin her bir mali yılı için bir bütçe planı sunulmak zorundadır. Bütçe planının bir yasa ile tespit edileceği ve harcama yetkisinin bir yıllığına verileceği ve Senatonun izni olmadan Temsilciler Meclisinin bütçedeki gelir ve giderleri arttırıp, azaltamayacağı düzenlenmiştir. Anayasanın 73. maddesi ise Devlet başkanının bütçe kanununu referanduma sunabileceğini öngörmüştür.

1922 kanunu ile de bütçe planının listesi, bütçenin uygulanması ve kontrolü kurala bağlanmıştır. Böylece bütçe temel hükümlerinin yanı sıra yapılış, içeriği, hesap denetimi ilkeleri açıklanmıştır.³⁸¹ Bütçe hakkı Almanya'da bu şekilde bir gelişim göstermiştir.

C. Bütçe Hakkının Unsurları

Temsili demokrasilerde seçmenler vekillere Anayasal/yasal kapsamda kamu politikası oluşturup kendileri için kamu harcaması yapılmasına dair kararları alma ve kamu harcamasının kaynağı olan kamu gelirlerinin belirlenmesi için yetki verir. Gelecekte belirli bir döneme ilişkin yürütme organının hazırladığı kamu gelir ve giderlerinin yer aldığı bütçe kanun tasarısı yasamanın onayına sunulur. Yasama tarafından onaylanıp yasalanan bütçe yeni mali yılda uygulanmaya başlar. Yasama tarafından mali yıl boyunca izlenir ve mali yılın sonunda denetlenir.

1. Bütçenin Onaylanması

Bütçe tanımlanırken, bütçenin, devletin gelir ve giderlerini tahmini olarak belirleme ve gelirlerin toplamasına ve giderlerin yapılmasına izin veren bir kanun olma unsurları üzerinde durulur. Bütçenin onaylanması başlığı altında bu iki unsur ele alınacaktır.

a. Kamu Gelirlerinin Belirlenmesi

Vergiler başta olmak üzere kamu gelirlerini belirleme yetkisi bütçe hakkının bir unsuru olarak yasama organına aittir. Vergilerin kanunla koyulup, değiştirilip ve

³⁸¹ Şener, s. 22.

kaldırılabilirliği anlamına gelen “temsilsiz vergi olmaz” kuralı, Meclis onayı olmaksızın verginin yürürlüğe giremeyeceğini ifade eder.³⁸² Sadece vergi kanunun çıkarılmış olması yürütmenin vergiyi toplama yetkisini vermez. Bunun için vergi kanununun bütçe kanunu ya da ekli cetvellerde yer alması gerekir. Bütçe hakkı gereği Meclis her yıl çıkarmış olduğu vergi kanununun uygulanıp uygulanmayacağını gözden geçirir.³⁸³

b. Kamu Harcama Planlarının Onaylanması

Temsili demokrasilerde yaygın olarak politika belirleme yürütmenin yetkisindedir ve yürütme programını uygulamak için bütçeye ihtiyaç duyar. Bu yüzden bütçe kanunu teklifini hazırlama yetkisi yürütme organına aittir.³⁸⁴ Kamu harcamalarının belirlenmesi ve değerlendirilip onaylanması konusunda meclislerin yetkilerinde farklılıklar vardır. Bazı meclisler yürütme onayı gerekmeden gelir ve giderlerin alt ve üst sınırlarını belirleyebilir. Aynı zamanda meclis yürütmenin hazırladığı bütçe tasarısını değiştirebilir, reddedebilir ya da tamamen yeni bir bütçe tasarısı oluşturabilir. İsveç ve ABD yasama meclisleri, bu tarz sınırsız yetkiye sahip meclislerdir.³⁸⁵ Bazı meclisler yürütmenin hazırladığı bütçe tasarısını değiştirmeden bütçede değişiklik yapabilir ancak yeni bir bütçe oluşturamaz. Bu tarz sınırlı yetkiye sahip meclislere İtalya ve Hollanda yasama meclisleri örnek verilebilir. Bazı meclislerin ise bütçe sürecindeki rolü çok azdır ya da hiç olmayabilir. Bu meclisler yürütmenin hazırladığı bütçe tasarısını değiştirme yetkisine sahip değildir. Sadece bütçeyi onaylayabilir ya da reddedebilir. Bu şekilde yetkisiz meclisler arasında Birleşik Krallık’ın yasama meclisi örnek verilebilir.³⁸⁶

³⁸² Richard Bacon, “*Parlamentonun Denetim ve İzleme Fonksiyonlar: İngiltere Deneyimi*”, Bütçe sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü, Uluslararası Sempozyum, Afyonkarahisar: TBMM Yay., 2008, s. 231.

³⁸³ Kadir Kartalıcı, *Cumhurbaşkanlığı Yönetim Sisteminde Bütçe Hakkı ve Bütçe Süreci*, Bursa: Ekin Yay., 2018, s. 9.

³⁸⁴ Nami Çağan, “*Modern Bütçe Sürecinde Parlamentonun Rolü*”, s. 184; Süleyman Dikmen ve Hüseyin Güçlü Çiçek, “*Etkin Bir Hesap Verebilirlik Mekanizması Olarak Yasama Organının Bütçe Gözetim İşlevi*”, Maliye Bakanlığı, Maliye Dergisi, Y. 2018, s.270-299, s. 277; Joachim Wehner, “*Back from the Sidelines? Redefining the Contribution of Legislatures to the Budget Cycle*”, Washington: The World Bank, 2004, s. 6; Daniel Tarschys, “*Parlamento ve Bütçe: Parlamentonun Gözetim Kapasitesinin Artırılması*”, *Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü, Uluslararası Sempozyum*, Afyonkarahisar: TBMM Yay., 2008, s. 261.

³⁸⁵ Wehner, “*Back From the Sidelines?*”, s. 5.

³⁸⁶ Dikmen ve Güçlü Çiçek, “*Etkin Bir Hesap Verebilirlik Mekanizması Olarak Yasama Organının Bütçe Gözetim İşlevi*”, s. 175.

2. Bütçe Uygulamalarının Gözetimi

Bütçe hakkı, bütçenin onanması ve sonuçlarının denetlenmesi unsurunun yanında uygulanmasının gözetimi unsurunu da içerir. Yasamanın bütçe uygulamalarının gözetimi yetkisi, bütçenin planlama aşamasından uygulama ve sonuçlandırma aşamasına kadar olan süreçlerin tamamında yasamanın yeterli ve etkin bilgilendirilmesini gerekli kılar.³⁸⁷ Yasamanın yürütmenin uyguladığı politikayı izleyip denetleme işlevi³⁸⁸bütçe kanununun uygulanması aşamasında da karşımıza çıkar. Uygulama aşamasındaki denetimin etkililiği yasamanın yeterli ve etkin bilgilendirilmesi ile bağlantılıdır.

Yasamanın bütçe uygulamalarını gözetim yetkisi, kamu parasının harcanmasına ilişkin kararların neden ve nasıl alınması ve kamu parasının nasıl etkili ve etkin şekilde harcanması gerektiği ve harcama sonuçlarının ne kadar etkili olduğu ile ilgili sürecin incelenmesi, değerlendirilmesi ve sorgulanmasını içerir.³⁸⁹ Bütçenin izlenmesi süreci, mali yıl öncesinde bütçenin hazırlanması aşamasında, gelecek mali yıl için ilgili politika ve programların planlanması ve tahmin edilmesi aşamasında ve son olarak da plan ve standartlar doğrultusunda performansın değerlendirilmesi olarak üç aşamada gerçekleşir

Yasama meclisleri bütçe ile ilgili kararlarında etkili olmak için güçlü yasama komisyonlarına ihtiyaç duyar.³⁹⁰ Güçlü komisyonların olmaması durumunda yasamanın bütçe sürecindeki rolü de azalır. Yeterli kaynağa ve nitelikli personel ve görüşmeler için yeterli zamana sahip olan komisyonlar güçlü olarak nitelendirilir. Komisyonların ve yasama üyelerinin doğru, kapsamlı ve güncel bilgiye dayanarak karar almaları gerekir.³⁹¹ Yasama ve denetim organları arasında nitelikli bir etkileşim ve iyi bir

³⁸⁷ Mehmet Selim Bağlı, “Teorik ve Tarihsel Açından Bütçe Hakkı”, Yasama Dergisi, Sayı 20, ss. 39-77.

³⁸⁸ Teziç, s. 468.

³⁸⁹ House of Commons, “*Financial Scrutiny Uncovered A Guide for Members by the Committee Office scrutiny Unit*”, 3. Ed. , 2017, http://financedocbox.com/Financial_Planning/102241676-Financial-scrutiny-uncovered-a-guide-for-members-by-the-committee-office-scrutiny-unit.html , (E.T. 20.09.2019), s. 4.

³⁹⁰ Joachim Wehner, “*Effective Financial Scrutiny: The Role of Parliament in Public Finance*”, World Bank Parliamentary Staff Training Program, <https://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/budgetall.pdf> , (E.T. 20.09.2019), s. 39.

³⁹¹ R. Stapenhurst, N. Johnston and R. Pelizzo (Ed.), “*The Role of parliament in Curbing Corruption, World Bank Parliamentary Staf Traing Program*”, 2007, s. 84.

raporlama sonucu bütçesel kararlar etkinliğini artırır.³⁹² Bütçe tasarısının komisyonda görüşülmesi aşamasında komisyonun analiz yapması için yeterli zamana sahip olması da yasamanın bütçe gözetimindeki etkililiğini artırır.³⁹³

Etkili tartışma ve görüşmenin yapılması bütçe sürecinin tüm aşamalarında kamuoyunun bilgilendirilmesi açık ve eksiksiz bütçe raporlarının sunulması ile mümkündür. Raporlar etkili karar alma, hesap verebilirlik ve gözetimi arttırabilmek için karşılaştırılabilir şekilde sunulmalıdır.³⁹⁴ Raporlar yüksek denetim kurumunun çalışmaları sonucu oluşturulur.³⁹⁵ Meclisin gözetim işlevini yerine getirebilmesini sağlamak amacıyla yeterli ve etkin bilgilendirmenin yapılması için yürütmenin mali saydamlığının tesisi gerekir. Mali saydamlığın sağlanması için etkin bir hesap verme sisteminin olması gerekir. Bu hususların sağlanmaması durumunda yasama, yürütmenin kararlarını onaylayan bir kurum olmaktan öteye geçemez.³⁹⁶

Yasama bütçenin uygulamasını gözetleme sırasında her zaman yürütmeyi denetleyebilir.³⁹⁷ Parlamenter demokrasilerde yasama yürütmenin faaliyetlerini gözetlerken, sözlü ve yazılı soru, soruşturma komisyonu, gensoru, araştırma komisyonu ve güven oylaması gibi içsel gözetim araçlarının yanında yüksek denetim kurumu, yolsuzlukla mücadele birimleri ve kamu denetçisi kurumları gibi dışsal gözetim araçlarını da kullanmaktadır.³⁹⁸

³⁹²Dikmen ve Güçlü Çiçek, “*Etkin Bir Hesap Verebilirlik Mekanizması Olarak Yasama Organının Bütçe Gözetim İşlevi*”, s. 282.

³⁹³ Warren Karfchik and Joachim Wehner, “*Legislatures and Budget Oversight: Best Practices*” in the Kazakhstan Revenue Wats Open Forum Almaty, Kazakhstan, 2004, <http://pmg-assets.s3-website-eu-west-1.amazonaws.com/docs/2005/050404oversight.pdf> , (E.T. 20.09.2019), s. 8. Sürelere ilişkin örnekler için bkz: Dikmen ve Güçlü Çiçek, “*Etkin Bir Hesap Verebilirlik Mekanizması Olarak Yasama Organının Bütçe Gözetim İşlevi*”, s. 279.

³⁹⁴ OECD, “*OECD Principles of Budgetary Governance*”, Paris, 2014, <http://www.oecd.org/governance/budgeting/Draft-Principles-Budgetary-Governance.pdf> , (E.T. 20.09.2019), s. 3.

³⁹⁵ Rick Stapanhurst, “*The Legislature and the Budget*” The World Bank, Washington, 2004, <http://documents.worldbank.org/curated/en/835951468779433827/pdf/330350wbi37233Stapanhurst.pdf> , (E.T. 20.09.2019).

³⁹⁶ Süleyman Dikmen, “*Tarihsel Süreç İçerisinde Bütçe Hakkının Gelişimi*”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi SBE, 2014), s. 13-14.

³⁹⁷ Tanilli, s. 524.

³⁹⁸ Dikmen ve Güçlü Çiçek, “*Etkin Bir Hesapverebilirlik...*”s. 276; Riccardo Pelizzo and Rick Stapanhurst, “*Tools for Legislative Oversight: An Empirical Investigation*”, Research Collection School of Social Sciences, The World Bank, S. 11-2004, http://ink.library.smu.edu.sg/soas_research/43 (E.T. 19.09.2019) , s. 4; Description of Some of These Tools Can be Found in National Democratic

3. Bütçe Uygulama Sonuçlarının Denetlenmesi

Parlamentoların temel fonksiyonlarından birisi yürütme organının hesap verebilirliğini sağlamaktır. Hesap verilebilirlik ise parlamentonun kamu hesaplarının harcama sonrası denetlenmesi ile mümkündür.³⁹⁹ Gelirlerin bütçe kanununda gösterildiği gibi toplanıp toplanmadığı ve kamu harcamalarının bütçede gösterildiği gibi harcanıp harcanmadığının meclis tarafından denetlenmesi gerekir.⁴⁰⁰ Özellikle vatandaşlar ve vergi mükellefleri kamu kaynaklarının nasıl harcandığını bilmek ister ve israfta bulunup bulunmadığı konusunda şüphelidir.⁴⁰¹ Bu taleplerin karşılanması temsili demokrasilerde bütçe uygulama sonuçlarının yasama tarafından denetlenmesi ile mümkün olabilecektir.

Çağdaş bütçe denetim anlayışındaki değişiklik ile birlikte yönetimde harcama esnekliğini sağlayabilmek için yöneticilere harcama öncesi serbest hareket edebilme olanaklarının sağlanması; harcama sonrasında ise, sonuçların gerek uygunluk, gerek performans açısından etkili bir denetime tabi tutulması biçiminde gerçekleşmektedir.⁴⁰² Önceleri harcama öncesi ve yasalara uygunluğa yoğunlaşan denetim anlayışı artık harcama sonrası yasalara uygunluk denetimi ile birlikte performans denetimi esasına yönelmiştir.⁴⁰³ Denetim, kamu hesaplarına yönelik uygulamaya konan politikanın sonuçlarını ve performansının araştırılmasını kapsar. Aynı zamanda bu politikaların öngörülen hedefleri gerçekleştirip gerçekleştirmediği ve fayda maliyetlerinin gerçek

Institute, “*Strengthening Legislative Capacity in Legislative Executive Relations*”, Legislative Executive Relations Legislative Research Series, Paper 6, Washington DC, 2000 <http://www.mickikaminska.com/GOPAC/Docs/Global/Strengthening%20Legislative%20Capacity%20in%20Legislative-Executive%20Relations%20-%20NDI.pdf> , (E.T. 19.09.2019), özellikle ss. 19-32.

³⁹⁹ Tarschys, s. 262-263.

⁴⁰⁰ Erdoğan Öner, “*Bütçe Uygulama Aşamasında Parlamentonun İzleme/Gözetim Fonksiyonu: Komisyonların Rolü ve Bütçe Analiz Kapasitesi*”, Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü Uluslararası Sempozyumu, Ankara: TBMM Yay., 2008, s.270.

⁴⁰¹ Tarschys, s. 263; Herbert Boesch, “*Kamu Parasının Kullanılmasında Aktif Parlamento Denetimi: Bazı Avrupa Deneyimleri*”, Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü Uluslararası Sempozyumu, Ankara: TBMM Yay., 2008, s. 88.

⁴⁰² Mutluer, Öner ve Kesik, s. 68.

⁴⁰³ Mutluer, Öner ve Kesik, s. 69.

harcamalardan farklı olup olmadığının geriye dönük değerlendirilmesi de denetim kapsamındadır.⁴⁰⁴

Devletler bütçe denetimi için Meclisin oluşturduğu kamu hesapları komisyonlarından veya uzmanlaşmış komisyonlardan yardım alırlar. Kamu hesapları komisyonları, denetim raporlarını inceleyip kamu gelirlerinin nasıl toplandığına ilişkin gerekli soruları sorarak denetimi mümkün kılabilir. Ama yürütmenin eylemlerinin geniş anlamda sonuçlarını değerlendirip çok etkili bir denetim yapamamaktadır. Bu açıdan bakıldığında uzmanlaşmış komisyonlar incelemelerini yaparken derinlemesine bir bilgiye sahip oldukları için somut verilere dayanan politikaları öğrenme ve denetlemede daha etkilidir.⁴⁰⁵

Yasama bütçe kanunu ile yürütmeye tevdi ettiği kamu gelirlerini tahsil etme ve kamu harcamaları yapma görev ve yetkisinin uygulama sonuçlarına yönelik hesap sorması kesinhesap denetimi ile sağlanır.⁴⁰⁶ Kesinhesap kanun tasarısı mali yıl sonu uygulama sonuçlarını gösteren bir belgedir.⁴⁰⁷ Kesin hesap kanunu tasarısının görüşülmesi sırasında yürütmeye verilen harcama yetkisinin etkin, ekonomik ve verimli kullanılıp kullanılmadığı denetlenir.

II. Farklı Hükümet Sistemlerinde Parlamentoların Bütçe Hakkı

Bireylerin temel hak ve özgürlükleri lehine siyasi iktidarın sınırlandırılması ilk olarak İngiltere’de parlamentonun vergiye rıza yetkisinin ve bütçeyi kabul etme yetkisini kazanması ile mümkün olmuştur. İngiliz Anayasa tarihinde, parlamento “bütçe hakkı” yetkisini kanun yapma yetkisinden önce elde etmiştir.⁴⁰⁸ Yasama meclisi bir yıl boyunca yürütülecek faaliyetler için bütçe kanunu ile yürütmeye mali açıdan bir sınır

⁴⁰⁴ Usman W. Chohan, “*Ex-Ante or Ex-Post? Oversight and Parliamentary Budget Offices*”, Discussion Paper Series: The Art and Science of Legislative Budget Offices, 2017, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2955623, (E.T. 20.09.2019), s. 1; Boesch, s. 87.

⁴⁰⁵ Tarschys, s. 266.

⁴⁰⁶ Bağlı, “*Teorik ve Tarihsel Açından Bütçe Hakkı*”, s. 69.

⁴⁰⁷ Bağlı, “*Teorik ve Tarihsel Açından Bütçe Hakkı*”, s. 70.

⁴⁰⁸ Kemal Gözler, “*İngiltere’de Parlamento Neden ve Nasıl Ortaya Çıktı: Mali Hukukun Anayasa Hukukundan Eskiliği Üzerine Bir Deneme*”, Prof. Dr. Mualla Öncel’e Armağan, Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yay., 2009, www.anayasa.gen.tr/mali-hukuk.htm, (E.T. 20.09.2019), s. 365-374.

çizer.⁴⁰⁹ Bütçe kanunu çıkarılmadan yürütme erki bir gün dahi geçiremez. Bu durumda yürütme ne vergi toplayabilir ne de harcamada bulunabilir.⁴¹⁰ Bütçenin yasama tarafından onaylanması sürecinde yürütme erki ile yasama erkinin asgari bir uzlaşma sağlamasıyla her iki erkin de işbirliği teşvik edilmiş olur.⁴¹¹ Bütçe hakkı günümüzde de yürütme ile yasama arasında vergi ve harcamaların belirlenmesi açısından iktidarın sınırlandırılmasında erkler ayrılığı sistemini güçlendiren denge ve denetimin tesisini sağlamada önemli bir araçtır.

Bu bölümün alt başlıklarında bütçe hakkının demokratik temsili sistemler olan parlamenter, başkanlık ve yarı başkanlık sistemlerinde denge ve denetim gereği olarak hangi açılardan farklılaştığı ve denge ve denetimi sağlamada ne derecede etkili olduğu üzerinde durulacaktır. Yukarıdaki bölümlerde denge ve denetimi sağlayan araçların hükümet sistemleri açısından farklılaştığı hususu üzerinde durulmuştu.⁴¹² Bütçe hakkı da denge ve denetimin gereği olarak erkler ayrılığı sistemlerinde bütçenin onaylanması ve denetim sürecinin kurumsal ve teknik yapısının Anayasal kurgusu, yasama ile yürütme organları arasındaki ilişkide belirleyici bir unsur olarak farklılıklar arz eder.

Farklı sistemler açısından bütçe hakkının denge ve denetimi sağlamada farklılıkların oluşmasının nedeni yasama yürütme ve yargının bütçe sürecindeki üstlenmiş oldukları rollerin farklılaşmasıdır. Bütçe süreci, bütçenin hazırlanması süreci ile başlayan, bütçenin onaylanması, bütçenin uygulanması, bütçenin sonuçlarının değerlendirilmesi ile sonuçlanan bir süreçtir.⁴¹³

Bir hükümet sisteminde bütçe sürecinde yasama bütçe hakkını kullanmada ne kadar etkili olabiliyorsa bütçe hakkı da denge ve denetimin sağlanmasında o kadar

⁴⁰⁹Ümit Güveyi, “*Bütçe Hakkının Anayasacılık Bakımından Önemi ve Türk Anayasal Düzenindeki Durum*”, Terazi Hukuk Dergisi, Cilt 14, Sayı 155, Ankara: Seçkin Yay., 2019, s. 1361.

⁴¹⁰Gözler, *Anayasa Hukuku Genel Esaslar*, Cilt 2, s. 872.

⁴¹¹Güveyi, “*Bütçe Hakkının Anayasacılık Bakımından Önemi ve Türk Anayasal Düzenindeki Durum*”, s. 1361.

⁴¹²Bu husus için çalışmanın 9. sayfasındaki “Erkler Ayrılığı İlkesi ve Denge ve Denetim Mekanizması” adlı başlığa bkz.

⁴¹³Tülay Arın, “*Parlamenter Bütçe Denetimi- Plan ve Bütçe Komisyonu: Yapı ve İşlevler Üzerine Uluslararası Farklılaştırma*”, İçinde: Tülay Arın, Necdet Kesmez ve İhsan Gören, **Parlamento ve Sayıştay Denetimi**, İstanbul: Tesev Yay., 2000, s. 22; Mehmet Selim Bağlı, “**TBMM’nin Bütçe Hakkı Kullanım Durumu: 5018 Sayılı Kanun Sonrası Bütçe Hakkı Kullanımında Etkinlik Düzeyi Ölçümü**” (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu ekonomisi Anabilim Dalı, Ankara, 2014, s. 22.

etkilidir. Bir ülkede bütçe sürecinde parlamentonun sahip olduğu yetkiler, parlamentonun bütçe hakkını kullanmada etkili olup olmadığı üzerinde yapılacak değerlendirmeye katkı sağlar. Parlamentodaki komisyonların yapısı ve sayısı, parlamentonun hükümet sisteminden kaynaklanan gözetimde ve denetimde sahip olduğu araçlar ve sistemde bağımsız mali kuruluşların olup olmaması gibi dinamikler, bütçe hakkına ilişkin değerlendirilmelerde incelenecek hususlardır.

Farklı hükümet sistemleri açısından yapılacak olan değerlendirmelerde öncelikle ilgili sistemin bütçe süreci incelenecektir. Sonrasında bütçe hakkı açısından değerlendirmede bulunulacaktır. Bütçe hakkına ilişkin değerlendirme yapılırken önce bütçenin onaylanmaması hususuna ilişkin değerlendirme yapılacaktır. Hükümet sistemlerinde bütçenin onaylanmaması denge ve denetim açısından farklılıklar oluşturmaktadır. Daha sonra bütçe sürecinde yasama ve yürütmenin sahip olduğu olanaklar açısından değerlendirme yapılacaktır. Değerlendirme yapılırken, yürütmenin bütçeyi hazırlama süresi ile yasamanın bütçe görüşmelerinin süresi, yürütmenin bütçeyi hazırlarken ve uygularken yardım aldığı kuruluşlar ile yasamanın bütçe görüşmeleri ve bütçenin uygulanması sırasında ve uygulama sonrası denetimde yardım aldığı kuruluşlar olup olmadığı ve yüksek denetim kurumları (Sayıştay) ile parlamento arasındaki ilişkiler incelenecektir.

A. Başkanlık Sisteminde Parlamentonun Bütçe Hakkı ABD Örneği

1. ABD Başkanlık Sisteminde Bütçe Süreci

ABD başkanlık sisteminde yasama ve yürütme farklı görevleri yerine getirir ve yaklaşık 18 aylık bir sürecin sonunda federal bütçeyi yürürlüğe koyar. Başkan, Bütçe ve Yönetim Ofisinin (Executive Office of Management and Budget) hazırladığı bütçe talebini genelde Şubat ayının ilk pazartesi günü -mali yılın başlangıcından sekiz ay önce- Kongreye sunar. Yürütmenin bir organı olan Bütçe ve Yönetim Ofisi bütçe talebini hazırlamaya Kongreye sunma tarihinden dokuz ay önce başlar.⁴¹⁴ Öneri

⁴¹⁴ Grant A. Driessen, “*The Federal Budget: Overview and Issues for FY2019 and Beyond*”, Congressional Research Service, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R45202.pdf> , (E.T. 6.10.2019), s. 1-2; KongreBütçe Süreci Takvimi için bkz. Bill Heniff, “*The Congressional Budget Process Time*” Analyst on the Congress and Legislative Process, Congressional Research Service, 2008, <https://fas.org/sgp/crs/misc/98-472.pdf> , (E.T. 6.10.2019).

mahiyetinde olan bu bütçe, Federal Hükümetin gelecek beş yılda ne kadar harcama yapacağını, ne kadar gelir alınması gerektiğine ilişkin bir çerçeve sunar. Ek olarak bütçenin kamu gelirlerinde yapılması önerilen değişikliklerin bütçedeki yansımalarının tahminini de içermesi gerekir.⁴¹⁵

Başkanın sunduğu bütçe talebinin ardından Senato ve Temsilciler Meclisi ayrı ayrı kendi bütçe önerilerini oluşturur. Bu iki metin 15 Nisan'a kadar görüşülür ve bütçe kararı oluşturulur. 15 Haziran'a kadar on üç ödenek kanunu hazırlanır. Bu ödenek kanunları 30 Eylül'e kadar onaylanır. Başkanın kanunları onaylaması ile bütçe kanunu yürürlüğe girer. Mali yıl 1 Ekimde başlar.⁴¹⁶ Anayasanın verdiği bütçe yetkisine (power of the purse) sahip olan Kongre Başkanın sunduğu bütçe üzerinde değişiklik yapabilir, onaylayabilir ya da onaylamaz.⁴¹⁷

Kongrenin her iki kanadında bütçe sürecinde rol alan üçer komisyon vardır. Bütçe kararları ile ilgili konularda Bütçe Komisyonu (Committee on the Budget); ödenek yasaları ile ilgili konularda Ödenek Komisyonu (Committee on Appropriations); gelirler ile ilgili konularda Gelirler Komisyonu (Committee on Ways and Means) görev alır.⁴¹⁸ Bu komisyonlar 1974'te Congressional Budget and Impoundment Act ile daimi komisyon haline gelmiştir.⁴¹⁹ Aynı yasayla Temsilciler Meclisindeki ve Senatodaki bütçe komisyonlarından gelen üyelerden oluşan Kongre Bütçe Ofisi (Congressional Budget Office) kurulmuştur. Bütçeyle ilgili Kongrenin faaliyetlerine yardımcı olmak amacıyla kurulan bu ofisin çeşitli görevleri vardır. Bütçe sürecinin başında Başkanın bütçe teklifini mali ve ekonomik incelemesini yapıp Kongreye sunar.⁴²⁰ Ayrıca her yıl, ajansın ekonomistleri ve bütçe analistleri önerilen yasalar için birçok rapor ve maliyet

⁴¹⁵ Yiğit Karahanoğulları, “*ABD'nin Federal Bütçe Süreci*”, Maliye Bakanlığı Maliye Dergisi, Yıl 2011, Sayı 160, s. 274; Center on Budget and Policy Priorities, “*Introduction to the Federal Budget Process*”, <https://www.cbpp.org/sites/default/files/atoms/files/3-7-03bud.pdf>, (E.T. 01.10.2019), s. 2-3; Sandy Streeter, “*The Congressional Appropriations Process: An Introduction*”, Congressional Research Service, 2004, s. 3.

⁴¹⁶ Karahanoğulları, s. 272; Türer ve Çeliker, s. 243.

⁴¹⁷ Executive Office of the President of the United States, “*Fiscal Year 2012 Analytical Perspectives Budget of the U.S. Government*”, 2012, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/BUDGET-2012-PER/pdf/BUDGET-2012-PER.pdf>, (E.T. 03.10.2019), s. 116.

⁴¹⁸ Arslan, **Demokratik Yönetim Sistemleri**, s. 180-181(Temsilciler Meclisindeki Komiteler); s. 188-189. (Senatodaki Komisyonlar).

⁴¹⁹ Congressional Budget and Impoundment Control Act 1974, <https://legcounsel.house.gov/Comps/93-344.pdf>, (E.T. 6.10.2019).

⁴²⁰ Türer ve Çeliker, s. 244.

tahmini üretirler. CBO objektif analizler yapar ve herhangi bir partinin tarafı değildir. Çalışanları seçilirken siyasi bağlantıya bakılmaksızın mesleki yeterlilik dikkate alınır. CBO politika önerileri yapmaz ve her rapor ve maliyet tahmini analizinin altında yatan metodolojiyi özetler. CBO'nun hazırladığı analizler ve raporlar Ajans'ın web sitesinde Kongre'ye ve halka açıktır.⁴²¹ Böylece bütçeye ilişkin şeffaflık sağlanmış olur.

Bütçe görüşmelerinin ilk aşaması Kongrenin bütçe kararı çıkarması işlemidir. Bütçe kararı harcama yetkisi tanımaz ve yasalaşmaz; gelirlerin arttırılması ve düşürülmesinde rol oynamaz. Sadece ödenek ve vergi önlemleri gibi konularda çeşitli bütçe yasaları ışığında Kongre için bir rehber olarak kabul edilir.⁴²² Bütçe kararı minimum beş yıllık bir dönemi ele alır.⁴²³ Her iki Mecliste ayrı ayrı onaylanan bütçe kararlarını Uzlaşma Komisyonu (Conference Committee) tek bir metin haline getirir. Sonrasında Uzlaşma Komisyonunun hazırladığı metnin her iki Meclisin genel kurulunda onaylanması ile bütçe kararı tamamlanmış olur.⁴²⁴

Bütçe kararında bütçe toplamları yer alır ve bütçe kararı üzerinde her iki Meclis arasında anlaşıldığı bir parlamento kararı niteliğindedir. Bu aşamadan sonra bütçe büyüklükleri ödenek komisyonları tarafından dağıtılması aşamasına geçilir.

Kamu harcamaları ABD sisteminde zorunlu harcamalar (mandatory spendings) ve ihtiyari harcamalar (discretionary spendings) olarak sınıflandırılmıştır. Zorunlu harcamalar işsizlik sigortası, sağlık sigortası, ücretsiz yiyecek programı, tarımsal destekleme harcamalarını kapsar. Zorunlu harcamalar ilgili harcamanın tanımlandığı programa ilişkin kanunlarla belirlenir.⁴²⁵ Ödenek kanunları ile ihtiyari harcamalara ilişkin düzenleme yapılır.⁴²⁶ Zorunlu harcamalara ilişkin ise bütçe kararından hareketle ödenek tasarılarının hazırlanması aşamasında bütçe kararına uygun uyumlaştırma süreci (The Budget “Reconciliation” Process) işletilir. Uyumlaştırma kanunu sadece harcamalar

⁴²¹Congressional Budget Office, “*An Introduction to the Congressional Budget Office*”, 2016, <https://www.cbo.gov/sites/default/files/cbofiles/attachments/2016-IntroToCBO.pdf> , (E.T. 06.10.2019)

⁴²²Bill Heniff, “*Formulation and Content of the Budget Resolution*”, CRS Refort for Congress, 2007, <https://archives-democrats-rules.house.gov/archives/98-512.pdf> , (E.T. 24.12.2019), s. 1; Türer ve Çeliker, s. 235.

⁴²³Streeter, s. 4; Türer ve Çeliker, s. 243.

⁴²⁴ Türer ve Çeliker, s. 252.

⁴²⁵ Executive Office of the President of the United States, “*Fiscal Year 2012 Analytical Perspectives Budget of the U.S. Government*”, s. 117.

⁴²⁶ Karahanoğlu, s. 278.

değil vergilere ilişkin de düzenlemeler içerir. Amacı gelir ve harcama mevzuatını bütçe kararı ile uyumlaştırmaktır.⁴²⁷ Uyumlaştırma süreci 1974 tarihli Bütçe kanunu ile ABD federal bütçe sürecinde yapılmış önemli bir değişikliktir.⁴²⁸

İhtiyari harcamalar için Kongrede yetki kanunları ve ödenek kanunları şeklinde iki temel süreç yürütülür. Federal bir kamu kuruluşunu veya programı kurma, sürdürme veya değiştirme ve amaçları doğrultusunda harcama yapmasına izin verme yetki kanunu ile sağlanır. Yetki kanunu ile kurulan kuruluşlar ve programlara ödenek tahsisi ödenek kanunu ile yapılır.⁴²⁹

Ödenek kanunu görüşmeleri başlangıcında Kongrenin her iki tarafındaki ödenek komisyonlarının on iki alt komisyonu ana komisyona sunmak için ayrı ayrı tekliflerini ve raporlarını hazırlarlar. Ana komisyonlarda teklifler görüşülür ve değişiklik yapılabilir.⁴³⁰ Her iki Meclisin genel kurulunda bu teklifler görüşülür ve yine değişiklik yapılabilir. Her iki Meclisin kabul ettiği metnin aynı olması için uzlaşma komisyonu oluşturulur. Uzlaşma raporu önce Temsilciler Meclisinde sonra Senatoda görüşülür ve uzlaşma sağlanınca ödenek kanunu Başkanın onayına sunulur.⁴³¹

ABD’de federal gelirlerin toplanabilmesi için kanun çıkarılması gerekir ve gelir kanunları ABD bütçe sürecinin önemli bir bileşenidir. Temsilciler Meclisinde yer alan Gelirler Komisyonu (Committee on Ways and Means) yeni gelir kanunlarının çıkarılması veya önemli değişikliklere gidilmesinde ilk adımı atar. ABD Anayasasına göre (1. madde 7. Bölüm), gelir arttırıcı teklifleri öncelikle Temsilciler Meclisi görüşür. Diğer bir ifadeyle bütçe yasa teklifi hakkı Temsilciler Meclisine ait olup, süreç orada başlatılır. Daha sonra Senatoda vergi kanunları konusunda yetki sahibi olan Maliye Komisyonunda (Committee on Finance) vergi tasarıları görüşülür.⁴³² Her iki Meclisin gelir teklifleri arasında farklılıklar olması durumunda uzlaşma komisyonu kurulup

⁴²⁷Center on Budget and Policy Priorities, “*Introduction to the Federal Budget Process*”, s. 6.

⁴²⁸ Türer ve Çeliker, s. 253.

⁴²⁹ Türer ve Çeliker, s. 258-259.

⁴³⁰ Heniff, “*The Congressional Budget Process Time*”, s. 5.

⁴³¹ Heniff, “*The Congressional Appropriations Process: An Introduction*”, s. 8-9.

⁴³² Executive Office of the President of the United States, s. 118.

farklılıklar giderilir. Komisyonda farklılıklar giderilip her iki Meclisin genel kurulunda ortak metin kabul edilir ve Başkanın onayına sunulur.⁴³³

Bütçenin uygulanmasının gözetimi Kongre tarafından yapılır. Bu gözetim yetkisinin kullanılmasına, Başkanın bakanlara ve birimlere ayrılan ödenekleri iptal edebilmesinin Kongrenin onayına bağlı olması verilebilir. 1974 tarihli Impoundment Control Act'ın verdiği yetki ile Başkan, bütçenin uygulanması sırasında bakanlara ve birimlere ayrılan ödenekler belirli şartlarda ödenekleri iptal edebilir ya da ertelenmeyi gündeme getirebilir. Harcama yetkisinin iptali ile ilgili Başkanın önerisi Kongrenin her iki kanadı tarafından kırk beş gün içinde onaylanmalıdır. Aksi takdirde harcama yetkisinin hemen uygulanması gerekir.⁴³⁴ Başkanın harcama yetkisinin iptali talebi, Kongrenin kaynak tahsisinde hatalı davrandığı ve kamu kaynaklarının verimsiz kullanıldığını iddia ettiği manasına gelir. Bu durum, Kongre ve Başkanı karşı karşıya getirir.⁴³⁵ Başkanın ödeneklerin ertelenmesine karar vermesi durumunda erteleme ilgili mali yılı aşamaz ve iki Meclisten birinin karşı çıkması durumunda iptal edilir.⁴³⁶

Mali yılın bitiminde Hazine Bakanlığı ve Bütçe ve Yönetim Ofisi mali yıl hesaplarını kapatır. Bütçe ve Yönetim Ofisi ve Hazine bakanlığı koordineli olarak ABD hükümeti için mali tabloları içeren mali rapor hazırlar. Bütçenin kontrolü Kongrenin yetki vermesi sonrası birimlerin kaynakları kullanmaya başlamasından sonra başlar. Verilen kullanım izinlerinin bütçeye uygun bir şekilde gerçekleşip gerçekleşmediği bütçe uygulamasının öncesinde ve sonrasında Hükümet Hesap Verilebilirlik Ofisi (Government Accountability Office – ABD Sayıştayı) tarafından kontrol edilir. Mali rapor esas olarak federal kurumların denetlenmiş mali tablolarından ve kurumlarının mali raporlarında yer alan bilgilerden derlenir.⁴³⁷

Ajans ve hükümetin genelinde mali tablolar Federal Muhasebe Standartları Danışma Kurulu tarafından ilan edilen ABD de genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine

⁴³³ Karahanoğlu, s. 282,283; Türer ve Çeliker, s. 258.

