KUVVETLER AYRILIĞI İLKESİNİN GÜVENCE ALTINA ALINMASI BAĞLAMINDA DENGE-DENETİM MEKANİZMALARI

Doç. Dr. Saadet YÜKSEL*

I. GİRİŞ

Anayasa yapıcılıkta kuvvetler ayrılığı ilkesini güvence altına almanın farklı modelleri/tercihleri ile karşılaşılmaktadır. Bunlardan birincisi, parlamentonun üstünlüğü (the supremacy of parliament) [1] ilkesinin benimsenmesi olarak görülebilir. İkinci model, Amerika Birleşik Devletleri (ABD) denge-denetim modeli olarak karşımıza çıkar. [2] Bu anlayışta, birbirini dengeleyen, frenleyen ve bununla birlikte özerk ve uyumlu çalışabilen her iki organın kullanacakları yetki bağlamında işlemleri ve uygulayacakları politikalarını belirlemelerindeki bağımsızlık/özerklik (agenda-setting power) [3] belirleyici olarak görülebilir. Zira kurucuların öngördüğü anlayışta, yasama ve yürütme organları birbiriyle hiçbir etkileşimde/ilişkide bulunmayan değil, birbirini dengeleyen, frenleyen ve bununla birlikte özerk ve uyumlu çalışabilen kuvvetlerdir. [4] Bu husus denge-denetim mekanizmalarının işlerliğiyle özel olarak kuvvetlerin birbiri üzerindeki kontrolünü genel olarak da kurucu iktidara sahip halkın bu yetkilerin kullanımı üzerindeki kontrolünü sağlamaktadır.

Kuvvetler ayrılığı ilkesinin uygulanışına dair üçüncü model ise, Bruce Ackerman'ın ifadesiyle, yeni kuvvetler ayrılığı (the new separation of powers) [5] anlayışı olarak ortaya çıkar. Bu anlayışta, ABD modelinden farklı olarak, yasama ve yürütme yetkilerinin paylaşımında işlevsel ayrılık ve aynı yetkinin birden fazla devlet organı arasında paylaşılması gibi denge-denetim mekanizmalarından bazılarının parlamenter sistemden bazılarının başkanlık sisteminden alındığı

---

* İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi

1 Vernon Bogdanor, "Imprisoned by a Doctrine: The Modern Defence of Parliamentary Sovereignty", **Oxford Journal of Legal Studies**, Vol. 32, No. 1, 2012, s. 179-183.

2 Fabrice Lehoucq, "Constitutional Design and Democratic Performance in Latin America", **Verfassung und Recht in Übersee/Law and Politics in Africa, Asia and Latin America**, Vol. 38, No. 4, 2005, s. 380.

3 Torsten Persson, Gerard Roland, Guido Tabellini, "Separation of Powers and Political Accountability", **The Quarterly Journal of Economics**, Vol. 112, No. 4, 1997, s. 1166.

4 Gerald Gunther, **Constitutional Law**, 12. bs., New York, The Foundation, 1993, s. 311.

5 Bruce Ackerman, "The New Separation of Powers", **Harvard Law Review**, Vol. 113, No. 3, 2000, s. 634-729.

görülebilmektedir. Başkanlık sistemini benimsemiş Latin Amerika devletlerinde bu hususun somut örneklerini görmek mümkündür. Yürütme organına yasama görüşmelerinin bazılarına gündemi belirleyerek katılma gibi ABD modelinde görülmeyen mekanizmalarla karşılaşılabilinir. [6]

II. DENGE-DENETİM MEKANİZMALARI: BÜTÇE

6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile 1982 Anayasası'nda yapılan anayasa değişikliğinin parlamenter sistemden ve başkanlık sisteminden mekanizmalar içerdiği söylenebilir. Klasik başkanlık sisteminde görülmeyen devlet başkanının seçimleri yenilemesi mekanizması, [7] bütçenin süresinde kabul edilmemesi durumunda önceki yılın değerleme oranına göre yeniden uygulanması [8] bu mekanizmalardan bazıları olarak nitelendirilebilir.

Denge-denetim mekanizmalarının asıl işlevi, karar alma sürecini (decision making) iki organın katılımını sağlayarak gerçekleştirmek ve böylece mümkün olduğunca her iki organın uzlaşmasıyla karar almayı gerçekleştirerek halkın iradesinin yansımasını sağlamaktır. [9] Denge-denetim mekanizmalarının bu temel işlevleri, başkanlık sisteminde devlet başkanının elindeki veto ve meclisin elindeki bütçeyi kabul yetkisi açısından incelenebilir.

6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile yapılan değişikliklerden sonra bütçeye ilişkin düzenlemeler "Bütçe ve Kesinhesap" kenar başlığı ile Anayasa'nın 161. maddesinde yer almaktadır. [10]

---

6 Lehoucq, "Constitutional Design and Democratic Performance in Latin America", s. 382.

7 1982 Anayasası m. 116.

