



KARŞILAŞTIRMALI HÜKÜMET SİSTEMLERİ BAŞKANLIK SİSTEMİ

ABD, Arjantin, Azerbaycan, Brezilya ve Nijerya Örnekleri



ARAŞTIRMA HİZMETLERİ BAŞKANLIĞI

[illegible]



TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ
ARAŞTIRMA HİZMETLERİ BAŞKANLIĞI

KARŞILAŞTIRMALI HÜKÜMET SİSTEMLERİ
**BAŞKANLIK
SİSTEMİ**

ABD, Arjantin, Azerbaycan,
Brezilya ve Nijerya
Örnekleri



EGEMENLİK KAYITSIZ ŞARTSIZ MİLLETİNDİR

TBMM ARAşTIRMA HİZMETLERİ BAşKANLIğI YAYINLARI

**Karşılaştırılmalı Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi
(ABD, Arjantin, Azerbaycan, Brezilya ve Nijerya Örnekleri)**

Yayın No: 7

© TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı

Yayın Yönetmeni

Emrah Hurma

Editör

Semra Gökçimen

Bölüm Yazarları

Halit Tunçkaşık

Konur Alp Koçak

Mehmet Solak

Meltem Doğan

Murat Bilgin

ISBN:

978-975-8805-51-8

978-975-8805-52-5 (e-kitap)

Kapak Tasarımı

Demet Çınar

Grafik Tasarım

Zeynep Ayşe Tarhan

Araştırma Hizmetleri Başkanlığı

Türkiye Büyük Millet Meclisi

Bakanlıklar -ANKARA 06543

Telefon: +90 312 420 68 38

Faks: +90 312 420 78 00

e-posta: iletisim.armer@tbmm.gov.tr

TBMM Basımevi –ANKARA

Gözden Geçirilmiş 2. Baskı / şubat 2017

Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı Araştırma Hizmetlerinin Yürütölmesine İlişkin Yönetmeliğe göre; Araştırma ürünlerinde yer alan bilgiler kaynak gösterilerek kullanılabilir. Araştırma ürünleri, TBMM Başkanlığının görüşlerini yansıtmaz.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	xi
SUNUŞ.....	xiii

BAŞKANLIK SİSTEMİ: TEORİ, PRATİK VE TARTIŞMALAR

1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE.....	1
2. BAŞKANLIK SİSTEMİNİN AVANTAJ VE DEZAVANTAJLARI.....	6
2.1. Avantajları.....	6
2.2. Dezavantajları.....	7
3. TARİHİ VE SİYASİ ARKA PLAN.....	9
4. DÜNYADA BAŞKANLIK SİSTEMİ	11
5. SONUÇ.....	15
KAYNAKÇA	16

ABD BAŞKANLIK SİSTEMİ: “AYRI” AMA “BİRLİKTE” ÇALIŞAN ORGANLAR

1. GİRİŞ.....	21
2. ABD HAKKINDA GENEL BİLGİ	24
3. ABD ANAYASASI’NIN TARİHİ VE SİYASİ ARKA PLANI.....	25
3.1. İngiliz Monarşisine Karşı Mücadele: Amerikan Bağımsızlık Savaşı.....	26
3.2. Koloniler’den Konfederasyona: Güçler Birliği.....	28
3.3. Federal Kurucu Meclis ve Anayasanın Kabulü	30
4. ANAYASAL ORGANLAR.....	34
4.1. Yasama Organı: Kongre.....	34
4.1.1. Temsilciler Meclisi.....	35
4.1.2. Senato.....	39
4.1.3. Kongrenin Görev ve Yetkileri.....	41
4.2. Yürütme Organı: Başkan.....	47
4.2.1. Başkanın Seçimi.....	47

4.2.2. Başkanın Yetkileri.....	49
4.3. Yargı Organı	53
4.3.1. Genel Olarak.....	53
4.3.2. Yüce Mahkeme.....	55
5. ANAYASAL ORGANLAR ARASI İLİŞKİLER.....	57
6. SİYASAL SİSTEM HAKKINDAKİ TARTIŞMALAR	64
6.1. Dış Politika Alanında Başkanın Üstünlüğü.....	65
6.2. Kongrenin Bütçe Gücü ve Başkanın Sınırı.....	70
7. SONUÇ	73
KAYNAKÇA	77

SİYASİ İSTİKRAR İLE DEMOKRATİK KURUMSALLAŞMA ARASINDA DENGE ARAYIŞI: ARJANTİN BAŞKANLIK SİSTEMİ

1. GİRİŞ.....	85
2. ARJANTİN HAKKINDA GENEL BİLGİ	86
3. ARJANTİN'İN YAKIN SİYASİ TARİHİ.....	87
4. ANAYASAL ORGANLAR.....	90
4.1. Yasama Organı: Kongre.....	90
4.1.1. Temsilciler Meclisi.....	91
4.1.2. Senato.....	92
4.1.3. Kongrenin Yetkileri	93
4.1.4. Kanun Yapım Süreci	94
4.2. Yürütme Organı.....	96
4.2.1. Başkan.....	96
4.2.2. Başkanın Yetkileri.....	98
4.2.3. Başkanın Sorumluluğu ve Görevden Alınması.....	99
4.2.4. Başbakan ve Bakanlar Kurulu.....	100
4.3. Yargı Organı	101
4.3.1. Yargıyla İlgili Genel İlkeler.....	101
4.3.2. Yüksek Mahkeme	101

5. ANAYASAL ORGANLAR ARASI İLİŞKİLER	103
5.1. Kongrenin Yetkileri, Gücü ve Diğer Organlarla İlişkileri	103
5.1.1. Kongre-Eyalet Valileri-Başkan İlişkisi	106
5.1.2. Siyasi Partiler ve Kongre	106
5.1.3. Kongrenin Zayıflığının Nedenleri	109
5.2. Başkanın Yetkileri, Gücü ve Diğer Organlarla İlişkileri	111
5.2.1. 1983 Sonrası Başkanlar ve Siyasi Gelişmeler	111
5.2.2. Başkanın Önemli Yetki Alanları ve Bunların Kullanımıyla İlgili Sorunlar	114
5.2.3. Başkan-Bakanlar Kurulu İlişkisi	123
5.2.4. Başkanın Özerk Kurumlarla İlişkileri	125
5.2.5. Başkanın Gücünü Sınırlamaya Yönelik Kurumlar ve Etkinlikleri	127
5.3. Yargı Organının Gücü ve Diğer Organlarla İlişkisi	129
5.3.1. Genel Yargı Sorunları	130
5.3.2. Yargı Konseyi	131
5.3.3. Yüksek Mahkeme	132
5.3.4. Yüksek Mahkemenin Yürütmeye Karşı Tutumu	134
6. SİYASAL SİSTEM HAKKINDAKİ TARTIŞMALAR	136
7. SONUÇ	144
KAYNAKÇA	148

DEVLET BAŞKANI EKSENİNDE ANAYASAL SİSTEM: AZERBAYCAN BAŞKANLIK SİSTEMİ

1. GİRİŞ	155
2. AZERBAYCAN HAKKINDA GENEL BİLGİ	156
3. AZERBAYCAN SİYASİ TARİHİ	158
4. ANAYASAL ORGANLAR	161
4.1. Yürütme Organı	161
4.1.1. Devlet Başkanı	161

4.1.2. Başbakan ve Bakanlar Kurulu.....	167
4.2. Yasama Organı.....	168
4.2.1. Milli Meclis.....	168
4.2.2. Kanun Yapım Süreci.....	169
4.2.3. Anayasa Değişikliği.....	170
4.3. Anayasa Mahkemesi.....	171
5. ANAYASAL ORGANLAR ARASI İLİŞKİLER.....	174
5.1. Devlet Başkanı-Parlamento İlişkileri.....	174
5.1.1. Yasama Faaliyeti.....	174
5.1.2. Hükümet Kurma.....	175
5.1.3. Devlet Başkanının Yetkilerini Artıran Düzenlemeler.....	176
5.1.4. Seçim Sistemine İlişkin Düzenlemeler.....	177
5.2. Devlet Başkanı-Yargı İlişkileri.....	180
5.3. Parlamento-Yargı İlişkileri.....	180
6. SİYASAL SİSTEM HAKKINDAKİ TARTIŞMALAR.....	181
6.1. Hükümet Sistemi Üzerine Tartışmalar.....	181
6.2. Siyasal Rejimin Niteliği Üzerine Tartışmalar.....	183
6.3. Sistemin İşleyişi Üzerine Tartışmalar.....	185
6.3.1. Yürütme İle Uyumlu Parlamantonun Varlığı.....	185
6.3.2. Zayıf Muhalefet.....	186
6.3.3. Kusurlu Seçimler.....	188
6.3.4. İktidarı Güçlendiren Diğer Sebepler.....	191
7. SONUÇ.....	192
KAYNAKÇA.....	195

KOALİSYONCU BAŞKANLIK SİSTEMİ: BREZİLYA

1. GİRİŞ.....	203
2. BREZİLYA HAKKINDA GENEL BİLGİ.....	204
3. SİYASİ TARİH.....	207

4. ANAYASAL ORGANLAR	210
4.1. Yasama Organı	210
4.1.1. Temsilciler Meclisi ve Senato	213
4.1.2. Yasama Süreci	217
4.1.3. Anayasa Değişikliği Süreci	219
4.2. Yürütme Organı	219
4.2.1. Devlet Başkanı	219
4.2.2. Bakanlar	225
4.3. Yargı Organı	225
5. ANAYASAL ORGANLAR ARASI İLİŞKİLER	227
5.1. Yasama-Yürütme İlişkileri	227
5.2. Yargı-Yasama/Yürütme İlişkileri	241
6. SİYASAL SİSTEM HAKKINDAKİ TARTIŞMALAR	244
6.1. Olumsuz Değerlendirmeler	245
6.2. Olumlu Değerlendirmeler	247
7. SONUÇ	249
KAYNAKÇA	251
EKLER	254

AFRİKA'DA ABD TİPİ BAŞKANLIK SİSTEMİ: NİJERYA FEDERAL CUMHURİYETİ

1. GİRİŞ	259
2. NİJERYA HAKKINDA GENEL BİLGİ	260
3. NİJERYA SİYASİ TARİHİ	263
3.1. Sömürgecilik Öncesi (...-1862)	263
3.2. İngiliz Sömürgeciliği (1862-1960)	263
3.3. Birinci Cumhuriyet (1960-1966)	264
3.4. Askeri Yönetimler ve İç Savaş (1966-1979)	265
3.5. İkinci Cumhuriyet (1979-1983)	265

3.6. Askeri Yönetimler ve Üçüncü Cumhuriyet (1983-1999)	266
3.7. Dördüncü Cumhuriyet (1999- ...)	267
4. ANAYASAL ORGANLAR	269
4.1. Yasama Organı	269
4.1.1. Seçim Sistemi ve Siyasi Partiler	269
4.1.2. Ulusal Meclisin Görev ve Yetkileri	271
4.1.3. Yasama Süreci	271
4.1.4. Anayasa Değişikliği Süreci	272
4.2. Yürütme Organı	272
4.2.1. Başkanlık Seçimleri	272
4.2.2. Başkanın Görev ve Yetkileri	273
4.2.3. Başkanın Sorumluluğu ve Suçlandırılması	276
4.3. Yargı Organı	277
4.3.1. Federal Mahkemeler	277
4.3.2. Anayasal Denetim ve Mahkemelerin Yetki Alanı	278
5. ANAYASAL ORGANLAR ARASI İLİŞKİLER	279
5.1. Başkanın Ulusal Meclisle İlişkileri	279
5.1.1. Shehu Sagari Dönemi (1979-1983)	280
5.1.2. Olusegun Obasanjo Dönemi (1999-2007)	282
5.1.3. Umaru Musa Yar'Adua Dönemi (2007-2010)	284
5.1.4. Goodluck Jonathan Dönemi (2010- ...)	285
5.2. Başkanın Diğer Organ ve Kurumlarla İlişkileri	286
5.2.1. Başkanın Yargı ile İlişkileri	286
5.2.2. Başkanın Bağımsız Kurumlarla İlişkileri	287
5.2.3. Başkanın Yerel Yönetimlerle İlişkileri	288
5.2.4. Başkanın Siyasi Partilerle İlişkileri	288
6. SİYASAL SİSTEM HAKKINDAKİ TARTIŞMALAR	288
7. SONUÇ	292
KAYNAKÇA	294

EKLER.....	296
SONSÖZ	297
TBMM ARAŞTIRMA HİZMETLERİ BAŞKANLIĞI HAKKINDA	305

ÖNSÖZ

Türkiye’de “hükümet sistemi” tartışmaları esas olarak 1982 Anayasası’nın hazırlık dönemlerinde başlamış, müteakip yıllarda da farklı vesilelerle zaman zaman gündeme getirilmiştir. Türkiye’nin başkanlık sistemine geçmesinin gerekli olup olmadığı ekseninde gerçekleşen tartışmalar son yasama döneminde bir üst seviyeye çıkmış, hem siyaset alanında hem akademik çevrede artarak devam etmiştir.

Muasıır medeniyetler arasındaki yerini almak ve bunun için gerekli reformları hayata geçirmek gayretinde olan ülkemizde, bu istikamette yapılacak faaliyetlerin bilimsel verilerle desteklenmesi şarttır. Ekonomik, siyasal ve toplumsal ilerleme için doğru bilgi, başlıca anahtar olmuştur. Keza, hükümet sisteminin değiştirilmesi hususundaki tartışmaların da geniş bir perspektifle, tarihsel tecrübeler ışığında ve başka ülkelerdeki uygulamalar incelenerek yapılması son derece önemlidir.

Demokratik hükümet sistemlerinden her birinin, kendi içindeki uygulama farklılıklarıyla birlikte incelenmesi, bu sistemlerin daha iyi anlaşılması için elzemdir. Dolayısıyla başkanlık, yarı başkanlık ve parlamenter sistemlerin incelendiği bu tür şümüllü çalışmalar konunun vukufiyetle müzakere edilmesine katkıda bulunacaktır.

TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığımız tarafından hazırlanan ve güncellemesi yapılan “Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Parlamenter Sistem”, “Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Yarı-Başkanlık Sistemi” ve “Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi” başlıklı üç eserde, parlamenter sistem ile başkanlık ve yarı başkanlık sistemlerinin dünyadaki önemli örnekleri incelenmektedir. Bu incelemelerde bir taraftan söz konusu ülkelerin anayasal çerçeveleri tespit edilirken diğer taraftan bu anayasal organlar arasındaki ilişkiler teferruatlı bir şekilde tetkik edilmektedir. Çalışmada ele alınan ülkelerin tetkiki, mevzubahis hükümet sistemlerinin sadece “tasarlanan” değil, “var olan” resminin görülebilmesini sağlamaktadır. Böylece incelenen hükümet sistemlerinde, bir taraftan özellikle yasama ve yürütme organlarının siyasi konumları ve ağırlıkları görülürken, diğer taraftan bu konum ve ağırlıkları meydana getiren amillerin takip edilebilmesi imkanı doğmaktadır.

Bu vesileyle, bu kıymetli eserlerin ortaya çıkmasında emeği geçen herkese teşekkür ediyor, çalışmalarda faydalar sağlamasını temenni ediyorum.

İsmail KAHRAMAN

Türkiye Büyük Millet Meclisi
Başkanı

SUNUŞ

Türkiye'nin mevcut sisteminin niteliği ve olası hükümet sistemi değişikliği çerçevesinde yaşanan kamuoyu tartışmalarına katkı sunmak amacıyla TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı tarafından 2014 ve 2015 yıllarında “Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Parlamenter Sistem”, “Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Yarı-Başkanlık Sistemi” ve “Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi” isimli üç kitap yayınlanmıştır.

Yasama ve denetim faaliyetlerine ilişkin konu odaklı nesnel araştırmalar yapmak ve milletvekillerinin talep ettikleri konularda bilgi ihtiyacını karşılamakla görevli olan Araştırma Hizmetleri Başkanlığı tarafından hazırlanan bu eserlerde üç hükümet sisteminden toplam 14 ülke incelenmiştir. Söz konusu ülkelerin yasama, yürütme ve yargı erkleri arasında yetki paylaşımındaki çeşitlilik ve bu erkler arasındaki ilişkilerde görülen nitelik farklılığı, diğer faktörlerin de dikkate alınması suretiyle, ortaya konulmuştur. Çalışmalar; ülkeler hakkında genel bilgiler, siyasi tarih, siyasal sistem, anayasal organlar ve anayasal organlar arasındaki ilişkiler başlıkları çerçevesinde incelenmiştir.

Günümüzde tekrar gündeme gelen hükümet sistemi tartışmaları, milletvekillerimizin güncel bilgi ihtiyaçlarının en iyi şekilde karşılanmasına hizmet etmek amacıyla, söz konusu kitapların güncellenerek tekrar basılması ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Bu nedenle TBMM İdari Teşkilatı olarak söz konusu eserleri yeniden yayınlamak suretiyle sayın milletvekillerimizin ve kamuoyunun hizmetine sunuyoruz.

Başta TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı çalışanları olmak üzere bu eserlerin ortaya çıkmasında ve güncellenmesinde emeği geçen herkese teşekkür ediyor ve kitapların hayırlara vesile olmasını diliyorum.

Mehmet Ali KUMBUZOĞLU
Türkiye Büyük Millet Meclisi
Genel Sekreteri

BAŞKANLIK SİSTEMİ: TEORİ, PRATİK VE TARTIŞMALAR

Halit Tunçkaşık*

1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Başkanlık sistemi, hem yürütme organının başı hem de devlet başkanı olan başkanın, sabit bir süre için halk tarafından seçildiği ve yasama organının başkanı düşüremediği, başkanın da yasama organını feshedemediği bir sistem olarak tanımlanmaktadır.¹

Başkanlık sistemini ilk kez Amerika Birleşik Devletleri (ABD) uygulamış ve günümüze kadar devam ettirmiştir. Bu sistemi başka birçok devlet kopyalamış ve uygulamıştır.

Başkanlık sistemini ayırt etmek için genel kabul görmüş özellikler şunlardır:

Yürütme gücünün tek sahibi olan başkan halk tarafından seçilmektedir.²

Yasama ve yürütme organlarının görev süreleri sabittir.³

Yasama ve yürütme organları birbirinin varlığına son verebilecek hukuki araçlara sahip değildirler.⁴ Yürütme organı, yasama organını feshedemez ve yasama organı yürütme organını düşüremez.

* Yasama Uzmanı, Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Bölümü, e-posta: halittuncaskik@tbmm.gov.tr.

¹ Erdal Onar, "Türkiye'nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli midir?" *Başkanlık Sistemi* içinde, Teoman Ergül ed. (Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 2005), s. 72.

² Serap Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme* (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2011), s. 37; Cheibub'a göre başkanın halk tarafından seçilmesi başkanlığın zorunlu bir şartı değildir. Yasama organlarının başkanı seçmesi başkanlık sistemine engel değildir, önemli olan başkanın yani yürütmenin başının yasama organının desteğine muhtaç olmadan sabit süre boyunca görevini sürdürebilmesidir (Jose Antonio Cheibub, *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007), s. 1).

³ Scott Mainwaring ve Matthew S. Shugart, "Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal," *Comparative Politics*, Cilt 29, Sayı 4 (Temmuz 1997), http://scholar.harvard.edu/levitsky/files/mainwaring_shugart.pdf, Erişim: 16.07.2012, s. 449.

⁴ Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme*, s. 37.

John Michael Carey, başkanlık sistemini parlamenter sistemden ayıran temel özelliğın iki devlet organının *göreve geliş ve görevde kalma şekli* olduğunu vurgular. Parlamenter sistemde halk sadece parlamentoyu seçer; hükümet ondan türer ve ona karşı sorumludur. Parlamenter sistemlerin çoğunda bu bağımlılık karşılıklıdır, yürütmenin de parlamentoyu feshetme ve erken seçime gitme imkânı vardır. Başkanlık sisteminde iki organ (parlamento ve başkan) bağımsız bir şekilde seçilir ve görevde kalmak için ötekinin kabulüne ihtiyaç duymaz. Başkan yürütmenin tek sahibi olup, kabine tamamen kendisine bağlıdır ve ayrıca yasama sürecine ilişkin önemli role sahiptir. Başkanlık sistemindeki başkanların kabineye hâkimiyeti ve yasama sürecine ilişkin rolü, onları, başkanları halk tarafından seçilen parlamenter rejimlerden ayıran önemli bir kriterdir.⁵ Diğer bir deyişle, tek başına başkanın halk tarafından seçilmesi sistemin “başkanlık” olarak nitelendirilmesini mümkün kılmaz.

Juan Linz, başkanlık sisteminin iki özelliğini öne çıkarır: Birincisi başkanın güçlü demokratik meşruiyet iddiası, ikincisi görev süresinin sabit olmasıdır. Linz başkanların güçlü meşruiyetlerinin yasama organının meşruiyetiyle denklik sağladığını belirterek, ikisinin karşı karşıya gelmesi durumunda sistemin çıkmaza girme ihtimaline dikkat çeker. Linz bu ihtimalin özellikle ABD’den farklı olarak parti disiplini olan ülkelerde yüksek olduğunu savunur. Aynı şekilde başkanın görev süresinin sabit olmasının siyasi sürecin esnekliğini yok ettiğini ve şartların gerektireceği değişikliğe imkân vermediğini belirtir.⁶

Fred W. Riggs, başkanlık sisteminin farklı bir yönüne değinerek bu sistemde devlet bürokrasisi üzerindeki kontrolün yasama ve yürütme arasında paylaşıldığını dikkat çeker. Riggs’e göre bu durum başkanın kendi atadığı bürokrasi üzerindeki kontrolünü zayıflatmakta, dolayısıyla modern devletin karmaşık işlerini yürütebilmesine sekte vurmaktadır.⁷

Jose Antonio Cheibub, başkanlık sisteminin ayırt edici özelliklerini sadeleştirir, teke indirger: “Yasamanın yürütmenin görevine son verememesi.” Diğer bir deyişle yürütme organı var olmak için yasamanın

⁵ John M. Carey, “Presidential versus Parliamentary Government,” *Handbook of New Institutional Economics* içinde, C. Menard and M.M. Shirley ed. (Netherlands: 2005), http://www.colorado.edu/ibs/eb/alston/psci4028/fall_2010/Presidential%20versus%20Parliamentary%20Government%20by%20Carey.pdf, Erişim: 16.07.2012, s. 92.

⁶ Juan Linz, “The Perils of Presidentialism,” *Journal of Democracy*, Cilt 1, Sayı 1 (Kış 1990), <http://scholar.harvard.edu/levitsky/files/1.1linz.pdf>, Erişim: 16.07.2012, s.53.

⁷ Fred W. Riggs, “Presidentialism versus Parliamentarism: Implications for Representativeness and Legitimacy,” *International Political Science Review*, Cilt 18, Sayı 3 (Temmuz 1997), s. 257.

desteğine muhtaç değilse bu sistem başkanlık sistemidir. Yasama hükümetin görevine son verebiliyorsa ya parlamenter ya da yarı-başkanlık sistemi vardır. Hükümeti görevden alabilen tek organ yasama ise, parlamenter sistemden söz edilir. Şayet hem parlamento hem başkan (herhangi bir usulle) hükümeti görevden alma yetkisine sahipse yarı-başkanlık söz konusudur.⁸

Cheibub'a göre, yaygın görüşe paralel olarak, başkanın doğrudan veya dolaylı olarak halk tarafından seçilmesinin hükümet sistemini tanımlamada bir değeri bulunmamaktadır. Buna göre başkanın doğrudan halk tarafından seçildiği başkanlık ve yarı-başkanlıklar olduğu gibi, başkanın dolaylı olarak seçildiği başkanlıklar ve parlamenter sistemler olabilir.⁹ Ancak Cheibub, başkanın "dolaylı seçilmesi"nin içine parlamento tarafından seçilmesini de dâhil etmektedir ki bu, pek yaygın bir yaklaşım değildir. Mainwaring ise, başkanın halk tarafından seçilmesini başkanlık sisteminin önemli bir ilkesi olduğunu belirtmekle birlikte istisnai uygulamaların bulunduğunu kabul eder.¹⁰

Başkanlık sisteminin ideal tipi ya da orijinal örneği, ABD hükümet sistemidir. Bu nedenle başkanlık sistemine özgü temel kurumlar da bu ülkede oluşmuş ve başka ülkelerde bunlar üzerinde birtakım değişiklikler yapılmıştır. Başkanın halk tarafından seçilmesi ve görevde kalmak için parlamento desteğine muhtaç olmaması sistemin ortak özellikleri olarak diğer ülkelerde de geçerli ilkelerdir.¹¹ Cheibub ve diğerlerine göre, literatürdeki yaygın kanaate aykırı olarak, başkanın parlamentoyu feshedememesi başkanlık sisteminin ortak özelliği olmayıp sadece ABD için sayılması gereken bir özelliktir.

Diğer ortak olmayan (ülkeye göre değişebilen) ve ABD'de geçerli olan özelliklere gelince; başkan kanun yapamaz ve kanun gücünde kararname çıkaramaz. Başkanın resmiyette var olan ancak sınırlı olarak kullanabildiği olağanüstü yetkileri vardır. Başkan resmi olarak kanun

⁸ Cheibub, *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, s. 34.

⁹ Arjantin, başkanı doğrudan seçen başkanlık sistemine; Fransa, başkanı doğrudan seçen yarı-başkanlık sistemine; ABD, başkanı dolaylı seçen başkanlık sistemine; Almanya, başkanı dolaylı seçen parlamenter sisteme örnek teşkil eder.

¹⁰ Scott Mainwaring, "Presidentialism, multiparty systems, and democracy: the difficult equation", Working Paper 144 (Eylül 1990), <https://correctphilippines.org/wp-content/uploads/2011/09/Presidentialism-Multiparty-Systems-and-Democracy.pdf>, Erişim: 16.07.2012, s. 5.

¹¹ Jose Antonio Cheibub, Zachary Elkins ve Tom Ginsburg, "Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective", The Law School the University of Chicago, Public Law and Legal Theory Working Paper, Sayı 361 (Eylül 2011), s. 8.

önerisinde bulunamaz, fakat veto yetkisi bulunmaktadır. Başkan kabineyi parlamentonun müdahalesi olmaksızın dağıtabilir. Af yetkisine sahiptir. Başkan en fazla iki dönem art arda seçilebilir (20. yüzyıla kadar bu sınır yoktu). Yasama organının yürütmeyi etkin biçimde denetleme yetkisi vardır.¹²

Burhan Kuzu, başkanlık sisteminin dayandığı ilkeleri, ABD örneğinden hareketle, üç noktada toplamaktadır. Bunlardan ilki sert kuvvetler ayrılığı, ikincisi yürütmenin yasamaya üstünlüğü, üçüncüsü ise kuvvetlerin birbirini kontrol etmesidir. Kuzu iki organ arasında çıkabilecek uyuşmazlıklara rağmen sistemin işleyebilmesi için kuvvetlerin birbirini kontrolüne ihtiyaç olduğunu vurgular.¹³ Bu kontrol mekanizması “fren ve denge sistemi” (*checks and balances*) olarak adlandırılmaktadır.

Kuvvetlerin sert ayrılığıyla da tanımlanan başkanlık sisteminde yasama ve yürütmenin göreve gelişi ve işleyişinde bağımsızlık ilkesi geçerlidir. Ancak devlet yönetiminde koordinasyon ihtiyacı bulunduğundan bu ayrılığın bir ölçüde dengelenmesi ihtiyacı doğmuştur. Amerikan geleneğinde “fren ve denge” adı verilen bu mekanizma ile iki organa birbirini kısmi olarak kontrol edecek yetkiler verilmiştir ki bu yetkiler şöyle özetlenebilir:¹⁴

- *Atamalar*: Kamu görevlilerini atama yetkisi başkanın elinde olmakla birlikte, bakanlar dâhil önemli atamaların çoğu Senatonun onayına tabidir. Bu nedenle başkan bu atamalarda Senatonun eğilimlerini dikkate almak durumundadır.
- *Uluslararası antlaşmaların onaylanması*: Dış ilişkileri yürütme ve uluslararası antlaşmaları yapma yetkisi başkan’a aittir. Ancak bu antlaşmalar Senatonun üçte iki çoğunlukla onayına tabi olduğundan başkan Senatonun görüşünü dikkate almak zorundadır.
- *Meclis araştırması*: Kongre yürütmenin faaliyetleri ile ilgili araştırma yapabilir. Araştırma olumsuz sonuçlansa da başkan üzerinde hukuki bir yaptırım imkânı yoktur. Ancak Kongre’nin “araştırma komisyonları” eliyle kullandığı bu yetki önemli bir denetim mekanizmasıdır.¹⁵

¹² Cheibub, Elkins ve Ginsburg, “Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective”, s. 8.

¹³ Burhan Kuzu, *Türkiye İçin Başkanlık Sistemi* (İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1997), s. 16.

¹⁴ Mustafa Erdoğan, *Anayasa Hukuku* (Ankara: Orion Yayınevi, 2007), s. 18.

¹⁵ Kemal Gözler, *Anayasa Hukukuna Giriş* (Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2007), s. 94.

- *Suçlandırma (Impeachment)*: Başkanın ve diğer üst düzey kamu görevlilerinin görevden düşürülmesini sağlayan istisnai bir mekanizmadır.¹⁶ Bu mekanizma ancak anayasada yer alan vatana ihanet, rüşvet gibi sınırlı hukuki nedenlerle işletilebilmektedir. ABD Anayasası'na göre başkan, başkan yardımcısı ve bütün kamu görevlileri hıyanet, rüşvet ve diğer ağır suçlardan mahkûm olurlarsa görevlerinden uzaklaştırılırlar. Bu fiillerle başkanı suçlama yetkisi Temsilciler Meclisine; yargılama yetkisi Yüksek Mahkeme Başkanı başkanlığında Senatoya aittir.¹⁷
- *Bütçe*: Başkanın bütçesini onaylama yetkisi Kongreye aittir. Kongre bu yetkisini (bütçe hakkı) onaylamama veya bütçeyi kısma yönünde kullanabilir.¹⁸
- *Veto*: Bu yetki, başkanın Kongreye karşı kullanabileceği önemli bir yetkidir. Başkan Kongre'nin kabul ettiği kanunları veto edebilir. Başkanın veto ettiği kanunun tekrar kabul edilebilmesi için hem Temsilciler Meclisinin hem de Senatonun üçte iki çoğunluğu gereklidir.
- *Mesaj*: Başkanın doğrudan kanun teklif etme yetkisi yoktur. Ancak, Kongreye "mesaj gönderme yetkisi" vardır. Bunlardan en önemlisi "birliğin durumu"na ilişkin olan mesajdır. Başkan bu mesajı her dönem başında Ocak ayında iki meclisin birleşik toplantısında okur. Bu mesajlarla Kongre'nin çıkarması istenen kanunlar telkin edilebilmektedir.¹⁹
- *Dolaylı kanun önerisi*: Başkan kendi partisinden olan Kongre üyelerinden birine bir kanun önerisini parti lideri sıfatıyla yaptırabilir. Böylece uygulamada yasama etkinliklerinin büyük bir kısmı başkanın dolaylı etkisi altında gerçekleşmektedir.²⁰

¹⁶ ABD'de şimdiye kadar impeachment usulüyle herhangi bir başkan görevden alınmamıştır.

¹⁷ Şili, Brezilya, Arjantin, Venezuela gibi Güney Amerika ülkelerinde impeachment mekanizmasının dayandırıldığı suçlar ve prosedür hakkında bkz. Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme*, s. 40-41.

¹⁸ Kongre çoğunluğu başkanın partisinden oluşmuyorsa özellikle Senatoda başkana karşı onaylama işlemlerinde yıpratma davranışı benimsenebilmektedir (Esat Çam, *Çağdaş Devlet Sistemleri* (İstanbul: Der Yayınları, 2000), s. 109).

¹⁹ Gözler, *Anayasa Hukukuna Giriş*, s. 96.

²⁰ Çam, *Çağdaş Devlet Sistemleri*, s. 109. Son yarım yüzyılda başkanlar, önerilerinin yaklaşık dörtte üçünü Kongre'den geçirmeyi başarmışlardır (Cem Eroğul, *Çağdaş Devlet Düzenleri: İngiltere, Amerika, Fransa, Almanya* (Ankara: Kırılgaç Yayınevi, 2006), s. 106).

2. BAŞKANLIK SİSTEMİNİN AVANTAJ VE DEZAVANTAJLARI

Başkanlık sisteminin avantaj ve dezavantajları konusunda iki tarafın da odaklandığı nokta, bu sistemde yürütmenin katı görev süresi olmuştur. Başkanlığı savunanlar için bu katılık “hükümet istikrarı”nı, dolayısıyla siyasi istikrarı sağlayan bir güvencedir. Karşıt görüştekiler içinse parlamento-başkan uyumsuzluğu veya başkanın başarısız olması halinde sistemin kendini onarma imkânının bulunmaması anlamına gelmektedir ki bu durum siyasi krize yol açabilir.²¹ Linz’in, başkanlık sisteminin zaaflarına odaklanan yaklaşımına en güçlü karşılık Cheibub’dan gelmiştir. Cheibub, başkanlık demokrasilerinin çökme sebebinin sistemden değil, ülkelerin sahip olduğu özelliklerden kaynaklandığını savunmuştur.²²

2.1. Avantajları

Başkanlık sisteminin avantajları aşağıdaki şekilde sıralanabilir:

- *İstikrarlı yönetim:* Başkanlık sisteminde yürütme organına verilen sabit görev süresi, istikrarlı hükümetlerin oluşumuna hizmet eder. Hükümet krizleri yaşanmaz. Parlamenter sistemlere özgü olan ileriye görememe ve belirsizlik sorunu yoktur. Hükümet istikrarı toplumsal istikrara, dolayısıyla demokrasinin sağlamlaşmasına katkıda bulunur.²³
- *Güçlü yönetim:* Parlamenter sistemde parlamentoya karşı sorumlu olan başbakanlara göre, başkan, karar alırken daha fazla inisiyatif kullanabilir. Hızlı karar alabilir ve etkin bir yönetim sağlayabilir.²⁴ Güçlü yürütme güçlü devleti doğurabilir. Oysa parlamenter rejim uygulamalarında çoğunlukla hükümet, bir taraftan yetkilerini cumhurbaşkanıyla paylaşıp diğer taraftan parlamentonun baskısı altında kaldığından, yürütmenin gücü azalmakta ve yönetimde zafiyet meydana gelmektedir.²⁵
- *Daha fazla demokrasi:* Başkanlık sisteminin daha fazla demokrasi sağlayacağına ilişkin temel argümanlar şunlardır:

²¹ Kuzu, *Türkiye İçin Başkanlık Sistemi*, s. 92.

²² Cheibub, *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, s. 2.

²³ Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme*, s. 52.

²⁴ Mümtazer Türküne, *Siyaset* (Ankara: Lotus Yayınevi, 2007), s. 163.

²⁵ Emrah Karaca Eren, “Başkanlık Sisteminin Faydaları ve Sakıncaları,” *Siyaset içinde*, Mümtazer Türküne ed. (Ankara: Lotus Yayınevi, 2007), s. 165.

- * Öncelikle seçmenler muhtemel hükümet seçeneklerini baştan görerek oy verir. Halkın hesap sorma imkânı daha fazladır.²⁶ Sorumlunun teşhisi daha kolay hale gelmekte, halkın yeni seçimde bu teşhis ışığında isabetli karar verme şansı artmaktadır.²⁷
- * Diğer bir argüman, seçmenler için daha fazla seçme imkânı sağlamasıdır. Yasama organı için bir partinin adaylarını desteklerken yürütme organının seçiminde başka bir partinin adayını destekleme fırsatına sahip olurlar.²⁸
- * Parlamento üyeleri, hükümetin devamı kaygısı taşımadan yasalar üzerinde bağımsız karar da verebilirler.²⁹ Aynı şekilde yürütme organı yasama organını feshetme yetkisine sahip olmadığından milletvekilleri daha özgür ve vicdani hareket etme imkânına kavuşurlar.³⁰
- * Güçler ayrılığı ve sınırlı iktidar, bireysel özgürlüklerin de garantisi olmaktadır.³¹
- * Yürütme organının doğrudan halk tarafından seçilmesi daha fazla demokrasi demektir. Siyasi güç ve yetkiye sahip yürütmenin halk tarafından doğrudan seçilmesi, ona büyük bir güven, saygınlık ve meşruiyet sağlar.

2.2. Dezavantajları

Başkanlık sisteminin bazı dezavantajları da bulunmaktadır. Bunlar şöyle sıralanabilir:

- **Katılık:** Yasama organı başkanın varlığını sona erdiremediğinden yürütme gücünün süresi sabittir.³² Bu durumda bir başkan ne kadar yeteneksiz olursa olsun görev süresini doldurmadan görevinden alınamayacaktır.³³ Halk desteği veya meşruiyeti tartışmalı hale gelse

²⁶ Ertan Beceren ve Gökhan Kalağan, "Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemi; Türkiye'de Uygulanabilirliği Tartışmaları," *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Yıl 6, Sayı 11 (Bahar 2007), <http://www.iticu.edu.tr/uploads/Kutuphane/dergi/s11/M00166.pdf>, Erişim: 22.04.2014, s. 167.

²⁷ Kuzu, *Türkiye İçin Başkanlık Sistemi*, s. 94.

²⁸ Eren, "Başkanlık Sisteminin Faydaları ve Sakıncaları," s. 165.

²⁹ Beceren ve Kalağan, "Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemi," s. 167.

³⁰ Kuzu, *Türkiye İçin Başkanlık Sistemi*, s. 94.

³¹ Nihal İncioğlu, "Siyasal Rejimler: Başkanlık, Yarı-Başkanlık ve Seçilmiş Başbakanlık Seçenekleri Türkiye'ye Neler Sunabilir?" *Siyasal Rejim Tartışmaları içinde* (İstanbul: TESEV Yayınları, 2000), s. 30-33.

³² Impeachment, çok sınırlı nedenlerle harekete geçirilebildiğinden, bu mekanizma başkanın görev süresinin sabit olarak tanımlanmasına engel değildir.