⁴³⁴ Streeter, s. 26.

⁴³⁵ Türer ve Çeliker, s. 274-275.

⁴³⁶ James J. Gosling, **Budgetary Politics in American Governments, New York and London: Routledge**, 2002, s. 244, Aktaran: Karahanoğlu, s. 284.

⁴³⁷ Türer-Çeliker, s. 279

uygun olarak hazırlanır.⁴³⁸ Bütçenin uygulaması sırasındaki kontroller yürütmenin sorumluluğundadır. Bütçe ve Yönetim Ofisinin belirlediği çerçevede pratikte birimlerin giderlerini doğru bir şekilde kaydetmesi ve verimli kullanımına ilişkin sorumluluk birimlerin kendilerine ve muhasebe ofislerine aittir.⁴³⁹

Hem Bütçe ve Yönetim Ofisi hem de GAO dahili kontrol için gözetim sorumluluğuna sahiptir. Dış denetimi gerçekleştiren GAO dahili kontrol sistemini gözden geçirir ve eksikleri rapor eder.⁴⁴⁰ Bu ofis Kongrenin talebi üzerine mevcut yasalar altında yürütülen programların ve faaliyetlerin sonuçlarını değerlendirme yetkisine sahiptir. Yapmış olduğu bu soruşturmaların raporlarını Kongreye sunar.⁴⁴¹ GAO aynı zamanda Mali Yılın tamamlanması sonrası Kongre adına hesap denetimlerini de yapar.⁴⁴² GAO'nun herhangi bir parti ile ilişkisi yoktur ve belirli bir özerkliğe sahiptir. Senatonun tavsiye ve onayı alınarak on beş yıl için Başkan tarafından atanır. GAO'nun yaptığı denetim, gerçekleşen harcamaların, bütçeden gelen harcama yetkisine ve yasaların amacına uygun olup olmadığı, kayıtların doğru bir şekilde tutulup tutulmadığı hususlarını kapsar.⁴⁴³

GAO hükümetin ABD halkına karşı mali açıdan hesap verebilir olmasını sağlamak amacıyla kurulmuştur. GAO her mali yılda 1000'in üzerinde rapor ve mavi kitap adında muhasebe denetim konularındaki gelişmelerle ilgili kapsamlı değerlendirmeleri içeren belgeler yayımlar. Böylece yasa dışı veya yanlış uygulamaların gün yüzüne çıkması sağlanır. Aynı zamanda kamu kaynaklarının etkin, etkili ve uygun bir şekilde kullanılmasının sağlanması amacıyla birimlerin mali denetimlerini yapar.⁴⁴⁴

⁴³⁸ U.S. Department Of The Treasury, “*Financial Report of the United States Government*”, <https://www.fiscal.treasury.gov/reports-statements/financial-report/> , (E.T. 7.10.2019).

⁴³⁹ Gosling, *Budgetary Politics in American Governments*, s. 206, Aktaran: Karahanoğlu, s. 285.

⁴⁴⁰ Office of Management and Budget, “*The Mission and Structure of the Office of Management and Budget*”, https://obamawhitehouse.archives.gov/omb/organization_mission/ , (E.T. 6.10.2019).

⁴⁴¹ OECD, “*The Legal Framework for Budget Systems an International Comparison*”, Vol. 4, No. 3, OECD Publishing, 2004, s. 474.

⁴⁴² U.S. Government Accountability Office, “*Role as an Audit Institution*”, <https://www.gao.gov/about/what-gao-does/audit-role/> , (E.T. 6.10.2019); Karahanoğlu, s. 285.

⁴⁴³ David M. Walker, “*U.S. Government Accountability Office*”, in *Getting it Done: A Guide for Government Executives*, Mark A. Abramson, Daniel Chenok, and John M. Kamesky, U.S.A.: Rowman and Littlefield Publishers, 2017, <http://www.businessofgovernment.org/sites/default/files/GAO.pdf> , (E.T. 7.10. 2019), s. 126.

⁴⁴⁴ Charles A. Barth (Director of the Federal Register),” *The United States Government Manual*”, 2014, <https://archive.org/details/unitedstatesgove01unit/page/n1> , (E.T. 7.10.2019), s. 50.

2. ABD Başkanlık Sisteminde Bütçe Hakkının Denge ve Denetimdeki Etkiliği Açısından Değerlendirilmesi

ABD başkanlık sisteminde yasama ve yürütme erkleri birbirinden sert bir şekilde ayrılmıştır. Erklerin sert ayrılığı yüksek düzeyde yasama ve yürütme çatışmasına yol açmamaktadır. Ancak bölünmüş hükümet zamanlarında ve Başkan ile yasama arasındaki “tutkal (Glue)” partinin(Başkanın politikalarını Kongrede destekleyen parti) zayıf olduğu durumlarda amaç ayrılığının gerçekleşmesi sonucu yasama ve yürütme çatışabilir.⁴⁴⁵ Bu çatışma bütçe kanununun görüşmelerine yasıyabilir.

Yasama erkinin Başkanın bütçe kanunu teklifini onaylamaması yürütmeyi frenlemede kullanılan en güçlü araçlardan biridir. Zayıf parti disiplinine sahip olan Amerika’da Kongrede Başkanın partisi çoğunlukta dahi olsa Kongre Başkanın bütçesini onaylamayabilir. Bu durumda Kongre ile Başkan arasında uzlaşa sağlanıncaya kadar yürütmenin bütçeden para harcaması ve vergi toplamasını engelleyen hükümetin kapatılması (Government shut-down) durumu ortaya çıkar. Fedaral yönetimdeki aciliyet gerektirmeyen birimlerdeki hiçbir kamu görevlilerine maaş ödemesi yapılamaz ve kamu kurumlarının çalışmaları durdurulur.⁴⁴⁶

Başkan iyi bir bütçeye sahip olmak istiyorsa Kongre ile arasını iyi tutmalıdır. Kongrede çoğunluğunu kaybeden Başkan bütçe kanununun Kongreden geçmemesi durumunda ancak partiler arası uzlaşa ile bu sorunu aşabilecektir.⁴⁴⁷ Bu husus ABD’de bütçenin onaylanıp onaylanmamasının bütçenin denge ve denetimin bir unsuru haline geldiğinin göstergelerinden biridir.

ABD’de Başkan dokuz ay içinde bütçeyi hazırlayıp Kongreye sunar ve Kongre de dokuz ayı içerisinde bütçeyi görüşür. Görüldüğü üzere Başkanın bütçeyi hazırlama süresi ile Kongrenin görüşme süresi eşittir. Kongrenin bütçeyi görüşme süresinin fazla olması yürütmenin bütçesi üzerindeki denetiminin etkili ve kapsamlı olmasını sağlar. *Ian Lienert*’ın yapmış olduğu çalışmada yürütmenin bütçe yetkisine ilişkin anayasal ve

⁴⁴⁵ Wehner, “*Back Fram the Sidelines?*”, s. 9.

⁴⁴⁶ Tögel, s. 117; Türer ve Çeliker, s. 281.

⁴⁴⁷ Eren, s. 260.

yasal sınırlar arasında yasamanın bütçe görüşmelerinin süresinin uzatılması yer alır. ABD örneğinin bu konudaki en uç örnek olduğunu söyler.⁴⁴⁸

Başkan tarafından hazırlanan bütçe, Kongrenin bütçeyi onaylama sürecinde ayrıntılı bir denetime tabi tutulur. ABD’de Kongre Başkanın bütçesi üzerinde belirleyicidir. Bazı ülkelerde hiçbir değişikliğe bile izin verilmezken ABD’de Kongre bütçeyi yeniden yazma yetkisine sahiptir. Bu durum Kongrenin bütçe sürecinde etkinliğini artırır.⁴⁴⁹

ABD Kongresinin, Başkanın bütçesini onaylama işlemi bir formalite değildir. Senato ve Temsilciler Meclisinde ayrı ayrı oluşturulan bütçe komisyonlarının geliştirdiği bütçe önerileri, Başkanın bütçe tahminleri ve tercihlerinde değişiklikleri de içerir. Bütçe komisyonlarının bu çalışmaları ABD’de Başkanın bütçesini onaylanması işleminin formalite olmaktan çıkarmıştır.⁴⁵⁰ Uzmanlardan oluşan Kongre Bütçe Ofisinin sunmuş olduğu bilgiler ve raporlar da Kongrenin etkinliğini arttırmıştır. İki yüz otuz beş çalışandan oluşan ABD Kongre Bütçe Ofisi en büyük bağımsız bütçe birimidir.⁴⁵¹ Bu bilgilerden hareketle ABD’de yasama erkinin bütçe kanununun hazırlanması ve onayı sürecinde yürütme kadar güçlü bir konuma sahip olduğu söylenebilir.

CBO’nun sunmuş olduğu veriler ve Kongredeki komisyonların çalışmaları sayesinde, Meclis üyeleri bütçenin içeriğini anlayabilmektedir. Böylece Meclis üyeleri bütçe sürecinde anlamlı bir rol oynayabilmektedir. ABD’de Kongrenin sahip olduğu bu teknik kapasite⁴⁵² gelir ve harcama seviyeleri ve öncelikleri konusunda Başkanın denetimini mümkün kılar. Wehner’in 2006 yılında yapmış olduğu çalışmaya göre ABD Kongresi kurumsal temeli bakımından kamu maliyesi üzerinde çok güçlü etkiye sahip

⁴⁴⁸ Ian Lienert. 2005, “*Who Controls the Budget: The Legislature or the Executive*”, IMF Working Paper, 2005,s. 14.

⁴⁴⁹ OECD, “*Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries*”, s. 88.

⁴⁵⁰ Zengin, s. 14.

⁴⁵¹ Dwayne Day, “*Gourmet Chefs and Short Order Cooks: A Policy History of the Congressional Budget Office, 1975-2001*”, Barry Anderson, “*Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü*” Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü, Uluslararası Sempozyum, Afyonkarahisar: TBMM Yay., 2008, s. 60.

⁴⁵² Aktivist yasama organlarının birçoğu kendi bütçe araştırma kapasitesine sahiptir. ABD bu kapasiteye sahip ülkelerin listesinde en baştaadır. Wehner, “*Back Fram the Sidelines?*”, s. 11.

tek yasama organıdır.⁴⁵³ ABD yasama meclisinin sahip olduğu bu güç, yürütmenin bütçe uygulamalarında Kongrenin denetimini sağlar. Aynı zamanda bütçenin denetimi ve gözetiminde komisyonların da etkin olduğu görülür. Kongrenin en önemli ihtisas komisyonlarından olan Gelirler komisyonunun yedi alt komisyonunun birisi genel olarak bütçenin gözetimi ve denetimi üzerinde uzmanlaşmıştır.⁴⁵⁴

ABD’de Kongre adına hesap denetimlerini bağımsız bir yüksek denetim kurumu⁴⁵⁵ olan Hükümet Hesap Verebilirlik Ofisi (Government Accountability Office) yapar. ABD’de GAO Kongre adına denetim yapar. GAO, Kongrenin yürütmeyi denetlemesinde önemli bir role sahiptir ve “Kongre Bekçisi (Watchdog for Congress)” olarak görülür.⁴⁵⁶

ABD’de milletvekilleri yürütmenin sorumluluğuna gitmek için GAO’dan oldukça yüksek oranda denetim taleplerinde bulunurlar. Aynı zamanda GAO’nın Kongreye sunduğu denetim raporlarını Senatoda “İç Güvenlik ve Federal Hükümet İşleri Komisyonu, Temsilciler Meclisinde Denetim ve Yönetim Reformu Komisyonu” inceler ve görüş ve tavsiyelerini genel kurula sunar. Bütçenin uygulanması sonucu gerçekleştirilen bu denetim diğer ülkelere nazaran ABD’de daha etkilidir.⁴⁵⁷

Sonuç olarak;

- ABD başkanlık sisteminde Kongrenin Başkanın bütçesini onaylayıp onaylamaması kontrol ve denge sağlama işlevi görür. Her iki mecliste bulunan komisyonlar bütçe önerisi üzerinde değişiklik yapma ve yeni bir bütçe önerisi hazırlayabilme teknik kapasiteye, yetkiye ve yeterli zamana sahiptir. Aynı zamanda Başkanın Kongre tarafından kabul edilen bütçeyi veto etme yetkisi

⁴⁵³ Joachim Wehner, “*Assessing the Power of the Purse: An Index of Legislative Budget Institutions, Political Studies*”, V. 54, 2006, s. 778.

⁴⁵⁴ Murat Bilgin (Haz.), *Araştırma Hizmetleri Başkanlığınca Hazırlanan Karşılaştırmalı İktisadi Çalışmaları* (2017-2007), TBMM Yay., 2017, Ankara, s. 75.

⁴⁵⁵Bağımsız yüksek denetim kurumları yasama ve yürütmeye ilişkin ikili işlevleri olmasına rağmen her iki erkin tamamlayıcısı veya yardımcı organı değildir. Yüksek denetim kurumları görevleri Anayasa ve yasalarca belirlenmiş, devletin otonom ve bağımsız bir organıdır. Bazı devletlerde yasama organının altında, bazılarında yürütmenin bağımsız bir alt birimi bazılarında ise her iki erk ile ilişkisi kurulmayarak bağımsız bir birim olarak bulunabilir. Ömer Köse, “*Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim*”, Ankara: Sayıştay Başkanlığı, 2007, s. 38-39.

⁴⁵⁶ Walker, s. 126.

⁴⁵⁷ Köse, s. 42.

vardır. Başkan ile Kongrebütçe kanununun onaylanması safhasında neredeyse eşittir. Bu durum da erklerin karşılıklı birbirlerini kontrol etme ve dengelemesini sağlar.

- ABD Kongresindeki uzmanlaşmış komisyonlar bütçenin uygulanması sırasında ve uygulama sonrasında denetim ve gözetimi sağlamakla görevlidir. Komisyonları bu işlevini yerine getirmesine bağımsız bir mali denetim kuruluşu olan Kongre Bütçe Ofisi hazırlamış olduğu raporlarla destek sağlar. Böylece yasama bütçe hakkını etkin bir şekilde kullanması yoluyla yürütmenin denetimi mümkün olmaktadır.
- ABD’de yasamanın bütçe sürecinin her aşamasında etkin olduğu söylenebilir. Yasamanın bütçe hakkını etkin kullanabildiği durumlarda denge ve denetimi sağlamada ne kadar etkili olabildiğini ABD başkanlık sisteminde görmekteyiz.

B. Yarı Başkanlık Sisteminde Parlamentonun Bütçe Hakkı: Fransa Örneği

1. Fransa Yarı Başkanlık Sisteminde Bütçe Süreci

Bütçe kanununun yürürlüğe girmesinden önceki yılın kasım ayında yani Ulusal Meclise sunmadan on bir ay önce Maliye bakanlığı bünyesindeki Bütçe Müdürlüğü (the Directorate of the Budget) Bütçe tasarısını hazırlama çalışmalarına başlar. Bütçe Müdürlüğü üç ay boyunca hazırladığı çerçeve metinleri (Framework Letters) Bakanlıklara gönderilir. Şubat ayında Bütçe Müdürlüğü ile bakanlıklar arasında teknik görüşmeler başlar. Bu görüşmelerde önceki ve şimdiki yılların bütçe uygulamaları analiz edilir. Mevcut politikalarla ilgili maliyetleri ve potansiyel yeni önlemleri ölçmeyi amaçlar.⁴⁵⁸ Mayıs ve Haziran aylarında Bütçe Müdürlüğünün ve gelecek mali yıl için kaynak tahsisine ilişkin bakanlıkların görüşlerini karşılamak amacıyla bütçe konferansları yapılır. Yapılan çalışmaların ardından 30 Haziran’dan önce bütçe öncesi rapor yayınlanır. Temmuz ayında Bölüm konferanslarına başlanılır. Bütçe Müdürlüğü

⁴⁵⁸ Delphine Moretti – Dirk Kraan, “*Budgeting in France*”, OECD Journal on Budgeting, Vol. 2018/2, <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Budgeting-in-France.pdf>, (E.T. 28.10.2019), s. 37-38.

ile bakanlıkların finans müdürlükleri arasında ve bakanlıklar arasında toplantılar yapılır. Bütçe kanunu tasarısının son hali Ağustos ve Eylül aylarında kesinleşir.⁴⁵⁹

Hükümet bütçe Kanunu tasarısını her yılın Ekim ayının ilk Salı günü öncesinde Ulusal Meclise sunar (Bütçe Organik Kanunu⁴⁶⁰ m. 39). Mali yıl takvim yılına eşdeğerdir(Bütçe Organik Kanunu m. 1). Bütçe kanunu mali yılın gelir ve harcamalarını içerir. 2007 yılında maliye bakanlığının girişimi ile bütçe kanununun yanı sıra takip eden iki yılın harcama tahminleri de hazırlanmaya başlanmıştır.⁴⁶¹ Bütçe kanunlarına ilişkin organik kanun, “jaunes budgétaires” adında sarı kapaklı açıklayıcı bütçe belgelerinin sunulmasını öngörmüştür. Bu belgelerin yanı sıra Hükümet uygulayacak olduğu kısa politikalara ilişkin belgeleri de Meclise sunar.⁴⁶²

Fransa Kongresi Ulusal Meclis (Assemblée Nationale) ve Senatodan (Sénat) oluşur. Bütçe kanunu ilk olarak Ulusal Mecliste okunup görüşülür.⁴⁶³ Ulusal Mecliste görüşülme süresi daha uzundur. Fransa Anayasasının 47. maddesine göre Meclis bütçe kanunun kırk gün Ulusal Mecliste yirmi gün Senatoda on gün de ortak komisyonda olmak üzere yetmiş gün içinde görüşülüp oylanır. Yetmiş gün içinde bir karara varılamazsa kanun tasarısı kararname ile yürürlüğe konabilir.⁴⁶⁴

Bütçe kanun tasarısı Maliye, Genel Ekonomi ve Bütçe İzleme Komisyonunda görüşülür. Anayasanın 43. maddesinin 1. fıkrasında en fazla sekiz daimî komisyonun oluşturulabileceği öngörülmüştür. İç Tüzüğü'nün 36. madesinde belirtilen daimî komisyonlardan biri de “Maliye, Genel Ekonomi ve Bütçe İzleme Komisyonu”dur. Diğer yedi komisyon da bütçe üzerinde görüş bildirebilir. Komisyon hükümetten her türlü bilgi ve belgeyi temin edebilir. Komisyon hazırladığı raporu Ulusal Meclis genel

⁴⁵⁹ Moretti and Kraan, “*Budgeting in France*”, s. 39.

⁴⁶⁰ Fransız Bütçe Organik Kanununun (Loi Organique de Lois de Finances-LOLF) İngilizce metni için bkz. <https://www.legifrance.gouv.fr/content/location/1790> , (E.T. 27.10.2019).

⁴⁶¹ Moretti – Kraan, s. 19.

⁴⁶² Frank Mordacq, “**Bütçe Reformu ve Parlamento: Fransa Deneyimi**”,*Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü, Uluslararası Sempozyum*, Afyonkarahisar, TBMM Yay., 2008, , s. 144; Meclise Sunulan Bütçe belgelerinin listesi ve sunulma zamanı için bkz. Moretti – Kraan, s. 55.

⁴⁶³ Fatih Çelebi, “*Fransa Millet Meclisi Üzerine*”, *Yasama Dergisi*, Sayı 21, 2012, <http://kutuphane.dogus.edu.tr/mvt/pdf.php> , (E.T. 27.10.2019), s. 56-57.

⁴⁶⁴ **Fransız Anayasası** için bkz. <http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar/ulkeana/pdf/07-FRANSA%20169-208.pdf> (27.10.2019).

kuruluna sunar ve bütçe kanun tasarısı genel kurulda görüşülür.⁴⁶⁵ Görüşmeler tamamlandıktan sonra Senatoya gönderilir. Senato da görüşülür ve üzerinde uzlaşılmamış maddeler varsa ortak komisyonda bu maddeler ele alınır.⁴⁶⁶

Fransa Anayasasının 40. maddesine göre Meclis üyelerinin sunduğu yasa teklifler ve değişiklik önerileri kamu kaynaklarının azalması ve yeni bir kamu harcaması kaleminin oluşmasına veya mevcut kamu harcama kalemlerinin artmasına yol açıyorsa kabul edilemez. Organik Kanununun 47. maddesi, yasama organına bu şartlar altında Bütçe kanununda değişiklik yapma yetkisi vermiştir. Meclis, bir programın ödenekleri ancak aynı misyonu yerine getirmeyi amaçlayan başka bir programın ödeneklerinin azalması yoluyla arttırılabilmektedir.⁴⁶⁷

Çıkarılan bütçe kanununda bakanlıklara verilen ödeneklerin yıl boyunca nasıl paylaştırıldığına ilişkin açık düzenleme yer almaz. Bu husus kararname ile düzenlenir.⁴⁶⁸

Bütçenin uygulanması sırasında hükümet, programlar arasında maksimum yüzde iki ödeneklerin yeniden tahsisini sağlayan kararnameler ve iptal kararnameleri (ödeneklerin maksimum yüzde bir buçğunun iptali) hakkında Ulusal Meclis ve Senatonun maliye komisyonlarına bilgi vermek zorundadır. Hükümet yüzde bir üst limitli yeni ödenek açmak için ek ödenek kararnamesi çıkaracağında maliye komisyonlarından bir haftalık geçici görüş alır.⁴⁶⁹ Bu husus parlamentonun yıl içi ödenek hareketlerinin izlenmesini sağlar.

Fransa Yarı Başkanlık sisteminde yasama Meclise verilen soru, meclis araştırması, güvensizlik önergeleri ve gensoru gibi denetim araçları ile bütçenin uygulanması sırasında hükümetin denetlenmesi mümkün olmaktadır. Bütçenin uygulanması sırasında bütçenin izlenmesi ve denetlenmesi maliye komisyonunun önemli görevlerinden biridir. Özel raportörler ve diğer komisyonların danışman raportörleri kendi görev alanına giren bakanlıkların bütçe uygulamaları ile ilgili

⁴⁶⁵ Çelebi, s. 73.

⁴⁶⁶ Çelebi, s. 73-74.

⁴⁶⁷ Mordacq, s.144; Moretti and Kraan, s. 57.

⁴⁶⁸ OECD, *“The Legal Framework for Budget Systems an International Comparison”*, s. 204.

⁴⁶⁹ Mordacq, s. 145.

hükümete soru formları gönderirler. Maliye komisyonu özel raportörleri kurumların harcamalarını yıl boyunca inceler. Formlara verilen cevaplar ve yapılan incelemeler sonucunda kurumlara verilen kaynaklar ve bu kaynakların nasıl kullanıldığının raporu hazırlanır ve Maliye komisyonuna sunulur. Oylamasız müzakere ve soru oturumu ile bu raporlar gerekirse ele alınabilir.⁴⁷⁰ Aynı zamanda maliye komisyonu başkanları ve genel raportör, dinlenmesinde fayda gördüğü tüm kişilerle görüşebilir. Ek olarak Sayıştaydan da soruşturma yapılması talep edilebilir.⁴⁷¹ Bu komisyonlar hükümet üyesi olmayan sivilleri de davet edip dinleme yetkisine sahiptir. Yasama organı bu yollarla hükümeti, mali kontrol yetkisini kullanarak denetleyebilmektedir.⁴⁷² Fransa’da kamu gelirlerinin denetlenmesi ve kamu harcamalarını etkinliğinin gözetilmesi amacıyla Bütçe Komisyonu altında “Değerlendirme ve Denetleme Birimi” (Mission d’évaluation et de contrôle, MEC) 1999 yılında oluşturulmuştur. İktidar ve Muhalefetten birer üye eş başkanlığında sekiz iktidar sekiz muhalefet üyelerinden oluşur. Değerlendirme ve denetleme biriminde incelenecek konular Maliye komisyonu tarafından belirlenir ve genellikle bir Sayıştay raporuna dayanır.⁴⁷³ Bu birim kamu politikalarının ve hizmetlerinin tarafsız bir şekilde yönetilmesini iyileştirmek için incelemeler yapar ve önerilerde bulunur. Sayıştay’dan aldığı destekle idarenin tercihlerinin analizini yaparlar ve değerlendirmesine sunulan konulara nesnel yaklaşabilir. Bu sayede idarenin yönetimini iyileştirmek için işlevsel önerilerde bulunabilir.⁴⁷⁴

Fransa’da 2012 yılında Parlamentonun mali denetiminin artırılması amacıyla “Kamu Maliyesi Yüksek Kurulu” (Haut Conseil des Finances Publiques –HCFP) kurulmuştur. Sayıştay ile ilişki içerisinde olan bu kurul kendisine sunulan mali dökümanlar hakkında görüş sunar.⁴⁷⁵ Başlangıçta Sayıştaya oldukça bağımlı olan kurulun sonrasında organik kanunda yapılan değişikliklerle bağımsızlığı sağlanmaya çalışılmıştır. Örneğin; kurulun on bir üyesi, geleneksel olarak muhalefet partisinden

⁴⁷⁰ Fransız Ulusal Meclisi İçtüzüğü m. 146.Fransız Ulusal Meclisi iç tüzüğü için bkz. <http://www2.assemblee-nationale.fr/langues/welcome-to-the-english-website-of-the-french-national-assembly> , (E.T. 10.11.2019).

⁴⁷¹ Mordacq, s. 146.

⁴⁷² Arslan, **Demokratik Yönetim Sistemleri**, s. 234.

⁴⁷³ Çelebi, s. 81.

⁴⁷⁴ Mordarq, s. 147.

⁴⁷⁵ Fatih Çağrı Ocaklı ve Diğerleri, **Fransa Ulusal Meclisinde Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri**, Türkiye Büyük Millet Meclisi Araştırma Hizmetleri Başkanlığı, 2019, Ankara, s. 58.

seçilir. Kurulun üyelerinin Ulusal Meclis Başkanı ve Senato Finans komisyonları da dahil olmak üzere altı farklı otorite tarafından atanmasına ilişkin düzenleme kurulun bağımsızlığını sağlamasında etkili olmuştur.⁴⁷⁶

Yıllık bütçe giderlerinin denetimi bütçenin gözden geçirilmesi kanunu ile mümkün olur. Hükümet Mayıs ayında bir önceki yıla ait bütçenin gözden geçirilmesi kanunu Sayıştay raporu ve Kamu Maliyesi Yüksek Konseyinin görüşü ile birlikte Meclise sunar.⁴⁷⁷ Bütçe kanunu incelenmeden önce idarenin bütçe uygulamalarını içeren bütçenin gözden geçirilmesi kanunu oylanır. Bu kanun önceki mali yıla ilişkin belgelerin incelenmesi sonucu yeni bütçede iyileşme sağlanabilecek hareket alanının tespiti konusuna katkı sağlar ve sonraki yıl için bütçe programlamasına ilişkin bilgi sunar.⁴⁷⁸

Fransa Anayasasının 47. maddesinin ikinci fıkrası parlamentoya hükümetin faaliyetini denetlemesinde yardımcı olma görevini Sayıştay'a verilmiştir. Bu maddeye göre; “*Sayıştay, Sosyal güvenlik finansmanı yasalarının uygulanmasının denetiminin yanı sıra kamu politikalarının değerlendirilmesinde Hükümete ve Parlamenta yardımcı olur.*”dir.

Fransa Sayıştayı yasama ve yürütmeden bağımsız yargısal bir organdır. Anayasanın 47. maddesinin ikinci fıkrası ile 2008 yılından itibaren yasama ve yürütme arası kurumsal ilişkisi korunmuştur. Mahkeme Başkanı yüksek profilli kişiler arasından dokuz yıllığına göreve getirilir. Sayıştay üyeleri ise üst düzey kamu görevlileri arasından bağımsızlıklarının korunması amacıyla belirsiz bir süre için atanır.⁴⁷⁹

Her iki Meclisin maliye komisyonları da “kontrol ve değerlendirme görevlerinde” kamu kurularına ilişkin soruşturmalarda Sayıştay’dan yardım isteyebilir. Bunun yanında Sayıştay sayman hesaplarını yargılama ve bütçenin gözden

⁴⁷⁶ Moretti – Kraan, s. 60.

⁴⁷⁷ Moretti – Kraan, s. 40.

⁴⁷⁸ Mordacq, s. 147.

⁴⁷⁹ Moretti – Kraan, s. 59.

geçirilmesine ilişkin kanun tartışılmadan ve oylanmadan önce merkezi yönetim hesaplarını onaylayıp parlamentoya sunar.⁴⁸⁰

Sayıştay aynı zamanda Parlamentonun mali politika ile ilgili ilkbahar görüşmelerinden önce kamu maliyesinin durumuna ilişkin yıllık rapor sunar. Bütçe incelemesi ile birlikte yıllık performans raporu yayınlar.⁴⁸¹

2. Fransa Yarı-Başkanlık Sisteminde Bütçe Hakkının Denge ve Denetimdeki Etkililiği Açısından Değerlendirilmesi

Fransa yarı başkanlık sisteminde yürütme Bakanlar Kurulu ve Cumhurbaşkanından oluşur. Halk tarafından seçilirken Cumhurbaşkanı geniş anayasal yetkilere sahiptir. Cumhurbaşkanı tarafından hükümeti kurmakla görevlendirilen Başbakan yasamaya karşı sorumludur.⁴⁸² Yürütme kanadında bütçe konularında Başbakan daha fazla yetkiye sahiptir.⁴⁸³ Yasama Anayasada öngörülen yetmiş günlük süre içerisinde bütçe kanununu çıkarmaması durumunda yürütme bütçeyi kararname ile yürürlüğe koyar (Anayasa m. 47).⁴⁸⁴ Yapılacak olan harcamalar önceki yılın politikalarına dayanır.⁴⁸⁵ Bütçeye ilişkin Organik kanunun⁴⁸⁶ 45. maddesine göre yapılacak olan harcamalar, yılın son bütçe kanunuyla verilen ödeneklerin toplamını aşamaz. Anayasadaki bu düzenleme bütçe kanununun onaylanmaması durumunda yürütmenin bütçesiz kalmasının engeller. Fransa Anayasasının Meclisi bütçe hakkının önemli bir unsuru olan bütçeyi onaylama yetkisinden mahrum bıraktığı söylenebilir. 1958 Anayasası öncesindeki parlamentonun güçlü yetkilerini kırmış ve yarı başkanlık

⁴⁸⁰ Mordarq, s. 148.

⁴⁸¹ Mordarq, s. 148; Moretti – Kraan, s. 60.

⁴⁸² Teziç, s. 542; Sevtap Yokuş, “*Hükümet Sistemini Demokrasi Ekseninde Tartışmak*”, Yeni Türkiye Dergisi, Yıl 9, Sayı 51, 2013, s. 240.

⁴⁸³ Lienert, 2005, s. 5.

⁴⁸⁴ Ahmet Güven ve Yavuz Acungil, “*Türkiye ve Fransa Merkezi İdaresinin Mali Denetiminde Sayıştayın Rolü*”, Gaziosmanpaşa University Social Sciences Researches Journal, Sayı10/1, 2015, s. 111.

⁴⁸⁵ OECD, “*The Legal Framework for Budget Systems an International Comparison*”, s. 201.

⁴⁸⁶ Fransa'nın Bütçeye ilişkin Organik Kanununun İngilizce Metnine ulaşmak için bkz. Constitutional bylaw No. 2001-692 of 1 August 2001 on Budget acts, <https://www.legifrance.gouv.fr/content/location/1790> , (E.T. 20.09.2019).

sistemine geçmiştir. Anayasa tarafından Meclisin kısılmış olan yetkilerinin arasında bütçeye ilişkin hususların da olduğu görülmektedir.⁴⁸⁷

1958 Fransa Anayasası Meclisin bütçenin görüşülmesi aşamasındaki yetkilerini de sınırlandırmıştır. 1959 yılında çıkarılan Bütçe düzenlemeleri de Meclisin etkinliğini tamamen ortadan kaldırmıştır.⁴⁸⁸ Sonrasında Meclisin girişimiyle 2001 yılında yeni Organik kanun çıkarılmıştır. Bu kanunla 1789 İnsan Hakları Bildirgesindeki “toplumun kamu kurumlarından yönetimlerinin hesabını vermelerini isteme hakkı vardır” ilkesi doğrultusunda Meclisin bütçeleme konusunda yetkilerinin ve hesap verebilirliğinin artırılması amaçlanmıştır.⁴⁸⁹ Yapılan değişikliklerle parlamentonun bütçe sürecindeki etkinliği artırılmaya çalışmıştır.

Fransa’da yürütme bütçeyi sunma tarihinden on bir ay öncesinde bütçeyi hazırlamaya başlarken, Meclisin bütçeyi görüşüp onaylaması için toplam yetmiş günü vardır. Yürütme organı tarafından sunulan bütçe kanun tasarısı ve bütçe dokümanlarının yasama tarafından incelenmesi, üzerine düşünmesi ve tartışabilmesi için yeterli zamana ihtiyacı vardır. OECD verilerine göre yasamanın bütçeyi gözden geçirmesi, tartışması, değişiklik önerilerini hazırlaması ve bütçenin onaylanması için yasama organına mali yılın başlamasından önce en az üç ay süre tanınmalıdır. Otuz üç OECD ülkesinin yüzde altmış biri yasama organına bütçe görüşmeleri için üç aydan az bir süre vermiştir. Fransa da bu ülkelerin arasındadır.⁴⁹⁰ Bu durumda Fransa’da yasamaya bütçe görüşmeleri için yeterli sürenin verildiği söylenemez.

Maliye Bakanlığı bünyesindeki Bütçe Müdürlüğü tarafından hazırlanan bütçe kanun tasarısı önce Ulusal Meclise sunulur. Her iki Mecliste de yıllık bütçe kanununu inceleyen Bütçe Komisyonu (Commission des Finances) vardır.⁴⁹¹ Bütçe Komisyonun

⁴⁸⁷ Ali Fuat Başgil, **Esas Teşkilat Hukuku Türkiye Siyasi Rejimi ve Anayasa Prensipleri**, 1. Cilt, Baha Matbaası, İstanbul, 1960, s. 434; Arslan, s. 225.

⁴⁸⁸ 1959 yılında çıkarılan Bütçe düzenlemelerini içeren organik kanun bütçe kanunu tasarısının tümüne ilişkin bir oy hakkı vermiştir. Vergi harici gelirlerin yanı sıra vergilere ilişkin onayın sınırlandırılmıştır ve harcamalara ilişkin parlamentoya değişiklik yapma yetkisi vermemiştir. Aynı zamanda teknik uzmanların anlayacağı şekilde yazılmış ve kamu politikasının amaçlarından hiç bahsetmeyen yoğun bütçe belgeleri, tartışmasız geçen bütçe görüşmelerine bir fayda sağlamaktan uzaktır. Mordarq, s. 136.

⁴⁸⁹ OECD, “*The Legal Framework for Budget Systems an International Comparison*”, s. 188.

⁴⁹⁰ OECD, “*Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries*”, s. 91.

⁴⁹¹ OECD, “*The Legal Framework for Budget Systems an International Comparison*”, s. 194.

alt komisyonu olan Değerlendirme ve Denetleme birimi yasamanın bütçe hakkının kullanılmasında etkinliğini arttıran bir rol üstlenir.

Yasama organları bütçe sürecinde daha fazla rol alması ile birlikte bütçenin gözetimini mümkün kılmak ve hesapverebilirliği arttırmak amacıyla birçok ülkede bağımsız bütçe birimleri oluşturulmaya başlanmıştır.⁴⁹² 2012 yılında da Fransada bu işlevin görülmesi amacıyla Kamu Maliyesi Yüksek Kurulu kurulmuştur. Sunmuş olduğu raporla ve inceleme verileriyle yasamanın yürütmeyi denetimine katkı sağlamaktadır.

Organik kanun yasamanın bütçe kanun tasarısında değişiklik yapma yetkisini genişletmiştir. Ancak Anayasa, değişiklik önerilerinin kamu kaynaklarının azalmasına, yeni bir kamu harcaması kaleminin öngörülmesine ya da mevcut kalemin arttırılmasına izin vermemiştir. Bütçe Organik kanunu ise bir programın ödenekleri aynı misyonu yerine getiren başka bir programın ödeneklerinin azaltılması yoluyla bir artışı mümkün kılmaktadır. Meclis her ne kadar yeni bir misyon oluşturamasa da öngörülen misyon kapsamında yeni bir program oluşturabilecek ya da bulunan bir programı kaldırabilecektir.⁴⁹³ Fransadaki yasama meclisinin bütçe kanunu üzerinde sınırlı bir şekilde değişiklik yapma yetkisine sahip olduğu görülmektedir.⁴⁹⁴ Yasamanın bütçe süreci üzerinde etkinliğini belirleyen faktörlerden biri olan yasama organının bütçede değişiklik yapma yetkisi⁴⁹⁵ açısından Fransa Meclisinin etkin olduğu söylenemez.

