

Başkanlık Sistemlerinde Kuvvetler Ayrılığının Tamamlayıcısı Olarak Denge ve Denetleme Mekanizmaları

Bülent COŞGUN*

Geliş Tarihi (Received): 12.12.2022– Kabul Tarihi (Accepted): 04.01.2023

Öz

İktidarın sınırlanması arayışıyla ortaya konmuş olan kuvvetler ayrılığı ilkesi günümüzde demokratik yönetimlerin en temel ilkelerindedir. Kuvvetler ayrılığına göre hükümet sistemleri parlamenter sistem ve başkanlık sistemi olarak ikiye ayrılmakta olup, başkanlık sistemi erklerin yetkilerinin keskin çizgilerle ayrıldığı sert kuvvetler ayrılığına dayanmaktadır. Yürütme organının aşırı güçlü olmasına yol açma potansiyeli ve sistemin sağlıklı işlemesi için organların işbirliğine duyulan gereksinim nedeniyle başkanlık sistemlerinde kuvvetler ayrılığı ilkesiyle birlikte denge ve denetim mekanizmalarının varlığı daha büyük önem taşımaktadır. Kuvvetler ayrılığı gücün kötüye kullanımının engellenmesi için iktidarın farklı işlevlerinin farklı ellerde bulunması gerektiği temel önermesi dışında kuvvetlerin birbirini dengelemesine vurgu yapmaktadır. Bu yönüyle kuvvetler ayrılığı, denge ve denetleme sistemini de kapsamaktadır ancak bu iki ilke birbiriyle eş anlamlı değildir. Kuvvetler ayrılığı ilkesi genel gereklilikleri ortaya koymaktadır ancak denge ve denetleme mekanizmaları başkanlık sistemi özelinde ABD Anayasası'nda kendine yer bulup uygulanarak sistematize edilmiş araçlardır. Çalışmanın temel amacı, başkanlık sisteminde kuvvetler ayrılığı ilkesinin tek başına yeterli olmadığı, onun tamamlayıcısı olan denge ve denetleme mekanizmalarının sistemin demokratik niteliğe sahip olması için vazgeçilmez olduğunu ortaya koymaktır. Nitekim çalışmada başkanlık sisteminden sapma olarak değerlendirilen ülkelerde kuvvetler ayrılığı ilkesinin kağıt üzerinde kaldığı ve denge ve denetleme mekanizmalarının güçlü olmadığı vurgulanmaktadır.

Anahtar Kelimeler: İktidarın Sınırlandırılması, Kuvvetler Ayrılığı, Denge ve Denetleme Mekanizmaları, Başkanlık Sistemi

Checks and Balances as Complementary to Separation of Powers in Presidential Systems

Abstract

Separation of powers, which has been theorized with the search for the limitation of power, is one of the most basic principles of democratic administrations today. The existence of checks and balances with the principle of separation of powers in presidential systems is more important due to the potential to cause the executive body to become overpowered and the need for the cooperation of the branches for the healthy functioning of the system. Apart from the basic premise that different functions of power should be in different hands to prevent the abuse of power, the separation of powers argues that the branches should balance each other. In this respect, the separation of powers also includes the system of checks and balances, but these two principles are not synonymous. The principle of separation of powers outlines the general requirements, but checks and balances are systematized tools that find their place in the US Constitution and implementation. Thus, the main purpose of the study is to reveal that the principle of separation of powers in the presidential system is not sufficient on its own, and checks and balances are indispensable for the system to have a democratic quality. Therefore, it is emphasized that the principle of separation of powers remains on paper and the checks and balances are weak in countries that are considered as a deviation from the presidential system.

Keywords: Limitation of Power, Separation of Powers, Checks and Balances, Presidential System

* Doktora Öğrencisi (tez aşaması), Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Siyaset ve Sosyal Bilimler Bölümü. ORCID: 0000-0002-7040-5762, e-mail: cosgunb@hotmail.com

Giriş

Yönetimdeki kişi ya da gruplarla çıkar çatışması yaşayan toplumsal kesimlerin mücadeleleri de iktidarın sınırlandırılması arayışlarına yol açmıştır. İktidarın sınırlandırılması yönündeki girişimler Antik Yunan dönemine dek geriye gitmektedir. Tarihte iktidarın ya da kralın sınırlandırıldığı ilk anayasal belge ise İngiltere’de 1215 yılında imzalanan Magna Carta’dır. Temsili demokrasinin ilk olarak filizlendiği İngiltere, burjuvazi ve aristokrasinin kralla mücadelesi sonucunda parlamentonun gelişimine sahne olmuş ve parlamenter sistemin ilk uygulandığı ülke olmuştur.

Mutlakiyetçi rejimler tarihte mutlak iktidarın en tipik örneği olmuşlardır. On sekizinci yüzyıl öncesi hüküm süren bu rejimlerin en temel özelliği sınırsız iktidara sahip olmalarıdır. Machiavelli, Bodin ve Hobbes gibi düşünürler bu rejimlerin meşruiyetini dini ve siyasi çatışmaları önleyebilmeleriyle açıklamışlardır. On sekizinci yüzyıl sonrasında ise güçlenen liberal akımı benimseyen düşünürler mutlakiyetçi rejimleri eleştirmiş ve iktidarın neden ve nasıl sınırlanmaları gerektiğine ilişkin fikir ve kuramlarını ortaya koymuşlardır (Gönenç, 2010, s. 16). Locke ve Montesquieu bu akımın temsilcileridir ve iktidarın sınırlandırılmasına yönelik olarak iktidarın farklı işlevlerinin farklı ellerde toplanması gerektiğini öne sürmüşlerdir. Kuvvetler ayrılığı ilkesi Locke ve özellikle İngiltere’deki siyasal sistemden etkilenmiş olan Montesquieu tarafından geliştirilmiştir.

Sert kuvvetler ayrılığına dayalı olan Başkanlık sistemi ilk olarak bir İngiliz kolonisi olan ABD’de ortaya çıkmıştır. Kuvvetler ayrılığı ABD’nin kuruluşunda en temel ilkelere biri olarak anayasada yer almıştır. İngiltere’den pek çok siyasal ve kurumsal uygulama ve gelenek devralınmış olmasıyla birlikte ABD’ye özgü koşullar başkanlık sisteminin ilk olarak bu ülkede gelişmesine yol açmıştır. Saf başkanlık sistemi olarak görülen ABD’de kuvvetler ayrılığıyla erkler farklı ellerde toplanmış ve denge ve denetleme mekanizmalarıyla tiranlığın ve gücün kötüye kullanımının önüne geçilmesi amaçlanmıştır. Başkanlık sistemi ABD dışında başta Latin Amerika olmak üzere Afrika ve Asya ülkelerinde de uygulanmakta ancak kuvvetler ayrılığı ve bu ilkenin tamamlayıcısı olan denge ve denetleme sistemi bu ülkelerde etkin olarak kullanılmadığı için başkanlık sistemi yerine başkanca, ya da süper (hiper) başkanlık sistemleri olarak anılmaktadırlar.

Bu çalışmada kuvvetler ayrılığı kuramı incelendikten sonra, kuvvetler ayrılığına dayalı olan başkanlık sistemi genel özellikleriyle incelenmiş ve başkanlık sistemlerinde denge ve denetim mekanizmaları ele alınmıştır. Ardından ABD örneğinde kuvvetler ayrılığı ve denge ve denetleme

mekanizmalarının kuruluş aşamasında ve günümüzde nasıl uygulandığına yer verilmiştir. Son olarak denge ve denetleme mekanizmalarının bulunmadığı ya da zayıf uygulandığı Latin Amerika ülkeleri üzerinde durulmuştur.

1. Kuvvetler Ayrılığı Kuramı

Klasik anlamıyla kuvvetler ayrılığı sistemi yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin farklı biçimlerde işbaşına gelen ayrı organlara verilmesi ve aralarında frenleme ve dengeleme araçları sistemi kurulmasıdır (Soysal, 1997, s. 33). İktidarın farklı fonksiyonlarını yerine getiren organlardan yasama organı toplumsal yaşamı düzenleyen kuralları oluşturur yani yasaları yapar, yürütme organı yasaları uygular, yargı organı ise uygulamadan kaynaklanan anlaşmazlıkları giderme işlevini yerine getirir. Kuvvetler ayrılığı ilkesiyle bu işlevlerin farklı organlara verilmesi ve bu organların birbirinden bağımsız olması öngörülmektedir. Bu ilkeyle hedeflenen, temel hak ve hürriyetlerin korunmasıdır. Bunun için iktidarın keyfiyetinin önlenmesi ve sınırlandırılması gerekmektedir çünkü tüm güçlerin tek elde toplandığı devletlerde temel hak ve özgürlükler korunamamaya yol açacaktır (Gözübüyük, 1993, s. 78).