³³ Linz, "The Perils of Presidentialism," s. 54.

de başkan, sabit süresi dolmadan değiştirilemeyecektir. Buna karşılık çok başarılı bir başkan, yeniden seçilme yasağı olan ülkelerde tekrar seçilememektedir.³⁴

- *Çift meşruiyet*: Başkanlık sistemlerinde yasama ile yürütme iki rakip gibi meşruiyet iddiasında bulunabilmektedir. Bu, her iki organın halk tarafından seçilmesinin doğal sonucudur. Özellikle parti sayısının çok olduğu veya ideolojik ayrımların derin olduğu başkanlık sistemlerinde bu iki gücün izlenecek politikalar üzerinde çatışma içine girmesi ihtimali güçlenmektedir.³⁵ Her iki organın birbirinden bağımsız olması ve birbirinin yaşayabilirliği üzerinde herhangi bir yetkiye sahip olmaması uzlaşmayı çok zorlaştırabilir.³⁶
- *Sıfır toplamı oyun*: Yürütme gücü üzerinde yaşanan başkanlık yarışı, kazanan adaya yürütme gücünün tamamını sunarken, kaybeden adayın yönetim sürecindeki etkinliğini sıfırlar. Ya hep ya hiç oyunu söz konusudur. Kazanan aday bir sonraki seçime kadar yürütme gücünü tek başına kontrol edecektir.³⁷
- *Başkanlık sistemlerinin siyasi üslubu*: Kazananın her şeyi aldığı, kaybedenin her şeyi kaybettiği bir sıfır toplamı oyunda uzlaşmaya değil kutuplaşmaya teşvik eden faktörler ön plana çıkmaktadır.³⁸ Gelecek başkanlık seçimine kadar iktidarını koruyacağından emin olan başkan, gerek muhalefetin gerekse seçmen kitlesinin taleplerine karşı duyarsız hale gelebilir. Yetkilerinin temelinde plebisitçi unsurlar bulunan başkan, tüm halkın temsilcisi olduğu inancına kapılabilir. Kendi politikalarını halk iradesinin yansıması olarak görürken, muhaliflerin politikalarını dar çıkarların bencil planları olarak tanımlayabilir.³⁹

³⁴ Yazıcı, Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme, s. 47.

³⁵ Linz, "The Perils of Presidentialism," s. 53.

³⁶ Carey, "Presidential versus Parliamentary Government", s. 95.

³⁷ Linz, "The Perils of Presidentialism," s. 56.

³⁸ Linz, "The Perils of Presidentialism," s. 56.

³⁹ Linz, "The Perils of Presidentialism," s. 56.

3. TARİHİ VE SİYASİ ARKA PLAN

Başkanlık sistemi, ilk defa en eski yazılı anayasa olarak kabul edilen 1787 tarihli ABD Anayasası ile kabul edilmiş ve hayata geçirilmiştir. Bu sistem, parlamenter sistemden tamamen farklı olarak, tarihi bir gelişmenin ürünü olmayıp 1787’de Filadelfiya’da toplanan Kurucu Meclisin görüşmeleri sonucunda oluşturulmuştur.⁴⁰

Başkanlık hükümeti (presidential government) kavramını ilk olarak İngiliz yazarlar Amerikan İç Savaşı’ndan (1861-1865) önce ABD’de oluşan yeni siyasal düzeni anlatmak için kullanmışlardır. Britanya yönetim sisteminin tanıtıcılarından olan Walter Bagehot da 1865’te yazdığı “İngiliz Anayasası” adlı kitabında kendi ülkesi için kullandığı “*kabine hükümeti*”ne karşılık ABD hükümetini tanımlamak için aynı kavramı kullanmıştır. ABD Başkanı Woodrow Wilson ise kitabında “kongre hükümeti” adını tercih etmiştir.⁴¹ Günümüzde ABD hükümet sistemine “başkanlık sistemi” adı verilmektedir. “Başkan” terimi Avrupa’da ilk kez Fransa’da Beşinci Cumhuriyet döneminde devlet başkanı için kullanılmıştır. Latin Amerika ile Afrika ve Asya’nın birçok ülkesinde de demokratik olsun olmasın devlet yöneticilerine “başkan” adı verilmiştir.⁴²

ABD’de başkanlık sisteminin oluşumunda, sömürgeci Avrupa’nın geleneksel monarşik sistemine karşı bir düzen oluşturma düşüncesi etkili olmuştur. Aynı sebeple, başkana sınırlı bir görev süresi belirlenmiş ve başkanın yetkileri anayasayla sınırlandırılmıştır.⁴³ 1789’da George Washington ABD’nin ilk başkanı olarak seçilmiştir. Başkanlığın bu ilk örneği çok geçmeden neredeyse bütün Latin Amerika ülkeleri tarafından da uygulanmaya başlamıştır.⁴⁴ Haiti (1807), Paraguay (1813), Arjantin (1816), Şili (1817), Kolombiya (1819), Kosta Rika ve Peru (1821), Meksika (1824), Bolivya (1825), Venezuela, Ekvador ve Uruguay (1830), Nikaragua, (1835), Guatemala (1839), Honduras ve El Salvador (1841) ve Dominik Cumhuriyeti (1844).⁴⁵

⁴⁰ Kuzu, *Türkiye İçin Başkanlık Sistemi*, s. 7.

⁴¹ Türkkiye Ataöv, *Federasyon, Başkanlık, Yarı-Başkanlık* (İstanbul: Destek Yayınevi, 2011), s. 133.

⁴² Ataöv, *Federasyon, Başkanlık, Yarı-Başkanlık*, s. 134.

⁴³ Ukrayna Başkanlık İnternet Sitesi, http://www.president.gov.ua/en/content/president_history.html, Erişim: 11.04.2014.

⁴⁴ Cheibub, Elkins ve Ginsburg, “Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective”, s. 5.

⁴⁵ Ukrayna Başkanlık İnternet Sitesi.

Riggs'e göre ABD'de "demokratik" cumhuriyete ve başkanlık sistemine geçmede devletin yeni meşruiyet temelini oluşturma arayışı etkili olmuştur. Buna göre devletin geleneksel meşruiyet temeli olarak "kralın kutsal hakkı" yerine anayasal demokrasiler için yeni bir temel gerekmiştir. Kral yerine halk tarafından bir başkanın seçilmesi bu yeni temel için uygun bir çözüm olmuştur. Diğer bir deyişle "halk egemenliği", devlet otoritesinin yeni meşruiyet kaynağı olmuştur.⁴⁶ Ancak başkanlık sisteminin kurucuları halkoyuna dayanan bir otoritenin doğruluğundan ya da güvenilirliğinden emin değildiler. Halkın doğrudan seçeceği kişi, azınlıkları özellikle zengin sınıfı baskı altına almak isteyecek bir demagog olabilirdi. Böyle bir riskten sakınmak için "seçiciler kurulu" oluşturulmuş ve bu seçiciler kurulunun, başkanı seçmesi yolu benimsenmiştir. Seçiciler kurulu üyelerinin eyalet valileri tarafından atanması öngörülmüştü. Seçimle ilgili malvarlığı koşulları ile bu seçiciler kurulunun muhafazakâr ve zengin kişiler olması amacı güdülmüştür.⁴⁷ Böylece başkanın doğrudan halk tarafından belirlenmesinin yaratacağı "tehlike" bertaraf edilmiş oluyordu.

Benzer kaygılarla sistemin kurucularından bazıları Amerikan monarşisini kurmayı düşünmüş; ancak kabul görmeyeceğini anlayınca başkanların ömür boyu görev yapmasını önermişlerdir. Otoriterlik kaygısı altında bundan da vazgeçilmiş ve nihayet başkanın her dört yılda bir seçilmesi tercih edilmiş fakat yeniden seçilmeye bir sınır konmamıştır.⁴⁸ 1951'de Anayasa'da yapılan 22'nci değişiklikle başkanların yeniden seçilmelerine bir sınır konmuş ve en fazla iki dönem seçilme kuralı getirilmiştir.⁴⁹

Cheibub'a göre Latin Amerika ülkelerinde başkanlık sisteminin tercih edilmesinin nedeni muhtemelen o dönem böyle bir modelin mevcut olmasıdır. Latin Amerika ülkelerinin bağımsızlıklarını elde etmeleriyle birlikte karşılaştıkları sorun ABD'nin yaşadığı sorunla aynıydı: Kralın başta olmayacağı bir yönetim oluşturmak. O dönemde parlamenter sistem henüz belirginleşmemişti ve o günkü haliyle monarşilerin bulunduğu

⁴⁶ Riggs, "Presidentialism versus Parliamentarism: Implications for Representativeness and Legitimacy," s. 265.

⁴⁷ Riggs, "Presidentialism versus Parliamentarism: Implications for Representativeness and Legitimacy," s. 265.

⁴⁸ Riggs, "Presidentialism versus Parliamentarism: Implications for Representativeness and Legitimacy," s. 266.

⁴⁹ "The Executive Branch", Beyaz Saray İnternet Sitesi, <http://www.whitehouse.gov/our-government/executive-branch>, Erişim: 11.04.2014.

ülkelerde ortaya çıkmaya başlıyordu. Bu ülkelerde kralla aristokratların pazarlıkları sonucunda parlamenter anayasalar oluşmaktaydı. Latin Amerika ülkelerinde ise ilk hükümetler monarşiden gelmekteydi. Bu yüzden 19. yüzyılın başında bu ülkelerde anayasalar oluşturulurken seçenekler parlamenter-başkanlık şeklinde değildi.⁵⁰ Tercih yapılacak seçenekler monarşi veya cumhuriyet şeklindeydi. O dönemde ABD hem en başarılı cumhuriyet rejimini temsil ediyor hem de kendileriyle aynı koşullardan çıkmış görünüyordu. Dolayısıyla bu ülkeler için başkanlık sisteminin benimsenmesi doğal bir sonuç olmuştur.⁵¹

Bu ülkeler başkanlık sistemini anayasalarına işlerken ABD başkanlık modelini tüm özellikleriyle taklit etmemiş, sistemin tali özelliklerini kendilerince değiştirmişlerdir. Yine başkanlık sistemi, bu ülkelerin anayasalarına işledikleri gibi kalmamış, sistem üzerinde zaman içerisinde değişiklikler yapmışlardır. Dolayısıyla ABD dışındaki başkanlık sistemlerinin kurgusu ülke sayısı kadar çeşitlilik kazanmıştır. Bununla birlikte başkanlık sistemine özelliğini veren yapı korunmuş ve günümüze kadar (darbelerle meydana gelen kesintiler hariç) devam ettirilmiştir.⁵²

4. DÜNYADA BAŞKANLIK SİSTEMİ

Yukarıda bahsedildiği üzere 1990'larda alevlenen ve *başkanlık sisteminin sakıncaları* yönünde ağırlık kazanan akademik değerlendirmelere karşılık dünyada *başkanlığın yaygınlaşması* yönünde siyasi gelişmelere tanık olunmuştur. Arjantin'de başkan tarafından atanan bir komisyon, hükümet sistemlerini çalıştıktan sonra parlamenter sisteme doğru bir geçişi tavsiye ederken siyasetçiler bu tavsiyeye itibar etmemişlerdir. Benzer öneriler Şili'de de tartışılmış ancak kabul görmemiştir. Brezilya'da 1993'te hükümet sistemi olarak parlamentarizmi öneren halkoylaması sonucunda seçmen başkanlık sisteminde kalma yönünde tercihte bulunmuştur.⁵³

Latin Amerika ülkeleri parlamenter sistemi tercih etmemekle birlikte bu sistemin bir özelliği olan hükümetin parlamentonun güvenoyuna bağlanması yönünde anayasal bazı değişiklikler yapmışlardır. Ancak buradaki hükümet ile kastedilen başkanın atadığı kabinedir ve kabine

⁵⁰ Bu seçeneklerle karşı karşıya olma durumu 1960'larda bağımsızlığını kazanan Afrika ülkeleri için geçerliydi.

⁵¹ Cheibub, Elkins ve Ginsburg, "Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective", s. 6.

⁵² Cheibub, Elkins ve Ginsburg, "Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective", s. 7.

⁵³ Carey, "Presidential versus Parliamentary Government," s. 95.

üyelerinin parlamento tarafından güvensizlik oyuyla düşürülmesi uygulamasına giden ülkeler olmuştur. 20'nci yüzyılın başında Şili'de görülen bu uygulamaya, Ekvador, Uruguay ve Peru'da daha yakın dönemde geçilmiştir.⁵⁴ Arjantin de 1994 Anayasa değişikliğiyle başbakanlık kurumunu oluşturmuştur. Venezuela 1999'da benzer bir düzenleme getirmiştir. Peru'nun 1993 Anayasası da başbakanlık kurumunu devam ettirmiştir. Bu başbakanlar anayasal olarak kabinenin başkanındırlar ve parlamento tarafından görevden alınabilirler. Ancak görevden alınmaları için gerekli oy oranı parlamenter sistemlere göre daha yüksek tutulmuştur.⁵⁵

Komünizm sonrası demokrasiye geçen Doğu Avrupa ülkelerinde kabul edilen yeni demokratik anayasalarda halk tarafından seçilmiş güçlü bir başkan tercihi ön plana çıkmıştır. Polonya, Bulgaristan, Romanya, Litvanya, Hırvatistan, Sırbistan, Gürcistan, Ukrayna, Moldova ve özellikle Rusya'da başkanlar, kendi anayasal düzenlemelerindeki çeşitliliklere rağmen siyasi sistemin merkezi unsurları arasına girmişlerdir. Bu ülkeler, yarı-başkanlık olarak adlandırılmakla birlikte yarı-başkanlığın prototipi olan Fransa'ya göre başkanlarını daha farklı yetkilerle güçlendirmişlerdir. Bu ülkelerde başkan başbakanı göreve atamakta ve görevden alabilmektedir. Başkana, parlamento tarafından aşılması zor veto yetkisi verilmektedir. Başkanın kanun hükmünde kararnameler çıkarma yetkisi bulunmaktadır. Bu kritik yetkiler, adı "yarı-başkanlık" olan bu hükümetleri başkanlık sistemine yaklaştırmış, başkanı siyasetin esas figürü haline getirmiştir.⁵⁶

Orta Asya ülkeleri de başkanlık sistemini tercih etmişlerdir. Bu ülkelerdeki başkanların hepsi kabineyi oluşturma ve görevden alma yetkisine sahipken, parlamentolara kabine üyelerini düşürme yetkisi verilmemiştir. Diğer taraftan Tacikistan dışında tüm ülkelerde başkanlara parlamentoları feshetme yetkisi verilmiştir. Başkanlar güçlü veto yetkilerine ve kanun hükmünde kararname çıkarma yetkilerine de sahip kılınmıştır. Başkanların kısmi veto yetkileri olmamakla birlikte parlamentoların zayıf konumda oluşu bu yetkiyi gereksiz hale getirmiştir. 2006'dan sonra Kırgızistan, başkanın yetkilerini sınırlama yönünde anayasal değişiklikler yapmıştır.⁵⁷

⁵⁴ Carey, "Presidential versus Parliamentary Government," s.95.

⁵⁵ Carey, "Presidential versus Parliamentary Government," s.96.

⁵⁶ Carey, "Presidential versus Parliamentary Government," s.96.

⁵⁷ Sherzod Abdulkadirov, "The Failure of Presidentialism in Central Asia," *Asian Journal of Political Science*, (Aralık 2009), s. 288.

Güney Kore, Tayvan, Filipinler ve Endonezya gibi Asya-pasifik ülkelerinde otoriter yönetimlerin ardından 1980'in sonlarında ve 1990'lı yıllar boyunca güçlü başkanların öne çıktığı hükümet sistemleri benimsenmiştir. Aynı dönem boyunca Benin, Burundi, Fildişi Sahili, Gana, Kenya, Malavi, Namibya, Nijerya ve Sierra Leone gibi Afrika ülkelerinde demokratik başkanlık sistemlerine geçiş süreci yaşanmıştır.

Günümüzde başkanlık sisteminin bulunduğu yerler ABD, Latin Amerika, eski Sovyetler Birliği'nden ayrılan ülkeler ile Asya ve Afrika'nın bir kısmından oluşmaktadır.⁵⁸

İkinci Dünya Savaşı'ndan bu yana (1946)⁵⁹ başkanlık sistemini uygulamış ve uygulamakta olan ülkeler şunlardır:⁶⁰

ABD	(1946-2016)
Arjantin	(1946-1954), (1958-1961), (1963-1965), (1973-1975), (1983-2016)
Benin	(1991-2016)
Bolivya	(1979), (1982-2016)
Brezilya	(1946-1960), (1963), (1979-2016)
Burundi	(1993-1995)
Dominik Cumhuriyeti	(1966-2016)
Ekvador	(1948-1962), (1979-2016)
El Salvador	(1984-2016)
Endonezya	(1999-2016)
Ermenistan	(1991-1994)
Fildişi Sahili	(2000-2016)
Filipinler	(1946-1965), (1986-2016)
Gana	(1979-1980), (1993-2016)
Guatemala	(1946-1953), (1958-1962), (1966-1981), (1986-2016)
Guinea-Bissau	(2000-2012) ⁶¹
Guyana	(1992-2002) ⁶²
Güney Kore	(1988-2016)

⁵⁸ Matthew Soberg Shugart, "Presidentialism, Parliamentarism, and the Provision of Collective Goods in Less-Developed Countries," *Constitutional Political Economy*, (10, USA, 1999), s. 60.

⁵⁹ Cheibub, çalışmasını 1946'dan itibaren başlattığından aynı tarih esas alınmıştır.

⁶⁰ Bu liste, Jose Antonio Cheibub'ın "Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy" adlı kitabındaki bilgilerin, Freedom House ile CIA Factbook 2016 verileriyle güncellenmesi suretiyle oluşturulmuştur.

⁶¹ 2012'de askeri darbe gerçekleşmiştir.

⁶² Şu anda parlamenter sistem uygulanmaktadır.

Honduras	(1957-1962), (1971), (1982-2016),
İsviçre	(1946-2016) ⁶³
Kenya	(1998-2016)
Kıbrıs	(1983-2016)
Kolombiya	(1946-1948), (1958-2016)
Kosta Rika	(1946-1947), (1949-2016)
Küba	(1946-1951)
Malavi	(1994-2016)
Meksika	(2000-2016)
Mikronezya	(1991-2016)
Namibya	(1990-2016)
Nijerya	(1979-1982), (1999-2016)
Nikaragua	(1984-2016)
Palau	(1994-2016)
Panama	(1949-1950), (1952-1967), (1989-2016)
Peru	(1946-1947), (1956-1961), (1963-1967), (1980-1990), (2001-2016)
San Marino	(1992-2016)
Sierra Leone	(1996), (1998-2016)
Sri Lanka	(1989-2006) ⁶⁴
Surinam	(1988-1989), (1991-2016)
Şili	(1946-1972), (1990-2016)
Uganda	(1980-1984)
Uruguay	(1946-1972), (1985-2016)
Venezuela	(1946-1947), (1959-2016)
Zambiya	(1991-2016)

Robert Elgie, bu ülkelere Afganistan, Angola, Maldivler, Paraguay, Singapur, Sudan, Tacikistan, Türkmenistan ve Özbekistan'ı eklemektedir.⁶⁵

⁶³ İsviçre'nin hükümet sistemini Arend Lijphart parlamenter sisteme daha yakın görmektedir (Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries* (New Haven and London: Yale University Press, 1999), s. 106). Ancak parlamento tarafından seçilmiş olsa da hükümetin parlamento tarafından görevden alınamıyor olması, Cheibub'a göre bu sistemin başkanlık şartını yerine getirmesi anlamına gelmektedir.

⁶⁴ Freedom House'a göre bu ülke 2006'dan itibaren özgür değildir.

⁶⁵ Robert Elgie, "List of presidential, parliamentary and other countries", <http://www.semipresidentialism.com/?p=195>, Erişim: 22.04.2014.

5. SONUÇ

Başkanlık sistemi, genel kabul gören tanımıyla, halk tarafından sabit bir süre için seçilen başkanın hem yürütme organının hem de devletin başı olarak görev yaptığı; yasama ve yürütme organlarının birbirinin görevine son veremediği hükümet sistemidir. İlk defa ABD'nin uyguladığı ve günümüze kadar başarıyla sürdürdüğü bu sistemi, Latin Amerika ülkeleri başta olmak üzere Asya ve Afrika'da çeşitli ülkeler benimsemiştir.

Başkanlık sistemi demokratik düzenin iyi işlemesi açısından yürütmenin iki başlı olduğu diğer hükümet sistemleriyle kıyas konusu edilmekte, çeşitli avantaj ve dezavantajlarla birlikte değerlendirilmektedir. Hükümetin sabit/katı görev süresi, bir taraftan istikrarlı yönetimin formülü olarak öne çıkarılırken diğer taraftan yasama yürütme arasında kilitlenme nedeni olarak gösterilebilmektedir.

Literatürdeki genel yaklaşıma göre, başkanlık sisteminin diğer sistemler gibi güçlü ve zayıf yönleri bulunmaktadır. Bunlardan hangisinin öne çıkacağını ise her ülkenin kendi siyasal, sosyal ve ekonomik koşulları belirlemektedir. Başkanlık sistemi ABD'de güçlü yönleriyle kendini gösterirken, Latin Amerika'da zayıf yönleriyle gündeme gelmektedir. Benzer şekilde parlamenter sistemin İngiltere örneği güçlü yönleriyle ortaya çıkarken, Doğu Avrupa örnekleri sistemin olumsuz yönlerinden etkilenmektedir.

KAYNAKÇA

- Abdulkadirov, Sherzod. "The Failure of Presidentialism in Central Asia." *Asian Journal of Political Science*, (Aralık 2009), s. 285-298.
- Ataöv, Türkkaya. *Federasyon, Başkanlık, Yarı-Başkanlık*. İstanbul: Destek Yayınevi, 2011.
- Atay, Ender Ethem. "Yarı-Başkanlık Rejimi ve Özellikle Fransa Örneği", Kamu Hukuku Arşivi, Haziran 1999, <http://www.akader.info/KHUKA/index.htm>, Erişim: 28.01.2011, s.141-167.
- Beceran, Ertan ve Gökhan Kalağan."Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemi; Türkiye'de Uygulanabilirliği Tartışmaları." *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Yıl 6, Sayı 11 (Bahar 2007), <http://www.iticu.edu.tr/uploads/Kutuphane/dergi/s11/M00166.pdf>, Erişim: 22.04.2014, s. 163-181.
- Beyaz Saray İnternet Sitesi. "The Executive Branch" <http://www.whitehouse.gov/our-government/executive-branch>, Erişim: 11.04.2014.
- Carey, John M. "Presidential versus Parliamentary Government." *Handbook of New Institutional Economics* içinde, C.Menard and M.M. Shirley ed., Netherlands: 2005, http://www.colorado.edu/ibs/eb/alston/psci4028/fall_2010/Presidential%20versus%20Parliamentary%20Government%20by%20Carey.pdf, Erişim: 16.07.2012, s. 91-122.
- Cheibub, Jose Antonio, Zachary Elkins, ve Tom Ginsburg. "Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective", The Law School the University of Chicago, Public Law and Legal Theory Working Paper, Sayı 361 (Eylül 2011), s. 1-33.
- Cheibub, Jose Antonio. *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- CIA Factbook İnternet Sitesi. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>, Erişim:16.02.2014.
- Çam, Esat. *Çağdaş Devlet Sistemleri*. İstanbul: Der Yayınları, 2000.
- Elgie, Robert. "List of presidential, parliamentary and other countries", <http://www.semipresidentialism.com/?p=195>, Erişim: 22.04.2014.
- Erdoğan, Mustafa. "Başkanlık Sistemi ve Halk Korkusu" *Sabah Gazetesi*, 24.04.2010.
- _____. *Anayasa Hukuku*. Ankara: Orion Yayınevi, 2007.
- Eren, Emrah Karaca. "Başkanlık Sisteminin Faydaları ve Sakıncaları." *Siyaset* içinde, Mümtazer Türköne ed. Ankara: Lotus Yayınevi, 2007.
- Eroğlu, Cem. *Çağdaş Devlet Düzenleri: İngiltere, Amerika, Fransa, Almanya*. Ankara: Kırilangıç Yayınevi, 2006.
- Fendoğlu, Hasan Tahsin. "Başkanlık Sistemi Tartışmaları". Stratejik Düşünce Enstitüsü Analiz, Ankara, 2010.

- Freedom House İnternet Sitesi. http://www.freedomhouse.org/regions#.U2C3LoF_uCl, Erişim:16.02.2014.
- Gözler, Kemal. *Anayasa Hukukuna Giriş*. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2007.
- Gözübüyük, Şeref. *Anayasa Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi, 2007.
- İncioğlu, Nihal. "Siyasal Rejimler: Başkanlık, Yarı-Başkanlık ve Seçilmiş Başbakanlık Seçenekleri Türkiye'ye Neler Sunabilir?" *Siyasal Rejim Tartışmaları* içinde, Nihal İncioğlu ed., Ankara: TESEV Yayınları, 2000, s. 30-33.
- Kalaycıoğlu, Ersin. "Siyasal Rejim Tasarımı ve Demokrasi." *Siyasal Rejim Tartışmaları* içinde, Nihal İncioğlu ed., Ankara: TESEV Yayınları, 2000, s.118-120.
- Kuzu, Burhan. "Burhan Kuzu: İstikrar İçin Tek Seçenek", *Bugün Gazetesi*, 01.01.2011, <http://www.bugun.com.tr/haber-detay/136169-kuzu-istikrar-icin-tek-secenek-haberi.aspx>, Erişim: 31.01.2012.
- _____. *Türkiye İçin Başkanlık Sistemi*. İstanbul: Fakülteler Matbaası,1997.
- Lijphart, Arend. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven and London: Yale University Press, 1999.
- Linz, Juan. "The Perils of Presidentialism." *Journal of Democracy*, Cilt 1, Sayı 1 (Winter 1990), <http://scholar.harvard.edu/levitsky/files/1.1linz.pdf>, Erişim: 16.07.2012, s. 51-69.
- Mainwaring, Scott ve Matthew S. Shugart. "Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal," *Comparative Politics*, Cilt 29, Sayı 4 (Temmuz 1997), http://scholar.harvard.edu/levitsky/files/mainwaring_shugart.pdf, Erişim: 16.07.2012, s. 449-471.
- Mainwaring, Scott. "Presidentialism, multiparty systems, and democracy: the difficult equation". Working Paper 144, (Eylül 1990), <https://correctphilippines.org/wp-content/uploads/2011/09/Presidentialism-Multiparty-Systems-and-Democracy.pdf>, Erişim: 16.07.2012.
- Onar, Erdal. "Türkiye'nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmesi midir?". *Başkanlık Sistemi* içinde, Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 2005, s. 71-103.
- Özbudun, Ergun. "Latin Amerika gibi oluruz", *Vatan Gazetesi*, 25.4.2010, <http://haber.gazetevatan.com/Haber/301949/1/Gundem>, Erişim: 31.01.2011.
- Riggs, Fred W. "Presidentialism versus Parliamentarism: Implications for Representativeness and Legitimacy". *International Political Science Review*, Cilt 18, Sayı 3 (Temmuz 1997), s. 253-278.
- Shugart, Matthew Soberg. "Presidentialism, Parliamentarism, and the Provision of Collective Goods in Less-Developed Countries." *Constitutional Political Economy*, (10, USA, 1999), s. 53-88.

“Teziç’e göre 5+5 darbeye davetiye” *Sabah Gazetesi*, 12.05.2007, <http://arsiv.sabah.com.tr/2007/05/12/haber,DC5544CFFB7448A1BE37C2C1E0DA50E2.html>, Erişim: 29.01.2011.

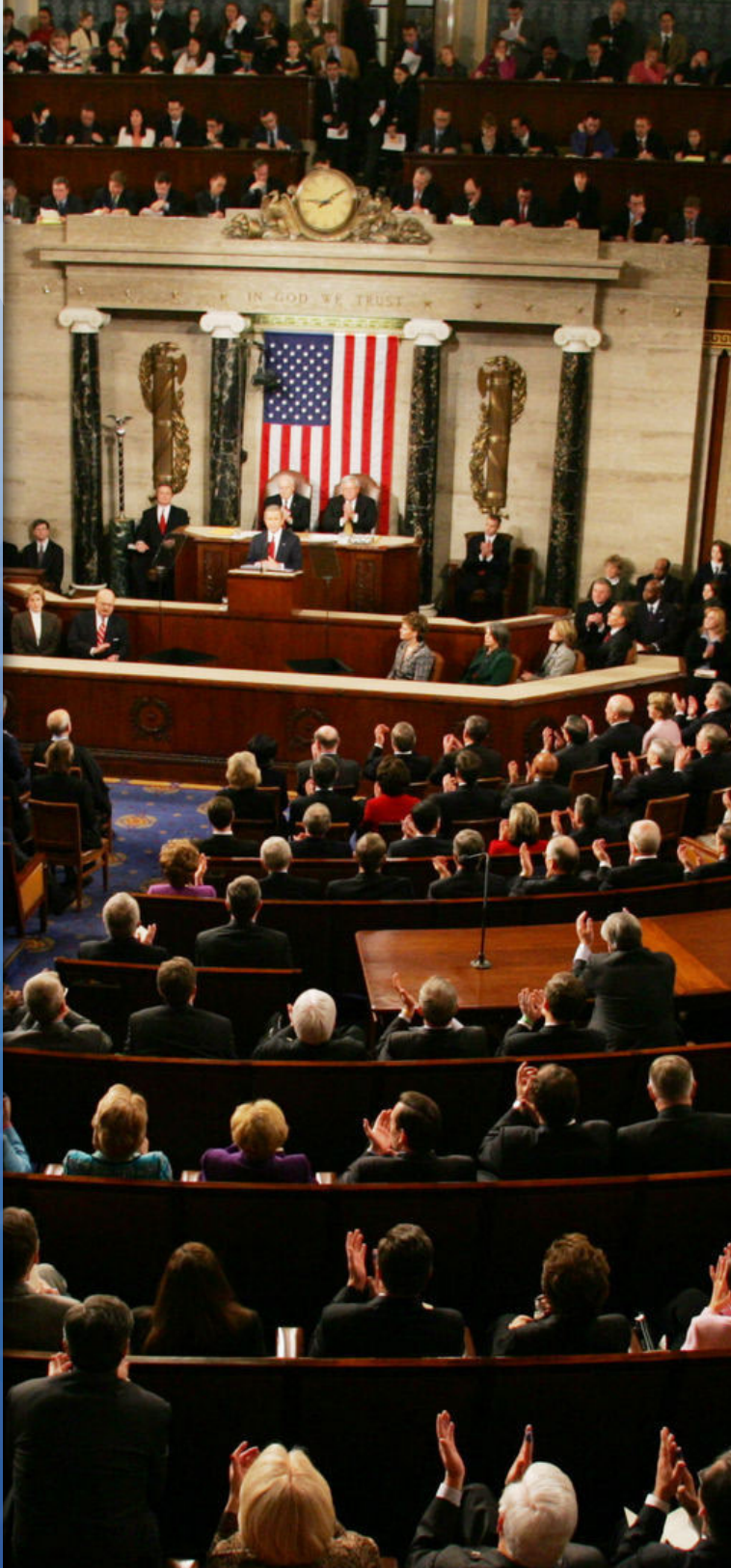
Türköne, Mümtazer. *Siyaset*. Ankara: Lotus Yayınevi, 2007.

Ukrayna Başkanlık İnternet Sitesi, http://www.president.gov.ua/en/content/president_history.html, Erişim: 11.04.2014.

Yazıcı, Serap. *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2011.

—. “Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme.” *Başkanlık Sistemi* içinde, Teoman Ergül ed., Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 2005, s. 125-144.

ABD



ABD BAŞKANLIK SİSTEMİ: “AYRI” AMA “BİRLİKTE” ÇALIŞAN ORGANLAR

Konur Alp Koçak*

1. GİRİŞ

Yasama ve yürütmenin iç içe geçtiği ve kuramsal olarak yasamanın, uygulamada ise yürütmenin üstünlüğüne dayanan “Westminster modeli” parlamenter demokrasinin 18. yüzyıl sonundaki koşullarına bir tepki olarak geliştirilen başkanlık sisteminin en iyi örneğini Amerika Birleşik Devletleri (ABD) sergilemektedir.¹ Esasen başkanlık sistemi, parlamenter sistem gibi zaman içerisinde şekillenen bir sistem olmayıp Filadelfiya’da toplanan Kurucu Meclis’in tasarlayarak ortaya çıkardığı bir sistemdir. Diğer bir ifadeyle, başkanlık sistemi, ABD’nin kurucuları tarafından önce doktrini hazırlanan ve ardından hayata geçirilen bir sistemdir.² Başkanlık sistemi dendiğinde akla ilk gelen ülkenin ABD olması ve sistemin diğer ülkelerdeki uygulamalarının ABD’den esinlenilerek oluşturulması da bundan kaynaklanmaktadır.

ABD sisteminde yasama, yürütme ve yargı organları kurumsal anlamda birbirinden kesin hatlarla ayrılmıştır. İşlevsel açıdan bakıldığında her bir erkin bir diğeri üzerinde fren ve denge (*checks and balances*) mekanizması aracılığıyla etkide bulunabilme imkânı vardır. İngiliz Monarşisi’nde olduğu gibi tüm otorite ve yetkinin tek bir kişinin (monark/kral/kraliçe) tekelinde olmasını bireysel özgürlükler açısından tehlikeli gören anayasa yapımcıları, bu kaygılarını organların “ayrı ama eşit” güçte olması

* Yasama Uzmanı, Uluslararası İlişkiler Bölümü, e-posta: konur.alp.kocak@tbmm.gov.tr.

¹ Ersin Kalaycıoğlu, “Başkanlık Sistemi: Türkiye’nin Diktatörlük Tehidiyle İmtihani”, *Başkanlık Sistemi* içinde, Teoman Ergül ed., (Ankara: Türkiye Barolar Birliği, 2005), s.14.

² Burhan Kuzu, *Her Yönü ile Başkanlık Sistemi* (İstanbul: BKY, 2012, 2. Baskı), s.19.

ile gidermeyi çalışmışlardır.³ Nitekim başkanlık sistemi ancak yasama-yürütme-yargı erklerinin uzlaşabildiği zaman çalışmakta, aksi haldeyse kilitlenerek (*gridlock*) çalışmaz hâle gelebilmektedir.⁴

ABD hükümet sisteminde, erkler birbirini kontrol edebilmekte ve dolayısıyla ahenkli bir çalışma düzeni sağlanmaktadır. Zira, her bir erke verilmiş olan güç, diğer ikisinin gücüyle dengelenebilmektedir. Birbirinden bağımsız olan her bir erk, diğerlerinin olası aşırılıklarını durdurmakla görevlendirilmiş, herhangi bir erkin sistemde baskın olması ve özellikle de baskıcı bir merkezî yönetimin oluşması gibi ihtimaller güçler ayrılığı sistemi ile engellenmeye çalışılmıştır. Bu sayede, ABD sisteminin, “*güçleri paylaşan ayrı organlar*” ilkesine dayandığını söylemek daha doğru olacaktır.⁵

Uzun yıllar Temsilciler Meclisinin başkanlığını yapmış olan Samuel Rayburn’un “Sekiz farklı Başkanın altında çalıştınız, değil mi?” şeklindeki soruya “Ben hiçbir başkanın *altında* çalışmadım; ben sekiz başkanla *birlikte* çalıştım”⁶ diye karşılık vermesi manidardır. Rayburn, bu cevabıyla başkan ve Kongrenin hiyerarşik bir sıralamada olmadığını; ikisinin işbirliği içerisinde çalışması gerektiğini vurgulamaktadır. Gerçekten de anayasal hükümler, yasama ve yürütme arasında bir işbirliğini gerekli kılmakta ve birinin diğeri üzerinde otorite kurmasını engellemekteyse de pratikteki durumun böyle olmadığı bazı durumlar da tartışılmaktadır.

Güçlerin birbiri üzerinde etkide bulunabildiği bu sistemde, kimi zamanlar Yasama/Kongre ve Yürütme/Başkanlık arasında bazı yetkilerin kullanımı konusunda anlaşmazlıklar çıkmakta; hatta bazen sistem kilitlenebilmektedir. Bu durumda, anayasanın aslında “tamamlanmamış” (*incomplete*) olduğu yönündeki iddia akla gelmektedir. Bu düşünceyi savunanlar, ABD Anayasası’nın devletin bazı işlevleri nasıl yerine getireceğine dair hükümler içermediğini; dolayısıyla da yasama, yürütme ve yargı organları tarafından yorum yapılarak söz konusu eksiklerin tamamlanması

³ Charles O. Jones, *Separate but Equal Branches: Congress and the Presidency* (New Jersey: Chatham House Publishers, 1995), s.viii-ix.

⁴ Kalaycıoğlu, *Başkanlık Sistemi*, s.16.

⁵ John Haskell, *Congress in Context* (Boulder, Co: Westview Press, 2010), s.11.

⁶ Donald A. Ritchie, *The U.S. Congress: A Very Short Introduction* (New York: Oxford University Press, 2010), s.86.

gerektiğini savunmaktadır.⁷ Örneğin, Anayasa’da yasaların anayasaya uygunluğunun yargısal denetimini Yüce Mahkemenin (*Supreme Court*) yapacağına dair bir hüküm yoktur; ancak, Yüce Mahkeme, Şubat 1803’te aldığı bir karara dayanarak, federal yasaların ve eyalet yasalarının anayasaya uygunluğunu denetlemektedir. Siyaset Bilimci Keith Whittington tarafından “anayasa inşası” (*constitution construction*)⁸ olarak adlandırılan bu durum, ABD Anayasası’nın uzun ve ayrıntılı bir “kazuistik” anayasa değil, temel ilke ve kuralları benimseyen bir “çerçeve” anayasa olmasından kaynaklanmaktadır.

Gerçekten de 1787 tarihli ABD Anayasası, sadece yedi maddeden oluşmaktadır. İlk üç maddede, sırasıyla yasama, yürütme ve yargı; dördüncü maddede merkezî yönetimle eyaletler arasındaki ilişki; beşinci maddede anayasanın nasıl değiştirileceği; altıncı maddede borçların ödenmesi ve anayasanın diğer yasalardan üstün oluşu; yedinci maddedeysen Anayasa metninin oylanması düzenlenmektedir. Ayrıca, şimdiye dek Anayasa’da yapılan 26 değişiklik, metnin sonunda sıralanmakta; bu maddelerin ilk onu “Haklar Bildirisi” (*Bill of Rights*) olarak adlandırılmaktadır.