Fransa yarı başkanlık sisteminde bütçenin uygulanması sırasında bütçe ve maliye komisyonlarına yasamanın denetim ve gözetimdeki etkililiğini arttıracak yetkiler verilmiştir. Her ne kadar bütçenin kabulü aşamasında yasama organı etkin rol alamasa da bütçenin uygulanması sırasında komisyonlara verilen bu yetkiler sayesinde

⁴⁹²Anderson, “*Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü*”, s. 60.

⁴⁹³ Mordarq, s. 144.

⁴⁹⁴ OECD ülkelerinin %52’sinde yasama organları Bütçe üzerinde sınırlı değişiklik yapabilmektedir. Fransa da bunların arasındadır. OECD, “*Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries*”, s. 89.

⁴⁹⁵ Bocan, s. 231.

yürütmenin mali denetimi mümkün kılınmıştır. Güçlü yasama komisyonlarının olması yasama organının bütçe sürecindeki rolünü arttıtır.⁴⁹⁶

Bütçe uygulanma sonrası denetimi Bütçenin Gözden Geçirilmesi Kanunu ile yapılır. Parlamento, bütçe kanunu görüşmeden önce önceki yılın bütçe uygulamalarının denetimini bu kanunun görüşmeleri sırasında yapar. Bütçenin gözden geçirilmesi kanunu görüşülürken parlamento ilgili bakanlar ve program yöneticileri ile görüşmeler yapar.⁴⁹⁷ Yeni organik kanunla parlamento idarenin eylemleri hakkında parlamentoya hesap vermeleri sağlanmıştır.⁴⁹⁸

Fransa Sayıştayı, yasama organına yürütmenin mali denetiminde yardımcı olan kuruluştur. Fransa Sayıştayı, yasama ve yürütmeden bağımsızdır. Doktrinde hem adli hem idari makamı olan sistemler olarak sınıflandırılan Napolyon sistemleri arasındadır. Sayıştay, hükümetin yasalara ve düzenlemelere uyumu konusunda karar verir ve kamu fonlarının iyi harcanıp harcanmadığını denetler.⁴⁹⁹ Fransa Sayıştayı Fransa'nın en köklü ve en prestijli kurumları arasında görülür. Sayıştayın görevleri son elli yılda büyük ölçüde arttırılmıştır. Tüm bakanlıklar ve kamu kuruluşlarını kapsayacak denetim alanı genişletilmiştir.⁵⁰⁰ Sayıştay parlamento sunmuş olduğu hizmetler açısından Bütçe hakkında önemli roller üstlenir. Fransa Sayıştayı diğer ülkelere kıyasla daha geniş bir sorumluluk alanına sahiptir.⁵⁰¹ Yürütmenin mali denetimi sonucu sunmuş olduğu raporlar ile Yasama organının yürütmeyi denetlemesine katkı sağlar.

Sonuç olarak;

- Yarı başkanlık sisteminde Bütçenin onaylanıp onaylanmaması yasamanın dengelemesi ve denetlemesinde etkili değildir. Bütçe onay sürecinde yasama erki bütçeyi görüşmek için yeterli zamana ve bağımsız bir bütçe kuruluşuna sahip olmadığı için yürütmeyi dengeleme ve denetlemesi mümkün gözükmemektedir. Aynı zamanda yürütmenin sunduğu bütçe kanununda sınırlı

⁴⁹⁶ Güçlü Çiçek ve Dikmen, s. 280.

⁴⁹⁷ Mordacq, s. 135.

⁴⁹⁸ Mordacq, s. 143.

⁴⁹⁹ Wehner, "*Effective Financial Scrutiny*", s. 48-49

⁵⁰⁰ Köse, *Dünyada ve Türkiye'de Yüksek Denetim*, s. 121.

⁵⁰¹ Güven ve Acungil, , "*Türkiye ve Fransa Merkezi İdaresinin Mali Denetiminde Sayıştayın Rolü*", s. 115.

bir değişiklik yapma yetkisine sahip olduğu için yürütmenin politikalarına müdahale imkânı azdır. Bu açıdan da yürütmenin dengelenmesi ve denetimi zorlaşmaktadır.

- Ancak yasama meclisinin sahip olduğu komisyonların güçlü yetkileri, yapısı ve bağımsız bir mali kuruluş olan Kamu Maliyesi Yüksek Kurulunun sunmuş olduğu hizmetlerle bütçe uygulamalarının ve uygulama sonuçlarının denetimi mümkün gözükmemektedir. Fransa Sayıştay'ı da bütçe uygulama sonuçlarının denetiminde sahip olduğu yetkilerle etkin bir denetim yapmaktadır.
- Fransa yarı başkanlık sisteminde yasamanın bütçe hakkını bütçenin uygulanması ve uygulanma sonuçlarının denetiminde etkin olarak kullandığı söylenebilir. Bütçenin onaylaması safhasında yeterli süresi ve değişiklik yapma yetkisi az olduğu için bütçe hakkını etkin kullandığı söylenemez.

C. Parlamenter Sistemde Parlamentonun Bütçe Hakkı: Almanya Örneği

1. Almanya Parlamenter Sisteminde Bütçe Süreci

Almanya Federal Bütçe Kanununun 11. maddesine göre, her mali yıl için bir bütçe hazırlanır. Bütçenin, mali yıl boyunca beklenen tüm gelirler, mali yılda yapılması beklenen tüm harcamalar ve mali yılda gerekli olan tüm taahhüt ödenekleri içermesi gerekir.⁵⁰² Aynı yasanın 12. maddesine göre, bütçe kanunu her yılı ayrı ayrı ele alınmak üzere iki mali yıl için hazırlanabilir.

Federal Hükümet yeni mali yıl için bütçe hazırlama çalışmalarına bir yıl önce başlar. Federal Maliye Bakanlığı federal kurumlardan gelen teklifleri inceleyerek bütçe taslağını hazırlar. Daire bütçesinden sorumlu olan kurum teklifleri Federal Sayıştay'a da iletir. Sayıştay teklifler hakkında yorum yapabilir (Almanya Federal Bütçe Kanunu madde 27). İlgili kurumlara görüşüldükten sonra teklifleri değiştirebilir. Federal Maliye bakanlığının hazırladığı Bütçe kanunu taslağı Federal Hükümet tarafından taslak bütçe olarak kabul edilir. Federal Bütçe Kanununun 30. maddesine göre Bütçe kanun taslağı mali yılın başlangıcından önce taslak bütçe ile birlikte 1 Eylül'den sonraki Federal

⁵⁰² **Almanya Federal Bütçe kanununun** İngilizcesi için bkz. Germany Federal Budget Code, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Ministry/Laws/1969-08-19-Federal-budget-code.pdf?__blob=publicationFile&v=4 , (E.T. 01.11.2019)

Meclis (Bundestag) oturumunun ilk haftasından daha geç olmamak üzere Federal Meclis ve Federal Senato (Bundesrat) sunulur. Bütçe kanunu taslağı aynı anda hem Federal Meclise hem de Senatoya sunulması gereken tek yasa örneğidir.⁵⁰³ Bütçe kanununun her iki Mecliste de kapsamlı bir şekilde tartışılması açısından bu durum önem arz eder.

Senato bütçe taslağının sunulmasından itibaren altı hafta içinde bütçe taslağı hakkındaki görüşlerini bildirmek zorundadır. Senato Genel kurulunca verilecek karardan önce tavsiye formundaki yorumlarla ilgili ön çalışmayı Maliye komisyonunda yürütür.⁵⁰⁴

Federal Mecliste Eylül ayının başında Maliye Bakanının bütçe konuşması ile taslak bütçe hakkında genel kurulda yapılacak olan üç tartışmalardan ilki başlamış olur. İlk tartışmadan sonra bütçe taslağı Federal Meclisin Bütçe Komisyonuna gönderilir.⁵⁰⁵

Bütçe Komisyonu Federal Meclisin en güçlü ve prestijli komisyonudur. Parti gruplarının oransal temsiline dayanarak atanan kırktan fazla üyesi olan sürekli komisyonun en büyüğüdür.⁵⁰⁶ Bu öneme sahip olmasında iki alt komisyonunun oynadığı önemli roller de etkilidir. Bu alt komisyonlar; on dokuz üyeli “Denetim Alt Komisyonu” ve yaklaşık on üç üyeli “Avrupa Birliği Sorunları Alt komisyonu”dur.⁵⁰⁷ Bütçe Komisyonunun Başkanı geleneksel olarak en büyük muhalefet parti grubunun üyesidir. Toplantılar çalışmaların depolitize olmaması için özel olarak yapılır. Ancak komisyon çalışmalarının sonuçları yayınlanır ve duruşmalar halka açık yapılır.⁵⁰⁸

⁵⁰³ Konrad Reuter, “*The Bundesrat and the Federal System the Federal Council of the Federal Republic of Germany*”, Berlin: 2009, https://www.bundesrat.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Bundesrat-und-Bundesstaat-EN.pdf?__blob=publicationFile&v=1 , (E.T.01.11.2019), s. 35.

⁵⁰⁴ Hüseyin Güçlü Çiçek ve Sibel Mutlucan Sayın, “*Federal Alman Bütçe Sistemi ve Bütçe Reform Çalışmaları*”, Maliye Dergisi, Sayı 163, 2012, s. 298.

⁵⁰⁵ Güçlü Çiçek ve Mutlucan Sayın, s. 298.

⁵⁰⁶ Akın Türer ve Diğerleri, **Almanya Parlamentosunda Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri**, Türkiye Büyük Millet Meclisi Araştırma Hizmetleri Başkanlığı, 2019, Ankara, s. 59.

⁵⁰⁷ Deutscher Bundestag, **The Budget Committee**, <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/81021500.pdf> , (E.T. 21.12.2019), s. 11.

⁵⁰⁸ OECD, “*Budget Review: Germany*”, OECD Journal on Budgeting, Vol. 2014, No. 2, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Topics/Fiscal_policy/Articles/2014-12-05-budget-system-scores-well-in-oecd-review-

Bütçe Komisyonu çalışmalarını raportör sistemi ile işler. Her seçim döneminin başında Bütçe Komisyonu bütçede yer alan her bir birim bütçesini karşılamak için bir lider raportör ve her bir partiden birer olmak üzere üç yardımcı raportör atar. Bu raportörler sürekli olarak kendi bütçe alanları ile çalışırlar ve ilgili bakanlığın amaçlarına, mali planlarına ve programlarına aşına olurlar. Raportörlerin çalışmaları söz konusu birim bütçesine ilişkin değerlendirmelerin temelini oluşturur.⁵⁰⁹

Bütçe Komisyonu bütçe taslağını Federal Sayıştay ve Federal Maliye bakanlığı ve ilgili federal kurumların temsilcileri ile de tartışır. Bütçe taslağının komisyon müzakereleri sonuçları Federal Meclisin genel kurul oturumuna sunulur.⁵¹⁰ Federal Meclis kasım ayında bütçe taslağı hakkında ikinci ve üçüncü tartışmalar da gerçekleştirir. Federal Meclis uygulamada kullanmamış olsa da bütçe taslağı üzerinde sınırsız değişiklik yapma yetkisine sahiptir.⁵¹¹ Federal Meclis tarafından kabul edilen bütçe, Federal Meclis Başkanınca Senatoya gönderilir. Senatonun kararını maliye komisyonu hazırlar. Senato bütçeyi olduğu gibi kabul etmezse üç hafta içinde Uzlaştırma komisyonu oluşturmasını talep edebilir. Uzlaşma komisyonunun önerdiği değişiklik Federal Meclis tarafından tekrar oylanır. Bu son hali Senatoya sunulmaz. Senato iki hafta içinde karara karşı çıkma yetkisine sahiptir. Federal Meclis bu itirazı reddedebilir.⁵¹²

Bütçe mali yıl başlamadan önce Aralık ayında her iki Meclisten geçer ve devlet başkanı ile birlikte Federal Maliye Bakanı ve Federal Başbakan tarafından imzalanıp, Federal Resmi Gazetede ilan edilir.⁵¹³

Almanya’da bütçe sürecinde bağımsız (veya yarı-bağımsız) kurumların maliye politikası ve bütçe planlamasına katılmaları için çeşitli fırsatlar sunulur. Bahsedilen

pdf.pdf;jsessionid=52A9D73390CCE90015FA97C3F2808556?__blob=publicationFile&v=3 , (E.T. 01.10.2019), s. 55.

⁵⁰⁹ OECD, “*Budget Review: Germany*”, s. 56; Susanne Linn and Frank Sobolewski, “*Organisation and Working Methods The Legislation of the Federation*” , Kürschners Politontakte, Rheinbreitbach, 2015, <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80080000.pdf> , (E.T. 01.11.2019), s. 46.

⁵¹⁰ Güçlü Çiçek ve Mutlucan Sayın, s. 299.

⁵¹¹ OECD, “*Budget Review: Germany*”, s.59. Ancak gelir arttırıcı veya azaltıcı teklifler konusunda Federal Alman Anayasasının 113. maddesi parlamento üyelerinin gider arttırıcı veya gelir azaltıcı tekliflerinin kabul edilmesini Federal Hükümetin onayı şartına bağlamıştır.

⁵¹² Güçlü Çiçek ve Mutlucan Sayın, s. 299.

⁵¹³ OECD, “*Budget Review: Germany*”, s. 60.

kurumlar, “*Ekonomik Uzmanlar Konseyi (Sachverständigenrat zur Begutachtung), Federal Maliye Bakanlığı Danışma Kurulu (Wissenschaftlicher Beirat), Vergi Gelir Tahmini Çalışma Grubu(Arbeitskreis Steuerschätzungen), İstikrar Konseyi’ne yardımcı olan Bağımsız Danışma Konseyi (Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrats)*”dir. Bu kurumlar mali ve ekonomik politika oluşturmada şeffaflığı artırır.⁵¹⁴

Bütçenin uygulanması aşamasında her Federal Bakanlık kendi departman bütçesinden sorumludur. Federal Maliye Bakanlığı ise genel olarak bütçenin yönetimini sağlar ve uygulamayı izleme görevi vardır.⁵¹⁵ Federal Bütçe Kanununun 71. maddesine göre bütçe hesapları Federal Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan yönergelere uygun bir şekilde federal makamlar tarafından tutulur. Hesaplar yıllık olarak kapatılır ve hesapların kapanış tarihini Federal Maliye Bakanlığı belirler (Federal Bütçe Kanunu m. 76). Ödemelerden veya hesaplardaki girişlerden sorumlu olan ajanslar en az iki yılda bir envanter yönetiminden sorumlu kuruluşlar tarafından beklenmedik bir şekilde denetime tabi tutulur (Federal Bütçe Kanunu m. 78.) Nihai rapor yani kesinhesap bir rapor ile açıklanır.

Bütçenin uygulanması sırasında Meclis geleneksel denetim araçları ile hükümeti denetleyebilecektir. Yani Meclis, meclis araştırma komisyonları kurmak, güvensizlik oyu ile hükümeti düşürmek, küçük, büyük ve sözlü soru önermeleri ile bilgi edinmek gibi yolları kullanabilir.⁵¹⁶

Federal Bütçe Kanununun 88. maddesine göre, Federal Hükümetin tuttuğu hesaplar dahil olmak üzere Federasyonun özel fonları ve işletmeleri ile birlikte tüm hesapları bütçe ve mali yönetimi belirleyen hükümler uyarınca Federal Sayıştay denetler. Federal Sayıştay kanununa⁵¹⁷ göre Federal Sayıştay, bağımsız bir denetim organı olarak yalnızca yasalara tabi olan yüksek bir federal otoritedir. Sayıştay’ın Başkanı ve yardımcısı kıdemli denetim direktörleri ve denetim direktörleri arasından on yıllığına devlet memuru olarak atanır (Sayıştay kanunu m. 3). Sayıştay üyelerinin

⁵¹⁴ Kurumlar Hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. OECD, “*Budget Review: Germany*”, s. 43.

⁵¹⁵ Güçlü Çiçek ve Mutlucan Sayın, s. 302.

⁵¹⁶ Arslan, s. 113-114.

⁵¹⁷ **Federal Sayıştay Kanunu** için bkz. Federal Court of Auditors Act (Bundesrechnungshofgesetz), <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Gesetze/Laws/19-85-07-11-Federal-court-of-auditors-act.html#f1> , (E.T. 02.11. 2019).

yargısal bağımsızlığı Anayasa tarafından tanınmıştır (Federal Almanya Anayasası m. 114/2).

Sayıştay çalışmalarını yürütürken hükümet veya Meclis yasal olarak müdahalede bulunamaz. Uygulamada ise denetimlerinde genellikle Meclisin istek ve tekliflerini dikkate aldığı için Meclisin yardımcı bir organı olarak görülür.⁵¹⁸ Federal Sayıştayın Yasal çerçeve içerisinde Almanya Federal Meclisine, Senatoya ve Federal Hükümete karar vermelerinde yardımcı olma yükümlülüğü vardır. Aynı zamanda, Federal Meclise, Senatoya, Federal Hükümete ve bireysel Federal Bakanlıklara denetim bulguları ışığında tavsiyelerde bulunabilir. Tavsiyede bulunduğu Federal Hükümeti de bilgilendirir (Federal Bütçe Kanunu m. 88).

Federal Sayıştay görevlerini yerine getirmek için gerekli gördüğü belgeleri ilgili kurum belirli bir süre içinde gönderir veya yetkili temsilciye sunar. İlgili kurum Federal Sayıştay ve yetkili temsilciye istenen herhangi bir bilgiyi sunmak zorundadır (Federal Bütçe Kanunu m. 95).

Federal Almanya Anayasasının 114. maddesine göre, Federal Sayıştay hesap ve bütçenin iktisadi yerindeliği ve usule uygun olup olmadığını denetler. Her yıl Senatoya ve Federal Meclise rapor verir. Aynı zamanda Sayıştay özel önem taşıyan konularda da raporlar hazırlayıp denetim sonuçlarını yasama ve yürütmeye sunar böylece sürekli bir koordinasyon sağlar.⁵¹⁹

Federal Sayıştay yıllık raporlarını hem Meclislere hem de Federal Hükümete verir. Her iki Meclis tarafından bu raporlar ayrı incelemeye tabi tutulur. Hükümetin bir mali yılda uygulamış olduğu bütçenin Sayıştay raporlarına dayanarak denetlenmesi usulüne tahliye Prosedürü (Discharge Procedure) denilir. Bu prosedürün sonuçlanması her iki Meclisin ihtisas komisyonlarının kararı ile gerçekleşir.⁵²⁰

⁵¹⁸ Köse, “*Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim*”, s. 129.

⁵¹⁹ İclal Dağlıoğlu Şanlı ve Şefika Eda Çiçek, “*Federal Almanya Cumhuriyetinde Yüksek Denetim*”, Sayıştay Dergisi, Sayı 96, 2015, <https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/95906369/files/dergi/pdf/der96m1.pdf> , (E.T. 02.11.2019), s. 18.

⁵²⁰ Dobre Cornelia, “*Great Britain and Germany Supreme Audit Institutions*”, 2012, https://pdfs.semanticscholar.org/d3fe/fbe717e675d7f3c3e26139ffe3e0458379cc.pdf?_ga=2.40384162.1236936581.1572705579-479474831.1568735233 , (E.T.01.11.2019), s. 689.

2. Almanya Parlamenter Sisteminde Bütçe Hakkının Denge ve Denetimdeki Etkililiği Açısından Değerlendirilmesi

Bütçe kanun teklifi kabul edilmemiş olan hükümet vergi toplayıp, harcama yapamaz. Bu nedenle başlangıçta yasamanın bütçe onayı en etkili denetim aracı olduğu söylenebilir. Ancak parlamenter sistemlerde yasama ve yürütme erkleri esnek şekilde birbirinden ayrılır ve hükümet yasamanın güvenoyuna sahip bir iktidardır. Bu yüzden İktidar partisi veya partileri parti disiplinin sağlanması ile yasama organından bütçe kanununun onaylanmasını kolay bir şekilde gerçekleştirebilir.⁵²¹ Bunun yanında bütçesi yasama tarafından reddedilen bir hükümetin istifa etmesi gerektiği kabul edilir.⁵²² Bu durumda yasamanın hükümetin politikalarını uygulama aracı olan bütçe kanunu onaylanmaması hükümete verilmiş olan güvenoyunun geçerliliğini yitirdiği anlamına geldiği söylenebilir.⁵²³

Almanya'da Federal Maliye Bakanlığı bütçe kanun teklifini mali yıldan bir yıl önce hazırlamaya başlar. Altı ay sonra Meclise sunar. Meclis bütçe kanun taslağını dört ay içinde görüşür ve karara bağlar. Bu durumda OECD verileri çerçevesinde yasamanın bütçeyi tartışması, gözden geçirmesi, değişiklik önerilerin hazırlaması ve bütçenin onaylanması için yasama organına mali yıl başlamadan tanınması gereken asgari üç ay süre Almanya tarafından sağlandığı söylenebilir.⁵²⁴

Parlamenter sisteme sahip olan ülkelerde yürütmenin bütçesi hakkında sunulan önemli değişiklik önerileri genelde kabineye güvenin olmadığı yönünde düşünülmesine sebep olur. Hazine Bakanlığının bütçe sürecine hakim olduğu parlamenter sistem örneği Birleşik Krallık'ta parlamento, I. Dünya savaşıdan beri bütçe teklifinde hiçbir değişiklik yapmamıştır.⁵²⁵ Parlamentonun sınırsız değişiklik yapma yetkisi olsa da

⁵²¹ OECD, "*OECD Journal on Budgeting*", OECD Publishing, Vol. 4, No. 3, 2004, s. 49.

⁵²² Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, Cilt 1, s. 872.

⁵²³ Wehner, 2004, s. 9

⁵²⁴ OECD, "*Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries*", s. 91.

⁵²⁵ Paul Posner and Chung Keun Park, "*Role of the Legislature in The Budget Process: Recent Trends and Innovations*", OECD Journal On Budgeting, Vol. 7, No. 3, 2007, s. 11.

Almanya’da da parlamenter sistemin sonucu olarak yürütmenin bütçesi üzerinde çok değişikliğe gidilmemektedir.⁵²⁶

Almanya’da bütçenin onaylaması sırasında Bütçe Komisyonu etkin rol alır. Bütçe taslağı görüşülürken Federal Sayıştay ve Federal Maliye Bakanlığı ile yapılan müzakerelerin yanında bağımsız bütçe araştırma birimlerinin bilgi ve analizlerden de yardım alır.⁵²⁷ Bu kurumlar gerek bütçenin hazırlanmasında gerek yasamanın bütçeyi gözetim faaliyetleri sırasında önemli bir rol oynar.⁵²⁸

Bütçe Komisyonun alt komisyonu olan Denetim Alt Komisyonu denetim bulgularını ayrıntılı olarak ele almak ve etkili incelemeyi sağlamak için oluşturulmuştur. Komisyonun her üyesi belirli bir bakanlık için raportörlük görevi verilir. Bu bakanlık hakkındaki görüşlerini denetim raporu şeklinde hazırlar. Görüşmelere bakanlar veya en azından üst düzey bürokratlar, maliye bakanlığı görevlileri ve denetçiler de katılır.⁵²⁹

Bütçenin denetiminde yasama erkine yardımcı olan Federal Almanya Sayıştayı son derece bağımsız, saygın ve kapsamlı yetkilere sahiptir. Parlamento ve denetim alt komisyonları arasında güçlü bir bağlantısı olmasının yanında bütçe sürecinin ve parlamentonun denetim aşamaları arasında da Sayıştayın güçlü ilişkileri vardır.⁵³⁰ Federal Sayıştay’ın gerçekleştirdiği denetimler, yapılan değerlendirmeler, getirilen öneriler denetlenen kurumlar için yasal olarak bağlayıcı olmasa da yasama organı Sayıştayın önerileri doğrultusunda mali sonuçlar kararlar almaktadır.⁵³¹

Sonuç olarak Almanya parlamenter sisteminde yasamanın bütçe hakkını kullanmasının denge ve denetimde etkililiğini, yasamanın sahip olduğu yetkiler ve olanaklar açısından değerlendirecek olursak;

⁵²⁶ OECD, “*Budget Review: Germany*”, s. 59.

⁵²⁷ OECD, “*Budget Review: Germany*”, s. 43. Bahsedilen kuruluşlar için çalışmanın 95. Sayfasındaki “Almanya Parlamenter Sisteminde Bütçe Süreci” başlığına bkz.

123. Sayfada sayılan kuruluşlardır.

⁵²⁸ Dikmen ve Güçlü Çiçek, “*Etkin Bir Hesap Verebilirlik Mekanizması Olarak Yasama Organının Bütçe Gözetim İşlevi*”, s. 283.

⁵²⁹ Joachim Wehner, “*Effective Financial Scrutiny: The Role of Parliament in Public Finance*”, s. 53-54.

⁵³⁰ OECD, “*Budget Review: Germany*”, s. 51.

⁵³¹ Köse, “*Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim*”, s. 134.

- Bütçenin onaylanmaması parlamenter sistemde hükümete güvenoyu vermemekle eşdeğerdir. Ancak bütçesini sunan hükümet Meclisin çoğunluğunun desteğini almayı sürdürdüğü sürece bütçenin kabulünde sorun yaşamayacaktır. Bütçenin değiştirilmesi açısından da Mecliste çoğunluğu sağlamayı sürdüren bir hükümet bütçesinde değişiklik yapılması durumu ile karşılaşmayacaktır. Parlamenter sistemlerde Meclis bütçe onayı ve değişiklik yapma yetkisinin bütçe hakkının kullanılması açısından yürütme karşısında denge ve denetim unsuru olma olasılığının düşük olduğu söylenebilir.

- Bütçe kanun taslağının Mecliste görüşmesi için Meclise verilen süre, Bütçe Komisyonunun yapısı, görüşülme sırasında Sayıştay ve Bağımsız mali kuruluşlardan aldığı destek ile Meclis Bütçe kanun taslağı hakkında ayrıntılı inceleme ve değerlendirme yapma olanağı bulmaktadır. Bütçe hakkı açısından yasamanın bütçe kabulü sürecinde sahip olduğu olanaklar gelecekte yapacak olduğu denetimlere alt yapı hazırlaması açısından denge ve denetimde önemli rol oynar.

- Bütçe komisyonunun alt komisyonu olan Denetim Alt Komisyonu sahip olduğu yetkiler bakımından yürütmenin bütçe uygulamalarının gözetimi ve denetiminde yasamayı etkinleştirmiştir. Yasama Sayıştay ve Bağımsız mali kuruluşlardan veri ve analizlerinden yararlanarak etkin bir bütçe denetimi gerçekleştirebilmektedir. Yürütmenin dengelenmesi ve denetlenmesi bakımından yasamanın etkin bir bütçe denetimi sağlama araçlarına sahip olduğu söylenebilir.

3. BÖLÜM:

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ VE DENGE VE DENETİMİN BİR GEREĞİ OLARAK BÜTÇE HAKKI

I. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi

2017 yılında TBMM’de grubu bulunan iktidardaki Adalet ve Kalkınma Partisi ile muhalefet partilerinden Milliyetçi Hareket Partisi milletvekilleri temelde hükümet sisteminin değiştirilmesini öngören aynı zamanda başkaca bazı önemli değişiklikleri içeren anayasa değişikliğini Meclisten geçirmiştir. Bu değişiklikler 16 Nisan 2017 günü yapılan halkoylaması ile kabul edilmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi TBMM ve Cumhurbaşkanını seçimlerinin 24 Haziran 2018 tarihinde birlikte yapılmasıyla yürürlüğe girmiştir.

Yürürlüğe ilk girdiği zamanlarda “Türk Modeli Başkanlık Sistemi”⁵³² olarak da adlandırılmıştır. 2017’de yapılan Anayasa değişikliği sonrası yürütme yetkisi tümüyle Cumhurbaşkanına verilerek başkanlık sisteminin asli nitelikteki tanımlayıcı özelliklerine yakın bir hükümet sistemi oluşturulmuştur.⁵³³

ABD başkanlık sistemi doktrinde “saf başkanlık sistemi”⁵³⁴ olarak nitelendirildiği yukarıda bahsedilmişti. Başta Latin Amerika ülkeleri ve Afrika kıtasındaki bazı ülkeler başkanlık sistemini kendi ülkelerine uyarlamaları sonucu, doktrinde “Başkancı sistem”⁵³⁵ şeklinde adlandırılan sistemler ortaya çıkmıştır. Saf başkanlık sisteminin kurumsal yapısı ile çok partili sistemlere sahip olan ülkelerin uyumlu ve sürdürülebilir olmaması nedeniyle ülkeler ABD başkanlık sisteminin felsefi temelini oluşturan kurumların karşılıklı olarak birbirini dengelemesini ve denetlemesi⁵³⁶

⁵³² Yavuz Atar, **Türk Anayasa Hukuku**, Ankara: Seçkin Yay., 2018, s. 175.

⁵³³ Şeref İba, **Türk Anayasa Hukuku**, Ankara: Turhan Kitabevi, 2018, s. 143.

⁵³⁴ Özsoy Boyunsuz, **Dünyada Başkanlık Sistemleri**, s. 105. Nur Uluşahin, “Cumhurbaşkanının Halk tarafından Seçilmesinin Siyasal Sistemimize etkileri: Türkiye’de Hükümet Sisteminin Geçirdiği Dönüşüm ve Geleceğe Yönelik Beklentiler”, *Yeni Türkiye Dergisi*, S. 51, 2013, s. 331-332.

⁵³⁵ Mainwaring, “**Presidentialism in Latin America**”, s. 158; Teziç, **Anayasa Hukuku**, s. 539; Fransızca kaynaklar için bkz: Anayurt, Ömer, **Anayasa Hukuku Genel Kısım**, s. 420. 857. Dipnot.

⁵³⁶ ABD’de Başkanlık ve Kongre seçimlerinin ayrı zamanlarda yapılması Frenler ve dengeler mekanizmasında ABD sisteminin özüne işlemiş bir yeniden dengeleme tedbiridir. Sartori,

hususunu dikkate almamıştır. Yönetimde istikrarı sağlamak amacıyla Başkana yasama organı üzerinde etkili olmasını sağlayan anayasal araçlar sunulmuştur.⁵³⁷ Aynı zamanda Başkanın yasama organında çoğunluğu sağlamasına katkı sağlayacak bir anayasal mühendislik aracı olan eş zamanlı seçim formülüne başvurulmuştur.⁵³⁸

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin eş zamanlı olarak yapılması kuralı benimsenmiştir. Başkanlık sistemlerinde Başkanın gücü yasama organına hakim olan çoğunluğun Başkanla aynı partiden olup olmama ve parti içi disipline göre değişecektir.⁵³⁹ Aynı partiden olması durumunda yasama organının yürütmeyi denetleme fonksiyonunun zayıflayacağı söylenebilir.

Sartori'ye göre; “Eğer yönetilebilirliğin ve bölünmemiş çoğunlukların kamuoyuna karşı duyarlılıktan daha az önem taşıdığına inanıyorsak, o takdirde ayrı zamanlılığın tercih edilmesi gerekir. Yok eğer günümüzün ağır basan ihtiyacının işleyen ve sorumlu hükümetlere sahip olmak olduğu düşüncesindeyse o takdirde eş zamanlı seçimleri tercih etmemiz gerekir.”⁵⁴⁰

Bu durumda cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde günümüzün ağır basan ihtiyacının işleyen ve sorumlu hükümetlere sahip olmak düşüncesinin olduğu ve kamuoyuna karşı duyarlılığı yönetilebilirlik ve bölünmemiş çoğunluklara sahip olmaktan daha az önemsendiği sonucuna varılabilir. (*Sartori* eserinde ileri sürdüğü alternatif başkanlık sistemi önerisinde parlamento ve Başkanlık seçimlerinin eş zamanlı olması durumunu tercih etmiştir.⁵⁴¹) Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde seçimlerin

Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği: Yapılar Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine Bir İnceleme, s. 232.

⁵³⁷ Anayurt ve Ekinci, “*Koalisyonlu Başkanlık Sistemi ve Latin Amerika Uygulaması*”, s. 231.

⁵³⁸ 2008 yılında Ekvator’da yapılan yeni anayasayla, (Anayurt-Ekinci, “*Koalisyonlu Başkanlık Sistemi ve Latin Amerika Uygulaması*”, s. 261.) 1994 yılında Brezilya’da başkanın görev süresinin 4 yıla indirilmesiyle (Serdar Gülener, “*Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme*”, İstanbul: SETA Yay., 2016, s. 30.) Kongre ve başkanın seçimleri aynı seçim döngüsünde yer almaya başlamıştır. Şili de de eş zamanlı seçim uygulaması bulunmaktadır. Anayurt, Erdoğan ve Ekinci, “*Seçim Döngüsünün Kuvvetler Ayrılığı ve Siyasal...*”, s. 198.

⁵³⁹ Boyunsuz seçimlerin zamanının yanında seçim sistemi, siyasi parti sayısı, partilerin disiplinli ya da esnek, aktörlerin davranışsal eğilimleri gibi anayasa dışı faktörlerin hakim çoğunluğun oluşumunda etkili olduğunu söylemektedir. Özsoy Boyunsuz, “*Başkanlık Sisteminin Anayasal, Kurumsal, Davranışsal Dinamikleri ve Türkiye İçin Başkanlık Sistemi Tercih*”, s. 420.

⁵⁴⁰ Sartori, **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği: Yapılar Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine Bir İnceleme**, s. 231.

⁵⁴¹ Sartori Başkanlık sistemleri hangi şartlar altında en iyi işler? Sorusuna verdiği cevapta parlamento ve başkanlık seçimlerinin eş zamanlı olmasının yanı sıra başkanlığın merkezi konumu, yani başkanın

eş zamanlı yapılması yoluna gidilmiştir. ABD’de Başkanın dört yılda bir, Tmsilciler Meclisi üyelerinin iki yılda bir ve Senatonun görev süresinin altı yıl olup üçte birinin her iki yılda bir yenilenmesi ile oluşan seçim döngüsü kontrol ve dengeyi sağlayan bir unsur olarak görülür.⁵⁴² Türkiye’de Cumhurbaşkanını ve TBMM’nin seçimlerinin beş yılda bir aynı anda yapılacak olması denge ve denetimi sağlamak açısından seçim döngüsü oluşturmadığı için ABD’deki gibi kontrol ve denge işlevi görmekten uzaktır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Cumhurbaşkanı yasamayı feshedebilmekte aynı zamanda Meclis de beşte üç çoğunlukla seçimlerin yenilenmesine karar verebilmektedir. Her iki durumda da hem Cumhurbaşkanının seçimleri hem de Meclisin seçimleri yenilenecektir. ABD başkanlık sisteminde bulunmayan fesih kurumu cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde getirilmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde düzenlenen fesih kurumu ve Cumhurbaşkana verilen yetkilerin fazla olması⁵⁴³ ve denge ve denetim mekanizmalarının yeterince düzenlenmemesi⁵⁴⁴ dolayısıyla saf başkanlık sistemi olmadığı ve “başkancı sistem” olarak nitelendirilebileceği söylenebilir. Doktrinde Türkiye’deki yeni hükümet sistemi daha çok Latin Amerika ülkelerinden Meksika ve Türkmenistan ve Kazakistan başkanlık sistemlerine benzetilmiştir.⁵⁴⁵

Anayasanın 116. maddesi Cumhurbaşkanına seçimleri yenileme yetkisi vermiştir. Cumhurbaşkanı bu yetkisini kullanması durumunda TBMM genel seçimi ile Cumhurbaşkanlığı seçimi birlikte yapılacaktır. Aynı madde de TBMM’ye de üye tam sayısının beşte üç çoğunluğu ile seçimlerin yenilenmesine karar verebileceği düzenlenmiştir. Bu halde de TBMM genel seçimiyle Cumhurbaşkanı seçimi birlikte yapılacaktır.

iktidarının etkinliği, başkanlık için başlıca yarışmacılar olarak faaliyet gösteren partilere sahip olmak, kazanmak için mutlak çoğunluğun şart olması (iki türlü sistemlerle) şartlarının da sağlanması gerektiğini söyler. İki partili başkanlık sisteminin çok partiliden daha fonksiyonel olduğu ve ideolojik farklar azaldıkça yukarıdaki şartların, iki partili olmasa bile iki kutuplu bir basitleştirilmeyi kolaylaştıracağını düşünür. Bkz; Sartori, **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği: Yapılar Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine Bir İnceleme**, s. 231-232.

⁵⁴² Anayurt, Erdoğan ve Ekinçi, s. 190.

⁵⁴³ Başkana tanınan yetkiler dolayısıyla “*predominant bir başkanlık sistemi*” olduğu aynı zamanda verilen bu yetkilerin neredeyse denetimsiz olduğu ileri sürülmüştür. Şeref İba, **Türk Anayasa Hukuku**, s.143.

⁵⁴⁴ Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 322.

