



TÜRKİYE'DE PARLAMENTO SİSTEMİ İLE CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ AÇISINDAN SİYASAL DENETİMİN DEĞİŞEN ROLÜ

Bülent BAYRAK¹
Mehmet ÖLMEZ²

Öz

Yönetim faaliyetinin en önemli aşaması, hedeflenenle ulaşılan arasındaki farkın ortaya konduğu “denetim” aşamasıdır. İster özel olsun, ister kamusal, denetim, tüm idari birimlerin yönetim faaliyetlerinin sonucunda ortaya çıkan bir hedef kontrol mekanizmasıdır. Bu yönüyle bakıldığında denetim, yönetim faaliyetinin en son aşaması olmasının yanında, aldığı kararlar ve vurguladığı eksikliklerle, benzer yolu izleyecek diğer yönetim birimlerinin yapması veya yapmaması gereken faaliyetleri gösteren bir başlangıç aşaması olarak da dikkat çekmektedir. Kamu yönetiminin temel konusu ve kamusal gücün en üst kullanıcı birimi olan devletin, yönetimi sağlama konusunda egemen güç olma, bağlayıcı kurallar çıkarabilme ve kendi egemenlik gücünü hukukun üstünde tutmaması gibi üç önemli işlevi bulunmaktadır. Bu son işlevi devletin, bir denetim mekanizmasına tabi olmasını da gerekli kılmaktadır. İşte bu gereklilik, devletin kendi içerisindeki çeşitli yollardan denetim altına alınmasına yol açmıştır ve siyasal (yasama), idari (yürütme) ve yargısal denetim mekanizmalarının oluşmasına neden olmuştur.

Bu çalışmada, nitel araştırma yaklaşımından doküman analizi tekniği doğrultusunda kronolojik analizle siyasal denetimin amacı, tarihçesi ve kapsamı literatür taraması ile derinlemesine ele alınmıştır. Bu çalışmanın temelinde Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile parlamenter hükümet sisteminde siyasal denetimin değişen rolü irdelenirken aynı zamanda başkanlık sistemi ve parlamenter sistem karşısındaki durumu ve farklılıkları ayrıntılı olarak ele alınmıştır. Ayrıca siyasal denetim mekanizmasının dünyada ve Türkiye’de işleyişi konusunda açıklamalar yapıldıktan sonra yönetsel denetim karşısında zayıflayan siyasal denetimin, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile geldiği nokta vurgulanmıştır. Çalışma sonucunda ise modern demokrasilerin en önemli özelliklerinden olan “iktidarların toplum karşısında sınırlandırılması” kapsamında siyasal denetimin güçlendirilmesi için yapılması gerekenler önerilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Kamu yönetimi, Denetim, Siyasal denetim, Yönetsel denetim, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi

WITH THE PARLIAMENTARY SYSTEM IN TURKIYE IN TERMS OF THE PRESIDENTIAL SYSTEM THE CHANGING ROLE OF POLITICAL SUPERVISION

Abstract

The most important phase of administration activity is the “supervision” phase, where the difference between the objective and what is achieved is revealed. Supervision, whether private or public, is a target control mechanism that arises as a result of the management activities of all administrative units. In this regard, supervision is not only the final stage of management activity, but also a starting stage, showing the decisions it takes and the shortcomings it emphasizes, and the activities other management units should or should not follow the same path. There are three key functions of public administration, and the state, the supreme user of public power, is the sovereign power to provide governance, the power to lay down binding rules and the power not to keep its own sovereignty above the law. This latter function also requires the state to be subject to a supervisory mechanism. It is this necessity that has led to the state being subjected to internal control in various ways, and has resulted in the creation of political (legislative), administrative (executive) and judicial control mechanisms.

The study deals with the purpose, history and scope of political supervision. After statements were made about the functioning of the political control mechanism in the world and in Türkiye, the point was highlighted that political supervision, which was a blood-loss against the executive control, came with the Presidential System, and what should be done to strengthen political control within the framework of the "limitation of powers against society", which is one of the most important features of modern democracies.

Keywords: Public administration, Supervision, Political supervision, Administrative supervision, Presidential government system

¹ Dr., Malatya Vergi Dairesi Başkanlığı, ORCID: 0000-0003-1056-8866.

Sorumlu Yazar (Corresponding Author): ardadoruk3588@gmail.com

² Dr., İnönü Üniversitesi Organize Sanayi Bölgesi MYO, ORCID: 0000-0002-1462-1241

Başvuru Tarihi (Received): 17.11.2023 **Kabul Tarihi** (Accepted): 10.06.2024

Giriş

İlkel toplumlardan en gelişmiş toplumlara kadar, insanoğlunun bulunduğu her dönemde, var olan bir durumla olması istenilen bir durumun karşılaştırması yapılmıştır. Buradaki amaç sadece bir yaptırım veya ceza vermek olmasa da, verilen bir görev veya ulaşılmak istenen durumun başarılı bir şekilde yerine getirilip getirilmediği, denetim mekanizmasına konu olmuştur. Bu denetim mekanizması, istenilen durumun gerçekleşip gerçekleşmediğinin kontrolüyle başlamış fakat zamanla daha sistemli ve profesyonel biçimde şekillenmiş ve sadece mevcut durumların karşılaştırılması olgusundan çıkarak yapılan denetimlerin geleceğe ne şekilde etki edebileceğini de sorgulayan bir yapı hâlini almıştır.

Toplumsal yaşamda bireyler tarafından kullanılan rutin denetim faaliyetleri yanında kamuyu ilgilendiren hizmet katmanlarının faaliyetlerinin denetlendiği bilimsel denetim uygulamaları da bulunmaktadır. Bu anlamda devletler, hem kendi bünyesinde mevcut olan organlarının hem de bu organlar aracılığıyla toplumsal yaşamın denetlenmesinden sorumludurlar.

Demokrasinin sağlam temellerde yükseldiği devletlerde, devlet yönetiminde söz sahibi olan organlar, devletin diğer organları tarafından sürekli biçimde denetlenmektedirler. Bu denetim, hem adına meclis ve senato denilen yasama organları aracılığıyla hem de bağımsız yargı organları eliyle yapılmaktadır.

Cumhuriyetin ilanından önce 1921 Anayasası’nın meclis hükümeti sistemi ile başlayan yolculuk, Cumhuriyetin ilanı sonrasında 1924 Anayasası döneminde karma hükümet sistemi ile devam etmiş ve 1961 Anayasası döneminde parlamenter hükümet sistemine kavuşmuştur. Yürütmenin güçlendirildiği 1982 Anayasası döneminde devam eden parlamenter hükümet sistemi, 2017 yılında yerini Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine bırakmıştır (Erdoğan, 2022: 342). Fakat hiçbir zaman İngiltere’deki gibi tipik bir parlamenter sistemi oturtamayan Türkiye’de Cumhurbaşkanları her zaman parlamenter sistemin üzerinde yetki ve güçle donatılmıştır (Al, 2020: 30). Bu yetki ve güç karmaşası içerisinde neredeyse yarım asırdır yönetim sistemi ile ilgili tartışmalara sahne olan Türkiye, 2000’li yıllarda köklü bir sistem değişikliği sürecine girmiştir. Parlamenter sistem ile başkanlık sisteminin iyi ve kötü yönlerinin tartışıldığı bu süreç sonunda 2007 yılında, başkanlık sisteminin temel şartlarından biri olan Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesine yönelik ilk adım atılmıştır. Atılan bu adım, 16 Nisan 2017 Anayasa referandumu ile oylanan, aslında bir nevi başkanlık sistemi olan ve Türk siyasi literatürüne Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi adıyla giren modelin halk tarafından kabul edilmesi ile sonuçlanmıştır. Yeni yönetim sistemi ile getirilen değişimin en önemli özelliği, devletin temel erkleri arasındaki ilişki üzerinden tanımlanan hükümet sisteminin, parlamenter sistemden alınarak Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişinin sağlamış olmasıdır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçmek suretiyle Cumhuriyet tarihinin en önemli ve hayati yönetsel değişimini gerçekleştiren Türkiye, bu değişim ile birlikte yürütme organının denetim sisteminde de birçok değişiklik yaşamıştır.

Bu çalışmanın konusu, yönetim sisteminin bir parçası konumunda olan siyasal denetimin, Türkiye’nin yeni yönetim sistemi olan Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yer alan uygulama yolları ile parlamenter sistemde yer alan uygulama yollarının karşılaştırılması suretiyle benzerliklerini ve farklılıklarını açıklamaktır. Çoğunlukla doküman analizi kullanılarak toplanan veriler ışığında, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile parlamenter sistemde uygulanan siyasal denetim yollarının karşılaştırılmasıdır. Çalışma ile ilgili yapılan literatür taramasında Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi yeni bir sistem olduğundan dolayı parlamenter sistemi ile ilgili birçok alanda benzerlik ve karşılaştırma yapılmış ancak siyasal denetimin benzerlik ve farklılıklarına yönelik herhangi bir çalışma yapılmamıştır. Bilgiç (2024: 77), Türkiye’de parlamenter sistem ve Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin parlamento etkinliği açısından karşılaştırılması adlı çalışmada Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrası parlamento etkinliğinde azalma meydana geldiğini belirtmiştir. Boyalı ve Gümüş (2022: 244) tarafından Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi

ile parlamenter sistemde bürokrasi ve siyaset ilişkisi analiz edilmiştir. Bu çalışmada Cumhurbaşkanlığı kararnamele ve oluşturulan yeni kurumlar ile bürokrasinin asgari düzeye indirildiği belirtilmiştir. Erdoğan (2022: 341-363) tarafından yapılan Türkiye’de hükümet sistemi tartışmaları ve rasyonelleştirilmiş parlamenter sistem konulu çalışmada parlamenter ve cumhurbaşkanlığı hükümet sistemlerinin içeriği analiz edilmiştir. Bu çalışmada, parlamenter sistemin bazı uygulama araçlarının hükümete istikrar kazandırabileceği ancak siyasal istikrar bağlamında dünyanın en iyi anayasası ve en iyi siyasal sistemi de olsa toplum yapısının siyasal kültürüne uymadığı sürece eksik kalacağı öngörülmüştür.