Kuvvetler ayrılığı ilkesinin nüveleri mutlak monarşilerden önce Antik Yunan filozoflarına kadar dayanmaktadır. Bu dönemlerde rejimlerin sınıflandırılmalarının dayandığı kriterler iktidarların ele geçirilme biçimleri ve yönetilenlerin iş başına gelme şekillerine uygulanmıştır. Bu yöntemler doğrultusunda siyasal rejimlerin iyi ya da özgürlükçü ve kötü ya da otoriter olduğunu belirlemek yeterli sayılmıştır (Tunaya, 1975, s.388). Modern anlamda ise bu ilke Batıda 17. ve 18. yüzyıl siyasi felsefesine göre temellenmiştir ve esas itibarıyla kişi hak ve özgürlüklerinin korunması amaçlanmıştır. Bireyin amaç olduğu liberal anlayışa göre, özgürlüklerin güvencesi kuvvetler ayrılığı ilkesinde aranmıştır. Bu doğrultuda elinde kuvvet bulunduran her organ ya da kişi bunu kötüye kullanabileceği için kuvvetlerin ayrı ellerde toplanması gerekmektedir (Teziç, 2007, s. 390).

İktidarın sınırlandırılması arayışı sonucunda ortaya çıkan kuvvetler ayrılığı ilkesi tarih boyunca bir çok kuramcı ve düşünürün katkıları ve somut pratiklerle günümüzdeki haline kavuşmuştur ancak genellikle Aristo, Locke ve Montesquieu'nun bu konudaki yaklaşımları öne çıkmaktadır.

1.1. Aristoteles

Aristoteles en iyi hükümet sisteminin farklı işlevlerin ayrı organlara verilmesiyle mümkün olabileceğini savunmuştur. O'na göre yasama, yürütme ve yargı erkleri arasındaki ilişkiler iyi bir

şekilde düzenlenirse devletten söz edilebilir (Teziç, 2007, s. 391). Aristo siyasi rejimleri iktidarın kime ait olduğuna göre sınıflandırmıştır. Buna göre, iktidar tek kişi tarafından kullanılıyorsa monarşi, birden fazla kişi yada bir zümre tarafından kullanılıyorsa aristokrasi ve tüm yurttaşlara aitse timokrazi olarak adlandırılmaktadır. Aristo ayrıca rejimlerin bozulmaları hallerini de incelemiş ve monarşi'nin bozulmasının tirani (baskı rejimi), aristokrasinin bozulmasının oligarşi ve timokrasinin bozulmasının ise demokrasiyi doğurduğunu belirtmiştir (Tunaya, 1975, s. 388). Aristo'ya göre siyasal iktidarın niteliğinin belirlenmesinde servet dağılımı da önemli bir etkidir. Buna göre eğer iktidar varlıklıkların elindeyse oligarşi, varlıksızların elindeyse demokrasi adını almaktadır (Aristoteles, 1975, ss. 81-82).

Aristo'ya göre anayasalar iktidar sahiplerinin görevlerinin düzenlenmesidir. Bu düzenleme yönetime katılanların iktidar ve etki gücüne göre eşitsiz bir biçimde ya da varlıksız ve varlıklıkların eşit sayıldıkları eşitlik temeli üzerinden yapılmaktadır. Anayasa biçimleri de demokratik ve oligarşik olarak iki grupta toplanabilir (Aristoteles, 1975, s. 113). Aristo yönetim biçimlerini sınıflandırdıktan sonra ideal anayasal düzenin ya da yönetim biçiminin ne demokrasi ne de oligarşi değil, ikisi arasında karma bir düzen olan “siyasal yönetim” olduğunu belirtmektedir (Aristoteles, 1975, ss. 43-44). Görüldüğü gibi Aristo, ortak iyiliğin sağlanması ve çoğunluğun gücünün sınırlanması amacıyla demokratik ve oligarşik öğelerin bulunduğu karma bir anayasa ve siyasal yönetim olarak isimlendirdiği bir yönetim biçimini savunmaktadır.

Yunan tarihçi ve devlet adamı Polybios da Aristo gibi, yöneticilerin aşırılıklarından dolayı yönetimlerin bozulmalarının önlenmesi için karma anayasa ve yönetimin gerekliliği üzerinde durmuş ve iktidarın birbirini denetleyecek şekilde farklı kurumlara dağıtılması halinde bu bozulmanın önüne geçilebileceğini savunmuştur (Şenel, 1995, s. 194). Aristo'nun öngördüğü karma anayasa, sınırsız ve keyfi iktidarın önlenmesinin yanı sıra belli kişi ya da grupların sınırsız egemenliklerinin yönetimin yıkımına sebep olacağından dolayı toplumsal kesimler arasında da bir denge kurulmasını sağlama amacı da taşımaktadır. Dolayısıyla adına siyasal yönetim dediği, oligarşi ve demokrasinin unsurlarını taşıyan karma yönetim toplumsal kesimlerin bir sentezini yansıtmalıdır. Siyasal yönetimin bozulmasının önüne geçmek için de farklı toplumsal kesimlerin temsil edildiği bir yetki paylaşımı yapılmalıdır (Zabcı, 2018, s. 10).

Aristo Anayasalar'da günümüzde de olduğu gibi yasama, yürütme ve yargı olmak üzere iktidarı kullanacak üç organ bulunduğunu belirtmektedir. Bunlardan yasama işlevini topluca görüşme ve tartışmaların yapılması ve yürütme işlevini de yönetimdekilerin görevlerinin

belirlenmesi, sayı ve nitelikleri, yetkilerinin sınırları ve seçilme yöntemleri olarak ifade etmektedir (Aristoteles, 1975, ss. 132-133). Bu organlarda görev alacak ya da iktidarı paylaşacak kişi sayısının az olmasının yönetimin dışında kalacak çok sayıda insan olması sonucunu doğuracağı için sakıncalı olduğunu ve en iyi olsa dahi tek bir kişinin egemen olmasının insanlara özgü zaafiyetlerden dolayı tehlikeli olduğunu belirtmekte ve egemen iktidarın yalnızca yasaya ait olması gerektiğini savunmaktadır (Aristoteles, 1975, s. 86).

Bir kişinin değil yasanın egemen olması yalnız Tanrı ya da zekanın egemen olması anlamına gelmektedir. Yasa yerine bir kişinin egemen olması ise Aristo'nun "insanların tutkuları bir vahşi hayvan gibidir ve güçlü duygular yöneticileri ve insanların en iyilerini bile yoldan çıkarır" şeklinde ifade ettiği gibi son derece sakıncalıdır. Nitekim Aristo'ya göre yasada tutkuları olmayan zeka bulunmaktadır (Aristoteles, 1975, s. 103). Aristo, bu sözleriyle modern dönemin çok öncesinde kuvvetler ayrılığına temel oluşturan görüşleri dışında, demokrasinin vazgeçilmez unsuru olan hukukun üstünlüğünün önemini de çok net bir şekilde vurgulamıştır.

Yukarıda belirtildiği gibi Aristo'nun anayasa anlayışı, kuvvetler ayrılığı ya da dengesiyle birlikte iktidarın sınırlanmasını sağlayan iyi yasa fikrine dayanmaktadır. Onun kuvvetler dengesi kuramı mülkiyet hakkına müdahale edilmesinin önlenmesi ve sınırlanmamış çoğunluğun egemenliğine karşı oluşturulmuştur (Çelik, 2011, s.146).

1.2. Locke

Locke'un liberal özgürlüklerin merkezinde olduğu siyaset felsefesi, doğa durumu ve doğal hukuk kavramlarına dayalıdır. İnsanlar doğa durumunda eşit ve özgür olarak yaşamlarını sürdürdüklerinden, kendilerinin onayı olmadan servetlerinden yoksun bırakılamaz ve bir siyasal iktidara tabi kılınamazlar. Bununla birlikte bireyler mülkiyetlerinin güvence altına alınması ve başkalarından gelecek tehlikelere karşı rahat, güvenli ve barış içinde yaşayabilmek adına doğa durumundaki özgürlüklerinden vazgeçip aralarında anlaşarak sivil topluma tabi olmayı ve siyasal bir toplum oluşturmayı tercih etmişlerdir. İnsanların aralarında anlaşarak oluşturdukları siyasal toplum içindeki çoğunluk diğer bireyler adına karar verme ve eylemde bulunma hakkına sahiptir (Locke, 2004, s. 64). Locke bu görüşleriyle siyasal toplumun ve temsili yönetimlerin meşruiyet temellerini ortaya koymuştur.

Doğa durumunun güvensizliklerine karşı bireylerin biraraya gelerek oluşturdukları sivil toplum ve üstün iktidar, anlaşmazlıkların giderilmesini ve bireyler arasındaki savaş halinin engellenmesini sağlayacaktır. Siyasal toplum böylece doğal hukukun gerçekleştirilmesini ve

insanların yaşam, özgürlük ve mülkiyet haklarını güvence altına alacaktır. Bu temel hakların korunması için genellikle yürütmenin sınırlanmasını öngören Locke'un anayasal düzeni, kuvvetler ayrılığının temelini oluşturan, siyasal gücün yasama ve yürütme arasındaki yapısal bölüşümüne dayanmaktadır (Jenkins, 2011, ss. 547-548).