ABD hükümet sisteminin daha iyi anlaşılabilmesi için, Anayasa’nın ortaya çıkış şartlarının gözden geçirilmesi faydalı olacaktır. Bu sebeple, ABD hakkında kısa bir genel bilgilendirmenin ardından, ABD Anayasası’nı ve dolayısıyla başkanlık sistemini ortaya çıkaran tarihî ve siyasî şartlar özetlenmektedir. Üçüncü bölümde, Anayasa hükümleri doğrultusunda yasama, yürütme ve yargı organlarının kuruluş, yetki ve sorumluluk alanları açıklanmaktadır. Çalışmanın dördüncü bölümünde ise bu organlar arasındaki ilişkiler, fren ve denge mekanizmasına odaklanılarak izah edilmektedir. Ardından gelen bölümde, ABD sisteminin işleyişine ilişkin temel tartışma ve sorun alanları, bir dış politika bir de iç politikaya ilişkin iki vaka incelemesi üzerinden irdelenmektedir. Bu çalışma, sistemin temel özellikleri ve uygulamada karşılaşılan sorunlara ilişkin gözlemlerle bir sonuca varmaktadır.

⁷ Mark V. Tushnet, “The Constitutional Politics of the Clinton Impeachment,” *Aftermath: the Clinton Impeachment and the Presidency In the Age of Political Spectacle* içinde, Leonard V. Kaplan ve Beverly I. Moran eds. (New York: New York University Press, 2001), s.162.

⁸ Keith E. Whittington, *Constitutional Construction: Divided Powers and Constitutional Meaning* (Cambridge: Harvard University Press, 1999).

2. ABD HAKKINDA GENEL BİLGİ

Mevcut Anayasa: 1778

Başkan: Donald Trump

Başkan Yardımcısı:

Yasama Organı: Kongre (Temsilciler Meclisi ve Senato)

Yönetim Şekli: Federal Cumhuriyet, Başkanlık sistemi

Yüzölçümü: 9.826.675 km²

Nüfus: 321.418.820 (2015)

Din: % 51,3 Protestan, % 23,9 Katolik, % 1,7 Yahudi, %12,1 İnançsız, % 11 Diğer.

Ekonomi: 2015 yılı, gayrisafi millî hâsıla büyüklüğü 17,947 trilyon dolar, büyüme hızı % 2,4 ve enflasyon % 0,12 olarak gerçekleşmiştir.

Kuzey Amerika Kıtasında yer alan ABD; kuzeyde Kanada, güneyde ise Meksika ile sınırdas olup doğusundan Atlantik Okyanusu ve batısından Pasifik Okyanusu ile çevrelenmiş durumdadır. 9.826.675 km²'lik yüzölçümü ile Rusya ve Kanada'nın ardından dünyanın en geniş üçüncü ülkesi konumundadır.

Dini ve ekonomik gerekçelerle İngiltere'den ayrılıp Amerika kıtasının doğu kıyılarında yeni yerleşim yerleri kuran (13 Koloni) göçmenler, İngiltere Kralı'nın üzerlerine yüklediği aşırı vergiler nedeniyle isyan etmiş, 1775'te Cumhuriyet'in ilk başkanı olacak George Washington'un önderliğinde bağımsızlık savaşı ver-

meye başlamış ve nihayetinde 4 Temmuz 1776'da Bağımsızlık Bildirgesi'ni ilân edilmiştir. İngiltere Krallığı ile ABD kolonileri arasında 30 Eylül 1783'te imzalanan Paris Antlaşması ile İngiltere, kolonilerin bağımsızlığını resmen tanımıştır.

19 ve 20. yüzyıllarda 37 eyaletin daha eklenmesiyle 50 eyaletten oluşan bir federal devlet hâlini alan ABD, 317 milyonu aşan nüfusuyla Çin ve Hindistan'dan sonraki en kalabalık üçüncü ülkedir. Nüfusun %18,4'ü 0-14 yaş grubu, %66,2'si 15-64 yaş grubu ve 65 yaş üstü nüfusun oranı %14,8'dir. Ülkede nüfus artış hızı, %0,77'dir. Nüfusun yüzde 82,4'ü kentlerde yaşamaktadır. Ülkede ortalama yaşam beklentisi 78,9 iken okuma-yazma oranı %99'un üzerindedir.⁹

ABD, 2013 yılı itibarıyla, 16.7 trilyon doları aşan millî geliriyle (GSYH), dünyanın en büyük ekonomisi durumundadır. 2013 yılı için büyüme %1,6; tüketici fiyatları enflasyonu %1,5 olarak gerçekleşmiştir.

⁹ "World Factbook: United States", Central Intelligence Agency, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/us.html>, Erişim: 20.08.2014.

İşsizlik oranının %7,3 olduğu ABD’de satın alma gücü paritesine göre kişi başına düşen gelir 52.800 dolardır.¹⁰

ABD, Freedom House tarafından yapılan sıralamada, hem siyasi haklar hem de özgürlükler bakımından en yüksek skor kabul edilen 1 puanla “özgür” kategorisindeki ülkelerden biri olarak değerlendirilmiştir.¹¹ ABD, *The Economist* Dergisi’nin 2012 Demokrasi Endeksi’nde 21. sırada, Uluslararası Şeffaflık Örgütü’nün hazırladığı Dünya Yolsuzluk Algısı Endeksi’nde ise 19. sırada yer almıştır.¹²

3. ABD ANAYASASI’NIN TARİHİ VE SİYASİ ARKA PLANI

Özgürce yaşayacakları yeni bir yer bulmak için Kuzey Amerika’ya gelengöçmenlerin Avrupa’yı terketmelerinin altında İngiliz yönetiminin baskıları, işsizlik ve yoksulluk gibi etkenler vardır.¹³ Kuzey’de teşekkül eden on üç İngiliz kolonisinin zamanla İngiltere Kralı’nın sömürgeleri (*Crown Colony*) hâline gelmesi, aşağıda anlatıldığı üzere, Amerikan Bağımsızlık Savaşı’na (Amerikan Devrimine) giden yolu açacaktır.¹⁴

¹⁰ “World Factbook: United States”.

¹¹ “Freedom in the World: United States”, Freedom House, http://freedomhouse.org/report/freedom-world/2014/united-states-0#U7z2sZR_vF4, Erişim: 20.08.2014.

¹² “Corruption Perceptions Index 2013”, Transparency International, <http://www.transparency.org/cpi2013/results>, Erişim: 20.08.2014.

¹³ Oral Sander, *Siyasi Tarih: İlkçağlardan 1918’e* (Ankara: İmge Kitabevi, 2007), s.151-155.

¹⁴ Fahir Armaoğlu, *19. Yüzyıl Siyasi Tarihi, 1789-1914* (İstanbul: Alkım Yayınevi, 2006), s.24-26.

Başkent Vaşington’dan bir görünüm



3.1. İngiliz Monarşisine Karşı Mücadele: Amerikan Bağımsızlık Savaşı

Bağımsızlık Savaşı (1775-1783) ve ardından kabul edilen ABD Anayasası'ndan önce önemli bir hususu daha hatırlatmak yerinde olacaktır. O da, Kuzey Amerika İngiliz kolonilerinin İngiltere'deki bazı demokratik ilke ve uygulamaların kolonilerde yansımalarının bulunmasıdır. Şöyle ki, İngiltere'de yürütmenin başı olan Kral, yasama organını oluşturan Lordlar Kamarası ve Avam Kamarası gibi kurumların benzerleri kolonilerde de tesis edilmiştir. Her birinin bir anayasası olan 13 Koloni'de yürütmeden sorumlu olan bir Vali, İngiliz Lordlar Kamarasına tekabül eden bir Konsey ve Avam Kamarasına benzeyen Temsilciler Meclisi görev yapmıştır. Kolonilerin İngiltere'ye bağlanması ardından valiler İngiltere tarafından tayin edilmiş ve İngiltere böylelikle kolonilerin siyasî hayatlarına müdahil olmaya başlamıştır. Vali ile kolonilerin kendi seçtikleri meclis arasında sürekli bir mücadele yaşanmıştır.¹⁵ Bu mücadele bir müddet sonra başka alanlara da yansımış ve özellikle vergilendirmeden kaynaklanan sorunlar yüzünden bağımsızlık mücadelesi başlamıştır.

Amerikan Bağımsızlık Savaşı, İngiltere ve Fransa arasında yapılan Yedi Yıl Savaşları'nın (1756-1763) maddî yükünün İngiltere Kralı tarafından kolonilere yüklenmeye çalışılmasının dolaylı bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. İngiltere Kralı, savaşı kazanmasına rağmen maddî güçlükleri aşabilmek için Amerika'daki kolonilerine yeni vergiler koymaya başlayınca koloniler arasındaki bağımsızlık fikri alevlenmiştir.¹⁶ İngiliz Kralı'nın koloniler üzerindeki vergi baskısını artırması, koloniler arasında birliğin ve federasyonun önünü açan bir gelişme olmuştur.

Amerikan kolonileri açısından temel mesele, kendilerinin dâhil olmadıkları İngiltere Parlamentosu tarafından vergilendirilmek olmuştur. Ekim 1765'te dokuz koloniden toplam 27 delege New York'ta toplanmış; her sömürge'nin kendi vergi uygulamalarını yürütme hakkı olması gerektiğini savunan önergeler hazırlamışlardır.¹⁷ 1689 tarihli İngiliz Temel Haklar Beyannamesi'nde vergi koymanın sadece parlamento kararıyla olabileceğinin belirtildiğini hatırlatan Amerikan Kolonileri, İngiliz

¹⁵ Armaoğlu, 19. Yüzyıl Siyasi Tarihi, s.25.

¹⁶ Armaoğlu, 19. Yüzyıl Siyasi Tarihi, s. 26.

¹⁷ "Kısa ABD Tarihi," ABD Ankara Büyükelçiliği, http://turkish.turkey.usembassy.gov/media/pdf/abd_kisa_tarih.pdf, Erişim: 20.08.2014.

Parlamentosunda temsil edilmedikleri gerekçesiyle, “temsil yoksa vergi de yok” (*no taxation without representation*) sloganıyla isyan noktasına geldiklerini belli etmeye başlamıştır. Yine de İngiltere yeni vergiler koymaya devam etmiştir.

Georgia dışındaki bütün koloniler, mevcut durumu görüşmek ve Amerika'nın birleşik menfaatlerini tartışmak üzere delegelerini Mayıs 1774'te Filadelfiya'ya göndermiştir. 5 Eylül- 26 Ekim 1774 tarihleri arasında toplanan ve “Birinci Kıta Kongresi” (*First Continental Congress*) olarak anılan bu meclis, resmî bir dilekçe kaleme alarak Kral'dan aşırı vergilendirmeler yüzünden oluşan mağduriyetin giderilmesini talep etmiştir. İngiltere ile yapılan ticaretin boykot edilmesi ve 10 Mayıs 1775'te ikinci bir kongrenin toplanması, Kongrede alınan belli başlı kararlar olmuştur. İkinci Kıta Kongresi (1777-1781) öngörülen tarihte bu sefer tüm kolonilerden gelen temsilcilerin katılımıyla toplanmıştır. Bu arada, İkinci Kongre toplanmadan önce İngiliz orduları ile Amerikalılar arasında 19 Nisan 1775'te küçük bir çatışmayla başlayan silâhlı mücadele, fiilen bir bağımsızlık savaşına dönüşmüştür. İkinci Kongreye katılan temsilcilerin çoğunluğu, İngiltere'ye karşı savaşmak fikrini desteklemiş, sömürgelerin silahlı kuvvetlerini birleştirerek bir kara ordusu oluşturmaya karar vermiş ve ordunun başkumandanı olarak George Washington'u seçmişlerdir.¹⁸

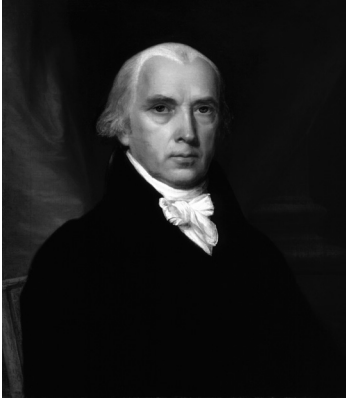
Kongre üyeleri, 1775 yılının sonuna yaklaşıldığında, İngiltere ile bir uzlaşa ihtimâlinin giderek azaldığını düşünmüşler ve aynı zamanda Fransa başta olmak üzere yabancı ülkelerden yardım temin etmenin yolunu aramaya başlamışlardır. Bu çerçevede, yurt dışında İngiltere'ye karşı bağımsızlık mücadelesinde kendilerine destek verecek ülkelerde faaliyet göstermesi düşünülen bir gizli komite (*Secret Committee of Correspondence ya da Committee for Foreign Affairs*) Kasım 1775'te oluşturulmuştur.¹⁹ Benjamin Franklin, Benjamin Harrison, Thomas Johnson, John Dickinson, John Jay ve Robert Morris'in üyesi olduğu komite özellikle Fransa'nın desteğini almaya çalışmıştır.²⁰

¹⁸ “Continental Congress, 1774-1781”, US Department of State Office of the Historian, <http://history.state.gov/milestones/1776-1783/ContinentalCongress>, Erişim: 20.08.2014.

¹⁹ “Secret Committee of Correspondence/Committee for Foreign Affairs 1775-1777”, US Department of State Office of the Historian, <http://history.state.gov/milestones/1776-1783/SecretCommittee>, Erişim: 20.08.2014.

²⁰ “French Alliance, French Assistance, and European Diplomacy during the American Revolution, 1778-1782”, US Department of State Office of the Historian, <http://history.state.gov/milestones/1776-1783/FrenchAlliance>, Erişim: 20.08.2014.

İkinci Kıta Kongresinde Thomas Jefferson'a bağımsızlık ilanı için bir taslak hazırlanması görevi verilmiş, Jefferson tarafından hazırlanan taslak Benjamin Franklin ve John Adams tarafından gözden geçirilmiş ve kolonilerin neden İngiltere'den ayrılmak için mücadele verdiklerini açıklayan Bağımsızlık Bildirgesi'nin nihaî hâli 28 Haziran'da Kongreye sunulmuştur. Kongrede görüşülen bildirge metni, 4 Temmuz 1776'da kabul edilmiştir.²¹ Siyasî düşünce tarihi ve demokrasi için önemli bir belge olan Bağımsızlık Bildirgesi'nde insanların doğuştan bazı ayrılmaz haklara sahip oldukları, devletin bu hakları teminat altına alması gerektiği, yönetenlerin ancak yönetilenlerden yetki aldığı ve eğer bir yönetim temel haklara riayet etmezse yönetilenlerin yeni bir yönetimi göreve getirebileceği düzenlenmiştir.²²



James Madison

Bu çerçeveden bakıldığında, Amerikan bağımsızlık mücadelesi, baskıcı monarşi yönetimine karşı isyanın ve bireysel özgürlüklere verilen önemin sembolü olarak görülebilir. Busebeple, bağımsızlığın ardından kurulan sistemin bireysel hakları gözetecek bir şekilde düzenlenmesi şaşırtıcı değildir. Nitekim James Madison, *Federalist Yazılar*'da Anayasa'nın devrimin temel ilkelerini barındırdığını belirtmektedir. Zira Kurucular, Bağımsızlık Bildirgesi'ni Anayasa'nın temel ilkelerine

kaynaklık eden bir metin olarak görmüşlerdir.²³

3.2. Koloniler'den Konfederasyona: Güçler Birliği

İkinci Kıta Kongresi, Bağımsızlık Bildirgesi'ni ilan etmenin yanı sıra fiilen Bağımsızlık Savaşı'nı yürüten hükümet olarak görev de yapmıştır. Savaş bir yandan sürerken artık kendilerine ABD adını veren koloniler, onları bir ulus olarak birbirine bağlayan bir anlaşma kaleme almışlardır. "Konfederasyon ve Sürekli Birlik Maddeleri" (*Articles of Confederation*

²¹ "The Declaration of Independence 1776", US Department of State Office of the Historian, <http://history.state.gov/milestones/1776-1783/Declaration>, Erişim: 20.08.2014.

²² Armaoğlu, 19. *Yüzyıl Siyasi Tarihi*, s.28.

²³ Edward J. Erler, *The American Polity: Essays on the Theory and Practice of Constitutional Government* (New York, Taylor & Francis, 1991), s.3.

and Perpetual Union)²⁴ denilen Anlaşma 1777'de Eyaletler Kongresince kabul edilmiş, Temmuz 1778'de resmen imzalanmış ve Mart 1781'de yürürlüğe girmiştir.

İlk Amerikan Anayasası olarak kabul edilen Konfederasyon Maddeleri, eyaletler arasında gevşek bir birlik kurmuş ve çok sınırlı gücü olan bir hükümet oluşturmuştur. Savunma, kamu maliyesi ve ticaret gibi yaşamsal konularda federal hükümetin yetkisi eyalet yasama organlarının insafına bırakılmıştır. Kısa bir süre sonra Konfederasyon'un, siyasî ve ekonomik açıdan neredeyse karmaşa içinde kaldığı ortaya çıkmıştır. George Washington'un deyişiyle, Konfederasyon'u oluşturan 13 eyalet sadece "pamuk ipliğiyle" birleştirilmiştir.²⁵

Bağımsızlığın ardından kurulan bu konfedere yapıda, "güçler birliği" esasına dayanan bir yapı teşkil ettirilmiş, iktidar merkezileştirilerek Kongrenin baskın olduğu bir düzen kurulmuştur.²⁶ Sistemin temel niteliği, tüm devlet yetkilerinin yasama organı olan Kongre'den kaynaklanması ve yürütme ve yargının bağımsız bir varlığının olmamasıdır.²⁷ Diğer bir deyişle, 1781'de resmen kabul edilen ilk Amerikan Anayasası şimdikinden farklı olarak "güçler birliği" temelinde bir sistem ihdas etmiştir. Zira güçler ayrılığından bahsedilebilmesi için en azından yasama ve yürütmenin farklı kaynaklardan geliyor olması gerekmektedir.²⁸

Konfederasyon Maddeleri'nde, yasaları uygulayacak bir yürütme organına ve onları yorumlayacak bir ulusal mahkeme sistemine ilişkin hükümler yoktur. Yasama organı olan Kongre, ulusal hükümetin tek organıdır; fakat eyaletleri istemedikleri şeyleri yapmaya zorlayacak hiçbir gücü yoktur. Kongre, teorik olarak, savaş ilan edebilir ve bir ordu kurabilirken, kararlaştıracığı sayıda kişiyi silah altına almaya ya da onları desteklemek için gerekli silah ve gereçleri sağlamaya hiçbir eyaleti zorlayamaz. Faaliyetlerine para sağlamak için eyaletlere başvurmak zorunda olan Kongre, eyaletleri federal bütçeye gerekli katkıyı yapmadıkları için cezalandırmaya yetkili değildir. Vergilendirmenin ve

²⁴ "Articles of Confederation: March 1, 1781", Yale Law School Avalon Project: Documents in Law, History and Diplomacy, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/artconf.asp, Erişim: 20.08.2014.

²⁵ "Amerikan Hükümetinin Ana Hatları", ABD Ankara Büyükelçiliği, <http://www.usemb-ankara.org.tr/ABDAnaHatlar/Hukumet.htm#b1>, Erişim: 20.08.2014.

²⁶ Şaban Tanıyıcı ve Birol Akgün, *Amerikan Başkanlığı: Cumhuriyetten İmparatorluğa* (Ankara, Orion Kitabevi, 2008), s.27-28.

²⁷ Tanıyıcı ve Akgün, *Amerikan Başkanlığı*, s.43.

²⁸ Jones, *Separate but Equal Branches*, s.5.

gümrük tarifelerinin denetimi eyaletlere bırakılmıştır ve her eyalet kendi parasını basmaya yetkili kılınmıştır. Eyaletler arasındaki anlaşmazlıklarda (ki o tarihlerde sınırlar üzerine pek çok anlaşmazlık olmuştur) Kongre arabulucu ve yargıç rolünü üstlenmiş; ancak, kararlarının kabul edilmesini eyaletlerden isteme gücüne sahip olmamıştır.²⁹

Bu yapı; vergi toplamak, dış ilişkileri yürütmek, ekonomik kalkınmayı sağlamak ve yasaların uygulanmasını sağlamak gibi temel icraatları dahi yerine getiremeyecek zayıf bir hükümet tesis etmiştir.³⁰ Nitekim eyaletlere karşı bir yaptırım gücü olmayan merkezî hükümet, kısa sürede büyük bir borç yükü altına girmiş; eyaletler arasında parasal birliği sağlayamamış, yüksek vergiler yüzünden Shays İsyanı³¹ gibi gelişmelerin ortaya çıkmasına seyirci kalmıştır.³² Yine de Maddeler, her bir koloninin dış ilişkilerinde diğerlerinden tamamen bağımsız hareket etmesini sınırlandırarak kolonilerin birlik sağlamalarını kolaylaştıran bir geçiş süreci oluşturmuştur.

3.3. Federal Kurucu Meclis ve Anayasanın Kabulü

Konfedere yapının ABD'nin birliğini sağlamaktan uzak olduğu kısa bir zaman içinde ortaya çıkınca,³³ bu olumsuzlukları gidererek ulusal birliği temin ve güçlü bir yönetimi tesis etmek için cumhuriyetin yasama organı olan Kıtasa Kongre, Şubat 1787'de, eyaletlere Konfederasyon Maddeleri'ni gözden geçirip değiştirmek üzere temsilci göndermeleri çağrısında bulunmuştur. Bunun üzerine, Federal Kurucu Meclis 25 Mayıs 1787'de toplanmış, ABD Anayasası hazırlık çalışmaları böylece başlamıştır.

Tüm temsilciler, Konfederasyon Maddeleri ile kurulmuş olan iktidarı sınırlı Kongrenin yerine, geniş kapsamlı yaptırım güçleriyle donatılmış etkin bir merkezî hükümetin geçmesi gerektiğini savunmuştur. Görüşmelerin başlangıcında temsilciler; yeni hükümetin, her biri diğer

²⁹ "Amerikan Hükümetinin Ana Hatları", s.4.

³⁰ "Articles of Confederation, 1777-1781", US Department of State Office of the Historian, <http://history.state.gov/milestones/1776-1783/Articles>, Erişim: 20.08.2014.

³¹ Ağustos 1786'da tarım ürünleri üzerindeki vergilendirmenin artırılması sonucu vergi borcu artan ve ödemekte güçlük çekmeye başlayan çiftçiler hakkında yargulamalar başlayınca, Daniel Shays liderliğindeki bir grup isyan etmiştir. Konfederasyon Maddeleri'nin gözden geçirileceği toplantının öncesinde yaşanan bu isyanın, anayasanın ve devlet sisteminin yapısını etkileyecek derecede önemli olduğu, zira federasyon fikrini güçlendirici bir etki yarattığı düşünülmektedir.

³² Mehmet Yeğin, "Amerikan Federalizminin Dünü ve Bugünü", *USAK Analiz*, Haziran 2011, s.3-4.

³³ Federalist Yazılar dâhilinde 1 Aralık ile 11 Aralık 1787 tarihleri arasında peş peşe yayınlanan altı makale, "Mevcut Konfederasyonun Birlik'i Korumadaki Yetersizliği" (*The Insufficiency of the Present Confederation to Preserve the Union*) başlığını taşımaktadır. Alexander Hamilton, bu yazılarda Konfederasyon Maddeleri'nin yetersizliğini ve yeni anayasa ile bunların nasıl aşılabacağını tartışmıştır.

ikisininkini dengeleyecek belirgin bir güce sahip üç ayrı organdan -yasama, yargı ve yürütme- oluşması üzerinde bir anlaşmaya varmışlardır.³⁴ Ayrıca yasama organının, İngiliz Parlamentosu gibi iki meclisli olması da kararlaştırılmıştır.

Temsilciler, yalnız Konfederasyon Maddeleri'ni değiştirmeye yetkili oldukları halde, Maddeler'i bir yana bırakıp tümüyle yeni ve daha merkezileştirilmiş bir hükümet anayasası hazırlamışlardır.³⁵ Anayasa'yı hazırlayan Kurucular, 18. yüzyılda egemen olan siyâsi sistemlerin toplumun değerlerini şekillendirmede temel bir rol oynadığı inancına sahip olduklarından, Anayasa'nın hazırlanmasını sadece Konfederasyon Maddeleri'nin revize edilerek iyileştirilmesi olarak görmemiş, bunu ulus bilinci oluşturmak ve cumhuriyetin sürekliliğine güveni sağlamak için bir fırsat olarak değerlendirmişlerdir.³⁶

Federal Kurucu Meclis, temel olarak iki farklı plan üzerindeki tartışmalar üzerinde yoğunlaşmıştır. 29 Mayıs 1787'de ortaya konan, *Virginia Planı* olarak adlandırılan ve büyük eyaletlerin menfaatine olan bir sistem getiren plan bunlardan ilkidir. Bu planda, iki kamarada da kalabalık eyaletlerin sayıca fazla temsilci bulundurması ve dolayısıyla, küçük eyaletlerin sesinin kısılması öngörülmüştür. Plan gündeme geldiği tarihte Virginia'nın en kalabalık eyalet olması dikkate alındığında Virginia Temsilcisi Edmund Randolph'un böyle bir teklifi görüşmeye sunması daha kolay anlaşılmaktadır.

Kurucu Meclis üyelerinden James Madison'un notlarına³⁷ göre, Randolph federal sistemin hangi fonksiyonları yerine getirmesi gerektiği ve mevcut Konfederasyon'un temel eksiklerinin neler olduğuna dair bir konuşma yapmış; akabinde 15 maddelik bir plan sunmuştur. Randolph, planını sunarken beş konuda Konfederasyon'un yetersiz kaldığını belirtmiştir.

Bunlar:

1. Konfederasyonun yabancı işgaline karşı hiçbir güvenlik sağlamaması,

³⁴ "Amerikan Hükümetinin Ana Hatları", s.5.

³⁵ "Amerikan Hükümetinin Ana Hatları", s.5.

³⁶ Robert Garson, "The Intellectual Reference of the American Constitution", *Reflections on the Constitution: The American Constitution after Two Hundred Years* içinde, Richard Maidment ve John Zvesper eds. (Manchester: Manchester University Press, 1989), s.2-4.

³⁷ Bu oturumlar gizli yapılmıştır ve tutanakları yoktur. Ne var ki, bazı katılımcıların şahsî notları bulunmaktadır ve en önemlisi olarak bilinen James Madison'un notları ilk kez 1840'ta yayınlanmıştır. Bu çalışmada da Madison tarafından alınan notlar, Yale Üniversitesi'nin Avalon Projesinden temin edilmiştir.

2. Eyaletler arasındaki ihtilafları kontrol edememesi,
3. Merkezî hükümetin eyaletlerden gelen zarara karşı kendini koruyamaması,
4. Gümrük vergileri toplanması ve diğer ülkelerin dış ticaret uygulamalarına istendiği şekilde karşılık verilememesi,
5. Konfederasyon Maddeleri'nin eyalet anayasalarından üstün olmamasıdır.³⁸

Bu tespitleri yapan Randolph, planının ilk maddesinde, Konfederasyon Maddeleri'nin düzeltilmesi, genişletilmesi ve böylelikle ortak savunma, özgürlüğün güvenceye alınması ve genel refahın sağlanması gibi hedeflerin gerçekleştirilmesi gerektiğini belirtmiştir. İkinci maddede ulusal yasama organının eyaletlerin nüfusuna veya genel bütçeye yaptığı katkıya orantılı olmasını teklif eden Plan'ın üçüncü maddesi yasama organının iki kamaralı olması gerektiğini ifade etmektedir. Bu plana göre Kongrenin şekillenmesinde halk önce meclisin bir kanadını seçecek, seçilen bu temsilciler de ikinci kanadı eyaletlerden teklif edilen kişilerden seçecektir.

Ne var ki, Virginia Planı muhalefetsiz kalmamıştır. Küçük eyaletlerin çıkarlarını daha fazla dikkate aldığı görülen *New Jersey Planı*, önemli farklar taşıyan alternatif bir plan olarak 15 Haziran 1787'de Meclis gündemine gelmiştir. Bu plan, iki kamaralı bir meclis değil, tek kamaralı bir meclis ve üyelerinin her eyaletten gelecek eşit sayıdaki temsilciden oluşmasını öngörmüştür. Bu plan, anayasanın taslak metni olarak ele alınmamışsa da Kongre son yapısına kısmen de olsa etki etmiştir.³⁹

Kurucu Meclis'te yaşanan tartışmalardan sonra her iki planın bir sentezi ABD Anayasası'nın temelini oluşturmuştur. Hâlihazırda yürürlükte olan Anayasa'daki hükümler büyük ölçüde Virginia Planı'na benzemekteyse de, Senatonun yapısı New Jersey Planı'ndan alınmıştır. Neticede Kongre, iki kanattan oluşmuş, Temsilciler Meclisi eyaletlerin nüfusuna oranla seçilmiş üyelerden teşkil ettirilmiş; Senato ise küçük eyaletlerin taleplerini karşılamış olmak adına her eyaletten iki senatör seçilmek suretiyle oluşturulmuş bir uzlaşının ürünüdür. Çıkar ve beklentileri farklı olan eyaletler arasında Roger Sherman'ın getirdiği bir teklifle sağlanan bu denge "büyük uzlaş" (*Great Compromise*) olarak

³⁸ "Madison Debates: May 29, 1787", Yale Law School Avalon Project: Documents in Law, History and Diplomacy, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/debates_529.asp#12, Erişim: 20.08.2014.

³⁹ "Madison Debates: June 15, 1787", Yale Law School Avalon Project: Documents in Law, History and Diplomacy, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/debates_615.asp#1, Erişim: 20.08.2014.



ABD Anayasası'nın imzalandığı Independence Hall

anılmıştır.⁴⁰ Dolayısıyla Anayasa'nın, küçük ve büyük eyaletler arasında ve ekonomisi tarıma dayanan Güney eyaletleri ile ticarete dayanan Kuzey eyaletleri arasında bir uzlaşma metni olduğu belirtilmelidir.⁴¹ Anayasa, eyaletler arasındaki ilişkileri düzenleme konusunda büyük güce sahip olduğu ve dış ilişkiler ve savunma gibi konularda güçlü bir merkezî hükümet kurduğu için Konfederasyon Maddeleri'nden epeyce farklı bir metin olarak ortaya çıkmıştır.

ABD Anayasası'nın ilk maddesi yasama organı olan Kongreye ilişkin hükümler içermektedir. Anayasa'nın ikinci maddesi yürütme organına, yani başkanlık makamına ayrılmışken, yargı gücünün düzenlendiği üçüncü maddede Yüce Mahkeme, yargının en üst birimi olarak düzenlenmektedir. Katı bir güçler ayrılığına dayanmakla birlikte organları arasında birlikte çalışma ve karşılıklı bağımlılığı gerekli kılan "fren ve denge" sistemiyle şekillendirilen yeni Anayasa, 17 Eylül 1787'de Filadelfiya'da bulunan ve Bağımsızlık Bildirgesi'nin de kabul edildiği Independence Hall'da imzalanmıştır.

⁴⁰ "Roger Sherman and The Connecticut Compromise", Connecticut Judicial Branch Law Libraries, <http://www.jud.ct.gov/lawlib/History/Sherman.htm>, Erişim: 20.08.2014.

⁴¹ Taniyıcı ve Akgün, *Amerikan Başkanlığı*, s.46-47.

4. ANAYASAL ORGANLAR

Başkanlık sistemini parlamenter sistemden ayıran temel unsurlardan biri, güçlerin parlamenter sisteme kıyasla daha belirgin ve katı bir şekilde birbirinden ayrılmış olmasıdır. Nitekim, ABD sisteminde, Kongre ve başkan, birbirlerinden ayrı/bağımsız birer varlığa, bir “organ” kimliğine sahip olacak şekilde kurumlaşmıştır. Her iki organın kadroları birbirinden farklıdır. Yasama ve yürütme organları, birbirlerinden ayrı olarak, farklılaştırılmaya çalışılan usullerle ve doğrudan halk seçimi ile iktidara gelmektedir. Kongre ve başkan, birbirlerinden bağımsız olarak iktidarda kalırlar ki yetkilerini paylaşan güçlerin ayrılığını ve eşitliğini sağlayan temel etken de bu olmaktadır.⁴²

Güçler ayrılığı ilkesi gereğince federal yönetim düzeyinde yasama, yürütme ve yargı faaliyetleri teorik olarak ayrı, ancak eşit ve iç-bağımlı olarak şekillendirilmiştir. Kamu örgütlerinin tüm idarî faaliyetleri başkana karşı sorumluluk ve daha sonra Kongreye hesap verme ilkeleri çerçevesinde gerçekleştirilir.⁴³ Kongre, bakanlıkları ve çeşitli kurulları oluşturur; bunların görev yetki ve kaynaklarına, personel sistemine yöneticilerinin atanmasına ve kurulların görev süresine karar verir. Ancak yürütme, esas itibarıyla hem devlet başkanı hem de hükümet başkanı statüsündeki başkanda toplanmıştır.⁴⁴

Başkanlık sisteminin diğer sistemlerden ayırt edici özelliği olan güçlerin katı ve belirgin ayrılığı uyarınca, yürütme yetkisini şahsında toplayan “başkan” yasama organının üyesi değildir. Yürütme organının yasama organının çalışmalarına katılması da son derece sınırlıdır. Yürütme organı yasa tasarısı hazırlayamaz, yasama çalışmalarına katılamaz, yasama organının çalışmalarını engelleyemez. Diğer taraftan, yürütme organının yasama organı faaliyetleri ile ilgili olarak önemli bir yetkisi vardır, o da yasaları veto etme yetkisidir. Güçler ayrılığı ilkesinin herhangi bir organ tarafından ihlâli durumunda oluşacak problemi çözmek ise Yargıya, bilhassa Federal Yüce Mahkeme’ye düşmektedir.

4.1. Yasama Organı: Kongre

ABD Anayasası’nın 1’inci maddesinin ilk bölümü, “*Bu Anayasa’nın sağladığı bütün yasama yetkileri, Senato ve Temsilciler Meclisinden*

⁴² Günsev Evcimen, “Başkanlık Hükümeti Sistemi: ‘Ratio Politica’sı ve Türkiye,” *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt 47, Sayı 1 (1998), s.318.

⁴³ Uğur Ömürgönülşen, “Amerika Birleşik Devletlerinde Kamu Yönetimi,” *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri* içinde, Birgül Ayman Güler ed. (Ankara: İmge Yayınevi, 2009), s.318-319.

⁴⁴ Ömürgönülşen, *Amerika Birleşik Devletlerinde Kamu Yönetimi*, s.319.

oluşan Birleşik Devletler Kongresine ait olacaktır.” ifadesiyle iki meclisli bir parlamentonun yasama yetkisini kullanacağını belirtmektedir. Aynı maddenin ikinci bölümü Temsilciler Meclisi, üçüncü bölüm ise Senato ile ilgili hükümler içermektedir.

4.1.1. Temsilciler Meclisi

Anayasa’ya (m.1/2/2) göre; Temsilciler Meclisine seçilebilmek için 25 yaşına basmış olmanın yanı sıra, en az yedi yıldan beri ABD vatandaşı olmak ve seçildiği tarihte seçildiği eyalette ikâmet ediyor olmak gerekmektedir. Adayların ikamet ettiği seçim bölgesinden (*district*) aday olmaları şart değildir; aynı eyalet içerisindeki herhangi bir bölgeden aday olabilirler.⁴⁵

Temsilciler Meclisi üyeliği nüfus oranına göre saptandığı için üye sayısı Anayasa’da belirlenmemiştir. Anayasa’da (m.1/2/3), her 30 bin vatandaş için en çok bir temsilci seçileceği belirtilmiş ve buna göre ilk dönem Temsilciler Meclisinde 65 üye görev yapmıştır. Anayasa uyarınca on yılda bir nüfus sayımı yapılmakta ve Temsilciler Meclisi sandalyelerinin dağılımı nüfus hareketlerine göre yeniden saptanmaktadır. 1790’da ilk nüfus sayımından sonra bu sayı 105’e yükselmiştir. 1929 yılında toplam temsilci sayısı 435 olarak saptanmış ve o karar gereğince temsilci sayısı sabit kalmıştır. Halen “30 bin vatandaşa bir temsilci” kuralı sürdürülüyor olsaydı, günümüzde ABD nüfusunun 315 milyon civarında olduğu dikkate alınırsa, üye sayısı 7 bin dolayında olacaktı. Bu kural değişmiş olduğundan günümüzde nüfus başına temsilci oranı yaklaşık 700 bine 1 olarak gerçekleşmektedir.

Her eyaletin nüfusuna bakılmaksızın Temsilciler Meclisine en az bir üye göndermesi Anayasa’da (m.1/2/3) güvence altına alınmıştır. Günümüzde yedi eyalet (Alaska, Delaware, Montana, Kuzey Dakota, Güney Dakota, Vermont ve Wyoming) birer kişiyle temsil edilmektedir. Herhangi bir eyaletin temsilde boşalmalar olması durumunda, eyaletin yürütme organı olan Vali (*governor*) bu boş yerlerin doldurulması için seçim yapılmasını emredebilmektedir (m. 1/2/4). Başkent Columbia Bölgesi (D.C), Amerikan Samoası, Guam, Porto Riko ve ABD Virgin Adaları olmak üzere beş ABD bölgesi ve sömürgesinin Temsilciler Meclisinde oy vermeden temsil edilme hakkı vardır.