1.Kavramsal Çerçeve

Devletlerin, toplumların ihtiyaç duyduğu kamu hizmetlerini sürdürülebilir bir şekilde yürütebilmesi için önemli fonksiyon üstlenen unsurlardan birisi de denetimdir. Kamu yönetiminin denetimine yönelik birçok denetim sistemleri bulunmaktadır. Bu denetim sistemleri siyasi, idari ve yargı denetimleridir. Tarihimiz boyunca denetim sürecinin anayasa değişikliği ile ilgili kısmında ilk olarak siyasal denetim şeklinde uygulamaya başladığını söyleyebiliriz. Bu bölümde denetim kavramı ve türleri ile siyasal denetim hakkında bilgi verilmektedir.

1.1. Denetim Kavramı

Denetim, bir amaca ulaşma yolunda yapılan faaliyetlerin ve bu yolun sonunda yapılması gerekenlerin ne kadarının yapıldığının ve istenilen duruma ne derece ulaşıldığının ölçüldüğü, faaliyetlerin “sonuç” aşamasının başarı derecesini ortaya koyan bir yönetim basamağıdır (Engin, 2022: 3). Bu anlamda, en küçüğünden en büyüğüne kadar örgütlerin, çalışmalarını daha iyi seviyeye çıkarmalarında en etkili aşama, eksiklerin ve ihtiyaçların saptandığı denetim aşamasıdır.

Günlük hayatın her aşamasında kullanılan bir kavram veya işlem olan denetimin çok geniş anlamları bulunmaktadır. Bu anlamlardan biri olarak denetim, bir kişi, kurum ya da iktidarın, yapısal ve işlevsel özellikleri bakımından yanlış veya eksik bir yönünün bulunup bulunmadığının düzenlemelere ve rasyonel yaklaşımlara göre ölçülmesi amacıyla geliştirilmiş çalışmalar bütünüdür. Daha öz bir tanımlamaya göre denetim, iki durum veya büyüklük arasında kıyaslama yaparak mevcut olanı olması gereken durum veya büyüklüğe ulaştırma çabasıdır. Kamu yönetimi açısından denetim ise, idarenin ve idareye bağlı kamu görevlilerinin, çalışmalarında mevzuat sınırları içerisinde kalmasını ve hizmet alan kişilerin temel hak ve özgürlüklerinin korunmasını sağlayan yönetsel bir araç olarak bilinmektedir (Önen, 2019: 155). Duymak, dinlemek anlamındaki Latince kökenli ‘audire’ kelimesinden gelen denetim kavramının kökenlerini muhasebe ve ekonomi tarihlerine dayandıran kimi tarihçiler ekonomi temelli kayıtların tutulduğu Mezopotamya, Mısır ve Yunanistan uygarlıklarının denetim kavramının gelişiminde önemli rol aldığını belirtmektedirler (Ajao ve diğerleri, 2016: 33).

Genel olarak bakıldığında, dünyanın her yerinde kabul görmüş tek bir denetim tanımı yapılamayacağı gibi denetimin, uygulandığı alana göre farklı tanımları bulunmaktadır. İşletme, ekonomi, muhasebe gibi alanlarda denetim kavramının anlatmak istediğiyle mali, siyasi ve idari anlamda denetim kavramının anlatmak istediği tanımlar arasında fark olsa da (Güner, 2014: 69) sonuçta denetimin hedeflenenle sonuç arasındaki farkı ortaya çıkaran bir süreç olduğu kabul edilmektedir.

Teftiş ve kontrol gibi kavramlarla çoğunlukla aynı anlamda kullanılan denetim kavramı, bu iki kavramın ötesinde yer alan, bunların sonuçlarından yararlanarak önleme ve düzeltme yönünde etkiler yaratan bir kavramdır (Doğan, 2015: 111). Kavramsal olarak bakıldığında kamuda denetim, “önleyici” ve “düzeltici” (Ertekin, 2004: 66) olmak üzere iki yüzeye sahip bir duvar gibidir. Bu duvarın önleyici yüzünde, yapılan hataları ortaya çıkarması sayesinde kamu görevlilerinin benzer hataları bir daha yapmalarını engelleyen özelliği bulunmaktadır. Denetim duvarının düzeltici yüzünde ise hatalar karşısındaki yaptırım uygulamalarının etkisiyle eksikliklerin giderilmesi faaliyetleri yer almaktadır.

Denetimin önleyici ve düzeltici etkileri sayesinde kurum ve kuruluşlar performans değerlendirmesi yaparak hedeflerinde meydana gelen sapmaları ortaya çıkarabilmektedirler. Böylece performans düzeylerinde meydana gelen artış, ürün ve hizmet kalitesinde bir artış olarak yansımaktadır (Doğan, 2015: 112).

Bu tanımlamalar ve açıklamalar doğrultusunda denilebilir ki denetimin temel amacı; her türlü çalışmanın hizmet ve etkinliklerinin amaçlarına uygun bir şekilde yürütülmesi, problem ve sorunların tespit edilmesi ve bunlara yönelik kalıcı ve yapıcı çözüm önerileri geliştirmektir. Bununla birlikte, denetlenen birimin mevzuatında öngörülen hizmet ve etkinliklerinin amaçlarına uygun yürütülüp yürütülmediğini araştırmak, hedef ve stratejilerde sapmalar varsa ortaya çıkarmak ve bunların düzeltilmesi için isabetli, yapıcı önerilerde bulunarak verimin artırılmasına ve hizmet kalitesinin yükseltilmesine yönelik sonuçlar elde etmek, denetim aşamasının gerekliliğine dair etkilerdir. Yapılan her denetimin arka planında, kamu veya örgüt kaynaklarının ne kadar etkin ve verimli kullanıldığının saptanması amacının yattığı unutulmamalıdır.

1.2. Denetim Türleri

Yönetim faaliyetlerinin “olmazsa olmazı” ve en son aşaması olarak kabul edilen denetim, çok farklı açılardan sınıflandırılmakla birlikte uygulamada, önleyici denetim ve düzeltici denetim olarak ayrılmaktadır. Ancak literatürde ise ön denetim, süreç sırasında denetim ve son denetim şeklinde sınıflandırılabilir (Özer ve Önen, 2020: 278).

Bir diğer sınıflandırmada denetimi, amacına göre denetim, yapılış nedenine göre denetim ve niteliğine göre denetim olarak ayırmak mümkündür. Bu ayırma amacına göre denetim, mali tablolar denetimini, uygunluk denetimini, faaliyet denetimini, özel amaçlı denetimi, performans denetimini ve risk denetimini içermektedir. Yapılış nedenine göre denetim, zorunlu denetimi ve isteğe bağlı denetimi içermekte; niteliğine göre denetim ise sürekli denetimi ve özel denetimi içermektedir (Tataroğlu, 2017: 39-48).

Denetim, biçimsel bakımdan, yargısal denetim, siyasal denetim ve yönetsel (hiyerarşik) denetim şeklinde sınıflandırılmaktadır (Bozkurt, 2013: 59). Yargısal denetim, yönetimin eylem ve işlemlerine karşı yargı makamlarına karşı başvuruda bulunabilme hakkıyla işlerlik kazanır. Siyasal denetim ise yasama organının, yönetim organına bıraktığı geniş seçim alanındaki kararlarının etki ve sonuçlarının denetimini kapsamaktadır (Simon ve diğerleri, 1985: 407-421). Asıl görevi yasal düzenlemeler yapmak olan parlamento, meclis araştırması, meclis soruşturması, genel görüşme ve gensoru gibi yollarla yürütme üzerinde siyasal bir denetim uygulamaktadır (Akçagündüz, 2020: 215). Yönetsel organların başka bir yönetsel organ tarafından denetimi olan hiyerarşik denetim ise, en üst yönetim kademesinden en alt birime doğru bir komuta zinciri ve en alt birimden en üst yönetim kademesine doğru bir sorumluluk zinciri kapsamında uygulanan denetim türüdür (Simon ve diğerleri, 1985: 407-421). Bununla birlikte modern toplumlarda kamunun faaliyetlerinin baskı grupları ve kamuoyu denetimi, ombudsman denetimi ve uluslararası denetim gibi yollarla da denetime tabi tutulduğu görülmektedir (Özer ve Önen, 2019: 92-98).

Belirtilen denetim türlerinin genel çerçevesi ve çalışmanın konusu kapsamında, yargısal denetimi ayrı tutarak yönetimin denetimi konusunda aşağıdaki gibi bir denetim sınıflandırması yapmak mümkündür.

araçları, yürütme organının anti demokratik ve yasalara uygun olmayan faaliyetlere girmesine engel olabilmektedir (Yıldız, 2013: 187-193).

Siyasal denetim denildiğinde akla ilk olarak yasama organları tarafından yürütme organları üzerinde yapılan denetim işlemleri gelmektedir. Fakat bununla birlikte yerel idarelerin birer organı olan il genel meclisi, belediye meclisi, belediye encümeni ve ihtiyar heyeti gibi organların, yerel idarelerin yürütme organları üzerinde yapmış olduğu denetimler de birer siyasal denetim şekli sayılmaktadır (Tortop, 1974: 31).

2.2. Siyasal Denetim Türleri

Kamu yönetim organlarının denetim türlerinden birisi olarak siyasal denetim, yürütmeyi ve yürütmenin bağlı olduğu yönetim kademelerini bağlamaktadır. Bu anlamda siyasal denetim denilince, hem yönetim birimlerinin bağlı olduğu yürütme organı üzerinde yasama organı aracılığıyla yapılan denetimin, hem de yönetim üzerinde yürütme organının yaptığı denetimin anlaşılması gerekir (Akpınar, 2006: 56). Yürütme organı her ne kadar yönetim birimleri üzerinde hiyerarşik bir denetim kademesi olarak işlev görse de yürütme organının başındaki cumhurbaşkanının/başkanın, başbakanın ve bakanların siyasi konumları dikkate alındığında, bunların yönetim birimleri üzerinde uyguladıkları denetimler aynı zamanda siyasal denetim olarak görülebilir.

Siyasal denetim, her ne kadar yürütme organının ilk elden denetimi olarak hukuksuzlukları engellemede etkili olsa da bu denetim türlerinin çoğunda son karar yargı organlarının yetkisi altındadır (Akpınar, 2006. 57).