Siyasal toplumda yönetim tarafından bireylere yönelebilecek çeşitli tehlikeler bulunmaktadır. İlk olarak yasaları yapanların yürütme iktidarını ya da yürütme iktidarının yasa yapma gücünü ellerine geçirmeleri yani yasama ve yürütme erkinin aynı ellerde toplanması temel hakların güvence altında olmamasına yol açacaktır. Diğer yandan yasaları yapan ve uygulayanların kendilerini yasalara uymak zorunda hissetmemeleri ve bu kişilerin yasaları özel çıkarlarına göre yapmaları ve uygulamaları, yönetimden gelebilecek diğer tehlikelerdir. Bu yüzden bireylerin bu tehlikelere karşı korunabilmesi için yasaları yapanların ve uygulayanların farklı kişiler olması gerekmektedir (Şenel, 1995, s. 344).

Locke siyasal toplumda yasama, yürütme ve federatif olmak üzere üç iktidardan bahsetmiştir. Yasama iktidarı devlet gücünün uygar toplum üyesi bireylerin korunması için nasıl kullanılacağını belirleme hakkına sahiptir. Sürekli yürürlükte kalacak olan yasalar kısa bir zaman diliminde yapıldıklarından dolayı, yasaları yapanların sürekli toplantı halinde olmaları gerekmemektedir. Yasamacıların yasaları kendi çıkarları için değil kamu yararı için yapmaları beklenmektedir. Öte yandan yasama işlevi kısa süreli olmasına karşın çıkarılan yasalar kalıcı olduklarından, bu yasaları uygulamak üzere sürekli bir yürütme iktidarına gereksinim duyulmaktadır. Locke yasama ve yürütme iktidarı dışında federatif iktidara yer vermiştir. Federatif iktidar savaş ve barış yapılması, ittifaklar oluşturmak ve devletsiz birey ve topluluklarla ilişkilerin yürütülmesini görevini üstlenecektir (Locke, 2004, ss. 95-96). Yasama ve yürütme iktidarı uygar toplumun bulunduğu ulusal alanda faaliyet göstermektedirler. Oysaki devletlerin aralarındaki anlaşmazlıkları çözecek bir yargı organı bulunmadığından uluslararası alanda doğa durumu hakimdir. Federatif iktidar ise dış politika alanında uluslararası sorunlarla ilgilenecektir (Şenel, 1995, s. 345).

Toplumsal yaşama ilişkin kurallar koyan yasama üstün iktidardır, diğer iktidarlar yasamadan türemektedir ve ona tabidirler. Yasama üstün iktidar olarak kabul edilmesine karşın, güvene dayalı olarak hareket etme zorunluluğu bulunduğundan, bu güvene aykırı hareket etmesi halinde topluluk üyeleri yasamayı azletme ya da değiştirme hakkına sahiptir. Bu yüzden topluluk her zaman üstün iktidarı elinde tutmaktadır (Locke, 2004, ss. 98-99). Yürütme iktidarı yasamaya

tabi ve ona karşı sorumlu olduğundan yasama iktidarı gerekirse verdiği yetkileri geri alabilir ve yetkileri kötüye kullanmışsa cezalandırabilir. Yürütme yasama meclisini toplantıya çağırma hakkına sahiptir ancak yasamanın çalışmalarına engel olması halinde halkla savaşa girmiş olacağından yürütme iktidarı elinden alınabilir (Göze, 2015, s. 181).

Üstün iktidar olarak kabul edilmesine rağmen yasama kimi sınırlandırmalara tabidir. Öncelikle yasama iktidarı bireylerin yaşam ve mülkiyetleri üzerinde keyfiyete sahip değildir çünkü bu iktidar insanların siyasal toplumu kurma aşamasında doğa durumunda sahip oldukları haklarla sınırlıdır. Doğa durumunda hiç kimse başkasının yaşam, mal varlığı ve özgürlüğü üzerinde tasarrufta bulunma hakkına sahip olmadığından, siyasal toplum kurulurken de sahip olmadıkları bu hakkı başka bir güce devredemezler. Bunun dışında kamu yararını sağlamakla sorumlu olan yasama iktidarı insanları köleleştirme ve yoksullaştırma hakkına da sahip değildir. Bu yüzden bu hakları çiğneyen bir yasa meşru ve iyi yasa olamaz. Öte yandan yasalar gelişigüzel ve keyfi olamaz, ancak kabul edilmiş ve yayınlanmış olmak zorundadırlar. Böyle olursa, insanlar doğa durumundaki yaşamlarından geriye gitmiş olurlar. Son olarak, yasama iktidarı onayı olmadan hiç bir insanın mülkiyetini elinden alamaz çünkü siyasal yönetimin hedefi ve insanların bu topluma girmelerinin amacı mülkiyetlerinin korunmasıdır (Locke, 2004, ss. 88-91).

Aristo ve ileride görüşleri ele alınacak olan Montesquieu, toplumsal kesimlerin yönetimde dengeli olarak temsil edilmesine odaklanmışlar fakat Locke'a göre doğal haklarla sınırlandırılmış yasama ve yürütme kuvvetlerinin aynı ellerde toplanmaması yeterlidir. Locke siyasal iktidarı sınırlandırmanın temelini doğal haklarda aramış ancak siyasal iktidarların dengesiyle ilgilenmemiştir (Çelik, 2011, s. 149).

1.3.Montesquieu

Locke bireylerin özgürlükleri, halk egemenliği, çoğunluk sistemi, kuvvetlerin bölüşümü ve anayasal monarşi gibi konularda fikirlerini ileri sürmüştü de siyasal iktidarın özellikleri ve bu iktidarın nasıl organize edilmesi gerektiği konusuna çok fazla eğilmemiştir. Locke'un takipçisi olan ve İngiltere'de o dönemde hakim olan özgürlük, hoşgörü ve ılımlılık gibi kavramlardan etkilenmiş olan Montesquieu ise kuvvetler ayrılığı ilkesini sistematize etmiş ve özgürlüklerin güvence altına alınması için gerekli koşulları analiz ederek, anayasalarda siyasal iktidarın sınırlandırılması için nasıl düzenlemeler yapılması gerektiğini ortaya koymuştur (Held, 2006, s. 65).

Montesquieu görüşlerini soyut kavramlara değil dönemin İngiltere’indeki gözlemlerine ve uzun süreli araştırma ve incelemelerine dayandırmıştır. Locke dış ilişkilerin düzenlenmesi konusunu federatif iktidarın alanına dahil ederken, Montesquieu bu alanı da yürütmeye dahil etmiş ayrıca ondan farklı olarak yargılamayı ayrı bir kuvvet olarak kabul etmiştir. Öte yandan Montesquieu kuvvetlerin farklı organlar tarafından kullanılması gerektiğini öngörerek, fonksiyonlar ayrılığından organlar ayrılığı sonucuna ulaşmıştır (Teziç, 2007, s. 398).

Montesquieu kral ve halk arasında aracılık eden kurumların bulunmaması ve kralın iradesinin yasa niteliğinde olmasının özgürlüklerin çiğnenmesi ve despotizme yol açtığı görüşünü savunmaktaydı. Bunun için İngiliz Anayasasında olduğu gibi yasama, yürütme ve yargı organlarının birbirinden ayrılması ve despotizmin engellenmesi için birbirlerini denetlemelerini gerekli görmekteydi. Fransa’da da hak ve özgürlüklerin korunabilmesi için tamamı mutlak monarkın elinde olan kuvvetler ayrılmalı ve farklı organlara verilmeliydi. Ayrıca Montesquieu İngiltere’nin dışında Roma’nın siyasal düzeni ve Roma ile birlikte antik Yunan’dan bu yana savunulan “karma anayasa” ve “karma yönetim” düşüncelerinden de esinlenmiştir (Şenel, 1995, ss. 354-355).

Montesquieu kuvvetler ayrılığı kuramının esaslarını 1748 yılında yayınlanmış olan “Kanunların Ruhu” isimli eserinde ortaya koymuştur. Cumhuriyet, monarşi ve istibdat olmak üzere üç yönetim çeşidi olduğunu öne sürmüştür. Cumhuriyet yönetiminde halkın tamamı ya da bir bölümü iktidarı elinde tutmakta, monarşi tek kişinin belirli kanunlarla yönetmesi ve istibdat ya da despotluk ise tek kişinin yasalara dayanmayan keyfi yönetimidir. Cumhuriyet yönetiminde halkın tamamının iktidarına demokrasi, bir bölümünün iktidarına ise aristokrasi denmektedir. Karma bir yönetimi savunmuş olan Montesquieu, iyi yönetimin aristokrasi ve demokrasinin unsurlarını taşıması gerektiğini öne sürmüştür (Montesquieu, 2004, ss. 33-39). Montesquieu’nun toplumun farklı kesimlerinin dengesini gözettiği karma yönetim anlayışıyla yukarıda görüşleri ele alınmış olan Aristo ve Roma yönetiminden etkilenmiş olduğu belirtilmelidir.