8 1982 Anayasası m. 161.

9 Persson, Roland, Tabellini, "Separation of Powers and Political Accountability", s. 1167, 1168.

10 "A. Bütçe ve kesinhesap
MADDE 161. Kamu idarelerinin ve kamu iktisadî teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları yıllık bütçelerle yapılır. Malî yıl başlangıcı ile merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü ile yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller kanunla düzenlenir. Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.
Cumhurbaşkanı bütçe kanun teklifini, malî yılbaşından en az yetmişbeş gün önce, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. Bütçe teklifi Bütçe Komisyonunda görüşülür. Komisyonun ellibeş gün içinde kabul edeceği metin Genel Kurulda görüşülür ve malî yılbaşına kadar karara bağlanır. Bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe kanununun da çıkarılamaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerleme oranına göre artırılarak uygulanır.
Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Genel Kurulda kamu idare bütçeleri hakkında düşüncelerini her bütçenin görüşülmesi sırasında açıklarlar, gider artırıcı veya gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamazlar.
Genel Kurulda kamu idare bütçeleri ile değişiklik önergeleri, üzerinde ayrıca görüşme

Değişiklikteki düzenlemelerden biri, bütçe kanun teklifini mali yılbaşından en az yetmişbeş gün önce, Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM)'ne sunma yetkisinin Cumhurbaşkanı'na verilmesidir. Bu yenilik, ABD başkanlık modelinde tamamen aynı şekilde gerçekleşmemektedir. [11] Diğer değişiklik ise, bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanununun çıkarılacak olması, geçici bütçe kanununun da çıkarılamaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesinin yeniden değerleme oranına göre artırılarak uygulanmasıdır.

Başkanlık sisteminde bütçe ve kanun, denge ve denetim işlevinin yanı sıra devlet başkanının politikalarını uygulayabilmesi açısından da önemli iki unsur olarak karşımıza çıkar. [12] ABD'de bütçe üzerindeki tartışmanın, kilitlenmenin bir sistem krizine neden olmamasının kendine özgü nedenleri olduğu unutulmamalıdır. [13] Sistem krizleri şeklinde ortaya çıkabilecek sorunlardan dolayı özellikle başkanlık sisteminde bütçenin hazırlanması sürecinde, kullanımında ve denetiminde etkili olabilecek, denge-denetim işlevine hizmet edecek bağımsız kamu idarelerinin varlığı öne çıkmaktadır. Örneğin, Şili'de (Comptroller General), [14] Uruguay'da (Directors General), [15] Arjantin'de (The Office of the Auditor-General) [16] bu şekildeki kurumlara büyük vurgu yapıldığı görülebilir.

---

yapılmaksızın okunur ve oylanır.
Merkezî yönetim bütçesiyle verilen ödenek, harcanabilecek tutarın sınırını gösterir. Harcanabilecek tutarın Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle aşılabileceğine dair bütçe kanununa hüküm konulamaz.
Carî yıl bütçesindeki ödenek artışını öngören değişiklik teklifleri ile carî ve izleyen yılların bütçelerine malî yük getiren tekliflerde, öngörülen giderleri karşılayabilecek malî kaynak gösterilmesi zorunludur.
Merkezî yönetim kesinhesap kanunu teklifi, ilgili olduğu malî yılın sonundan başlayarak en geç altı ay sonra Cumhurbaşkanı tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Sayıştay genel uygunluk bildirimini, ilişkin olduğu kesinhesap kanun teklifinin verilmesinden başlayarak en geç yetmişbeş gün içinde Meclise sunar.
Kesinhesap kanunu teklifi ve genel uygunluk bildiriminin Türkiye Büyük Millet Meclisine verilmiş olması, ilgili yıla ait Sayıştayca sonuçlandırılamamış denetim ve hesap yargılamasını önlemez ve bunların karara bağlandığı anlamına gelmez.
Kesinhesap kanunu teklifi, yeni yıl bütçe kanunu teklifiyle birlikte görüşülür ve karara bağlanır."

11 ABD Anayasası, Madde 1, Bölüm 7/Article 1, Section 7 (Çevrimiçi) https://www.constituteproject.org/constitution/United_States_of_America_1992?lang=en, 13 Mayıs 2018.

12 Ergun Özbudun, "Başkanlık Sistemi Tartışmaları", **Başkanlık Sistemi**, Türkiye Barolar Birliği, 2005, s. 107.

13 Ayrıntılı bilgi için bkz. Saadet Yüksel, "Hükümet Sistemi Değişikliği Tartışmalarına Dair Anayasal Değerlendirme: Başkanlık Sistemindeki ve Parlamenter Sistemdeki Kurumsal Değişkenler", **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, C. 73, S. 2, s. 139.

14 Şili Anayasası m. 98-100, (Çevrimiçi) https://www.constituteproject.org/constitution/Chile_2012.pdf, 13 Nisan 2018.