⁵⁴⁵ İba, **Türk Anayasa Hukuku**, s.142; İlyas Doğan, “**Türk Tipi Başkanlık Modeli Bağlamında 2017 Anayasa Değişikliğinin İrdelenmesi**” (Ed.) İlyas Doğan ve Serdar Üner, Dört Kıtada Başkanlık Sistemi, Ankara: Astana Yay., 2017, s. 19.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde seçimlerin yenileme usulü, karşılaştırmalı hukukta pek görülmeyen bir modeldir.⁵⁴⁶ “Birlikte seçim” şeklinde nitelendirilebilecek bu usulü başkanlık sisteminin kurgusu ve mantığına uymamaktadır. Başkanlık sisteminde, her iki organ da görev sürelerinin sonuna kadar görevde kalmaları esası doktrinde başkanlık sisteminin tanımlayıcı unsurları arasında sayılmıştır.⁵⁴⁷

Lijphart, başkanın yasama organının karşılıklı olarak fesih yetkisine sahip olmasını birbirlerinin görevlerine son vermeleri halinde aynı anda seçime gitmeleri şartıyla başkanlık sistemi olarak kabul edilebileceğini savunmuştur.⁵⁴⁸ Yasama ve yürütmeni karşılıklı olarak birbirini feshetme yetkisi verilmesi ve seçimlerin aynı anda yapılması uygulamasına örnek olarak İsrail’de 1992’de çıkarılan seçim kanunu ile yapılan düzenleme örnek gösterilebilir.

1992 yılında İsrail’de 13. Knesset döneminde çıkan yeni seçim kanunu ile Başbakan için ayrı seçim yapma kararı alınmıştır. Parlamento Başbakanı görevden alma hakkına sahiptir. Başbakan da parlamentoyu feshetme hakkına sahiptir. Her iki karar hem Başbakanlık için hem de parlamento için seçimlerin yenilenmesini gerektirir.⁵⁴⁹ Bu düzenleme ABD’de yasama ve yürütme ilişkilerinin kilitlenmesi sorununa çözüm olarak sunulan önerilerden biri ile benzerlik gösterir.⁵⁵⁰ *Atar* başkanlık sisteminin dezavantajlarından biri olarak gördüğü yasama ve yürütme arasında ortaya çıkabilecek uyuşmazlıkları çözücü mekanizmanın olmaması sorununun Cumhurbaşkanlığı

⁵⁴⁶ Uruguay Anayasasında düzenlenmiştir. (Uruguay Ay. md 148).

⁵⁴⁷ Özsoy Boyunsuz, **Dünyada Başkanlık Sistemleri**, s. 106; Ergun Özbudun, “**Türk Usulüne Göre Başkanlık Sistemi**”; Necmi Yüzbaşıoğlu ve Bülent Tanör, **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, İstanbul: Beta Yay., 2018, s. 365.

⁵⁴⁸ Arend Lijphart, **Patterns of Democracy Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries**, s. 119.

⁵⁴⁹ 1999 yılında Netanyahu, hükümeti bir arada tutamadı ve hem Başbakan hem de Knesset için erken seçime gidilmiştir. 1999 seçimlerinde yeni sistemin başarısız olduğu ortaya çıkmıştır. 2001 yılında önceki sisteme dönme kararı alınmıştır. Jamie Bartz, “**Explaining Domestic inputsto Israel Foreign and Palestinian Policy: Politics, Military, Society**”, (Unpublished Thesis Naval Port Graduate School Monterey- California, 2004) <https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a429683.pdf> , (E.T. 13.10.2019), s. 18.

⁵⁵⁰ Lijphart, s. 124.

sisteminde gerekli görülmesi halinde yasama ve yürütmenin birlikte erken seçime gitmeye karar verme yetkilerine sahip olmasıyla aşılacağını ileri sürmüştür.⁵⁵¹

Sert erkler ayrılığının bulunduğu ABD başkanlık sisteminde yasama, yürütme organları arasında tıkanma halinde karşılıklı olarak birbirlerinin görevine son verememesi durumunda parlamenter sistemdeki gibi ayrı bir kriz çözücü bir mekanizmanın olmaması dolayısıyla her iki organ uzlaşmaya giderek krizi aşmak zorundadır. Çok partili yapıya sahip olan başkanlık sistemlerinde istikrarı sağlamak amacıyla seçim öncesi, koalisyonlar sonrasında da yasama koalisyonları oluşturabilir.⁵⁵² Yasamaya hakim çoğunlukların oluşturulamaması durumlarında Başkan Anayasa'nın verdiği yetkileri kullanarak sistemi hiper başkanlığa dönüştürür. Başkana tanınan yasa gücünde kararname çıkarma yetkisi, olağanüstü hal yetkileri ve nadir görülen ve genellikle çeşitli Anayasal koşullarla sınırlandırılan fesih yetkisi bu düzenlemeler arasında sayılmaktadır.⁵⁵³ Bu tür sistemlerde, Başkanın sistem içerisinde ağırlığını açık bir şekilde hissettirdiği, denetim ve dengeyi yönetilebilirlik lehine zayıflatan özelliklerdir.⁵⁵⁴

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde parti koalisyonu oluşumunu teşvik edecek eş zamanlı seçim⁵⁵⁵ ile parti ittifaklarına sağlanan ülke barajına girmeme⁵⁵⁶ avantajı gibi Anayasal ve yasal düzenlemeler getirilmiştir. Cumhurbaşkanının bu düzenlemeleri kullanarak yasamaya hâkim çoğunluğa sahip olamaması ve sistemin tıkanması durumunda yasamayı fesih yetkisine sahip olması ilerleyen bölümde ayrıntısıyla ele alınacak olan kararname çıkarma, üst derece kamu görevlilerini ve Yüksek Mahkeme yargıçlarını TBMM'nin onayına ihtiyaç duymadan atama yetkilerine sahip olması eleştiriye açık bir husustur. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yönetilebilirlik lehine denge ve denetimin zayıflatıldığı söylenebilir.

⁵⁵¹ Atar, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 177.

⁵⁵² Anayurt ve Ekinci, "**Koalisyonlu Başkanlık Sistemi ve Latin Amerika Uygulamaları**", s. 251; Özsoy Boyunsuz, "**Başkanlık Sisteminin Anayasal, Kurumsal, Davranışsal Dinamikleri ve Türkiye İçin Başkanlık Sistemi Tercih**", s. 422.

⁵⁵³ Özsoy Boyunsuz, "**Başkanlık Sisteminin Anayasal, Kurumsal, Davranışsal Dinamikleri ve Türkiye İçin Başkanlık Sistemi Tercih**", s. 422.

⁵⁵⁴ Anayurt ve Ekinci, "**Koalisyonlu Başkanlık Sistemi ve Latin Amerika Uygulamaları**", s. 249.

⁵⁵⁵ Anayurt ve Ekinci, "**Koalisyonlu Başkanlık Sistemi ve Latin Amerika Uygulamaları**", s. 232.

⁵⁵⁶ Anayurt ve Ekinci, "**Koalisyonlu Başkanlık Sistemi ve Latin Amerika Uygulamaları**", s. 260.

Yukarıdaki başkanlık sistemi başlığının altındaki doktrinde yapılan esnek başkanlık sistemi tanımının⁵⁵⁷ kabul edilmesi durumunda cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin de bir başkanlık sistemi olduğu sonucuna ulaşılabilir. Çalışmada denge ve denetim gerekleri açısından karşılaştırma yapılırken ABD örneğinden de yararlanılmıştır. Eğer cumhurbaşkanlığı hükümet sistemini ve diğer başkanlık sistem olarak nitelendirilen sistemler başkanlık sistemi olarak nitelendirilmezse çalışmada ABD sistemine yönelik karşılaştırmaların yapılması manasız kalacaktır. Bu çalışmada başkanlık sistemine ilişkin esnek tanım tercih edilmiştir. cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ve diğer başkanlık sistemler başkanlık sistemi olarak nitelendirilmiştir.

A. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yürütme

Doğrudan halk tarafından seçilen (Ay. m. 8) Cumhurbaşkanı yürütme görevi ve yetkisine sahiptir (Ay. m. 101). Yani yürütme yetkisinin kaynağı Cumhurbaşkanıdır. Cumhurbaşkanı bakanları, danışmanları ve yürütme organının diğer görevlileri de bu yetkinin kullanımına katılırlar. Cumhurbaşkanının görev süresi beş yıldır. Cumhurbaşkanı üst üste en fazla iki defa seçilebilecektir. (Ay. m. 101/2) 2017 Anayasa değişiklikleri ile Cumhurbaşkanının varsa bir siyasi partiye üyeliğinin sona ereceği hükmü ilga edilmiştir. Bu hüküm halk oylamasının kesin sonuçlarının ilan edilmesiyle derhal yürürlüğe girecek hükümler arasındadır. Dönemin Cumhurbaşkanı *Recep Tayyip Erdoğan* da halk oylamasının sonuçlarının kesinleşmesinden sonra 2 Mayıs 2017 tarihinde Adalet ve Kalkınma Partisine üye kaydını yaptırmış, 21 Mayıs 2017 tarihinde yapılan partinin olağanüstü Kongresinde de genel başkanlığa seçilmiştir. Anayasanın 101. maddesinin kenar başlığı 2017 Anayasa değişiklikleri öncesi “Nitelikleri ve tarafsızlığı” şeklindeyken sonrasında “adaylığı ve seçimi” şeklini almıştır. Türkiye’nin 1924 Anayasası dönemindeki gibi partili Cumhurbaşkanı uygulamasına geri dönüldüğü söylenebilir. Başkanlık sistemine geçildiği için Cumhurbaşkanının kurumsal tarafsızlığı kaldırılmıştır. Ancak Anayasa’nın 103. maddesindeki yemin metninde bulunan “*Cumhurbaşkanı sıfatıyla... üzerime aldığım görevi tarafsızlıkla yerine getirmek için*

⁵⁵⁷ Esnek başkanlık tanımı yapan yazarlar; Sartori, **Karşılaştırmalı Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği: Yapılar Özendirciler ve Sonuçlar Üzerine Bir İnceleme**, s. 115; Lijphart, **Patterns of Democracy Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries**, s. 119.

bütün gücümle çalışacağıma ... and içerim.” ifadesinden de anlaşılacağı üzere kişisel tarafsızlığı devam etmektedir.⁵⁵⁸

Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlar, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasında Cumhurbaşkanı tarafından atanıp görevden alınır ve Cumhurbaşkanı'na karşı sorumludurlar. Cumhurbaşkanı, seçildikten sonra bir veya daha fazla Cumhurbaşkanı yardımcısı atayabilir (Ay. m. 106). Anayasa'nın 105. maddesinde Cumhurbaşkanı'nın ve 106. maddesinde Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanların cezai sorumluluğu düzenlenmiştir. TBMM üyeleri, Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan olarak atanırsa üyelikleri sona erer. Benzer şekilde bir milletvekilinin Cumhurbaşkanı seçilmesi halinde de TBMM üyeliği sona erer. Bu durumda aynı kişinin hem yasama hem de yürütme organında görev alabilmesi mümkün değildir.

Başkanlık sistemlerinde bakanlar genellikle seçilmiş kişiler olmamakla birlikte Cumhurbaşkanı yardımcılarının seçimle göreve gelmesi yaygın bir uygulamadır.⁵⁵⁹ Aynı zamanda ABD tipi başkanlık sisteminde olduğu gibi diğer bazı başkanlık sistemlerinde Başkanın bakanlarını (sekreterlerini) atama yetkisini kullanırken Senatonun onayını alması gerekir. Başkan bakanları atarken yasama organı ile uzlaşım ve yasamanın tutumunu hesaba katmak zorunda kalmaktadır.⁵⁶⁰ Bu durum Meclisin yürütmeyi dengeleme ve denetlemesi açısından önemli olan bir uygulama olarak görülür.

Anayasanın 104. maddesinin birinci fıkrasına göre, “*Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Yürütme yetkisi Cumhurbaşkanındır*”. Anayasanın 106. maddesinin altıncı fıkrasına göre ise “*Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlar Cumhurbaşkanı'na karşı sorumludur*”. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yürütme yetkisini Cumhurbaşkanı tek başına kullanacaktır. Genel hüküm niteliğinde olan Anayasanın 104. maddesi Cumhurbaşkanı'nın görev ve yetkilerini düzenlemiştir. 2017 Anayasa değişikliğiyle 104. maddesindeki bazı görev ve yetkiler ilgili özel hükümlerde de yer almıştır.⁵⁶¹ Yapılan

⁵⁵⁸ Ayrıntılı bilgi için bkz: Eren, s. 532. Eren “Kişisel tarafsızlığı”, kamu görevi üstlenmiş Devlet Başkanının görevlerini yerine getirirken yetkilerini tarafsız bir şekilde kullanması şeklinde açıklamıştır.

⁵⁵⁹ Eren, s. 556.

⁵⁶⁰ Kemal Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, 2. Baskı, Bursa: Ekin Yay., 2018, s. 834.

⁵⁶¹ Genel Kurmay Başkanını atamak (m. 117), Milli güvenlik Kurulunu toplantıya çağırarak, Milli Güvenlik Kuruluna Başkanlık etmek (m. 118), Devlet Denetleme Kurulunun üyelerini ve Başkanını

değişikliklerle Cumhurbaşkanına eski görevlerinin yanına başkanlık sistemine geçişin doğal sonucu olarak yeni görevler de ilave edilmiştir. Bunlar şu şekilde sıralanabilir;

- Ülkenin iç ve dış siyaseti hakkında Meclise mesaj vermek (m. 104/1).
 - Cumhurbaşkanı yardımcılarını ile bakanları atamak ve görevlerine son vermek (m.104/8).
 - Üst kademe kamu yöneticilerini atamak, görevlerine son vermek ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlemek m. 104/9).
 - Milli güvenlik politikalarını belirlemek ve gerekli tedbirleri almak (m. 104/13).
 - Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarmak (m. 104/17).
- Cumhurbaşkanı kanunların uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarmak (104/18).

B. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yasama Organının Oluşumu ve İşleyişi

Anayasamıza göre Yasama yetkisi TBMM'nindir. Bu yetki devredilemez. Anayasanın 75. maddesinin birinci fıkrasına göre "*TBMM genel oyla seçilen altı yüz milletvekilinden oluşur.*" Yasama yetkisi Anayasanın 7. maddesine göre, Türk milleti adına Türkiye Millet Meclisidir. Anayasanın 87. maddesine göre TBMM'nin görev ve yetkileri kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; Bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek; para basılmasına ve savaş ilanına karar vermek; milletlerarası anlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, genel ve özel af ilanına karar vermektir. Aynı zamanda meclis araştırması, genel görüşme, meclis soruşturması ve yazılı soru yollarıyla yürütmeyi (Cumhurbaşkanını) denetleme yetkisini kullanır.

Atamak, Devlet Denetleme Kuruluna inceleme, araştırma ve denetleme yaptırmak (m. 108) örnek olarak gösterilebilir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin eşzamanlı olarak yapılması kuralı benimsenmiştir. 2017 Anayasa değişikliği ile birlikte TBMM'nin dört yıl olan seçim dönemi beş yıla çıkarılmıştır. Böylece Cumhurbaşkanı ile yasama döneminin görev süreleri eşitlenmiştir. ABD'de Başkanlık ve Kongre seçimlerinin ayrı zamanlarda yapılması kontrol ve denge mekanizmasında ABD sisteminin özüne işlemiş bir yeniden dengeleme tedbiridir.⁵⁶² Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi bu tedbirlere sahip değildir.

Anayasa'da gösterilen genel ilkeler doğrultusunda TBMM'nin iç işleyişini düzenleyen iç tüzük kurallarına göre parlamento çalışmalarını yürütür. Meclis'in kendi üyeleri arasından seçtiği Meclis Başkanı, dört Başkan vekili, yedi kâtip üye ve üç idari amir TBMM Başkanlık Divanını oluşturur. TBMM Başkanının Anayasa'nın ilgili maddelerinde ve TBMM İçtüzüğü'nün 14. maddesinde görevleri düzenlenmiştir.

Meclis grupları yoluyla siyasi partiler yasama faaliyetine katılırlar. Siyasi parti grupları, milletvekillerinden farklı ve öncelikli söz hakkına sahiptir. Siyasi partiler kanunu ve içtüzük ile siyasi parti meclis gruplarına çeşitli görevler verilmiştir.

TBMM Genel Kurulu'nun düzenleme yaptığı geniş alanda çalışmasını kolaylaştırmak ve doğru karar verilmesine yardımcı olmak için mecliste komisyonlar kurulmuştur. Komisyonlar Genel kurulun çalışmalarını hızlandırmak için kurulmuştur. Komisyonlar, bir konunun TBMM Genel Kurulu'na gelmeden önce görüşülüp olgunlaştırıldığı kurullardır.⁵⁶³ Milletvekilleri tarafından verilen kanun teklifleri, öncelikle ilgili olduğu ihtisas komisyonunda görüşülüp bir rapor hazırlanır ve Meclis Başkanlığına gönderilir. Meclis Başkanlığı raporları bastırıp milletvekillerine dağıtır.⁵⁶⁴ TBMM İç Tüzüğü'nün 20. maddesinde mecliste sürekli görev yapan ihtisas komisyonları düzenlenmiştir. TBMM ihtiyaç duyarsa yeni komisyonlar da kurabilir. Bütçe Komisyonu haricindeki diğer komisyonlar kanunla ve içtüzükte sayılmıştır.⁵⁶⁵

⁵⁶² Sartori, **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği: Yapılar Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine Bir İnceleme**, s.232.

⁵⁶³ Ergun Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, Ankara: Yetkin Yay., 2017, s. 293.

⁵⁶⁴ Şükrü Karatepe, **Türk Anayasa Hukuku**, Ankara: Savaş Yay., 2019, s. 244; Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 575.

⁵⁶⁵ TBMM İçtüzüğü 20. maddede komisyon adları yer almaktadır.

2017 Anayasa değişikliği sonrasında *Karatepe* mevcut komisyonların kanunların hükümet tarafından getirilen tasarılar yoluyla Meclise sunulmasının ağırlıkta olduğu parlamenter hükümet sisteminin ihtiyaçlarına yönelik olduğu gerekçesiyle cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin ihtiyacına göre yeni bir içtüzük hazırlanması gerektiğini ileri sürmüştür.⁵⁶⁶ Anayasanın 88. maddesinin birinci fıkrasına göre “kanun teklif etmeye milletvekilleri yetkilidir”.⁵⁶⁷ Sert erkler ayrılığını uygulayan ABD başkanlık sisteminde de sadece milletvekilleri kanun teklifi sunabilmektedir ve tekliflerin kanunlaşma sürecinde Kongrede komisyonların işlevleri fazladır.⁵⁶⁸ Kongrenin kanun teklif etme tekeline sahip olması yürütmenin dengelenmesi ve denetlenmesinde etkilidir. Ancak başkanlık sistemlerinde meclis komisyonlarının kanun hazırlanması sürecindeki rolünün fazla olması gerekir. Parlamenter sistemdeki gibi kanunların hazırlanmasında yürütmenin değil yasamanın etkin rol üstlenmesi beklenir.

Türkiye'nin yeni hükümet sistemine göre hazırlanacak içtüzükte, komisyonların sayısı, yapısı ve çalışma esasları değişeceği öngörüsü henüz gerçekleşmemiştir. 9.10.2018 tarihli ve 1200 numaralı parlamento kararıyla içtüzükte sadece 2017 yılında Anayasada yapılan kapsamlı değişiklikler ile içtüzük hükümlerinin uyumlaştırılması sağlanmıştır.⁵⁶⁹ Anayasanın üstünlüğü ve bağlayıcılığı ilkesi gereği yapılması zorunlu olan değişiklikler ile yetinilmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Meclisin işlerliğini artırmaya yönelik bir değişikliğin yapıldığı söylenemez. İçtüzük teklifinin 2, 4, 6 ve 27'nci maddeleri Anayasa değişikliğinin zorunlu kıldığı konular dışında olduğu için siyasi partiler arasındaki uzlaşma sonucunda metinden çıkartılmıştır. Bu maddelerin daha geniş katılımlı bir içtüzük değişikliği çalışmasında değerlendirileceği belirtilmiştir.⁵⁷⁰ Tekliften çıkartılan 6. maddede komisyonların fikirleri alınmak üzere kamu kurumlarından uzman personel ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları,

⁵⁶⁶ Karatepe, s. 246.

⁵⁶⁷ Milletvekilleri Bütçe kanununu teklif edemez, mecliste tekliflerin görüşülmesi ve kabul edilmesinde yetkilidir. Anayasanın 161. maddesinin üçüncü fıkrasına göre, Cumhurbaşkanı bütçe kanun teklifini, malî yılbaşından en az yetmişbeş gün önce, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunar.

⁵⁶⁸ Arslan, s. 177-178.

⁵⁶⁹ TBMM'nin 9.10.2018 tarihli ve 1200 numaralı TBMM İçtüzüğünde Değişiklik Yapılması Hakkındaki parlamento kararı için bkz: https://www.tbmm.gov.tr/tbmm_kararlari/karar1200.html , (E.T. 07.07.2019).

⁵⁷⁰ TBMM, 27. Yasama Dönemi, 2. Yasama Yılı, 4 Sıra sayılı, TBMM İçtüzüğünde Değişiklik Yapılmasına Dair İçtüzük Teklifi (2/772) ve Anayasa Komisyonu Raporu, <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem27/yil01/ss4.pdf> , (E.T. 07.07.2019), s. 16.

sivil toplum temsilcileri ve özel kişileri çağırabilmesi ve çağrılan kişilere söz verilebilmesi hususları düzenlenmiştir. Komisyonların çalışma esaslarına ilişkin yapılmış olan bu değişiklik teklifinin bu maddesinin kabul edilmiş olsaydı içtüzükte Meclisin işlerliğine katkı yapan bir değişiklik yapıldığı söylenebilirdi.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin ABD başkanlık sistemindekine benzer kontrol ve denge mekanizması oluşturulmamıştır. Ancak denge ve denetlemeyi sağlayacak bazı unsurlar mevcuttur. Aşağıdaki bölümde cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde denge ve denetimi sağlayan unsurlar üzerinde durulacaktır.

C. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Denge ve Denetimi Sağlayan Araçlar: Kontrol ve Denge Mekanizması

1. Meclisin Sahip Olduğu Araçlar

a. Bilgi Edinme ve Denetim Yetkisi

Anayasa'da Meclisin sahip olduğu meclis soruşturması, meclis araştırması, yazılı soru ve genel görüşme yapma yetkisine ilişkin düzenleme TBMM'nin bilgi edinme ve denetim yolları başlığı altındaki 98. maddede yapılmıştır. 98. maddede düzenlenen meclis soruşturması kapsamına Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğuna gidilmesini öngören soruşturma yetkisi alınmamıştır. Anayasanın 105. maddesinde düzenlenen TBMM'nin Cumhurbaşkanı hakkında bir suç işlediği iddiasıyla soruşturma yapma yetkisi de yasamanın yürütme üzerindeki denetimi sağlama yollarından biridir.

Özbudun'a göre yeni sistemde TBMM'nin elindeki denetim yolları (yazılı soru, meclis araştırması, genel görüşme) parlamenter sistemin terk edilmiş olması gereği gensoru yolunun kaldırılması ile etkin bir denetim sağlamayı mümkün kılacaktır.⁵⁷¹ Yazarın burada bu araçlarla yürütmenin siyasi sorumluluğuna gidilmesinin sonucu olarak bu yorumu yaptığı söylenebilir. Ancak yine de aşağıda da ele alınacağı üzere bu araçlarla da yürütme Meclis tarafından kısmı bir denetimin yapıldığı söylenebilir. Demokratik sistemden kaynaklanan denge ve denetim araçlarının

⁵⁷¹ Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, 2018, s.322.

etkinliği doğrultusunda yürütmenin Meclis aracılığıyla kamuoyu denetiminin mümkün kılınabileceği söylenebilir.

(1) Meclisin Soruşturma Yetkisi

Meclis, Cumhurbaşkanını (Ay. m. 105), Cumhurbaşkanı yardımcılarını, Bakanların (Ay. m. 106/6-7-8) cezai sorumluluğunu soruşturma yetkisine sahiptir. Meclis bu yetkiyi kullanarak Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanları suç teşkil edebilecek fiillerinden dolayı denetleyebilir.

Meclis, Cumhurbaşkanı hakkında “bir suç işlendiği iddiasıyla” ye tamsayısının salt çoğunluğunun vereceği kararla soruşturma açılabilir ve ye tamsayısının üçte ikisinin gizli oyuyla Yüce Divan’a sevk kararı alabilir. Görevle ilgili suçlarla şahsi suçlar arasında da ayırım yapılmamıştır. Cumhurbaşkanı’nın görevle ilgili suçlarından dolayı Yüce Divanda yargılanması doğaldır. Ancak şahsi suçlarından dolayı genel mahkemelerde yargılanmayıp Yüce Divanda yargılanması ve nitelikli çoğunluk kuralların burada da aynen geçerli olması doktrinde eleştirilmiştir.⁵⁷²

Meclis, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların “görevleri ile ilgili suç işledikleri iddiasıyla” ye tam sayısının salt çoğunluğunun vereceği önerge ile soruşturma açılabilir ve ye tam sayısının üçte ikisinin gizli oyuyla Yüce Divana sevk kararı alabilir. Görevleri ile ilgili olmayan suçlar bakımından ise yasama dokunulmazlığı hükümleri uygulanacaktır (Ay. m. 106/10).

Meclisin yüce divana sevk kararı Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların görevini sona erdirmediği için bu yetkinin siyasi fonksiyonun zayıf olduğu söylenebilir. Yüce divanda seçilmeye engel bir suçtan Cumhurbaşkanı (Ay. m. 105/5). Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan (Ay. m. 106/9) mahkm olursa görevi sona ereceği için ancak bu aşamada meclisin soruşturma yetkisinin bir siyasi fonksiyonu olduğu düşünülebilir.

⁵⁷² zbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, 2018, s. 310; Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 817; Eren, s. 549.

(2) Meclis Araştırması

Yasama organı bir konuda bilgi edinmek için inceleme yapmaya yetkilidir. Kendi içinden oluşturduğu bir komisyon, bu bilgi edinme ve denetim çalışmasını yapar.⁵⁷³ Siyasi parti grupları veya en az yirmi milletvekili bir önergeyle meclis araştırmasını açılmasını isteyebilir. Genel kurulda işaret oylaması ile meclis araştırmasının açılıp açılmayacağına karar verilir (TBMM İçtüzük m. 104). Meclis araştırmasının açılmasına karar verilmesi durumunda meclis araştırması komisyonu, meclise araştırma raporunu sunar. Genel kurulda bir genel görüşme açılır (TBMM İçtüzük m. 105). Meclis araştırması sonucunda yapılan genel görüşmede herhangi bir karar alınmaz. Araştırma, ilgili konu hakkında doğrudan yürütmeden bilgi alınması yerine Meclis kendi araştırmaları ile siyasetin kusurlu yanlarının ortaya koymayı amaçlar. Muhalefet araştırma önergesi kabul edilmezse verdiği önergeyi konu ederek kamuoyu oluşturmaya çalışabilir.⁵⁷⁴ Böylece meclis araştırması Meclisin yürütmeyi denetlemesi işlevine yardımcı olabilir. Aynı zamanda yapılan araştırmalar sonucunda yeni kanun yapma veya kanunlarda değişiklik yapma ihtiyacı tespiti yapılabilir. Meclis araştırmaları Meclisin kanun yapma görevine de yardımcı olur.⁵⁷⁵

(3) Yazılı Soru

Milletvekillerinin en geç on beş gün içinde cevaplanmak üzere Cumhurbaşkanı yardımcılara ve Bakanlara yazılı olarak soru sormaları yazılı soru olarak adlandırılmıştır. Yazılı soru ile kısa, gerekçesiz ve kişisel görüş ileri sürülemez ve özel yaşama ve kişiliğe ilişkin konuları içeremez (TBMM İçtüzük m. 96). Bu yol ile Meclis yürütmenin faaliyetleri hakkında bilgi alabilir. Yürütmenin kanunları uygularken Meclisin denetimi altında olduğunu hissettirmeyi amaçladığı söylenebilir. Yazılı soru önergelerinin cevaplandırılmaması durumunda herhangi bir yaptırım düzenlenmemiştir. Milletvekilleri, Cumhurbaşkanı yardımcılara ve bakanlara yönelttikleri soruları

⁵⁷³ TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı, **Yeni Sisteme Göre Yasama El Kitabı**, TBMM Basın, Yayın ve Halkla İlişkiler Başkanlığı Yay., 2018, https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/Yasama_El%20Kitabi.pdf , (E.T. 24.07.19), s. 102.

⁵⁷⁴ Eren, s. 507.

⁵⁷⁵ Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, 2017, s.322; Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 670.

kamuoyu ile paylaşıp verilen cevapları veya cevap verilmemesi hususunu gündeme getirip, bir kamuoyu oluşturabilir.⁵⁷⁶

Başkanlık sisteminin uygulandığı Şili, Arjantin, Kosta Rika, Kolombiya, Meksika ve Uruguay gibi ülkelerde Meclisin bir bakana soru sorması veya bir konuda bilgi istemesi ve bunları sözlü bir şekilde cevaplandırması yöntemi düzenlenmiştir.⁵⁷⁷ 2017 Anayasa değişiklikleri sırasında ise Meclisin bilgi edinme ve denetim yollarından biri olan sözlü soru hükümet sisteminde yapılacak olan değişikliğe uygun bir yol olmadığı gerekçesiyle değiştirilen maddede yer almamıştır.⁵⁷⁸ Özbudun sözlü soru yönteminin yazılı soru yönteminden daha etkili olduğu ileri sürülmektedir.⁵⁷⁹

(4) Genel Görüşme

Toplum ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren belirli bir konu TBMM Genel Kurulunda görüşülmesine genel görüşme denir(TBMM İçtüzük m. 101). Siyasi parti grupları ve en az yirmi milletvekili tarafından Meclis Başkanlığına sunulan yazılı önerge verilerek genel görüşme istenir. Genel görüşme açılıp açılmayacağına genel kurul basit çoğunlukla karar verir (TBMM İçtüzük m. 102). 2017 Anayasa değişikliği öncesinde Mecliste milletvekili olan bakanlar genel görüşme sırasında hükümet adına söz alabilmekteydi. O dönemde genel görüşmenin soru önergesi sahibi milletvekili ile soru yöneltilen bakan arasında bir diyalog niteliğinde olan sözlü sorudan çok daha etkin bir denetim aracı olduğu söylenmekteydi.⁵⁸⁰ Ancak yeni sistemde genel görüşme usulü başkanlık sistemine uyarlanmadığı için sözlü soru kadar da etkin olup olmadığı tartışılabilir. Mecliste genel görüşme sırasında yürütmeyi temsil edecek kimse yoktur. İçtüzükte yürütmenin temsili komisyon toplantılarında (TBMM İçtüzük m.30), bütçe sunuş konuşması, bütçe ve kesinhesap kanun tekliflerinin görüşüldüğü genel kurul oturumlarında ve Anayasanın 119. maddesindeki hallerde Meclis Başkanının daveti

⁵⁷⁶ Eren, s. 505.

⁵⁷⁷ Selin Esen, “2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi”, Sayı 4, Ankara Barosu Dergisi, 2016, s. 50.

⁵⁷⁸ TBMM, 26. Yasama Dönemi; 2. Yasama Yılı 447 Sıra Sayılı Anayasa Komisyonu Raporu, Anayasa Değişikliği Teklifinin 7. maddesinin gerekçesi için bkz: <http://anayasadegisikligi.barobirlik.org.tr/pdf/anayasadegisikligikanunteklifi.pdf> , (E.T. 10.07.2019), s. 12.

⁵⁷⁹ Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, 2018. s. 293; Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, 2019, s. 668; Esen, “2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi”, s. 50.

⁵⁸⁰ Ergun Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, 2017, s. 321.

üzerine katılımıyla (TBMM İçtüzük m. 62.) mümkün olmaktadır. Genel görüşme yönteminin etkinliğinin artırılabilmesi için genel görüşme sırasında yürütmenin temsili sağlanmasıdır.

Genel görüşme sonrasında oylama yapılmaz. Mecliste toplumu ve devleti ilgilendiren bir konu yürütme organı ile milletvekilleri arasında müzakere edilerek, toplumun bilgilendirilmesi ve kamuoyunun dikkatinin çekilmesi sağlanabilir.⁵⁸¹ Yani genel görüşme yöntemi toplumu ve milletvekillerini bilgilendirme ve müzakere amacına hizmet eder. Dolaylı olarak da bir şekilde kamuoyu tarafından yürütmenin denetimine aracılık ettiği söylenebilir.

b. Milletlerarası Andlaşmaların Onaylanmasının Uygun Bulunması

Anayasada andlaşma yapma yetkisine hangi organın veya kimin sahip olduğuna dair hüküm bulunmamaktadır. 1969 Viyana Andlaşmalar hukuku sözleşmesinin 7. maddesinde andlaşma yapma yetkisine yürütme organı veya onun yetkilendirdiği kişilerin sahip olduğu düzenlenmiştir. 15 Temmuz 2018 tarihli Resmî Gazetede yayınlanan 9 Numaralı Milletlerarası Andlaşmaların Onaylanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 1. maddesinde milletlerarası andlaşmaların parafe edilmesi, imzalanması, nota teatisine konu teşkil etmesi veya bu andlaşmalara katılma bildirileninin yapılması için atanacak temsilcileri ve bu temsilcilerin yetkilerinin Cumhurbaşkanı kararıyla belirleneceği düzenlenmiştir. Bu kararlar, Resmi Gazetede yayımlanmayacaktır.

Yürütme organı tarafından yapılan yani görüşülüp, metni kaleme alınıp altı imzalanan andlaşmaların bağlayıcı hale gelmesi için onaylanması gerekir. 1982 Anayasası andlaşmanın onaylanmasını yasama ve yürütme organları arasında paylaşırma usulünü tercih etmiştir.⁵⁸² 2017 Anayasa değişikliklerinde ilgili hükümde bir değişiklik yapılmamıştır. Anayasanın 87. maddesine göre TBMM milletlerarası andlaşmaların onaylanmasını uygun bulma ve Cumhurbaşkanı da Anayasanın 104. maddesine göre milletlerarası andlaşmaları onaylama ve yayınlama yetkisine sahiptir.

⁵⁸¹ Eren, s. 506.

⁵⁸² Hüseyin Pazarcı, **Uluslararası Hukuk Kurallarının Oluşturulması**, Ankara: Turhan Kitabevi, 2014, s. 60.

Bu durumda Cumhurbaşkanının onay yetkisini kullanabilmesi için kural olarak TBMM'nin onaylamayı uygun bulması gerekir. Meclisin milletlerarası andlaşmaları uygun bulma yetkisine ilişkin Anayasanın 90. maddesinin ikinci ve üçüncü fıkrasında yürütme organına önceden bir kanunla uygun bulma zorunluluğu olmaksızın milletlerarası andlaşmaları onaylama yetkisinin olduğu durumlar sayılmıştır.

TBMM İçtüzüğü'nün 90. maddesinde TBMM'nin onaylamayı bir kanunla uygun bulması gereken andlaşmalar Cumhurbaşkanı tarafından TBMM Başkanlığına genel gerekçeyle birlikte sunacağı düzenlenmiştir. Başkanlığın andlaşmaları gelen kağıtlar listesinde yayımlamasından sonra milletvekilleri tarafından andlaşmaların onaylanmasının uygun bulunduğuna dair kanun teklifi verilebilecektir.

Andlaşmaların yapılması safhasında yetkilerin tamamı yürütmededir. Andlaşmaların yapılması safhasında Meclisin yürütme organının denetlemesi mümkün değildir. Görüşme safhası gizli yürütülür. Diplomatik pazarlık söz konusu olduğu için Meclisin soru sorması ve bu sorulara yanıt verilmesi durumunda anlaşmanın tehlikeye düşme olasılığı vardır.⁵⁸³ Meclisin istemediği bir ülke ile uygun bulmadığı bir konuda anlaşma yapmak için görüşmelere başlayan yürütme organını Meclis ancak oldukça yüksek bir çoğunluk olan Meclisin beşte üç çoğunluğuyla Cumhurbaşkanı seçimlerinin yenilenmesi kararı olarak bir denetim yapabilir.

c. Bütçe Kanunu Onayı

Bütçe kanunu ile yürürlükteki kurallar çerçevesinde devlet gelirlerinin toplanması ve kamu harcamalarının yapılmasına izin verilir. Bütçe kanunu yürütme organının bu yetkiyi kullanabilmesinin şartını oluşturur. Şart işlem niteliğini taşıyan bu kanun ile yürütme belirli bir süre kamu harcamalarında buluma ve kamu gelirlerini toplama yetkisine sahip olur.⁵⁸⁴

ABD başkanlık sisteminden farklı olarak Türkiye'de bütçe kanun teklifini devlet başkanı sunar. Cumhurbaşkanı Anayasanın 161. maddesinin 3. fıkrasına göre "... *mali*

⁵⁸³ Kemal Gözler, "*Uluslararası Andlaşmaları Akdetme ve Onaylama Yetkisi*", Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Yıl: 56, Sayı: 2, <http://www.anayasa.gen.tr/andlasma.pdf>, (E. T. 22.07.19), s. 73.

⁵⁸⁴ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 2018, s. 222.

yılbaşından en az yetmişbeş gün önce TBMM'ye sunar". Anayasanın 87. maddesine göre Meclis bütçe ve kesinhesap kanun tekliflerinin görüşülmesi ve kabul edilmesinde yetkilidir. Meclis, kamusal hizmet ve faaliyetlerin çerçevesinin belirlenmesi ve bu hizmetlerin finansmanı için milli gelirden ne ölçüde bir payın ayrılacağı kararını toplum adına bütçe kanunu ile verir.⁵⁸⁵ Bütçe Komisyonu elli beş gün içerisinde bütçe teklifini görüşüp kabul edeceği metin genel kurulda görüşülüp mali yılbaşına kadar karara bağlanır.