Montesquieu’ya göre her yönetimde yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üç kuvvet bulunmaktadır. Kısa süreli ya da sürekli yasaları yapan, gerektiğinde değiştiren ya da yürürlükten kaldıran yasama kuvveti, devletler ve medeni hukuka ilişkin konuları düzenlemektedir. Dış ilişkileri de düzenleme yetkisi olan, elçiler gönderip kabul eden yürütme kuvveti ayrıca barış ya da savaşa karar verir, güvenliği sağlar ve dış saldırılara karşı önlem alır ve engeller. Yargı kuvveti ise

kişiler arasındaki uyuşmazlıkları çözer ve suçluların cezalandırılmalarını sağlar (Teziç, 2007, s. 398).

Temel hak ve özgürlüklerin güvence altında olabilmesi için kuvvetlerin farklı ellerde olması gerekmektedir. Yasama ve yürütme iktidarının aynı ellerde olması halinde özgürlüklerden söz edilemez çünkü bu kuvvetleri elinde bulunduran hükümdar ya da meclis zorbalıkla uygulamak için ağır yasalar yapabilir. Yargı ve yasama kuvvetinin aynı kişiler tarafından kullanılması halinde hakimler aynı zamanda yasa yapıcı olacağından insanların yaşam ve özgürlükleri tehdit altında olacaktır. Hakimler yürütme kuvvetine sahip olurlarsa hem zorba yönetim sürebilir hem de yargılama yetkisine haiz olurlar. En kötü olasılık olan tüm kuvvetlerin aynı ellerde toplanması hali ise devlette her şeyin yıkılması anlamına gelecektir. Bu sebeple özgürlük ancak ılımlı hükümetlerin yönetiminde gerçekleşebilir. Bununla birlikte hükümetlerin ılımlı olması da tek başına iktidarın kötüye kullanılmasının engellenmesi için yeterli değildir. Yetki sahibi herkes bir engelle karşılaşmaya kadar elindeki yetkiyi kötüye kullanma eğilimindedir. Bu yüzden iktidarın başka bir güçle durdurularak sınırlandırılması gerekmektedir (Montesquieu, 2004, ss. 155-156).

Montesquieu'nun kuvvetler ayrılığı kuramına ilişkin görüşlerini İngiltere'deki gözlem ve araştırmalarına dayandırdığından söz edilmişti. Bu yüzden organların oluşumu, yapısı ve organlar arasındaki ilişkilere dair görüşleri İngiltere yönetiminden esinlendiğini ortaya koymaktadır. Montesquieu bu çerçevede İngiltere'deki kral gibi yürütme iktidarının tek bir kişiye ait olması gerektiği görüşündedir. Tek bir kişi hızlı kararlar alıp uygulayabilecek ve yönetsel işlevleri en iyi şekilde yerine getirebilecektir. Öte yandan yasama organı halkın oylarıyla seçilecek bir meclis ve soyluları temsil edecek başka bir meclis tarafından oluşacak ikili bir yapıda olmalıdır. İngiltere'deki Avam Kamarası ve Lordlar Kamarası tam olarak böyle ikili bir meclis örneğidir. Yargı iktidarı ise sürekli olmayan ve gerekli olduğu kadar görevde kalan ve hakimlerinin halk tarafından seçildiği mahkemelere ait olmalıdır (Ağaoğulları vd., 2009, ss. 424-426).

Montesquieu hükümetlerin ılımlı ve dengeli olmasının tek başına özgürlüklerin korunması ve zorbalığın önlenmesi için yeterli olmadığı görüşüne paralel olarak, kuvvetlerin ayrı organlara verilmesinin de yeterli olmadığını, organların yetkileri ve aralarındaki ilişkilerin gücün güçle dengelenmesi esasına göre tasarlanması gerektiğini öne sürmektedir. Bu çerçevede yasama iktidarı kendiliğinden toplanmamalı, toplantıların zaman ve süresi yürütme organı tarafından belirlenmelidir. Ayrıca yürütme organı gerektiğinde yasamanın eylemlerini durdurma yetkisine sahip olmalıdır yoksa zorba yasalar çıkarabilir ve diğer organları etkisizleştirebilir. Yasama organı

çıkardığı yasaların nasıl uygulandığını denetleme hakkına sahip olmalıdır ancak yürütmeyi engelleme yetkisi tanınmamalıdır çünkü yürütme organı zaten sınırlı bir iktidardır ve daha fazla sınırlanması faydalı olmayacaktır (Montesquieu, 2004, s. 161). Yasama ve yürütmeden farklı olarak yargı organı sürekli görevde olmadığından diğer organların yetki alanlarına karışma durumu olmayacaktır ancak yasama ve yürütme erklerinin de yargıya müdahale etmemeleri gerekmektedir (Ağaoğulları vd.,2009, s. 428).

Yargı organının yasama ve yürütme iktidarından ayrı ve onlara bağımlı olmaması gerektiği görüşünü öne süren Montesquieu'nun görüşleri devrim sonrasında bir çok anayasaya esin kaynağı olmuştur. Sözgelimi 1789 yılı İnsan Hakları Bildirisi'nin 16. maddesinde kuvvetler ayrılığının anayasal yönetimler için bir zorunluluk olduğu ifade edilmiştir (Allison, 2007, ss. 76-77).

2. Kuvvetler Ayrılığına Dayalı Hükümet Sistemleri

Hükümet sistemleri kuvvetlerin birliği ve kuvvetlerin ayrılığı olmak üzere iki genel kategoriye ayrılmaktadır. Kuvvetler birliğine dayalı sistemler ise kuvvetlerin yürütmede ve yasamada birleştiği sistemlerden oluşmaktadır. Mutlak monarşi ya da diktatörlük kuvvetlerin yürütme organında birleştiği, meclis hükümeti ise yasamada birleştiği sistemlerdir. Kuvvetler ayrılığı sistemleri ise sert kuvvetler ayrılığı olarak nitelenmekte olan başkanlık sistemi ve yumuşak kuvvetler ayrılığı olarak anılan parlamenter sistemdir (Gözler, 2018, s.223). Parlamenter sistem kuvvetler arasında sürekli işbirliğine dayalı olduğundan yumuşak kuvvetler ayrılığı olarak nitelenmektedir. Bu anlamda Teziç'e göre gerçek anlamda kuvvetler ayrılığına dayanan hükümet sistemi başkanlık sistemidir (Teziç, 2007, s.400). Çalışmamızın konusu başkanlık sistemi olduğu için yalnızca başkanlık sistemi, genel özellikleriyle ele alınacaktır.

2.1.Başkanlık Sistemi ve Genel Özellikleri

Başkanlık sistemi anayasal anlamda sert kuvvetler ayrılığına ve kuvvetlerin diğerlerinden bağımsızlığına dayanmaktadır. Bu kuvvetler ayrılığı esas itibarıyla hukuksal planda kuvvetlerin eşitliği koşuluna bağlıdır. Siyasi açıdan bakıldığında ise başkanlık sistemi yürütmenin yani başkanın yasamaya üstün hale gelmesine neden olduğundan başkanlık sistemi olarak isimlendirilmektedir. Öte yandan başkanlık sistemi kuvvetlerin sert ayrılığına dayanıyor olsa da özellikle ABD örneğinde uygulamada siyasi partilerin özelliği ve Kongre'deki komiteler aracılığıyla yasama ve yürütme arasında bir işbirliği sağlanabilmektedir (Teziç, 2007, s.430-431).

Kuvvetler ayrılığı ilkesi çerçevesinde başkanlık sisteminde yasama ve yürütme organları hem işlevsel hem de organik açıdan birbirinden ayrılmışlardır. İşlevsel ayrılık yasamanın yasa

yapma ve yürütmenin hükümet etme faaliyetlerinin farklılığına işaret etmektedir. Bu çerçevede kuvvetler yalnızca kendi işlevlerini yerine getirirler ve birbirlerinin işlevlerine karışmaları söz konusu değildir. Organik ayrılık ise yasama ve yürütme işlevlerinin farklı organlar tarafından yerine getirilmesi ve birbirinden bağımsız olmalarıdır. Organik ayrılık aynı zamanda bu iki organın göreve gelişleri bakımından birbirinden bağımsız olmalarını ve görev dönemlerinin de farklılaştırılmasını ve bir organda görev alanların diğerinde görev yapamamalarını gerektirmektedir (Erdoğan, 2010; s. 206-207).

Başkanlık sisteminin parlamenter sisteme göre ayırıcı özelliği başkanın halk tarafından seçilmesi ve yürütme organını tek başına oluşturmasıdır. Başkan hem devlet hem de hükümet başkanı sıfatlarını taşır ve hükümeti oluşturan bakanlar başkana karşı sorumludurlar (Gözübüyük, 2007, s. 37). Başkanlık sisteminin genel özellikleri arasında kuvvetler ayrılığıyla birlikte denge ve denetleme mekanizmaları ilkelerine dayalı olmaları, sabit görev süreleri ve yürütme kuvvetinin tek kişiye ait olmasıdır (Akçalı, 2016, ss. 65-66). Sartori'ye göre başkanlık sisteminin üç tanımlayıcı özelliği bulunmaktadır. İlk olarak başkan belirli bir süre için ve ya doğrudan ya da dolaylı olarak halk tarafından seçilmektedir. İkinci olarak başkan yasama organı tarafından atanmamakta ve görev süresine son verilememektedir. Bakanlar başkan tarafından göreve getirilir ve görevden alınırlar. Son olarak başkan tek başına yürütme organını oluşturmakta ve yönlendirmektedir. Bu özellikler saf başkanlık sisteminin tanımlayıcı kriterleridir (Sartori, 1997, ss. 113-115).