Siyasal denetimin uygulayıcısı olan yasama organları, yürütme organları üzerinde iki genel çerçeve içerisinde denetim uygulamaktadırlar. Bunlardan birincisi, soru, gensoru, genel görüşme, meclis araştırması ve meclis soruşturması gibi, hiçbir aracı kullanmadan doğrudan kendi üyeleri tarafından yapılan denetim türleridir. Bu denetim yolları kaynağını doğrudan anayasadan alır ve uygulanması için ilave bir tedbir veya karara ihtiyaç duymazlar. Bir diğer çerçeve ise, kaynağını yine anayasadan almakla beraber ilave mevzuata veya uygulamalara ihtiyaç duyan, kanun koymak veya kaldırmak, bütçeyi ve kesin hesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmektir. Ayrıca kamu gelir ve giderlerini meclis adına Sayıştay aracılığıyla denetlemek, genel uygunluk bildirimini ve Sayıştay raporlarını görüşmek gibi dolaylı denetim mekanizmalarını içermektedir (Güner, 2014: 70). Bu iki genel çerçeveden birincisine parlamento tarafından siyasal denetim, ikincisine parlamento adına siyasal denetim de denmektedir (Güven, 2007: 46).

3. Parlamenter Demokrasinin Uygulandığı Bazı Avrupa Ülkelerinde Siyasal Denetim

Demokrasinin temel şartlarından biri, yasama organının seçimle belirlenmesidir. Yürütmenin başı durumundaki hükümet, seçimle belirlenen yasama organına karşı sorumluluk hissediyorsa, bürokrasi üzerinde siyasal denetim uygulanabiliyor demektir (Tataroğlu, 2006: 99). Batı demokrasilerinin önemli bir özelliği, demokrasinin gereklerinden olan siyasal denetime önem verilmesidir. Bu anlamda demokrasinin gelişiminde siyasal denetimin, siyasal atamaları ve onların kariyer memurlarla olan ilişkilerini kavramsallaştırma açısından önemli bir rolü vardır (Ban, 2014: 1-3).

Siyasal denetimin yoğun olarak uygulandığı parlamenter demokrasinin günümüz yapısına kavuşması kolay olmamıştır. Avrupa’da feodal yapının aşınması ve feodal monarşilerin hak, hukuk, özgürlük, mülkiyet gibi kavramlar karşısındaki yozlaşmışlığı, halk içerisinde toplumsal eşitsizlik ve ezici adaletsizliklerin giderilmesi konularında daha hızlı taraftar toplanmasına sebep olmuştur. Feodal düzen karşısındaki siyasal muhalefet, kendisinde her istediğini yapma hakkı gören ve mutlak güç sahibi olan iktidar karşısında ilk olarak temel haklar konusunda mücadele vermiştir. Bu mücadele sonrasında uluslararası etki yaratan İnsan ve Yurttaşlık Hakları Bildirgesi kabul edilerek siyasal iktidarlara temel haklar konusunda sınırlar çizilmiştir. Modern ve insan haklarına dayalı yeni bir anayasa hukuku çerçevesinde, akılcılık ve insana güvene dayalı bireycilik, bireyin siyasal bir birim olarak kabul edilmesini ve yönetenin siyasal olarak denetim altına alınması gerekliliğini ortaya

çıkarmıştır (Şenşekerci, 2005: 18-21). İdare hukuku kapsamında siyasetçiler ile yöneticiler arasında sağlanan yönetsel sorumluluk paylaşımı, parlamentoların mali denetim yetkisi kapsamında siyasal denetim mekanizmasını gerekli kılmıştır (Yılmaz ve Biçer, 2017:374).

1215 yılında Magna Carta Libertatum (Büyük Hürriyet Fermanı) ile başlayan ve 14. ve 16. yüzyıllar arası yaşanan Rönesans ile devam eden “insana değer verme” anlayışı 18. yüzyıldaki Aydınlanma Dönemi ile büyük gelişim göstermiştir. Bireyin haklarının devlete karşı korunduğu 19. yüzyıldan sonra 20. yüzyılda bireyci korumadan çok toplumcu insan hakları düşüncesi yaygınlaşmıştır (Çüçen, 2003: 30-32). İnsan hakları felsefesinin gelişimiyle demokrasi konusunda da yol aldığı bilinen Avrupa devletlerinin yürütme organının işlerliği konusunda benzerlikler taşıdığı görülmektedir. Avusturya ve İzlanda gibi başkanlık ve parlamenter sistemi karma olarak (Metin ve Ünal, 2023: 497) tercih eden devletlerin bir kısmında Cumhurbaşkanları halk tarafından seçilmekte veya sembolik nitelikli görevlere sahip kılınmaktadır. Bununla birlikte, bu ülkelerde yürütme yetkilerinin etkin olarak kullanılabilmesi adına tüm yetkilerin Başbakana verildiği görülmektedir. Almanya, Belçika, Fransa, Portekiz, İtalya ve Yunanistan gibi devletlerde parlamentolar ya da parlamento temsilcilerinin büyük oranda yer aldığı seçim kurulları tarafından seçilen Cumhurbaşkanının ülke yönetiminde devleti temsil eden sembolik görevleri bulunmaktadır (Yılmaz, 2019: 303-304). Avrupa parlamenter demokrasilerinin önemli bir özelliği, parlamentonun içinden çıkan yürütme organının, yasama organı karşısında güçlenerek yasama organının gücünü gölgelemesi ve yürütmenin bu nedenle daha fazla siyasal denetim altına girmesidir. Fakat bu durum aynı zamanda yürütmenin daha hızlı ve daha etkin çalışmasına da neden olmaktadır (Tataroğlu, 2006: 102). Bunun yanında kuvvetler ayrılığı ilkesinin benimsendiği parlamenter sistemlerde parlamentolar, kamu hizmetlerini belirleme konusunda yasal yetkiye sahip oldukları gibi bu hizmetler için kullanılacak bütçe üzerinde de siyasal bir denetim mekanizması uygulamaktadırlar. Parlamentoların vergi konusunda yetkili olması, kamu hizmetlerini ve harcamalarını belirlemesi, bütçeyi onaylaması ve denetlemesi gibi mali işlevler, hükümet sistemine bağlı olmaksızın yürütme organlarının parlamentolara siyasal hesap verebilirliğinin etkin örnekleridir (Yılmaz ve Biçer, 2018: 370-373).

Parlamenter demokrasinin anası olarak kabul edilen ve Magna Carta Libertatum ile insan hakları kavramının doğuşunda ve demokrasi kavramının gelişmesinde önemli bir rol üstlenen İngiltere’de Westminster tipi demokrasi sisteminin iktidar kanadı çok güçlü olduğundan buradaki siyasal denetim daha sınırlı kalmaktadır (Karahöyük, 2022: 7). Adını, İngiltere parlamentosunun merkezi olan Westminster Sarayı’ndan alan bu model, iki partili sisteme bağlı olarak yürütme yetkisinin tek partide toplanması, kabinenin hâkimiyeti ve üniter ve merkezi devlet yapısı gibi temel özellikler barındırmaktadır. Bu sistemde hükümet, parlamentoya ve seçmen kitlesine karşı sorumlu olup hükümetin genel işleyişinden hem bireysel hem kolektif olarak bakanlar sorumludur. Başbakan ve bakanlar, ülke idaresinde öncelikli olarak Avam Kamarasına olmak üzere parlamentoya karşı sorumludurlar. Kolektif anlamdaki sorumluluk, Avam Kamarasının bir bakanı suçlaması durumunda hükümetin, o bakanı savunması gerekliliğini doğurmaktadır (Kama, 2016: 171-187). Üniter bir devlet yapısı savunulurken yerel yönetimler ihmal edilmemekte ve ülke düzeyinde önem verilen bir yerel yönetim anlayışı benimsenmektedir. Bu anlayış çerçevesinde, hukuksal sınırları anayasayla belirtilmemiş olan yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetimin geniş bir denetim yetkisi bulunmaktadır. Merkezi yönetim, özellikle ulusal programların uygulanmasında yerel yönetimlere önem vermekte ve dönemsel olarak yerel yönetimlerin yetkilerini genişletip daraltabilmektedir. Bunun için de merkezi yönetim ve yerel yönetimler, Avam Kamarası tarafından siyasal denetime tabi tutulmaktadır (Parlak, 2014: 33).

Genel olarak bakıldığında, birçok ülkede kamu idaresi, idareyi uygunluk ve yasallık açısından denetleyici konumda olan parlamentonun denetimi altındadır. Bu siyasi denetim, birçok ülkede bakanlık sorumluluğu ilkesine dayalıdır ve soru, gensoru, parlamento araştırması vb. araçlarla yerine getirilir. Bu araçlarla gerçekleştirilen denetim, iktidardaki parti (veya koalisyon) üyelerinin hükümetten desteklerini çekme olasılığının düşük olması nedeniyle, nadiren hükümetin veya bir

bakanın istifasına yol açar. Parlamento tarafından yürütülen denetimin pratikteki etkisi, muhalefetin meseleleri kitle iletişim araçları aracılığıyla duyurma çabalarıyla yakından bağlantılıdır ve bu durum kamuoyuna teşhir ederek uygulanan kamu yönetimi kontrolünün dolaylı bir yönü olarak görülebilir (Aybay, 2006).

4. Başkanlık Sisteminin Uygulandığı ABD’de Siyasal Denetim

Tatroğlu’na (2006: 109) göre dünyada başkanlık sisteminin başarılı ve istikrarlı bir yapı olarak kullanıldığı en önemli ülke, ABD’dir. ABD’nin başkanlık sistemine benzer sistemler özellikle Arjantin, Brezilya, Kolombiya ve Uruguay gibi Latin Amerika ülkelerinde görülmesine karşın, buralardaki sistemler daha çok “başkancıl hükümetler” şeklinde adlandırılmaktadır.

Temel hakların kurulması ve korunması konularında öncü devletlerden olan ABD, feodal monarşiden kurtulma yönünde verilen bedeller sonucunda 1765 yılında ayaklanan on üç İngiliz kolonisinin, George Washington komutasında 1776 yılında bağımsızlığını ilan etmesiyle kurulmuştur. Temel hakların tanındığı bağımsız bir hukuk devleti kuran bu koloniler, devlet yapılanmasını 1778’de konfederasyon, 1787’de de federasyon olarak şekillendirmişlerdir. Dünyanın ilk büyük Anayasası ile federal bir yapı alan bu ülke, 1787’de ise dünya siyasal tarihinde başkanlık sistemi ve bölgesel yönetim kavramlarının öncüsü olmuştur. Ayrıca çok partili yönetim, iki meclisli yapı ve güçler ayrılığı gibi siyasal denetim temelli kavramlarda da öncülüğünü devam ettirmiştir (Şenşekerci, 2005: 22-23). Siyasal denetimin uygulayıcı organı olan Kongre, ABD’nin “Temsilciler Meclisi ve Senato” olarak ayrılmış iki meclisli bir parlamento olarak görev yapmaktadır. Her bir eyaletin nüfusu oranında en az bir üye ile temsil edildiği ve 435 üyeden oluşan Temsilciler Meclisinde, her on yılda bir yapılması zorunlu olan nüfus sayımına bağlı olarak temsilci oranı ve sayısı değişebilmektedir. Nüfuslarına bağlı olmaksızın her eyaletin iki üye ile temsil edildiği ve toplamda 100 üyeden oluşan Senatoda ise, her iki yılda bir yapılan seçimlerle üye sayısının üçte biri değişmektedir (Erdem, 2019: 3-4).