Anayasa’nın 6’ncı maddesinin üçüncü bölümünde, Temsilciler Meclisi üyelerinin (Senato ve eyaletlerin yasama meclisleri üyeleri ile hem federal devlet hem de eyaletlerin yürütme ve yargı organlarındaki yetkilileri gibi)

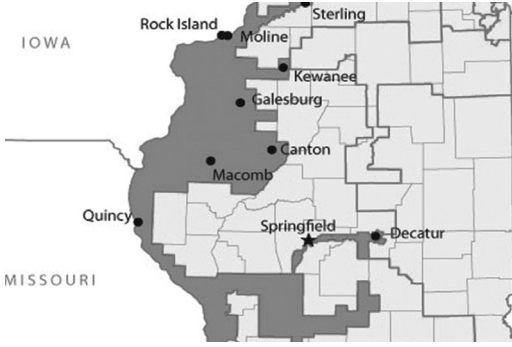
⁴⁵ Haskell, *Congress in Context*, s.81.

Anayasa'ya sadık kalacakları hususunda yemin edecekleri hüküm altına alınmıştır. Bu yemin şartı, temsilcilerin (ve diğer yetkililerin) herhangi bir eyalet anayasasına değil, Federal Anayasa'ya bağlılık göstermelerini garanti altına alma amacını taşımaktadır.

Temsilciler Meclisi için iki yılda bir yapılan seçimlerde tüm üyeler yeniden belirlenmektedir. Temsilciler Meclisi üyelerinin halkayakın olması, halkın taleplerini yansıtmayı amaçıyla dar seçim bölgelerinden çok sayıda üyenin bulunması ve iki yılda bir seçim yapılması uygun bulunmuştur. Ulaşım imkânlarının günümüzle kıyaslanamayacak kadar ilkel olduğu ilk yıllarda Vaşington'da iki yıl için seçilen bir kongre üyesi görev süresi boyunca seçmenlerinden uzak kalmıştır. Ne var ki günümüzde Temsilciler, iki yılda bir yapılan seçimler nedeniyle destek toplamak için sık sık seçim bölgelerine gitmekte ve seçmenleri ile fazla vakit geçirmektedir. Hatta, seçim bölgelerinde geçirilen zaman, Kongre'deki faaliyetleri aksatacak boyuta ulaşmıştır.

Her eyalet, nüfusuna göre belirlenen temsilci sayısı kadar seçim bölgesine ayrılmaktadır. Örneğin, Kaliforniya Eyaleti, 53 seçim bölgesine ayrılmıştır ve her seçim bölgesinde, tek turlu seçimde basit çoğunluğu elde eden aday seçimi kazanan "kişi" olmaktadır. Burada, seçimi kazananın "parti" değil "kişi" olduğunun altı çizilmelidir. Zira, ilk zamanlardakinin aksine ve özellikle 1960'lardan bu yana, seçimlerde partiler değil adaylar ön plana çıkmıştır. Medya ve internetin yaygınlaşması, kampanya için daha fazla kaynak sağlamanın önemi, sürekli olarak yapılan kamuoyu anketleri ve çağdaş kampanyanın diğer yönleri seçmenin bir adayı birey olarak daha iyi tanımasını sağlamış; sonuç olarak da seçmenler partinin istekleri doğrultusunda hareket etmek yerine adaylara yoğunlaşmıştır. Ayrıca, görevdeki (*incumbent*) temsilciler, medya önünde oldukları ve seçmenlerin taleplerine somut cevaplar verebildikleri için diğer adaylara nazaran önemli bir avantaj elde etmektedir. Böylelikle, başarılı adayların tekrar seçime girmesi ve kazanması çok sık rastlanan bir durumdur. Nitekim, seçimlerde yenilenen temsilci sayısı yaklaşık %10 olmaktadır. Diğer bir ifadeyle, Temsilciler Meclisi için yapılan seçimlerde bir önceki dönemde görev yapan temsilcilerin yaklaşık %90'ı tekrar seçilmektedir.⁴⁶

⁴⁶ Guy Olson, "USA Elections in Brief," Didem Özbağ (çev.), *ABD Dışişleri Bakanlığı Elektronik Dergisi*, Ocak 2008, http://photos.state.gov/libraries/turkey/231771/PDFs/abd_secimleri_genel_bakis.pdf, Erişim: 20.08.2014.



Şekil 1. Bir Gerrymandering Örneği

Yeniden seçilme oranlarının çok yüksek seviyelerde olmasının en önemli sebebi, eyalet yasama organlarının, nüfus sayımının ardından “temsilde adalet” ilkesinin sağlanacağı yönündeki gerekçeyle seçim bölgelerinin sınırlarını yeniden belirlerken görevdeki temsilcilerin menfaatine bir düzenleme

yapmasıdır. *Gerrymandering* olarak bilinen bu düzenlemeler, genellikle görevdeki adayın ya da siyasî partinin koltuğunu korumasını amaçlamaktadır ve büyük ölçüde amacına ulaşmaktadır.

Örneğin; Illinois Eyaleti’nin yasama organında çoğunluğu oluşturan Demokratlar, 17. seçim bölgesindeki temsilci Philip G. Hare’nin yeniden kazanabilmesi için seçim bölgesi sınırlarını değiştirmiş ve yukarıdaki gibi bir harita ortaya çıkartmıştır. 2004 yılında yapılan seçimlerde 435 sandalyenin sadece 13’ünde parti değişikliği olması ve seçime katılan görevdeki adayların sadece 7’sinin seçimi kaybetmesi ya da Kaliforniya’daki 53 temsilcinin tamamının yeniden seçilmesi⁴⁷ bunun somut göstergesidir.

Temsilciler Meclisi Başkanı (Speaker)

Temsilciler Meclisi bünyesinde olup Anayasa’da zikredilen tek resmî makam Meclis başkanıdır (*Speaker*). Ayrıca Anayasa (m. 1/2/5), Meclis’in diğer görevlilerini de seçebileceğini şu ifadeyle ortaya koymaktadır: “*Temsilciler Meclisi kendi Başkanını ve diğer görevlilerini seçecektir.*”

Anayasa, siyasî partilerin olmadığı bir dönemin ürünü olduğundan, Meclis başkanının çoğunluk partisinden olacağına dair bir hüküm içermemektedir; fakat uygulamada Meclis’in çoğunluğunu oluşturan partinin lideri, Temsilciler Meclisi başkanı olmaktadır. Başkan, Meclisin gündemini belirler ve idarî yetkililerin atamasını yapar.

Parti grupları, Cumhuriyetçilerde “*conference*”, Demokratlarda “*caucus*” olarak adlandırılır. Başkan, faaliyetlerini yürütürken, çoğunluk

⁴⁷ Haskell, *Congress in Context*, s.92-95.

partisinin lideri (*majority leader*), grup başkanı (*caucus/conference chair*) ve çoğunluk grubu başkan vekili (*majority whip*) ile birlikte çalışır. Bu yetkililerin her biri azınlıktaki parti içerisinde de yer almakta; benzer şekilde, azınlık partisi lideri (*minority leader*), grup başkanı (*caucus/conference chair*) ve azınlık grubu başkan vekili (*minority whip*) olarak adlandırılmaktadır.

Çoğunluk lideri, Meclis başkanı ve komisyon başkanlarıyla meclis gündeminin belirlenmesinde etkin bir rol oynamaktadır. *Whip*'ler ise parti program ve stratejilerinin geliştirilmesi, partililere bazı bilgilerin iletilmesi, bazı tekliflerin geçirilebilmesi için eğer koalisyon/destek bulmak gerekiyorsa bununla ilgilenmekte ve partinin başarılarını kamuoyuna duyurma gibi görevleri yerine getirmektedir.

Meclisteki Komisyon ve Komiteler

İngilizce'den Türkçe'ye yapılan çevirilerde bazen "komisyon" ve "komite" eşanlamlı kabul ediliyor ve birbirini yerine kullanılıyor olsa da Temsilciler Meclisi'nde komisyon ve komite farklı yapılara işaret etmektedir. Kongre'deki komisyonlar (*commissions*) genellikle geçici olarak ve danışma ya da araştırma faaliyeti için kurulan, bazen her iki meclisten de üye barındıran bir kurumdur.⁴⁸

⁴⁸ The House Explained: Commissions", US House of Representatives, <http://www.house.gov/content/learn/>, Erişim: 20.08.2014.

ABD Kongre Binası



Örneğin, 1976'da kurulan "Avrupa'da İşbirliği ve Güvenlik Komisyonu", 9 senatör ve 9 temsilci ile birlikte Dışişleri, Savunma ve Ticaret bakanlıklarından birer temsilciden oluşan bağımsız bir kurumdur.⁴⁹ Türkiye Büyük Millet Meclisinde "komisyon" olarak adlandırılan yapının ABD Kongresindeki karşılığı "komite" (*committee*) olmaktadır. Hâlihazırda Temsilciler Meclisinde 25 daimi (*standing*) komite bulunmaktadır.

Komite başkanları, Temsilciler Meclisinde çoğunlukta olan partinin üyelerinden seçilmektedir ve Komisyon üyelerinin partilere göre dağılımı Meclisteki güç dağılımını yansıtmaktadır. Dolayısıyla, iki yılda bir yapılan seçimlerde çoğunlukta partinin değişmesi, komite başkanlıklarının da değişmesi anlamına gelmektedir. İstisnâ bir durum olarak, Meclisteki dağılım ne olursa olsun çoğunluk partisi İçtüzük (*Rules*) Komitesi'nde 1970'e kadar 11'e 2, 1970 sonrasında ise 9'a 4 çoğunluğa sahip olmuştur. Zira "Başkanın Komitesi" olarak da bilinen, 1789'dan beri faal olan ve 1910'a kadar Meclis başkanının başkanlık ettiği söz konusu Komite, işleyiş düzenini belirlediği için Meclis başkanının genel kurulun kontrolünü sağlaması açısından büyük önem taşımaktadır.

Komisyon üyeliklerinin belirlenmesi sürecinde, her iki partinin lideri, öncelikle komitelerin kaç kişiden oluşacağına karar verir. Sayılar belli olduktan sonra temsilciler görevlendirilmek istedikleri komiteler için tercihte bulunur ve her partinin yerleştirme işini yapmak üzere kurduğu komisyona (*steering committee*) bildirir. Komisyon, görevlendirmeleri kararlaştırdığında Meclis başkanlığına bildirir ve neredeyse istisnasız bir şekilde ilgili isimler başkanlık tarafından onaylanır.

4.1.2. Senato

ABD Kongresi'nin üst meclisi olan ve daha prestijli bir organ olarak görülen Senato, her eyaletten gelen ikişer Senatörün oluşturduğu 100 üyeli bir meclistir. Her eyaletin eşit sayıda üyeyle temsil edilmesiyle, kuzeyli-güneyli, zengin-fakir, küçük-büyük gibi farkların giderilmesi amaçlanmıştır. Senatoda Temsilciler Meclisinden farklı olarak Senato üyeleri altı yıl için seçilirler. İki yılda bir yapılan seçimlerde Senatonun üçte biri yenilenir. Böylece her zaman Senatonun üçte ikisini deneyimi olan kişiler oluşturur.

⁴⁹ "About the Commission", The Commission on Security and Cooperation in Europe, <http://csce.gov/index.cfm?FuseAction=AboutCommission.WorkOfCommission>, Erişim: 20.08.2014.

Anayasa ilk kaleme alındığındaki düzenleme (m.1/3/1) şimdikinden önemli ölçüde farklıdır. Zira Anayasa'nın ilk hâlinde, eyalet yasama meclislerinin iki senatör seçeceği belirtilmiştir; diğer bir deyişle, senatörler doğrudan halk tarafından seçilmemiştir. Anayasa'ya 1913'te getirilen 17'nci değişiklikle, senatörlerin de doğrudan halkoyu ile seçilmesine başlanmıştır. Bu değişikliğin temel gerekçesi, eyalet yasama organının senatör belirlemede yaşanan tikanıklıklar yüzünden bazı eyaletlerin Senatóda eksik temsil edilmiş olmasıdır.⁵⁰

Anayasa'ya göre 30 yaşını doldurmamış, dokuz yıldan beri ABD vatandaşı olmayan ve seçildiği zaman seçildiği eyalette ikâmet etmeyen bir kimse senatör olamamaktadır (m. 1/3/3).



Senato Genel Kurulu

Senato Başkanı

Başkan yardımcısı seçilen kişinin aynı zamanda Senato Başkanı olacağı Anayasa'da (m. 1/3/4) hüküm altına alınmıştır. Başkan yardımcısı Senato başkanı olarak görev yapar. Ancak verilen oylar eşit çıktığı zaman oy kullanır. Başkan yardımcısının eşitliği bozma yetkisi önemli olabilmektedir. Örneğin, 1789 yılında Başkan Yardımcısı John Adams'ın

⁵⁰ "Origins and Development", U.S. Senate, http://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Origins_Development.htm, Erişim: 20.08.2014.

verdiği oy, başkana Senatonun onayını almadan kabine üyelerini görevden alma yetkisini vermiştir.

Senato, başkan yardımcısının olmadığı durumlarda başkanlığı yürütmek üzere geçici bir başkan (*president pro tempore*) seçer. Geçici başkanlık, çoğunluk partisinin en kıdemli üyesinin üstlendiği sembolik bir makamdır. Esasen Senatonun başkanlığını yürüten kişi, çoğunluk partisinin lideri (*majority leader*) olmaktadır. Temsilciler Meclisinde olduğu gibi, çoğunluk ve azınlık gruplarının liderleri, parti grubunda düzenlenen gizli oylamayla belirlenmektedir.

Senatodaki Komiteler

Senatodaki yasama faaliyetleri, 16 daimi komite ve toplam 68 alt-komite aracılığıyla yürütülmektedir. Komite başkanlıkları ve üyeliklerinde Senatoda çoğunluğu oluşturan parti söz sahibidir. Herhangi bir yasa teklifi Senato başkanlığına iletildiğinde, başkanlık teklifi bir veya birden çok komiteye iletir. Eğer yasa teklifi birden fazla komiteye gönderiliyorsa, komitelerden biri esas komite olarak seçilir.

Senato ve Temsilciler Meclisindeki daimi komitelerin yanı sıra, her iki meclisin üyelerinden oluşan dört daimi ortak komite (*joint committees*) daha vardır:

1. Kongre Kütüphanesi Ortak Komitesi (*Joint Committee on the Library*),
2. Basım Ortak Komitesi (*Joint Committee on Printing*),
3. Vergileme Ortak Komitesi (*Joint Committee on Taxation*),
4. Ekonomi Ortak Komitesi (*Joint Economic Committee*).

4.1.3. Kongrenin Görev ve Yetkileri

Kongrenin yetkileri Anayasa'nın 1'inci maddesinin sekizinci bölümünde sıralanmaktadır. Buna göre Kongreye verilen yetkiler şunlardır:

- Vergi, harç, gümrük, üretim ve tüketim vergisi belirlemek ve toplamak, kamu borçlarını ödemek ve Birleşik Devletler'in ortak savunmasını ve genel refahını sağlamak (Ancak Birleşik Devletler'in tümünde aynı gümrük, üretim ve tüketim vergisi uygulanacaktır),
- Birleşik Devletler adına borç almak,
- Yabancı ülkelerle ve eyaletler arasında ve Kızılderili kabilelerle ticareti düzenlemek,

- Birleşik Devletler'in tümünde, vatandaşlığa geçiş için tüm eyaletlerde geçerli olacak olan tek bir kural uygulamak ve iflaslar konusunda tek yasa koymak,
- Madeni para basmak, bunun değeri ile birlikte, yabancı paraların değerini düzenlemek ve ağırlık ve ölçü standartlarını saptamak,
- Birleşik Devletler'in tahvillerini ve kullanılan madeni parasını taklit edenlerin cezalandırılmasını sağlamak,
- Postane ve posta yolları kurmak,
- Yazarlara ve mucitlere, sınırlı bir süre için yazıları ve buluşları üzerinde münhasıran hak tanıyarak, bilim ve yararlı sanatların gelişmesini teşvik etmek,
- Yüce Mahkemeden daha alt seviyedeki mahkemeleri oluşturmak,
- Korsanlığı, açık denizlerde işlenen ağır suçları ve devletler hukukuna aykırı hareketleri tanımlamak ve bunları cezalandırmak,
- Savaş ilân etmek, silahlı gemi kullanma ve karşılıklı bulunma konularında yetki mektupları vermek ve karada ve suda ele geçirilenler ile ilgili kuralları koymak,
- Ordu kurmak ve bunları beslemek (Ancak bu kullanım için yapılacak para tahsisi iki yıldan daha uzun bir süre için geçerli olmayacaktır),
- Bir deniz gücü kurup bunu sürdürmek,
- Kara ve deniz kuvvetlerinin idare ve nizamı için yönetmelikler yapmak,
- Birliğin yasalarını yürürlüğe koymak, isyanları bastırmak ve istilaları geri püskürtmek üzere milis kuvvetlerinin göreve çağırılmasını sağlamak,
- Milis kuvvetlerinin örgütlenmesi, donatımı ve disiplini, subayların atanması ile milis kuvvetlerinin Kongre tarafından saptanan kurallara göre eğitimi yetkisi eyaletlere bırakılmak üzere, bu milis kuvvetlerinin Birleşik Devletler hizmetinde kullanılacak bölümüne emir ve komuta sağlamak,
- Belirli eyaletlerin feragat etmesi ve Kongrenin de kabulü sonucu Birleşik Devletler hükümetinin başkenti olacak (10 mil²'yi aşmayacak) bölgede her hususta özel yasama yetkisini kullanmak ve eyalet yasama meclisinin rızası ile o eyalette yapılacak kaleler, cephane depoları, askeri donatım depoları, tersaneler ve diğer gerekli binalar için satın alınan yerler üzerinde aynı yetkiye sahip olmak,

- Daha önce belirtilmiş olan yetkilerin ve bu Anayasa ile Amerika Birleşik Devletleri hükümetine ya da bu hükümetin herhangi bir dairesine ya da görevlisine verilmiş bütün diğer yetkilerin yerine getirilmesi için gerekli ve uygun bütün yasaları yapmak.

Kongreye tanınan bu yetkilerin bazıları sadece bir meclisin kullanabileceği haklardır. Örneğin, başkanlık seçimlerinde ikinci seçmenlerin bir aday üzerinde çoğunluğu sağlayamaması hâlinde, başkanın kim olacağına karar verme yetkisi Temsilciler Meclisine aittir. Nitekim, 1800 yılındaki seçimlerde Thomas Jefferson, 1824 seçimlerinde de John Quincy Adams Temsilciler Meclisinin yaptığı oylama sonucunda başkan seçilmişlerdir.⁵¹

Temsilciler Meclisinin en önemli güç kaynağı olan “bütçe hakkı” Anayasa’nın 1’inci maddesinin yedinci bölümünde açıkça ifade edilmiştir. Bu hükme (m.1/7/1) göre; gelirleri artırmaya yönelik bütün yasa tasarıları Temsilciler Meclisinde hazırlanır. Bütçe ve mali içeriği olan yasa tekliflerinin de ancak Temsilciler Meclisinde yapılabilmesi, İngiliz geleneğine dayanmaktadır ve temsilciler, bizzat halk tarafından seçildiği için halkın ödeyeceği vergilerin sadece onlar aracılığıyla düzenlenebileceği fikrine dayanmaktadır.⁵² Bazı yetkiler ise münhasıran Senatoya verilmiştir. Senato, uluslararası anlaşmaların kabul edilmesi⁵³, büyükelçi veya Federal Yüce Mahkemede görev alan yargıçlar gibi üst düzey yetkililerin atanmasında söz sahibidir. Senato, başkanın önereceği isimleri onaylamadıkça o kişilerin atanması mümkün değildir. Senatoya verilen bu yetki, Başkan ile Senato arasında bir fren ve denge mekanizması kurmaktadır. Aynı zamanda, Senato, özellikle dışişleri alanında Başkan için danışma kurulu niteliğinde hizmet vermektedir.

Kongrede Yasama Süreci

Kongreye verilen temel görev kuşkusuz ki yasa yapımıdır. Kongrenin yasama faaliyetleri, sadece Kongre üyeleri tarafından sunulabilen yasa teklifleri ve üç farklı tipte hazırlanan karar teklifleri olmak üzere farklı formlar alabilmektedir.⁵⁴ Teklifler içerisinden en sık başvurulana yasa teklifleri (*bills*) olmaktadır. Temsilciler Meclisi ve Senato üyelerinin kendi

⁵¹ “Amerika Hakkında: Amerika Birleşik Devletleri Anayasası”, ABD Ankara Büyükelçiliği, <http://photos.state.gov/libraries/turkey/231771/PDFs/abd-anayasasi.pdf>, Erişim: 20.08.2014, s.81.

⁵² “Amerika Hakkında: Amerika Birleşik Devletleri Anayasası”, s.55.

⁵³ Uluslararası anlaşmaların onaylanabilmesi için toplantı esnasında mevcut olan senatörlerin üçte ikisinin onayı şarttır.

⁵⁴ “Forms of Congressional Action”, U.S. House of Representatives, <http://thomas.loc.gov/home/lawmade.bysec/formsofaction.html>, Erişim: 20.08.2014.

meclislerine verdikleri yasa teklifleri, kapsamaları açısından kamusal teklifler (*public bill*) ve özel teklifler (*private bill*) olmak üzere ikiye ayrılır. Özel teklifler, göç ve vatandaşlığa kabul gibi özel kişi ve kurumları ilgilendiren konuları içerir.

Tekliflerle ilgili önemli bir ayrım da “yetkilendirici teklifler” (*authorizing bills*) ve “ödenek teklifleri” (*appropriation bills*) ayrımıdır. Yetkilendirici tekliflerle, yeni bir federal birim veya program ihdas edilmektedir. Bu tekliflerde, ilgili kurumun izlemesi gereken politikalar veya programın amacı belirtilmekte ve genellikle de program için finansman tavanı belirlenmektedir. Ödenek teklifleriyle, kurulan birimler veya programların, yetkilendirici yasada belirlenen ölçütler çerçevesinde ihtiyacı olan finansman sağlanmaktadır. Hükümet programlarının çoğunun tahsisatları yıllıktır. Kongreye verilen tekliflerin çoğu yetkilendirici tekliflerdir. Yasa teklifleri her iki kamara tarafından onaylanıp başkan tarafından imzalandığında yasa hükmünü alır.

Yasama sürecinde başvuru kararlar ise üç farklı form almaktadır. Başkan tarafından onaylanması gereken ve başkanın imzasıyla birlikte yasa hükmü taşıyan “mühterek kararlar” (*joint resolutions*) yalnızca meclisleri değil, üçüncü kişileri de etkilemektedir. Bir yasa teklifinden

Temsilciler Meclisi Genel Kurulu



neredeyse hiçbir fark taşımayan müşterek kararlar, yasa teklifleri ile eşanlamli olarak da kullanılmaktadır.

Anayasa değişiklikleri ancak müşterek karar şeklinde verilmektedir ve her iki meclisin kabulünün ardından başkanın değil, eyalet meclislerinin onayına sunulmaktadır. Müşterek kararlar, Temsilciler Meclisinden kaynaklanıyorsa H.J.Res.; Senato tarafından kaynaklanıyorsa S.J.Res. şeklinde bir kısaltma ve ardından gelen sıra numarasıyla anılmaktadır (H.J.Res.214 gibi).

Genelde Kongrenin idarî işlerine ilişkin kararlar için başvuru, her iki kamaranın da onaylaması gereken ancak imzalanmak üzere başkana sunulmayan ve dolayısıyla yasa gücü taşımayan “uzlaşma kararları” (*concurrent resolution*), iki kamaranın da belli bir olgu, ilke ya da düşünce açısından iradelerinin ortak olduğunu kayıt altına almak amacıyla hazırlanmaktadır. “Concurrent” kelimesi, “eşzamanlı” anlamına gelmekteyse de bu formdaki kararların, Meclislerde eşzamanlı olarak görüşüldüğü anlamına gelmemektedir. Temsilciler Meclisinden kaynaklanan bu formdaki kararlar, H.Con.Res.; Senatodan kaynaklanıyorsa S.Con.Res. şeklinde kısaltılır ve ardından sıra sayısı gelmektedir (S.Con. Res.215 gibi). Her iki kamaranın onayından sonra Temsilciler Meclisi’nin ve Senatonun genel sekreterleri tarafından imzalanmaktadır.

Üçüncü tip kararlar ise sadece tek bir kamarada görüşülen ve ne diğer kamaraya gitmesi ne de başkanın onayına sunulması gereken “basit kararlar” (*simple resolutions*) olmaktadır. Her bir meclisin kendi iç işlerini ilgilendiren ya da kendi iradesine ilişkin konularda alınan basit kararlar, Temsilciler Meclisinin ya da Senatonun genel sekreterleri tarafından tasdik edilir ve Kongre Tutanaklarında yayınlanır.

Yasama sürecinin merkezinde komiteler yer alır. İki hariç diğer komiteler, alt komitelere ayrılmıştır. Komiteler, bir yasa teklifi sunulduğunda, konuyla ilgili önerinin ayrıntılı bir biçimde incelenmesinden sorumludur. Komite, bilgi edinmek amacıyla genellikle uzmanların dinleneceği oturumlar (*hearing*) düzenler. Bu oturumlarda bilgisine başvuru kişileri arasında, komitenin üyesi olmayan Kongre üyeleri, yürütme organı yetkilileri, özel sektör kuruluşlarının temsilcileri ve tek tek vatandaşlar bulunabilir.

Dinleme oturumları tamamlandıktan sonra alt komisyonlar mark-up adı verilen bir oturumda yasa teklifini müzakere ederler. Teklif detaylı bir şekilde incelenir ve müzakerenin sonucunda alt komisyonun kararının ne yönde olacağı belirlenir. Teklif, lehinde görüş belirtilip değişiklik önerilerek; aleyhinde görüş belirtilerek veya öneri yapılmaksızın komisyona iletilebilir. Yine alt komisyon, teklifin komisyonun gündemine alınmasını veya süresiz olarak ertelenmesini isteyebilir. Alt komisyonda ve komisyonda vekâleten oy kullanılması mümkün değildir.

Alt komisyonların hazırladıkları rapor komitede görüşülür. Alt komisyonun metni okunur ve komisyon üyeleri değişiklikler önerebilir. Sunulan teklifte komisyon aşamasında yapılan değişiklikler genel kurulda oylanır. Komisyon, teklifi genel kurula lehte veya aleyhte görüş bildirerek veya görüş bildirmeksizin sevk edebilir. Uygulamada komisyon ya olumlu görüş bildirerek genel kurula sevk etmekte ya da eylemsizlik sergileyip genel kurula sevk etmemektedir.

Komisyon lehte görüş bildirdiği durumda, teklif üzerinde değişiklik önererek veya değişiklik önermeksizin genel kurula gönderebilir. Komisyonca çok sayıda ve kapsamlı değişiklikler önerilmişse, Komisyon eski teklifin yerine, yaptığı değişikliklerin içerildiği yeni bir teklif (*clean bill*) sunabilir. Bu yeni teklifi genellikle Komisyonun başkanı verir. Bu teklif komisyona tekrar geldikten sonra Genel Kurula lehte görüş bildirilerek gönderilir.

Tüm bilgiler alındıktan sonra komite, yasa tasarısı için olumlu görüş mü verileceğine yoksa değişiklikler yapılarak onaylanmasının mı önerileceğine karar verir. Zaman zaman, eldeki yasa teklifi bir yana bırakılır ya da askıya alınır; bu da tasarının incelenmesinden vazgeçilmiş olduğu anlamına gelir. Buna karşın, bir teklif komiteden geçip Temsilciler Meclisi ya da Senato genel kurulları tarafından onaylandıktan sonra, iki meclis tarafından kabul edilen metinler arasında olabilecek farklılıkları uzlaştırmak için bir başka komite devreye girer. Her iki meclisin üyelerinden oluşan bu Müzakere Komitesi (*Conference Committee*), teklife tüm üyelerin kabul edecekleri bir biçim verir ve son kez tartışılıp onaylanmak için Temsilciler Meclisi ve Senato genel kurullarına gönderir.

Anayasa'nın 1'inci maddesinin yedinci bölümünün ikinci fıkrasına göre; Temsilciler Meclisi ve Senato tarafından kabul edilen her yasa, imzalanmak üzere başkana sunulur. Her iki meclis müzakere komitesinin

tasarısını onaylarsa, tasarı imzalanmak üzere başkana sunulur. Başkan, ya tasarıyı imzalayarak tasarının yasalaşmasını sağlar ya da tasarıyı veto eder. Başkanın yasama dönemi devam ederken imzalamadığı ya da veto etmediği yasa teklifleri, başkan tarafından onaylanmış sayılır.

Kongrenin tatile girmesine (*adjournment*) on gün (*pazar günleri hariç*) kala başkana gönderilen yasa teklifleri, başkan tarafından onaylanmaz ya da veto edilmezse, teklif yasa hükmü alamaz. Bu uygulama, cep vetosu (*pocket veto*) olarak adlandırılır. Vetodan farkı, Kongrenin tatile girmesiyle birlikte teklifin tekrar Kongrede görüşülme imkânının olmamasıdır ki bu durumda, normal vetonun Kongrede üçte iki çoğunlukla aşılması (*overriding*)⁵⁵ gibi bir ihtimal söz konusu olamamakta ve veto kesinleşmektedir. Geçmişte birçok kez kullanılan cep vetosu, başkanların yetkilerini aşır aşmadıkların sorgulanmasına sebep olmuştur.⁵⁶ Bu hususa son bölümde ayrıca değinilecektir.

4.2. Yürütme Organı: Başkan

ABD hükümet sistemi “Başkanlık sistemi” olmasına rağmen Anayasa’nın 1’inci maddesiyle Kongreye ilişkin daha fazla düzenleme içermesi, başkana ilişkin 2’nci maddenin ise daha az yer tutması dikkat çekicidir. Başkanların, yetki ve sorumluluklarını zaman içerisinde genişletmeye çalışmasında bu durumun da önemli payı vardır.

4.2.1. Başkanın Seçimi

Anayasa’nın 2’nci maddesinin ilk bölümü, başkanın nasıl seçileceğine dair bilgiler sunmaktadır. ABD Anayasası’na göre (m. 2/1/5) başkan olabilmek için; ABD’de doğmuş olmak, ABD vatandaşı olmak, en az 35 yaşında olmak ve en az 14 yıldır ABD’de ikâmet ediyor olmak gerekmektedir. Başkan yardımcısı da aynı özelliklere sahip olmalıdır. 1951 yılında Anayasa’ya getirilen 22’nci değişiklik uyarınca ise, bir kişi en fazla iki dönem başkan seçilebilmektedir.

ABD Anayasası kabul edildiğinde siyasî partiler henüz olmadığından başkan seçimlerinde partilerin rolü de söz konusu olamamıştır. Fakat

⁵⁵ Vietnam Savaşı’nın yarattığı huzursuzluk döneminde Kongrede kabul edilen Savaş Güçleri Yasası’nı veto eden Nixon, Kongrede tekrar görüşülen yasanın nitelikli çoğunlukla (üçte iki) tekrar kabul edilmesiyle veto hakkını tekrar kullanamamış ve istemediği bir teklifin yasalaşmasına engel olamamıştır.

⁵⁶ Louis Fisher, “The Pocket Veto: Its Current Status”, *Report for Congress*, Congressional Research Service, (30.03.2001), <http://www.senate.gov/reference/resources/pdf/RL30909.pdf>, Erişim: 20.08.2014.

1800’lerde kurulmaya başlayan siyasi partiler, zamanla seçimlerde etkin rol oynamaya başlamıştır. Yıllar ilerledikçe Cumhuriyetçi ve Demokrat olmak üzere iki siyasi parti sisteme egemen olmuş ve başkan adaylarını belirlemek bu iki partinin en önemli faaliyetlerinden biri hâline gelmiştir.

Siyasî partiler, önce federe devletler bazında bir ön seçim yaparak delegelerini seçerler. Bu delegeler de “*Federal Genel Kurul*”da kendi başkan adaylarını seçerler. Ancak mevcut başkanın ikinci dönem için aday olması durumunda, başkanın mensubu olduğu parti ön seçim yapmaz ve mevcut başkanı yeniden aday gösterir. Eyaletlerdeki bu ön seçimler ve parti kongreleri genellikle Ocak ve Haziran arasında yapılırken, federal genel kurullar Temmuz, Ağustos veya Eylül aylarında düzenlenir.

Adaylar belirlendikten sonra, her dört yılda bir Kasım ayının ilk Salı günü seçmenler, başkanı seçecek delegeleri (*electoral college*) seçerler. Tüm seçmenler tarafından seçilen bu delegeler, hangi aday için seçilmişlerse başkanlık seçiminde o adaya oy vermek zorundadırlar. Bir adayın Başkan seçilebilmesi için, federe devletlerin Kongrede sahip oldukları Senato ve Temsilciler Meclisi üye sayısının toplamı olan 538 delegenin⁵⁷ yarısından bir fazlasının (270) oyunu alması gerekmektedir. Hiçbir adayın bu çoğunluğu sağlayamaması durumunda Temsilciler Meclisi en çok oy alan 3 adaydan birini başkan olarak seçer. Bu durumda her federe devletin bir oyu vardır ve bunların ekseriyetinin oyunu alan başkan seçilir.

Dört yıl süren başkanlık görevi, 1933’te Anayasa’ya getirilen 20’nci değişiklik uyarınca 20 Ocak’ta Kongrede yapılan bir törenle başlar. Başkan, yine geleneksel olarak, ABD Yüce Mahkemesi başkanı tarafından⁵⁸ halk önünde yemin eder/söz verir (*oath/affirmation*). Anayasa’nın 2’nci maddesinin birinci bölümünün sekizinci fıkrasında yazılı olan metin şu şekildedir:

“Amerika Birleşik Devletleri Başkanlık makamını sadakatle yöneteceğime ve Amerika Birleşik Devletleri Anayasası’nı sürdürmek, korumak ve savunmak için elimden gelen her çabayı göstereceğime yemin ederim/söz veririm.”

Anayasa’nın 2’nci maddesinin dördüncü bölümüne göre; başkan, başkan yardımcısı ve Birleşik Devletler’in bütün sivil yetkilileri, vatana ihanet, rüşvet, diğer ağır suçlar ve görevi kötüye kullanmakla suçlandırılır (*impeachment*) ve suçlu bulunurlarsa, görevlerinden alınırlar. Temsilciler

⁵⁷ 50 eyaletteki toplam senatör sayısı (100), temsilci sayısı (435) ile eyalet olmayıp Kongrede temsil edilmeyen başkent Vaşington’un seçici üye sayısı (3) olmak üzere toplam 538 üye olmaktadır.

⁵⁸ Yeminin, Yüce Mahkeme başkanı tarafından yaptırılacağına ilişkin bir hüküm olmamakla birlikte, bu bir gelenek hâline almıştır.

Meclisindeki araştırmanın ardından Senatoda yapılan yargılamalar, federal yürütme ve yargı üyelerinin Kongre tarafından denetlenmesi, yargılanması ve gerekirse cezalandırılması sürecidir. Temyize götürülemeyen bu kararlar, Senatoda üçte iki çoğunlukla alınabilir ve yargılanan kişinin suçlu bulunması halinde cezası görevinden ayrılmasıdır.⁵⁹

4.2.2. Başkanın Yetkileri

Anayasa'nın 2'nci maddesinin ilk bölümü "*Yürütme yetkisi, ABD Başkanına verilecektir*" hükmünü içermektedir. Anayasa, başkanın görev ve yetkilerini de ayrıntılı biçimde saymaktadır; ancak, yardımcısına, kabinesine ya da diğer federal görevlilere belirgin yönetim görevleri vermemektedir. Anayasa'nın 2'nci maddesinin başkanın seçimi ile ilgili paragraflarının ardından, yetkileri ve sorumluluklarına ilişkin hükümler yer almaktadır.

Kısaca belirtmek gerekirse başkan; devlet başkanı (*head of state*), yürütmenin başı (*chief executive*) ve ordunun başkomutanıdır (*commander-in-chief*). Ayrıca, veto yetkisine sahip olduğu için yasama sürecinde de küçümsenemeyecek bir rolü vardır (İlerleyen sayfalarda tartışıldığı üzere Başkanların mevcut yetkileri kendilerine Anayasa'da bahsedilen yetkilerin ötesine geçmiştir ve bu durum sisteme ilişkin tartışmaların temelini oluşturmaktadır.)

Anayasa'ya (m. 2/1/6) göre; başkanın görevden uzaklaştırılması, ölümü, istifası veya görevinin yetki ve işlevlerini yerine getirmede yetersiz olduğu hallerde, bu yetki ve işlevler başkan yardımcısına geçer. Hem başkan hem de başkan yardımcısının görevden alınması, ölümü, istifası ya da görevde yetersizliği halinde Kongre, yasayla hangi görevlinin başkan olarak görev yapacağını bildirir ve yetersizlik ortadan kalkıncaya ya da bir başkan seçilinceye kadar bu kişi başkan olarak görev yapar.

Anayasa'ya 1967'de getirilen 25'inci değişiklik de bu hükme ilişkin yeni kurallar koymuştur. Değişikliğin ikinci fıkrası, başkan yardımcısı makamında bir boşluk olduğunda, başkanın Kongrenin her iki meclisinde çoğunluk oyu ile onaylanarak göreve başlayacak bir başkan yardımcısı

⁵⁹ "The Senate's Impeachment Role," United States Senate, http://senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Senate_Impeachment_Role.htm#1; "Complete List of Senate Impeachment Trials," United States Senate, http://senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Senate_Impeachment_Role.htm#4, Erişim: 20.08.2014.

atayacağını düzenlemiştir. Bu değişiklik yürürlüğe girmeden önce, boşalan başkan yardımcılığı makamı, bir sonraki başkanlık seçimine kadar boş kalmaktaydı. Gerald R. Ford, 1973'te Spiro T. Agnew'nun istifa etmesinden sonra, Başkan Richard M. Nixon tarafından bu şekilde başkan yardımcılığı görevine getirilen ilk kişi olmuştur. 1974'te Nixon istifa ettiğinde ise Ford, başkanlığa gelmiştir. Bunun üzerine, söz konusu değişiklik uyarınca Nelson A. Rockefeller, başkan yardımcılığına getirilmiştir. Böylelikle, ABD göreve seçimle gelmemiş bir başkan ve bir başkan yardımcısı ile yönetilmek durumunda kalmıştır.