ABD sisteminden farklı olan bir başka düzenleme de bütçe kanunun süresinde yürürlüğe konulamaması durumunda geçici bütçe kanununun çıkarılacak olması, geçici bütçe kanununun da çıkarılmaması halinde yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesinin yeniden değerlendirilmesine göre artırılarak uygulanacak olmasıdır (Ay. m. 161/4.). Bu hüküm eleştiriye açıktır. Türkiye'de yürütme organının Meclisin bütçeyi onaylamaması durumunda meclisle uzlaşmayı zorlayacak bir mekanizma yoktur.

Bütçenin kabulü ve denetimi bütün yasama Meclislerinin en önemli ve eski yetkilerinden biridir. Bu durumda TBMM'nin bütçenin kabulü ve denetimi bakımından işlevinin etkisizleştirildiği söylenebilir.⁵⁸⁶

Bütçenin Meclis tarafından zamanında kabul edilmemesi veya reddedilmesi durumunda yürütme vergi toplayıp ve harcama yapamayacağı için yürütmenin eli kolu bağlanır. Yürütme Politikalarını uygulayamayacağı, belirli kamu hizmetlerini sürdüremeyeceği için siyasi kriz meydana gelir.⁵⁸⁷ Ancak bu durumun hem parlamenter sistemlerde hem de başkanlık sistemlerinde de meydana gelme olasılığı vardır.⁵⁸⁸ Başkanlık sistemlerinde bu tarz krizlerin yaşanmasının önüne geçebilmek için Meclisin

⁵⁸⁵ Aydın ve Çaşkurlu, s. 248.

⁵⁸⁶ Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, 2018, s. 23; Esen, "2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi", s. 58; Sevtap Yokuş, "Türkiye'de 2017 Anayasa Değişiklikleri ve Çözüm Süreci", <http://www.democraticprogress.org/wp-content/uploads/2017/04/Sevtap-Yokus-TURKIYEDE-2017-ANAYASA-DEGISIKLIKLERI-VE-COZUM-SURECI.pdf>, (E.T. 07.07.2019), s. 23.

⁵⁸⁷ Yüksel, "6771 Sayılı Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanundaki Denge-Denetim Mekanizmalarına İlişkin Genel Değerlendirme", s. 1051. Doktrinde bütçenin kabulünde başkanın devre dışı olması nedeniyle bütçesiz kalma durumu Amerikan sisteminin en önemli zaaflarından biri olduğu ve Türk sisteminin bu zaafi bütçenin kabul edilmemesi durumunda önceki yılın bütçesini belli bir artışla uygulanacağı hususu düzenlenerek bu zafiyeti ortadan kaldırdığı ileri sürülmüştür. Bu hususta bkz: Atar, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 177.

⁵⁸⁸ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 684.

elinden bütçe onayı yetkisini almak yerine yürütmenin yasama ile iş birliğini güçlendirecek düzenlemeler yapılabilir.⁵⁸⁹ Siyasi krizin meydana gelmesini önlemek adına başkanlık sistemlerinde yasama organının yürütme organına karşı sahip olduğu bir denge ve denetim aracı olan bütçe yetkisini almak ağır bir önlemdir.

2. Cumhurbaşkanının Sahip Olduğu Araçlar

a. Kanunları Veto Yetkisi

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde ABD başkanlık sistemine benzer şekilde kural olarak kanun teklif etme yetkisi yasama Meclisi üyelerine aittir. Buna karşılık olarak devlet başkanının kanunu veto yetkisi tanınmıştır. Devlet başkanının Veto yetkisine sahip olması Yasama ve yürütme arasında denge ve denetimi sağlayıcı bir araç olarak değerlendirilmektedir.⁵⁹⁰ 2017 Anayasa değişiklikleri ile Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilen kanun, Meclis üye tam sayısının salt çoğunluğu ile kabul edilmesi ile kanunlaşabilecektir (Ay. m. 89). Cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisi “zorlaştırıcı veto” olarak nitelendirilebilir.⁵⁹¹ Cumhurbaşkanının kısmen uygun bulmadığı kanunları geri gönderme yetkisi cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde de muhafaza edilmiştir (Ay. m. 89/2).

b. Üst Derecedeki Kamu Görevlilerinin Atama Yetkisi

Anayasanın 104. maddesinin 9. fıkrasına göre, Cumhurbaşkanı üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunlarına atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler. 104. maddenin sekizinci fıkrasına göre üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esaslar Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir. 10 Temmuz 2018 tarihli Resmî Gazetede yayınlanan 3 Numaralı Üst Kademe Yöneticilerinin İle Kamu Kurum Ve

⁵⁸⁹ Başkancı sistemlerde, sistemin işlerliğini sağlamanın yolunun parlamentodaki partiler ile Başkanın uzlaşmasını sağlamaktan geçtiği anlaşılmıştır. Başkan ve partiler arasındaki uzlaşma aracı olarak da koalisyon kurumuna yönelmeler görülmüştür. Anayurt ve Ekinci, s. 251.

⁵⁹⁰ Yüksel, “6771 Sayılı Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanundaki Denge-Denetim Mekanizmalarına İlişkin Genel Değerlendirme”, s. 1054.

⁵⁹¹ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 659.; Yokuş, “Türkiye’de 2017 Anayasa Değişiklikleri ve Çözüm Süreci”, s. 22.

Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmiştir.

ABD başkanlık sisteminde Başkan Senatonun üçte ikisinin onayını almadan yüksek düzeyde federal görevlileri atayamamaktadır.⁵⁹² Senatonun Başkanın atmaları üzerinde bir denetim yetkisi vardır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde TBMM'ye üst derece kamu görevlerinin atanması konusunda denetim yetkisi tanınmamıştır.

c. Yüksek Mahkeme Yargıçlarını Atama Yetkisi

Türkiye'de alt derece mahkeme hakimlerinin seçim ve atanmalarının yapılması için Hakimler ve Savcılar Kurulu oluşturulmuştur. Yargı yetkisinin kullanımında nihai karar mercii olan yüksek mahkeme üyelerinin atanmasında Cumhurbaşkanı, TBMM ve Yargı organları rol oynar.

Cumhurbaşkanı Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve Cumhuriyet Başsavcısı vekilini, Yargıtay genel kurulunun kendi üyeleri arasından gizli oyla belirleyeceği beşer aday arasından dört yıl için seçer. Yargıtay üyeleri de Hakimler Savcılar Kurulu tarafından seçilir (Ay. m. 154). Danıştay üyelerinin dörtte üçü HSK, dörtte biri Cumhurbaşkanı tarafından seçilir (Ay. m. 155). Anayasa Mahkemesinin Anayasa'nın 146. maddesine göre TBMM'nin seçeceği üç üye ve Cumhurbaşkanının kendisine gösterilen adaylar arasından seçeceği sekiz üye ve doğrudan atayacağı dört üyeden oluşmak üzere onbir asıl dört yedek toplam on beş üyesi vardır.

2017 Anayasa değişiklikleri ile yetkili, sorumlu ve partili bir Cumhurbaşkanını olduğu cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmiştir. Ancak yüksek mahkeme üyelerinin seçim usulünde bir değişikliğe gidilmemiştir. Bunun yerine Hakimler Savcılar Yüksek⁵⁹³ Kurulunun yapısında bir değişikliğe gidilmiştir. Değişiklikten önce Adalet Bakanı HSYK'nın Başkanı ve Adalet Bakanı Müsteşarı Kurulun tabii üyesiydi. Cumhurbaşkanı dört, Yargıtay üç asıl üç yedek, Danıştay iki asıl iki yedek, Türkiye Adalet Akademisi bir asıl bir yedek, adli yargı hâkim ve savcılarını yedi asıl dört yedek,

⁵⁹² ABD Ay., 2. madde, 2/2-c.1 Bölüm.

⁵⁹³ 2017 Anayasa değişikliği ile Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun adında yer alan "yüksek" ifadesi çıkarılmıştır.

idari yargı hâkim ve savcılarını üç asıl iki yedek üye seçiyordu. Toplamda kurulun yirmi iki asıl ve on iki yedek üyesi vardı.

Anayasa değişikliği sonrasında da HSK'nın başkanı Adalet Bakanındır. Adalet Bakanlığı Müsteşarı kurulun tabii üyesidir.⁵⁹⁴ HSK'nın üçü adli yargı hâkim ve savcılarını arasından biri idari yargı hakim ve savcılarını arasından olmak üzere kendi atadığı Adalet bakanı ve Adalet bakanı müsteşarı ile birlikte altı üyesini Cumhurbaşkanı, üçü Yargıtay, biri Danıştay ve üçü hukuk alanındaki öğretim üyeleri ve avukatlar üzerinden olmak üzere yedi üyesini nitelikli çoğunlukla TBMM belirlemektedir. Venedik komisyonu Türkiye'de yapılan 2017 Anayasa değişikliği raporunda yapılan bu değişikliği eleştirmiştir. Raporda başkanlık sistemlerinde güçlü ve bağımsız bir yargı organının yürütme ve yasama kuvvetleri arasındaki uyumsuzlukları çözmek bakımından zorunlu olduğu üzerinde durulmuştur. Komisyona göre; *“TBMM tarafından kabul edilen değişikliklerde Türk yargı organının zayıflatıldığı görülmüştür. HSK 13 üyesinin 6'sı tarafsız bir güç olmayan Cumhurbaşkanı ve 7 üyesi de üzerinde Cumhurbaşkanının etki sahibi olduğu ve seçimlerin birlikte yapılmasının sonucu çok büyük olasılıkla Cumhurbaşkanı ile aynı siyasal görüşü temsil edecek TBMM tarafından seçilen bir yapıya düşeceği gerekçesiyle eleştirilmiştir. Kurulun, hakim ve savcılarının atanmaları terfileri, nakilleri, disiplin işlemleri ve görevden çıkarılmaları konularında sahip olduğu önemli fonksiyonları nedeniyle Cumhurbaşkanının kurul üzerindeki kontrolünün yargının tümüne yaygınlaşacaktır. Cumhurbaşkanının artan bu kontrolü dolaylı olarak Anayasa Mahkemesi üzerindeki kontrolünü de arttıracaktır.”*⁵⁹⁵

2017 Anayasa değişikliklerinde hükümet sistemi değişikliğine gidilip yüksek mahkemelere atanacak üyelerin atama usulünde değişikliğe gidilmeyip HSK'nın oluşumunda değişikliğe gidilmesi eleştiriye açıktır. Başkanlık sistemlerinde genellikle Başkanın yapmış olduğu yüksek mahkeme üyelerinin atamaları, yasama meclislerinin

⁵⁹⁴ Her ne kadar Anayasa'da Adalet bakanı müsteşarı şeklinde düzenlenmiş olsa da yeni sistemde müsteşarlık kurumu kaldırıldığından Adalet Bakanı yardımcılardan biri kurulun tabii üyesi olarak görev yapmaktadır.

⁵⁹⁵ **Venedik Komisyonu Raporu**, Türkiye'de yapılan 2017 anayasa değişikliğine ilişkin görüş için bkz: Venice Commission, **“Turkey: Opinion on the Amendments to the Constitution”**, 10-11 March 2017, Opinion No. 857/2017, CDL AD (2017) 005, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad\(2017\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad(2017)005-e), (E.T. 14.07.19), par. 128.

onayına sunulur. Yüksek yargıya ilişkin seçim ve atamalar yasama, yürütme ve yargı organları arasında paylaştırılmasıyla erkler ayrılığı ilkesi gereğince denge ve denetim işlevi görülmesi amaçlanır.⁵⁹⁶ Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Cumhurbaşkanının yüksek yargı organlarına yapacağı atamaların TBMM onayına sunulmadığı için yüksek yargı organlarına üye atanması usulü denge ve denetim işlevi görmemektedir.

d. Cumhurbaşkanının Kararname Çıkarma Yetkisi

Bir hükümet sisteminin işleyebilmesi için hizmet verimliliği ve izleyeceği politikanın yansımaları olan kurumsal revizyonu yapabilme, gerekli teşkilatı oluşturma, personelini belirleme yetkilerine sahip olması gerekir. Yürütme bu yetkisini kararname çıkararak kullanabilir. Meşruiyetini doğrudan halktan alan ve yürütme yetkisinin tek sahibi olan Cumhurbaşkanının da bu yetkiye sahip olması doğaldır.⁵⁹⁷

1982 Anayasası Cumhurbaşkanına yürütme yetkisine ilişkin konularda kararname çıkarma yetkisi vermiştir (Ay. m. 104.) ilgili maddede yetkinin sınırlarını Anayasa ve kanun alanı ile sınırlamaktadır. Sınırlama şöyledir;

- Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez.
- Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz.
- Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz.
- Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır.
- Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir.

⁵⁹⁶ Eren, s. 617.

⁵⁹⁷ Haluk Alkan, **Kurumsal Yaklaşım Işığında Yeni Siyasetin Analizi; Cumhurbaşkanlığı Sistemi**, Ankara: Liberte Yay., 2018, s. 40.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş ile birlikte yürütme yetkisine tek başına sahip olan Cumhurbaşkanına doğrudan doğruya Anayasayla -TBMM tarafından kanuni yetkilendirmeye ihtiyaç olmadan- verilen asli düzenleme yapma yetkisi Cumhurbaşkanlığı kararnamesi yetkisi verilerek büyük ölçüde genişletilmiştir.⁵⁹⁸ Anayasada genel düzenleme olan 104. maddenin yanında Cumhurbaşkanlığı kararnamesine ilişkin özel düzenlemeler de yer almaktadır. Örneğin; “*bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir*” şeklinde hükme yer verilmiştir (Ay. m. 106/son). Anayasada “...düzenlenir” şeklindeki bu hükme ayrıca yer verilmesi bu konularda kanunla bir düzenleme yapmaya engel olup olmadığı doktrinde tartışmalara neden olmuştur.⁵⁹⁹ *Gözler* münhasır bir Cumhurbaşkanlığı kararnameleri alanı oluşturulduğunu ve bunun idarenin kanuniliği ilkesinin bir istisnasını oluşturduğunu ileri sürmüştür.⁶⁰⁰ *Özbudun*’a göre münhasır bir alanın kabul edilmesi durumunda “yasama yetkisinin genelliği” ilkesine aykırılık olacaktır ve Anayasa metninde açıklık olmadığı için uyumsuzluk meydana geldiğinde bu husus Anayasa Mahkemesinin kararıyla açıklığa kavuşturulacaktır.⁶⁰¹ Doktrinde münhasır bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesi alanının olmadığını ileri süren yazarlar oldukça fazladır.⁶⁰² Üçüncü bir görüş olarak; *Sezer*’in doktrindeki münhasır alan olarak görülen

⁵⁹⁸ Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, 2018, s. 249; 2017 Değişiklikleri öncesinde “*Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*” nin düzenleme alanı oldukça dardı. (Anayasa’nın Eski 107. maddesi; “Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilat ve çalışma esasları, personel atama işlemleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir.”)

⁵⁹⁹ Anayasanın bu hükmünün yanında, Devlet Denetleme Kuruluna ilişkin m. 108/son; Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğine ilişkin m. 118/6; Üst kademe kamu yöneticilerine ilişkin m. 104/9 hükümleri için de doktrinde aynı tartışma yapılmıştır.

⁶⁰⁰ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 865; Kemal Gözler, **Türkiye’nin Yönetim Yapısı**, Bursa: Ekin Yay., 2019, s. 21. Doktrinde Münhasır Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi alanı olduğunu iddia eden görüşler için bkz: Atar, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 279; Hasan Tunç, **Türk Anayasa Hukuku**, Ankara: Gazi Kitapevi, 2018, s. 234.

⁶⁰¹ Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, 2018, s. 249.

⁶⁰² Münhasır Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi alanı olmadığını ileri süren görüşler için bkz. M. Artuk Ardıçoğlu, “*Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*”, Ankara Barosu Dergisi, Sayı 3, Ankara, 2017, s. 37-38; İba, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 245-246; Yasin Söyler, **Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi**, İstanbul: Seçkin Yay., 2018, s. 121; Oya Boyar, “*Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve Executive Orders: Karşılaştırmalı Gözlemler*”, Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyum Bildiri Kitabı, Marmara Üniversitesi Yay., s. 26; Şirin, s. 207.

hususların öncelikli düzenleme alanı şeklinde kabul eden görüşü sayılabilir.⁶⁰³ Burada tüm görüşlere yer vermek çalışmanın kapsamı dışında kalacağı için ayrıntıya girilmemiştir.

Yürütme organına olağanüstü hallerde, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda ve olağanüstü hal süresince kararname yetkisi tanınır. Bu kararnameler genelde kanun hükmündedir. Ay. m. 119/6'da Cumhurbaşkanına Olağanüstü hallerde Olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda kararname çıkarma yetkisi verilmiştir. Bu kararnameler kanun hükmündedir ve bu kararnamelerle kanunla düzenlenen konularda Anayasadaki sınırlar içerisinde düzenleme yapılabilir.

Erkler ayrılığı ilkesinin zedelenmemesi için başkanlık sisteminin mantığı gereği kararname yetkisinin sınırı iyi çizilmelidir ve yürütme alanında kalması gerekir. Kararname çıkarma yetkisi Anayasal rejimin temel amaçlarına karşı bir işlev görüp anti demokratik yönelimlerin aracına dönüşmemesi için mümkün olduğunca dar yorumlanması Anayasacılığın amaçları doğrultusunda bir gerekliliktir.⁶⁰⁴ Denge ve denetim mekanizmalarının işlemediği başkanlık sistemlerinde Başkanların sahip olduğu kararname çıkarma yetkisi yürütmenin politikalarda etkinliğinin artması dengenin yasama organı lehine bozulmasına neden olabilmektedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde denge ve denetim işlevini yerine getirecek araçların kısıtlı olması nedeniyle Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin Anayasa hükümleri dar yorumlanarak yargı eliyle bir denge kurulabilir.

e. Cumhurbaşkanının Meclise Mesaj Verme Yetkisi

2017 Anayasa değişiklikleri ülkenin iç ve dış siyaseti hakkında Cumhurbaşkanının Meclise mesaj verme yetkisi getirilmiştir. (Ay. m. 104/4) Meclise yasa tasarısı sunma yetkisi bulunmayan Cumhurbaşkanı mesaj yetkisini kullanarak izleyeceği iç ve dış politikalar hakkında TBMM'yi bilgilendirebilecek ve bu çerçevede ihtiyaç duyduğu yasal düzenlemeleri ana çerçevesiyle sunabilecek ve Meclis tarafından

⁶⁰³ Abdullah Sezer, “*Normlar Hiyerarşisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri (Çok Boyutlu Normlar Piramidi Yaklaşımı)*”, Anayasa Yargısı Dergisi, Sayı 16, 2019, <https://www.anayasa.gov.tr/media/6185/anayasa-yargisi-36-1.pdf>, (E.T. 13.10.2019), s. 376.

⁶⁰⁴ Şirin, s. 164-165.

çıkarılmasını istediği kanunları belirtebilecektir.⁶⁰⁵ Meclis faaliyetleri sırasında Cumhurbaşkanının mesajı doğrultusunda müzakere ortamları oluşturulabilir. İzlenecek politikalar hakkında Meclis ve Cumhurbaşkanı arasında uzlaşma zemininin oluşturulmasında işlevsel bir rol oynaması beklenir.⁶⁰⁶ Ancak bu işlev ancak Yürütmenin yasama karşısında güçlü yetkilere sahip olmadığı denge ve denetimin mümkün olduğu bir sistemde gerçekleşebilir.

Anayasamızda mesajın TBMM'ye yazılı mı yoksa sözlü yolla mı iletileceği düzenlenmemiştir. Aynı zamanda hangi aralıklarla ve kaç defa verilebileceği konusu da belirsizdir. Cumhurbaşkanı gerekli görürse yasama yılının ilk günü TBMM'de açılış konuşması yapabilecektir. (Ay. m. 104/3) Bu yetkinin de aslında Meclise mesaj verme işlevini gördüğü söylenebilir.

II. Türkiye'de Bütçe Hakkının Tarihsel Gelişimi Ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Bütçe Hakkının Etkililiğinin Değerlendirilmesi

A. Türk Parlamento Hukukunda Bütçe Hakkının Tarihsel Gelişimi

Osmanlı devletinde 1839 Gülhane Hatt-ı Hümayunu'nun ilanına kadar bütçeye ilişkin düzenleme yoktur. Osmanlı devletinin tüm organlarında görülen çöküntü tehlikesini önlemek amacı ile devletin hukuki ve siyasi alanlarında esaslı değişiklikler yapılmıştır. Mutlakiyetin doğurduğu keyfilik yerine batı demokrasilerindeki ilkelere uyan ve bireylere bazı haklar tanıyan yeni bir düzen kurulması amacıyla Mustafa Reşit Paşanın girişimi ve çabasıyla Tanzimat-ı Hayriye adıyla anılan Gülhane Hatt-ı Hümayunu⁶⁰⁷ 3 Kasım 1839 yılında ilan edilmiştir.⁶⁰⁸

1839 Hatt-ı Hümayunun'da "bütçe" kavramı yer almamıştır. Sadece Devletin savunma ve diğer hizmetlerinin yapılması için gerekli giderlerin önceden kanunla belirlenmesi ve sınırlandırılmasına işaret edilmiştir.⁶⁰⁹ Hatt-ı Hümayun'da devlet gelir

⁶⁰⁵ Alkan, s. 70.

⁶⁰⁶ Alkan, s. 71.

⁶⁰⁷ 1839 Gülhane Hatt-ı Hümayunu için bkz. Şeref Gözübüyük – Suna Kili, **Türk Anayasa Metinleri 1839-1980**, 2. Baskı, Ankara: A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yay., 1982, <https://www.tbmm.gov.tr/kultursanat/yayinlar/yayin001.htm> , (E.T. 10.11.2019), s. 11-13.

⁶⁰⁸ Sayar, s. 45.

⁶⁰⁹ Gözübüyük ve Kili, s. 12.

ve giderlerinin nasıl düzenleneceği ve uygulanacağı ile ilgili net ve ayrıntılı bir düzenleme yer almamıştır. Bu ihtiyaç doğrultusunda 1855 yılında devlet bütçesinin düzenlenmesi ve uygulanmasına ilişkin “Hazine-i Celilenin Muvazene Defterinin Sureti Tanzimine Dair Nizamname” yayınlanmıştır.⁶¹⁰ Bu Nizamnamede, hazırlanacak olan Muvazene Defterinin halkın temsilcilerinden oluşan Meclisin onayına sunulması usulüne ilişkin düzenleme yoktur. Bütçeye ilişkin tüm yetkiler padişahın elindedir.

II. Abdülmecit döneminde 18 Şubat 1855 tarihinde Islahat Hatt-ı Hümayunu⁶¹¹ ile ikinci bir ferman ilan edilmiştir. Bu ıslahat fermanı ile ıslahatların gerçekleştirilmesi için ihtiyaç duyulan tedbirleri almak amaçlanmıştır. Bu doğrultuda öncesinde Müslim ve Gayri Müslim halkın eşitliği konusunda yaşanan sorunların çözülmesi amacıyla adil vergi konulması ve gelirlerin paylaşılmasının da adil olması amaçlanmıştır.⁶¹²

1874 yılında çıkarılan nizamname ile bütçe uygulama sonuçlarının Divan-ı Muhasebat (Sayıştay) tarafından denetleneceği hükme bağlanmıştır. Aynı zamanda kesin hesabın hazırlanması usulüne de yer verilmiştir.⁶¹³

1876 yılında Kanun-i Esasinin⁶¹⁴ ilanı ile kısmen de olsa “bütçe hakkı” yetkisi Meclis-i Umumiye Meclisi ve Ayan Meclisinden kurulu olan Meclisi Umumiye verilmiştir. Anayasada bütçe hakkına ilişkin başlıca maddeler şunlardır;

- “Kanuna dayanmadan kimseden vergi resim adı altında para tahsil edilemez” (m. 25),
- “Devletin bütçesi, devletin tahmini gösteren bir kanundur (m. 97)”,
- “Bu kanun hükmü bir seneye mahsustur” (m. 102),
- “Bütçe kanunu Meclis-i Umumide madde madde incelenir ve kabul edilir” (m. 98),
- “Kesinhesap kanun tasarısı dört sene sonra Meclise sunulur” (m. 104).

⁶¹⁰ Mutluer, Öner ve Kesik, s. 53. Osmanlı Döneminde yayınlanan ilk bütçeler için bkz: Abdüllatif Şener, Osmanlı Maliyesinin Şeffaflaşması Yayınlanan İlk Bütçeler, İstanbul: Kapı Yay., 2008.

⁶¹¹ 1856 Islahat Hatt-ı Hümayunu için bkz. Gözübüyük ve Kili, s. 14-18.

⁶¹² Sayar, s. 49.

⁶¹³ Mutluer, Öner ve Kesik, s. 53.

⁶¹⁴ 1876 Kanun-i Esasinin ilk metni için bkz. Gözübüyük ve Kili, s. 27-42.

Kanun-i Esasi'nin 102. maddesine göre Hükümet tarafından sunulacak bütçenin Mebusan Meclisi tarafından kabul edilmemesi durumunda padişah Meclisi feshedebilecek ve eski bütçesini bir yıl daha uygulayabilecektir. Bu yüzden "bütçe hakkı" yetkisinin tamamen halkın temsilcilerinden oluşmuş Meclise verildiği söylenemez. Ancak yine de Kanun-i Esasi ile bütçe hakkının kısmen ilk defa millete tanındığı söylenebilir.⁶¹⁵

Meb'usan Meclisi 1877-1878 Osmanlı-Rus Savaşının (93 Harbi) iyi yönetilmediği gerekçesiyle asker (Paşa) ve sivil yetkilileri hatta pasif davrandığı iddiasıyla *II. Abdülhamit*'i dahi eleştirmiştir. Savaş sorumlularının yargılanması için Divan-ı Harb'in kurulmasını sağlamıştır.⁶¹⁶ Maliye Nezaretinin çalışmalarını kapsayan bir gensoru dahi verilmiştir. Gensorda devletin harcamalarına ilişkin ayrıntılı sorular sorulmuştur.⁶¹⁷ *II. Abdülhamit* Meclis-i Mebusan'ın eleştirici ve denetleyici tutumundan tedirgin olmuştur. Bu dönemde 1893 Rus harbinin doğurduğu kargaşa ortamından yararlanarak Padişah Mebusan Meclisinin tatiline karar vermiş ve bir daha toplantıya çağırılmamıştır.⁶¹⁸ Meşrutî idareden tekrar mutlakiyet idaresine dönmüş ve Anayasa fiilen askıya alınarak tüm yetkiler Padişahın elinde toplanmıştır. Otuz üç yıllık *II. Abdülhamid* saltanatı boyunca vergi ve bütçe hakları padişahın kendisi tarafından kullanılmıştır.⁶¹⁹

Tarihte 1908 devrimi olarak adlandırılan halk hareketleri Abdülhamit'in istibdat rejiminin baskısı, bölgesel yöneticilerin keyfiliği, topraksızlık, ezici vergiler ve kitle eylemlerinin körüklenmesi ile ortaya çıkmıştır. Bu olaylar Anadolu'nun ve Rumeli'nin birçok yerinde meydana gelmiştir.⁶²⁰ İttihat ve Terakkinin Manastırda hürriyeti ilan ettiği gün olan 23 Temmuz 1908'de *Abdülhamit* de Kanuni Esasiyi yeniden yürürlüğe

⁶¹⁵ Sayar, s. 54.

⁶¹⁶ Bülent Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, 30. Baskı, İstanbul: YKY Yay., 2017, s. 158.

⁶¹⁷ İhsan Güneş, **Türk Parlamento Tarihi, Meşrutiyete Geçiş Süreci: 1. ve 2. Meşrutiyet-** 1. Cilt, TBMM Vakfı Yay. No. 14, 1996, s. 109.

⁶¹⁸ Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, s. 160-161.

⁶¹⁹ Sayar, s. 55.

⁶²⁰ Tanör, **Osmanlı- Türk Anayasal Gelişmeleri**, s. 175.

koyma manasına gelen Meclis-i Vükela mazbatasını onaylayıp Meşrutiyeti ilan etmiştir.⁶²¹

31 Mart vak'asından sonra, İkinci Abdülhamid tahttan indirilmiştir. Beşinci Mehmet (Reşad) tahta çıkarılmıştır. 8 Ağustos 1909 tarihli Yasa ile Kanun-i Esasi'nin 21. maddesi değiştirilmiş bir madde kaldırılmış ve üç madde eklenmiştir. Yapılan değişikliklerle Padişah kendisine verilen bütün yetkileri ancak sadrazam ve ilgili bakanın imzası ile kullanabilecektir. Parlamenter sistemdeki gibi Bakanlar Kurulu padişaha karşı değil Meclise karşı sorumludur.⁶²² Bu durumda bütçenin kabul edilmemesi durumunda Padişah doğrudan Meclisin feshine karar veremeyecektir. Bütçe hakkına ilişkin iyileştirmeler yapıldığı söylenebilir.

Beşinci Mehmet Reşat (1909-1918) döneminde ittihatçılar yönetimi ele almıştır. Mebusan ve Ayan Meclisleri toplanıp 1909 yılı bütçesini görüşmüş ve onaylamıştır. Türkiye'de modern anlamda Meclis tarafından onaylanıp, sonrasında uygulanan ilk bütçe 1909 yılına ait bütçedir.⁶²³

Devlet bütçesinin uygulanmasını düzenlemek amacıyla 1910 yılında Muhasebe-i Umumiye kanunu kabul edilmiştir. Böylece Devlet gelir ve giderlerine hakim olan kanuni esaslar sürekli bir bütçe düzenininin kurulmasını sağlamıştır.⁶²⁴

1918 yılında Mehmet Reşad'ın ölümüyle *VI. Mehmet (Vahidettin)* tahta çıkmıştır. 1918-1922 yıllarına rastlayan kurtuluş savaşı ve işgal zamanında İstanbul'daki Meb'usan ve Ayan Meclisleri dağıtılmıştır. İdari ve mali işler yabancıların kontrolüne girmiş ve devlet bütçeleri düzenlenip ilan edilememiştir.⁶²⁵

1919 yılında kurtuluş savaşı hazırlıkları başlamış ve 23 Nisan 1920'de Büyük Millet Meclisi Ankara'da kurulmuştur. Büyük Millet Meclisi hükümeti adını taşıyan yeni yapı milli egemenlik ilkesine dayanarak oluşturulmuştur. Büyük Millet Meclisi, 11

⁶²¹ Tanör, **Osmanlı- Türk Anayasal Gelişmeleri**, s. 176.

⁶²² Tanör, **Osmanlı- Türk Anayasal Gelişmeleri**, 193.

⁶²³ Bedi N. Feyzioğlu, "**Modern Anayasalarda Bütçe Hakkı**", İ.Ü. İktisat Fakültesi Maliye Araştırmaları Merkezi Konferansları, 29. Seri, 1983-1984, s. 7.

⁶²⁴ Hüseyin Güçlü Çiçek ve Süleyman Dikmen, "**Osmanlı Devleti'nde Bütçenin ve Bütçe Hakkının Tarihsel Gelişimi**", Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi, Cilt 11, Sayı 2, 2015, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/528498>, (E.T. 10.11.2019), s. 95.

⁶²⁵ Sayar, s. 58.

Eylül 1920 tarihinde kabul edilen “Altı Aylık Muvakkat Bütçe Kanunu” ile Büyük Millet Meclisinin hükümeti 1920 yılı Mayıs ayı başından Ekim ayının bitimine kadar devlet gelirlerinin hangi usule göre harcanacağı ve toplanacağını düzelemiştir. Bu kanun TBMM hükümetinin ilk bütçe kanunudur. Bu kanunla Düyunu Umumiye ve Reji İdarelerinin gelirlerine el konulmuştur.⁶²⁶

20 Ocak 1921 tarihinde Teşkilat-ı Esasiye Kanunu⁶²⁷ ilan edilmiştir. 1921 Anayasası bütçe hakkına ve bütçeyle ilgili ayrıntılı düzenleme yapmamıştır. Teşkilat-ı Esasiye Kanununun genel hükümleri olan 7. ve 11. maddelerine göre; kanunların konulması ve kaldırılması yetkisi TBMM’ye aittir. Bu durumda bütçenin onaylanması işlemi de bir kanun olduğu için bütçe kanununu çıkarma yetkisi de TBMM’ye aittir. 1921 Anayasası yürürlükteyken 1876 Kanun-i Esasinin Teşkilat-ı Esasi ile çelişmeyen maddeleri de, gerekli görüldüğü sürece, TBMM Hükümeti tarafından uygulanmıştır.⁶²⁸ Bu durumda Kanuni Esasinin bütçeye ilişkin bazı hükümlerinin de parlamenterler tarafından dikkate alındığı söylenebilir.

Milli Mücadele döneminde Meclis 5 Ağustos 1921 tarihli 144 Sayılı Kanunla Mustafa Kemal Paşaya Başkomutanlık yetkisi vermiştir. Bu kanunun verdiği yetkiye dayanarak Mustafa Kemal Paşa Milli Mücadelenin mali kaynağını oluşturan Tekalifi Milliye Emirlerini çıkarmıştır. Meclis 1921 yılının bütçe kanununu süresinde çıkaramamıştır. Bu dönemde devletin gelirleri Tekalifi Milliye Emirlerine göre toplanmıştır.⁶²⁹

1876 Anayasası ile uygulanması öngörülen Devletin bir yıl içindeki gelir ve giderlerini gösteren bütçe uygulaması mill mücadele döneminde Meclis ve Hükümetler tarafından önem verilerek uygulanmaya çalışılsa da gerçekleştirmek mümkün

⁶²⁶ Fahri Çoker, **Türk Parlamento Tarihi Milli Mücadele ve TBMM 1. Dönem (1919-1923)**, 1. Cilt, Türk Parlamento Tarihi Araştırma Grubu, Ankara: Türkiye Büyük Millet Meclisi Vakfı Yay. No 4, 1994, s. 615-616.

⁶²⁷ Gözübüyük ve Kili, s. 91-93.

⁶²⁸ Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, s. 267.

⁶²⁹ Çoker, s. 619. Tekalif-i Milliye Emirleri hakkında ayrıntılı bilgi için bkz: Serpil Sürmeli, **Milli Mücadele’de Tekalif-i Milliye Emirleri**, Ankara: Atatürk Araştırma Merkezi, 1998.

olmamıştır. Ancak bu dönemde çıkarılan Avans kanunları ile Meclisin denetim yetkisini yerine getirdiği söylenebilir.⁶³⁰

1922 yılında saltanat kaldırılmış ve 29 Ekim 1923 tarihinde yapılan Anayasa değişiklikleriyle Cumhuriyet ilan edilmiştir. Cumhuriyet dönemindeki Bütçe hakkına ilişkin ilk Anayasal düzenlemeler 1924 Anayasasında⁶³¹ yer almıştır. 1924 Anayasasında Bütçenin hazırlamasından denetimine kadar uygulanacak hükümler 95 ve 101. maddeler arasında düzenlenmiştir. 1924 Anayasası, gelirlerin toplanması ve harcamaların yapılmasına TBMM'nin bir kanunla izin vermesi ve bütçenin yıllık olması usulünü benimsemiştir. Aynı zamanda her yılın kesin hasap kanun tasarısının TBMM'ye sunulacağı düzenlenmiştir. Dolayısıyla Bütçe hakkının 1924 Anayasasında kabul edildiği görülmektedir.

1910 yılında çıkarılan Muhasebe-i Umumiye Kanununun bazı değişiklik yapılarak 1927 yılında aynı adla 1050 Sayılı Kanun devlet bütçe ve muhasebesini düzenlenmiştir. Bu kanun 2005 yılında 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol kanunu yürürlüğe girene kadar uygulanmıştır.⁶³²

Tanzimat döneminde doğan bütçe fikri Meşrutiyet döneminde kanuni esaslara bağlanmıştır. Düzenli ve sürekli bir şekilde uygulama olanağı ise ancak Cumhuriyet döneminde olmuştur.

B. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Bütçe Süreci

1. Bütçe Kanun Teklifi ve Bütçe Kanununun Onaylanması

Merkezi yönetimdeki kamu idarelerinin gelir ve gider tahminleri Merkezi yönetim bütçe⁶³³ kanununda gösterilir. Merkezi Bütçe Kanunu kamu idarelerinin gelir ve gider tahminlerinin uygulanmasına ve yürütülmesine yetki ve izni verir. Merkezi yönetim bütçe kanunu ilgili mali yılı ve izleyen iki yılın gelir ve gider tahminleri içerir.

⁶³⁰ Çoker, s. 629.

⁶³¹ Gözübüyük ve Kili, s. 109-131.

⁶³² Mutluer, Öner ve Kesik, s. 57.

⁶³³ Merkezi yönetim bütçesi 5018 Sayılı Kanuna ekli (I) sayılı cetveldeki Genel Bütçeli, (II) sayılı cetveldeki Özel Bütçeli ve (III) sayılı cetvellerdeki Düzenleyici ve Denetleyici idarelerin bütçelerinden oluşur.