Yürütmenin fiili yansıması olan bürokrasi üzerindeki siyasal denetimin önemi, ilk olarak ABD’nin kamu yönetimi yapılanmasında gelişim göstermiştir. Bu kapsamda Woodrow Wilson, bürokrasinin denetiminin, Amerika’nın demokrasi modeline zarar vermeyen ve Avrupa bürokrasi modelinde olduğu gibi hükümet aracılığıyla oluşturulan politikaları yürütmekle sınırlı olması gerektiğini savunmuştur. Ayrıca buna paralel olarak Wilson, Weber’in bürokrasi modeline dayanan, istikrarlı bir sivil çalışan yapısının bulunduğu, siyasal lidere bağlı olarak görev yeri ve tanımı değişmeyen bir kamu hizmeti modelinin, kamu hizmetinde yeterliliği ve daha geniş bir kamu yararı sağlayacağını belirtmiştir. Fakat ABD’nin tarihsel olarak yürütmeye karşı yüksek düzeyde şüphe ile karakterize edilmiş ve akademik literatürdeki çeşitli eğilimlerden beslenen kamu çalışanlarının kalıplaşmış yapılarına sahip olduğu görülmektedir (Ban, 2014: 3).

1960’lara gelindiğinde, normlara göre hareket eden kamu hizmetlerindeki profesyonellik ile siyasal olarak atanmış yetkililer ve özellikle mesleğin üyesi olmayan siyasal liderler arasında gerginlik görülmesi ihtimali, ABD demokrasisi için bir tehdit olarak algılanmıştır. Bununla birlikte kamu çalışanlarının daha bağımsız ve politik olarak kontrollerinin daha zor olabileceği endişeleri baş göstermiştir. Özellikle Cumhuriyetçilerin iktidara geldiği başkanlık seçimlerinden sonra siyasal denetim daha önemli bir konu olarak görülmüştür (Ban, 2014: 3-4).

ABD’nin siyasal kültüründe yerleşmiş yaygın kaniya göre, bürokrasi üzerinde uygulanması gereken siyasal denetimin eksikliği, bürokratik bir hükümet doğurabilecek ve böylece bürokrasi kongreyi ve başkanı pasif hale getirebilecektir. Aslında tarihsel süreç içerisinde, yasama organı olan kongrenin 1930’lu yıllara kadar başkan karşısında daha güçlü olduğu; 1933 yılında uygulanmaya başlanan ve 1938 yılında son bulan “New Deal” ekonomik programlar ile başkanın kongre karşısında güç kazandığı görülmektedir. “New Deal” sonrasında kongre, yürütmenin ve bürokrasinin kontrol edilmesinin daha faydalı olacağı görüşü doğrultusunda daha etkin bir denetim sistemi geliştirmiştir. Bu kapsamda kongre, bürokrasiyi kendine bağlı bir acente gibi görür; bürokrasinin hatalı eylem ve

işlemlerine müdahale etme hakkına sahiptir ve bürokrasinin çalışma şartlarını belirleyen yine yasamanın kendisidir. Fakat yine de kongre, bürokrasi üzerinde yoğun bir siyasal denetim yerine, oluşturduğu komite ve alt komiteler aracılığıyla yürütmenin faaliyetlerini izleme yolunu kullanmaktadır. Kongre bunları yaparken kendisini Amerikan halkına karşı sorumlu tutma gayesi içerisinde (Tataroğlu, 2006: 104-105).

ABD’de yasama organını oluşturan Temsilciler Meclisi ve Senato, yürütme üzerinde etkin bir siyasal denetim işletmekte olup bu denetimleri anayasa, içtüzük ve kanunlara dayanarak yapmaktadır. Anayasa kaynaklı denetim yetkileri içerisinde harcamaları denetleme ve harcamalara onay verme, yürütmeyi düzenleme, kanun yapma, kamu görevlilerinin atamalarını onaylama, araştırma, soruşturma ve görevden alma gibi denetim yetkileri bulunmaktadır. Temsilciler Meclisi ve Senato, yasama organı olan Kongreyi oluşturmaktadır. Kongre, içtüzükten doğan denetim yetkisini, mecliste kurulan tüm daimi komisyonların bağlı olduğu Denetim ve Yönetim Reformu Komisyonu aracılığıyla idarenin eylem ve işlemlerini izleyerek gerçekleştirmektedir. Kongrenin ayrıca Sayıştay Kanunu, Yasamanın Yeniden Düzenlenmesine İlişkin Kanun, Devlet İçi İşbirliği Kanunu, Kongre Bütçe Kanunu ve Genel Müfettişlik Kanunu gibi kanunlar aracılığıyla yapmış olduğu denetim görevleri de bulunmaktadır (Bilgin ve Şencan, 2019: 180-184).

ABD yürütme organının yasama organına karşı, anayasasının ilk üç maddesine dayanan ve kuvvetler ayrılığında kaynaklanan, sorumluluğa dayalı kısıtları bulunmaktadır (Simon ve diğerleri, 1985: 414). Bu kısıtlara bağlı olarak, göreve gelmesi ve görevde kalması yasama organının kabul etmesine bağlı olmayan başkanlık rejimlerinde bile yürütme organının, yasama organları tarafından meclis araştırması ve bütçeyi kabul etme yetkileri yoluyla denetlendiği görülmektedir (Eryılmaz, 2018: 391). Bu kapsamda ABD’de kuvvetler ayrılığına bağlı bir başkanlık sistemi uygulandığından, devlet organlarının görev sınırları çok keskin bir şekilde belirlenmiştir. Başkanın yasamaya ilişkin en önemli görevleri içerisinde, kongrelerden gelen yasa önerilerini geri çevirebilmenin yanında, bir yetki kanununa dayanmadığı için kararname sıfatı taşımayan ve adına “icrai emir” (executive order) denilen başkanlık emirlerini yayınlama bulunmaktadır (Karahöyük, 2022: 11). ABD Başkanlık sisteminde kongre ve eyalet meclisleri, bütçe üzerindeki yetkilerinden dolayı yönetimi etkili bir şekilde denetleyebilmektedir (Eryılmaz, 1993: 85). ABD’de Başkanın, Bakanları, yüksek yargı hâkimlerini, yüksek kamu görevlilerini ataması; uluslararası anlaşmaları onaylaması gibi işlemleri senatonun onayına ve bütçeyi uygulamaya başlaması da kongre tarafından bütçenin kabul edilmesine ihtiyaç duymaktadır ve bunlar yürütmenin yasama tarafından denetlendiğinin belirgin göstergeleridir (Çolak, 2017: 54-55).

ABD Senatosu, Kongrenin üst kanadı olarak yürütmeyi denetleyebilmektedir. Senato bu görevlerini çalışma komisyonları ile yerine getirmektedir. Fakat hükümetin yetkisi ile ödenek tahsis edilen ve hükümeti denetleme komisyonları olarak bilinen bu komisyonlar siyasal partilerin etkisi altındadır (Arslan, 2013: 193).

ABD’de seçimler sonucunda başkanın belli olduğu fakat hiçbir partinin tek başına çoğunluğu sağlayamadığı durumlarda yasama ile yürütme arasında sorunlar yaşanabilmektedir. Örneğin Başkanın atamak istediği üst düzey bürokratlara ya da yargıçlara Senato tarafından onay verilmemesi durumu görülebilmekte, bu atamalarda seçim çoğunluğunun %60 olması sebebiyle problemler ve gecikmeler yaşanabilmektedir. Obama’nın ABD Başkanlığı döneminde, Senato’dan %60 onay alınamaması nedeniyle, Yüksek Mahkemede boşalan bir üyelik için atama yapılamamıştır. Bu kural Trump’ın başkanlığı döneminde yaklaşık altı ay daha devam etmiş ve daha sonra atama kuralı değiştirilerek salt çoğunluk kuralı getirilmiş ve bu kişi bu yöntem kullanılarak Yüksek Mahkeme üyeliği için atanabilmiştir (Gül ve diğerleri, 2017: 108-110).

ABD’de özellikle Temsilciler Meclisi ile Başkan arasında görüş ayrılıklarının olduğu bir olayda da Başkan Trump, göreve geldikten sonra birçok kez NATO üyesi ülkeleri örgütle ilgili sorumluluklarını tam olarak yerine getirmemek ve savunma bütçesine gerekli katkıyı vermemek ile eleştirmiştir.

Trump, ABD’yi NATO’dan çekme fikrini ortaya atmasına rağmen “NATO’ya Destek Yasası” başlıklı bu tasarı Temsilciler Meclisi’nde 22’ye karşı 357 oyla kabul edilmiştir. Böylece Amerika’nın NATO’yla olan anlaşmalar çerçevesinde konum ve sorumluluklarının devam edeceği teyit edilmiş ve konuyla ilgili bütçenin kontrolünün Kongre’de olduğunun da altı çizilmiştir (Amerika’nın Sesi, 2022).

Yukarıda ele alınan örnekler ışığında ABD başkanlık sisteminde, Başkan ile Kongre arasında bir denetim mekanizmasının olduğunu ve bu mekanizma sayesinde Başkan üzerinde bir baskı ve denetim unsurunun oluştuğunu söylemek mümkündür.

5. Türkiye’de Siyasal Denetim

Cumhuriyetin ilanından itibaren Türkiye’nin siyasal ve idari hayatında, parlamenter hükümet sistemini geliştirme yönünde çeşitli adımlar atılmıştır. 1924 Anayasası’nda meclis hükümet sistemi ile parlamenter hükümet sisteminin bazı özellikleri alınarak karma bir yapı oluşturulmuştur. 1961 Anayasası yasama yetkisi, Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosundan oluşan parlamenter hükümet sistemini benimsemiştir. 1982 Anayasası, parlamenter hükümet sistemini benimsemiş ve seçimle gelen milletvekillerinden oluşan TBMM’yi kabul etmiştir. 1982 Anayasasına “6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” kapsamında yapılan 16 Nisan 2017 tarihli referandum ile Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi dâhil olmuş ve bu sistem 24 Haziran 2018 tarihinde yapılan seçimler sonucunda fiilen uygulanmaya başlanmıştır (Engin, 2022: 52), (Özkan Ürün, 2016: 41-49), (Turan, 2018: 43). Uygulanan bu sistem, yürütmenin siyasal denetiminin şeklinde ve yöntemlerinde de değişiklikler getirmiştir.