Başkana Anayasa'da verilen bir yetki onun dış ilişkilerde önemli bir rol üstlenmesine zemin hazırlamıştır. Anayasa'nın 2'nci maddesinin ikinci bölümüne göre; başkan, Birleşik Devletler silahlı kuvvetlerinin başkomutanıdır. Başkanlar, bu yetkinin kendilerine askerî güç kullanımını içeren konularda münhasır yetki verdiğini savunagelmış; bu iddia, çalışmanın üçüncü bölümünde gösterildiği üzere, yasama ile yürütme arasında ciddi tartışmaların hatta krizlerin ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Mezkûr anayasa maddesinde, başkana yürütme organının her bölümünün en üst görevlisinden kendi bölümünün işlevleri ile ilgili herhangi bir konuda görüşünü yazılı olarak isteyebilme ve görevi kötüye kullanma olayları dışında, Birleşik Devletler'e karşı işlenmiş suçlarda infazı erteleme ve affetme yetkisi de verilmiştir.

Anayasa'nın 2'nci maddesinin ikinci bölümünde, başkana, Senatonun tavsiye ve rızasıyla (*advice and consent*) ve mevcut senatörlerin üçte ikisinin onayı ile antlaşmalar yapma ve büyükelçileri, diğer diplomatik kişi ve konsolosları, Yüce Mahkeme yargıçları ile Anayasa'nın öngörmediği ve yasalarla kurulacak Birleşik Devletler makamları için bütün görevlileri önerme ve Senatonun tavsiye ve rızası ile bu kişilerin atamalarını yapma yetkisi de verilmiştir. Ayrıca başkan, Senatonun tatilde bulunduğu süre içinde, boşalacak bütün görevlere, Senatonun izleyen yasama dönemi bitiminde sona ermek üzere, atama yapma yetkisine de sahiptir.⁶⁰

⁶⁰ Üst düzey bir görevlinin onay alması, Kongrenin ilgili komisyonunda başkanın atadığı kişiye sözlü ve yazılı bazı sorular sorulmasının ardından yapılan oylamayla gerçekleşmektedir. Her senatörün bu konuda veto hakkı vardır; bir senatör atamaya kesin olarak itiraz ederse o atama yapılamamaktadır. Bu sistemin yarattığı sakıncaları hafifletebilmek üzere başkanlar, Anayasa'nın 2'nci maddesinin ikinci bölümü ve üçüncü fıkrası uyarınca, Kongrenin çalışmadığı bir sırada, geçici olarak atama yapabilmektedir. Bu şekilde atananların, yasama dönemi bitmeden Senato'dan onay almaları gerekmektedir. Tatil atamaları hakkında bilgi için bkz. Henry B. Hogue, "Recess Appointments: Frequently Asked Questions," *Report for Congress*, Congressional Research Service, (12.03.2008). <http://www.senate.gov/reference/resources/pdf/RS21308.pdf>, Erişim: 20.08.2014.

Anayasa'nın 2'nci maddesinin üçüncü bölümü ise başkana, zaman zaman, ülkenin durumu hakkında Kongreye bilgi verme⁶¹ ve gerekli ve uygun gördüğü önlemleri onların görüşlerine sunabilme yetkisi de tanımıştır. Ayrıca başkan, olağanüstü hallerde her iki meclisi veya bunlardan herhangi birini, toplantıya çağırabilir ve tatile girme konusunda aralarında bir anlaşmazlık olduğunda, uygun gördüğü bir tarihe kadar onları tatil edebilir.

Anayasa'ya (m.2/3) göre başkan, yasaların duyarlılıkla uygulanmasını sağlamaya özen göstermelidir. Başkan, bu sorumluluğunu yerine getirebilmek için, yaklaşık 4 milyon kişinin çalıştığı bir örgüt olan federal hükümet yürütme organının başkanlığını yapar. Başkan, ayrıca, önemli yasama gücüne de sahiptir. Anayasa'nın ilk maddesinde yer alan "tüm yasama gücünün" Kongreye verilmiş olmasına ve yürütmenin yasa tasarısı hazırlayamamasına rağmen, başkan yasamaya da dâhil olmaktadır. Şöyle ki başkan, Kongreden gelen her yasa taslağını veto edebilmektedir. Her bir meclisin üçte iki çoğunluğu bu vetoyu kaldırmaya karar vermezse taslak yasalasamamaktadır. Başkana tanınan veto yetkisi Anayasa'nın 1'inci maddesinin yedinci bölümünde şu şekilde ifade edilmektedir:

"Temsilciler Meclisi ve Senato tarafından kabul edilen her yasa teklifi yasalasmadan önce, Birleşik Devletler Başkanı'na sunulur eğer Başkan uygun görürse bunu imzalar, fakat uygun görmezse itirazları ile birlikte bunu kaynaklandığı meclise geri gönderir; bu meclis, genel olarak, itirazları tutanaklara geçirir ve yasa teklifini yeniden görüşür. Yeniden görüşme sonunda yasa teklifi o meclisin üçte ikisi tarafından kabul edilirse, teklifi itirazlarla birlikte yeniden görüşülmesi için öteki meclise gönderilir. Yasa teklifi, bu Meclisin de üçte ikisi tarafından kabul edildiğinde, yasaladır"

Başkanlar veto yetkilerinin günümüze dek 2564 kez kullanmıştır. Bunların 1066 tanesi cep vetosu, 1498'i normal vetodur. Şimdiye kadar 110 veto, Kongrede nitelikli çoğunluk sağlanarak geçersiz kılınmıştır. 1933-1945 yılları arasında başkanlık yapan Franklin D. Roosevelt, toplam 635 kez veto yoluna başvurarak, bu yetkiye en çok başvuran başkan olmuştur. Bu dönemde veto edilen 635 tasarıdan sadece 9 tanesi geçersiz kılınmıştır.⁶²

⁶¹ Başkan George Washington ve Başkan John Adams, mesajlarını kendileri sunmuşlardı. Ondan sonra, yüz yıldan fazla bir süre boyunca, başkanların çoğu Kongrede okunmak üzere yazılı birer mesaj göndermiştir. Başkan Woodrow Wilson ve Başkan Franklin D. Roosevelt, mesajlarını kendileri sunmuş ve Roosevelt'ten sonraki bütün başkanlar da aynı şekilde hareket etmişlerdir. Kongreye sunulan ünlü mesajlar arasında Monroe Doktrini ile Başkan Wilson'un "On Dört Noktası" bulunmaktadır.

⁶² "Summary of Bills Vetoed, 1789-present", U.S. Senate, <http://www.senate.gov/reference/Legislation/Vetoes/vetoCounts.htm#1>, Erişim: 20.08.2014.

Başkanlar Kongrede yaptığı yıllık ve özel konuşmalarda, gerekli olduğuna inandığı yasaların yaşama geçirilmesini de önerebilmektedir. Bu durum, kamuoyu oluşturmak ve Kongre üyelerini belli bir konuda yasama faaliyetine girişmeye teşvik etmekten ibarettir, yürütmenin yasa tasarısı hazırlamak gibi bir yetkisi bulunmamaktadır. Tüm yasaların Kongreden kaynaklanması güçler ayrılığının katı bir şekilde uygulanmasının bir sonucudur.

Aynı zamanda bir siyasî partinin önderi de olan başkan, kamuoyu geliştirecek ve böylelikle Kongredeki yasama çalışmalarının akışını etkileyecek bir konuma sahiptir. Kongre ile olan ilişkilerini geliştirmek amacıyla, başkanlar, son yıllarda Beyaz Saray'da bir "Kongre ile Bağlantı Bürosu" oluşturmuşlardır. Başkan, tüm önemli yasama çalışmalarını izlemekte ve her iki parti mensuplarını hükümetin politikalarını desteklemeleri için ikna etmeye çalışmaktadır.

Başkanların önemli yetkilerinden biri de "yürütme kararnamesi" (*executive order*) çıkarabilmesidir. Anayasa'da ya da başka bir yasa da başkanın yürütme kararnamesi çıkarabileceğine dair bir hüküm olmamakla birlikte, bu kararnamelerin ortaya çıkışının 1793'e kadar gittiği belirtilmektedir. Anayasa'nın 2'nci maddesinin tüm yürütme yetkisini kendilerine verdikleri gerekçesine dayanan başkanlar, federal yürütme kurumlarını bağlayıcı emirler verebilmektedir. Bu yetkinin dayanağına dair belirsizliğin olması, bu kararnameleri tartışmalı hâle getirmektedir. Yine de, zaman içerisinde bu uygulamanın yaygınlaştığı ve normalleştiğini söylemek mümkündür. Zira yürütme kararnameleri, 18. yüzyıl boyunca, Kongre faaliyetlerini tamamlayan detaylara ilişkin olmuşken Theodore Roosevelt döneminden, özellikle de İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra sayısı, kapsamı ve etkisi ciddi oranda artmıştır.⁶³ Yürütme kararnamelerinin yasama-yürütme-yargı ilişkilerine ileride ayrıca temas edilmektedir.

Başkanın Kabinesi

Federal yasaların uygulanması ve yönetimi görevi, belirgin ulusal ve uluslararası konularla ilgilenmek üzere Kongre tarafından yaratılmış olan çeşitli bakanlıklara (*departments*) verilmiştir. Bu bakanlıkların başında

⁶³ John Contrubis, "Executive Orders and Proclamations", *Report for Congress*, Congressional Research Service, (09.05.1999), <http://www.llsdc.org/assets/sourcebook/crs-exec-orders-procs.pdf>, Erişim: 20.08.2014.

bulunan, Başkan tarafından seçilip önerilen ve Kongre tarafından onaylanan bakanlar (*secretary*)⁶⁴, genellikle “Başkanın Kabine”si diye bilinen bir danışmanlar kurulu oluştururlar. Kabineyi oluşturan bakanlıklar şunlardır: Adalet Bakanlığı, Çalışma Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Eğitim Bakanlığı, Enerji Bakanlığı, Gazi İşleri Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, İskân ve Kentsel Gelişme Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Sağlık ve İnsani Hizmetler Bakanlığı, Savunma Bakanlığı, Tarım Bakanlığı, Ticaret Bakanlığı ve Ulaştırma Bakanlığı.

4.3. Yargı Organı

4.3.1. Genel Olarak

Federal Hükümetin üçüncü organı olan yargı, başında ABD Yüce Mahkemesinin (*Supreme Court*) bulunduğu, ülkeye yayılmış bir mahkemeler ağından oluşmaktadır. Anayasa’nın 3’üncü maddesinin ilk bölümünde geçen, yargı yetkisinin bir Yüce Mahkeme’ye ve Kongrenin zaman zaman atayacağı ve kuracağı alt mahkemelere verileceğine dair hükme istinaden; Kongre tarafından ülke bölgelere ayrılmış ve her bölge için federal mahkemeler oluşturulmuştur. Bu çerçevede; federal seviyede, Yüce Mahkemenin yanı sıra 12 temyiz mahkemesi (*court of appeals ya da circuit court*), 94 bölge mahkemesi (*district court*) ve özel görevli mahkemeler bulunmaktadır. Kongre federal mahkemeleri kurma ve kapatma, ayrıca federal yargı ağındaki yargıç sayısını saptama yetkisine sahip bulunmaktadır; ancak, Yüce Mahkemeyi kapatamaz.

⁶⁴ Adalet Bakanlığının başındaki kişi “Bakan” değil “Genel Savcı” (*Attorney General*) olarak adlandırılmaktadır.

Federal Yüce Mahkeme



Anayasa'nın 3'üncü maddesinin ikinci bölümünde yargı organının yetki alanı belirtilmiştir. Buna göre federal yargı organının yetkisi şu alanları kapsar:

- “Anayasa’dan doğan”⁶⁵ tüm hukukî ve adlî davalar,
- ABD’nin yasaları ve antlaşmaları, deniz kuvvetlerine ve deniz ticaretine ilişkin davalar,
- Yabancı devletlerin ABD’de görevli büyükelçilerini, elçilerini ve konsoloslarını ilgilendiren davalar,
- ABD hükümetinin taraf olduğu anlaşmazlıklar,
- Eyaletler (ya da vatandaşları) ile yabancı devletler (ya da vatandaşları ya da uyrukları) arasındaki uyuşmazlıklar.

Anayasa’ya getirilen 1795 tarihli ve “eyaletler aleyhine açılan davalar” konulu 11’inci değişiklik, *“Birleşik Devletler’in yargı yetkisi, Birleşik Devletler eyaletlerinden birine karşı diğer bir eyalet vatandaşları, ya da yabancı bir devlet vatandaşı veya yabancı uyruğu olanlar tarafından açılmış ya da devam etmekte olan herhangi bir hukuk veya hakkaniyet davasını kapsayan biçimde yorumlanmayacaktır.”* hükmü ile bir eyalet vatandaşının davacı ve başka bir eyalet hükümetinin davalı olduğu durumları federal yargı yetkisi dışına çıkarmıştır. Buna karşın, bir eyalet hükümetinin davacı ve başka bir eyalet vatandaşının davalı olduğu durumlara dokunulmamıştır.⁶⁶

Söz konusu madde, eyalet mahkemeleriyle federal mahkemeler arasında karmaşık bir ilişki sistemi kurmuştur. Federal mahkemeler, genel olarak, eyaletlerin kendi yasalarından doğan davalara bakmaz; ancak, federal mahkemelerin yetki alanına giren bazı davalar eyalet mahkemeleri tarafından da karara bağlanabilir. Böylelikle bu iki mahkeme sistemi, belirli alanlarda tam yetkiye, bazı alanlarda ise çakışan bir yetkiye sahiptir.

Anayasa, yargının bağımsızlığını şu iki şekilde desteklemektedir: 1) Yüce Mahkeme ve alt mahkeme yargıçları, iyi halleri sürdüğü sürece (*during good behavior*) görevde kalır ve 2) görevde bulundukları sürece hizmetleri karşılığında belli zamanlarda, azaltılamayacak bir maaş alırlar.

⁶⁵ “Anayasa’dan doğan” davalara bakma hakkı Yüce Mahkemenin Kongreden geçen yasaların, anayasa-ya aykırılığını beyan hakkının temelini oluşturur. Bu “yargı denetimi” hakkı, Yüce Mahkemenin 1803 yılında Marbury-Madison davasında aldığı kararla kurumsallaşmıştır.

⁶⁶ “Yargı Organı: Anayasayı Yorumlama”, ABD Ankara Büyükelçiliği, <http://www.usemb-ankara.org.tr/ABDAAnaHatlar/Hukumet.htm#b5>, Erişim: 20.08.2014.

Yargıçların iyi halleri süresince görevde kalacakları yönündeki güvence, görevi kötüye kullanmakla suçlanıp mahkûm olmadıkça, hayatları boyunca görevde kalabilmelerini sağlamaktadır. Diğer bir ifadeyle, bu düzenleme sayesinde yargıçlar, kendilerini atayan başkanın veya diğer başkanların görevden alma tehditlerine karşı korunmaktadır. Maaşın azaltılamayacağı kuralı ise Kongrenin maaşı istifaya neden olacak derecede indirme tehdidi ile yapabileceği baskıdan yargıçları korumaktadır.

4.3.2. Yüce Mahkeme

Anayasa tarafından özel olarak oluşturulan tek mahkeme olan Yüce Mahkeme, 1789 tarihli Adalet Yasası (*Judiciary Act*) ile kurulmuştur. Yargıç sayısını saptama hakkı Kongreye verilmiştir. Söz konusu Yasa ile Mahkemenin yargıç sayısı altı olarak belirlenmiş, 1801 yılında beşe indirilmiş, 1807’de yedi, 1837’de dokuz, 1863’te ona çıkarılmış, 1866’da tekrar yedi kişiye indirildikten sonra, 1869’da (Başyargıç ve sekiz Yargıç olmak üzere) dokuza çıkarılarak son hâlini almıştır.

Mahkeme üyeleri kaydı hayat şartıyla atanır; yani görevlerinden alınamazlar. Yargıçların 70 yaşından sonra maaşlarında hiçbir azalma olmaksızın kendi istekleri neticesinde emekli olma hakkı vardır. Bu düzenleme, yargıçların çok uzun yıllar görevde kalmalarını sağlar. Nitekim kuruluşundan (1790) bugüne dek Mahkemede 17 başkan ve 100 yargıç görev almıştır.⁶⁷

Mahkeme üyelerinin toplum nezdinde büyük bir itibarı vardır. Kurum, Cumhuriyet’in ilk yıllarından beri, kurumsallaşmanın, hukukun üstünlüğünün ve demokratik gelişmenin temel itici güçlerinden biri olmuştur. Yüce Mahkemeye ABD sistemi içerisindeki gücünü kazandıran temel etken Anayasa’da açık bir hükme dayandırılmasa da, Mahkemenin yasaların anayasaya uygunluğunun yargısal denetimini yapmasıdır. Alexis de Tocqueville’in “*Temsilî hükümetler Avrupa’da birçok ülkede kuruldu ama şunun farkındayım ki dünyada hiçbir ulus şimdiye kadar ABD’dekine*

⁶⁷ “The Court as an Institution”, U.S. Supreme Court, <http://www.supremecourt.gov/about/institution.aspx>, Erişim: 20.08.2014. Yüce Mahkeme başkanlarının ortalama görev süresi 14 yıla yakındır. Bazı üyeler çok daha uzun görev almışlardır. Örneğin, William O. Douglas, 36,5 yıllık görev süresiyle en uzun süre görevde kalan yargıç rekorunu elinde tutmaktadır.

*benzer bir yargı gücü oluşturmadı...*⁶⁸ şeklindeki ifadesi de yargının ABD hükümet sistemi içindeki önemine işaret etmektedir.

Daha önce de belirtildiği üzere, Yüce Mahkeme, bu denetimi *Marbury v. Madison* davasında Yargıç John Marshall'ın verdiği bir karara dayanarak 1803'ten bu yana yapmaktadır. Bahsi geçen davanın gerekçesinde Yargıç Marshall, yasaların Anayasa'ya uygunluğu denetiminin yolunu açmıştır. Marshall'a göre; her hukuk kuralı, kendisinden üstün olan hukuk kuralı karşısında gücünü yitirir. Anayasa sıradan yasalardan daha güçlüdür. Kararda, Anayasa'nın sıradan yasalar gibi değiştirilemeyen üstün bir yasa olduğunu belirten Marshall, Anayasa'ya uygun olmayan bir yasanın Anayasa'ya uygun yasalar gibi geçerli sayılmaması gerektiğini belirtmiş; bu denetimin de Yargı tarafından özel bir düzenlemeye gerek olmadan, kendiliğinden yapılması gerektiğini savunmuştur.⁶⁹

Anayasa yargısı sisteminin mantığı açık ve basittir: Bir normu somut olayda uygulayacak olan mahkeme, bu norm ile bu normdan daha üst derecede bulunan bir normun çatıştığını kanısına varırsa, mahkeme bu çatışmayı, üst yasa alt yasaları ilga eder (*lex superior derogat legi inferiori*) ilkesine göre çözer. Yani somut olayda, üst norma aykırı olan alt normu değil, üst normu uygular. Bir yasa ile Anayasa arasında çatışma söz konusu olduğunda da aynı şey geçerlidir. Mahkeme davada uygulayacağı yasanın Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına varırsa, bu yasaı somut olayda "ihmal" eder; onun yerine doğrudan doğruya Anayasa'nın hükmünü uygular.⁷⁰

Yasaların anayasaya uygunluk denetiminde birden çok yöntem söz konusudur. En sık kullanılan yöntem olan itiraz yolu ile denetimde, görülmekte olan bir davada taraflardan biri, kendisi aleyhine sonuç doğurması muhtemel bir yasanın anayasaya aykırılığını itiraz şeklinde öne sürebilir. Ancak, davanın tarafları anayasaya aykırılık iddiasında bulunmasa dahi, davaya bakmakta olan mahkeme bu kanıda ise, yasanın anayasaya uygunluğunu re'sen denetleyebilir. Böyle bir durumda davaya bakan mahkeme, anayasaya aykırılık sorununu bir ön mesele yapıp inceler ve karara bağlar. Yüce Mahkeme, yaptığı denetim sonucunda, bir

⁶⁸ Charles E. Hughes, "The Republic Endures and This is the Symbol of Its Faith," U.S. Supreme Court, <http://www.supremecourt.gov/about/constitutional.aspx>, Erişim: 20.08.2014.

⁶⁹ Murat Sevinç, "Amerikan Yüce Mahkemesi," *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt 51, Sayı 1 (1996), s.395.

⁷⁰ Kemal Gözler, "Anayasa Yargısı," Türk Anayasa Hukuku Sitesi, http://www.anayasa.gen.tr/anayasa-yargisi.htm#_ftnref4, Erişim: 20.08.2014.

yasanın anayasaya aykırı olduğu sonucuna ulaşırsa, bu karar, teorik olarak sadece o davaya yöneliktir. Diğer bir ifadeyle, itiraz yoluyla yapılan denetim sonucunda, bir yasanın anayasaya aykırı olduğu yönünde verilen karar, teorik olarak yalnız o davanın tarafları arasında bir sonuç doğurur ve anayasaya aykırılığı sonucuna varılan yasa, yalnızca o davada taraflara uygulanmaz. Ancak, yapılan denetim sonucunda anayasaya aykırı olduğu sonucuna varılan yasa yürürlükten kalkmaz. Bunun nedeni, iptal kurumunun, güçler ayrılığı ilkesi ile bağdaşmadığı fikridir. Bu fikir, Yüce Mahkeme tarafından da sadakatle uygulanmakta ve yargı organlarının bir yasa veya kararnameyi iptal etme yetkisinin bulunmadığı kabul edilmektedir.⁷¹

Yargının yasayı iptal etmemesi yönündeki gelenek, yasama yürütme ve yargı organları arasındaki ilişkinin bir yansımasıdır. Bu erkler arasındaki ilişki, ABD başkanlık sisteminin temel karakterini oluşturması ve parlamenter sistemden farkını ortaya koyması bakımından çok önemlidir ve bir sonraki bölüm bu konuya ayrılmıştır.

5. ANAYASAL ORGANLAR ARASI İLİŞKİLER

Başkanlık sistemini parlamenter sistemden ayıran temel özellik, yasama ile yürütme organları arasındaki sert ayrılıktır. Sert güçler ayrılığı ilkesi uyarınca, Kongre içinden çıkmayan hükümetin, Kongreye karşı siyasî sorumluluğu yoktur. Başkan, izlediği politikalar nedeniyle Kongre tarafından görevinden azledilemez. Kongre Başkanı istifaya zorlayamazken, başkan da Kongreyi feshetme yetkisine sahip değildir. Güçlerin “*ayrı ama eşit*” olması böyle bir yapıyı gerekli kılmıştır. Dolayısıyla, parlamenter sistemlerde tüm siyasî faaliyetlerin odağında parlamento bulunurken, ABD sisteminde böyle değildir. Gücün tek bir organda odaklanmaması, organlar arasında hassas bir iletişimin kurulmasını zarurî kılmaktadır.⁷² Sistem yasama, yürütme ve yargı organları uzlaşınca daha verimli işlemekte, aksi hâlde kilitlenebilmektedir.⁷³

Yasama veya yürütme organının tüm sisteme egemen olmasını bireysel özgürlükler açısından tehlikeli gören ve sistemin buna doğru

⁷¹ Güray Dağ, “Anayasa Yargısı ve Çalışma Esasları,” (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, 2003), s.23-24.

⁷² Fahri Bakırcı, “Başkanlık Sistemi, Parlamenter Sistem, Meclis Hükümeti Sistemlerinin Karşılaştırılması ve Türkiye Örneği” (Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, TBMM Genel Sekreterliği, 1994), s.57-67.

⁷³ Hasan T. Fendoğlu, “Başkanlık Sistemi Tartışmaları,” *Stratejik Düşünce Enstitüsü*, (Kasım 2010), s.16.

evrilmesinden çekinen Kurucular, *fren ve denge sistemini* tiranlığın önüne geçecek bir önlem olarak görmüştür. Bu sistem sayesinde, ne Kongre yasama alanında sınırsız bir yetkiye sahiptir, ne de başkan yürütmenin nasıl belirleneceğinde Kongre'den tamamen bağımsız hareket edebilmektedir.⁷⁴ Güçler ayrılığı, temel organlar arasında hiyerarşi, ayrışma, belli bir alanda uzmanlaşma ve birbirinden bağımsızlık gerektirmekteyken; ABD hükümet sisteminin temel niteliğini oluşturan fren ve denge mekanizması güçler arasında eşitlik, işbirliği ve karşılıklı bağımlılık anlamına gelmektedir.⁷⁵

Federalist Yazılar,⁷⁶ fren ve denge sistemini, hükümet gücünün sınırlanmasını ve kötüye kullanılmasını engellemenin yolu olarak savunmuştur. Anayasa'nın hazırlanmasında önemli yeri olan James Madison; yasama, yürütme ve yargı gücünün tek bir kişi, küçük veya büyük bir grubun elinde toplanmasını, bu kişi ya da grup seçimle işbaşına gelmiş olsa dahi, tiranlık olarak tanımlamış ve ABD hükümet sisteminin bunu engelleyici bir yapıda olması gerektiğini savunmuştur.⁷⁷ Fren ve denge, güçler arasında birinin diğerlerinin aleyhine aşırı güçlenmemesi, yeri geldiğinde diğer güçler tarafından frenlenmesi ve böylelikle gücün tek bir organda yoğunlaşmaması için getirilmiş bir mekanizmadır.⁷⁸

Bu sistem şöyle işlemektedir: Kongrenin temel işlevi olan kural koyma yetkisi, başkanın veto yetkisi ile frenlenebilmektedir. Yasama politikalarının amacına ulaşabilmesi, uygulamaya geçirilebilmesi, başkanın bu kural-ları yürütmesine ve Kongrenin bu amaçla harcanmak üzere tahsis ettiği kaynakları kullanmasına bağlıdır. Yürütme politikalarının etkinliği ise, Kongrenin bu politikayı uygulayacak üst düzey kadrolara (büyükelçiler, Yüce Mahkeme yargıçları) yapılacak atamaları onaylamasına; bu politika-

⁷⁴ Michael Foley ve John E. Owens, *Congress and the Presidency: Politics in a Separated System* (Manchester, Manchester University Press, 1996), s. 2-3.

⁷⁵ Foley ve Owens, *Congress and the Presidency*, s.334-335.

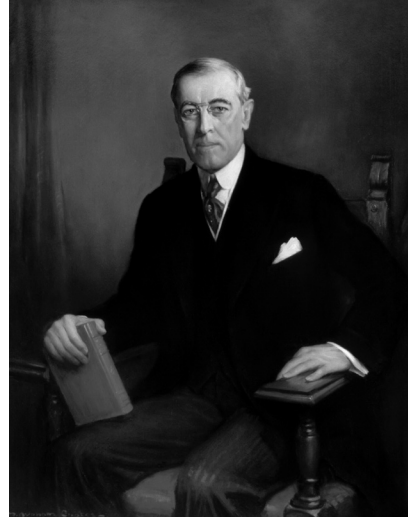
⁷⁶ Anayasa Taslağı 16 Eylül 1778'de kaleme alındığında, Anayasa'nın hayata geçmesi için on üç koloniden en az dokuz tanesinin bu Taslağı kabul etmesi şart koşulmuştur. New York'un Anayasa Taslağını kabul etmeyeceği anlaşılınca; Alexander Hamilton, James Madison ve John Jay, taslağın New York tarafından da kabul edilmesini sağlamak üzere, çeşitli New York gazetelerinde toplam 85 makale yayınlayarak Anayasa'nın ve hükümet sisteminin dayandığı temel ilkeleri açıklamışlardır. ABD sisteminin felsefi altyapısını ortaya koyan bu yazılar, siyasi düşünceler tarihinin önemli yapıtları arasına girmiştir.

⁷⁷ James Madison, "The Particular Structure of the New Government and the Distribution of Power Among Its Different Parts," *Independent Journal*, (30.01.1788), <http://www.constitution.org/fed/federa47.htm>, Erişim: 20.08.2014.

⁷⁸ Yaklaşık 200 yıl önce getirilen anayasal düzenlemeyle hâlihazırdaki pratiklerin ne derecede örtüş-tüğü ayrı bir meseledir ve bu çalışmanın ilerleyen sayfalarında bu konu tartışılmakta; özellikle dış politika alanında yasama-yürütme arasındaki dengenin bozulduğu ve bunun kanıksandığı gösteril-meğe çalışılmaktadır.

ların yürütülmesini sağlayacak mali kaynakları sağlamasına ve yürütme tarafından belirtilecek alanlara kaynak tahsis etmesine; bu politikaların yürütülmesi uluslararası ilişkiler ile ilgili olduğu takdirde ise antlaşmaları onaylamasına bağlıdır. Zira Anayasa’da (md. 2/2/3), başkanın antlaşmaları onaylamak ve büyükelçileri atamak gibi yetkilerini ancak Senatonun “tavsiye ve rızası” olduğu takdirde kullanabileceği hüküm altına alınmıştır.

Başkanlar, yüksek bir makam için aday göstereceği kişinin onay alamaması gibi bir durumla karşılaşmamak için, senatörlerle ön görüşmeler yapmak ve onay alma ihtimallerini önceden tespit etmek durumunda kalmaktadır. Hatta bazı durumlarda, başkanların onay alma ihtimali yüksek olan kişileri öne çıkararak asıl adaylarından vazgeçmek durumunda kalmaları söz konusu olmuştur.⁷⁹ Bu noktada, bölünmüş hükümet (*divided government*)⁸⁰ olarak adlandırılan bir durumun fren ve denge sistemini daha da ciddi bir



Woodrow Wilson

noktaya taşıyabileceği de belirtilmelidir. Gerçekten de, başkanın mensup olduğu partinin Kongrenin iki kanadında veya herhangi birinde azınlıkta kalmasının karar alma sürecini aksatabileceği ortadadır. Nitekim İkinci Dünya Savaşı ve sonrasında (1913-1921) başkanlık yapan ve parlamenter sistemlere özenerek Kongre’deki liderlerle yakın işbirliğine girip yasamayı yönlendirebilen Woodrow Wilson, partisinin 1918’de Kongrede azınlığa düşmesinin ardından zor zamanlar geçirmiştir. İlk yıllarında yasama faaliyetlerinde birçok başarı kazanan Wilson, müzakerelerinde bizzat yer aldığı Versay Antlaşması ve Milletler Cemiyeti Misakı’nı Senatodan geçirtmemiştir.⁸¹

⁷⁹ Ritchie, *The U.S. Congress*, s.90-91.

⁸⁰ Bölünmüş hükümetten kastedilen başkan ile Kongre çoğunluğunun farklı partilere mensup olmasıdır.

⁸¹ Ritchie, *The U.S. Congress*, s.85-88.

Bölünmüş hükümet durumunda Kongre, başkanın inisiyatiflerini dikkate almama hattakarşı atağa geçme imkânını bulabilmektedir. Örneğin, başkanın veto ettiği bir yasanın Kongrede üçte iki çoğunlukla tekrar kabul edilmesiyle başkanın frenleme imkânı elinden alınabilmektedir. Örneğin; 1969 ve 1974 yılları arasında başkanlık yapan Cumhuriyetçi Başkan Nixon, Demokrat çoğunluklu bir Kongre ile çalışmak durumunda kalmıştır. Vietnam Savaşı'nın huzursuzluk yarattığı bir dönemde Kongrede kabul edilen Savaş Güçleri Yasası'nı veto eden Nixon, Kongrede tekrar görüşülen yasanın nitelikli çoğunlukla (üçte iki) tekrar kabul edilmesiyle veto hakkını tekrar kullanamamış ve istemediği bir teklifin yasalaşmasına engel olamamıştır.

Fren ve denge sistemi denilince Kongrenin denetleme işlevinden de bahsetmek gerekmektedir. Temsilciler Meclisinde meclis soruşturması ve ardından Senatoda yargılama çalışmaları (*impeachment süreci*), federal yürütme organı ve yargı üyelerinin Kongre tarafından denetlenmesi, yargılanması ve gerekirse cezalandırılması sürecidir. Temyize götürülemeyen kararlar, Senatoda üçte iki çoğunlukla alınmaktadır ve yargılanan kişinin suçlu bulunması halinde cezası görevinden ayrılmasıdır.⁸²

Senato bugüne dek 19 davaya bakmış, tamamı yargıç olan 8 kişi suçlu bulunduğu için cezalandırılmıştır. Kongrenin bu gücü başkanları dahi yargılamaya yeterlidir, nitekim 1868'de Başkan Andrew Johnson ve 1999'da Başkan William J. Clinton, Temsilciler Meclisinin ithamı ve soruşturması üzerine Senatoda yargılanmış; her ikisi de suçsuz bulunmuştur. Watergate Skandalı'nın ardından yargılanmaya başlayan Başkan Nixon ise, süreç tamamlanmadan görevinden istifa etmiş ve dava bir karara varmadan kapanmıştır.⁸³

Bu örnekler, yasama ve yürütmenin uyum içerisinde çalışması ve üzerine düşen görevi yerine getirmesinin sistemin sağlıklı işleyebilmesi için taşıdığı önemi göstermektedir. Güçler arasında bir anlaşmazlık, bekleneneği üzere karar alma mekanizmasında tıkanmaya yol açacaktır. Nitekim Senatonun bir anlaşmayı onaylamaması⁸⁴ veya başkan tarafından büyükelçi olması teklif edilen bir kişinin onay alamadığı için atanamaması

⁸² "The Senate's Impeachment Role".

⁸³ "Complete List of Senate Impeachment Trials".

⁸⁴ Senato, bugüne dek sadece 21 uluslararası anlaşmanın onaylanmasına onay vermemiştir. Bazı anlaşmalar ise komisyon sürecinin ötesine geçememiş, bazıları da onay alamayacağı anlaşıldığı için Başkanlar tarafından geri çekilmiştir. Detaylı bilgi için bkz. "Treaties," United States Senate, <http://senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Treaties.htm#1>, Erişim: 20.08.2014.

gibi durumlar geçmişte yaşanmıştır. Örneğin, ABD'nin Ankara Büyükelçiliği'ne Obama tarafından aday gösterilen Francis Ricciardone'nin atanması "Ermeni soykırımı" iddialarını benimsemediği gerekçesiyle Senatör Samuel Brownback tarafından engellenmiştir. Başkan Obama tarafından Kongrenin tatilde olduğu bir dönemde Ankara'ya atanan Ricciardone, Ağustos 2011'de Senatonun Dış İlişkiler Komisyonunda ikinci kez senatörlerin sorularını cevaplandırmıştır. Senatoda yapılan ikinci oylama ile geçici statüsü kaldırılan Ricciardone Eylül 2011'de resmen atanmıştır.⁸⁵ Bu gibi durumlar, yasama ve yürütmeye, birbirlerini dikkate almak zorunda olduklarını sürekli bir şekilde hatırlatmaktadır.

Her ne kadar yasama ve yürütme zaman içerisinde uyumlu çalışma ve işbirliği kültürü oluşturmuşsa da bazen yetkilerin çatışmasına sebep olan durumlar yaşanmıştır. Bu gibi durumlarda Yargı sorunun aşılmasını mümkün kılmıştır. Aşağıda özetlenen Yüce Mahkeme kararlarında görüleceği üzere, Yargı, Kongre ya da başkanın yetkilerini aştığı noktada devreye girerek sistemin bir gücün egemenliği altında kalmasına müsaade etmemiştir. Bu arada Yargı da kimi zamanlar ihtilafın bir tarafı olmaktan kurtulamamıştır. Örneğin, 1930'larda ekonomik krizle mücadele adına birçok önlemleri hayata geçirmeye çalışan Franklin D. Roosevelt, Yüce Mahkeme ile birçok kez ihtilafa düşmüş; Mahkeme birçok yasa girişimine engel olmuştur. Roosevelt ise, hepsi kendinden önce atanan yargıçlardan 70 yaş ve üzerinde olanları görevden alıp kendi atadığı isimlerle çalışabilmek için Mahkemenin yeniden yapılanmasını sağlayacak bir yasa çıkartmaya çalışmıştır. Bu sefer de Kongre devreye girmiş; başkanın istediği bu yasayı kabul etmeyerek, yetkisinin bir sınırı olduğunu göstermiştir.⁸⁶

Başkan Harry Truman'ın, savaş zamanında başkomutanlık yetkisinin kendisine çelik üretimini belirleyebilme yetkisi verdiği iddiasıyla, 1952'de ülkedeki çelik fabrikalarının yönetimine el koyması üzerine açılan *Youngstown Co. v. Sawyer* davasında⁸⁷ ise Yüce Mahkeme kararı; başkanın yasaları uygulamakla görevlendirilmiş olmasının kendisine yasa yapma gücü vermediğini, başkanın gerekli gördüğü yasaların çıkarılması için Kongreye ancak tavsiyede bulunabileceğini, Kongrede

⁸⁵ "Senate Committee Approves Ricciardone as Ambassador to Turkey," Today's Zaman, 14.09.2011; "Senate Panel Approves Controversial Nominee to Serve as Ambassador to Turkey; Menendez, Boxer, Risch Oppose," ANCA Press Release, 13.09.2011.

⁸⁶ Brian Duignan ed., *The Executive Branch of the Federal Government: Purpose, Process, and People* (New York: Britannica Educational Publishing, 2010), s.240-248.

⁸⁷ U.S. Supreme Court, *Youngstown Co. v. Sawyer*, 343 U.S. 579 (1952). Davanın karar metnine ulaşmak için bkz. <http://supreme.justia.com/us/343/579/case.html>, Erişim: 20.08.2014. Davaya konu olan Youngstown bir çelik fabrikasının adı, Sawyer ise dönemin Ticaret Bakanı'nın (*Charles Sawyer*) soyadıdır.

bu yönde bir yasa yapılmadıkça başkanın özel mülkiyete el koyma yetkisinin bulunmadığını, böyle bir karar alarak anayasal yetkisini aştığını ortaya koymuştur.⁸⁸ Söz konusu davada, güçler ayrılığı ilkesinin temel belirleyicilerinden birisi olan her kurumun kendine has işlevlerinin olduğu da vurgulanmıştır. Yüce Mahkeme, güçler ayrılığı konusunda başkanın gücü ve otoritesine dair geniş yorumlar yapagelmisse de bu davada gücünün bir sınırı olduğunu belirtmekten geri kalmamıştır.