Başkanlık sisteminin ilk olarak uygulandığı ABD dışında başta Latin Amerika olmak üzere dünyanın farklı bölgelerinde çok sayıda ülke başkanlık sistemiyle yönetilmektedir ve bu ülkeler birbirinden çok farklı uygulamalara sahne olmaktadır.

3. Denge ve Denetleme Mekanizmaları

Geniş bir çerçeveden bakıldığında denge ve denetleme sistemi tarihsel süreçte siyasi iktidarın sınırlandırılmasına yönelik olarak geliştirilmiş yöntem ve araçlardan oluşan çerçeve bir kavram olarak nitelendirilebilir. Anayasacılık kavramını oluşturan boyutlardan hukuk devleti ve yukarıda ele alınan kuvvetler ayrılığı ilkeleri demokratik hükümet sistemlerinin temellerini oluşturmaktadır. Bu temel ilkeler dışında çağdaş demokratik sistemlerde kamuoyu, seçimler, sivil toplum örgütleri ve medya gibi diğer denge ve denetleme unsurları bulunmaktadır. Bunlar dışında uluslararası denetim mekanizmaları da siyasi iktidarların sınırlandırılmasını sağlayan bir diğer etken olarak öne çıkmaktadır (Gönenç, 2010, ss. 1-4). Çalışmamızın konusu hükümet sistemlerinden başkanlık sistemi olduğundan, çerçeve bir kavram olan denge ve denetlemenin yukarıda belirtilen

tüm unsurları değil hükümet sistemlerinin belirleyici ilkelerinden kuvvetler ayrılığıyla birlikte anayasal organların işleyişini belirleyen denge ve denetleme mekanizmaları üzerinde durulacaktır.

Siyasal iktidarın sınırlanmasına yönelik olarak geliştirilmiş olan kuvvetler ayrılığı teorisiyle birlikte denge ve denetleme mekanizmaları iktidarın nasıl kullanılacağını saptayan ve hükümet sistemlerinin karakterini belirleyici temel bir rol oynamaktadırlar (Gülener, 2016, s. 12). Sert kuvvetler ayrılığına dayalı olan başkanlık sisteminde yasama, yürütme ve yargı organları birbirinden kesin çizgilerle ayrılmıştır ancak siyasi iktidarın bu organlar arasında paylaştırılmış olması aralarında bir ilişki olmadığı anlamına gelmemektedir. Kuvvetler ayrılığı ilkesi çerçevesinde yasama, yürütme ve yargı kuvvetleri bir yandan işbirliği yaparak devlet çarkının dönmesini sağlarken diğer yandan da birbirlerini dengelemektedirler. Denge ve denetleme sistemi bir organın kendisine tanınan yetkileri kullanırken diğerlerini frenlemesini ve atacakları adımları hesaplamasını gerektirmektedir. Bu anlamda Amerikan anayasa geleneği içinde gelişmiş olan denge ve denetleme ilkesi kuvvetler ayrılığı ilkesinin tamamlayıcısıdır (Gönenç, 2010, s. 8). Kuvvetler ayrılığı ilkesi anayasal organlara kendi alanlarında otorite sağlarken, onun tamamlayıcısı olan denge ve denetleme sistemi organların diğerlerini frenleyerek dengelemelerini ve gücün kötüye kullanımını engellemeyi sağlamaktadır (Barbour ve Wright, 2011, s. 65).

Demokratik hükümetlerde kuvvetler ayrılığı ve denge ve denetleme sistemine dair iki kuramsal yaklaşım bulunmaktadır. İlk yaklaşım, işbölümü ve uzmanlaşmaya vurgu yapmakta ve her organın diğerlerinin müdahalesi olmadan en iyi olduğu şeyi yapması gerektiğini ileri sürmektedir. Bu yaklaşıma göre her organa belirli görevler verilmeli ve hiçbir organ etki alanı dışına çıkmamalıdır. İkinci kuramsal yaklaşım ise özellikle yasa yapıcılar ve başkanlar gibi seçilmiş görevliler için siyasetin yaygınlığı ve kapsayıcılığını benimsemektedir. Buna göre kuvvetler ayrılığı denge ve denetleme sistemiyle ortaklaşa işlev görmektedir. Her organ hem bağımsız bir siyasi aktör hem de kısmen diğerlerini sınırlamasını sağlayan özel yetkilere haiz olması nedeniyle diğer organlar üzerinde fren görevi görmektedir. Her organın diğerleri üzerindeki sınırlayıcı etkisi nedeniyle hükümet kendi kendini sınırlamaktadır (Ackerman vd., 2011, ss. 247-248).

Bu iki farklı kuramsal yaklaşım değerlendirildiğinde, ilk yaklaşımın yönetim biliminin işbölümü ve uzmanlaşma ilkelerinin uygulanarak organların kendi yetkilerine odaklanmasını ve diğer organların yetki alanlarına müdahale etmemesi gerektiğini vurguladığı görülmektedir. Oysaki bu yaklaşım iktidarın kullanımında işbirliğini gözardı ediyor olmasından dolayı siyasetin

doğasına ve pratiğine uygun düşmemektedir. İkinci kuramsal yaklaşım, Neustadt (1990, s. 29)'un Amerikan hükümet sistemini tanımlarken kullandığı “iktidarı paylaşan ayrı kurumlar” ifadesinde olduğu gibi işbirliği, koordinasyon ve gücün kötüye kullanımının engellenmesi için kuvvetler ayrılığı ve denge ve denetleme sistemini entegre ettiği için siyasal gerçeklikle uyumludur. Nitekim ileride ele alınacağı gibi kuvvetler ayrılığı ilkesi çerçevesinde organların yetkilendirilip aralarındaki ilişkilerin denge ve denetleme araçlarıyla sağlandığı yönetimler demokratik karakter taşımaktadırlar.

Kuvvetler ayrılığı ilkesi hiç bir organın diğerleri üzerinde hakimiyet kurmaması için organların sınırlanmaları gerektiği anlamında denge ve denetlemeyi kapsamakla birlikte esas vurguyu kuvvetlerin farklı ellerde bulunması üzerine yapmakta, denge ve denetleme ilkesi ise her organın diğer organların denetlemesi, dengelenmesi ve frenlenmesi için diğer organları sınırlamak üzere onların yetki alanlarında kullanabilecekleri yetkilere odaklanmaktadır. Bu çerçevede denge ve denetleme ilkesi Volkomer (2011, s.34) tarafından yasama, yürütme ve yargı organlarının her birine diğerlerinin faaliyetleri üzerinde kullanabilecekleri kimi yetkiler tanınarak her birinin keyfi eylemlerinin önüne geçilmesinin amaçlanmış olduğu, hükümet iktidarının organize edilmesi sistemi olarak tanımlanmaktadır.

Bu noktada kuvvetler ayrılığı ilkesine dayalı olmakla birlikte denge ve denetim sisteminin pratikte uygulama alanı bulduğu ABD başkanlık hükümet sisteminin bu ilkeler açısından gelişimine bakmak gerekmektedir.

3.1. Denge ve Denetleme Mekanizmaları'nın ABD'de Uygulanması

ABD'nin kuruluşunda yasama, yürütme ve yargı organlarının yetki ve sorumlulukları kuvvetler ayrılığı ilkesi çerçevesinde belirlenmiş ve organlar arasındaki ilişkilerde kullanacakları yetkiler ise denge ve denetleme mekanizmaları ilkesi doğrultusunda tanınmıştır. Başka bir deyişle, ayrıştırılmış ve sınırları belirlenmiş organlardan her birinin diğerlerini kontrol edebilmesi için gerekli tedbirler alınmıştır (Akçalı, 2014, s. 97). Kuruluş aşamasında anayasadaki yapısal düzenlemeler kuvvetler ayrılığı ve denge denetleme dışında, federalizm, cumhuriyetçilik ve yargısal denetim ilkelerine dayanmaktaydı. Bu ilkeler, kurucuların güçlü bir ulusal hükümet oluşturmak dışında bu hükümetin özgürlük ve mülkiyete bir tehdit oluşturmamasını sağlama isteklerini yansıtmaktaydı (Dye ve Sparrow, 2009, s. 71).

ABD kurulduğunda anayasasının bu temel ilkelere dayandırılması kurucularının bilinçli seçimlerinden kaynaklanmıştır. Kuvvetler ayrılığı ilkesinin benimsenmesinde anayasanın kaleme

alınmasının öncesinde, kuruculardan Thomas Jefferson ve Benjamin Franklin'in İngiltere ve Fransa'da bulunmaları ve Montesquieu'nun fikirlerinden etkilenmiş olan James Madison, Alexander Hamilton ve Franklin'in anayasa çalışmalarının başında olmalarının ve temsilcileri bu yönde etkilemelerinin çok önemli payı bulunmaktaydı. İngiltere'yle yaşanan kötü deneyimler ve İngiltere kralının zorbalıkları da kurucuları, başkanın gücünün yasama ve yargının kontrolünde olacağı denge ve denetleme araçlarının bulunduğu bir anayasal sistem kurgulamaya itmişti (Atatüre, 2017, s. 156).