5.1. Parlamenter Hükümet Sisteminde Siyasal Denetim

Tarih boyunca denetim süreci, anayasa değişikliği kısmında ilk defa siyasal denetim ile başlamıştır. Kanun-i Esasi’nin uygulandığı 1876 yılında, mevcut ve yeni oluşturulan kanunların padişah adına denetleme görevi Heyet-i Ayan tarafından yapılmaktaydı. Siyasal denetimin, Heyet-i Ayan tarafından uygulandığı bu sistem ile kanunların din kurallarına uygun olup olmadığını denetlemekteydi. 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu’nda ve 1924 Anayasası’nda ise siyasal denetimi tam olarak karşılayan bir unsur oluşmamış ancak 1961 ve 1982 Anayasaları içerisinde siyasal denetim mekanizması uygulanmaya başlamıştır (Keskinsoy, 2011: 169). Parlamenter hükümet sisteminde siyasal denetimde parlamentonun, hükümetler ya da bakanlar aracılığıyla yürütmeyi denetlediği, denetim sürecinde asıl aktörün idari organlar değil yasama organı olduğu görülmüştür (Güven, 2007: 46).

Türkiye’nin çift meclis sistemini kabul ettiği 1961 Anayasasının yürürlükte kaldığı süre içerisinde siyasal denetim, çift meclis sistemi üzerinden yapılmıştır. Buradaki amaç ikinci meclisin özellikle kanunların yapım sürecinde bir denetim görevi üstlenmesi olmuştur. Ancak çift meclisli parlamento yapısı süresi içerisinde Millet Meclisi tarafından gönderilen kanun tasarı ve tekliflerinin Cumhuriyet Senatosu’na gönderildiği şekli ile kabul edilme oranının %86 düzeyinde olduğundan dolayı siyasal denetimin istenilen düzeyde olmadığı görülmüştür (İnce, 2020: 287).

1982 Anayasasının 16 Nisan 2017 tarihli referandum ile değişmeden önceki haline göre bakanlar, yetkisi dâhilinde yapılan tüm eylem ve işlemlerden siyasal olarak sorumlu durumdadırlar. Bu sorumluluk Meclisin siyasal denetimi aracılığıyla halka karşıdır. Meclis bu siyasal denetimi, soru, genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması ve gensoru yollarıyla yerine getirmektedir. Ayrıca, 6771 sayılı yasa ile değişmeden önceki haliyle, Anayasanın 110’uncu maddesiyle düzenlenen ve hükümetin göreve başlama sırasında hükümet programının okunması ardından yapılan güven oylaması da siyasal denetimin bir yolu olarak kabul edilmektedir. Anayasanın 98’inci maddesinde düzenlenen soru, genel görüşme ve meclis araştırması her ne kadar bir siyasal denetim mekanizması olarak görülse de aslında bu üç yöntemin birer bilgi isteme/toplama ve görüşme yöntemi olduğuna dikkat etmek gerekir. Bu kapsamda soru, Meclis üyeleri tarafından, herhangi bir konu hakkında Bakanlar Kurulu adına başbakan veya bakanlardan, sözlü veya yazılı cevaplandırılmak üzere bilgi

istenmesi; genel görüşme ise, belirli bir konunun, herhangi bir karar almadan Meclis genel kurulunda görüşülmesidir. Aynı maddede düzenlenen meclis araştırması ise belli bir konuda bilgi edinmek üzere, bu amaçla kurulacak komisyon tarafından inceleme yapılması ve sonucunda düzenlenecek raporun Meclis genel kuruluna sunulması şeklindeki bilgi edinme yöntemi olarak belirtilmiştir. Anayasanın 99'uncu maddesinde düzenlenmiş olan gensoru, yasama organı tarafından kullanılan etkili bir denetim yöntemi olup Bakanlar Kurulunun veya bir bakanın düşürülmesi amacıyla bir siyasal parti grubu veya en az yirmi milletvekili tarafından verilen bir önerge'dir. Gensoru önergesinin kabul edilmesi, üye tamsayısının salt çoğunluğunun bu önergeyi kabul etmesi ile mümkün olmaktadır. Anayasanın 100'üncü maddesi ise önemli bir siyasal denetim mekanizması olan meclis soruşturmasını düzenlemiştir. Bu maddeye göre, görevine devam eden veya görevinden ayrılmış başbakan ve bakanlar hakkında, göreviyle ilgili faaliyetler ve işlemleri dolayısıyla soruşturma açılması, Meclis üye tamsayısının en az onda birinin vereceği önergeyle mümkündür. Bu önergenin kabul edilmesi ile kurulacak on beş kişilik komisyonun düzenleyeceği rapor, Mecliste görüşülmesinin ardından yapılacak gizli oylama sonucunda üye tam sayısının salt çoğunluğunun kabul etmesiyle, ilgilinin Yüce Divan'a sevkine neden olabilecektir.

Meclis tarafından kullanılabilen ve 1982 Anayasasının 74'üncü maddesinde düzenlenen diğer iki siyasal denetim sisteminden birisi, dilekçe ve bilgi edinme hakkı kapsamında bireylerin kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri için Meclise başvurmaları ve Meclisin bunu gecikmeksizin cevaplamasıdır. Anayasanın 74'üncü maddesinde düzenlenen diğer siyasal denetim aracı ise Meclise bağlı olarak kurulan Kamu Denetçisi Kurumunun, idarenin işleyişi ile ilgili kendisine gelen şikâyetleri görüşerek ilgili kuruma yönelik görüş ve tavsiyelerde bulunarak yönetilenlerin memnuniyetinin artması yönünde çalışmalarda bulunmasıdır. Karakılçık ve Bayrak'a (2021: 354) göre idarenin, bir kamu kurumu niteliğindeki Kamu Denetçiliği tarafından denetlenmesinin yönetsel bir denetim olduğu görüşünün, öneri ve tavsiye niteliğinde tespitleri olan bu kurumun bir vesayet makamı olmaması nedeniyle çok doğru olmadığı söylenebilir. Yasal bağlayıcılığı olmamakla birlikte, hukuksal etkisi olabilecek bu denetim yollarıyla Meclis, yürütmenin daha etkin ve verimli işleyebilmesi için gerekli düzenlemeleri yapmak üzere harekete geçebilmektedir.

Parlamente hükümet sisteminin vazgeçilmez denetim yöntemi olan siyasal denetimler içerisinde, Mecliste yer alan İnsan Hakları İnceleme Komisyonu tarafından yerine getirilen incelemeler ile Sayıştay'ın düzenleyip Meclise sunmuş olduğu raporlara istinaden yapılan mali kaynaklı denetimler de yer almaktadır. Bununla beraber 6085 sayılı Sayıştay Kanunu gereğince 2010 yılında kaldırılana kadar Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından düzenlenen raporlar da Meclise sunuluyor ve bu şekilde de yürütmenin siyasal denetimi yapılmış oluyordu. Parlamento hükümet döneminde çıkarılan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Sayıştay'ın harcama öncesi denetime yönelik yetkileri elinden alınmış ve sadece harcama sonrası denetim yetkisi ile görevlendirilmiş olup (Güven, 2007: 82) bu şekilde Meclis'in Sayıştay aracılığıyla kullanmış olduğu siyasal denetim yetkisi kısıtlanmıştır.

Parlamente hükümet sisteminde Meclisin siyasal denetim uyguladığı diğer önemli bir konu da bütçedir. 1982 Anayasasının 87'nci maddesinde, bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek, Meclisin temel görevleri arasında sayılmış olup diğer kanunlardan farklı olarak bütçe için "görüşmek ve kabul etmek" ifadelerine yer verilmiştir. Böylece "bütçe" kanununun şekli bir kanun olarak bütçede görüşülmesi ve kabul edilmesi, yasama organının yürütme organı üzerinde siyasal bir denetim mekanizması işlettiğinin bir sonucudur. Meclisin bütçe faaliyeti, Plan ve Bütçe Komisyonu çalışmaları ve Genel Kurul görüşmeleri şeklinde olup Meclis bu süreçte inceleme, değiştirme veya onaylama yetkilerini kullanabilmektedir. Bütçenin kabul veya reddedilmesi, yasama organının yürütme organı üzerindeki siyasal denetiminin vücut bulmuş hâli olmaktadır. Bütçe üzerinde denetim yetkisi bulunan Meclis, aynı şekilde bütçe kanununun uygulanma sonuçlarını denetleme yetkisine de sahiptir. Anayasasının 164'üncü maddesiyle düzenlenen ve "kesin hesap" olarak adlandırılan kanun, bütçenin denetlenmesini, gelir ve giderlerin bütçe kanununda verilen izin

ve yetkilerle uyumlu olup olmadığının incelenmesini içermektedir. Parlamentonun bu şekilde, kesinleşmiş bütçe rakamlarının, bütçenin onayı sırasında verdiği ön izne uygunluğunu bir kanuna bağlaması, Meclisin bütçe üzerindeki siyasal denetiminin önemli bir aşamasıdır (Yılmaz ve Biçer, 2018: 380-382).

5.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Siyasal Denetim

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş ile birlikte 1982 Anayasası’nın:

- * 101. maddesinde yapılan değişiklikle Cumhurbaşkanının partisi ile ilişkisinin yeniden başlaması,
- * 75. maddesinde yapılan değişiklikle milletvekili sayısının 600’e çıkartılması,
- * 76. maddesinde yapılan değişiklikle seçilme yaşının on sekize indirilmesi,
- * 77. maddesinde yapılan değişiklikle Cumhurbaşkanlığı ve milletvekili seçimlerinin aynı dönemde ve beş yılda bir yapılması,
- * 88. maddesinde yapılan değişiklikle kanun teklif etme yetkisinin TBMM’ye bırakılması,
- * 105. maddesinde yapılan değişiklikle TBMM’nin Cumhurbaşkanını yüce divana gönderme sınırlarının genişletilmesi,
- * 116. maddesinde yapılan değişiklikle Cumhurbaşkanına ve Meclise seçimleri yenileme yetkisi verilmesi, gibi birçok değişiklik yapılmıştır.