Başkanın gücünü sınırlayan benzer bir Yüce Mahkeme kararı da 1974'te *United States v. Nixon* davasında çıkmıştır.⁸⁹ Watergate Skandalı soruşturması kapsamında, Başkan Nixon'ın, güçler ayrılığı ve üst düzey yetkililerin iletişiminin gizliliği gerekçelerine dayanarak, başkanların bazı ayrıcalıkları olduğu şeklinde bir savunma geliştirmiş; kendisinden istenilen belgeleri savcılığa vermekten imtina etmiştir. Mahkeme, güçler ayrılığı ilkesinin organlar arasında çizilen sınırı korumak için taşıdığı önemin altını çizerek, hiçbir şart altında, güçler ayrılığı ilkesinin başkanları yargı sürecinden muaf kılamayacağına hükmetmiştir.⁹⁰ Neticede başkanın istenen belgeleri vermesi kararı çıkınca Nixon, istifa etmek durumunda kalmıştır.

Söz konusu dava, yasama ve yürütme arasındaki yetki paylaşımı açısından çok önemli bir noktayı daha gündeme getirmiştir. Başkanın, kamu yararı gerektirirse, bazı bilgi ve belgeleri yasama ve yargı organından gizleyebileceği iddiası bunu ilk kez dile getiren George Washington'dan bu yana tartışıl gelmiştir.⁹¹ Yürütmenin ayrıcalığı (*executive privilege*) olarak adlandırılan ve anayasada bahsi geçmeyen bu kavram Nixon davası ile doktrine girmiştir.⁹² Bununla birlikte, davanın karar metninde başkanın yetkisine dair önemli bir nokta vardır. Dava, başkanın yetkileri söz konusu olduğunda iç politika-dış politika ayırımına giderek, dış politikadaki yetkilerinin iç politikaya oranla daha güçlü olduğunu belirtmekte; ulusal

⁸⁸ David L. Hudson, "What is an Example of a Separation of Powers Problem?," *The Handy Law Answer Book* (Canton, MI: Visible Ink Press, 2010), s.14.

⁸⁹ M. J. C. Vile, "Separation of Powers," *Encyclopedia of the American Constitution*, Leonard W. Levy ve Kenneth L. Karst eds. (New York: Macmillan Reference, 2. Baskı, 2000), 5. Cilt, s.2381-2385.

⁹⁰ U.S. Supreme Court, *United States v. Nixon*, 418 U.S. 683 (1974). Davanın karar metnine ulaşmak için bkz. <http://supreme.justia.com/us/418/683/case.html>, Erişim: 20.08.2014.

⁹¹ Kyle Blaine, "Top Uses of Executive Privilege: Washington, Nixon, Obama," *ABC News*, 20.06.2012, <http://abcnews.go.com/Politics/fast-furious-executive-privilege-george-washington-barack-obama/story?id=16613606#1>, Erişim: 20.08.2014.

⁹² Mark Rozell, "The Constitution and Executive Privilege," *Library of Law and Liberty*, 12.07.2012, <http://www.libertylawsite.org/2012/07/12/the-constitution-and-executive-privilege/>, Erişim: 20.08.2014.

güvenlik, istihbarat ve askeri konularda yürütmenin daha fazla ayrıcalığı olacağını kabul etmektedir.⁹³

Yargı kararında başkanın otoritesine ilişkin yapılan iç politika-dış politika ayrımı literatürde de karşılık bulmaktadır. Dış politikada başkanın daha belirgin bir aktör olduğu; ancak, başkanların iç politikada Kongre karşısında o nispette güçlü olmadığı, iç politika ve dış politikada “iki ayrı başkanlık” olduğu savunulmaktadır. Bu düşüncenin en önde gelen temsilcisi Aaron Wildavsky, “*ABD’nin bir başkanı ama iki ayrı başkanlığı vardır: Biri içişleri diğeri de dışişleri ve savunma ile ilgilenmektedir*”⁹⁴ diyerek iki başkanlık teorisinin ilk örneğini vermiştir. Başkanların gerçekleştirmekte kararlı oldukları bir dış politika konusunda muhakkak istediklerini aldıklarına dikkat çeken bu görüş, başkanların iç politika meselelerinde bu derece başarılı olmadıklarını belirtmekte, bu durumu, Anayasa’dan çok 1945 sonrası gelişmelere bağlamaktadır. Bazı ampirik çalışmalar da başkanların dış politika alanında aldığı desteğin iç politika desteğinden biraz daha fazla olduğunu ortaya koymaktadır. Gerçekten de başkanlar, kısmen anayasal hükümler, kısmen bazı yargı kararları ve İkinci Dünya Savaşı sonrası oluşan uluslararası sistemin getirdiği zorunluluklar yüzünden dış politika yapımından sorumlu tek kişi gibi algılanmaya başlamıştır.⁹⁵

Başkanların dış politikayı öncelikli konu olarak ele almaya başladıkları Savaş sonrası dönemde Kongreye dış politika alanında verilen haklar, Başkanlar tarafından kullanılmaya başlanmış, Kongre dış politikadaki otoritesini önemli derecede kaybetmiştir. Ne var ki Kongre, yukarıda defaâtle belirtildiği üzere, çok önemli yetkileri olan güçlü bir organdır. Özellikle bütçeye ilişkin konularda Kongrenin sahip olduğu yetkinin ne derece kritik olduğuna işaret eden birçok olay yaşanmıştır. Kongre bütçeyi onaylamadığı için hükümetin kepenk kapatması (*shutdown*), yani yürütmenin federal hükümet hizmetlerini askıya almak durumunda kalması, Kongrenin özellikle iç politika alanındaki etkisine işaret etmektedir. Wildavsky’nin “iki başkanlık teorisini” doğrular nitelikteki bu durum, bir yandan da sistemin işleyişindeki temel sorun alanlarını ortaya koymak için uygun bir zemin hazırlamaktadır.

⁹³ Michael A. Genovese ve Robert J. Spitzer, *The Presidency and the Constitution: Cases and Controversies* (New York: Palgrave Macmillian, 2005), s. 99-103.

⁹⁴ Aaron Wildavsky, “The Two Presidencies: Presidential Power is Greatest When Directing Military and Foreign Policy,” *Society*, Cilt 4, Sayı 2 (1966), s.7.

⁹⁵ Wildavsky, *The Two Presidencies*, s.9-12.

6. SİYASAL SİSTEM HAKKINDAKİ TARTIŞMALAR

Başkanın sahip olduğu başkomutanlık yetkisi, başkana dış ilişkilerin yönetilmesinde önemli bir imkân vermektedir. Başkanlar, yürütmenin başı ve başkomutan niteliklerine dayanarak dış politikanın belirlenmesi ve yürütülmesinde anayasal düzenlemelerin kendilerine bir üstünlük sağladığını savunagelmüşlerdir. Yasama ve yürütme arasında güçlerin ayrı olması ama bir yandan da eşitlik ve işbirliğine dayanmasını sağlamak adına getirilen fren ve denge sistemi, birçok politika alanında işlevini yerine getirmişse de iki organ arasındaki güç mücadelesi dış politikanın belirlenmesinde daha belirgin bir şekilde ortaya çıkmıştır.⁹⁶

ABD Anayasası, dış politikayı herhangi bir gücün münhasır yetkisine bırakmamıştır. Anayasa'ya göre, dış politikanın belirlenmesinde başkan ve Kongre arasında bir yetki paylaşımı ve eşgüdüm söz konusudur.⁹⁷ Ancak, yetki paylaşımında Anayasa'da çok açıkça yazılı olan savaş ilanının Kongre tarafından yapılabileceği gibi hususlarda dahi, yasama-yürütme arasında anlaşmazlıkların çıktığı görülmüştür. Bu anlaşmazlıklarda, özellikle yürütmenin yasama aleyhine yetkilerini artırdığı ve Kongrenin etkisini sınırlandırdığı görülmektedir.⁹⁸ Bu durum, Kongrenin dış politikanın belirlemesinde önemli bir unsur olduğu gerçeğini zayıflatsa da tamamen yok etmemiştir. Anayasa'da, dış politika alanında yasama ve yürütmenin güç paylaşımı öngörülmüşse de, bazı istisnalar hariç olmak üzere, dış politikanın ABD başkanının yetki alanında olduğu anlayışı gittikçe güçlenmektedir.⁹⁹ Nitekim özellikle İkinci Dünya Savaşı süresince ve Soğuk Savaş döneminde, daha iddialı ve aktif bir dış politika izlemek durumunda kalan başkanların kimi kararlarının Kongrenin dış politika belirleme sürecindeki etkisini ciddi derecede azalttığı şeklinde yorumlar bulunmaktadır.¹⁰⁰ Bu husustaki tartışmaların, 11 Eylül saldırılarının

⁹⁶ David G. Adler, "The Constitution," *Encyclopedia of American Foreign Policy: Studies of the Principal Movements and Ideas*, Alexander DeConde vd., (New York: Charles Scribner's Sons, 2. Baskı, 2002), Cilt 1, s.323.

⁹⁷ Louis Fisher, "Foreign Policy Powers of the President and Congress," *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Cilt 499, (Eylül 1988), s.149.

⁹⁸ Stephen E. Ambrose, "The Presidency and Foreign Policy," *Foreign Affairs*, Cilt 70, Sayı 5 (Kış 1991), s.124-125.

⁹⁹ William C. Olson, "The US Congress: An Independent Force in World Politics?," *Foreign Affairs*, Cilt 67, Sayı 3 (Temmuz 1991), s.547.

¹⁰⁰ Steven S. Smith, Jason M. Roberts ve Ryan V. Wielen, *The American Congress* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006), s.293-295.

ardından Başkan George W. Bush döneminde zirveye ulaştığı da yaygın bir kanaattir.¹⁰¹

Dış politika alanında daha etkin ve iddialı başkanların bu alanda baskın aktör olarak belirmesi dış politika kararlarının Kongre gibi tüm halk kesimlerinin ve çıkarlarının temsil edildiği bir seviyede değil; başkan ve yakınındaki sınırlı sayıda uzman tarafından belirlenmesi anlamına gelmektedir. Nitekim halkın iradesinin yansıdığı Kongrenin dış politika belirleme sürecinde kenarda kalması başkanın tek adam olma yönünde gitmesi şeklinde de değerlendirilmiştir. Bu durum, başkanlık sisteminde yürütmenin tek bir kişide toplanması ve başkanın yasama organı tarafından görevden düşürülememesi ile birlikte düşünülürse, ABD başkanlık sisteminin işleyişinde bir sorun olduğu/ olabileceği anlaşılmaktadır. Başkanların dış politika alanındaki üstünlüğünü biraz açmakta fayda vardır.

6.1. Dış Politika Alanında Başkanın Üstünlüğü

Başkanların dış politika alanında gittikçe artan üstünlüğü, yürütme ile yasama arasında kurulması öngörülen dengenin, yasama aleyhine bozulması anlamına gelmektedir. Yürütmenin bu alanda artan belirleyici rolü, aslında istisnaî durumlar için tasarlanmış bazı araçların daha fazla kullanılması ile mümkün olmuştur. Normal şartlar altında yasamanın faaliyet alanına giren alanlarda başkanların devreye soktuğu bu araçlar, yasamanın işlevini yerine getirememesiyle sonuçlanmıştır. Kongre, yürütmenin dış politikaya hâkim olma amacı neticesinde bazı yetkilerini kullanamaz hâle gelmiş, fren ve denge sisteminin etki alanı yürütmenin otoritesini genişletme çabasıyla daralmıştır. Örneğin başkanlar, yasa ile düzenlenmesi beklenen bazı sorunları *başkanlık kararnamesi* kullanarak düzenlemeye çalışmıştır.

Başkanlık kararnamesi ile başkanlar “yürütmenin başı oldukları için kendilerine verilen anayasal yetkiye dayanarak” yürütmenin ilgili birimlerine bazı sorumluluklar yüklemektedir. Bu uygulamaya örnek vermek gerekirse, Başkan Franklin D. Roosevelt tarafından yayınlanan Japon asıllı yaklaşık 117.000 ABD vatandaşının, zorunlu göçe tabi

¹⁰¹ Jack Goldsmith, *The Terror Presidency: Law and Judgment Inside the Bush Administration* (New York: W.W. Norton, 2009).

tutulmasını emreden 9066 sayılı Kararname'dir.¹⁰² Yasamanın yetkisine müdahale eden bu uygulamaya daha sık¹⁰³ başvurulması, Kongrenin otoritesinin sarsılmasına sebep olmaktadır.

Başkanların, yasamanın yetkilerini bizzat yerine getirmeye başlamasında kullanageldikleri bir başka araç da Yürütme Anlaşmalarıdır (*executive agreements*). Yürütme anlaşmaları, federal hükümet açısından antlaşmalarla aynı etkiyi doğuran uluslararası metinlerdir. Antlaşmalardan farkı ise, Senatonun "tavsiye ve onay" sürecini gerektirmemesi, tek başına yürütmenin takdirinde olmasıdır.¹⁰⁴ Başkanlar, yürütme anlaşmaları yapmayı tercih ederek, Senatonun elinde bulundurduğu önemli bir hakkı kullanmasına fırsat vermemekte; uluslararası ilişkileri Kongreye getirmeden kendi yetkileri dâhilinde halledebilmektedir. Böylelikle Senatonun onay vermemesi gibi bir durum yaşanmamakta ve başkanın uygun gördüğü anlaşma kısa yoldan hayata geçirilebilmektedir. Burada konumuz açısından asıl önemli olan, İkinci Dünya Savaşı'nın ardından bu yola başvurma çok yaygınlaşmış olmasıdır. Zira Cumhuriyetin ilk yıllarında yürütme anlaşmaları tüm uluslararası anlaşmaların üçte birine tekabül etmekteyken İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde anlaşmaların %90'ı yürütme anlaşmaları olarak hazırlanmıştır. Bu rakamlar, Savaş sonrası dönemde antlaşmalara onay verme yetkisi olan Senatonun Anayasa'da kendisine verilmiş bir yetkiyi kullanamaz duruma geldiğini açıkça göstermektedir.

Özellikle 11 Eylül sonrası dönemde Başkan Bush ve yönetiminin, yürütmenin otoritesini genişletmek konusunda çok ileri gittiği bilinmektedir. 11 Eylül sonrasında ülkenin büyük bir terör tehdidi altında olduğunu ve olağan dönemler için hazırlanan yasaların olağanüstü dönemlerde yeterli olmadığını, başkanın ülkesini ve halkını korumak adına her yolu deneyebileceğini savunan Bush yönetimi, bu tavrıyla, Anayasa'da vurgulanan güç paylaşımı ve dış politikada ortak karar alma ilkelerini çiğnemekle eleştirilmiştir.

¹⁰² "Executive Order 9066 - Authorizing the Secretary of War To Prescribe Military Areas," 19.02.1942. Kararnamenin (İngilizce) metni için bkz. http://www.ourdocuments.gov/doc_large_image.php?doc=74, Erişim: 20.08.2014.

¹⁰³ 1945 sonrası dönemde yayınlanan başkanlık kararnamesinin sayısı yaklaşık 6000'dir.

¹⁰⁴ John Yoo, "Laws as Treaties?: The Constitutionality of Congressional-Executive Agreements," *Michigan Law Review*, Cilt 99, Sayı 4 (Şubat 2001), s.758.

Bush yönetiminde görülen başkanın gücü ve yetki alanını genişletmeye yönelik çabaların ardındaki isimlerin en başında gelen Başkan Yardımcısı Dick Cheney, başkanın otoritesinde Vietnam Savaşı sonrasında bir aşınma olduğunu, bunun başkanın görevlerini yerine getirmesi açısından bir engel teşkil ettiğini ve başkanın Kongrenin taleplerine boyun eğmek zorunda olamayacağını savunmuştur.¹⁰⁵ Nitekim Beyaz Saray, 11 Eylül'ün ardından yürütmenin otoritesine zarar verecek yasaları uygulamaktan kaçınacağını ilân etmiştir.¹⁰⁶

Bush yönetiminin sınırsız yetkisi olduğu yönündeki iddiası çerçevesinde, birçok yasa teklifi, yayınlanan “başkanlık politika açıklamaları” (*statement of administration policy*) aracılığıyla “tek-başına yürütme” (*unitary executive*) kavramına halel getireceği düşüncesiyle başkan tarafından veto ile tehdit edilmiştir. Başkan Bush, veto hakkını kullanacağını birçok başkanlık açıklamasında açıkça ifade etmiş; yasanın ulusal güvenliği tehlikeye atacak noktaları sıralanmış ve ne gibi değişikliklere ihtiyaç duyulduğu belirtilmiştir. Örneğin, Senatodan geçen 965 sayılı yasa teklifi, Irak'ta görev yapmakta olan ABD askerleri için ayrılan ödenekte bir kesinti içermesi sebebiyle, Başkan tarafından “ulusal güvenliği tehlikeye düşürmekle” eleştirilmiş ve istenilen değişiklikler yapılmadan kendisine imza için sunulması halinde teklifin veto edileceği açıklanmıştır. Başkanlık açıklamaları, açıkça Kongrenin yetki alanına girilmesi ve güçler arasındaki ayrılığın hiçe sayılmasıdır. Bu tavır, yürütmenin yasamaya müdahale ederek Kongreyi etkisiz kılmaya çalıştığının somut bir göstergesidir.

Bush yönetiminin benimsediği “tek-başına yürütme teorisi” olarak bilinen yaklaşıma göre başkanın ulusal güvenlik gerekçesiyle yürütmeden tek-başına sorumlu kişi gibi davranması hatta gerekli görürse işkence

¹⁰⁵ Gordon Silverstein, “Bush, Cheney, and the Separation of Powers: A Lasting Legal Legacy?,” *Presidential Studies Quarterly*, Cilt 39, Sayı 4 (Aralık 2009) s.878.

¹⁰⁶ John Yoo, “How the Presidency Regained Its Balance,” *New York Times*, 17.09.2006.

emri vermesi bile kabul edilmek durumundadır.¹⁰⁷ 11 Eylül sonrasında daha fazla kabul gören bu yaklaşım, Anayasa'nın öngördüğü güçler ayrılığı ile fren ve denge sisteminden uzaklaşmak anlamına gelmektedir.¹⁰⁸ Bu çerçevede; tek-tarafli alınan ve bazen de hukukiliği tartışılan kararları yüzünden başkanlara yöneltilen “*imparator*” benzetmesi dikkate alınır, Anayasa’da kurulmaya çalışılan yasama-yürütme dengesinin dış politika alanında sağlamadığını iddia etmek doğru olacaktır.

Başkan Bush’un hukuk danışmanları, başkanın başkomutan ve yürütmenin başı olması gerekçesiyle, ulusal güvenlik söz konusu olması halinde, Kongrenin Başkanı sınırlandırma veya yönlendirme yetkisinin olmadığını savunmuşlardır. Bush yönetimine göre, başkanın dış politika ve silahlı güç kullanımına karar verme noktasında yapısı gereği sahip olduğu *içkin* (*inherent*) ve sınırlandırılmaz bir yetkisi vardır. Bu yöndeki iddialar, 1970’lerdeki “imparatorvari başkanlık” (*imperial presidency*) söylemini tekrar canlandırmıştır.¹⁰⁹ Başkan Bush’un “terörle savaş” kapsamında Cenevre Sözleşmeleri’ni yok sayarak El-Kaide üyesi olan tutuklulara işkence yapılmasının dahi meşru olduğu yönündeki tavrının, imparatorvari başkanlığın en uç noktasını teşkil ettiği iddiası gündeme gelmiştir.¹¹⁰

Bushyönetimininyürütmenin gücününsınırlanamazolduğuyönündeki iddiaları Yüce Mahkemede görülen bazı davalara da konu olmuştur. “Hamdi et al. v. Rumsfeld” davasında, Taliban üyesi olmak iddiasıyla 2002 yılında Afganistan’da yakalanıp ABD’ye getirilen ABD vatandaşı Yaser Hamdi, bir askerî yetkilinin tutuklanmasının meşru olduğu yönündeki görüşüne

¹⁰⁷ “Terörle Savaş” kapsamında Başkan Bush’un Beyaz Saray ekibinin hazırladığı birçok yasal görüşte, yeni bir terör saldırısını engellemek adına işkence yapmanın gerekli ve meşru olabileceği ifade edilmiştir. Mesela John Yoo, ağır sorgu teknikleri ve suyla yapılan işkencelerin yasal teorilerini hazırlayan kişi olarak tanınmaktadır. Bu çerçevede John Yoo tarafından hazırlanan şu raporlar dikkat çekicidir: “Response to Alberto Gonzales’ Request for Views on Legality of Interrogation Techniques,” United States Department of Justice, Office of the Legal Counsel, (01.08.2002), <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB127/020801.pdf>, Erişim: 20.08.2014; “Memorandum for William J. Haynes II, General Counsel of the Department of Defense, U.S. Military Interrogation of Alien Unlawful Combatants Held Outside the United States,” United States Department of Justice Office of Legal Counsel, (14.03. 2003), http://www.aclu.org/pdfs/safefree/yoo_army_torture_memo.pdf. Ayrıca bkz. Dana Priest, “Justice Dept. Memo Says Torture ‘May Be Justified’”, *Washington Post*, 13.06.2004. <http://www.washingtonpost.com/wpdyn/articles/A38894-2004Jun13.html>, Erişim: 20.08.2014

¹⁰⁸ Gene Healy, *The Cult of the Presidency: America’s Dangerous Devotion to Executive Power* (Washington D.C.: Cato Institute, 2009), s.19-20.

¹⁰⁹ Timothy S. Boylan, “War Powers, Constitutional Balance, and the Imperial Presidency Idea at Century’s End,” *Presidential Studies Quarterly*, Cilt 29, Sayı 2 (Haziran 1999), s.232- 249.

¹¹⁰ James P. Pfiffner, *Power Play: The Bush Presidency and the Constitution* (Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2008), s.149.

istinaden belirsiz bir süre için tutuklanmıştır. Davada Hamdi'nin babası, oğlunun temel insan haklarının ihlâl edildiğini savunmuş; Bush yönetimi ise başkanın başkomutan sıfatına dayanarak "düşman çatışan" (*enemy combatant*) olduğuna karar verdiği herkesi tutuklatabileceğini, buna ne Kongrenin ne de yargının karışmaya hakkı olduğunu iddia etmiştir. Yüce Mahkeme, Hamdi'yi haklı bularak tutuklama kararının dayanaksız olduğuna hükmetmiş; diğer yandan ise başkanın terörle savaş kapsamında çok geniş yetkileri olduğunu belirtmiştir. Davadaki yargıçlardan biri olan Sandra Day O'Connor, Kongre tarafından başkana yetki verilmiş olsa bile bu yetkinin sınırsız olamayacağını savunmuş, Bush yönetiminin "terörle savaş" gerekçesini kötüye kullandığını ve Kongre tarafından kendisine verilen yetkilerin sınırını aştığını belirtmiştir.¹¹¹

Soğuk Savaş ve "terörle savaş" gibi ulusal güvenlik odaklı meselelerin ağırlık kazanmasına paralel olarak başkanların uluslararası ilişkileri belirlemedeki ağırlığının arttığı; buna mukabil, daha çok yerel sorunlar ve seçmenlerden gelen taleplere yoğunlaşan Kongre üyelerinin dış politikada Kongrenin güç yitirmesine dolaylı da olsa yol açtığı görülmektedir. Anayasa'da dış politikanın yasama ve yürütme arasında sağlanacak bir dengeyle yürütülmesi öngörülmüşse de bu dengenin bozulduğu ve Kongre'nin 1930'lara kadar koruduğu etkinliğini zamanla yitirdiği açıktır.

Özetlemek gerekirse, İkinci Dünya Savaşı sonrasında başkanlar yürütmenin en üst makamı ve silahlı kuvvetlerin başkomutanı oldukları için, Kongrenin kendisini sınırlandırmasının meşru olamayacağı düşüncesinden hareketle, tek taraflı kararlarını uygulamaktan çekinmemiştir. Ulusal güvenlik konuları söz konusu olduğunda, başkanların bu tavrı daha da katılaşmış, Kongreyi kendi istek ve niyetleri doğrultusunda yönlendirmeye çalışmışlar ve bunda başarılı olmuşlardır. Başkanların dış politika alanı münhasır yetkilerindeymiş gibi davranmaları, Kongrenin Anayasa'dan aldığı bazı yetkileri kullanamayacak duruma düşmesiyle sonuçlanmıştır.

Yasama organına karşı sorumluluğu olmayan, yasama tarafından görevden alınamayan başkanın, önemli bir alanda yaşamayı devre dışı bırakıp tek başına davranma yönünde bir tutum geliştirmesi, ideal

¹¹¹ Fred Barbash, "Supreme Court Backs Civil Liberties in Terror Cases," Washington Post, 28.06.2004, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A11657-2004jun28.html>, Erişim: 20.08.2014.

başkanlık sisteminin karakteristik özelliğine aykırıdır. Hatırlatmak gerekir ki, Anayasa'yı yazanların fren ve denge ile engellemek istedikleri tam da budur. Cumhuriyet'in kurucularının 18. yüzyılda tehlike olarak gördüğü bu durum, günümüzde de başkanlık sistemlerinde geniş yetkileri olan başkanların otoriterleşeceği kaygısının temel gerekçesidir. Nitekim, Kolombiya, Bolivya ve Arjantin gibi bazı başkanlık sistemi örneklerinin sürdürülemezlikte askerî darbelerle kesintiye uğramasının bir sebebi aşırı güçlenen ve otoriterleşen başkanların varlığıdır.¹¹²

ABD'yi başarısız sistemlerden ayrı kılan, Kongrenin bütçe hakkı sayesinde ülke içi konularda başkana karşı ciddi bir dengeleyici unsur olarak ortaya çıkabilmesi, başkana yetkisinin sınırı olduğunu gösterebilmesidir. Hatta bir sonraki başlık altında anlatılanlar, burada anlatılanların tam aksi yönde bir tablo çizmektedir.

6.2. Kongrenin Bütçe Gücü ve Başkanın Sınırı

İkinci bölümde anayasal organlar anlatılırken, Kongrenin yasama yetkisini üstlendiği, Temsilciler Meclisi ve Senatoya farklı yetkilerin verildiği ve bütçe hakkının en önemli yetkilerden biri olduğu vurgulanmıştı. Federal bütçenin Temsilciler Meclisinde kabul edildiği, Meclisin bütçeyi onaylamaması hâlinde hükümetin harcama yapamayıp federal hizmetleri askıya almak zorunda kaldığı da ifade edilmişti. Temsilciler Meclisi, Anayasa ile münhasıran kendisine verilen bütçe hakkını yeri geldiğinde öylesine etkili kullanmıştır ki, yürütme Kongre üyelerini bütçenin geçmesine ikna edebilmek için bazı politikalarını revize etmek durumunda kalmıştır.

Kısa da olsa belirtmekte fayda vardır ki, ABD federal bütçesi çok uzun süren bir hazırlık sürecinin sonunda Temsilciler Meclisinde görüşülebilmektedir. 1 Nisan'dan itibaren on aylık süreç içerisinde, federal yürütme kurumlarının başkanlık bünyesindeki Yönetim ve Bütçe Ofisi'ne (*Office of Management and Budget*) gönderdikleri bütçe önerileri, zikredilen Ofis'te konsolide edilerek Bütçe tasarısı oluşturulmakta, ardından da vergilendirme ve harcama hakkında halkın yegâne sözcüsü kabul edilen Temsilciler Meclisine sunulmaktadır. Meclis, Şubat ayının başında tasarı üzerinde görüşmelere başlamakta ve 30 Eylül'e kadar geçen

¹¹² Kuzu, *Her Yönü ile Başkanlık Sistemi*, s.37.

sekiz ay içerisinde bu görüşmelerini tamamlamaktadır. Bütçe tasarısının kabul edilmesi durumunda 1 Ekim’de bütçe yürürlüğe girmektedir.

Bütçenin kabul edilmemesi ve dolayısıyla yürürlüğe girmemesi halinde ise, malî kaynak akışının kesilmesi (*funding lapse*) adı verilen ciddi bir sorun ortaya çıkar. Bunun sebebi, Anayasa’nın 1’inci maddesinin dokuzuncu bölümünün “*Yasa’nın verdiği harcama yetkileri haricinde hazineden para çekilmeyecektir...*” hükmü ile kesin bir kural konulmuş ve harcama yapılmasının Kongre onayına bağlanmış olmasıdır. Kısacası, 1 Ekim günü geldiğinde bütçenin kabul edilmemiş olması, hükümetin harcama yapamayacağı anlamına gelir.

Kongre tarihine bakıldığında hükümetin 1976’dan günümüze dek on sekiz defa mali kaynaktan mahrum kaldığı görülmektedir. 1977 ve 1978’de Jimmy Carter ile Kongre arasında sağlık harcamaları konusunda yaşanan bir ihtilaf dışarıda tutulursa, yaşanan krizlerde başkan ile Kongrenin en az bir kanadının farklı partilere mensup olduğu görülmektedir.¹¹³

¹¹³ Hüdai Şencan, “ABD’de Hükümet Kapatma”, *Bilgi Notu*, TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı, Ekim 2013, s.3.

ABD’de hükümetin kapanması durumunda birçok kamu hizmeti durdurulmaktadır.



Son olarak 1 Ekim 2013'te kabul edilip yürürlüğe girmesi gereken bütçe tasarısının Kongrede kabul edilmesi sürecinde yaşanan uzlaşmazlık, Hükümet ile Kongre arasında mali kaynak krizinin tekrarlanmasına sebep olmuştur. Bu kriz, Demokrat Başkan ile Cumhuriyetçi Temsilciler Meclisini karşı karşıya getirmişse de bu durum, sadece Mecliste çoğunluğu oluşturan parti ile başkanın farklı partilerden olması ile açıklanamaz. Sorunun asıl gerekçesi, Cumhuriyetçi Partinin Obama'nın önemli bir seçim vaadi olup 2010 yılında yasalaşan ve 2014 bütçesiyle yürürlüğe giren sağlık sigortası sisteminin (*healthcare ya da Obamacare reform*) devletin ekonomideki ağırlığını/rolünü artıracak olması nedeniyle karşı çıkmasıdır. Nitekim, ekonomi politikaları açısından Cumhuriyetçilerin, neoliberal bir yaklaşım benimsedikleri ve "minimal" devleti savunuyor oldukları dikkate alınır, yüksek gelirli kişilere daha fazla vergi ödeme yükümlüğü getirilmesi ya da daha fazla kişinin sigorta koruması kapsamına alınması gibi yeni düzenlemelere itiraz etmeleri kolayca anlaşılabacaktır.

Temsilciler Meclisinde çoğunluğu oluşturan Cumhuriyetçiler, Obama'nın sıkı bir şekilde savunduğu sağlık reformunu ciddi şekilde eleştirmiş ve bazı değişiklikler yapılmasını talep etmiştir. Senato çoğunluğunun reformu destekleyen demokratlardan oluşması, Temsilciler Meclisinin yasada bir değişiklik yapmasına engel oluşturduğu, yasada istenilen düzenlemeler kabul edilse bile başkan tarafından veto edileceğine kesin gözüyle bakıldığı için, Cumhuriyetçiler bu yasaya ilişkin önerilerini kabul ettirmek için "bütçe hakkına" başvurmuşlardır.

Temsilciler Meclisi bütçenin kabul edilip 1 Ekim'de yürürlüğe girmiş olmasını, Obama yönetiminin söz konusu yasada bazı değişiklikler yapmasına endekslemiş ve bu yönde bir pazarlık başlamıştır. Temsilciler Meclisi, yasama ile yürütme arasında bir denge unsuru olması, yürütmenin sisteme egemen olmaması ve karar alma sürecinin daha geniş katılımı yapılmasını sağlamak üzere sisteme entegre edilen bu yetkisini kullanmıştır. Diğer bir ifadeyle, yasama organı, yürütmeye yetki vermedikçe hükümetin görevini yerine getiremeyeceğini göstermiştir.

Benzer bir süreç de yine Temsilciler Meclisinde, "borç tavanı"na ilişkin olarak yaşanmıştır. ABD Hazine Bakanlığı'nın 25 Eylül 2013 tarihinde Kongreye gönderdiği mektupta 17 Ekim 2013 tarihinde borç

tavanına ulaşılacağı, borç tavanının yükseltilmemesi halinde Hazinesin daha fazla borçlanamayacağı ve dolayısıyla mali yükümlölüklerini yerine getiremeyeceğı ifade edilmiştir. Hükümet için zaruri olan tavan yükseltilmesine ilişkin Kongre onayı, borçlanma sınırına bir gün kala, yoğun bir müzakere sürecinin ardından kabul edilebilmiştir.¹¹⁴

Bütçenin onaylanması ve Hazinesin borç tavanının yükseltilmesine ilişkin tartışmalar, pazarlık süreci ve Kongre tarafından mali kaynaktan yoksun bırakılması halinde hükümetin işlerini yapamayacak olması, bir yandan ABD sisteminin kendine özgü yapı ve işleyişine, diğer yandan ise başkanlık hükümet sisteminin önemli bir dezavantajına işaret etmektedir. Yukarıda özetlenen tartışma; başkanlık sisteminde yasama ve yürütme arasındaki keskin ayrılığın, özellikle farklı partilere mensup Başkan ve Kongre çoğunluğu söz konusu olduğunda, karar alma sürecinin yasama-yürütme arasındaki çekişme sebebiyle aksayacağı ve hatta tıkanabileceğı ihtimalini destekler niteliktedir. Böylesi durumların sıkça yaşanması, Başkanlık sistemlerinde iki temel organ arasında krizlerin çıkmasına, sistemin kilitlenmesine yol açabilecektir.

ABD açısından böylesi bir durumun yaşanmaması, fren ve denge sisteminin iyi şekilde yürümekte olmasının yanı sıra demokrasi ve uzlaşi kültürünün gelişmiş olmasıyla yakından ilgilidir. Aksi halde, özellikle çok partili bir Kongrenin, farklı partiden bir başkanla çalışmak durumunda olduğu durumlarda, Kongre sık sık bütçe hakkına başvurarak hükümeti işlemez hale getirebilecektir. ABD’de yaşananlar krizlerin birkaç gün sürmesi, Kongrenin bunu başkanı ve hükümeti iş yapamaz hale getirmek için bir silah olarak değil, etkin bir pazarlık aracı olarak kullandığına işaret etmektedir.¹¹⁵

7. SONUÇ

İngiliz Monarşisine duyulan tepkinin şekillendirdiğı bir felsefi temelde inşa edilen ABD başkanlık hükümeti sistemi; yasama, yürütme ve yargı organlarının katı bir şekilde birbirinden ayrıştığı, ancak birbirlerine fren ve denge mekanizması ile müdahalede bulunabildiğı bir yapı ortaya çıkarmıştır. Bu sistemin temel unsurlarını özetlemek gerekirse;

¹¹⁴ Emrah Hurma vd., “ABD’de Borç Tavanı Uygulaması”, *Kısa Bilgi Notu*, TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı, 17 Ekim 2013.

¹¹⁵ Şencan, “ABD’de Hükümet Kapatma”, s.4

- Güçler ayrılığı katı ve belirgindir.
- Devlet başkanı-hükümet başkanı ayrımı yoktur.
- Başkan doğrudan veya dolaylı olarak halk tarafından seçilir.
- Kabine üyeleri başkan tarafından seçilir ve azledilir.
- Başkan yasama organının üyesi olamaz.
- Başkan görevi ile ilgili işlerden dolayı sorumsuzdur.
- Başkanın yasama organını feshetme yetkisi yoktur.
- Yasama organı başkanı görevden alamaz.
- Başkan yasaları veto edebilir ve vetosu nitelikli çoğunluk ile aşılabılır.
- Fren ve denge mekanizması iyi işler ve organlar arasında uyum ve işbirliğini sağlar.

Yürütmenin tamamen yasamadan bağımsız bir şekilde teşekkül ediyor olması, güçler ayrılığının belirleyici bir etkeni olurken, yasama ve yürütme arasında işbirliğini gerektiren konularda anayasanın bir organı diğeri üzerinde baskın olarak nitelendirmemesi, fren ve denge sistemi ile mümkün olmaktadır. Örneğin, başkan tarafından Federal Yüce Mahkeme üyesi olması için aday gösterilen hâkimlerin, Senatonun onayını almadan bu göreve atanamaması yasamanın yürütme üzerindeki “fren ve denge” etkisi olmaktadır. Zira Anayasa’nın yapıcılar arasında bulunan James Madison, güçlerin birbiri üzerinde hiçbir etkide bulunamamasına yol açacak katı bir güçler ayrılığını, “güçler ayrılığı ilkesinin tam olarak uygulanamaması” olarak değerlendirmekte ve her bir organın diğeri üzerinde anayasadan kaynaklanan bir kontrol gücü olması gerektiğini savunmaktadır.¹¹⁶

Başkanlık sisteminde yasama ile yürütme arasında hassas bir denge kurulması gerektiği, aksi takdirde her ikisi de halk tarafından seçilen Kongre üyeleri ve başkan arasında yaşanacak fikir ayrılıkları söz konusu olduğunda sistemin kilitlenebileceği ihtimali görmezden gelinemeyecek kadar ciddidir. Bir diğeri ihtimal ise, Güney Amerika’daki bazı örneklerde olduğu üzere, başkanın yetki ve sorumluluklarını fazlasıyla genişleterek

¹¹⁶ James Madison, “These Departments Should Not Be So Separated as to Have No Constitutional Control Over Each Other,” *New York Packet*, (01.02.1788), <http://www.constitution.org/fed/federa48.htm>, Erişim: 20.08.2014.

yasamayı etkisizleştirmesi ve sistemde yürütmenin/başkanın baskın olmasıdır.

ABD'nin, başkanlık sisteminin en başarılı örneğini sergilemesinin altında yatan sebeplerden biri, belki de en önemlisi, adeta "sigorta" işlevi gören fren ve denge mekanizmasının, yetki ve sorumluluklarının sınırını belirlemesi ve olası bir yetki aşımında bunun diğer bir organ tarafından engellenebilmesidir. Ne başkan yürütmenin belirlenmesinde sınırsız bir yetkiye sahiptir ne de yasama yasa yapma sürecinde bütünüyle serbest ve yürütmenin etkisinden muaf şekilde çalışabilmektedir. Yasama ve yürütme; birbirini kontrol etmek, birbiriyle uyum sağlamak ve işbirliği geliştirmek zorundadır. Aksi halde sistemin tıkanması kuvvetle muhtemeldir. Ayrıca, yargı uyuşmazlıkların çözümünde etkili bir mekanizmadır ve Federal Yüce Mahkeme verdiği kararlar ile sistemin işleyişinde karşılaşılan sorunların aşılmasında ya da belirsizliklerin giderilmesinde rol oynamıştır.