Cumhurbaşkanı merkezi yönetimi bütçe kanun teklifini hazırlar. Teklifin hazırlanması aşamasında kamu idareleri arasındaki koordinasyon Cumhurbaşkanlığı tarafından sağlanır. Cumhurbaşkanı en geç Eylül ayının ilk haftasının sonuna kadar Orta Vadeli Programını Resmi Gazetede yayımlar. Orta vadeli programla uyumlu gelecek üç yıla ilişkin gelir ve gider tahminlerini de içeren orta vadeli mali plan, en geç Eylül ayının on beşine kadar Resmi Gazetede yayımlanır. Orta vadeli program ve orta vadeli mali plan, Strateji ve Bütçe Başkanlığı ve Hazine ve Maliye Bakanlığı ile birlikte hazırlanır.⁶³⁴

Cumhurbaşkanlığı kamu idarelerinin bütçe tekliflerini ve yatırım programlarını hazırlama süreçlerini yönlendirmek amacıyla Bütçe Çağrısını en geç eylül ayının onbeşine kadar Resmi Gazetede yayımlar. Bütçe Çağrısının ekinde “Bütçe Hazırlama ile Yatırım Genelgesi” ve eki “Yatırım Programı Hazırlama Rehberi” yer alır (5018 Sayılı Kanun m. 15/8).

Kamu idareleri bütçe gelir ve gider tekliflerini gerekçeli olarak hazırlayıp en geç Eylül ayının sonuna kadar Cumhurbaşkanlığına gönderir. Cumhurbaşkanlığınca kamu idareleri yetkilileri ile gider ve gelir teklifleri hakkında görüşmeler yapılabilir (5018 Sayılı Kanun m. 17/3-4).

Hazine ve Maliye Bakanlığı ve Strateji ve Bütçe Başkanlığı bütçe hazırlık çalışmalarını koordine içinde yürütür ve merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçe hazırlık çalışmaları sırasında uyacakları teknik ilke, esas ve usulleri tespit eder. Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığının hazırladığı bütçe teklifi taslağı ile kamu idarelerinin bütçe tekliflerini dikkate alarak merkezi yönetim bütçe kanun teklifi taslağını oluşturur (13 Numaralı CBK m. 2).

Cumhurbaşkanı Merkezi yönetim bütçe kanun teklifini Mali yılbaşından⁶³⁵ en az yetmiş beş gün öncesinde TBMM’ye sunar. Merkezi yönetim bütçe kanun teklifi ile

⁶³⁴ 13 Numaralı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 2. maddesi ve 1 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 217. maddelerinde düzenlenmiştir.

⁶³⁵ 5018 Sayılı Kanunun 3. maddesine göre Mali yıl, takvim yılını ifade eder. 13 Numaralı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 2. maddesi ve 1 Numaralı

birlikte orta vadeli mali planı da içeren bütçe gerekçesi, yıllık ekonomik rapor, kamu borç yönetimi raporu, mahalli idareler ve sosyal güvenlik kurumlarının bütçe tahminleri de TBMM'ye sunulur.⁶³⁶

TBMM Başkanlık Kurulu tarafından bütçe kanun teklifi “Plan ve Bütçe Komisyonu”na havale edilir. Komisyon elli beş gün içinde bütçe teklifini inceler ve raporunu hazırlar. Komisyon raporları Milletvekillerine dağıtılır (TBMM İçtüzük m. 42.). Sonrasında TBMM Genel kurulunda görüşmeler başlar.

TBMM içtüzüğünün 20. maddesinde TBMM komisyonları arasında Plan ve Bütçe Komisyonu sayılmıştır. Danışma Kurulunun teklifiyle Plan ve Bütçe Komisyonunun üye sayısı Genel Kurul tarafından belirlenir. 2018 yılından itibaren Plan ve Bütçe Komisyonunun üye sayısı otuz kişidir.⁶³⁷ 2019 yılında TBMM İçtüzüğünde yapılan değişiklikle Plan ve Bütçe Komisyonu üyelerinin diğer komisyonlarda görev almasının önünün açıldığı gerekçesiyle İçtüzüğün 21. maddesindeki Plan ve Bütçe Komisyonunu üyeliğine seçilen milletvekillerinin diğer Meclis komisyonlarında görev alma yasakları kaldırılmıştır.⁶³⁸

Bütçe ve kesinhesap kanun teklifleri Genel Kurulda görüşülmeden önce Yürütme adına Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bir bakan bütçenin sunuş konuşmasını yapar. Yürütme adına Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar bütçe ve kesinhesap kanun tekliflerinin görüşüldüğü Genel Kurul oturumlarına katılıp görüş bildirebilirler (TBMM İçtüzük m. 62.). Bütçenin sunuşundan sonra siyasi parti grupları adına ikişer milletvekili bütçenin tümü üzerine konuşur. Bütçenin maddelerine geçilmesi kabul edildikten sonra tekliflerin 1. ve 2. maddeleri okunarak kamu kurum ve kuruluşların

Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 217. maddelerinde düzenlenmiştir.

⁶³⁶ 5018 Sayılı Kanunu 18. maddesinde merkezi yönetim bütçesine eklenecek belgelerin tamamı sayılmıştır.

⁶³⁷ 2017 Anayasa değişiklikleri öncesinde Anayasanın 162. maddesinde Bütçe Komisyonunun kırk üyeden oluşacağı ve iktidar grubu veya gruplarına en az yirmi beş üye verilmek şartıyla, siyasi parti gruplarının ve bağımsızların oranına göre temsil edileceği düzenlenmiştir. Bkz: <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709-20160520.pdf>, (E.T. 27.12.2019), s. 171.

⁶³⁸ (K.T. 09.10.2018, Karar Numarası 1200) TBMM İçtüzüğünde Değişiklik Yapılmasına Dair Karar 16 Ekim 2018 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Belirtilen Değişiklik kararın 3. maddesindedir. Değişiklik Gerekçesi için bkz. TBMM İçtüzüğünde Değişiklik Yapılmasına Dair İçtüzük Teklifi(2/772) ve Anayasa Komisyonu Raporu, <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem27/yil01/ss4.pdf>, (12.11.2019).

gelir ve gider cetvelleri turlar halinde toplu olarak görüşülür ve oylanır. Bütçe üzerine yapılan son konuşmalardan sonra değişiklik teklifleri açık oya sunulur.⁶³⁹

TBMM Cumhurbaşkanının bütçesi üzerinde değişiklik yapabilir. Anayasa Değişiklik tekliflerinin cari yıl bütçesinde ödenek artışı içeren değişiklik teklifleri ile cari yıl ve onu izleyen yılların bütçelerine mali yük getirmesi durumunda belirtilen giderlerin hangi mali kaynak ile karşılanacağını gösterilmesi gerektiği düzenlemiştir (Ay. m. 161/8).

TBMM üyeleri, Genel Kurulda kamu idaresinin bütçesi görüşülürken gider arttırıcı veya gelir azaltıcı önerilerde bulunmamak kaydıyla ayrı ayrı her kamu idaresinin bütçesi hakkında düşüncelerini açıklar (Ay. m. 161/5). Kamu idare bütçeleri hakkında değişiklik önerileri Genel Kurulda üzerinde görüşme yapılmadan okunur oylanır (Ay. m. 161/6). Gerekirse Sayıştay Başkanı veya yetkilendirdiği daire başkanı ya da üye TBMM'de açıklama yapabilir (TBMM İçtüzük m. 62/4). Cumhurbaşkanının Bütçe kanununu veto etme yetkisi yoktur (Ay. m. 89).

Mali yılbaşından önce merkezi yönetim bütçe kanunu Resmi Gazetede yayımlanır. Eğer bütçe kanun teklifi bu süre içerisinde yürürlüğe giremezse geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe kanunu çıkarılmazsa, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılına ait bütçe yeniden değerlendirilme oranında arttırılıp uygulanır (Ay. m. 161).

2. Bütçenin Uygulanması Süreci

Bütçelerin uygulama esasları 5018 Sayılı Kanunun 20. ve 30. maddeleri arasında düzenlenmiştir. Ayrıntılı harcama ve finansman programlarının hazırlanmasına, vize edilmesine, uygulanmasına ve uygulamanın izlenmesine dair usul ve esaslar Cumhurbaşkanı tarafından belirlenir (m. 20). Harcama yetkilileri bütçe ile ödenek verilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisidir. Ancak teşkilat yapısı ve personel durumu gibi nedenlerle kanunda belirtilen kişiler harcama yetkilisi olarak belirlenebilir

⁶³⁹ TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı, **Yeni Sisteme Göre Yasama El Kitabı**, s. 89. 5018 Sayılı Kanunun 19. maddesindeki bütçeden ödenek alan her bir kamu kurumunun ödeneklerinin TBMM Genel Kurulunda, bölümler halinde tek tek görüşüleceğine ilişkin hüküm 703 sayılı KHK ile kaldırılmıştır.

(m. 31). Üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkilileri hesap verme sorumluluğu çerçevesinde her yıl faaliyet raporu hazırlar.⁶⁴⁰ Hazırlanan bu raporlar esas alınarak idarenin faaliyet raporları düzenlenip kamuoyuna açıklanır. Aynı zamanda sosyal güvenlik kurumları ve merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri idare faaliyet raporlarını Sayıştaya ve Cumhurbaşkanlığına gönderir (m. 41/1). Cumhurbaşkanlığı gönderilen faaliyet sonuçları, Cumhurbaşkanlığının genel faaliyet raporunda gösterilir. Cumhurbaşkanlığı genel faaliyet raporu kamuoyuna açıklanır ve bir örneği Sayıştaya gönderilir (m. 41/3).

Cari yıl bütçesindeki ödenek artışını öngören kanun tekliflerinde cari ve devamındaki yılların bütçelerine mali yük getirmemelidir. Öngörülen giderleri karşılayan mali kaynakların da gösterilmesi gerekir (Ay. m.161/8.) Bu şartlarda cari yıl bütçesinde değişiklik yapılabilir ancak bu yetki Milletvekillerine verilmiştir.

TBMM bütçe uygulamalarını geleneksel denetim araçları ile denetleyebilir. Bu denetim araçları; yazılı soru, meclis araştırması, meclis soruşturması, genel görüşme olarak sayılabilir. Ancak denetimin etkililiğini arttırmak için TBMM’de sırf bütçenin gözetimi ve denetimi ile ilgilenen bir komisyon oluşturulmamıştır.

Anayasa Merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ve Sosyal güvenlik kurumlarının gelir ve giderleri ile mallarının denetlenmesi görevini Sayıştay’a vermiştir. Sayıştay denetim sonucunda sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlar (Ay. m. 160). Sayıştay görevlerini yerine getirirken işlevsel ve kurumsal olarak bağımsızdır (6085 Sayılı Kanun, m.3). Sayıştay Başkanı ve Sayıştay üyeleri Sayıştay kanununda belirtilen usul ve esaslara göre TBMM tarafından seçilir. Sayıştay Başkanının görev süresi beş yıldır (6085 Sayılı Kanun, m. 13). Sayıştay üyeleri dört yıllığına daire başkanlığına seçilebilecektir. Ancak üyeliğe ilişkin görev süresi kanunda sınırlandırılmamıştır (6085 Sayılı Kanun, m. 14).

Sayıştay aynı zamanda kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini de yapar. Sayıştayın kamu idareleri ve görevlileriyle doğrudan

⁶⁴⁰ 5018 Sayılı Kanun m. 49’a göre kamu idarelerinde uygulanacak olan muhasebe ve raporlama standartları Hazine ve Maliye Bakanlığı bünyesindeki Devlet Muhasebesi Standartları kurulu tarafından belirlenir.

yazışma, gerekli gördüğü belge, defter ve kayıtları göndereceği mensupları aracılığıyla görme ve mallar hariç dilediği yere getirtmeye, sözlü bilgi almak üzere her derece ve sınıftan ilgili memurları çağırma ve kamu idarelerinden temsilci talep etme yetkileri vardır. Sayıştay kanununda bu yetkilerinin yanında denetimine giren işlemler hakkında birçok yetki Sayıştaya verilmiştir (6085 Sayılı Sayıştay Kanunu m. 6).

3. Bütçe Kanununun Uygulanma Sonrası Denetimi

Sayıştay kamu idareleri tarafından kendisine gönderilen raporları dış denetim sonuçlarını dikkate alarak görüşlerini rapor şeklinde TBMM'ye sunar. TBMM bu raporlar ve değerlendirmeler çerçevesinde kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluklarını görüşür. Bu görüşmelere ilgili üst yönetici veya görevlendireceği yardımcısının ilgili bakanlar katılması zorunludur (5018 Sayılı Kanun m. 41/4). Sayıştay kanununun geçici 1. maddesi Sayıştay raporlarının denetim sonuçlarının Mecliste görüşülme usul ve esaslarının TBMM İçtüzüğünde belirtileceğini düzenlemiştir.⁶⁴¹ Ancak kanunun yürürlüğe girmesinden bu yana geçen sekiz yıl içerisinde TBMM İçtüzüğünde Sayıştay raporlarının denetimine ilişkin bir düzenleme yapılmamıştır. TBMM'de sadece Sayıştayın kamu iktisadi teşebbüslerinin denetimi sonucunda düzenlediği Kamu İşletmeleri Raporu özel olarak KİT Komisyonunda görüşülür.⁶⁴² Bu rapor haricinde Sayıştayın diğer raporları, Bütçe kanunu görüşmeleri sırasında, ilgili kurumun bütçesi ve kesin hesabı ile birlikte görüşülmektedir.

⁶⁴¹ Sayıştay Kanununa ilişkin komisyon görüşmeleri sonucu kabul edilen metinde Geçici 1. maddede TBMM İçtüzüğünde gerekli değişiklikler yapıncaya kadar Sayıştay'ın bu kanun uyarınca hazırlayacağı raporların Plan ve Bütçe Komisyonu bünyesinde oluşturulacak Kamu Hesapları Alt Komisyonunda görüşüleceği düzenlenmiştir. Kamu hesapları Alt komisyonunun çalışma esasları, görev ve yetkileri ile ilgili ayrıntılı düzenlemeler yapılmıştır. Sayıştay kanununun komisyon raporları için bkz: **TBMM 23. Dönem, 4. Yasama Yılı, 2/594 sayılı komisyon raporları**, <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem23/yil01/ss510.pdf> , E.T. 30.11.2019; 6085 Sayılı Sayıştay Kanununun Genel Kurul görüşmeleri sırasında "TBMM'nin iç işleyişinin içtüzükle düzenlenmesi gerektiği" gerekçesi ile Geçici 1. madde " *Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulan Sayıştay raporlarının ve bu Kanunun 79 uncu maddesi uyarınca hazırlanan denetim sonuçlarının Mecliste görüşülme esas ve usulleri Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünde belirtilir*" şeklinde kabul edilmiştir. Bu gerekçeyi ileri sürerken TBMM'ye verilen 107 Sıra Sayılı İçtüzük değişikliği teklifinin kabulünün beklenmesi gerektiği ileri sürülmüştür. 6085 Sayılı Sayıştay Kanununun görüşüldüğü 14 Ekim 2010 tarihli **TBMM Genel Kurul 7. Birleşim Tutanağı** için bkz. <https://www.sayistay.gov.tr/tr/?p=2&CategoryId=92> , (E.T.30.11.2019).

⁶⁴² Mehmet Aksoy, Bülent Geçgel ve Yusuf Öz, **Sayıştay Hesap Yargısı**, Ankara: Sayıştay Başkanlığı Yay., 2018, s. 16.

Kesinhesap kanun teklifi Hazine ve Maliye bakanlığınca muhasebe kayıtlarını dikkate alınarak hazırlanır. Kesinhesap kanun teklifi izleyen mali yılın haziran ayı sonuna kadar Cumhurbaşkanı tarafından sunulur. Cumhurbaşkanı Kesinhesap kanun taslağının bir örneğini de Sayıştay'a da gönderilir (5018 Sayılı Kanun m. 42/2). TBMM, kesinhesap kanunuyla merkezi yönetim bütçe kanununun uygulama sonuçlarını onama yetkisini kullanır (5018 Sayılı Kanun m. 42/1). Sayıştay, kesinhesap kanun teklifinin verilmesinden başlayarak en az 75 gün içinde merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri için düzenleyeceği genel uygunluk bildirimini⁶⁴³ Meclise sunar (Ay. m. 162/9). Meclis Kesinhesap kanunu teklifini, yeni mali yıl Bütçe kanunu teklifiyle birlikte görüşür ve karara bağlar (Ay. m. 161/11).

C. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Bütçe Hakkının Denge ve Denetimdeki Etkililiği Açısından Değerlendirilmesi

1. Bütçe Hakkının Bütçenin Onaylanma Sürecindeki Etkililiğinin Değerlendirilmesi

Türkiye'de TBMM, Cumhurbaşkanının Bütçe kanun teklifini onaylamayabilir. Ancak bu onaylamama durumu başkanlık sistemindeki gibi yürütmeyi frenleyici bir etki göstermez. Anayasanın 161. Maddesinin dördüncü fıkrasına göre TBMM'nin bütçeyi onaylamaması durumunda, Meclisin geçici bütçe çıkarılacağı, geçici bütçenin de çıkarılmaması durumunda Cumhurbaşkanının bir önceki yılın bütçesini yeniden değerlendirme oranında arttırarak kullanabilecektir. Bu düzenleme 2017 yılında yapılan anayasa değişikliği ile getirilmiştir. Anayasa değişikliği teklifinin gerekçesinde, yapılan bu değişikliğin erkler ayrılığı ilkesinin korunması ve yürütmeye istikrarın devamı için yapıldığı iddia edilmektedir. Aynı zamanda Bütçenin süresinde yasalaşmaması durumunda yaşanabilecek sistem tikanıklıklarını önlemesi bakımından bu düzenleme dengeleyici bir işlev göreceği de gerekçede yer almıştır.⁶⁴⁴ Ancak yapılan bu değişiklikle bütçe kanununun onaylanmamasının yürütmeyi frenleyici etkisi azaltılmıştır.

⁶⁴³ 5018 Sayılı Kanun m. 43/2; Genel uygunluk bildirimi; dış denetim raporları, idare faaliyet raporları ve genel faaliyet raporu dikkate alınarak hazırlanır.

⁶⁴⁴ TBMM Yasama Yılı 2-Yasama Dönemi 26, 244 Sıra Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi (2/1504) ve Anayasa Komisyonu Raporu,

Bir yandan da bütçenin onaylanmaması durumunda önceki bütçenin uygulamaya konulması durumu ABD başkanlık sistemindeki bütçenin onaylanmaması durumunda ortaya çıkan hükümetin kapatılması sonucu oluşan krizin akılcı bir çözümü olarak düşünülmektedir.⁶⁴⁵ Türkiye’de yürütmenin bütçesinin onaylanmaması sonucu kamu kurumlarının çalışmaması ve gelirlerini kamu kurumundan sağlayan vatandaşların maddi zorluk yaşamalarına neden olacaktır. Kamu kurumlarında işlem yaptırmak isteyen vatandaşlar da zor durumda kalabilecektir.⁶⁴⁶ Bu durum göz önüne alındığında bütçenin onaylanmaması sistemin işleyişinde büyük sorunlara neden olacağı düşünülebilir. Ancak bu sorunu aşmanın tek yolu bütçenin frenleyici özelliğini göz ardı etmek olmamalıdır. Bütçenin hem frenleyici etkisini koruyacak hem de sistemin tıkanıklığını gidermeyi sağlayacak ara bir mekanizma kurma yoluna yoluna gidilmesinin daha ölçülü bir tedbir olabileceği düşünülebilir.

Doktrinde de bütçenin süresinde kabul edilmemesinin sistem krizine dönüşebileceği ve 2017 Anayasa değişiklikleri ile getirilen düzenlemenin bu sorunu çözmeye elverişli olduğunu ileri süren görüşler vardır.⁶⁴⁷ Bu görüşte olan *Yüksel*, ABD’de bütçenin kabul edilmemesi durumunda neden sistem krizlerinin çıkmadığını şöyle açıklamaktadır;

*“ABD’de bütçenin kabul edilmemesi belirli kamusal hizmetlerin yerine getirilmemesi şeklide geçici hükümet kapanmalarına neden olur. Bu süreçte Kongrede Temel konularda yaklaşık olarak aynı eğilimde olan iki partinin varlığı Başkanın farklı grupların desteğini almaya yönelik davranmaya yöneltir. Siyasi kültürün ve yapının etkisi ile ABD’de sistem krizleri ortaya çıkmaz.”*⁶⁴⁸

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, Cumhurbaşkanının partisi ile TBMM’de çoğunluğu sağlayan partinin aynı olmasını kolaylaştıran Anayasal ve yasal düzenlemelerin varlığı da aslında Cumhurbaşkanının bütçesinin onaylanmaması gibi bir durumun ortaya çıkmasına müsaade etmeye elverişli değildir.

<http://anayasadegisikligi.barobirlik.org.tr/pdf/anayasadegisikligikanunteklifi.pdf> , (E.T. 17.11.2019), s. 14-15.

⁶⁴⁵ Tögel, s. 117.

⁶⁴⁶ Tögel, s. 118.

⁶⁴⁷ Tunç, s. 262; Atar, s. 265; Tögel, s. 117.

⁶⁴⁸ Yüksel, “*6771 Sayılı Kanundaki ...*”, s. 1051-1052.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, Cumhurbaşkanının partisi ile ilişkisinin kesilmesi zorunlu değildir. Cumhurbaşkanı bir partinin genel başkanı dahi olabilmektedir. Cumhurbaşkanının bir partinin genel başkanı olması durumunda Cumhurbaşkanı partisi üzerinde etkin olabilecektir. Bunun nedeni olarak, Türkiye’de parti içi demokrasinin olmamasından kaynaklanan parti içinde liderlerin güçlü kılınması görülebilir. Güçlü olan parti lideri tek başına milletvekili adaylarını belirleyebilmektedir.⁶⁴⁹

Yasama ve yürütmenin aynı anda seçime gitmesi Cumhurbaşkanının partisinin Mecliste çoğunluğu alan bir parti olma olasılığını artırır. Aynı zamanda 7102 Sayılı Kanunla yapılan değişiklik sonucu siyasi partiler başka partilerle ittifak yaparak seçime gidebilecektir. Cumhurbaşkanının partisi eğer ittifak yaparak seçime girmişse yüksek olasılıkla partisi Mecliste çoğunluğu oluşturacaktır. Seçim sonrasında yapılan ittifakın devam etmesi durumunda Cumhurbaşkanının partisi aracılığı ile politikalarının uygulamasını sağlayabilecek kanunları Meclisten geçirme konusunda zorluk yaşama olasılığı düşüktür. Cumhurbaşkanı kendisini destekleyen çoğunluğu TBMM’de sağlamışsa bütçe kanun teklifinin kabul edilmesi muhtemel olacaktır.

Mecliste çoğunluğun desteğini sağlayamayan Cumhurbaşkanı, bütçesinden taviz vermeyi göze almış bir Cumhurbaşkanı olarak görülebilir. Bu durumda Cumhurbaşkanın, Meclisin onayını gerektirmeyen eski bütçeyle devam etme tercihi yerine, Mecliste bulunan çoğunlukla uzlaşmanın yollarını arayıp bütçe kanunun çıkmasını sağlamayı tercih etmesi gerekebilir. Ancak bu durumda Bütçenin onaylanıp onaylanmaması yasamanın yürütmeyi dengelemesi ve denetlemesinde işlev üstlenebilme ihtimali vardır.

Alkan eserinde Meclisin Cumhurbaşkanının bütçeyi onaylamaması durumunda önceki yılın bütçesinin uygulanması durumunda Cumhurbaşkanının yeni politikaların bütçesinin sağlanamayacağı için bu konuda yasamanın denetim yetkisi olduğunu ileri sürmektedir. *Alkan* aynı zamanda Cumhurbaşkanı yeni politikalar konusundaki mali

⁶⁴⁹ Sevtap Yokuş, “*Türkiye’de Siyasal Süreçlerin Anayasal Düzleme Yansımaları*”, Democratic Progress Institute, 2018, <https://www.democraticprogress.org/wp-content/uploads/2018/04/TURKIYEDE-SIYASAL-SURECLERIN-ANAYASAL-DUZLEME-YANSIMALARI.pdf>, (E.T. 12.10.2019), s. 8.

taleplerinde Meclisi ikna etmesi gerektiğini söylemiştir.⁶⁵⁰ Bu durum süreklilik arzederse Cumhurbaşkanı ve Meclis uzlaşmazsa Cumhurbaşkanı ve Meclisin seçimlerini eşzamanlı olarak seçimlerinin yenilenmesi yoluna gidilerek Meclisin yeni politikalar üzerindeki denetimi de ortadan kalmış olacaktır. Meclis ve Cumhurbaşkanının uzlaşma sağlamasını zorlayacak durum ortadan kalktığı için bütçenin frenleyici etkisi bu durumda da azalacaktır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Sistem tıkanıklıklarının çözülmesi gerekçesi ile başkanlık sistemindeki kontrol ve denge mekanizmalarından biri olan yasamanın bütçeyi onaylamaması sonucu yasama ve yürütmenin uzlaşmaya zorlanması hususu düzenlenmemiştir. 2017 Anayasa değişikliği ile TBMM'nin Bütçe Kanunu onaylamaması durumunda yürütmenin önceki senenin bütçesini uygulamaya koyabilmesinin yolu açılmıştır. Bu düzenleme bütçe hakkının Türkiye'de denge ve denetimdeki etkililiğini azaltır niteliktedir.

Anayasa Cumhurbaşkanı bütçe kanun teklifini sunduktan sonra Meclise, bütçe kanun teklifini görüşmek için yetmiş beş gün vermiştir. Bu süre OECD'nin verileri doğrultusunda bütçenin yasama tarafından tartışılması, gözden geçirilmesi, değişiklik önerilerini hazırlaması ve bütçeyi onaylaması için öngördüğü asgari üç aylık sürenin altındadır.⁶⁵¹ OECD'ye göre yasama erkinin Bütçe tekliflerini incelemek için zamanı sınırlı olması yasamanın mali denetim fonksiyonunun etkinliğini azaltır.⁶⁵² OECD verilerine göre TBMM'nin bütçe kanun tasarısını incelemesi için sahip olduğu 75 günlük sürenin az olduğu söylenebilir. TBMM'nin bu dezavantajlı durumunun ortadan kaldırılabilmesi için bütçe kanunu görüşebilmesi için TBMM'ye üç aydan daha fazla süre verilmesi gerekir.

TBMM'de bütçe görüşülmesi sürecini Plan ve Bütçe Komisyonu yürütür. Plan ve Bütçe Komisyonu elli beş gün içerisinde bütçeyi görüşür. Bütçe Komisyonu hakkında içtüzükte veya herhangi bir kanunda özel düzenleme yapılmamıştır. Bütçe Komisyonunun işleyişine ve oluşumuna ilişkin hususlar içtüzükte düzenlenen genel düzenlemeye göredir. Bütçe Komisyonunun bütçe kanunu ve kesinhesap kanunu

⁶⁵⁰ Alkan, s. 107-108.

⁶⁵¹ OECD, "*Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries*", s. 91.

⁶⁵² Posner and Park, s. 11.

tasarılarını görüşmenin yanısıra kalkınma planları, teşkilat kurulmasına ilişkin kanun teklifleri ve ödenek kanun tekliflerinin görüşülmesi gibi birçok görevi vardır.⁶⁵³ Bu yüzden Bütçe Komisyonunun iş yükünün fazla olduğu söylenebilir. Plan ve Bütçe Komisyonun bu iş yükünü azaltacak düzenlemelere gidilerek bütçe sürecinde etkinliği artırılabilir. Bu konuda yapılabilecek değişiklikler hakkında önerilere bir alt başlıkta yer verilmiştir.

Anayasa'nın 161. maddesine göre bütçe kanun teklifinde gelir arttırıcı ve azaltıcı değişiklikler sadece komisyon görüşmeleri sırasında değişiklik yapılabilecektir. Bütçe kanun teklifinin genel kurulda görüşülmesi sırasında ise gelir arttırıcı ve azaltıcı olmayan değişiklikler yapılabilecektir. 2019 yılı bütçe görüşmeleri sırasında yirmi adet değişiklik önergesi sunulmuştur. Bunlardan iki tanesi kabul edilmiştir.⁶⁵⁴ Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Cumhurbaşkanın yasama çoğunlununun desteğini sağlaması kolaylaştırıldığı için Meclisin bütçe kanun teklifinde değişikliğe gidebilmesi çok mümkün görülmemektedir.

TBMM'de yasamanın bütçe görüşmeleri sırasında destek alacağı uzmanlaşmış bağımsız bir bütçe araştırma birimi oluşturulmamıştır. Bunun yanı sıra yasama bütçe konusunda herhangi bir bağımsız mali kurumdan da destek almamaktadır.⁶⁵⁵ Bu durumda yürütme erkinin alt birimi olan Strateji ve Bütçe Başkanlığına karşılık gelebilecek TBMM'de bütçe konusunda uzman kadro ve teknik bilgiyi sağlayacak bağımsız bir birimin olmadığı söylenebilir. Aynı zamanda Bağımsız mali kurumların olmaması yasamanın bütçe gözetimini etkili bir şekilde yapmasını ve yürütmenin hesap verebilirliğini zorlaştırıcı etkiye sahiptir.⁶⁵⁶ Bu durumda TBMM'nin bu açıdan da bütçe hakkı yürütmenin dengelenmesi ve denetlenmesinde etkin rol almadığı söylenebilir.

⁶⁵³ Remzi Çiftelinar, "*Bürokrasinin Kuruluşunda Plan ve Bütçe Komisyonunun Yeri*", Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi SBE, 2007, s. 69.

⁶⁵⁴ TBMM Yasama Yılı 2, Birleşim: 38, 20/12/2018 tarihli "**2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısı ile 2017 Yılı Merkezi Yönetim Kesin Hesabı Münasebetiyle toplanan genel Kurul Tutanağı**", https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/genel_kurul.cl_getir?pEid=75145, (29.11.2019).

⁶⁵⁵ Güçlü Çiçek ve Dikmen, "*Etkin Bir Hesap Verebilirlik Mekanizması Olarak Yasama Organının Bütçe Gözetim İşlevi*", s. 283.

⁶⁵⁶ Anderson, s. 60.

2. Bütçe Hakkının Bütçenin Uygulanma Sürecindeki Etkililiğinin Değerlendirmesi

TBMM'nin bütçenin uygulanması safhasında yürütmenin faaliyetlerini denetlemek için özel bir denetim alt komisyonu yoktur. Meclis bütçe uygulamalarını yazılı soru, meclis araştırması meclis soruşturması gibi geleneksel bilgi edinme ve denetim araçları ile denetleyebilmektedir.

Parlamentolarda güçlü komisyon yapılarının oluşturulmuş olması parlamentoların yürütmenin bütçe uygulamalarını denetlemesinde etkili olmasını sağlar.⁶⁵⁷ Bütçenin uygulanması sırasında denetim yapmak için özel bir denetim komisyonunun oluşturulması TBMM'nin bütçe uygulamalarının denetimde etkili olabilmesini mümkün kılabılır. Komisyonların ve milletvekillerinin kapsamlı doğru ve güncel bilgilere dayanarak karar almaları gerekir.⁶⁵⁸ TBMM'nin Bağımsız mali kuruluşlardan destek alınması veya meclis bünyesinde bağımsız bütçe araştırma biriminin oluşturulması bütçenin uygulanması safhasında kapsamlı doğru ve güncel bilgilere ulaşmasına katkı sağlar. Böylece bütçe hakkının denge ve denetimdeki etkinliği artabilecektir.

Sayıştay Kanununun 45. maddesine göre TBMM tüm kamu kurum ve kuruluşlarının hesap işlemleri ile kullanılan kamu kaynak ve imkanlarından yararlanma çerçevesinde hesap ve işlemlerinin denetlenmesini talep edebilir. Sayıştay TBMM'ye denetim sonuçlarını sunar. Sayıştay TBMM'nin bütçenin uygulanması safhasındaki denetimini yapmasına katkıda bulunur.

Bütçenin uygulanması safhasında Sayıştay, kamu idarelerinin, gelir, gider ve mallarına ilişkin hesap işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığına ilişkin TBMM adına denetler ve sorumluların hesap ve işlemlerinin kesin hükem bağlar. Sayıştay parlamentonun bütçe denetimi işinde büyük roller üstlenmiştir. Böylece demokratik bir yönetim anlayışının vazgeçilmezi haline

⁶⁵⁷ Joachim Wehner, “*Effective Financial Scrutiny: The Role of Parliament in Public Finance*”, World Bank Parliamentary Staff Training Program, <https://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/budgetall.pdf>, (E.T. 20.09.2019), s. 39.

⁶⁵⁸ R. Stapenhurst, N. Johnston and R. Pelizzo (Ed.), “*The Role of parliament in Curbing Corruption, World Bank Parliamentary Staf Traing Program*”, 2007, s. 84.

gelmiştir.⁶⁵⁹ Sayıştayın yapmış olduğu bu denetimler bütçe hakkının denge ve denetimdeki etkililiğine katkı sağlar.

3. Bütçe Hakkının Bütçenin Uygulanma Sonrası Süreçteki Etkililiğinin Değerlendirilmesi

5018 Sayılı Kanunla Sayıştay'a uluslararası denetim standartlarına uygun mali performans denetimini gerçekleştirmesi ve denetim sonuçlarının TBMM'ye sunulması görevi verilmiştir. Bütçe hakkının kullanılması açısından TBMM'nin kesinhesap kanunu görüşülürken yapacağı denetime katkı sağlayacağı için önemlidir. Hükümetin bütçe performansının hesap sorma sorumluluğu gereği Mecliste müzakere edilebilmesi imkânı tanınmıştır.⁶⁶⁰

Sayıştay Kanununun geçici 1. maddesinde öngörülen, Sayıştay raporlarının Mecliste görüşülmesi için esas ve usule ilişkin içtüzükte yapılması gereken düzenleme yapılmamıştır. Sayıştay raporları bir önceki yılın kesinhesap kanunu ve Bütçe Kanun teklifi ile birlikte Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülmektedir. Aynı zamanda TBMM'de Kesinhesap denetimi için ayrı bir komisyon oluşturulmamıştır.⁶⁶¹ 2008 yılında Sayıştay raporlarının TBMM'de görüşülmesine yönelik Kesinhesap Alt komisyonu kurulması için TBMM 23. Dönem, 2. Yasama yılında 107 Sıra Sayılı İçtüzük değişikliği önergesi sunulmuştur. Önergede Plan ve Bütçe Komisyonu bünyesinde, kamu mali yönetimi ve kontrol sistemindeki yeniliklerle uyumlu bir işbölümünün ayarlanması ve yeterli altyapının oluşturulması gereği Bütçe Alt Komisyonu ve Kesinhesap Alt Komisyonu oluşturulması öngörülmüştür.⁶⁶² Ancak bu içtüzük değişikliği önerisi TBMM genel kurulunda görüşülmediği için kadük olmuştur. TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunun 2020 Bütçe görüşmeleri sırasında da TBMM'nin

⁶⁵⁹ Aksoy, Geçgel ve Öz, s. 17.

⁶⁶⁰ Aziz Konukman, “*Merkezi Yönetim Bütçesi'nin İktisadi ve Bütçe Hakkı Açısından Analizi*”, Karatahta/İş Yazıları Dergisi, S. 2015, s. 257-258.

⁶⁶¹ TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunun 2020 Bütçe görüşmeleri takvimi için bkz. https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/planbutce.goruntule?v_yil=2020 , (E.T. 30.11.2019), Kurumların 2020 Bütçeleri tartışılırken aynı anda 2018 yılı Kesinhesap kanunu ile Sayıştayın 2018 yılı raporu birlikte değerlendirilmektedir.

⁶⁶² TBMM 23. Dönem, 2. Yasama yılında 107 Sıra Sayılı İçtüzük değişikliği Hakkında 8.02.2008 Tarihli Anayasa Komisyonu Raporu (2/122), <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem23/yil01/ss107.pdf> , (E.T. 15.12.2019).

Sayıştay raporlarını görüşülmesi için bir alt komisyona ihtiyacı olduğu konusu gündeme gelmiştir. Önceki yıllarda kesinhesap alt komisyonunun oluşturulması için yapılan girişimlerin başarısız olduğu söylenmiştir. Sayıştayın sunmuş olduğu raporların yürütmenin denetimindeki önemli üzerinde durulup Kesinhesap Alt Komisyonuna olan ihtiyaç dile getirilmiştir.⁶⁶³

Bütçe ve kesinhesap kanununu birlikte görüşen Plan ve Bütçe Komisyonu uygulamada Bütçe kanununa ağırlık verdiği için kesinhesap kanunu yeterince incelenip tartışılmamakta ve Sayıştay'ın gönderdiği raporlar zamanın sınırlı olması nedeniyle görüşülememektedir.⁶⁶⁴ Plan ve Bütçe Komisyonunun tüm bu incelemeleri, denetlemeleri etkin bir şekilde yaptığı söylenemez. Bu yüzden Plan ve Bütçe Komisyonunun altında oluşturulacak Kesinhesap Alt Komisyonunun varlığına ihtiyaç vardır.

Anayasaya göre Sayıştay, TBMM adına denetim yapar ve hesapları kesin hükme bağlar. Bütçe Komisyonunu iş yükünün fazla olması ve genel kuruldaki bütçe görüşmelerin sırasında kesinhesap kanunu teklifinin gerektiği gibi tartışılıp değerlendirilememesinden dolayı Yasama bütçe konusunda doğrudan denetimi yapmada zayıf olduğu için Türkiye'de Sayıştay'ın Meclis adına yapacak olduğu denetim önem kazanmıştır.