Genel olarak parlamenter hükümet sisteminde Meclisin kullanabileceği sözlü soru, yazılı soru, genel görüşme, Meclis araştırması, Meclis soruşturması ve gensoru şeklinde kullanabileceği siyasal denetim yetkisi, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle beraber *yazılı soru, genel görüşme, Meclis araştırması ve Meclis soruşturması* yöntemlerine indirgenmiştir. Ayrıca Meclisin bilgi edinme ve denetim yolları Anayasada 98’inci maddede birleştirilerek ilgili diğer maddeler kaldırılmıştır. Gerek yürütmenin tek elde toplanması, gerekse de Meclise karşı sorumlu olan yürütme organlarının değişmesi nedeniyle siyasal denetim yöntemlerinde değişiklikler yapılmış; meclis soruşturması ve yazılı soru yöntemlerinin yöneltileceği kişiler içerisine Cumhurbaşkanı yardımcılarını dâhil edilmiştir. Yazılı soru yönteminin sözlü soru yönteminden çok daha fazla kullanılması ve Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde başkanın yasama faaliyetlerine katılımının sınırlı olması nedeniyle sözlü sorunun kaldırılması uygun görülmüştür. Aynı zamanda, parlamenter hükümet sisteminde siyasal açıdan yürütmenin sorumlu kanadı olan Bakanlar Kurulunu veya bir bakanı siyasal sorumluluk altına sokan gensoru uygulaması, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yürütmenin sorumluluğunun tamamen Cumhurbaşkanında olması ve Cumhurbaşkanını da Meclisin değil halkın seçmesi gibi nedenlerle kaldırılmıştır. Meclis hükümeti sistemine geçildiği 1920 yılından itibaren verilen toplam dört yüz doksan dört (494) gensoru uygulamasından sadece altı tanesinin kabul edildiği gerçeği dikkate alındığında, işlevsel olarak amacına ulaşamayan gensoru uygulamasının sistem değişikliğine bağlı olarak kaldırılmasının yerinde olduğu söylenebilir (Ateş ve Yavuz: 2017: 556-559). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yürütme organının yasama organı tarafından belirlenmemesi, güçler ayrılığı ilkesinin uygulanmasını ve yasamanın yürütmeyi denetleyebilmesini sağlayabilecek ve yürütme üzerinde siyasi sonuçlar doğurabilecektir (Akçay, 2017: 53).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yasamanın yürütmeyi denetlemesi ilkelerini incelerken ikili bir ayırımla ele almak gereklidir. İlk olarak yürütmenin başı olarak Cumhurbaşkanının siyasal denetimine, daha sonra da Cumhurbaşkanı yardımcılarını ile bakanların siyasal denetimine yönelik düzenlemeler dikkate alınmalıdır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanının Anayasal hükümlere dayanarak çıkardığı kararnamelere karşı iptal davası açma yetkisi, Mecliste en fazla üyeye sahip iki siyasi parti grubuna ve Meclis üye tamsayısının en az beşte birinin yapacağı itirazla olabilmektedir (1982 Anayasası, 2023). Sonucunda yargısal bir denetim yapılmasına rağmen,

Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin iptali sürecini başlatanlar, meclisin içerisinde yasama görevini yürüten üyelerden olduğundan bu işleyiş, siyasal başlayıp yargısal sonuçlanan bir denetim mekanizması gibidir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanının yasama organı tarafından denetimi, ister görevi ile ilgili olsun ister görev dışı bir fiilden kaynaklanmış olsun, Cumhurbaşkanının suçlu bulunarak Yüce Divan'a sevkine kadar gidebilmektedir. Cumhurbaşkanı hükümet sisteminin 1982 Anayasası'nın 105'inci maddesine getirdiği düzenleme ile Cumhurbaşkanının hem siyasal hem kişisel denetimi sağlanmaktadır. Söz konusu madde ile Cumhurbaşkanının "bir suç" işlediği iddiasıyla TBMM üye tamsayısının salt çoğunluğu tarafından önerge verilerek en geç bir ay içerisinde görüşülüp yine üye tamsayısının en az beşte üçü tarafından kabul edilmesi düzenlenmiştir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Cumhurbaşkanı yardımcıları ile bakanların siyasal denetimi 1982 Anayasası'nın 98'inci maddesinde düzenlenmiş olup bu denetimin meclis soruşturması ve yazılı soru olmak üzere iki yolu bulunmaktadır. Söz konusu madde, Meclisin bilgi edinme ve denetim yolu olarak Meclis araştırması, genel görüşme, Meclis soruşturması ve yazılı soru yöntemlerini kullandığını; bunlardan Meclis araştırması ve genel görüşmenin Meclisin bilgi edinme yolları olduğunu; Meclis soruşturması ve yazılı sorunun ise siyasal denetim yolları olduğunu belirtmiştir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yasamanın yürütme üzerindeki denetiminin önemli bir aşaması, parlamenter hükümet sisteminde olduğu gibi, bütçe yapım aşamasıdır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Anayasanın 161'inci maddesinde düzenlenen bütçe, yürütmenin tek yetkilisi ve sorumlusu durumundaki Cumhurbaşkanı tarafından Meclise sunulmaktadır. Bütçenin kabulünün Meclisin yetkisinde olması ve bütçedeki ödeneklerin Cumhurbaşkanı Kararnamesi ile harcanacak tutarın üzerine çıkarılamaması, yürütmenin anayasal hükümler çerçevesinde siyasal açıdan denetlendiğinin göstergeleridir. Fakat aynı maddede belirtilen, bütçe kanunun süresi içerisinde yürürlüğe konulamaması durumunda geçici bütçenin kanunlaşacağı, bu kanunun çıkarılamaması durumunda da yeni bütçe kanununun kabulüne kadar bir önceki yılın bütçesinin yeniden değerlendirilerek artırılarak uygulanacağı hükmünün, Meclisin yürütme üzerindeki siyasal denetimini zayıflattığı söylenebilir.

6. Parlamenter Hükümet Sistemi İle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Siyasal Denetim Açısından Karşılaştırılması

Dünyada kabul gören temel yönetim sistemlerinden olan parlamenter hükümet sistemi ile Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi adı verilen başkanlık sistemi arasında, birçok yönden farklılıklar olduğu gibi siyasal denetim açısından da farklılıklar bulunmaktadır (Yılmaz ve Biçer, 2018: 367-368).

Parlamenter hükümet sisteminde Meclisin kendisi, asli işlevi olan yasa yapma görevini kullanırken daha çok hükümetin sunduğu tasarıları görüşme yoluna gitmektedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde ise Cumhurbaşkanının yürütme açısından tek sorumlu ve yetkili olması ve yasa tasarısı/teklifi sunma yetkisinin bulunmaması; yasa yapma işlevinin doğrudan Meclis tarafından kullanılması söz konusudur (Ateş ve Yavuz, 2017: 556). Bu durum Meclisin çıkaracağı yasalarla, yürütme üzerinde "önleyici siyasal denetim" uygulaması olarak görülebilir.

Parlamenter sistemde çok kullanılmasına rağmen, cevaplanmaması ve cevaplanmadığı için bir yaptırımının olmaması veya hükümetçe yazılı soruya çevrilerek cevaplanması gibi nedenlerle etkin olarak kullanılmayan sözlü soru, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde siyasal denetim araçları içerisinde yer almamaktadır. Aynı şekilde, kabul edilmesi durumunda Bakanlar Kurulunun veya bir bakanın görevden düşürülmesi sonucunu doğuracak olan fakat Meclis çoğunluğunun hükümet partilerinde olması nedeniyle, sadece bir baskı aracı olarak kullanılan gensoru yönteminin, hükümetin

meclis dışında kurulmuş olması ilkesi de dikkate alınarak, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yer almadığı görülmektedir (Ateş ve Yavuz, 2017: 556-558).

Parlamenter hükümet sisteminde yürütmenin sorumlu kanadını oluşturan Bakanlar Kurulu, düzenleyici birer idari işlem olan Kanun Hükmünde Kararname ve Bakanlar Kurulu Kararı çıkarma yetkilerine sahiptir. Kanun hükmünde kararnameler, sadece Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılabilmekte olup olağan üstü hâl kanun hükmünde kararnameleri hariç, Bakanlar Kurulunun bu yetkiyi kullanabilmesi ise Meclisin kabul edeceği bir yetki kanunuyla mümkün olmaktadır. Bununla birlikte parlamenter hükümet sisteminde Bakanlar Kurulunun sıklıkla kullandığı bir diğer idari işlem de bakanlar kurulu kararlarıdır. Tıpkı kanun hükmünde kararnamelerde olduğu gibi Meclisin yasa ile yetki verdiği hallerde kullanılabilen bakanlar kurulu kararı da, Meclisin siyasal denetimine tabi bir idari işlemdir (Aktalay, 2014: 76). Her ne kadar Tan (1995. 352-353), Meclisin, özellikle kanun hükmünde kararnameleri Anayasada belirtildiği şekilde öncelik ve ivedilikle görüşme zorunluluğunu dikkate almadığını ve bu idari işlem üzerindeki sorumluluğunu yerine getirmediğini belirtse de, bu durum bu işlemler üzerindeki siyasal denetimin varlığı gerçeğini değiştirmemektedir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle beraber Cumhurbaşkanının yürütmenin tek yetkilisi konumuna gelmesi ve Meclis tarafından Bakanlar Kuruluna verilen kanun hükmünde kararname ve bakanlar kurulu kararı çıkarma yetkilerinin de elinden alınmasını gerekli kılmıştır. Parlamenter hükümet sisteminde de Anayasada kendisine yer bulan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, kanun hükmünde kararnamenin ve bakanlar kurulu kararlarının yerini almıştır. Parlamenter hükümet sisteminde Anayasanın 107’nci maddesiyle düzenlenen Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi sadece Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği’nin kuruluş, teşkilat ve çalışma esasları ile personel atama işlemleri konularında düzenlenebilmekte iken Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde daha kapsamlı bir idari işlem niteliğini almıştır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Anayasanın 104’üncü maddesinde düzenlenen Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Cumhurbaşkanının yürütme yetkisine ilişkin konularda kullanacağı bir düzenleyici işlem niteliğindedir. Bu kararnameler, kanunla düzenlenmesi öngörülen konular ve kanunun açıkça düzenlediği konular hakkında çıkarılamaması, kanunla çelişmesi halinde kanun hükmünün uygulanması ve Meclisin aynı konu hakkında kanun çıkarması durumunda kararnamenin hükümsüz kalması (Çolak, 2017: 56-57) gibi anayasal hükümler dolayısıyla, Meclisin siyasal denetimine tabidir.