Kuruculara göre sınırlanmamış iktidar yozlaştırıcıdır ve aynı zamanda güç yoğunlaşması tehlikelidir (Dye ve Sparrow, 2009, s. 75). Bu yüzden anayasa, kuvvetler ayrılığı ilkesi üzerine inşa edilmiştir. Anayasada bu ilke tam olarak ifade edilmemiş olsa da koloni döneminde dahi uygulanmaktaydı. Anayasayı kaleme alanlar bu ilke doğrultusunda hükümetin üç temel işlevi olarak gördükleri kuvvetleri üç organa ayırmışlardır. Bu çerçevede kanun yapmayı içeren yasama işlevi Kongre'ye, kanunların uygulanması olan yürütme işlevi başkana ve kanunların yorumlanması yani yargı işlevi ise Yüksek Mahkeme'ye verilmiştir (Wasserman, 2011, s. 28).

Anayasanın yazıldığı süreçte kurucular, İngilliz kamu hukuku algılarıyla paralellik sergileyen Montesquieu'nun kuvvetler ayrılığı ilkesinin özgürlükleri koruyacağını ve zorba bir yönetimin engellenmesini sağlayacağını düşünmüşlerdir. Kuruculardan Hamilton, Jay ve Madison "Federalist Yazılar" isimli kitapta topladıkları makaleleri yayınlamaları anayasal tercihlerini ve bunlara temel oluşturan felsefi dayanaklarını kaleme almışlardır. Özgürlükleri önceleyen yaklaşımlarında bireylerin kendilerine ait ve devletin müdahalesine kapalı bir alanları olması gerektiğini öne sürmüş ve bu alanın korunabilmesi için iktidarın zorbalığının ve gücün kötüye kullanımının engellenmesi gerektiğini savunmuşlardır (Boyunsuz, 2017, s. 61).

Kurucular güçler ayrılığı çerçevesinde iktidarın farklı organlar tarafından kullanılmasının yeterli olmadığı görüşündeydi. Kuvvetler ayrılığının amacı gücün güçle dengelenmesi ve herhangi bir organın baskın olmasını engellemektir. Ayrıca iktidarın yalnızca üç organ tarafından paylaşılması koloniler döneminde olduğu gibi yasamanın üstün olmasına yol açacaktı. Kongre'nin en önemli organ olarak kabul edilmesine rağmen yasama iktidarının sınırlanması gerekiyordu ve bunun yolu denge ve denetleme mekanizmalarının sisteme dahil edilmesinden geçmekteydi (Wasserman, 2011, s. 28).

Federalist Yazılar'da 51 no'lu makalede Madison, Montesquieu'nun fikirlerine paralel bir biçimde kuvvetler ayrılığı ve denge ve denetleme ilkelerinin gerekliliğine ilişkin görüşlerini ortaya

koymuştur. Madison'a göre güç yoğunlaşmasının engellenmesi için diğer organların müdahalelerine karşı koymak üzere her organa gerekli anayasal araçların sağlanması gerekmektedir. Yani güç karşı güçle dengelenmelidir. Madison denge ve denetleme mekanizmalarının gerekliliğini insan doğasına yaptığı atıfla şu şekilde ifade etmiştir: "Eğer insanlar melek olsalardı yönetime ve melekler yönetici olsaydı yönetim üzerinde dış ve içi sınırlamalara gerek olmazdı" (California State University, 2020).

Anayasayı kaleme alan kurucular yukarıda ele alınan görüşler çerçevesinde kuvvetlerin mutlak ayrılığına inanmamışlardır. Bu yüzden iktidarı üç kuvvet tarafından paylaştırdıktan sonra her birine denge ve denetleme mekanizmalarını kullanmaları için gerekli yetkiler tanınmıştır. Bu çerçevede, Kongre tarafından yasa yapılabilir ancak buna karşı başkanın veto yetkisi bulunmaktadır. Başkanın yabancı ülkelerle antlaşmalar yapmak üzere müzakere yetkisi bulunmaktadır ancak bu antlaşmaların Senato'nun 2/3'ü tarafından onaylanması gerekmektedir. Federal mahkemeler yasaları ve Anayasa'yı yorumlayabilir ancak Kongre'nin federal yargı sistemini şekillendirme ve mahkemelerin hangi davaları göreceğini belirleme yetkisi dolayısıyla yargı erki sınırlanmaktadır (Volkomer, 2011, s.34).

Başkanlık sisteminin ilk örneğini oluşturduğu ABD, kuruluşunda kuvvetler ayrılığı ilkesinin uygulandığı ve gerek kuruluş aşamasında gerekse de tarihsel süreçte denge ve denetleme araçlarının sisteme entegre edildiği, dünyada başkanlık sisteminin demokratik olarak uygulandığı bir ülke olarak kabul edilmektedir. Bu sistemin ABD'de başarılı olarak uygulanıyor olmasının koloni döneminden bu yana ABD'ye özgü belirli koşulların bir araya gelmesinin ürünü olduğunu belirtmek gerekmektedir. ABD örneği dışında başkanlık sisteminin uygulandığı ancak denge ve denetleme mekanizmalarının bulunmadığı ya da etkin olarak uygulanmadığı bir çok ülke ise demokratik olarak nitelendirilmemektedir.

3.2.Denge ve Denetleme Mekanizmalarının Etkin Kullanılmadığı Başkanlık Sistemleri

Kuvvetler ayrılığına dayalı bir sistem olan başkanlık sistemi ABD dışında, başta Latin Amerika olmak üzere, Asya ve Afrika'da birçok ülkede uygulanmaktadır ancak sistemin bu ülkelere adapte edilmesinde ciddi zorluklar yaşandığı ve istikrarlı başkanlık demokrasileri kurulamadığı değerlendirilmektedir. Başkanlık sisteminin başka ülkelerde başarısız olmasında, bu modeli kendi ülkelerine aktarmaya çalışan yönetici elitlerin sistemin doğasına uygun olmayan uygulamaları eklemeleri ve temel unsurlarını bilinçli olarak ihmal etmelerinin etkisi

bulunmaktadır. Bunlar arasında, başkana tanınan güçlü kararname ve olağanüstü hal ve meclisi fesih yetkileri başta gelmektedir. Bu ülkelerde genellikle uygulanmayan ya da ihmal edilen ise denge ve denetleme mekanizmalarıdır (Erdoğan, 2016, s. 30). Literatürde başkancı, hiper başkanlık ya da süper başkanlık olarak adlandırılan bu sistemler denge ve kontrol mekanizmalarının bulunduğu kuvvetler ayrılığı sistemlerinden farklı olduklarından hepsini başkanlık sistemi olarak nitelenecek doğru bir yaklaşım olmayacaktır (Boyunsuz, 2017, s. 164).

Başkanlık sisteminin ABD'den sonra ilk uygulandığı Latin Amerika ülkelerinin geneline bakıldığında ABD örneğiyle ortak noktaları olmakla birlikte sistemin demokratik niteliğini zayıflatan, başkanın sahip olduğu yasama yetkileri başta olmak üzere çok sayıda farklılık bulunmaktadır. Latin Amerika ülkelerinin anayasaları başkanlık sisteminin esasına ve kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırı biçimde, başkanlara kanun hükmünde kararname, yasa önerisi ve olağanüstü hal yetkileri tanımlanmıştır (Cheibub vd., 2011, s. 3). Dolayısıyla Latin Amerika ülkelerinin başkanlık deneyimleri ABD modelinden aşırılaşmış başkanlık yetkileri, denge ve kontrol mekanizmalarının zayıflığı, demokrasi eksikliği, sosyo ekonomik krizler gibi yönleriyle farklılaşmıştır. Bu yüzden bu ülkelerdeki rejimler otoriter eğilimler taşıyan aşırı güçlü başkanların hakimiyetinde olan başkancı ya da hiper başkanlık rejimlerine dönüşmüşlerdir (Boyunsuz, 2017, ss. 82-84).

Anayasal organların karşılıklı sahip oldukları yetkileri aracılığıyla birbirleriyle etkileşime girmelerini sağlayan denge ve kontrol mekanizmaları, kuvvetler ayrılığı ilkesinin sağlıklı işlemesi açısından çok büyük önem taşımaktadırlar. Oysaki Latin Amerika ülkelerinde kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırı ve erklerin birbirini frenleyerek dengelemesine engel olan düzenlemeler bulunmaktadır. Bu ülkelerde kontrol denge mekanizmalarının işlevi bilgilendirme araçları olmaktan öteye gitmemektedir (Açıl, 2018, s. 189).