15 Uruguay Anayasası m. 185-201, (Çevrimiçi) https://www.constituteproject.org/constitution/Uruguay_2004?lang=en, 14 Mayıs 2018.

16 Arjantin Anayasası m. 85,(Çevrimiçi) https://www.constituteproject.org/constitution/Argentina_1994?lang=en, 14 Mayıs 2018.

Bunlar, genel itibariyle üyeleri farklı siyasi eğilimleri de barındırabilecek şekilde, meclisin nitelikli çoğunluğunun onayıyla, devlet başkanı tarafından atanan kurumlar olarak karşımıza çıkar. Anayasalarda güvence altına alınan söz konusu denetim kurumları, yürütme yetkisinin tek başına devlet başkanı tarafından kullanılacağı, kamusal harcamalardan sorumlu olunacağı başkanlık sistemini benimseyen devletlerde tamamlayıcı denge-denetim mekanizması olmaları açısından sıklıkla dile getirilir. Türkiye bakımından da, bu tür denetim kurumu/kurumlarının yapısına, kamusal harcamalar, faaliyetler ve hatta düzenlemeler üzerindeki denetim yetkilerinin genişletilmesine dair iyileştirici düzenlemeler yapılabilir.

III. DENGE-DENETİM MEKANİZMALARI: VETO YETKİSİ

Başkanlık sistemini benimseyen devletlerde devlet başkanının yasa önerme yetkisinin olmaması karşısında çıkan yasayı veto etme yetkisi bir denge-denetim mekanizması olarak değerlendirilir. 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile Cumhurbaşkanı'nın kısmen uygun bulmadığı kanunları geri gönderme yetkisinin korunduğu görülmektedir. Anglo Sakson hukukunda line-item veto denilen başkanlık sistemini benimseyen birçok devlette görülen kısmi geri gönderme [17] meclisin sadece uygun bulunmayan maddeleri görüşebilecek olması, meclisin kendi ajandasını belirlemesi ve sürdürmesi bakımından bir diğer denge mekanizması olarak işletilmelidir. Alt komitelerin olduğu bir yasama meclisinin kabul ettiği yasanın belirli maddelerinin geri gönderilmesi durumunda tekrar hepsini görüşmeden, sadece uygun bulunmayanlarını görüşebilecek ve yasalaştırabilecek olması da yasamanın ajandasını belirlemesi ve uygulaması açısından önemlidir. ABD başkanlık sisteminde yasama organının etkin ve işlevsel olabilmesinin ise, yasama işlevinin adeta kendine özgü kurumsallaşmış, bölümlere ayrılmış (compartmentalization) yasa yapıcılık anlayışından kaynaklandığı söylenebilir. [18]

IV. SONUÇ

Yasamanın bütçeyi kabul veya red yetkisi karşısındaki Cumhurbaşkanı'nın yasayı veto yetkisi ilk bakışta başkanlık sistemine dair başlıca denge-denetim

17 Scott Mainwaring, "Presidentialism in Latin America" **Latin American Research Review**, Vol. 25, No. 1, 1990, s. 160. Ayrıca bkz. Arjantin Anayasası m. 83, Uruguay Anayasası m. 138.

18 Ayrıntılı bilgi için bkz. Yüksel, "Hükümet Sistemi Değişikliği Tartışmalarına Dair Anayasal Değerlendirme: Başkanlık Sistemindeki ve Parlamenter Sistemdeki Kurumsal Değişkenler", s.143. ABD'de yasa yapımında sınırlı yetkileri olsa da, kural (policy) yaratma sürecinde çalışmaları olan komitelerin (joint committees, select committees), yasama komitelerinin (standing comittees), iki kanadın aynı yasa tasarısı üzerinde anlaşamaması durumunda adeta uzlaşma sağlayan komitelerin (conference committee) varlığı görülebilir, (Çevrimiçi) https://www.congress.gov/committees, 14 Mayıs 2018.

mekanizmaları olarak sayılabilir. Fakat Dünya'da denge-denetim tartışılırken, tamamlayıcı denge denetim mekanizmalarının varlığı artan bir önemle gündeme getirilmektedir. Denge-denetim işlevinden beklenilen yasama ve yürütme organının özerk politika belirleme ve uygulaması, birbirini denetlemesi ve geniş anlamda da halkın denetimi olduğu için, bu çok yönlü işlev, yasama sürecindeki iyileşmeler ve bağımsız denetim kurumlarının güvence altına alınması gibi diğer tamamlayıcı denge-denetim mekanizmaları ile birlikte sağlanabilir. Türkiye açısından 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'da öngörülen mekanizmaların işlevine uygun etkinliğinin, geniş anlamda bu gibi tamamlayıcı mekanizmaların etkinliğini artıracak bir bakış açısıyla yapılacak yeni düzenlemeler ile sağlanması düşünülmelidir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