5018 Sayılı Kanunun Sayıştayın denetim kapsamındaki bütçe harcama birimlerinin mali denetime ilişkin raporlarını TBMM'ye sunmasına ilişkin hükümler 1/1/2005 yılında yürürlüğe girmiştir (5018 Sayılı Kanun m. 82). Bu hükmün yürürlüğe girmesinden ancak altı yıl sonra 5018 Sayılı Kanundaki denetim raporlarını çıkarabilmeyi mümkün kılan yeni Sayıştay kanunu çıkarılabilmektedir.⁶⁶⁵ Sayıştay kanunun yürürlüğe girmesinden sonraki iki yıllık sürede de kamu idareleri Sayıştayın

⁶⁶³ TBMM 27. Dönem 3. Yasama yılı, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Tutanak Dergisi, 7.11.2019 Plan ve Bütçe Komisyon Toplantı Tutanağı, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2425 , (E.T. 27.12.2019), s. 120-121.

⁶⁶⁴ Kerim Polat, “*Yüksek Denetimde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Rolü ve Yeni bir Model Önerisi: Kamu Hesapları İnceleme ve Kesinhesap Komisyonu*”, Yasama Dergisi, Sayı 21, 2012, s. 12; Figen Altuğ, “*Türkiye’de Sayıştay ve Performans Denetimi*”, Figen Altuğ, Ahmet Kesik – Murat Şeker (ed.), Kamu Bütçesinde Yeni Yaklaşımlar, Ankara: Seçkin Yay., 2013, s. 292.

⁶⁶⁵ Sayıştay kanunu 3.12.2010 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

raporlamasına esas olacak bilgi ve belgeleri hazırlayıp Sayıştaya sunmadıkları için Sayıştay TBMM'ye rapor sunamamıştır.⁶⁶⁶ Bu durum TBMM'nin yürütmeyi denetlemesini zorlaştırmıştır. 2012 yılından itibaren Sayıştay raporlamalarını TBMM'ye sunabilmektedir. Sayıştay kanununun 44. maddesine göre Sayıştay raporları TBMM'ye sunulduğu ve ilgili kamu idarelerine verildiği tarihten itibaren onbeş gün içinde kamuoyuna duyurulur.⁶⁶⁷ Böylece kamu kurumlarının mali durumu kamuoyunun denetimine de sunulmuş olur.

2012 yılında 6353 Sayılı torba kanununun 45. maddesiyle Sayıştay kanununda değişikliğe gidilmiştir. Bu değişiklik ile Sayıştay denetimi işlevsiz hale getirilmekteydi. Anayasa Mahkemesi TBMM'nin bütçe hakkından kaynaklanan denetim yetkisine Sayıştay denetimi üzerinden sınırlama getirildiği gerekçesiyle Sayıştay denetimini işlevsiz hale getiren değişiklikleri Anayasaya aykırı görerek iptal etmiştir.⁶⁶⁸

5018 Sayılı Kanun sadece Sayıştay Başkanlığı bütçesini Sayıştay denetimi dışında tutmuştur.⁶⁶⁹ Anayasanın Sayıştayı düzenleyen 160. maddesi böyle bir istisna öngörmediği için Sayıştay Başkanlığının da aslında Sayıştay denetimine tabi olması gerektiği düşünülebilir.

5018 Sayılı Kanunlar Türkiye'de TBMM'nin bütçe hakkını etkin bir şekilde kullanabileceği değişiklikler getirilmiştir. Ancak görüldüğü gibi uygulamada bir çok problem yaşanmıştır.

Sonuç olarak cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde;

- ABD başkanlık sisteminde yasamanın bütçeyi onaylamama yetkisi Kontrol ve Dengeyi işlevi görmekteyken Türkiye'de TBMM'nin bütçeyi onaylamaması yürütmeyi frenleme işlevi görmekten uzaktır.

⁶⁶⁶ Konukman, s. 259.

⁶⁶⁷ Sayıştay Kamu İdareleri Denetim Raporları için bkz: Sayıştay Kamu İdareleri Denetim Raporları, <https://www.sayistay.gov.tr/tr/?p=2&CategoryId=103> , (E.T. 6.1.2020).

⁶⁶⁸ AYM Kararı, E. 2012/102, K. 2012/207, K.T. 27.12.2012

⁶⁶⁹ 5018 Sayılı Kanunun yürürlükten kaldırdığı 1050 Sayılı Muhasebe Umumiye Kanunu Meclis, Cumhurbaşkanlığı ve Sayıştay Başkanlığını Sayıştay denetimi dışında tutmuştur. 1050 Sayılı Muhasebe Umumiye Kanunu için bkz: 1050 Sayılı Muhasebe Umumiye Kanunu, <https://teftis.ktb.gov.tr/TR-14874/1050-muhasebei-umumiye-kanunu.html> , (E.T. 6.1.2020).

- Bütçenin onaylanması safhasında, uygulanması ve uygulama sonrası denetim ve gözetimin yapılması sırasında TBMM'nin etkinliğini sağlayacak güçlü yasama komisyonları yoktur. Aynı zamanda Bağımsız bir mali kuruluşun olmaması da TBMM'nin Yürütmenin mali denetimini yapmada zayıf duruma düşmesine neden olmaktadır.
- TBMM'nin ne başkanlık sistemindeki gibi bütçenin onaylanması sırasında ne de parlamenter sistemdeki gibi bütçenin uygulanması ve uygulanma sonrası denetimde etkin olmasını sağlayacak araçları vardır.
- Sayıştayın TBMM adına yapmış olduğu denetimlerin yürütmenin bütçe uygulamaları üzerinde etkili olduğu söylenebilir. Türkiye'de Sayıştayın denetimleri bütçe hakkının denge ve denetimde etkinliğini artırır.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Anayasalcılığın amacı olan temel hak ve özgürlükler lehine siyasi iktidarın sınırlandırılması ilk olarak parlamentoların ortaya çıkması ile gerçekleşmiştir. Parlamentolarda halkın temsili ile temsili demokrasiler ortaya çıkmıştır. Parlamentoların doğuşu ile bütçe hakkının ortaya çıkması aynı zamana karşılık gelir. “Temsilsiz vergi olmaz ilkesi” bunun bir kanıtı olarak görülebilir. Erkler ayrılığı sistemlerinde tarihsel süreç içerisinde parlamentoların “bütçe hakkı” yetkisi erklerin dizaynı ve birbiri arasındaki ilişkilerin farklılaşması sonucu her sistemde denge ve denetimi sağlayan araçlar farklılıklar göstermektedir. Bu çalışmada cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bütçe hakkının denge ve denetimi sağlamadaki etkinliği değerlendirilmeye çalışılmıştır.

Öncelikle çalışmanın birinci bölümünde denge ve denetime ilişkin teorik açıklamalar yapılmıştır. Bu bölümde erkler ayrılığı sistemlerinde denge ve denetimi sağlayan unsurların farklılaştığı sonucuna ulaşılmıştır. ABD başkanlık sisteminde olan erkler ayrılığına dayanan kontrol ve denge mekanizması ABD haricindeki diğer başkanlık sistemlerinde zayıf bir şekilde tasarlanmıştır. Yine de bu sistemlerde gerek anayasadan gerek demokratik sistemin gereklerinden kaynaklanan denge ve denetimi sağlayan farklı unsurlara yer verildiği gözlenmiştir.

ABD başkanlık sistemindeki kontrol ve dengeyi sağlayan unsurlar ve cumhurbaşkanlığı hükümet sistemindeki denge ve denetimi sağlayan unsurlar incelendiğinde ABD başkanlık sisteminde bulunan;

- Başkanın üst derece yöneticileri, Başkanın sekreterleri (Bakanları) ve yüksek mahkeme yargıçlarının atamalarının Kongrenin onayı ile atanabilmesi,
- Kongrenin yasama üzerinde denetimi sağlaması için sahip olduğu güçlü komisyon yapısının ve yetkilerinin olması,
- Bütçenin onaylanmaması durumunda federal yönetimin kepenkleri kapatmasına neden olup Başkanın Kongre ile uzlaşmaya zorlanması gibi kontrol ve dengeyi sağlayan özelliklerin cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bulunmadığı sonucuna varılmıştır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde istikrarın sağlanması ve krizlerin yaşanmasının önlenmesi amacıyla Anayasada ABD başkanlık sisteminde olmayan;

- Cumhurbaşkanının ve Meclisin karşılıklı olarak birbirini feshedebilmesi,
- Cumhurbaşkanı ile meclisin seçimlerinin eş zamanlı olarak yapılması,
- Bütçenin onaylanmaması durumunda Cumhurbaşkanının son bütçe kanununu yeniden değerlendirme oranında arttırarak kullanabilmesine ilişkin düzenlemeler yapılmıştır.

ABD başkanlık sistemi iktibas edilirken sistemin tamamen kopyalanamayacağı düşünülse de sistemin temel mantığı olan erklerin karşılıklı birbirlerini denetlemesi ve dengelemesini sağlayan, yürütmenin yasamaya hesap sorabilmesini sağlayan temel unsurların korunması gerekirdi. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin Başkanlık sistemini iktibas ettiği düşünüldüğünde cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, başkanlık sisteminin prototipi olan ABD modelinin temel mantığı olan kontrol ve denge unsurlarının korunmadığı gözlemlenmiştir. Bunun yerine cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yönetilebilirlik lehine ve Mecliste bölünmemiş çoğunlukların oluşturulması yönünde düzenlemeler yapılmıştır.

Denge ve denetimin bir gereği olarak “bütçe hakkı”nın ele alındığı ikinci bölümde öncelikle bütçe hakkının tanımı, unsurları ve tarihsel gelişimi ele alınmıştır. Bütçe hakkının tarihsel gelişimi incelendiğinde İngiltere’de parlamentoların oluşumu safhasında Meclisin yasama fonksiyonundan önce iktidarı mali açıdan sınırlandırma fonksiyonu üstlendiği görülmüştür. Kralın yetkilerinin sınırlandırılması ilk olarak kralın bütçeye ilişkin yetkilerini azaltma yoluyla gerçekleşmiştir. Bu açıdan günümüz modern devlet demokrasilerinin ortaya çıkmasında bütçe hakkının önemli bir rol üstlendiği düşünülebilir.

Bütçe hakkı günümüzde erkler ayrılığı sistemlerinin tamamında parlamentonun yasama üzerindeki mali denetim fonksiyonunu yerine getirmesi açısından önemlidir. Bütçe hakkının farklı hükümet sistemlerinde denge ve denetimi sağlamadaki rolünü araştırmak amacıyla ABD başkanlık sistemi, Fransa yarı başkanlık sistemi ve Almanya parlamenter sistemindeki bütçe süreçleri ele alınmıştır. Bu ülke sistemleri

hakkında bütçe hakkının denge ve denetimdeki etkililiğine ilişkin değerlendirmeler yapılmıştır

Bu değerlendirmeler yapılırken parlamentoların bütçe sürecinde etkililiğini arttıran özellikler üzerinde durulmuştur. Yapılan araştırmalar sonucu parlamentoların bütçe sürecindeki etkililiğinin, parlamentolardaki bütçe komisyonlarının yapısı, işleyişi, bütçe görüşmelerinin süresi, yasamanın bütçe kanununda değişiklik yapabilme yetkisi, parlamentoda oluşturulmuş olan bağımsız bir bütçe araştırma biriminin olup olmaması, parlamentonun bağımsız bir mali kuruluştan yardım alıp almadığı, Sayıştayın denetimdeki etkililiği gibi parametrelere bağlı olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Farklı hükümet sistemlerinde “bütçe hakkı”nın denge ve denetimdeki etkililiği değerlendirilirken bu parametrelerden yararlanılmıştır. Farklı hükümet sistemlerindeki “bütçe hakkı”na ilişkin uygulamaların denge ve denetimdeki etkililiği açısından değerlendirme sonuçları kısaca şöyle açıklanabilir;

- ABD başkanlık sisteminde bütçe hakkı bütçenin hazırlanması ve onaylanması, bütçenin uygulanma sırasındaki gözetim ve denetimi ile bütçenin uygulama sonrası denetim süreçlerinde yürütmenin dengelenmesi ve denetlenmesinde etkin rol oynamaktadır.
- Fransa yarı başkanlık sisteminde bütçe hakkı bütçenin hazırlanması ve onaylanması safhasında yürütmenin denge ve denetiminde etkin rol alamamaktadır. Ancak bütçenin uygulanmasının denetimi ve gözetimi aşamasında ve bütçenin uygulanma sonuçlarının denetiminde yürütmenin dengelenmesi ve denetlenmesini sağlayabilmektedir.
- Almanya parlamenter sisteminde ise meclis bütçe hakkı yetkisini kullanarak bütçenin hazırlanması ve onaylanması safhasında yürütmenin denge ve denetimini sağlayabilmektedir. Aynı zamanda Bütçenin uygulanmasının denetimi ve gözetimi ile bütçenin uygulanma sonuçlarının denetiminde de bütçe hakkı yürütmenin dengelenmesi ve denetlenmesini sağlayabilmektedir.

Çalışmada ele alınan ülkelerin bütçe sürecinin karmaşık bir yapıya yönelmesi ve teknik detayların artması ile yasama meclisi üyelerinin bütçe sürecinde etkin rol oynamasını sağlamak amacıyla güçlü komisyonlar oluşturma yoluna gittileri gözlenmiştir. Bunun yanısıra parlamentoda bağımsız bütçe birimi kurma ve bağımsız mali kuruluşlardan destek alma yolunu da tercih etmişlerdir. Böylece yasama organlarının bağımsız araştırma kapasitesini arttırarak, Meclislerin bütçeleme ve yürütmenin hesap verebilirliğini sağlama konusundaki rolünü arttırmışlardır. Bu parametreler açısından değerlendirildiğinde cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Sayıştayın yaptığı denetim haricinde “bütçe hakkı”nın bütçe sürecinde denge ve denetimde etkili olmasının zayıf bir ihtimal olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Türkiye’de de diğer ülkelerle aynı zamanlarda mali konularda yasamanın etkililiğini arttırmaya yönelik yeni kanun çıkarma veya kanun değişiklikleri yapmaya yönelik çalışmalara gidilmiştir. Yapılan bu değişikliklerin yasamanın kısmen etkililiğinin arttırıldığı düşünülebilir. Ancak 2017 Anayasa değişiklikleri sonucu yeni bir hükümet sistemine geçilmesiyle bütçeye ilişkin yasamanın yürütme üzerindeki mali denetimini mümkün kılacak yeni düzenlemelere ihtiyaç vardır. Her ne kadar ABD hükümet sistemi, başkanlık sistemi olarak adlandırılrsa da aslında sistemin merkezinde güçlü bir yapıya ve yetkilere sahip olan Kongre vardır. Bu yüzden cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde de TBMM’nin denetimini güçlendirecek araçlara ihtiyaç vardır. Yapılan araştırmalar sonucu farklı ülkelerin tecrübelerinden yola çıkarak cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bütçe hakkının denge ve denetimdeki etkililiğini arttırabilecek öneriler aşağıdaki gibi sıralanmıştır;

- Yukarıda farklı sistemlerin incelenmesi sırasında bütçe komisyonlarının yapısı ve işleyişinin bütçe hakkının Meclis tarafından yürütmenin dengelenmesi ve denetlenmesindeki rolünü arttırmak adına diğer komisyonlardan farklı hükümlere tabi olduğu görülmüştür. Örneğin Almanya’da Bütçe Komisyonunun Başkanı en büyük muhalefet partisinin üyeleri arasından seçilir. Bu düzenleme komisyonun bağımsız bir şekilde karar almasını sağlamak adına getirilmiştir. Türkiye’de de benzer bir düzenleme yapılabilir.
- Almanya’da ve Fransa’da Bütçe Komisyonu altında sadece bütçe kanununun yürütme tarafından uygulanmasının denetlenmesi ile ilgilenecek bir alt

komisyon oluşturulmuştur. Bu komisyonlarda her bakanlığın bütçe uygulamasını gözetecek bir raportör (milletvekili) görevlendirilmiştir. Aynı zamanda raportörlere uzman personeller yardımcı olmaktadır. Bu düzenlemeler Meclisin, yürütmenin bütçe uygulamaları sırasındaki denetimini etkinleştirmektedir. Türkiye’de de bu şekilde denetim alt komisyonlarının oluşturulması yoluna gidilebilir.

- Bütçe Komisyonuna bütçe kanunu görüşmesi için yasamaya en az üç aylık bir süre tanıyan Anayasal ve yasal düzenleme yapılabilir. Böylece yasama Cumhurbaşkanının bütçe kanun teklifi üzerinde gerekli incelemeyi yapabilecek ve bütçe belgelerini incelemek ve gerekli değişiklikleri yapmak için yeterli süreye sahip olabilecektir.
- TBMM’de bütçenin onaylanması, uygulanmasının denetlenmesi ve uygulanma sonrası denetiminde sadece bir komisyonun görevli olması, yasamanın yürütmeyi bir önceki yılın mali konularında denetlemesini zorlaştırmaktadır. Bu sorunun çözülebilmesi için Meclis adına denetim yapan Sayıştayın hazırladığı bütün raporların görüşülmesine yönelik TBMM’de Bütçe Komisyonunun altında bir ihtisas komisyonu (kesinhesap alt komisyonu) oluşturulabilir. Böylece yürütmenin bütçe uygulamalarının yasama tarafından etkin bir şekilde denetlemesi mümkün olabilir.
- Parlamenta bütçenin gözetimi ve denetiminde yardımcı olacak Fransa ve Almanya’daki gibi bağımsız mali kuruluşların oluşturulması ya da ABD’deki gibi parlamenta yardımcı, parlamentonun bünyesinde bağımsız bir bütçe araştırma biriminin oluşturulması yoluna gidilerek yasamanın bütçe sürecinde etkililiğinin artırılması sağlanabilir.

Bu önerilerin değerlendirilip gerekli düzenlemelerin yapılması ile TBMM bütçe hakkını etkin bir şekilde kullanabilecek ve cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bütçe hakkının denge ve denetimde etkililiği artırılacaktır.



KAYNAKÇA

Kitaplar

- Açıl, Murat. **Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi**, İstanbul: On iki Levha Yay., 2018.
- Aksoy, Mehmet, Bülent Geçgel ve Yusuf Öz. **Sayıştay Hesap Yargısı**, Ankara: Sayıştay Başkanlığı Yay., 2018.
- Alkan, Haluk. **Kurumsalcı Yaklaşım Işığında Yeni Siyasetin Analizi; Cumhurbaşkanlığı Sistemi**, Ankara: Liberte Yay., 2018.
- Allinson, Mark. **Germany and Austria 1814-2000 Modern History for Modern Languages**, New York: Oxford University Press, 2002.
- Amerika Birleşik Devletleri - Dışişleri Bakanlığı; **Halk Tarafından Kurulan Bir Hükümet**, Marmara Üniversitesi, 1966.
- Anayurt, Ömer. **Anayasa Hukuku Genel Kısım(Temel ilkeler, Kavram ve Kurumlar)**, Ankara: Seçkin Yay., 2018.
- Arslan, Rıza. **Demokratik Yönetim Sistemleri**, 2. Baskı, Bursa: Dora Yay., 2015.
- Atar, Yavuz. **Türk Anayasa Hukuku**, Ankara: Seçkin Yay., 2018.
- Aydın Selda ve Eren Çaşkurlu. **Kamu Maliyesi**, 2. Baskı, Ankara: Gazi Kitapevi, 2013.
- Barnes, Gregory Fremont. **The Age of Political Revolutions And New Ideologies, 1760-1815**, London: Greenwood, 2007.
- Başgil, Ali Fuat. **Esas Teşkilat Hukuku Türkiye Siyasi Rejimi ve Anayasa Prensipleri-1. Cilt**, Baha Matbaası, İstanbul, 1960.
- Beard, Charles Austin. **History Of The United States, U.S.A.:** The Macmillan Company, 1921, http://www.gutenberg.org/files/16960/16960-h/16960-h.htm#Page_125 , (E.T. 17.08.2019).
- Bilge, Necip. **Hukuk Başlangıcı Hukukun Temel Kavram ve Kurumları**, 29. Bası, Ankara: Turhan Kitabevi, 2011.
- Boyunsuz, Şule Özsoy. **Dünyada Başkanlık Sistemleri**, Ankara: İmge Kitapevi, 2017.
- Bradley A. ve W. K. D. Ewing. **Constitutional and Administrative Law**, United Kingdom: Pearson Education Limited, 2015.
- Can, Osman. **Demokratikleşme Serüveninde Anayasa ve Siyasi Partilerin Kapatılması**, Ankara: Seçkin Yay., 2005.

- Çam, Esat. **Çağdaş Devlet Sistemleri**, İstanbul: Der Yay., 2000.
- Çoker, Fahri. **Türk Parlamento Tarihi Milli Mücadele ve TBMM 1. Dönem (1919-1923)** 1. Cilt, Türk Parlamento Tarihi Araştırma Grubu, Ankara: Türkiye Büyük Millet Meclisi Vakfı Yay., No 4, 1994.
- D'entreves, Alessandro Passerin. **1. Devlet - Yeni Bir Sözcük**, Başak Baysal (Çev.), İçinde: Devlet Kuramı, Cemal Bali Akal (drl.), 5. Bası, Ankara: Dost Yay., 2018, ss.193-211.
- Dick, A. E. **Roadfrom Runny mede: Magna Carta and Constitutionalism in America**, Charlottesville, University of Virginia Press, 1968, [Http s://heinonline.org/HOL/License](https://heinonline.org/HOL/License) , (E.T. 17.08.2019).
- Doğan, İlyas. **Türk Tipi Başkanlık Modeli Bağlamında 2017 Anayasa Değişikliğinin İrdelenmesi** (Ed.) İlyas Doğan- Serdar Üner, Dört Kıtada Başkanlık Sistemi, Ankara: Astana Yay., 2017.
- Draper, Theodore. **A Struggle For Power: The American Revolution**, 1996, <https://archive.org/details/struggleforpower00drap#maincontent> , (E.T. 17.08.2019).
- Dursun, Davut. **Siyaset Bilimi**, 6. Bası, İstanbul: Beta Yay., 2012.
- Duverger, Maurice. **Siyaset Sosyolojisi**, Şirin Tekeli (Çev.), Varlık Yay., 9. Bası, 2011.
- Edizdoğan, Nihat. **Kamu Bütçesi**, 4. Baskı, Bursa: Ekin Yay., 1998.
- Erdoğan, Mustafa. **Anayasal Demokrasi**, Ankara: Siyasal Kitapevi, 2017.
- Eren, Abdurrahman. **Anayasa Hukuku Ders Notları Genel Esaslar, Türk Anayasa Hukuku**, İstanbul: Onikilevha Yay., 2018.
- Fendoğlu, Hasan Tahsin. **Türkiye'de Başkanlık Sistemi**, Ankara: Yetkin Yay., 2015.
- Fermanoğlu, Meriç. **Yeni Medya Siyasal İletişim ve Dijital Demokrasi**, Nobel Yay., 2019.
- Fisher, Louis. **The Constitution Between Friends Congress, the President and the Law**, New York: St. Martin's Press, 1978.
- Gabriel, Ralph. **H. Hamilton Madison ve Jay Anayasa Üzerine Düşünceler Federalist'lerin Makalelerinden Seçmeler**, Mümtaz Soysal (Çev.), Siyasal İlimler Serisi:3, Yenilik Yay., 1962.
- Gönenç, Levent. **Siyasi İktidarın Denetlenmesi- Dengelenmesi ve Yargı**, 2. Baskı, Ankara: Adalet Yay., 2015
- Gözler, Kemal. **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi - Cilt:2**, Bursa: Ekin Yay., 2011.

- Gözler, Kemal. **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi- Cilt 1**, Bursa: Ekin Kitapevi, 2011.
- Gözler, Kemal. **Türk Anayasa Hukuku**, 2. Baskı, Bursa: Ekin Yay., 2018.
- Gözübüyük, Şeref ve Suna Kili. **Türk Anayasa Metinleri 1839-1980**, 2. Bası, Ankara: A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yay., 1982, <https://www.tbmm.gov.tr/kultursanat/yayinlar/yayin001.htm> , (E.T. 10.11.2019).
- Gülener, Serdar. **Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme**, İstanbul: SETA Yay., 2016.
- Güneş, İhsan. **Türk Parlamento Tarihi, Meşrutiyete Geçiş Süreci: 1. ve 2. Meşrutiyet- 1. Cilt**, TBMM Vakfı Yay., No. 14, 1996.
- Heywood, Andrew. **Siyaset Teorisine Giriş**, Hızır Murat Köse (Çev.), 4. Bası, İstanbul: Küre Yay., 2012.
- Heywood, Andrew. **Siyaset**, Bekir Berat Özipek (Çev.), <http://www.libertedownload.com/Ornek/Siyaset.pdf> , (E.T. 27.07.19).
- Irvin, Benjamin H. **Samuel Adams: Son of Liberty**, Father of Revolution, New York: Oxford University Press, 2002.
- İba, Şeref. **Türk Anayasa Hukuku**, Ankara: Turhan Kitabevi, 2018.
- İnceoğlu, Sibel. **Adil Yargılanma Hakkı: Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru El Kitapları Serisi-4**, Ankara: Avrupa Konseyi Ankara Program Ofisi Yay., 2018.
- Jenyns, Soame. **The Objectionsto the Taxation of Our American Colanies by the Legislature of Great Britain, Briefly Considered**, London: J. Wilki (Printed), 1765, <https://ia800700.us.archive.org/21/items/objectionstotaxa00jeny/objectionstotaxa00jeny.pdf> , (E.T. 17.08. 2019).
- John P. Roche – Murray Stedman, **The Dynamics Of Democratic Government**, Mc Graw-Hill Book Company, 1954.
- Kaboğlu, İbrahim. **Anayasa Hukuku Dersleri**, Ankara: İmge Yay., 2018.
- Kaboğlu, İbrahim. **Anayasa Hukuku Dersleri**, İstanbul: Legal Yay., 2014
- Kaboğlu, İbrahim. **Anayasa ve Toplum**, Ankara: İletişim Yay., 2000.
- Kapani, Münci. **Kamu Hürriyetleri**, 7. Bası, Ankara: Yetkin Yay., 2013.
- Kapani, Münci. **Politika Bilimine Giriş**, 31. Baskı, Ankara: 2012.

- Karatepe, Şükrü. **Türk Anayasa Hukuku**, Ankara: Savaş Yay., 2019.
- Kartalıcı, Kadir. **Cumhurbaşkanlığı Yönetim Sisteminde Bütçe Hakkı ve Bütçe Süreci**, Bursa: Ekin Yay., 2018.
- Kemal Gözler. **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, Bursa: Ekin Yay., 2019.
- Köse, Ömer. **Dünyada ve Türkiye'de Yüksek Denetim**, Ankara: Sayıştay Başkanlığı, 2007.
- Labaree, Benjamin W. **Catalyst for Revolution The Boston Tea Party 1773**, Bicentennial Commission, Massachusetts, 1973.
- Lijphart, Arend. **Demokrasi Motifleri Otuz Altı Ülkede Yönetim Biçimleri ve Performansları**, Güneş Ayas-Utku Umut Bulsun(Çev.), İstanbul: Salyangoz Yay., 1999.
- Lijphart, Arend. **Patterns of Democracy Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries**, Yale University Press, Second Edition, 2012.
- May, James R. and Erin Daly, **Dünyada Çevresel Anayasalcılık**, (Çev.) Tolga Şirin ve N. Umut Orcan, Ekoloji Kolektifi Derneği, Ankara: Sena Ofset Ambalaj Matbaacılık, 2018.
- Metin, Yüksel. **Başkanlık Sistemi Amerika Birleşik Devletleri ile Latin Amerika Ülkelerinin Mukayesesi**, Ankara: Hukuk Yay., 2017.
- Montesquieu, **Kanunların Ruhu Üzerine**, Berna Günen (Çev.), İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yay., 2017.
- Mutluer, M. Kamil, Erdoğan Öner ve Ahmet Kesik, **Bütçe Hukuku**, 4. Baskı, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yay., 2018.
- Nişanyan, Sevan. **SözlerinSoyacağı: Çağdaş Türkçenin Etimoloji Sözlüğü**, İstanbul: Everest Yay. , 2002.
- Nomer, Mert, **ABD Başkanlık Sisteminde Başkanların Yetkileri**, İstanbul: Oniki Levha Yay., 2013.
- Norton, Mary Beth ve Corol Sheriff. **A People & A Nation a History of The United States**, Wads worth Cengage Learning, 9. Edition, Boston: 2008.
- Ocaklı, Fatih Çağrı ve Diğerleri, **Fransa Ulusal Meclisinde Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri**, Türkiye Büyük Millet Meclisi Araştırma Hizmetleri Başkanlığı, Ankara, 2019.
- OECD. **Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries**, OECD Publishing, 2014, <https://read.oecd-ilibrary.org/governance/budgeting->

practices-and-procedures-in-oecd-countries_9789264059696-en#page93 , (E.T. 20.09.2019).

Özbudun, Ergun. **Anayasalcılık ve Demokrasi**, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yay., 2015.

Özbudun, Ergun. **Türk Anayasa Hukuku**, 18. Bası, Ankara: Yetkin Yay., 2018.

Özbudun, Ergun. **Türk Anayasa Hukuku**, 18. Bası, Ankara: Yetkin Yay., 2018.

Page Benjamin ve Mark P. Petracca. **The Amerikan Presidency**, New York: McGraw-Hill, 1983.

Parkinson, Robert G. **The Common Cause Greating Race and Nation in the American Revolution**, Omohundro İnstitute of Early American History and Culture, Virginia: Universtiy of North Carolina Press, 1996, <https://heinonline.org/HOL/License> , (E.T. 20.08.2019).

Pazarcı, Hüseyin. **Uluslararası Hukuk Kurallarının Oluşturulması**, Ankara: Turhan Kitabevi, 2014.

Rude, George. **Fransız Devrimi**, (Çev. Ali İhsan Dalgıç), İstanbul: İletişim Yay., 2015.

Sargent Thomas J. and François R. Velde. **Macroeconomic Features of the French Revolution**, The University of Chicago Press, 1995, <http://www.jstor.org/stable/2138696> , (E.T. 23.10.2019), ss. 474-518.

Sartori, Givonni. **Demokrasi Teorisine Geri Dönüş**, Tunçer Karamustafaoğlu-Mehmet Turhan (Çev.), Ankara: Yetkin Yay., 1996.

Sartori, Givonni. **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği: Yapılar Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine Bir İnceleme**, Ergun Özbudun (Çev.), Ankara: Yetkin Yay., 1997.

Schick, Allen. **Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy?** OECD, 2002, <https://pdfs.semanticscholar.org/9488/be41cba833be6e752cbf83dcf4a4b5609ba3.pdf> , (E.T. 22.10.2019).

Schmitt, Carl. **Somut ve Çağa Bağlı Bir Kavram Olarak Devlet**, Bertil Emrah Oder (Çev.), Devlet Kuramı, Cemal Bali Akal (drl.) , 5. Bası, Ankara: Dost Yay., 2018.

Sezer, Abdullah, Emrah Kırıt ve Oya Boyar. **Hukuk Devleti**, İstanbul: Atra Matbaacılık, 2003.

Söyler, Yasin. **Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi**, İstanbul: Seçkin Yay., 2018.

- Stapenhurst, R., N. Johnston and R. Pelizzo (Ed.), **The Role of parliament in Curbing Corruption, World Bank Parliamentary Staf Traing Program**, 2007.
- Sürmeli, Serpil. **Milli Mücadele’de Tekalif-i Milliye Emirleri**, Ankara: Atatürk Araştırma Merkezi, 1998.
- Şener, Abdüllatif. **Osmanlı Maliyesinin Şeffaflaşması Yayımlanan İlk Bütçeler**, İstanbul: Kapı Yay., 2008.
- Şener, Hasan. **Federal Almanya Bütçe Sistemi**, Ankara: Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yay., Sayı 1983/251.
- Şirin, Tolga. **Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda Kanun Kavramı**, İstanbul: Oniki Levha Yay., 2019.
- Tanilli, Server. **Devlet ve Demokrasi**, 5. Bası, İstanbul: Say Yay., 1988.
- Tanör, Bülent. **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, İstanbul: YKY Yay., 30. Bası, 2017.
- TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı, **Yeni Sisteme Göre Yasama El Kitabı**, TBMM Basın, Yayın ve Halkla İlişkiler Başkanlığı Yay., 2018, https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/Yasama_El%20Kitabi.pdf , (E.T. 24.07.19).
- Teziç, Erdoğan. **Anayasa Hukuku**, 20. Bası, Ankara: Beta Yay., 2016.
- Tocqueville, **Alexis de Amerikan Demokrasisi**, Taner Timur (Çev.), Siyasi İlimler Serisi:4, İstanbul: Türk Siyasi İlimler Derneği Yay., 1962.
- Tögel, Akif. **Başkanlık Sisteminde Parlamentolar Karşılaştırmalı Bir Araştırma**, Ankara: Adalet Yay., 2018.
- Tunç, Hasan. **Türk Anayasa Hukuku**, Ankara: Gazi Kitapevi, 2018.
- Turhan, Mehmet. **Anayasal Devlet**, Ankara: Gündoğan Yay., 1997.
- Türer Akın ve Diğerleri. **Almanya Parlamentosunda Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri**, Türkiye Büyük Millet Meclisi Araştırma Hizmetleri Başkanlığı, 2019.
- Uluşahin, Nur. **Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi**, Ankara: Yetkin Yay., 1999.
- Uygun, Oktay. **Devlet Teorisi**, İstanbul: Oniki Levha Yay., 2014.
- Wood, Gordon S. **The American Revolution a History**, Modern Library Edition, New York, 2002.

Yazıcı, Serap. **Başkanlık ve Yarı -Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme**, 4. Baskı, İstanbul: İstanbul Bilgi üniversitesi Yay., 2017.

Yüzbaşıoğlu, Necmi ve Bülent Tanör. **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, İstanbul: Beta Yay., 2018.

Sürelî Yayınlar

Ackerman, Susan Rose, -A. Diane Desierto and Natalia Volosin, “**Hyper-Presidentialism: Separation of Powers Without Checks and Balances in Argentina and the Philippines**”, Berkeley Journal of International Law, Vol:29, No. 1, 2011.

Aleman, Eduardo and George Tsebelis, “**Political Parties and Government Coalitions in the Americas**”, in: Journal of Politics in Latin America, Vol.3, No.1, ss. 3-28, <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1866802X1100300101> , (E.T. 22.07.19).

Ardıçoğlu, M. Artuk. “**Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi**”, Ankara Barosu Dergisi, Sayı. 3, Ankara, 2017.

Arsel, İlhan. “**Çift Meclis Sisteminin Memleketimizde Tatbiki Hususunda Bazı Düşünceler (Birinci Kısım)**”, AÜHF Dergisi, Ankara, 1954, <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/328/3296.pdf> , (E.T. 13.05.19).

Aybay, Rona. **Baskı Grupları**, Cilt 27, İHFM. , 1961.

Bağlı, Mehmet Selim. “**Teorik ve Tarihsel Açından Bütçe Hakkı**”, Yasama Dergisi, Sayı 20.

Boyunsuz, Şule Özsoy. “**Başkanlık Sisteminin Anayasal, Kurumsal, Davranışsal Dinamikleri ve Türkiye İçin Başkanlık Sistemi Tercihî**”, Yeni Türkiye Dergisi, Yıl 9, S. 51, 2013.

Boyunsuz, Şule Özsoy. “**Siyasi Parti Sistemlerine Göre Başkanlık Rejiminin Türleri**”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 49, S. 3, 2016.

Can, Osman. “**Başkanlık Sistemi Hakkında Birkaç Not**”, Yeni Türkiye Dergisi, Yıl 9, Sayı 51, 2013.

Chaffin, Robert J. “**The Towshend Acts of 1767**”, The William and Mary Quarterly, Omohundro Institute Of Early American History and Culture, Vol. 27, No. 1, 1970, <https://www.jstor.org/stable/1923840> , (E.T. 18.08.2019).

- Chaisty, Paul,–Nic Cheeseman and Timothy, “**Rethinking the ‘presidentialism debate’: conceptualizing coalitional politics in cross-regional perspective**”, Democratization, Vol. 21, No. 1, 2014, <https://www.researchgate.net/publication/241709923> , (E.T. 20.07.19).
- Chebub, Jose A., -Zachary Elkins and Tom Ginsburg. “**Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective**”, Texas LawReview, Vol. 89, No. 7, 2011.
- Cox, Gary W.and Scott Morgenstern. “ **Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents**” The Journal of Comparative Politics, Vol. 33, No. 2, 2001.
- Crampton, M. Ethel. “**The Legislative Departments in the Latin American Constitutions**”, The South Western Political Science Quarterly, Vol. 2, No. 2 <https://www.jstor.org/stable/pdf/42883859.pdf?refreqid=excelsior%3Af80d154f3f12b4c35f1df908234a05ad> , (E.T. 22.07.19).
- Cranenburg, Oda Van. “ **‘Big Men’ Rule: Presidential Power, Regime Type and Democracy in 30 African Countries**”, Democratization, Vol.15, No. 5, 2008.
- Çelebi, Fatih.“ **Fransa Millet Meclisi Üzerine**”, Yasama Dergisi, 2012, Sayı 21, <http://kutuphane.dogus.edu.tr/mvt/pdf.php> , (E.T. 27.10.2019).
- Dağlıoğlu Şanlı, İclal ve Şefika Eda Çiçek. “**Federal Almanya Cumhuriyetinde Yüksek Denetim**”, Sayıştay Dergisi, Sayı. 96, 2015, <https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/95906369/files/dergi/pdf/der96m1.pdf>, (E.T. 02.11.2019).
- Dikmen, Süleyman ve Hüseyin Güçlü Çiçek. “**Etkin Bir Hesap Verebilirlik Mekanizması Olarak Yasama Organının Bütçe Gözetim İşlevi**”, Maliye Bakanlığı, Maliye Dergisi,2018.
- Esen, Selin. “**2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi**”, Sayı 4, Ankara Barosu Dergisi, 2016.
- Gözler, Kemal. “ **Uluslararası Andlaşmaları Akdetme ve Onaylama Yetkisi: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku incelemeşi**”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt 56, Sayı 2, 2001, ss. 71-101, <http://www.anayasa.gen.tr/andlasma.pdf> , (E.T. 12.07. 2019).
- Gözler, Kemal. “**Uluslararası Andlaşmaları Akdetme ve Onaylama Yetkisi**”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Yıl 56, Sayı 2, <http://www.anayasa.gen.tr/andlasma.pdf> , (E. T. 22.07.19).
- Güçlü Çiçek, Hüseyin ve Sibel Mutlucan Sayın. “**Federal Alman Bütçe Sistemi ve Bütçe Reform Çalışmaları**”, Maliye Dergisi, Sayı. 163, 2012.