Latin Amerika ülkelerindeki başkanlık sistemi deneyimi birbirini dengeleyerek denetleyen çoğunlukların oluşmasına yol açmamakta, bunun tersine sistem azınlık karşısında ezici çoğunlukların oluşmasına neden olmaktadır. Bu yüzden saf başkanlık sisteminden sapma olarak görülen ve bozulmuş olarak nitelenen bu sistemler Aristo'dan bu yana siyaset felsefesinin amaçladığı karma yönetim ve kontrol ve denge ilkelerinin mümkün kılacağı ılımlılık, özgürlük, güvenliğin temin edilmesi ve demokrasinin yerleşmesi için elverişli koşullar sunmamışlardır (Uluşahin, 1999, s. 224).

II. Dünya Savaşı'ndan sonra bağımsızlıklarını kazanmış olan Afrika ülkelerindeki başkanlık sistemleri başkanların kişisel iktidarlarının maskelenmesinin amaçlandığı yönetimler olup başkanlı sistemler olarak anılmaktadırlar. Afrika ülkelerindeki başkanlı sistemlerde başkanların yetkileri Latin Amerika ülkelerinden çok daha geniş tutulmuştur. Saf başkanlık sisteminin doğasına aykırı olan söz konusu yetkiler arasında meclisin feshi ve meclis toplantılarında gündemin belirlenmesi ve emirnamelerle yasal düzenlemeler yapmak bulunmaktadır. Ayrıca bu geniş yetkilerin dışında çok partili siyasi hayatın bulunduğu Latin Amerika ülkelerinden farklı olarak tek parti yönetimi başkanların çok daha güçlü olmasına yol açmaktadır. Bağımsızlıklarını geç kazanmış ve sık sık askeri darbelerin yaşandığı bu ülkelerde siyaset geleneğinin de mevcut olmaması demokratik yönetimlere geçişi zorlaştırmaktadır (Teziç, 2007, s. 438-439).

Sonuç

Tarihsel deneyimler, sınırlanmamış mutlak iktidarların kötüye kullanıldıklarını ve despotizme yol açtıklarını göstermektedir. Demokrasinin gelişimi de mutlak iktidarlara karşı verilen mücadeleler sonucunda iktidarlarının sınırlanması ve farklı toplumsal kesimlerin onları dengelemeleri sonucunda mümkün olabilmektedir. Hangi hükümet sistemiyle yönetiliyor olmalarından bağımsız olarak, günümüz demokrasileri özellikle Montesquieu tarafından kuramlaştırılan kuvvetler ayrılığı ilkesine dayanmaktadır. Kuvvetler ayrılığına dayanan hükümet sistemlerinden parlamenter sistem kuvvetlerin yumuşak ayrılığına, başkanlık sistemi ise kuvvetlerin sert ayrılığına örnek teşkil etmektedir.

Başkanlık sisteminin kuvvetlerin sert ayrılığına dayalı olması yasama, yürütme ve yargı organlarının yetki alanların daha keskin çizgilerle belirlenmiş olduğu anlamına gelmekte ve geniş yetkileri dolayısıyla yürütme gücünün baskın güç olma ihtimalini içinde barındırmaktadır. Bu yüzden başkanlık sistemlerinde kuvvetler ayrılığı ilkesiyle birlikte etkin denge ve denetim mekanizmalarının varlığı, başta yürütme olmak üzere diğer erklerin güçlerinin sınırlanması bakımından diğer hükümet sistemlerine göre daha fazla önem taşımaktadır.

Saf başkanlık sistemi olarak anılan ABD modelinde kuvvetler ayrılığı ilkesi çerçevesinde iktidar farklı organlar tarafından kullanılmaktadır ve organlar birbirinden bağımsızdırlar ancak bu aralarında işbirliği olmadığı anlamına gelmemektedir. Denge ve denetleme araçları organların birbirini dengelemeleri dışında sistemin sağlıklı işleyişi için gerekli işbirliği mekanizmalarını da sağlamaktadır.

Montesquieu tarafından geliştirilen kuvvetler ayrılığı kuramı, kuvvetlerin farklı organlarda toplanmasına dayalı olduğu kadar erklerin birbirlerini dengelemesini de kapsamaktadır. Da Ros ve Taylor (2021, s.3)'a göre denge ve denetleme sistemi kuvvetler ayrılığıyla eşanlamli ya da özdeş olmayıp başka unsurların yanında kuvvetler ayrılığının özel bir formu niteliğindedir. Nitekim denge ve denetleme araçları başkanlık sisteminin ilk örneği olan ABD'nin anayasasında kuvvetler ayrılığıyla birlikte belirgin bir şekilde yer almış ve uygulanmıştır. Bu araçların ABD'de etkin bir şekilde hayata geçirilmesi başkanlık sisteminin en demokratik uygulandığı ülke olarak değerlendirilmesine neden olmaktadır.

Denge ve denetim araçlarının temel işlevi, karar alma süreçlerinin tek erkin eline bırakılması yerine işbirliği ve uzlaşmaya dayalı bir sistemde halkın iradesinin daha etkili bir şekilde yansıtılmasıdır. Bu yüzden, yönetimin demokratik nitelik taşıması için bu araçların kullanılması çok büyük önem taşımaktadır. Sert kuvvetler ayrılığına dayanan başkanlık sisteminde yasama, yürütme ve yargı organlarının birbirlerini çeşitli araçlarla frenlemeleri ve dengelemeleri sistemin demokratik niteliğini sağlamanın en temel koşuludur (Köse, 2019, s. 9). Hangi hükümet sistemi olursa olsun, yönetimlerin demokratik olma niteliğinin temel belirleyenlerinden biri denge ve denetleme mekanizmalarının nasıl tasarlandığıdır (Gülener, 2016, s. 67).

Başkanlık sistemi ABD'nin özel koşullarının ürünüdür ve saf başkanlık sistemi olarak nitelenmektedir. ABD'den sonra, başta Latin Amerika olmak üzere pek çok ülke bu sistemi tercih etmiştir ancak büyük çoğunluğunda demokratik olarak uygulanmamaktadır. Literatürde de bu örnekleri ABD'den ayırmak için başkancı, süper ya da hiper başkanlık olarak adlandırılmaktadırlar. Bunun temel nedeni ise kuvvetler ayrılığı ilkesinin gerçek anlamda uygulanmıyor olması ve özellikle başkanların aşırı güçlü olmasına yol açan denge ve denetleme mekanizmalarının zayıflığıdır.

Latin Amerika ülkelerinde yaşanan sömürgeleşme döneminin neden olduğu olumsuzluklar ve bu ülkelere özgü koşullardan dolayı tercih edilen başkanlık sistemi ABD'dekinin tersine zorbalığın önlenmesi ve gücün gücü dengelemesi esası üzerine değil birlik ve düzenin sağlanması için güçlü bir yürütme organının oluşumuna dayalı olmuştur. Afrika ülkelerindeki başkancı sistemler ise başkanların çok daha güçlü olduğu ve ABD modelinin tam tersine tiranlığın oluşumuna yol açmışlardır. Saf başkanlık sisteminden sapma olarak nitelenen bu örnekler kuvvetler ayrılığı ilkesinin yeterince uygulanmadığı ve denge ve denetleme sisteminin zayıflığıyla nitelenmektedirler.

Kaynakça

- Ackerman, S.R. ve Desierto, D.A. ve Volosin, N. (2011). Hyper-Presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and the Philippines, *Berkeley Journal of International Law*, 29 (1), 246-333.
- Açıl, M.(2018). *Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi*. İstanbul: Oniki Levha Yayıncılık.
- Ağaoğulları, M. A. ve Zabcı, F. Ç. ve Ergün, R.(2009). *Kral-Devletten Ulus Devlete*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Akçalı, P. (2014). (Yarı) Başkanlık Sistemi ve Türkiye: Ülkeler, Deneyimler ve Karşılaştırmalı Analiz, İhsan Kamalak (Der.), *Siyasal İstikrar ve Başkanlık Sistemi: Amerika Birleşik Devletleri Örneği* (ss. 79-109). İstanbul: Kalkedon Yayınevi.
- Akçalı, P. (2016). *Karşılaştırmalı Devlet Sistemlerine Giriş*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Allison, J.W.F.(2007). *The English Historical Constitution, Continuity, Change and European Effects*. Cambridge University Press.
- Aristoteles (1975). *Politika*. (Çev.) Mete Tuncay, İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Atatüre, S. (2017) *Amerika Birleşik Devletleri'nin Siyasi Yapısı*, İstanbul: Beta.
- Barbour, C. ve Wright G. C. (2011). *Keeping the Republic: Power and Citizenship in American Politics*. CQ Press.
- Boyunsuz, Ş.Ö.(2017) *Dünyada Başkanlık Sistemleri*, Ankara: İmge Yayınevi.
- California State University.(2020). *Federalist No:51*. Erişim Tarihi: 29.11.2022, <https://www.csus.edu/indiv/f/friedman/sp2020/govt1/schedule/B/FED%2051.pdf>
- Cheibub, J.A. ve Elkins Z. ve Ginsburg, T. (2011). Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective, *Texas Law Review*, 89, 1-33.
- Çelik, İ. (2011). Kuvvetler Ayrılığı: Bir İndirgeme ve Dönüşüm. *Liberal Düşünce*, 64, 143-166.
- Da Ros, L.; Taylor, M. M. (2021) Checks and Balances: The Concept and Its Implications for Corruption, *Revista Direito GV*, 17(2), 1-30.
- Dye, R. T. ve Sparrow, H. B. (2009). *Politics in America: National Edition*. Longman.
- Erdoğan, M. (2010). *Anayasal Demokrasi*. Ankara: Siyasal Kitabevi
- Erdoğan, M.(2016). *Başkanlık Sistemi, Latin Amerika Tecrübesi ve Türkiye*. Özgürlük Araştırmaları Derneği, Ankara.
- Gönenç, L. (2010). Siyasi İktidarın Denetlenmesi, Dengelenmesi ve Anayasalar. *TEPAV Anayasa Çalışma Metinleri*.