1787'den bu yana mevcut Anayasa'nın kullanılıyor olması, ABD'deki siyasal sistemin kurulduğundan bu yana hiç değişmeden geldiği şeklinde algılanmamalıdır; zira yasama-yürütme ilişkileri önemli bir değişim geçirmiştir. Zaman içerisinde, yeni şartlar ve gelişmeler, Anayasa'da birçok değişiklik yapılmasını gerekli kılmıştır. Bu değişikliklerle mevcut halini alan ABD hükümet sistemi, Anayasa'yı hazırlayan Kurucu Babaların öngördüğü üzere, ne yürütmenin ne yasamanın ne de yargının tahakküm kurabildiği bir sistem olarak ortaya çıkmıştır. Lakin bazı alanlarda yürütmenin Kongreden daha etkin olabildiği, Kongrenin ise elindeki kritik yetkiler ile yürütmeyi istediği şekilde davranmaya zorlayabildiği görülmektedir. Gerçekten de, bu çalışmanın beşinci bölümünde bahsi geçen yargı kararları ve altıncı bölümünde incelenen iki örnek olay, kurumlar arası ilişkilerin niteliğini ortaya koyarken, başkanlık sisteminin dejenere olmasıyla ortaya çıkabilecek dezavantajların sistem içerisinde nasıl bertaraf edildiğini açıklamaktadır.

Yürütmenin başı konumundaki başkanın, federal politikaların belirlenmesinde daha etkili olduğu, özellikle de dış politika ve ulusal güvenlikle ilgili konularda başat güç konumuna eriştiğini söylemek yanlış olmayacaktır. Yerel talep ve beklentileri karşılamak için mesailerinin büyük bir bölümünü seçim bölgelerine ayıran Temsilciler Meclisi üyelerinin ise daha kısa vadeli ve dar çerçeveli politik gündemlerle

ilgilendiğini belirtmek de doğru olacaktır. Dolayısıyla bu noktada, yasama üyeleri ile yürütmenin, önceliklerinin ve odak noktaların farklılaştığı da ortaya çıkmaktadır.

Altıncı bölümde aktarılan iki örnek olaydan ilki başkanın dış politikada, ikincisi de Kongrenin bütçenin kabulünde elinde bulundurduğu üstünlüğü diğerine karşı kullandığını göstermiştir. Bu durum, iki organ arasında bir güç mücadelesinin ve etkinlik arayışının gündeme gelebileceğine işaret etmektedir. Ne var ki bu mücadele, istisnai haller dışında, sistemin kilitlenmesi anlamına gelmemektedir. Zira ABD sistemini, başkanlık sisteminin “en iyi örneği” yapan temel sebep, birbirinden katı bir şekilde ayrılmış güçlerin-yargı kararlarıyla da desteklenen fren ve denge mekanizması sayesinde- ahenk içerisinde çalışabilmeye devam etmesidir. Diğer bir ifadeyle, organlar arasındaki “ayrı”lık birlikte çalışmalarına engel olmamakta; bir organ diğerinin dengeleyicisi olarak sistemin işlemesine katkı sağlamaktadır. Böylelikle, yasama ve yürütme arasında yaklaşım farklılıkları olsa dahi, bir orta yol bulunabilmekte ve uzlaşa ile sorun bir şekilde çözümlenebilmektedir. Bu esnada, yürütmeden bağımsızlığı noktasında şüpheyi yer olmayan yargı makamı, güçler arasında yaşanan olası bir ihtilafın hukuk kuralları içerisinde halledilmesi için güvenilir bir yol gösterici işlevi görmektedir.

Neticede; görev, yetki ve sorumlulukları net bir şekilde belirlenmiş organlar, katı güçler ayrılığı ile birbirinden “ayrı” konumda bulunmakla birlikte, pratikte “birlikte” çalışmak durumunda kalmakta ve sistem kurumlar arasında yetki çatışmalarına mahâl vermeyecek şekilde işlemeye devam etmektedir. Bu durum; demokrasinin, hukukun üstünlüğünün ve bireysel hak ve özgürlüklerin temin edildiği bir sistemin ortaya çıkmasıyla sonuçlanmaktadır.

KAYNAKÇA

- ABD Ankara Büyükelçiliği. "Amerikan Hükümetinin Ana Hatları", <http://www.usemb-ankara.org.tr/ABDAnaHatlar/Hukumet.htm#b1>, Erişim: 20.08.2014.
- . "Kısa ABD Tarihi", http://turkish.turkey.usembassy.gov/media/pdf/abd_kisa_tarih.pdf, Erişim: 20.08.2014.
- . "Amerika Hakkında: Amerika Birleşik Devletleri Anayasası", <http://photos.state.gov/libraries/turkey/231771/PDFs/abd-anayasasi.pdf>, Erişim: 20.08.2014.
- . "Yargı Organı: Anayasayı Yorumlama", <http://www.usemb-ankara.org.tr/ABDAnaHatlar/Hukumet.htm#b5>, Erişim: 20.08.2014
- Adler, David G. "The Constitution", *Encyclopedia of American Foreign Policy: Studies of the Principal Movements and Ideas*. Alexander De Conde, Richard Dean Burns, Fredrik Logevall, New York: Charles Scribner's Sons, 2002.
- Ambrose, Stephen E. "The Presidency and Foreign Policy". *Foreign Affairs*, Cilt 70, Sayı 5, (Kış 1991).
- ANCA. "Senate Panel Approves Controversial Nominee to Serve as Ambassador to Turkey; Menendez, Boxer, Risch Oppose", 13.09.2011. http://www.anca.org/press_releases/press_releases.php?prid=2059, Erişim: 20.08.2014.
- Armaoğlu, Fahir. *19. Yüzyıl Siyasi Tarihi: 1789-1914*. İstanbul: Alkım Yayınevi, 2006.
- Bakırcı, Fahri. "Başkanlık Sistemi, Parlamenter Sistem, Meclis Hükümeti Sistemlerinin Karşılaştırılması ve Türkiye Örneği". Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, TBMM Genel Sekreterliği, 1994.
- Barbash, Fred. "Supreme Court Backs Civil Liberties in Terror Cases", Washington Post, 28.06.2004. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A11657-2004Jun28.html>, Erişim: 20.08.2014.
- Blaine, Kyle. "Top Uses of Executive Privilege: Washington, Nixon, Obama", ABC News, 20.06.2012, <http://abcnews.go.com/Politics/fast-furious-executive-privilege-george-washington-barack-obama/story?id=16613606#1>, Erişim: 20.08.2014.
- Boylan, Timothy S. "War Powers, Constitutional Balance, and the Imperial Presidency Idea at Century's End". *Presidential Studies Quarterly*, Cilt 29, Sayı 2 (Haziran 1999), s. 232- 249.
- Central Intelligence Agency. "World Factbook: United States", <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/us.html>, Erişim: 20.08.2014.
- Connecticut Judicial Branch Law Libraries. "Roger Sherman and The Connecticut Compromise", <http://www.jud.ct.gov/lawlib/History/Sherman.htm>, Erişim: 20.08.2014.
- Contrubis, John. "Executive Orders and Proclamations". Report for Congress, Congressional Research Service, (09.05.1999), <http://www.llsdc.org/assets/sourcebook/crs-exec-orders-procs.pdf>, Erişim: 20.08.2014.

- Dağ, Güray. "Anayasa Yargısı ve Çalışma Esasları". Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, 2003.
- Duignan, Brian ed. *The Executive Branch of the Federal Government: Purpose, Process, and People*. New York: Britannica Educational Publishing, 2010.
- Erler, Edward J. *The American Polity: Essays on the Theory and Practice of Constitutional Government*. New York: Taylor & Francis, 1991.
- Evcimen, Günsev. "Başkanlık Hükümeti Sistemi: 'Ratio Politica'sı ve Türkiye". *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt 47, Sayı 1 (1998), s. 317-334.
- Fendoğlu, Hasan T. "Başkanlık Sistemi Tartışmaları". *SDE Analiz*, (Kasım 2010), <http://www.sde.org.tr/userfiles/file/baskanlik%20sistemi%20tartismalariYE-NI-1111.pdf>, Erişim: 20.08.2014
- Fisher, Louis. "Foreign Policy Powers of the President and Congress". *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Cilt 499, (Eylül 1988).
- . "The Pocket Veto: Its Current Status". Report for Congress, Congressional Research Service, (30.03.2001). <http://www.senate.gov/reference/resources/pdf/RL30909.pdf>, Erişim: 20.08.2014.
- Foley, Michael ve John E. Owens. *Congress and the Presidency: Politics in a Separated System*. Manchester: Manchester University Press, 1996.
- Freedom House. "Freedom in the World: United States", http://freedomhouse.org/report/freedom-world/2014/united-states-0#.U7z2sZR_vF4, Erişim: 20.08.2014.
- Garson, Robert. "The Intellectual Reference of the American Constitution". *Reflections on the Constitution: The American Constitution after Two Hundred Years* içinde, Richard Maidment ve John Zvesper eds., Manchester: Manchester University Press, 1989.
- Genovese, Michael A. ve Robert J. Spitzer. *The Presidency and the Constitution: Cases and Controversies*. New York: Palgrave Macmillan, 2005.
- Goldsmith, Jack. *The Terror Presidency: Law and Judgment Inside the Bush Administration*. New York: W.W. Norton, 2009.
- Gözler, Kemal. "Anayasa Yargısı", Türk Anayasa Hukuku Sitesi, http://www.anayasa.gen.tr/anayasa-yargisi.htm#_ftnref4, Erişim: 20.08.2014.
- Haskell, John. *Congress in Context*. Boulder, Co: Westview Press, 2010.
- Healy, Gene. *The Cult of the Presidency: America's Dangerous Devotion to Executive Power*. Washington D.C.: Cato Institute, 2009.
- Hogue, Henry B. "Recess Appointments: Frequently Asked Questions". Report for Congress, Congressional Research Service, (12.03.2008). <http://www.senate.gov/CRSReports/crs-publish.cfm?pid=%270DP%2BP%5CW%3B%20P%20%200A>, Erişim: 20.08.2014.
- Hudson, David L. *The Handy Law Answer Book*. Canton, MI: Visible Ink Press, 2010.
- Hughes, Charles E. "The Republic Endures and This is the Symbol of Its Faith", U.S.

- Supreme Court, <http://www.supremecourt.gov/about/constitutional.aspx>, Erişim: 20.08.2014.
- Hurma, Emrah, "ABD'de Borç Tavanı Uygulaması". *Kısa Bilgi Notu*, TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı, Ekim 2013.
- Jones, Charles O. *Separate but Equal Branches: Congress and the Presidency*. New Jersey: Chatham House Publishers, 1995.
- Kalaycıoğlu, Ersin. "Başkanlık Sistemi: Türkiye'nin Diktatörlük Tehdidiyle İmtihanı". *Başkanlık Sistemi* içinde, Teoman Ergül ed. Ankara: Türkiye Barolar Birliği, 2005.
- Kuzu, Burhan. *Her Yönü ile Başkanlık Sistemi*. İstanbul: BKY, 2012.
- Madison, James. "The Particular Structure of the New Government and the Distribution of Power Among Its Different Parts", *Independent Journal*, 30.01.1788, <http://www.constitution.org/fed/federa47.htm>, Erişim: 20.08.2014.
- . "These Departments Should Not Be So Separated as to Have No Constitutional Control Over Each Other", *New York Packet*, 01.02.1788, <http://www.constitution.org/fed/federa48.htm>, Erişim: 20.08.2014.
- Olson, Guy. "USA Elections in Brief". Didem Özbağ (çev.), *ABD Dışişleri Bakanlığı Elektronik Dergisi*, (Ocak 2008), http://photos.state.gov/libraries/turkey/231771/PDFs/abd_secimleri_genel_bakis.pdf, Erişim: 20.08.2014.
- Olson, William C. "The US Congress: An Independent Force in World Politics?". *Foreign Affairs*, Cilt 67, Sayı 3 (Temmuz 1991).
- Ömürgönülşen, Uğur. "Amerika Birleşik Devletlerinde Kamu Yönetimi". *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri* içinde, Birgül Ayman Güler ed. Ankara: İmge Yayınevi, 2009.
- Pfiffner, James P. *Power Play: The Bush Presidency and the Constitution*. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2008.
- Priest, Dana. "Justice Dept. Memo Says Torture 'May Be Justified'", *Washington Post*, 13.06.2004. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A38894-2004Jun13.html>, Erişim: 20.08.2014.
- Ritchie, Donald A. *The U.S. Congress: A Very Short Introduction*. New York: Oxford University Press, 2010.
- Rozell, Mark. "The Constitution and Executive Privilege", *Library of Law and Liberty*, 12.07.2012, <http://www.libertylawsite.org/2012/07/12/the-constitution-and-executive-privilege/> Erişim: 20.08.2014.
- Sevinç, Murat. "Amerikan Yüce Mahkemesi". *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt 51, Sayı 1 (1996), s.391-407
- Silverstein, Gordon. "Bush, Cheney, and the Separation of Powers: A Lasting Legal Legacy?". *Presidential Studies Quarterly*, Cilt 39, Sayı 4 (Aralık 2009) s. 878-895.
- Smith, Steven S., Jason M. Roberts ve Ryan V. Wielen. *The American Congress*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

Şencan, Hüdayi. "ABD'de Hükümet Kapatma". *Bilgi Notu*, TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı, Ekim 2013.

Tanıyıcı, Şaban ve Birol Akgün. *Amerikan Başkanlığı: Cumhuriyetten İmparatorluğa*. Ankara: Orion Kitabevi, 2008.

The Commission on Security and Cooperation in Europe. "About the Commission", <http://csce.gov/index.cfm?FuseAction=AboutCommission.WorkOfCommission>, Erişim: 20.08.2014.

Today's Zaman. "Senate Committee Approves Ricciardone as Ambassador to Turkey", 14.09.2011. <http://www.todayzaman.com/news-256763-senate-committee-approves-ricciardone-as-ambassador-to-turkey.html>, Erişim: 20.08.2014.

Transparency International. "Corruption Perceptions Index 2013", <http://www.transparency.org/cpi2013/results>, Erişim: 20.08.2014.

Tushnet, Mark V. "The Constitutional Politics of the Clinton Impeachment". *Aftermath: the Clinton Impeachment and the Presidency in the Age of Political Spectacle* içinde, Leonard V. Kaplan ve Beverly I. Moran eds. New York: New York University Press, 2001.

U.S. Department of Justice Office of Legal Counsel. "Memorandum for William J. Haynes II, General Counsel of the Department of Defense, U.S: Military Interrogation of Alien Unlawful Combatants Held Outside the United States", (14.03.2003). http://www.aclu.org/pdfs/safefree/yoo_army_torture_memo.pdf, Erişim: 20.08.2014.

—. "Response to Alberto Gonzales' Request for Views on Legality of Interrogation Techniques", (01.08.2002). <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB127/020801.pdf>, Erişim: 20.08.2014.

U.S. Department of State Office of the Historian. "Articles of Confederation 1777-1781", <http://history.state.gov/milestones/1776-1783/Articles>, Erişim: 20.08.2014.

—. "Continental Congress 1774-1781", <http://history.state.gov/milestones/1776-1783/ContinentalCongress>, Erişim: 20.08.2014.

—. "French Alliance, French Assistance, and European Diplomacy during the American Revolution 1778-1782", <http://history.state.gov/milestones/1776-1783/FrenchAlliance> Erişim: 20.08.2014.

—. "Secret Committee of Correspondence/Committee for Foreign Affairs 1775-1777", <http://history.state.gov/milestones/1776-1783/SecretCommittee>, Erişim: 20.08.2014.

—. "The Declaration of Independence 1776", <http://history.state.gov/milestones/1776-1783/Declaration>, Erişim: 20.08.2014.

U.S. House of Representatives. "Forms of Congressional Action", http://thomas.loc.gov/home/laws_made_bysec/formsofaction.html, Erişim: 20.08.2014.

—. "The House Explained: Commissions", <http://www.house.gov/content/learn/>, Erişim: 20.08.2014.

- U.S. Senate. "Complete List of Senate Impeachment Trials", http://senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Senate_Impeachment_Role.htm#4, Erişim: 20.08.2014.
- . "Origins and Development", http://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Origins_Development.htm, Erişim: 20.08.2014.
- . "Summary of Bills Vetoed, 1789-present", <http://www.senate.gov/reference/Legislation/Veto/vetoCounts.htm#1>, Erişim: 20.08.2014.
- . "The Senate's Impeachment Role," http://senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Senate_Impeachment_Role.htm#1, Erişim: 20.08.2014.
- . "Treaties", <http://senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Treaties.htm#1>, Erişim: 20.08.2014.
- U.S. Supreme Court. "The Court as an Institution", <http://www.supremecourt.gov/about/institution.aspx>, Erişim: 20.08.2014.
- . "United States v. Nixon, 418 U.S. 683 (1974)", <http://supreme.justia.com/us/418/683/case.html>, Erişim: 20.08.2014.
- . "Youngstown Co. v. Sawyer, 343 U.S. 579 (1952)", <http://supreme.justia.com/cases/federal/us/343/579/case.html>, Erişim: 20.08.2014.
- Vile, M. J. C. "Separation of Powers," *Encyclopedia of the American Constitution*, Leonard W. Levy ve Kenneth L. Karst eds., 5. Cilt. New York: Macmillan Reference, 2000.
- Whittington, Keith E. *Constitutional Construction: Divided Powers and Constitutional Meaning*. Cambridge: Harvard University Press, 1999.
- Wildavsky, Aaron. "The Two Presidencies: Presidential Power is Greatest When Directing Military and Foreign Policy," *Society*, Cilt 4, Sayı 2 (1966), s. 7.
- Yale Law School Avalon Project. "Articles of Confederation: March 01, 1781", http://avalon.law.yale.edu/18th_century/artconf.asp, Erişim: 20.08.2014.
- . "Madison Debates: June 15, 1787", http://avalon.law.yale.edu/18th_century/debates_615.asp#1, Erişim: 20.08.2014.
- . "Madison Debates: May 29, 1787", http://avalon.law.yale.edu/18th_century/debates_529.asp#12, Erişim: 20.08.2014.
- Yeğin, Mehmet. "Amerikan Federalizminin Dünü ve Bugünü". *USAK Analiz*, (Haziran 2011), <http://www.usak.org.tr/dosyalar/rapor/OAMdtQluNE2sb0PR-Rt0KlV876hu3uL.pdf>, Erişim: 20.08.2014.
- Yoo, John. "How the Presidency Regained Its Balance", *New York Times*, <http://www.nytimes.com/2006/09/17/opinion/17yoo.html?pagewanted=all&r=0>, 17.09.2006. Erişim: 20.08.2014.
- . "Laws as Treaties?: The Constitutionality of Congressional-Executive Agreements", *Michigan Law Review*, Cilt 99, Sayı 4 (Şubat 2001), s.757-852.

arjantin



SIYASİ İSTİKRAR İLE DEMOKRATİK KURUMSALLAŞMA ARASINDA DENGİ ARAYIŞI: ARJANTİN BAŞKANLIK SİSTEMİ

Halit Tunçkaşık*

1. GİRİŞ

Yaklaşık 200 yıl önce İspanya'nın egemenliğinden çıkarak bağımsız bir ulus haline gelen Arjantin, ilk anayasasını 1853'te kabul etmiş; devlet sistemi olarak federalizmi, hükümet sistemi olarak başkanlık sistemini benimsemiştir. 1916'da ilk kez seçimle bir başkan başa gelmiş, ancak 1930'dan itibaren her 10 yılda bir gerçekleşen askeri darbeler yüzünden askeri-sivil yönetimler arasında gelgitler yaşanmıştır. 1983'ten itibaren dönülen demokratik yönetim günümüze kadar devam etmiştir. Ne var ki bu dönem içerisinde de ciddi sosyo-ekonomik bunalımlar ve bunların doğurduğu siyasal krizler ülkenin siyasi istikrarını ve demokratik konsolidasyonunu engellemiştir.

Arjantin başkanlık sisteminde siyasi rekabet, genel hatlarıyla 1947'de kurulan Peronist Adalet Partisi'nin (*Partido Justicialista/PJ*) halefi olan partilerle anti-peronist blok arasında yaşanmıştır. 30 yıllık demokratik dönemin 22 yılı Peronist kökenli başkanların iktidarını sağlamıştır. Yasama organında da Peronist partilerin hâkimiyeti süregelmiştir.

Arjantin anayasal sistemi hakkındaki literatürde hakim değerlendirme, bu ülkede, devletin erkleri arasında yürütmenin bariz şekilde baskın olduğu yönündedir. Parlatentonun yürütmeyi dengeleyici rolünün eksik kaldığı, keza yargının da yürütmenin etki alanından çıkamadığı kanaati yaygındır. Bu değerlendirme ve kanaatlerin yeterli olgusal dayanaklara sahip olduğu görölmektedir.

* Yasama Uzmanı, Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Bölümü, e-posta: halittunckasik@tbmm.gov.tr.

Bu çalışmada, başkanlık sisteminin klasik modeli olan ABD'den esinlenen ancak özellikle uygulamada önemli farklılıklar taşıyan bir örnek olarak Arjantin'in hükümet sistemi, hem anayasal hükümler hem de uygulama boyutuyla incelenmiştir. Çalışmanın başında ülke hakkında genel bilgiler verilmiş ve ülkenin siyasi tarihi özetlenmiştir. Dördüncü bölümde anayasal organların yetki ve görevlerine ilişkin anayasal-mevzuat ortaya konmuştur. Beşinci bölümde devletin üç erkinin uygulamada ne kadar güçlü olduğu ve birbirleriyle ilişkilerinin nasıl yürüdüğüne yakından bakılmıştır. Altıncı bölüm Arjantin başkanlık sisteminin işleyişine dair tartışmalar kapsamında, sistemin zayıflığını açıklayan nedenleri içermektedir. Sonuç bölümünde ise çalışmadaki önemli noktalar bir araya getirilerek bazı değerlendirmeler yapılmıştır.

2. ARJANTİN HAKKINDA GENEL BİLGİ

Mevcut Anayasa: 1853

Devlet Başkanı: Mauricio Macri
(10 Aralık 20015'ten beri)

Başbakan: Marcos Pena

Yasama Organı: Ulusal Kongre
(Senato+Temsilciler Meclisi)

Yönetim Şekli: Cumhuriyet, Başkanlık,
Federal

Yüzölçümü: 2.780.400 km²

Nüfus: 43.9 milyon

Dil: İspanyolca (resmi dil), İtalyanca,
İngilizce, Almanca, Fransızca, Yerel Diller

Din: Roman Katolik %92 (uygulama %20'den
az), % 2, Protestan, %2 Yahudi, %4 diğer.

Ekonomi: 2015 yılı, GSMH büyüklüğü 884,2
milyar dolar; kişi başına
milli gelir 20.500 dolar; büyüme hızı % 2,5;
enflasyon %26,5 olarak gerçekleşmiştir.¹

Güney Amerika'nın güneyinde yer alan ve kıtanın Brezilya'dan sonra en geniş ikinci ülkesi olan Arjantin 2.780.400 km²'lik yüzölçümüne sahip olup nüfusu yaklaşık 44 milyondur. Ülkenin nüfusu ve kültürü büyük ölçüde İtalya ve İspanya başta olmak üzere Avrupa'nın değişik ülkelerinden gelmiş göçmenler tarafından oluşturulmuştur.²

Arjantin, 23 eyalet ile özerk Buenos Aires yönetiminden oluşmaktadır. Başkenti Buenos Aires olup diğer önemli şehirleri Córdoba, Rosario ve Mendoza'dır. Kentleşme oranı %92'dir. Arjan-

tin nüfusu, düşmekte olan doğum oranı hızından dolayı yavaş biçimde artmaktadır. Nüfus artış hızı %1,7'dir. Ortalama yaşam beklentisi 77,1'dir. Okur-yazarlık oranı %98 olup bu oran kadın ve erkeklerde aynıdır. Okul yaşamı beklentisi 17 yıldır.³

¹ "Argentina", CIA İnternet Sitesi, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ar.html>, Erişim: 10.11.2016.

² "Argentina", CIA İnternet Sitesi.

³ "Argentina", CIA İnternet Sitesi.

Arjantin, Özgürlük Evi (Freedom House) 2013 yılı değerlendirmesine göre “özgür” kategorisinde bulunmaktadır. Ülke’nin internet erişimindeki durumu da “özgür” olarak görülürken, basın konusunda “yarı özgür” değerlendirmesi yapılmıştır.⁴ Ekonomist Dergisinin Demokrasi Endeksine göre 2015’te Arjantin’in dünya ülkeleri arasındaki sırası 50, ortalama puanı 10 üzerinden 7,02’dir.⁵ Uluslararası Şeffaflık Örgütü’nün tespit ettiği “Dünya Yolsuzluk Algısı Endeksi”nde ise Arjantin 100 üzerinden 32 puanla dünyada 107. sıradadır.⁶

3. ARJANTİN’İN YAKIN SİYASİ TARİHİ

1810’da ilk ulusal hükümetini kuran Arjantin, 1816’da İspanya’dan bağımsızlığını ilan etti. Bölgeler arasında yaşanan iç savaş sonunda, 1853’te kabul edilen anayasa ile ülke federal bir devlete dönüştü.⁷ Bu tarihten sonra, yaklaşık 70 yıl boyunca, ülke siyasi istikrarını korudu ve yaşadığı hızlı ekonomik kalkınma süreci ile dünyanın en müreffeh ülkeleri arasına girdi. Kişi başına düşen milli gelir itibarıyla 1920’de dünyada yedinci sıraya çıktı.⁸

⁴ Argentina”, Freedom House İnternet Sitesi, <http://www.freedomhouse.org/country/argentina#>. U2EDilF_uCl, Erişim: 10.11.2016.

⁵ “Democracy Index 2015: Democracy in an age of anxiety”, The Economist İnternet Sitesi, Intelligence Unit Raporu, 2016, <http://www.yabiladi.com/img/content/EIU-Democracy-Index-2015.pdf>, Erişim: 10.11.2016.

⁶ “Corruption By Country / Territory”, Transparency International İnternet Sitesi, <http://www.transparency.org/country/#ARG>, Erişim: 10.11.2016.

⁷ Antonio M. Hernandez, “Republic of Argentina”, Forum of Federations, International Association of Centers for Federal Studies (iacfs), <http://www.thomasfleiner.ch/files/categories/IntensivkursII/Argentinag3.pdf>, Erişim: 14.03.2013, s. 1.

⁸ Thomas G. Sanders, “Argentina and the Politics of Economic Distress”, UFSI Field Staff Reports, 1988-89, No. 4, s. 1’den aktaran Mark P. Sullivan, “Argentina: Political and Economic Conditions and U.S. Relations”, ABD Kongresi Araştırma Merkezi Raporu, 12.10.2006, <http://www.fas.org/spp/crs/row/RS21113.pdf>, Erişim: 10.10.2016, s. 1.

Başkent Buenos Aires’ten bir görünüm



1916'da Arjantin'in seçikle gelen ilk Başkanı Hipolito Yrigoyen 1930'da bir askeri darbe ile görevden alındı ve ülkenin ilk askeri yönetimi kuruldu. 1932'de sivil yönetime geçilse de 1943'te yine askeri yönetim başa geldi. Bu yönetimin önde gelen ismi Albay Juan Domingo Peron, 1946'da yapılan seçimde başkan seçildi ve 1954'teki seçimlerde bu başarısını tekrarladı.⁹ Peron, özellikle birinci dönemde aşırı milliyetçi ve sosyal kalkınmacı bir politika izledi. Peron'un otoriter yönetimi bir taraftan ülkenin ekonomik bakımdan ilerleme kaydetmesini ve gelir dağılımı dengesinin kurulmasını sağlarken diğer taraftan hukuki istikrarın bir daha toparlanmayacak biçimde bozulmasına yol açtı. Kurduğu siyasi parti ve siyasi hareket günümüze kadar yaşayan en güçlü siyasi yapı oldu. Peron, 1955'te silahlı kuvvetlerin müdahalesi ile görevden alındı.¹⁰



Juan Domingo Peron

Peron'un devrilmesinin ardından Arjantin yine uzun bir siyasi istikrarsızlık dönemine girdi. 1950-1960'lı yıllarda siyasi hâkimiyet sivil ve askeri rejimler arasında gidip geldi. 1973'te parlamento ve başkanlık seçimleri yapıldı. Bu dönemde, daha önce Peron tarafından kurulan parti parlamentoda çoğunluğu sağladı. Aynı yıl Peron sürgünden dönerek başkan seçildi; ancak bir yıl sonra ölünce ülke yine kaosa girdi.

1976'da yeni bir askeri rejim başladı. Yeni yönetim "*Ulusal Yeniden Yapılanma Süreci*" adı altında bütün muhalefeti bastıran kanlı bir dönem başlattı. "*Kirli Savaş*" olarak adlandırılan şiddet olaylarında 30.000 insan öldü. 1981'de doruğa çıkan ekonomik sorunlar, yolsuzluk ve huzursuzlukla birlikte 1982'de Birleşik Krallık'ın Falkland adalarını işgal etmesi ve çekilmesi askeri yönetimin güç ve itibarını bitirdi.¹¹

1983'te demokrasiye dönüldü¹² ve Arjantin halkı Radikal Yurttaş Birliği (*Unión Cívica Radical/UCR*) lideri Raul Alfonsin'i başkanlığa

⁹ "Argentina", ABD Dışişleri Bakanlığı İnternet Sitesi, <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/26516.htm>, Erişim: 23.12.2012.

¹⁰ Europa World Plus, <http://www.europaworld.com/pub/entry/EE000260>, Erişim: 23.12.2012.

¹¹ "History of Argentina", Country Reports İnternet Sitesi, <http://www.countryreports.org/country/Argentina/history/overview.htm>, Erişim: 11.02.2014.

¹² Latin Amerika ülkelerinin tamamına yakınında 1970'lerin sonları demokrasiye geçiş yılları olmuştur.

getirdi. Alfonsin (1983-1989); enflasyon, askerlerin insan hakları ihlalleri gibi meseleleri çözme yolunda mesafe katetti, ademi merkezileşme ve demokratikleşme yönünde adımlar attı.¹³ Normal görev süresini doldurmaya beş ay kala istifa etmek zorunda kalan Alfonsin'in ardından, Peronist Adalet Partisi lideri *Carlos Menem* iktidara geldi. Menem 6 yıllık ilk başkanlık döneminde belli bir siyasi istikrar sağlarken Peron gibi radikal reformlara engel olarak gördüğü Yüksek Mahkemenin yapısını değiştirerek hukuki istikrarsızlığı derinleştirdi. 1994'te yaptığı geniş kapsamlı anayasal reformla yeniden başkan seçilmenin yolunu açtı. İkinci dönem iktidarının sonlarında siyasi ve ekonomik göstergelerde gerileme başladı. Üçüncü kere başkan adayı olmak için düşündüğü hukuki düzenlemeyi gerçekleştiremedi.

Menem'den sonra yeniden Radikal cepheden seçilen başkan Fernando de la Rúa (1999-2001) ekonomik bunalımla birlikte yayılan kitlesel hareketlere boyun eğerek istifa etti.¹⁴ 2001-2003 yılları arasında derin siyasi-ekonomik bunalım dönemi yaşandı. De la Rúa'nın yarım bıraktığı başkanlık süresini tamamlamak için görevlendirilen dört geçici başkan bu süreyi tamamlayamayarak istifa etmek zorunda kaldı.

2003'te Peronist cepheden *Nestor Kirchner* başkanlığa seçildi. Kirchner demokratik bazı adımlar attı, Carlos Menem'in Yüksek Mahkemeye atadığı "yandaş" üyeleri değiştirdi, siyasi istikrar sağladı. Ancak uyguladığı ekonomik politikalar belli bir iyileşme sağlasa da gelir dağılımı dengesizliği devam etti. Kirchner yeniden seçilmek için uygun olan siyasi atmosfere rağmen kendisi yerine eşini aday gösterdi. Böylece eşinden sonra iki dönem daha başkan seçilme hesabı yaptı.¹⁵

2007'de yapılan başkanlık seçimlerinde Nestor Kirchner'in eşi başkan seçildi. Yeni başkan Cristina Fernandez de Kirchner eşinin başlatmış olduğu görece istikrarlı yönetimin devam etmesini sağladı. 2011'de

¹³ Mugambi Jouet, "The Failed Invigoration of Argentina's Constitution: Presidential Omnipotence, Repression, Instability, and Lawlessness in Argentine History," *University of Miami Inter-American Law Review*, Cilt 39, Sayı 2 (Bahar/Yaz 2008), s. 17.

¹⁴ 2001'de yaşanan ağır ekonomik ve siyasi kriz büyük sosyal çalkantılara yol açmış, nüfusun yarısını yoksul hale getirmiş, ülkenin borçları ödenememiş, eğitim ve sağlık sistemi çökmüş ve işsizlik aşırı düzeyde artmıştır. Halkın devlet kurumlarına güveni sarsılmış, iki partili sistem geleneği çökmüş, yaygın sokak protestoları "Hepiniz defolun!" sloganları eşliğinde yaşanmıştır ("Argentina Country Strategy Paper 2007-2013", Avrupa Komisyonu İnternet Sitesi, (23.04.2007), http://eeas.europa.eu/argentina/csp/07_13_en.pdf, Erişim: 22.02.2013, s.8).

¹⁵ Nestor Kirchner 2010'da ölmüştür.

yapılan son başkanlık seçiminde Bayan Kirchner yeniden başkanlık koltuğuna oturdu. Kasım 2015'te yapılan son seçimlerde ise çoğu Peronist olmayan partilerden oluşan Cambiemos (Değişim) ittifakı adına yarışan Mauricio Macri, Arjantin'in yeni başkanı olarak seçildi.¹⁶

4. ANAYASAL ORGANLAR

1994 yılında önemli değişikliklere uğrayan 1853 tarihli Arjantin Anayasası'na göre Arjantin, temsil esasına dayalı bir Federal Cumhuriyettir. Kuvvetler ayrılığı ilkesi anayasayla teminat altına alınmış; devleti oluşturan üç ana kuvvet yasama, yürütme ve yargı olarak belirlenmiştir. Yürütme kuvvetinin başında başkan bulunmaktadır. Yasama gücünü, iki meclisten oluşan "Kongre" yargıyı ise Yüksek Mahkeme, temyiz mercileri niteliğinde yüksek yargı organları ve ilk derece mahkemeleri oluşturmaktadır.¹⁷ Yüksek Mahkeme, anayasa mahkemesi görevini de yerine getiren en yüksek yargı organıdır.¹⁸ Her eyaletin kendine ait bir anayasası ve bir yargı sistemi bulunmaktadır.¹⁹ Eyaletler nispi bağımsızlığa sahip olup daha çok bazı vergiler, güvenlik, eğitim, sağlık ve adaletle ilgili yetki ve sorumluluklara sahiptirler.²⁰

4.1. Yasama Organı: Kongre

Arjantin'de yasama işlevi Kongre (*Un Congreso*) tarafından yerine getirilmekte olup Kongre, Temsilciler Meclisi (*De la Cámara de Diputados*) ve Senatodan (*Del Senado*), oluşmaktadır.²¹

Kongrenin temel işlevi, tüm parlamentolarda olduğu gibi, kanun yapımıdır. Anayasa'nın 75'inci maddesinde düzenlenen Kongrenin yetkileri ve yasama konuları 32 fıkra ile ayrıntılı biçimde ortaya konmuştur. Kongrenin ikinci önemli işlevi hükümetin denetimidir. Kongre bunu, önceden hazırlanan hükümet plan ve programlarını değerlendirerek yapar. Bunu gerçekleştirmek için inceleme yapma, rapor alma ve çalışma

¹⁶ "2015 Argentine presidential election second-round result" The Economist İnternet Sitesi, 23 Kasım 2015, <http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2015/11/mauricio-macri-elected-argentina-next-president>, Erişim: 14.11.2016.

¹⁷ Birgül A. Güler, Onur Karahanoğulları ve Koray Karasu, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri* (Ankara: AÜSBF Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayınları, 2004), s.373.

¹⁸ "Argentina", Venedik Komisyonu İnternet Sitesi, [http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CO-DICES/descriptions/eng/ame/arg?f=templates\\$fn=document-frame.htm\\$3.0](http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CO-DICES/descriptions/eng/ame/arg?f=templates$fn=document-frame.htm$3.0), Erişim: 10.10.2016.

¹⁹ "Argentina", ABD Dışişleri Bakanlığı İnternet Sitesi, <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/26516.htm>, Erişim: 23.12.2012.

²⁰ "Argentina Country Strategy Paper 2007-2013".

²¹ Yasama Organının Yapısı, Arjantin Senatosu İnternet Sitesi, <http://www.senado.gov.ar/conformacion>, Erişim: 23.12.2012.

alanları oluşturma gibi çeşitli araçlara sahiptir. Başbakan bunun için her ay Kongreye rapor sunar.²²

Kongre her yıl olağan yasama dönemi olarak 1 Mart ile 30 Kasım arasında çalışır. Başkan, Kongreye olağanüstü toplantı çağırısı yapabilir ve Kongrenin olağan çalışma süresini uzatabilir. Kongreye ilişkin olarak Anayasa'da yer alan önemli noktalar şunlardır:

- Kongre üyeleri yasama dokunulmazlığı ve sorumsuzluğuna sahiptirler.
- Yürütme organına yasama yetkisi devredilemez. Ancak belli bir süre için ve Anayasa tarafından belirlenmiş şartlar altındaki düzenlemeler istisnadır.
- Kanun önerileri her iki meclisin üyeleri ve yürütme organı tarafından verilebilir.
- İki meclis tarafından kabul edilen kanunlar onaylanmak üzere başkana gider. Onaylandıktan sonra kanun haline gelir.
- Başkan tarafından geri gönderilen tasarılar her iki meclisin üçte iki çoğunluğu tarafından kabul edilirse kanunlaşır ve yayımlanmak üzere başkana gönderilir. Belli şartlar altında başkan kanunun bir bölümünü onaylayıp bir bölümünü geri gönderebilir (kısmi veto).
- Başkanın herhangi bir nedenle görevini yapamaması durumunda, başkan yardımcısı bu yetkiyi üstlenir. Yardımcının da görev yapamaması durumunda Kongre geçici olarak yetkiyi kullanacak kişiyi belirler.
- Kongrenin her bir meclisi, gördüğü lüzum üzerine bakanlar kurulu üyelerini açıklama yapmaları veya rapor sunmaları talebiyle çağırabilir.