Parlamenter hükümet sisteminde, Bakanlar Kurulu ile birlikte yürütmenin diğer bir kanadını oluşturan Cumhurbaşkanı, tek başına yaptığı bazı işlemler dışında, hiçbir işlemin sorumluluğuna katlanmamakta ve bu iş ve işlemlerde sorumluluk Bakanlar Kurulu’na ait olmaktadır. Cumhurbaşkanı hükümet sisteminde ise yürütmeden tek başına sorumlu olan Cumhurbaşkanı, iş ve işlemlerinde yargısal denetime tabi olduğu kadar siyasal bir denetimin de muhatabı konumuna gelmiştir (Erdem, 2016. 15).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yasamanın yürütme üzerindeki denetiminin önemli bir aşaması, parlamenter hükümet sisteminde olduğu gibi, bütçe yapım aşamasıdır. Hatta Yavuz’a göre (2017: 4) başkanlık sistemlerinde bütçe, yasamanın başkana karşı kullanabileceği en etkili silahtır. Bütçe vasıtasıyla yürütme organı üzerinde Meclisin uyguladığı siyasal denetim açısından, parlamenter hükümet sistemi ile Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi arasında çok önemli farklar bulunmamakla birlikte, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Meclise karşı bütçenin uygulanmasından sorumlu organ Cumhurbaşkanının yetkili olduğu yürütme organıdır. Diğer bir deyişle, Meclisin yürütme organı üzerinde bütçenin uygulanması dolayısıyla uyguladığı siyasal denetimde muhatap, parlamenter hükümet sisteminde bakanlar kurulu ve başbakan iken, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde cumhurbaşkanıdır. Her iki sistemde de bütçe kanunu Meclisin onayıyla yürürlüğe girmekte fakat Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bütçe kanununun gecikmesi durumunda yeni bütçe kanununun kabulüne kadar bir önceki yılın bütçesinin yeniden değerlendirilme oranında artırılarak uygulanması yer almaktadır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde

Anayasanın 161'inci maddesinde düzenlenen bütçe, yürütmenin tek yetkilisi ve sorumlusu durumundaki Cumhurbaşkanı tarafından Meclise sunulmaktadır. Bütçenin kabulünün Meclisin yetkisinde olması ve bütçedeki ödeneklerin Cumhurbaşkanı Kararnamesi ile harcanacak tutarın üzerine çıkarılmaması, yürütmenin bütçe yetkisinin anayasal hükümler çerçevesinde siyasal açıdan denetlendiğinin göstergeleridir.

7. Sonuç

Türkiye, 1961 Anayasasıyla uygulamaya başladığı parlamenter sistemi, 2017 yılında fiili olarak değiştirmiştir. Türk tipi başkanlık sistemi olarak adlandırılan ve parlamenter sistemin yarattığı hantallığı ve siyasal krizleri gidereceği vaadiyle hayata geçirilen Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, olumlu ve olumsuz birçok özellik barındırmaktadır. Her şeyden önce Türkiye’de uygulanan hem parlamenter sistemde, hem de başkanlık sisteminde yasama organı yürütme organı karşısında güçsüz bırakılmıştır. Türkiye parlamentosu, ne İngiltere’nin parlamenter sistemindeki meclisin, ne de ABD’nin başkanlık sistemindeki meclisin sahip olduğu yetki ve güce sahip olabilmıştır. Yürütme organı karşısında yasama organının zayıf bırakılması, öteden beri gelen demokratikleşme sorununun devamına neden olması muhtemeldir (Al, 2020: 34). Parlamenter sistem bir nevi “günah keçisi” olarak görülmüş ve yürütmenin hızlı ve çabuk işlemesinden ziyade verimli ve şeffaf işlemesi gerektiği göz ardı edilerek bir tür başkanlık sistemi olan Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş yapılmıştır.

Siyasal denetime dar bir açıdan bakıldığında, siyasal denetimin başrol oyuncusu olarak meclis organlarını görmek ve meclisin iktidar dışındaki diğer muhalefet üyelerinin yaptığı denetimlerin siyasal amaçla yapıldığını bilmek, siyasal denetim açısından en doğru yaklaşımdır. Şöyle ki meclis üyeleri tarafından kullanılan meclis araştırması, meclis soruşturması gibi denetim yolları, çoğunlukla hükümetteki siyasal otoritenin daha demokratik ve etkin çalışmasını sağlama amacını taşıyan ve muhalefet etme görevine bağlı olarak kullanılan denetim yollarıdır. Bu nedenle yürütme organı birimlerinin yönetim kademeleri üzerinde yapacağı denetimlerin siyasal amaç gütmeleri etik ve tarafsız olma kurallarına uygun olmayacağından, yapılan bu denetimlerin siyasal denetimden çok idari denetim olarak görülmesi daha doğru olacaktır.

Yönetim sistemindeki değişimin, devletin erklerinin uygulanması ve bunların denetlenmesi konusunda değişiklikler getirmesi kaçınılmazdır. Türkiye’de siyasal denetim açısından bakıldığında, parlamenter hükümet sisteminde uygulanan denetim yöntemlerinin Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine uyarlandığı görülmektedir. Parlamenter sistemde çokça uygulanan fakat etkinliği konusunda şüpheler barındıran sözlü soru ve gensoru gibi denetim yöntemleri, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde uygulanabilirlikleri kalmadığından kaldırılmıştır. Cumhurbaşkanının tek başına yürütmenin her türlü eylem ve işleminden sorumlu tutulması kuralı, Cumhurbaşkanının her türlü siyasal ve yargısal denetime tabi olabilmesi kuralını beraberinde getirmiştir. Fakat Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde parlamenter sistemin aksine Cumhurbaşkanının sadece devleti temsil etmediği; bunun yanında kendisinin siyasi bir kimliğinin de bulunduğu unutulmamalıdır. Bu nedenle Anayasanın 98'inci maddesinde yer alan meclis soruşturması ve yazılı soru yöntemlerinin, sadece Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlar hakkında değil, aynı zamanda Cumhurbaşkanı için de işletilmesi önerilmektedir.

Yürütmenin siyasal denetiminde önemli bir ölçüt tarafsızlığın sağlanabilmesidir. Parlamenter hükümet sisteminde yasama organını oluşturan üyelerin çoğunluğunun iktidar kanadına mensup olması, yürütme organı üzerinde uygulanmak istenen siyasal denetimin önünde engel olabilecektir. Her ne kadar halk tarafından seçilmiş Cumhurbaşkanının siyasal denetiminde salt çoğunluk ve beşte üç gibi kıstaslar belirlense de, Meclisteki çoğunluğu elinde bulunduran siyasi partiler tarafından desteklenen Cumhurbaşkanı hakkında soruşturma açılması uygulamada pek mümkün görünmemektedir.

Aynı şekilde Meclis araştırması kapsamında komisyon kurulması teklifi, verilen araştırma önergelerinin Mecliste çoğunluğa sahip olan ve Cumhurbaşkanının mensubu veya tarafı olduğu siyasi partiler tarafından reddedilmesi durumunda Meclis araştırması başlamadan bitmiş olacaktır. Yürütme üzerindeki siyasal denetimi zayıflatan bu durumu düzeltmek adına, verilen önergelerin reddedilme şartlarının daha ağırlaştırılması veya kabul edilme şartlarının daha yumuşatılması yoluna gidilebilir.

Siyasal denetimi güçlendirmek adına, Cumhurbaşkanının ve Cumhurbaşkanı yardımcılarının, her yılın ilk üç ayı içerisinde, bir önceki yıla ait işlem ve raporları Meclise sunması konusunda gerekli yasal düzenlemeler yapılabilir. Böylece yürütmenin üst kademesi üzerinde yasama organının kontrol mekanizmasının çalıştığı söylenebilir. Aynı şekilde Bakanların da, Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olmalarına rağmen geçmiş yıllara ait idari karar ve işlemlerinin, gerekçelerini içeren bir raporla Meclise sunmaları ve bu raporların, Mecliste bulunan tüm partilerin eşit olarak temsil edildikleri bir komisyon tarafından değerlendiril yönünde mevzuat düzenlemesi yapılması, yürütme organı tarafından yapılanların yasama organı tarafından bilinip kontrol edilmesi açısından önem arz etmektedir.

Benzer şekilde Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi gibi başkanlık sistemlerinde de, başkanın bağlı olduğu veya başkanı destekleyen siyasi kanadın, yürütmenin eylemlerindeki doğru/yanlış ve legal/illegal ayrımlarını tarafsızca yapabilmesi, uygulanması zor fakat olması gereken bir gerçekliktir. ABD başkanlık sisteminde nasıl ki kongrenin üst kanadının, ödenekleri yürütme organı tarafından düzenlenen komisyonlar vasıtasıyla yürütmeyi denetleyebilmesi siyasi etkiye maruz kalıyorsa, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde de Cumhurbaşkanının partili bir Cumhurbaşkanı olduğu ve siyasal kimliğinden sıyrıl(a)madığı düşünüldüğünde Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak oluşturulan politika kurullarının da, siyasal partilerin etkisi altında kalması kaçınılmazdır. Politika kurulları üzerindeki bu siyasi etkilerin zayıflatılması ve hatta ortadan kaldırılması, yürütmenin daha tarafsız ve etkin çalışmasına ve siyasal denetim mekanizmasının daha etkin ve verimli yürütülmesine de önayak olabilecektir.

Parlamenter hükümet sistemi ile Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi arasındaki önemli bir uygulama farklılığı da bütçe açısından getirilmiştir. Parlamenter hükümet sisteminde olmayıp da Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yer bulan bütçe uygulamasında, Bütçe Kanununun süresi içerisinde yürürlüğe konulamaması durumunda geçici bütçenin kanunlaşacağı, bu kanunun da çıkarılamaması durumunda ise yeni bütçe kanununun kabulüne kadar bir önceki yılın bütçesinin yeniden değerlendirilme oranında artırılarak uygulanacağı hükümlerinin, Meclisin yürütme üzerindeki siyasal denetimini zayıflattığı söylenebilir. Yürütmeye, yasamanın onayından geçmemiş bir bütçeyi uygulama yetkisi veren bu maddenin yeniden düzenlenmesi, yürütme lehine olan güç dengesizliğini giderebilecektir.

Yazar Katkı Oranı (Authorship Contributions): Yazarlar çalışmaya eşit oranda katkı sağlamıştır.

Kaynakça

5018 sayılı kanun (2022, 5 Ağustos). Erişim adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5018&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>.