- Göze, A. (2015). *Siyasal Düşünceler ve Yönetimler*. İstanbul: Beta Basım Yayın.
- Gözler, K. (2018). *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Gözübüyük, A. Ş. (1993). *Anayasa Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Gülener, S. (2016). *Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme*. Ankara: SETA.
- Held, D. (2006). *Models of Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Jenkins, D. (2011). The Lockean Constitution: Separation of Powers and the Limits of Prerogative, *Mc Gill Law Journal*, 56(3), 543-589.
- Köse, H. Ö. (2019) Başkanlık Sisteminde Denge ve Denetim: Parlamentonun Yürütmeyi Denetleme İşlevi ve Parlamento Adına Yürütülen Sayıştay Denetiminin Önemi, *Sayıştay Dergisi*, 114, 7-31.
- Locke, J. (2004). *Hükümet Üzerine İkinci İnceleme*. (Çev.) Fahri Bakırcı, Ankara: Babil Yayıncılık.
- Montesquieu (2004). *Kanunların Ruhu Üzerine*. (Çev) Fehmi Baldaş, İstanbul: Seç Yayın Dağıtım.
- Neustadt, R.E. (1990). *Presidential Power and the Modern Presidents*. New York: The Free Press.
- Sartori, G. (1997). *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Soysal, M. (1997). *100 Soruda Anayasa'nın Anlamı*. İstanbul: Gerçek Yayınevi.
- Şenel, A. (1995). *Siyasal Düşünceler Tarihi*. Ankara: Bilim ve Sanat Yayınları.
- Teziç, E. (2007). *Anayasa Hukuku*. İstanbul: Beta Yayınları.
- Tunaya, T.Z. (1975). *Siyasi Müesseseler ve Anayasa*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları.
- Uluşahin, N. (1999). *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi*. Ankara: Yetkin Yayınları
- Volkomer, W. E. (2011). *American Government*. New York: Pearson.
- Wasserman, G. (2011). *The Basics of American Politics*. New York: Pearson.
- Zabcı, F. (2018). Antik Cumhuriyet Düşüncesinde Siyasal Yozlaşma ve Karma Yönetim: Aristoteles ve Polybios Üzerinden Bir Tartışma, *Felsefelogos*, 69(2), 7-24.

Extended Summary

Checks and Balances as Complementary to Separation of Powers in Presidential Systems

As a result of the emergence of the need for administration in societies and the corresponding power of the people and elites who undertake this task, despotic governments and absolute powers have come to power. The struggles of the social segments that have conflicts of interest with the people or groups in the administration have led to the search for the limitation of power. Attempts to limit the power go back to the Ancient Greek period. The first constitutional document in history to limit the power of the king is the Magna Carta, signed in England in 1215. England, where representative democracy was first established, witnessed the development of the parliament as a result of the struggle of the bourgeoisie and aristocracy with the king, and became the country where the parliamentary system was first implemented.

Historical experience shows that unlimited absolute powers abuse their power which leads to despotism. The development of democracy has been possible as a result of the struggles against absolute powers, the limitation of their power and the balancing of different social segments. Regardless of which system of government they are governed by, today's democracies are based on the principle of separation of powers, particularly theorized by Montesquieu.

The main purpose of this study is to demonstrate that in the presidential system, the separation of powers and their use by different hands is not sufficient on its own, but the effective implementation of the complementary checks and balances is indispensable for the system to have a democratic character.

The Theory of Separation of Powers

The principle of separation of powers, which emerged as a result of the search for the limitation of power, has reached its present form with the contributions and concrete practices of many theorists and thinkers throughout history, but generally the approaches of Aristotle, Locke and Montesquieu on this issue are kept in the foreground.

The origin of the principle of separation of powers is based on the views of the ancient Greek philosophers. Aristotle made important contributions to the principle of separation of powers by arguing that the best government system is a mixed constitution and administration in which

different functions of power are fulfilled by different branches and that different segments should be represented in a balanced way. In this framework, Aristotle advocates a form of government that he calls a mixed constitution and political administration with democratic and oligarchic elements in order to ensure the common good and limit the power of the majority.

The separation of powers in the modern sense is based on the views of Locke and especially Montesquieu. Locke, one of the leading representatives of the liberal tradition, states that people have moved to a political society agreeing on a social contract in order to better protect their freedom, life and property rights in the state of nature. He argues that powers should be divided and given to different individuals and groups in order to protect these rights against the dangers of the administration. Locke named these powers as legislative, executive and federative power.

Montesquieu was the thinker who put forward the theory of separation of powers in the most systematic way, which he argued that in order to protect freedom and prevent despotism, the legislative, executive and judicial branches should be separated from each other, gathered in different hands and checked each other, as in the British constitution. The theory he developed for the protection of the aristocracy against absolute monarchy was first included in the American and French constitutions and has become the cornerstone of today's democracies.

Classification of Government Systems and Presidential System

Government systems are generally divided into two general categories which are based on separation of powers and unity of powers. The systems based on unity of powers are classified as absolute monarchy or dictatorship, in which powers are united in the executive, or as parliamentary government, in which the powers are united in the legislature. Government systems based on separation of powers are classified as parliamentary system with soft separation of powers and presidential system with sharp or rigid separation. In the presidential system, there is an absolute separation between the branches and they are independent of each other. The president, who constitutes the executive body alone, is elected by the people. In addition, the executive and legislative bodies come to office with separate elections and do not have the authority to end each other's existence. Another feature of the presidential system, which is based on the rigid separation of powers, is that it is based on checks and balances.

The System of Checks and Balances

The system of checks and balances in democratic administrations is based on many factors. These include the rule of law, judicial review, public scrutiny, media and international control mechanisms. Since the subject of our study is the presidential system, not all of these factors but only checks and balances together with the separation of powers will be examined.

The principle of separation of powers includes checks and balances in the sense that branches must be limited so that no one branch can dominate over the others, but the main emphasis is on the gathering of power in different hands, while the principle of checks and balances focuses on the powers to limit the authority of other branches in order to control, balance and limit them. The principle of checks and balances enables the legislative, executive and judicial branches to limit others by giving each of them powers to both protect their own domain and to limit, supervise and balance the others.

The principle of separation of powers is often used synonymously with checks and balances. However, the principle of separation of powers has laid down the necessary elements to prevent the abuse of power and despotism in general terms and includes checks and balances. The tools of checks and balances are integrated with the principle of separation of powers, and they are the basis of the American constitution.

Although it is based on the separation of powers, since checks and balances in the presidential system are embodied in the US constitution and practice, it is necessary to mention the origin and application of this principle in America. The presidential system, based on the strict separation of powers, first emerged in the United States which was once a British colony. The separation of powers was included in the constitution as one of the most basic principle in the establishment of the USA. With many political and institutional practices and traditions being inherited from England, conditions specific to the USA led to the development of the presidential system in this country for the first time. In the USA, which is seen as a pure presidential system, powers were gathered in different hands with the separation of powers and it was aimed to prevent tyranny and abuse of power with checks and balances. Presidential system is also applied in African and Asian countries, especially in Latin America, besides the USA, but since the separation of powers and the checks and balances system that is complementary to this principle are not used

effectively in these countries, they are referred to as presidential or super (hyper) presidential systems instead of the presidential system.

The fact that the presidential system is based on the rigid separation of powers means that the jurisdictions of the legislative, executive and judicial branches are determined with sharper lines, and it contains the possibility that the executive power will be the dominant power due to its broad powers. Therefore, the existence of effective checks and balances together with the principle of separation of powers in presidential systems is more important than other government systems in terms of limiting the powers of other organs, especially the executive. As a matter of fact, the checks and balances instruments have been prominently included and implemented in the constitution of the USA, which is the first example of the presidential system, together with the separation of powers. The effective implementation of these tools in the USA causes it to be accepted as the country in which the presidential system is implemented most democratically.

Administrations in which branches are authorized within the framework of the principle of separation of powers and relations between them are ensured by means of checks and balances have a democratic character. The presidential system is the product of the special conditions of the USA and is described as a pure presidential system. After the USA, many countries, especially Latin America, preferred this system, but it is not applied democratically in the vast majority of them. The main reason for this, is the fact that the principle of separation of powers is not implemented in real terms and the weakness of the checks and balances mechanisms, which leads to the excessive power of the presidents.