- Güçlü Çiçek, Hüseyin ve Süleyman Dikmen, “**Osmanlı Devleti’nde Bütçenin ve Bütçe Hakkının Tarihsel Gelişimi**”, Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi, Cilt 11, Sayı 2, 2015, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/528498> , (E.T. 10.11.2019).
- Güven Ahmet ve Yavuz Acungil. “**Türkiye ve Fransa Merkezi İdaresinin mali Denetiminde Sayıştayın Rolü**”, Gaziosmanpaşa University Social Siences Researches Journal, Sayı. 10/1, 2015.
- Güveyi, Ümit. “**Bütçe Hakkının Anayasacılık Bakımdan Önemi ve Türk Anayasal Düzenindeki Durum**”, Terazi Hukuk Dergisi, Cilt 14, Sayı 155, Ankara: Seçkin Yay., 2019
- Hulme, Harold. “**Opinion in the House of Commons on the Proposal For a Petition of Right**”, The English Historical Review, Vol. 50, No. 198, Oxford University Press, 1935, <https://www.jstor.org/stable/552987> , (E.T. 30.8.2019).
- Karahanoğulları, Yiğit. “**ABD’nin Federal Bütçe Süreci**”, Maliye Bakanlığı Maliye Dergisi, Sayı. 160, 2011.
- Kitapçıoğlu, Tülay. “**Baskı Grupları ve Demokrasi**”, TBB Dergisi, 2013, <http://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2013-106-1280> , (E.T. 21.06. 2019).
- Mainwaring, Scott. “**Presidentialism in Latin America**”, Latin American Research Review, Vol. 25, No. 1.
- Moretti, Delphine and Dirk Kraan. “**Budgeting in France**”, OECD Journal on Budgeting, Vol. 2018/2, <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Budgeting-in-France.pdf> , (E.T. 28.10.2019).
- OECD, “**Budget Review: Germany**”, OECD Journal on Budgeting, Vol. 2014, No. 2, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Topics/Fiscal_policy/Articles/2014-12-05-budget-system-scores-well-in-oecd-review-pdf.pdf;jsessionid=52A9D73390CCE90015FA97C3F2808556?__blob=publicationFile&v=3 , (E.T. 01.10.2019).
- OECD, “**The Legal Framework for Budget Systems an International Comparison**”, Vol. 4, No. 3, OECD Publishing, 2004.
- Özbudun, Ergun. “**İngiltere ve Amerika’da Meclis Tahkikatı**”, AÜHFD, Cilt 17, S. 1, 1960, <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/343/3537.pdf> , (E.T.22.07.2019).
- Peters, Gerhard. “**The American Presidency Project / Executive Orders**”, Retrieved 26 August 2015, <http://www.presidency.ucsb.edu/data/orders.php> , (E.T. 13.05.2018).

- Polat, Kerim. “**Yüksek Denetimde Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin Rolü ve Yeni bir Model Önerisi: Kamu Hesapları İnceleme ve Kesinhesap Komisyonu**”, Yasama Dergisi, Sayı. 21, 2012.
- Posner, Paul and Chung Keun Park. “**Role of the Legislature in The Budget Process: Recent Trends and Innovations**”, OECD Journal On Budgeting, Vol. 7, No. 3, 2007.
- Sarıca, Oğuzhan. “**Kuvvetler Terazisinin Dengeleyicisi Olarak Baskı Grupları**”, Uluslararası Antalya Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 5, Sayı. 9, 2017.
- Sezer, Abdullah. “**Normlar Hiyerarşisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri (Çok Boyutlu Normlar Piramidi Yaklaşımı)**”, Anayasa Yargısı Dergisi, Sayı 16, 2019, <https://www.anayasa.gov.tr/media/6185/anayasa-yargisi-36-1.pdf> , (E.T. 13.10.2019), s. 372.
- Tunç, Hasan ve Bülent Yavuz.“**Avantaj ve Dezavantajlarıyla Başkanlık Sistemi**”, TBB Dergisi, Sayı 81, 2009, <http://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2009-81-492>, (12.02.2018).
- Uluşahin, Nur. “**Cumhurbaşkanın Halk tarafından Seçilmesinin Siyasal Sistemimize etkileri: Türkiye’de Hükümet Sisteminin Geçirdiği Dönüşüm ve Geleceğe Yönelik Beklentiler**”, Yeni Türkiye Dergisi, Sayı 51, 2013.
- Wehner, Joachim. “**Assessing the Power of the Purse: An Index of Legislative Budget Institutions**”, Political Studies, Vol. 54, 2006.
- Wehner, Joachim. “**Assesing the Power of the Purse: An Index of Legislative Budget Institutions, Political Studies**”, Vol. 54, 2006.
- Yavuz, İlhan ve Mahmut Bülbül. “**Çift Meclisli Sistemi ve Türkiye**”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi Cilt XVI, Sayı. 1,2012 , (E.T. 13.05.19).
- Yokuş, Sevtap. “**Hükümet Sistemini Demokrasi Ekseninde Tartışmak**”, Yeni Türkiye Dergisi, Yıl 9, Sayı 51, 2013
- Zengin, Mehmet Ali. “**ABD Başkanlık Sisteminde Fren ve Denge Mekanizması Üzerine Bir İnceleme**”, Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, Yıl 7, Sayı 28, <http://acikerisim.ybu.edu.tr:8080/xmlui/handle/123456789/893> , (E.T. 21.07.19).

Diğer Yayınlar

- Altuğ, Figen. “**Türkiye’de Sayıştay ve Performans Denetimi**”, Figen Altuğ, Ahmet Kesik – Murat Şeker (ed.), Kamu Bütçesinde Yeni Yaklaşımlar, Ankara: Seçkin Yay., 2013
- Anayurt, Ömer ve Ahmet Ekinci. “**Koalisyonlu Başkanlık Sistemi ve Latin Amerika Uygulaması**”, Ali Fuat Başgil’in Anısına Armağan, İstanbul: Oniki Levha Yay., 2019.
- Anayurt, Ömer ve Ahmet Ekinci. “**Tek Başlı Yürütme Esasına Dayalı Hükümet Sistemlerinde Başkan Yardımcılığı ve 2017 Anayasa Değişikliği ile Getirilen Sistemde Cumhurbaşkanı Yardımcılığı Kurumu Üzerine Karşılaştırmalı Analiz**”, Prof. Dr. Zafer Gören Armağanı, Ankara: Yetkin Yay., 2018.
- Anayurt, Ömer. - Murat Erdoğan ve Ahmet Ekinci. “**Devlet Başkanının Halk Tarafından Seçildiği Hükümet Sistemlerinde Seçim Döngüsünün Kuvvetler Ayrılığı ve Siyasal İstikrar Üzerinde Etkisi**”, Ali Fuat Başgil’in Anısına Armağan, İstanbul: Oniki levha Yay., 2019.
- Arın, Tülay. “Parlamente Bütçe Denetimi- Plan ve Bütçe Komisyonu: Yapı ve İşlevler Üzerine Uluslararası Farklılaştırma”, İçinde: Tülay Arın, Necdet Kesmez ve İhsan Gören, **Parlamento ve Sayıştay Denetimi**, İstanbul: Tesev Yay., 2000.
- Bacon, Richard. “**Parlamente Denetim ve İzleme Fonksiyonlar: İngiltere Deneyimi**”, Bütçe sürecinde Parlamente Denetiminin Değişen Rolü, Uluslararası Sempozyum, Afyonkarahisar: TBMM Yay., 2008, ss. 213-229.
- Barth, Charles A. “**The United States Government Manual**”2014, <https://archive.org/details/unitedstatesgove01unit/page/n1> , (E.T. 7.10.2019).
- Boesch, Herbert. “**Kamu Parasının Kullanılmasında Aktif Parlamento Denetimi: Bazı Avrupa Deneyimleri**”, Parlamente Denetiminin Bütçe Sürecinde Parlamente Denetiminin Değişen Rolü, Uluslararası Sempozyum, Afyonkarahisar : TBMM Yay., 2008, ss. 87-107.
- Boyar, Oya. “**Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve Executive Orders: Karşılaştırmalı Gözlemler**”, Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyum Bildiri Kitabı, Marmara Üniversitesi Yay..
- Boyunsuz, Şule Özsoy. “**Başkanlık Sistemi ve Cumhurbaşkanı Seçimi**”, **Cumhurbaşkanı Seçimi Öncesi Cumhurbaşkanlığı**”, TBB Yay., Ankara, 2007, http://tbbyayinlari.barobirlik.org.tr/TBBBooks/cbaskani_secimi_onc_cbask.pdf , (E. T. 06.07. 2019).
- Carey, John M. And Matthew Soberg Shugart. “**Calling Out the Tanks or Filling out the Forms?**”, (Ed.)John M. Carey-Matthew Soberg Shugart, Executive Decree Authority, Cambridge University Press, 1998.

- Center on Budget and Policy Priorities, “**Introduction to the Federal Budget Process**”, <https://www.cbpp.org/sites/default/files/atoms/files/3-7-03bud.pdf> , (E.T. 01.10.2019).
- Cheibub, Jase Antonio, Zachary Elkins and Tom Ginsburg. “**Still the Land of Presidentialism? Executives and the Latin American Constitution**”, (Ed.)Detlef Nolte-Almut Schilling-Vacaflor, New Constitutionalism in Latin Amerika: Promises and Practices, 2012, https://www.academia.edu/30544414/Still_the_Land_of_Presidentialism_Executives_and_the_Latin_American_Constitution , (E.T. 19.07.2019).
- Chohan, Usman W. “**Ex-Ante or Ex-Post? Oversight and Parliamentary Budget Offices**”, Discussion Paper Series: The Art and Science of Legislative Budget Offices, 2017, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2955623 , (E.T. 20.09.2019).
- Congressional Research Service. “**Introduction to the Legislative Process in the U.S. Congress**”, 2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R42843.pdf> , (E.T. 21.07.19).
- Cornelia, Dobre. “**Great Britain and Germany Supreme Audit Institutions**”, 2012, https://pdfs.semanticscholar.org/d3fe/fbe717e675d7f3c3e26139ffe3e0458379cc.pdf?_ga=2.40384162.1236936581.1572705579-479474831.1568735233 , (E.T.01.11.2019).
- Çağan, Nami. “**Modern Bütçe Sürecinde Parlamento’nun Rolü**”, Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü, Uluslararası Sempozyum, Afyonkarahisar: TBMM Yay., 2008, ss.183-192
- Day, Dwayne. “**Gourmet Chefs and Short Order Cooks: A Policy History of the Congressional Budget Office, 1975-2001**”, Barry Anderson, “ **Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü**”,Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü, Uluslararası Sempozyum, Afyonkarahisar: TBMM Yay., 2008, ss. 49-64
- Demircan, Esra. “**Sivil Toplum Kuruluşu Olarak Çıkar ve Baskı Gruplarının Bütçeleme Sürecine Etkileri**”, III. Uluslararası Sivil Toplum Kuruluşları Kongresi: Bildiriler Kitabı, Çanakkale: Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, 2006.
- Description of Some of These Tools Can be Found in National Democratic Institute, “**Strengthening Legislative Capacity in Legislative Executive Relations**”, Legislative Executive Relations Legislative Research Series, Paper 6, Washington DC, 2000 <http://www.mickikaminska.com/GOPAC/Docs/Global/Strengthening%20Legislative%20Capacity%20in%20Legislative-Executive%20Relations%20-%20NDI.pdf> , (E.T. 19.09.2019).

- Driessen, Grant A. “**The Federal Budget: Overview and Issues for FY2019 and Beyond**”, Congressional Research Service, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R45202.pdf> , (E.T. 6.10.2019).
- Elson, Henry William. “**History of the United States of America The Mac Millan Company**”, New York, 1904, <http://www.usahistory.info/American-Revolution/Lexington.html> , (E.T. 19.08.2019)
- Esen, Selin. “Başkanlık Rejimi Nedir?”, İçinde: **Türkiye’nin Anayasa Gündemi (27 Uzman; 66 Soru-Yanıt)**, İbrahim Kaboğlu (drl.), İstanbul: İletişim Yay., 2016, 2016.
- Executive Office of the President of the United States, “**Fiscal Year 2012 Analytical Perspectives Budget of the U.S. Government**”, 2012, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/BUDGET-2012-PER/pdf/BUDGET-2012-PER.pdf> , (E.T. 03.10.2019).
- Feyzioğlu, Bedi N. “**Modern Anayasalarda Bütçe Hakkı**”, İ.Ü. İktisat Fakültesi Maliye Araştırmaları Merkezi Konferansları, 29. Seri.
- Gözler, Kemal. “**İngiltere’de Parlamento Neden ve Nasıl Ortaya Çıktı: Mali Hukukun Anayasa Hukukundan Eskiliği Üzerine Bir Deneme**”, Prof. Dr. Mualla Öncel’e Armağan, Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yay., 2009, www.anayasa.gen.tr/mali-hukuk.htm , (E.T. 20.09.2019).
- Göztepe, Ece. “**Cumhurbaşkanlığı Sistemine Geçiş ve Anayasa Değişikliği**”, Güncel Hukuk, Mart 2017, <https://www.sosyalbilimler.org/anayasa2017-cumhurbaskanligi-sistemine-gecis-ve-anayasa-degisikligi/> , (E.T. 07.07.2019).
- Guy, J. A., “**The Origin of the Petition of Right Reconsidered**”, The Historical Journal, Vol. 25, No. 2, Cambridge University Press, 1982, <https://www.jstor.org/stable/2638824> , (E. T. 30.8.2019).
- Güloğlu, Tuncay. “**Sivil Toplum Kuruluşlarının Yerel Yönetimlere Etkisi**”, III. Uluslararası sivil toplum kuruluşları Kongresi: bildiriler kitabı, Çanakkale: Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, 2006.
- Haslak, İrfan ve Serdar Gülener. “**Sosyal ve Siyasal Düşüncede Sivil Toplum Tartışmaları ve Toplulukçu Düşüncede Topluluk, Birey ve Devlet Anlayışı**”, III. Uluslararası Sivil Toplum Kuruluşları Kongresi: Bildiriler Kitabı, Çanakkale: Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, 2006.
- Heniff, Bill. “**The Congressional Budget Process Time**” Analyst on the Congress and Legislative Process, Congressional Research Service, 2008, <https://fas.org/sgp/crs/misc/98-472.pdf> , (E.T. 6.10.2019).
- Hironori Yamamoto. “**Tools for Parliamentary Oversight a Comparative Study of 88 National Parliaments**”, Switzerland: 2007, <http://archive.ipu.org/PDF/publications/oversight08-e.pdf> , (E.T. 23.07.19)

- House of Commons. “**Financial Scrutiny Uncovered A Guide for Members by the Committee Office scrutiny Unit**”, 3. Edition, 2017, http://financedocbox.com/Financial_Planning/102241676-Financial-scrutiny-uncovered-a-guide-for-members-by-the-committee-office-scrutiny-unit.html , (E.T. 20.09.2019)
- Ian Lienert. “**Who Controls the Budget: The Legislature or the Executive**”, IMF Working Paper, 2005.
- İnceoğlu, Sibel, “Siyasal Rejimler ve Yargı Bağımsızlığı Arasında Nasıl Bir İlişki Vardır?”, içinde: **Türkiye’nin Anayasa Gündemi (27 Uzman; 66 Soru-Yanıt)**, İbrahim Kaboğlu (drl.), İstanbul: İletişim Yay., 2016,
- Karfchik, Warren and- Joachim Wehner. “ **Legislatures and Budget Oversight: Best Practices**” in the Kazakhstan Revenue Wats Open Forum Almaty, Kazakhstan, 2004, <http://pmg-assets.s3-website-eu-west-1.amazonaws.com/docs/2005/050404oversight.pdf> , (E.T. 20.09.2019).
- Karpen, Ulrich. “**Özgür Demokratik Düzenin İlkeleri**”,(Ed.) Ozan Ergül, Türkiye Demokrasi ve Yargı Sempozyumu, TBB, Ankara: 2015, <http://tbbyayinlari.barobirlik.org.tr/TBBBooks/demokrasi-ve-yargi.pdf> , (E. T. 24. 02.2019)
- Kemp, Christopher John. “**Madison, Montesquieu and the Separation of Powers Conference Paper**”, 2010 https://www.researchgate.net/publication/270286063_Madison_Montesquieu_and_the_Separation_of_Powers , (E. T. 30.10.2018)
- Koçak, Konur Alp. “**ABD Başkanlık Sistemi: “ Ayrı” Ama “Birlikte” Çalışan Organlar**”,(Ed.) Semra Gökçimen, Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: ABD, Arjantin, Azerbaycan, Brezilya ve Nijerya Örnekleri, 2. Baskı, Ankara: TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yay., 2017.
- Linn, Susanne and Frank Sobolewski. “**Organisation and Working Methods The Legislation of the Federation**” , Kürschners Politontakte, Rheinbreitbach, 2015, <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80080000.pdf> , (E.T. 01.11.2019).
- McMillion, Barry J. “**Supreme Court Appointment Process: Senate Debate and Confirmation Vote**”, Congressional Research Service Paper,2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R44234.pdf> , (E. T. 22.07.19).
- Mordacq, Frank. “**Bütçe Reformu ve Parlamento: Fransa Deneyimi**”, Bütçe Sürecinde Parlametonun Değişen Rolü, Uluslararası Sempozyum, Afyonkarahisar : TBMM Yay., 2008, , ss. 135- 150
- Morgenstern, Scott. “**Explaining Legislative Politics in Latin America**”,**Legislative Politics in Latin America**”, Cambridge Journal Press, 2001.

- Ocakçıoğlu, Bora. “**Bütçe Hakkının Kapsamına ve Gerçekleşmesine İlişkin Sorunlar**”, Çağdaş Anayasalarda Ekonomik ve Sosyal Haklar ve Ödevler, Uluslararası Sempozyum, 5-7 Şubat 1982, İstanbul: Marmara Üniversitesi Yay., 1982
- OECD, “**Budget Towards a New Role for the Legislature**”, Luxembourg: The Finance Committee of the French Senate, 2001.
- OECD, “**OECD Journal on Budgeting**”, OECD Publishing, Vol. 4, No. 3, 2004.
- OECD, “**OECD Principles of Budgetary Governance**”, Paris, 2014, <http://www.oecd.org/governance/budgeting/Draft-Principles-Budgetary-Governance.pdf> , (E.T. 20.09.2019).
- Office of Management and Budget, “**The Mission and Structure of the Office of Management and Budget**”, https://obamawhitehouse.archives.gov/omb/organization_mission/ , (E.T. 6.10.2019)
- Öner, Erdoğan. “**Bütçe Uygulama Aşamasında Parlamentonun İzleme/Gözetim Fonksiyonu: Komisyonların Rolü ve Bütçe Analiz Kapasitesi**”, Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü Uluslararası Sempozyumu, Ankara: TBMM Yay., 2008
- Özbudun, Ergun. “**Hükümet Sistemi Tartışmaları**” <http://www.birarada.org/tr/16878/Prof-Dr-Ergun-Ozbudun-Huk-met-Sistemi-Tartismalari> , (E.T. 10.06.2019)
- Özbudun, Ergun. “**Türk Usulüne Göre Başkanlık Sistemi**”, Milliyet, 15.12.2012, <http://www.milliyet.com.tr/yazarlar/dusunenlerin-dusuncesi/turk-usulune-gore-baskanlik-sistemi-1641997> , (E.T. 18.07.2019)
- Payne, J. Mark, G. Daniel Zovatto and Mercedes Matio Diaz. “**Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America**”, Washington D.C., 2007, <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/democracies-in-development-politics-and-reform-in-latin-america.pdf> , (E.T. 19.07.19).
- Pelizzo, Riccardo and Rick Stanpenhurst. “**Tools for Legislative Oversight: An Empirical Investigation**”, Research Collection School of Social Sciences, The World Bank, S. 11-2004, http://ink.library.smu.edu.sg/soass_research/43 , (E.T. 19.09.2019).
- Relyea, Harold C. “**Presidential Directives: Background and Overview**”, CRS Report for Congress, Congressional Research Service, 2008, <https://fas.org/sgp/crs/misc/98-611.pdf> , (E. T. 9.5.2018).
- Reuter, Konrad. “**The Bundesrat and the Federal System the Federal Council of the Federal Republic of Germany**”, Berlin: 2009,

https://www.bundesrat.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Bundesrat-und-Bundesstaat-EN.pdf?__blob=publicationFile&v=1 , (E.T.01.11.2019).

Rybicki, Elicabeth. “**Senate Consideration of Presidential Nominations: Committee and Floor Procedure**”, U.S. Congressional Research Service, 2019, https://www.everycrsreport.com/files/20190404_RL31980_69efa4a5b5cbac2b1a01b01d9a63c93d649b5bce.pdf , (E.T. 19.07.19).

Schneider, Judy. “**The Committee System in the U.S. Congress**”, CRS Report for Congress, 2003, https://china.usembassy-china.org.cn/wp-content/uploads/sites/252/2016/12/committee_system.pdf , (E.T. 21.07.19).

Shugart, M. Soberg and- M. JohnCarey. “**Presidents and Assemblies Constitutional Design and Electoral Dynamics**”, Chambridge University Press, 1991.

Stapenhurst, Rick. “**The Legislature and the Budget**”, Washington: The Worlt Bank, 2004, <http://documents.worldbank.org/curated/en/835951468779433827/pdf/330350wbi37233Stapenhurst.pdf> , (E.T. 20.09.2019)

Streeter, Sandy. “**The Congressional Appropriatons Process: An İntroduction**”, Congressional Research Service, 2004.

Tarschys, Daniel. “**Parlamento ve Bütçe: Parlamentonun Gözetim Kapasitesinin Artırılması**”, Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü, Uluslararası Sempozyum, Afyonkarahisar: TBMM Yay., 2008, ss. 259–268

Thurber, James A. “**The Dynamics and Dysfunction of the Congressional Budget Process: FromInception to Deadlock**”, <https://www.american.edu/spa/ccps/upload/the-dynamics-and-dysfunction-of-the-congressional-budget-process-from-inception-to-deadlock-2.pdf> , (E.T. 24.07.19).

Tijen, Dünder Sezer. “**Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinde Örgütlenme Özgürlüğü ve Sivil Toplum Kuruluşları**”, III. Uluslararası Sivil Toplum Kuruluşları Kongresi: Bildiriler Kitabı, Çanakkale: Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, 2006

Treguer, Pascal. “**Origin and Sensee Development of the Noun ‘Budget’**”, Word Histories How Words and Phrases Came İnto Existance, <https://wordhistories.net/2016/08/14/budget/> , (E. T. 03.08.2019)

Türk, Gül Dilek. “**Demokrasinin Dördüncü Kuvveti Yeni Medya Teknolojileri**”, İstanbul Üniversitesi, 18. Türkiye’de İnternet Konferansı, 2013.

U.S. Department Of The Treasure, “**Financial Report of the United States Government**”, <https://www.fiscal.treasury.gov/reports-statements/financial-report/> , (E.T. 7.10.2019).

- U.S. Government Accountability Office, “ **Role as an Audit Institution**”, <https://www.gao.gov/about/what-gao-does/audit-role/> , (E.T. 6.10.2019).
- United States Senate. “**Executive Orders in Times of War and National Emergency: Report of the Special Committee on National Emergencies and Delegated Emergency Powers**” Washington: US Government Printing Office 93. Congress., 2. Session , 1974, <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=mdp.39015082037311;view=1up;seq=37> , (E. T. 14.05.2018).
- Uygun, Oktay. “**Demokrasinin Çoğunlukçu ve Çoğulcu Modelleri: İki Bin Beş Yüz Yıllık Bir Tartışmanın Analizi**”, TBB-Kamu Hukukçuları Platformu, Çoğulcu Demokrasi Çoğunlukçu Demokrasi İkilemi ve İnsan Hakları Toplantısı, Ankara: 2010.
- Walker, David M. “**U.S. Government Accountability Office**”, in Getting it Done: A Guide for Government Executives, Mark A. Abramson, Daniel Chenok, and John M. Kamesky, U.S.A.: Rowman and Littlefield Publishers, 2017, <http://www.businessofgovernment.org/sites/default/files/GAO.pdf> , (E.T. 7.10.2019).
- Wehner, Joachim. “**Back from the Sidelines? Redefining the Contribution of Legislatures to the Budget Cycle**”, Washington: The World Bank, 2004.
- Wehner, Joachim. “**Effective Financial Scrutiny: The Role of Parliament in Public Finance**”, World Bank Parliamentary Staff Training Program, <https://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/budgetall.pdf> , (E.T. 20.09.2019).
- Yavuz, Bülent. “**Hükümet Sistemi Seçeneklerinde Denge ve Denetleme Mekanizmaları, Denge ve Denetleme Ağı**”, Demokrasi Barometresi Analiz Raporu No 3, <http://www.birarada.org/tr/22663/Hukümet-Sistemi-Seceneklerinde-Denge-ve-Denetleme-Mekanizmaları-Raporu> , (E.T. 27.07.19).
- Yılmaz, Didem. “Anayasada Denge ve Denetim Ne Anlama Gelmektedir?”, içinde: **Türkiye’nin Anayasa Gündemi (27 Uzman; 66 Soru-Yanıt)**, İbrahim Kaboğlu (drl.), İstanbul: İletişim Yay., 2016,
- Yokuş, Sevtap. “**Siyasal İktidarın Toplumsal Muhalefet ile Dengelenmesi**”, Ali Fuat Başgil’in Anısına Armağan, İstanbul: Oniki levha Yay., 2019, ss.1013-1041
- Yokuş, Sevtap. “**Türkiye’de 2017 Anayasa Değişiklikleri ve Çözüm Süreci**”, <http://www.democraticprogress.org/wp-content/uploads/2017/04/Sevtap-Yokus-TURKIYEDE-2017-ANAYASA-DEGISIKLIKLERI-VE-COZUM-SURECI.pdf> , (E.T. 07.07.2019).
- Yokuş, Sevtap. “**Türkiye’de Siyasal Süreçlerin Anayasal Düzleme Yansımaları**”, Democratic Progress Institute, 2018, <https://www.democraticprogress.org/wp->

content/uploads/2018/04/TURKIYEDE-SIYASAL-SURECLERIN-ANAYASAL-DUZLEME-YANSIMALARI.pdf , (E.T. 12.10.2019),

Yüksel, Saadet. “**6771 Sayılı Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanundaki Denge-Denetim Mekanizmalarına İlişkin Genel Değerlendirme**”, Ali Fuat Başgil’in Anısına Armağan, İstanbul: Oniki levha Yay., 2019.

Yayınlanmamış Tezler

Acaray, Deniz. “**Siyasal Katılma Yolu ile İnsan Haklarının Korunması**”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi SBE, 2014.

Bartz, Jamie. “**Explaining Domestic Input to Israel Foreign and Palestinian Policy: Politics, Military, Society**”, Unpublished Thesis Naval Post Graduate School Monterey- California, 2004, <https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a429683.pdf> , (E.T. 13.10.2019)

Çiftelinar, Remzi. “**Bürokrasinin Kuruluşunda Plan ve Bütçe Komisyonunun Yeri**”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi SBE, 2007

Danacı, Özlem. “**Siyasal Kampanyalarda Medya: Yazılı Basın Haberlerinde ‘Çerçeveleme’ ve ‘Öne Çıkarma’nın Politikacı Temsilindeki Rolü**”, Yayınlanmamış Doktora tezi, Marmara Üniversitesi, SBE, 2005.

Dikmen, Süleyman. “**Tarihsel Süreç İçerisinde Bütçe Hakkının Gelişimi**”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi SBE, 2014.

İnternet Kaynakları

British Library: “**Magna Carta 1215**”, <https://www.bl.uk/collection-items/magna-carta-1215> , (E.T. 31.07.19).

Cambridge Dictionary, <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/budget> , (E.T.05.08.2019).

Canadian National Battlefields Commission, Plains of Abraham Website, “**the Siege of Quebec: an Episode of the Seven Years War**”, https://www.masshist.org/revolution/doc-viewer.php?item_id=251&mode=nav , (E.T. 17.08.2019).

History.com Editors (History Website), “**Boston Massacre**”, A&E Television Networks (Publisher), 2009, <https://www.history.com/topics/american-revolution/boston-massacre> , (E.T. 19.08.2019).

John Adams Historical Society ,“**After Boston Massacre**”, <http://www.john-adams-heritage.com/about-us/> , (E.T. 19.08.2019).

Massachusetts Historical Society, “**Testimony of Doctor Benjamin Franklin, Before an August Assembly of the British House of Commons, relating to the Repeal of the Stamp-Act**”, 1766. http://www.masshist.org/database/viewer.php?item_id=251&pid=2 , (E.T. 17.08.2019).

Online Etymology Dictionary: <https://www.etymonline.com/search?q=Budget> , (E.T. 03.08.2019).

Parline Database on National Parliaments, <http://archive.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp> , (E.T. 10.06.2019).

Powerd by Oxford, Lexico Dictionary, <https://www.lexico.com/en/definition/budget> , (E.T. 04.08.2019).

The Editors of Enclopaedia Britannica, “ **Bill of Rights**”, BritishHistory, EncyclopædiaBritannica, <https://www.britannica.com/topic/Bill-of-Rights-British-history> , (E.T. 30.8.2019).

The Editors of Enclopaedia Britannica, “**the Revolution of 1688**” ,EncyclopædiaBritannica, <https://www.britannica.com/place/United-Kingdom/The-Revolution-of-1688> , (E.T. 30.8.2019).

Tufts University, The Perseus Project-Logeion, <https://logeion.uchicago.edu/bulga> , (E.T. 03.08.2019).

Türk Dil Kurumu, Türkçe Sözlük, <http://sozluk.gov.tr/> , (E.T. 04.08.2019).

U.S. Department Of The Treasure, “**Financial Report of the United States Government**”, <https://www.fiscal.treasury.gov/reports-statements/financial-report/> , (E.T. 7.10.2019).

United Kingdom Parliament Website, “ **The Budget and Parliament**”,
<https://www.parliament.uk/about/how/role/check-and-approve-government-spending-and-taxation/the-budget-and-parliament/> , (E.T. 04.08.2019).

United Kingdom Parliament Website, “**The Budget and Parliament-History and Traditions of Budget**”,
<https://www.parliament.uk/about/how/role/check-and-approve-government-spending-and-taxation/the-budget-and-parliament/> , (E.T. 04.08.2019).

Yale Law School-Lillian Goldman Law Library, The Avalon Project Documents in Law,
“**History and Diploacy**”,
https://avalon.law.yale.edu/17th_century/england.asp?_ga=2.180443363.595716123.1565855083-604879790.1565855083 , (E.T. 04.08.2019).

Raporlar

TBMM. 26. Yasama Dönemi, 2. Yasama Yılı, 244 Sıra Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi(2/1504) ve Anayasa Komisyonu Raporu,
<http://anayasadegisikligi.barobirlik.org.tr/pdf/anayasadegisikligikanunteklifi.pdf> , (E.T. 17.11.2019)

TBMM. 26. Yasama Dönemi; 2. Yasama Yılı 447 Sıra Sayılı Anayasa Komisyonu Raporu,
<http://anayasadegisikligi.barobirlik.org.tr/pdf/anayasadegisikligikanunteklifi.pdf> , (E.T. 10.07.2019),

TBMM. 27. Yasama Dönemi, 2. Yasama Yılı, 4 Sıra sayılı, TBMM İçtüzüğünde Değişiklik Yapılmasına Dair İçtüzük Teklifi (2/772) ve Anayasa Komisyonu Raporu, <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem27/yil01/ss4.pdf> , (E.T. 07.07.2019),

Venedik Komisyonu. “Avrupa Hukuk Yoluyla Demokrasi Komisyonu Türkiye Sokağa Çıkma Yasaklarının Yasal Çerçevesi Görüş Raporu”, Strazburg, 13.06.2016, 842/2016 sayılı Görüş Raporu, içinde: Ankara Barosu Dergisi, 2017/3, **Venedik Komisyonu 2016-2017 Türkiye Raporları**, <http://www.ankarabarusu.org.tr/siteler/ankarabarusu/tekmakale/2017-3/13.pdf> , (E.T. 24.12.2019), s. 486-487.

Venedik Komisyonu. “Türkiye’ye İlişkin Görüşleri Seçimler, Yargı ve Referanduma İlişkin Karar ve Uygulama Kodları”, Ankara: TBMM Araştırma Merkezi, 2006.

Venice Commission, “**Turkey: Opinion on the Amendments to the Constitution**”, 10-11 March 2017, Opinion No. 857/2017, CDL AD (2017) 005, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad\(2017\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad(2017)005-e)

TBMM Tutanakları

TBMM 27. Dönem 3. Yasama yılı, **TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Tutanak Dergisi, 7.11.2019 Plan ve Bütçe Komisyon Toplantı Tutanağı**, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2425 , (E.T. 27.12.2019)

6085 Sayılı Sayıştay Kanunun görüşüldüğü 14 Ekim 2010 tarihli TBMM Genel Kurul 7. Birleşim Tutanağı için bkz: <https://www.sayistay.gov.tr/tr/?p=2&CategoryId=92>, (29.11.2019)

TBMM 27. Dönem,2. Yasama Yılı, 38. Birleşim,20/12/2018 tarihli **2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısı ile 2017 Yılı Merkezi Yönetim Kesin Hesabı Münasebetiyle toplanan genel Kurul Tutanağı**,https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/genel_kurul.cl_getir?pEid=75145, (29.11.2019)

Mahkeme Kararları

ABD Federal Yüksek Mahkemesi Kararı, **Clinton vs. City of Newyork, 1998**, <https://www.oyez.org/cases/1997/97-1374> , (E.T. 20.07.2019).

ABD Federal Yüksek Mahkemesi Kararı, **J.W. Hampton, Jr&Co v. United States, 276 US 394**, <https://www.oyez.org/cases/1900-1940/276us394> , (E.T. 21.10.2019).

ABD Federal Yüksek Mahkemesi Kararı, **McGrain v. Daughtry, 273 U.S. 1927**. www.supreme.justia.com/cases/Federal/us/273/135/case. Html , (E.T. 22.07.19).

ABD Federal Yüksek Mahkemesi Kararı, **Youngstown Sheet & Tube Company v. Sawyer, 343 US 579, 1952**<https://www.oyez.org/cases/1940-1955/343us579> , (E.T. 21.10.2019).

AYM Kararı, E. 2016/47, K.S. 2018/10, K.T. 14.02.2018.

AYM Kararı, E. 2015/61, K. 2016/172, KT. 2.11.2016.

AYM Kararı, E. 2012/102, K. 2012/207, K.T. 27.12.2012.

İHAM Kararı, **Jrsild/Danimarka**, B.No. 15890/89, K.T.23/9/1994.

Mevzuat

1791 Fransız Anayasası. <http://www.historywiz.com/primarysources/const1791text.html> , (E.T. 10.11.2019).

1793 Fransız Anayasası. <https://oll.libertyfund.org/pages/1793-french-republic-constitution-of-1793?q=Constitution+of+1793> , (E.T. 10.11.2019).

1795 Fransız Anayasası. https://en.wikisource.org/wiki/Constitution_of_the_Year_III , (E.T. 10.11.2019).

1871 Almanya İmparatorluğu Anayasası. https://en.wikisource.org/wiki/Constitution_of_the_German_Empire#XII._FINANCES_OF_THE_EMPIRE , (E.T. 02.11.2019).

ABD Anayasası. http://www.constitution.org/constit_.htm , (E.T. 14.07.19).

Congressional Budget and Impoundment Control Act 1974(ABD).<https://legcounsel.house.gov/Comps/93-344.pdf> , (E.T. 6.10.2019).

Federal Court of Auditors Act (Bunderechnungshofgesetz). <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Gesetze/Laws/19-85-07-11-Federal-court-of-auditors-act.html#f1> , (E.T. 02.11. 2019).

Fransa'nın Bütçeye ilişkin Kanunu: Constitutional bylaw No. 2001-692 of 1 August 2001 on Budget acts. <https://www.legifrance.gouv.fr/content/location/1790> , (E.T. 20.09.2019).

Fransız Anayasası (1958). <http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar/ulkeana/pdf/07-FRANSA%20169-208.pdf> (27.10.2019).

Fransız Ulusal Meclisi İçtüzüğü. <http://www2.assemblee-nationale.fr/langues/welcome-to-the-english-website-of-the-french-national-assembly> , (E.T. 10.11.2019).

Germany Federal Budget Code. https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Ministry/Laws/1969-08-19-Federal-budget-code.pdf?__blob=publicationFile&v=4 , (E.T. 01.11.2019).