Ajao, O. S., Jayeoba, O. O. & Ajibade A. T. (2016). Evolution and development of auditing. *Unique Journal of Business Management Research*, 3(1), 32-40.

Akcagündüz, E. (2020). Türkiye’de kamu yönetiminin denetim yöntemlerinin etkinliği ve kamuoyu denetimi üzerine nitel bir inceleme. *Ekev Akademi Dergisi*, 84, 211-228.

Akçay, E. (2017). Cumhurbaşkanlığı sisteminde siyasal denetim: İdarenin TBMM tarafından denetlenmesi. *Ombudsman Akademik Dergisi*, 3(5), 37-68.

- Akpınar, E. (2006). *Kamu yönetiminde denetim olgusu ve Türkiye’de kamu yönetiminin denetlenmesi*, [Yayınlanmamış yüksek lisan tezi]. Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.
- Aktalay, A. (2014). Bakanlar kurulunun düzenleyici işlemleri ve karar alma usulü. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 5(2), 69-98.
- Al, H. (2020). Başkanlık sistemi üzerine: Cumhurbaşkanlığı sisteminin zayıf halkası parlamento. *Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi*, 22(1), 14-44.
- Arslan, R. (2013). *Demokratik yönetim sistemleri*. Bursa: Dora Yayıncılık.
- Ateş, H. ve Yavuz, Ö. (2017). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde denetimin geleceği. Y. Demirhan, S. A. Yılmaz ve A. V. Koçal (Ed.), *Uluslararası Ekonomi, Siyaset ve Yönetim Sempozyumu Bildiriler Kitabı* içinde (545-572). Bursa: Ekin Yayıncılık.
- Aybay, R. (2006, Mayıs). *Control of Public Administration*. III Encuentro in International “Justica y Derecho 2006” Palacio de las Convenciones, Cuba.
- Ban, C. (2014). Drawing the line between political control and politicization: An analysis of public administration theory. *In Paper Presented at the Annual Meeting of NISPAcee*, 1, 1-13.
- Bilgiç, N. (2024). *Türkiye’de parlamenter sistem ve Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin parlamento etkinliği açısından karşılaştırılması*. [Yayınlanmamış yüksek lisan tezi]. Tarsus Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Mersin.
- Bilgin, M. ve Şencan, H. (2019). Kongrenin denetim araçları. S. Gökçimen (Ed.), *ABD Kongresinde yasama, denetim ve bütçe süreçleri* içinde, (177-209). Ankara: TBMM Basımevi.
- Boyalı, H., & Gümüş, K. (2022). Bürokrasi ve siyaset ilişkisinin parlamenter sistem ile cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi özelinde analizi. *Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* 55, 232-247. doi: 10.53568/yyusbed.1111869
- Bozkurt, P. (2013). Denetim kavramı ve denetim anlayışındaki gelişmeler. *Denetim Dergisi*, 12, 56-62.
- Çolak, Ç. (2017). Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Yetkisinin Amerikan Sistemi Üzerinden Karşılaştırmalı Analizi. *Strategic Public Management Journal*, 3, 51-65.
- Çüçen, A. K. (2003), İnsan Hakları Düşüncesinin Gelişimi. (2024, 2 Mayıs). *Uludağ Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Felsefe Dergisi*. Erişim adresi: <https://acikerisim.uludag.edu.tr/server/api/core/bitstreams/b294c750-c9a9-4fef-966d-687ab234d6b7/content>.
- Doğan, K. C. (2015). Yönetimin bir fonksiyonu olarak denetim ve kamu yönetimindeki yeri. *Ombudsman Akademik Dergisi*, 2(3), 107-141.
- Engin, S. (2022). *Üniversite ombudsmanlık sistemi ve Türkiye’de uygulanabilirliği: bir model önerisi*. Ankara: Orion Kitabevi.
- Erdem, A. Y. (2016). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde devlet denetleme kurulu. *Uludağ Üniversitesi İİBF Dergisi*, 35(2), 1-24.
- Erdem, K. (2019). Anayasal organlar ve kuvvetler ayrılığı. S. Gökçimen (Ed.), *ABD Kongresinde yasama, denetim ve bütçe süreçleri* içinde, (1-13), Ankara: TBMM Basımevi.
- Erdoğan, S. (2022). Türkiye’de hükümet sistemi tartışmaları ve rasyonelleştirilmiş parlamenter sistem. *Anadolu Akademi Sosyal Bilimler Dergisi*, 4(2), 341-365.
- Ertekin, Y. (2004). Çağdaş yönetim ve denetim. *Journal of Social Sciences*, 1(1), 55-67.

- Eryılmaz, B. (1993). Kamu bürokrasisinin denetlenmesinde yeni gelişmeler. *Amme İdaresi Dergisi*, 26(4), 81-106.
- Eryılmaz, B. (2018). *Kamu yönetimi*. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Gül, H., Kamalak, İ., ve Sallan Gül, S. (2017). Amerikan başkanlık ve Fransız yarı başkanlık sistemleri ışığında Türkiye’nin yeni cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi. *Strategic Public Management Journal*, 3, 101-120.
- Güner, H. (2014). Türkiye’de kamu yönetimi ve kamu yönetiminin denetimi. *Denetişim Dergisi*, 14, 65-72.
- Güven, M. T. (2007). *Türkiye’de kamu yönetiminin denetiminde paradigma değişimi*, [Yayınlanmamış yüksek lisan tezi], TODAİE, Ankara.
- İnce, İ. (2020). Kanunların anayasaya uygunluğunun siyasal denetiminde çift meclis sistemi örneği olarak 1961 anayasası dönemi. *International Marmara Social Sciences Congress (Imascon 2020 – Autumn) Proceedings Book* (pp. 282-287). Kocaeli: Kocaeli Üniversitesi Rektörlüğü.
- Kama, S. (2016). Parlamenter hükümet sistemi olarak “Westminster modeli” Britanya örneği üzerine bir deneme. *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 22(2), 161-201.
- Karahöyük, M. (2022). Devlet Sistemlerinde parlamentonun etkinliği ve demokratikleşmeye ilişkin karşılaştırmalı bir değerlendirme, Erişim adresi: <https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/>.
- Karakılçık, Y. ve Bayrak, B. (2021). Demokratikleşme yolunda vesayet denetimi: devlet denetleme kurulu – kamu denetçiliği kurumu karşılaştırması. *İnönü Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, 10(2), s. 340-357.
- Keskinsoy, Ö. (2011). Anayasa değişikliklerine dâir kanunların yargısal denetimine eleştirel bir bakış. *Liberal Düşünce Dergisi* 63, 169-177.
- Metin, A. ve Ünal, S. (2023). Classifying forms of government on a global scale. *Asian Journal of Comparative Politics*, 8(2). 487-515.
- Önen, S. M. (2019). Denetim. Y. Mamur ve E. Alacadağlı Işıkcı (Ed.), *Kamu yönetimi ansiklopedisi* içinde, (155-163), Ankara: Astana Yayıncılık.
- Özer, M. A. ve Önen, S. M. (2019). *200 Soruda yönetim – kamu yönetimi*. Ankara: Gazi Kitapevi.
- Özer, M. A. ve Önen, S. M. (2020). *Yönetim*. Ankara: Gazi Kitapevi.
- Özkan Ürün, Ö. (2016). *Parlamenter hükümet sisteminde denetimin etkinleştirilmesi: Soru, genel görüşme, meclis araştırması*. [Yayınlanmamış doktora tezi], Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kırıkkale.
- Parlak, B. (2014). Avrupa Birliği perspektifinden merkezi yönetim – Yerel yönetim ilişkileri. *Tesam Akademi Dergisi*, 1(1), 7-40.
- Simon, H. A., Smithburg, D. W. & Thompson V. A. (1985). *Kamu yönetimi*. (C. Mihçioğlu, Çev.). Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları (Orijinal eserin yayın tarihi 1985).
- Şenşekerci, E. (2005). Avrupa’da ışıklar yüzyılı ve siyasetin özerkleşmesi. *Uludağ Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi Felsefe Dergisi*, 4, 9-26.
- Tan, T. (1995). Türk hukukunda kanun hükmünde kararname uygulaması ve sorunlar. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi*, 50(1), 335-353.

- Tataroğlu, M. (2006). parlamenter ve başkanlık sistemlerinde siyasal iktidar ve bürokrasi ilişkileri ve Türkiye açısından bir değerlendirme. *Celal Bayar Üniversitesi Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 13(1), 97-119.
- Tataroğlu, M. (2017). *Bilgi çağında kamu yönetiminin denetimi*. Kitapana Yayınevi, İzmir.
- Temsilciler meclisi Nato'dan çıkmayı yasaklayan tasarı. (2022, 16 Nisan). Erişim adresi: <https://www.amerikaninsesi.com/a/temsilciler-meclisi-nato-dan-cikmayi-yasaklayan-tasari-gecirdi/4755945.html>.
- Tortop, N. (1974). Yönetimin denetlenmesi ve denetleme biçimleri. *Amme İdaresi Dergisi*, 7(1), 27-50.
- Turan, M. (2018). Türkiye'nin yeni yönetim düzeni: Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi. *Social Sciences Research Journal*, 7(3), 42-91.
- Yavuz, B. (2022, 10 Kasım). Hükümet sistemi seçeneklerinde denge ve denetleme mekanizmaları, Erişim adresi: https://www.dengedenetleme.org/dosyalar/file/hu_ku_met_sistemi_sec_eneklerinde_denge_ve_denetlkeme_mekanizmalar-_v5.pdf.
- Yıldız, H. (2013). Türkiye'de parlamentarizm uygulamaları. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 4(1), 183-216.
- Yılmaz, H. (2019). Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin kuvvetler ayrılığı ilkesine göre değerlendirilmesi. A. Yatkın, A. Çekiç Akyol, M. Akyol, ve Ö. Kılınç (Ed.), *I. Uluslararası Yönetim Bilimleri Kongresi Bildiri Kitabı* içinde, (297-307). Erişim adresi: https://www.researchgate.net/profile/Dilar-Diken-Yuecel/publication/352510100_Bildiri_kitabi/links/60cc8add299bf1cd71da2ea0/Bildiri-kitabi.pdf
- Yılmaz, H. ve Biçer, M. (2018). Başkanlık ve parlamenter hükümet sistemlerinde bütçe sürecinde hesap verebilirlik: anayasa değişikliği ile Türkiye'de öngörülen yeni yanı. İçinde Y. Demirkaya (Ed.), *Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi: Kamu Yönetiminde Denetim* içinde, (365-412), İstanbul: Hiper Yayınları.