4.1.1. Temsilciler Meclisi

Temsilciler Meclisi üyeleri doğrudan halk tarafından seçilir. Her eyalet bir seçim bölgesi sayılmakta ve listeli nispi temsil sistemi uygulanmaktadır. Eyaletler kendi nüfuslarına oranla milletvekili seçerler.²³ Milletvekili

²² Kongre'nin İşlevleri, Arjantin Senatosu İnternet Sitesi, <http://www.senado.gov.ar/funciones>, Erişim: 23.12.2012.

²³ Söz konusu sistem, adayların belirlenmesinde siyasi partilerin kontrolünü sağlamaktadır. Eyalet valileri parti için belirlenecek aday listesini oluşturabilmekte, dolayısıyla seçilen vekillerin parlamento oylarının yönünü de etkileyebilmektedir (Hernandez, "Republic of Argentina", s. 5).

olabilmek için 25 yaşını doldurmak, asgari dört yıl Arjantin vatandaşı olmak ve seçileceği bölgede en az iki yıl ikamet etmiş olmak gerekmektedir. Seçmen yaşı Kasım 2012'de çıkarılan bir kanunla 16'ya düşürülmüştür.

Milletvekilleri dört yıl için seçilirler; ancak her iki yılda bir Meclisin yarısı yenilenir. Yeniden seçilmeye engel yoktur. Milletvekili sayısı ülkenin 10 yılda bir yapılan sayımlardaki nüfusuna göre değişkenlik gösterir. Hâlihazırda toplam milletvekili sayısı 257'dir.²⁴

Son 30 yılda yapılan nüfus sayımlarına göre milletvekili sayısı yeniden belirlenmediği için mevcut milletvekili sayısı 1980 yılının nüfus sayımını yansıtmaktadır. Bu güncellenmenin yapılmamış olmasının ilginç bir sonucu olarak örneğin en fazla nüfusa sahip olan Buenos Aires, Cordoba veya Santa Fe eyaletlerinin birinden milletvekili seçilebilmek için Tierra del Fuego ve Santa Cruz eyaletlerine göre 10 kat daha fazla oy almak gerekmektedir.²⁵

Temsilciler Meclisinin inhisarında iki önemli yetki bulunmaktadır. Bunlardan birincisi başkan, başkan yardımcısı, başbakan,²⁶ bakanlar ve Yüksek Mahkeme üyelerinin suçlandırılmasıdır. Söz konusu kişiler görevlerini kötüye kullanma veya görevle ilgili suç işlemeleri ya da diğer cezai suçlardan dolayı suçlandırılabilirler. Temsilciler Meclisine münhasır ikinci yetki ise gelir sağlayan ve asker alımına ilişkin tekliflerin verilmesidir.

4.1.2. Senato

Senato nüfusa bakılmaksızın her eyalete üç temsilci düşecek şekilde toplam 72 temsilciden oluşur. Bir eyalette oyların çoğunluğunu alan parti o eyaletin iki senatörünü çıkarır. En çok oyu alan ikinci parti ise üçüncü senatörü çıkarır. Senatörler, altı yıllığına halk tarafından seçilmektedir. Her iki yılda bir Senatonun üçte biri yenilenmektedir. Başkan yardımcısı aynı zamanda Senatonun başkanıdır.²⁷

Senatör olarak seçilebilme şartları; 30 yaşını doldurmak, asgari altı yıl Arjantin vatandaşlığı bulunmak, yıllık belli bir gelir düzeyine sahip olmak ve seçileceği bölgede en az iki yıl ikamet etmiş olmaktır.

²⁴ Temsilciler Meclisi, Arjantin Temsilciler Meclisi İnternet Sitesi, <http://www.diputados.gov.ar/>, Erişim: 23.12.2012.

²⁵ Hernandez, "Republic of Argentina", s. 5.

²⁶ Yaygın kullanımından dolayı çalışmamızda tercih ettiğimiz "başbakan" teriminin Arjantin Anayasası'ndaki tam karşılığı "bakanlar kurulu başkanı/ al jefe de gabinete de ministros"tur.

²⁷ Arjantin Senatosu İnternet Sitesi, "Yasama Organının Yapısı".

Senatonun münhasır yetkileri şunlardır:

- Temsilciler Meclisinin suçlandığı başkanı ve üst düzey kamu görevlilerini yargılar.
- Dış saldırılar durumunda başkana sıkıyönetim ilan etme yetkisini verir.
- Başkanın yaptığı üst düzey terfi ve atama işlemlerini onaylar.
- Başkan Senatonun onayıyla savaş ilan eder; misilleme emri verir.
- Başkan, Yüksek Mahkeme üyelerini Senatonun onayıyla atar. Diğer federal mahkeme üyelerini Yargı Konseyinin hazırladığı liste arasından yine Senatonun onayıyla atar. Büyükelçileri, diplomatik temsilcileri ve ticari ataşeleri Senatonun onayıyla atar ve görevden alır.²⁸



Senato Genel Kurulu

4.1.3. Kongrenin Yetkileri

Anayasa'da "*Kongrenin Yetkileri*" başlığı altında sayılan önemli görev ve yetkiler şu şekilde özetlenebilir (m.75):

Ulusal gümrük, ihracat ve ithalat vergilerine ilişkin kanun yapar; vergi koyar; borçlanmaya, ulusal toprakların kullanılması ve satılmasına karar verir. Federal Bankanın para basmasına karar verir. İç ve dış borçların ödenmesini düzenler, dış ticareti ve eyaletler arası ticareti düzenler. Bütçeyi, kamu yatırımlarını ve yatırım hesaplarını onaylar. Arjantin yerli halkının etnik ve kültürel varlığını kabul eder; kimlik,

²⁸ Latin Amerika ülkelerinin % 90'ında başkanlara bu yetki verilmiştir.

iki dilli ve çok kültürlü eğitime saygıyı güvence altına alır; toplulukların hukuki ehliyetlerini kabul eder. Refah, eğitim, sanayi, göç, demiryolları, su taşımacılığı, dış sermayenin ithali, insan hakları, sosyal adalet, istihdam yaratma, bölgeler arası eşitsizliği giderme gibi konularda ülkenin gelişmesini sağlar. Yüksek Mahkemenin altındaki mahkemeleri kurar; genel af çıkarır. Başkan ve başkan yardımcısının istifalarını kabul eder veya reddeder, görev yapacak başkan ve başkan yardımcısı bulunmayınca geçici bir başkan seçer. Diğer devletlerle ve Papalıkla yapılan sözleşmeleri onaylar.²⁹

Gümrük, vergi, federal banka, borçlar, bütçe, eyaletler arası gelir aktarımı, döviz, ticaret, vb. ekonomik alanlarda ve posta, sosyal güvenlik, refah tedbirleri, sınır güvenliği gibi konularda kanun çıkarır. Sınır güvenliğini sağlar. Başkana savaş ilanı, misillemeye bulunma ve barış yapma yetkisi verir. Savaş ve barış zamanında gerekli silahlı kuvvetlerin teşkilat ve işleyişini düzenler. İç kargaşa halinde sıkıyönetim ilan eder, tatil döneminde başkanın ilan ettiği sıkıyönetim kararını onaylar. Eyaletlere federal müdahalenin yapılmasını kararlaştırır, bu konuda başkanın, Kongre tatildayken verdiği kararı onaylar.

4.1.4. Kanun Yapım Süreci

Kongrenin her iki meclisinin üyeleri ile yürütme organı kanun önerisinde bulunabilir.³⁰ Bir meclis tarafından verilen kanun önerisi orada görüşülüp kabul edildikten sonra diğer meclise havale edilir. Diğer meclis tarafından da kabul edildiği takdirde incelenmek üzere başkana gönderilir. Başkanın onaylaması ile teklif kanunlaşır.

Önerinin sahibi olan meclis, öneri diğer mecliste değiştirilip tekrar kendisine gelince onu tümüyle reddedemez. Öneriyi ikinci olarak görüşen Meclisin, öneri üzerinde değişiklik yapmışsa, bunu mutlak çoğunlukla mı yoksa üçte iki çoğunlukla mı yaptığı belli olmalıdır. İkinci görüşen Meclis mutlak çoğunlukla değişiklik yapmışsa, öneri sahibi Meclis yine mutlak çoğunlukla ya bu değişiklikleri kabul eder ya da ilk halinde ısrar eder. Ancak eğer ikinci görüşen Meclis, yaptığı değişiklikleri toplantıdakilerin üçte iki çoğunluğuyla kabul etmişse ve teklif sahibi meclis aynı oranı bulamamışsa öneri değişikliklerle birlikte başkana

²⁹ Anayasa'da sayılan sözleşmeler kanunlardan üstün olup anayasa hükümlerine eşdeğerdir.

³⁰ Gelir sağlayan ve asker alımına ilişkin teklifler yalnızca Temsilciler Meclisi üyeleri tarafından verilebilir.

gönderilir. İlk görüşen Meclis kendi ilk önerisini üçte iki oranında oy çokluğuyla kabul ederse önerinin ilk hali başkana gönderilir.

Seçim sistemi ve siyasi partilerle ilgili değişiklik yapan kanunlar ancak her mecliste üye tamsayısının mutlak çoğunluğu ile kabul edilebilir.

Başkan tarafından 10 iş günü içerisinde Kongreye geri gönderilmeyen teklifler onaylanmış sayılır. Teklifin bazı maddelerinin onaylanıp bazılarının veto edilmesi kural olarak mümkün değildir. Ancak bunun istisnası vardır; veto edilmeyen hükümler bağımsız bir nitelik taşıyorsa ve onların yayımlanması kanunun ruhunu ve bütünlüğünü bozmuyorsa kısmi veto yapılabilir. Bu durumda zorunlu ve acil kararname için öngörülen hükümler uygulanır.

Başkanın, öneriyi tümüyle veya kısmen veto etmesi halinde öneri, ilk görüşen meclise geri gelir. Bu durumda önerinin kabulü için her iki meclisin üçte iki çoğunluğunun sağlanması gerekir. Söz konusu çoğunlukla kabul edilen teklif kanunlaşmış sayılır ve yayımlanmak üzere başkana gönderilir.

Vatandaşlar Temsilciler Meclisinde kanun önerisi verme hakkına sahiptir. Kongre bu önerileri 12 ay içinde görüşür. Bu tür öneriler anayasa değişikliği, uluslararası antlaşmalar, vergi, bütçe, suç ve ceza konularını

Parlamento Binası



içeremez. Temsilciler Meclisinin kararıyla Kongre bir kanun önerisini halkoyuna sunabilir. Halkoyuyla kabul edilmiş olan kanun önerisi veto edilemez, doğrudan yayımlanır.

Anayasa tümüyle veya kısmen değiştirilebilir. Anayasa değişikliği için Kongrenin her iki meclisinde üye tamsayısının üçte ikisinin oyu gereklidir.³¹

4.2. Yürütme Organı

4.2.1. Başkan

Arjantin Anayasası'na göre ulusun yürütme gücü "Arjantin ulusu başkanı"na (*Presidente de la Nación Argentina*) aittir. Başkanın seçilme ehliyeti, görev süresi ve seçilme usulüne ilişkin hükümler Anayasa'nın 87-98. maddeleri arasında sıralanmıştır. Bu hükümlere göre, başkan (ve yardımcısı) dört yıl için doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Başkan art arda iki kere seçilebilir. En az bir dönem araya girdikten sonra tekrar seçilmesi mümkündür.



Mauricio Macri,
Başkan

Seçimler mevcut başkanın görev süresinin bitimine iki ay kala yapılır. Seçim sonucunda en çok oy alan aday %40'ın altında oy alırsa en çok oy alan iki aday ikinci turda yarışır. En çok oy alan aday %40-45 arası oy almışsa ve ikinci sıradakiyle arasında 10 puan fark varsa ikinci seçime gidilmez. Öndeki aday %45'ten fazla oy alırsa doğrudan başkan seçilmiş olur.

Başkan, hem devletin hem hükümetin başıdır. Bakanlar kurulu başkan tarafından atanır. Başkana kararlarında yardımcı olma işlevini yerine getiren kabinenin başında başbakan bulunur.³²

³¹ "Argentina, Cámara de Diputados (Chamber of Deputies) ", Inter Parliamentary Union (IPU) İnternet Sitesi, http://www.ipu.org/parline-e/reports/2011_E.htm, Erişim: 14.06.2013.

³² Ulusal Otoriteler, Arjantin Hükümeti İnternet Sitesi. <http://www.argentina.gob.ar/pais/48-acerca-del-gobierno.php>, Erişim: 20.12.2012.

Başkanın herhangi bir nedenle görevini yapamaması durumunda, başkan yardımcısı bu yetkiyi üstlenir. Yardımcının da görev yapamaması durumunda Kongre geçici olarak yetkiyi kullanacak kişiyi seçer.

Bakanlıklar dışında devlet teşkilatı içinde yer alan ve başkanın kontrolünde çalışan önemli kurumlar mevcuttur. Bunlar Genel Sekreterlik, Devlet İstihbarat Sekreterliği, Hukuk ve Teknik Sekreterliği, Genelkurmay, Kültür Müsteşarlığı ile Uyuşturucu Bağımlılığı ve Kaçakçılığını Önleme Sekreterliği'dir. Bunların haricinde Başkanlık Sekreterliği, Siyasi Analiz Bürosu, Teknik Yardım Bürosu, Özel Sekreterlik, Yardımcı Sekreterlik, Stratejik Araştırma ve Değerlendirme Bürosu gibi yardımcı kurumlar başkana bağlı olarak çalışmaktadırlar.³³

Aşağıda 1983'ten günümüze Arjantin devlet başkanları, görev süreleri, görevden ayrılma nedenleri ve ilgili siyasi partilere ilişkin bilgiler verilmektedir.

Tablo 1. 1983'ten (Demokrasiye Dönüş) İtibaren Arjantin Devlet Başkanları³⁴

Başkan	Görev Süresi	Görevden ayrılma nedeni	Siyasi Partisi
Raul Ricardo Alfonsin	10 Aralık 1983 - 8 Temmuz 1989 (6 yıl)	İstifa	Union Civica Radical (UCR)
Carlos Saul Menem	8 Temmuz 1989 - 8 Temmuz 1995 (6 yıl)	Görev süresinin bitmesi	Partido Justicialista (PJ)
Carlos Saul Menem	8 Temmuz 1995 - 10 Aralık 1999 (4 yıl)	Görev süresinin bitmesi	Partido Justicialista (PJ)
Fernando de la Rúa	10 Aralık 1999 - 20 Aralık 2001 (2 yıl)	İstifa	Union Civica Radical (UCR)
Adolfo Rodriguez Saa	22 Aralık 2001 - 30 Aralık 2001 (8 gün)	İstifa	Partido Justicialista (PJ)
Eduardo Duhalde	2 Ocak 2002 - 25 Mayıs 2003 (1,5 yıl)	İstifa	Partido Justicialista (PJ)

³³ Ulusal Otoriteler, Arjantin Hükümeti İnternet Sitesi.

³⁴ Bu tablodaki veriler dünya devlet başkanlarına dair bilgilerin yer aldığı <http://www.worldpresidentsdb.com/list/countries/Argentina/>; http://www.argentour.com/en/argentina_history/presidents_of_argentina.php ve http://www.elhistoriador.com.ar/datos/presidentes_de_argentina.php adreslerinden derlenmiştir.

Başkan	Görev Süresi	Görevden ayrılma nedeni	Siyasi Partisi
Nestor Kirchner	25 May 2003 - 10 Aralık 2007 (4,5 yıl)	Görev süresinin bitmesi	Partido Justicialista (PJ)/Frente para la Victoria-VF
Cristina Fernandez de Kirchner	10 Aralık 2007-10 Aralık 2011 (4 yıl)	Görev süresinin bitmesi	Partido Justicialista (PJ)/Frente para la Victoria-VF
Cristina Fernandez de Kirchner	10 Aralık 2011-10 Aralık 2015 (4 yıl)	Görev süresinin bitmesi	Partido Justicialista (PJ)/Frente para la Victoria-VF
Mauricio Macri	10 Aralık 2015-.....		Cambiamos (PRO+U-CR+CC koalisyonu)

4.2.2. Başkanın Yetkileri

Başkanın yetkileri Anayasa'nın 99'uncu maddesinde düzenlenmiş olup bu yetkiler şöyle özetlenebilir:

- Başkan, ulusun ve hükümetin başıdır ve ülkenin genel idaresinden sorumludur.
- Kanunların yürütülmesi için gerekli düzenleyici metinleri çıkarır.
- Kanunların yapımına anayasal çerçevede katılır ve kanunları onaylayıp yayımlar. Uygun görmediği kanunları tekrar görüşülmek üzere Kongreye geri gönderir. Belli koşullar altında "kısmi veto" yetkisine sahiptir.
- Kanun niteliğinde düzenleyici işlem yapamaz. Ancak kanunların ön-görülen olağan şekilde yapılmasının mümkün olmadığı olağanüstü ve acil hallerde ve ceza, vergi, seçim, siyasi partiler konularında olmamak kaydıyla kanun hükmünde kararname çıkarabilir.³⁵ Bu şekilde çıkarılan kararname bakanların görüşü alınarak başbakanın karşı imzasıyla düzenlenir. Bu kararname 10 gün içinde başbakan tarafından Kongrede Karma Komisyona sunulur. İki meclisteki partilerin sandalye sayısı ile orantılı olan bu komisyon 10 gün içinde ra-

³⁵ Başkanların suistimaline açık olan bu anayasal kural Latin Amerika ülkelerinin hemen hepsinde farklı derecelerde de olsa mevcuttur (Jose Antonio Cheibub, Zachary Elkins ve Tom Ginsburg, "Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective", Chicago Public Law and Legal Theory Working Paper, No.361, The Law School The University of Chicago, (Eylül 2011), <http://www.law.uchicago.edu/files/file/361-tg-latinAmerica.pdf>, Erişim: 21.02.2013, s.17).

porunu hazırlayıp iki meclise sunar. İvedilikle yapılması gereken bu görüşmelerin ardından Meclislerin onayıyla kararname kabul edilir.

- Zorunlu gördüğü durumlarda yasama organının çalışma süresini uzatabilir veya onu olağanüstü toplantıya çağırabilir.
- Yasama yılı başında Kongrenin açılış konuşmasını yapar.
- Yüksek Mahkeme üyelerini Senatonun onayıyla atar. Diğer federal mahkeme üyelerini Yargı Konseyinin hazırladığı liste arasından seçerek yine Senatonun onayıyla atar. Büyükelçileri, diplomatik temsilcileri, ticari ataşeleri Senatonun onayıyla atar ve görevden alır. Başbakanı ve bakanları, kendi teşkilatında çalışan tüm kamu görevlilerini tek başına atar ve görevden alır.
- Federal yargının verdiği cezaları (suçlandırma/impeachment hariç) affetme veya hafifletme yetkisine sahiptir.
- Bakanlar kurulunun çalışma ve performansını, gelir ve harcamalarını mevzuat ve bütçe açısından takip eder. İhtiyaç duyduğu her türlü bilgiyi başbakanından ve bakanlardan talep eder.
- Silahlı kuvvetlerin başkomutanıdır. Silahlı kuvvetlerin teşkilatlanması ve dağılımından sorumludur. Üst düzey terfi ve atama işlemlerini Senatonun onayıyla yapar. Senatonun onayıyla savaş ilan eder; misilleme emri verir. Dış saldırı durumunda, Senatonun onayıyla gerekli bölgelerde sıkıyönetim ilan eder. İç kargaşa durumunda ancak Kongre tatildayse bu yetkiyi kullanabilir.
- Uluslararası antlaşmaları imzalar.

4.2.3. Başkanın Sorumluluğu ve Görevden Alınması

Suçlandırma (*impeachment*), yürütmenin güç aşımını durdurmak için potansiyel kontrol mekanizmalarından biridir. Ancak Arjantin’de suçlandırma kurumunun işletilmesi, basit çoğunluğun yeterli olduğu ABD’ye göre daha zor hale getirilmiştir. Başkan veya başkan yardımcısı, Temsilciler Meclisinde toplantıdaki üyelerin üçte ikisinin oyu ile görevi suistimal veya cezayı gerektiren bir suç nedeniyle suçlandırılabilir ve Senato tarafından aynı karar yeter sayısı ile yargılanabilir. Senatoda başkanın yargılanacağı oturumu Yüksek Mahkeme başkanı yönetir. Yargılama sonucunda suçlu bulunursa başkanın görevi sona erer.

4.2.4. Başbakan ve Bakanlar Kurulu

Başkan kendisine yardımcı olma işlevini yerine getirmek üzere bakanlar kurulunu atar. Bakanlar kurulunun başında başbakan (*El jefe de gabinete de ministros*) bulunur.³⁶ Başbakanın temel görev ve yetkileri; bakanlıklar arasında koordinasyon sağlamak, yasama organı ile irtibat kurmak ve merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerini koordine etmek şeklinde özetlenebilir.³⁷

Başbakan ve bakanların görev ve yetkilerine ilişkin hükümler, Anayasa'nın 100 ilâ 107'nci maddeleri arasında düzenlenmiştir. Bu hükümlere göre başbakana verilen yetkiler ile bakanlara ilişkin önemli bazı hususlar şöyle sıralanabilir:



Marcos Pena, Başbakan

Başbakanın görev ve yetkileri; ülkenin genel idaresini yürütmek, gelirler ve bütçe ile ilgili uygulamaları gerçekleştirmek, yetkili organların yaptığı hukuki düzenlemeleri uygulamak, başkana tahsis edilmiş atamalar dışında kalan atamaları yapmak, bakanlar kurulunu koordine et-

mek, toplantıya hazırlamak ve başkanın yokluğunda yönetmek, başkanın onayıyla Kongreye kanun teklifinde bulunmak, başkanın kararnamelerine karşı imza koymak, Kongre görüşmelerine katılmak (Oy hakkı yoktur.), Kongreye bakanlıkların hizmet durumlarını rapor etmek; Kongrenin talebi halinde gerekli sözlü ve yazılı açıklamaları yapmak; her ay Kongre toplantılarına katılarak hükümetin gidişatı hakkında bilgi vermek, diğer bakanlarla birlikte başkanın zorunlu ve acil kararnameler ile kanunları kısmen yayımlama kararnamelerine karşı imza koymaktır.³⁸

³⁶ Kabinede yer alan bakanlıklar; Bilim Teknoloji ve İnovasyon Bakanlığı, Savunma Bakanlığı, Sosyal Kalkınma Bakanlığı, Ekonomi Bakanlığı, Eğitim Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Adalet ve İnsan Hakları Bakanlığı, Tarım Bakanlığı, Federal Planlama Kamu Yatırımı ve Hizmetler Bakanlığı, Sanayi Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Uluslararası Ticaret Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Güvenlik Bakanlığı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığıdır (Arjantin Hükümeti İnternet Sitesi, <http://www.argentina.gob.ar/pais/48-acerca-del-gobierno.php>, Erişim: 20.12.2012).

³⁷ Kuvvetler, Arjantin Başbakanlık İnternet Sitesi, http://www.jefatura.gob.ar/atribuciones_p3, Erişim: 11.03.2014.

³⁸ Bu imzaları izleyen 10 gün içinde söz konusu kararnamelerin Kongrenin Karma Komisyonuna sunulması gerekir.

Başbakan, bakanlardan farklı olarak, Kongreye karşı siyasi sorumluluk taşır. Başbakan için gensoru önergesi verilebilir; iki meclisin üyelerinin salt çoğunluğunun oyuyla düşürülebilir.³⁹

Bakanlar Kongre üyesi değildirler; Kongre toplantılarına katılabilirler ancak oy kullanamazlar. Kongre tarafından çağrılabilirler.

Her yıl Kongreye rapor sunmak zorundadırlar. Kendi kararlarından bireysel olarak, ortak aldıkları kararlardan da müstareken sorumludurlar.⁴⁰

4.3. Yargı Organı

4.3.1. Yargıyla İlgili Genel İlkeler

Anayasa'nın 108-119'uncu maddeleri arasında yer alan yargıya ilişkin hükümlerin ana ilkeleri şöyle özetlenebilir:

- Yargı, bağımsız bir organ olarak düzenlenmiştir.
- Yargı yetkisi Yüksek Mahkeme ile Kongrenin kurduğu diğer mahkemelere aittir.
- Yüksek Mahkeme üyelerini başkan, Senatonun onayıyla atar. Yüksek Mahkeme hukuki düzenlemelerin anayasaya uygunluğunu da inceler.⁴¹
- Yargı Konseyi (*Consejo de la Magistratura*) Kongre tarafından seçilir; hâkimlerin seçilmesinden ve yargı kuvvetinin yönetiminden sorumludur. Konseyin, siyasi partilerin parlamentodaki dengesini yansıtması için belli aralıklarla seçime gidilir. Başkan, Konseyin oluşturduğu listenin içinden federal hâkimleri atar.

4.3.2. Yüksek Mahkeme

Arjantin Yüksek Mahkemesi (*Corte Suprema de Justicia de la Nación*) en yüksek yargı organı olarak 1863'te kurulmuştur.⁴² Mahkemenin üye sayısı yaklaşık 130 yıl boyunca beş olarak kalmış, 1990'da Carlos Menem

³⁹ Anayasa'nın 101'inci maddesinde yer alan bu hüküm, hükümet sisteminin yarı-başkanlığa benzeyen bir yönünü oluşturur; ancak söz konusu sorumluluk ve düşürme "bireysel" olduğu için yarı-başkanlık olarak değerlendirilmemektedir (Robert Elgie, *Semi-Presidentialism, Sub-Types and Democratic Performance* (Oxford: Oxford University Press, 2011), s.26; Hernandez, "Republic of Argentina", s. 7).

⁴⁰ Hernandez, "Republic of Argentina", s. 7.

⁴¹ "Argentina", ABD Dışişleri Bakanlığı İnternet Sitesi, <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/26516.htm>, Erişim: 23.12.2012.

⁴² Yüksek Mahkeme, Arjantin Yüksek Mahkemesi İnternet Sitesi, <http://www.csjn.gov.ar/bienvenida.html>, Erişim: 23.10.2013.

döneminde dokuza çıkarılmıştır.⁴³ 20. yüzyıl boyunca askeri darbelerle kesilen Arjantin siyasi sisteminde yürütmeye karşı bağımsızlığını korumada ciddi sorunlar yaşamıştır. Mahkeme 2003 tarihinde çıkarılan 222/3 nolu Kararname ile yeniden yapılandırılmış, üyelerinin atanma usulüyle ilgili iyileştirmeler yapılmıştır.

Yüksek Mahkeme üyesi olmak için belli mesleki şartların yanı sıra senatör olabilmek için gerekli şartları taşımak gerekir. Bu şartlar, 30 yaşında olmak, asgari altı yıl Arjantin vatandaşlığı bulunmak, belli bir gelir düzeyine sahip olmaktır. Yüksek Mahkeme üyeleri başkan tarafından atanır, bu atamalar Senatonun toplantıdaki üyelerinin üçte iki çoğunluğuyla onaylanır. Üyelerin görev süresi daimidir ancak; 75 yaşına geldikten sonra her beş yılda bir üyeliklerinin Senato tarafından yenilenmesi gerekir. Üyeler siyasi yargı (*juicio político*) olarak adlandırılan suçlandırma usulü ile görevden alınabilirler. Suçlandırma Temsilciler Meclisince önerilir; yargılama Senato tarafından yapılır. Her iki mecliste de karar yeter sayısı mevcudun üçte ikisidir.



Arjantin Yüksek Mahkemesi

Mahkemenin başkanı ve başkan yardımcısı üyeler tarafından üç yıl için seçilir. Tekrar seçilmek mümkündür.⁴⁴ Mahkeme başkanı devlet başkanının suçlandırılması sürecinde Senatonun yapacağı yargılamada başkan olarak görev yapar.

⁴³ "Argentina", Venedik Komisyonu İnternet Sitesi.

⁴⁴ "Argentina", Venedik Komisyonu İnternet Sitesi.

Yüksek Mahkeme iki tür yargılama yapar. Bunlardan biri ilk derece yargılamasıdır, bu yargılama büyükelçiler, bakanlar, yabancı temsilciler ve bir eyaletin taraf olduğu davalar için geçerlidir. Diğeri temyiz yargılamasıdır ki federal mahkemelerde görülen belli davaların temyiz mercii olarak görev yapar.⁴⁵

Mahkemenin en önemli fonksiyonu kanunların anayasaya uygunluğunun denetimi ve yorumlanmasıdır. Mahkemenin anayasayı yorumlama, anayasal hak ve özgürlükleri açıklama ve çıkarılan kanunların anayasaya uygunluğunu tespit yetkisi vardır.⁴⁶

5. ANAYASAL ORGANLAR ARASI İLİŞKİLER

5.1. Kongrenin Yetkileri, Gücü ve Diğer Organlarla İlişkileri

Anayasa'da Kongrenin önemi vurgulanmış ve yukarıda belirtildiği üzere kendisine, parlamentolara yüklenen klasik sorumluluklar yüklenmiştir. Zorunlu oy uygulaması, milletvekillerinin seçiminin nispi temsil (*d'Hondt*) sistemi ile yapılması, başkanın azınlık oyuyla da seçilebiliyor olması, eyaletlerin merkeze karşı belli bir özerklik taşıması ve başkanın çıkaracağı kanun hükmünde kararnamelerin Kongrenin onayına tabi olması gibi hususiyetler, Arjantin parlamentosunu diğer Latin Amerika ülkelerinin parlamentolarına göre daha güçlü göstermektedir.⁴⁷

Kongre, hakkında gensoru önergesi vererek her iki meclisin çoğunluğunun oyuyla başbakanı görevden alabilir. Başbakanın bu şekilde görevden alınabilmesi parlamenter sistemi çağırıştırır.⁴⁸ Ancak bu yapay bir benzerliktir, çünkü gerçekte başbakanın konumu başkanlık sistemi içerisinde bakanlar arasında koordinasyon sağlamaktan ibarettir ki buna başkanlık sisteminin doğasını bozmadan başkanın kuvvetini sınırlamak için ihtiyaç duyulmuştur. Neticede başbakan kendisini atayan ve görevden alabilen başkana karşı sorumludur.⁴⁹

⁴⁵ "Argentina", Venedik Komisyonu İnternet Sitesi.

⁴⁶ "Argentina", Venedik Komisyonu İnternet Sitesi.

⁴⁷ Peter Calvert, "Executive Leadership and Legislative Assemblies: Latin America," *The Journal of Legislative Studies*, Cilt 10, Sayı 2/3 (Yaz-Sonbahar 2004), s. 221.

⁴⁸ John M. Carey, "Presidential versus Parliamentary Government," *Handbook of New Institutional Economics* içinde M'enard and M. M. Shirley ed., (Hollanda, 2005), http://www.colorado.edu/ibs/eb/alston/psci4028/fall_2010/Presidential%20versus%20Parliamentary%20Government%20by%20Carey.pdf, Erişim: 23.02.2013, s. 96.

⁴⁹ Hernandez, "Republic of Argentina", s. 7.

Kongre, bütçe üzerindeki yetkileri ve başbakanla ilişkileri dolayısıyla idare üzerinde bir tür denetime sahiptir. Bu işlevini yerine getirmede Sayıştay (*Auditoría General de la Nación*) anayasal kurum olarak Kongreye yardımcı olur. Sayıştay başkanının muhalefet partisinin önerisiyle Kongrenin çoğunluğu tarafından seçilmesi özellik arz eder (Any. m. 85).

Senato anayasal düzlemde belirlenmiş yetkileri bakımından güçlü bir kurum görünümü vermektedir. Kanun yapmak, başkana savaş ve sıkıyönetim ilanı yetkisi vermek, Temsilciler Meclisinin suçlandığı başkan dâhil üst düzey kamu görevlilerini yargılamak, başkanın yaptığı Yüksek Mahkeme üyeleri, federal hâkimler, büyükelçiler ve üst düzey askeri bürokratlar dâhil bazı kamu görevlilerinin atamasını onaylamak gibi önemli yetkilere sahiptir. Bunun yanında 1994'te yapılan düzenlemeyle Senato federal sistem için önem taşıyan iki konuda kanun teklif etme yetkisine münhasıran sahip olmuştur: Bunlar, Anayasa'nın 75'inci maddesinde geçen vergilerin paylaşımı ve eyaletler arasında kalkınma dengesini sağlamaya yönelik kanunlardır.⁵⁰ Bu düzenlemelerle Senatoya

⁵⁰ Hernandez, "Republic of Argentina", s. 6.

Temsilciler Meclisi Genel Kurulu



eyaletlerin temsilinde ve eyaletlerle ilgili önemli konularda güçlü bir konum sağlama amacı güdülmüştür. Ne var ki vergi paylaşımı konusunda objektif ve şeffaf bir sistem getirecek ve Anayasa'ya göre 1996'ya kadar yapılmak zorunda olan kanuni düzenleme yapılmamış olduğundan, Senato bu fonksiyonu yerine getirememektedir. Dolayısıyla bu konudaki kararlar, Senatoda yapılacak aleni müzakereler yerine başkanın eyalet valileriyle yaptığı özel görüşmelerle ve pazarlıklarla verilmekte, eyalet valilerini başkana bağımlı hale getirmekte ve federalizmi zayıflatmaktadır.⁵¹

Gerek Senato gerekse Temsilciler Meclisi, güçlü başkan karşısında yeterince etkili olamamakta, devlet otoritesinin odak noktasını yürütme oluşturmaktadır.⁵² Bu durum tarihsel, sosyal, siyasal ve ekonomik faktörlerin birleşimine bağlanmaktadır: 1930, 1943, 1955, 1966 ve 1976'da gerçekleşen askeri müdahalelerde yürütme gücü lider konumuna geçtiği gibi, olağan dönemlerde bile yaşanan siyasi, ekonomik ve sosyal krizler, devlet gücünün Kongrenin aleyhine yürütme erkinde toplanmasına yol açmıştır.⁵³

1983-2001 arasında Kongre üyelerinin kanun önerileri, başkanın 10 katı oranında olmakla birlikte başkanın önerilerinin %51'i kanunlaşırken Kongre üyelerinin önerilerinden sadece %5'i kanunlaşmıştır.⁵⁴ Ancak toplamda çıkan kanunlarda Kongre üyelerinin önerdikleri daha fazladır. Yine de bu oran, başkanın kanun teklifinde bulunamadığı ABD örneği düşünüldüğünde, önemli sayılmaz. Ayrıca Kongrenin ürettiği kanunların da esas olarak başkanın partisi tarafından üretildiği ve bu kanunların başkanın önerilerine göre daha dar alanları düzenlediği de hatırd tutulmalıdır.⁵⁵

Parlamentonun bütçe üzerindeki denetim yetkileri zayıf kalmaktadır. Bir önceki yılın bütçe uygulamasını gösteren ve *kesin hesap kanunu* niteliğindeki "*investment account*"lar 90'lı yıllar boyunca ertesi yıl görüşülmesi gerekirken ancak üzerlerinden üç dört yıl geçtikten sonra

⁵¹ Hernandez, "Republic of Argentina", s. 6.

⁵² Hector E.Schamis, "Argentina's Troubled Transition," (Şubat 2008), http://www.relooney.info/00_New_2145.pdf, Erişim: 05.03.2013, s.71.

⁵³ Hernandez, "Republic of Argentina", s.4-5.

⁵⁴ Eduardo Aleman ve Ernesto Calvo, "Analyzing Legislative Success in Latin America: The Case of Democratic Argentina," University of Maryland, <http://www.gvpt.umd.edu/calvo/aleman-calvo-in%200donell%20etal-lap-newvoices.pdf>, Erişim: 16.11.2013, s. 19.

⁵⁵ Aleman ve Calvo, "Analyzing Legislative Success in Latin America," s.30.

görüşülebilmıştır. Parlametonun bütçe uygulamalarını takibine yardımcı olması gereken Sayıştay bu denetim ve gözetimi yapmak için gerekli kurumsal güce ve özerkliğe ulaşamamıştır.⁵⁶

Politika yapımında proaktiflik ve kapasite açısından parlamentoların gücünü yansıtan göstergelerde Arjantin, Dominik Cumhuriyeti ile birlikte Latin Amerika ülkelerinin en sonunda yer almaktadır.⁵⁷

5.1.1. Kongre-Eyalet Valileri-Başkan İlişkisi

Milletvekillerinin liste usulü nispi temsil sistemine göre seçiliyor olması, siyasi partilerin, adayların belirlenmesindeki rolünü güçlendirmektedir. Bu listeler ise eyalet valileri tarafından belirlendiği için valilerin Temsilciler Meclisindeki oylamalarda milletvekilleri üzerinde geniş nüfuzu bulunmaktadır. Eyalet valileri ise vergi paylaşımı konusundaki düzenlemeler dolayısıyla merkez yönetimine bağımlı durumda olduklarından, oylamalar üzerindeki nüfuzun kaynağı yine başkan olmaktadır. Başkanın bu pozisyonu bir yandan Kongrenin başkana tabi hale gelmesi, diğer yandan eyaletlerin merkeze tabi olmasına yol açmakta, böylece hem kuvvetler ayrılığını hem de federalizmi zayıf hale getirmektedir.⁵⁸

5.1.2. Siyasi Partiler ve Kongre

Arjantin’de Peronizmden önce 1912-1946 arasında üç önemli siyasi parti mevcuttu. Bunlardan Muhafazakâr Parti zengin-elit tabakanın, Radikal Parti orta gelirli kesimin, Sosyalist Parti işçi-yoksul kesimin temsilcisi görünümü vermiştir.⁵⁹ 1946 sonrasında (Peron’un başa geldiği tarih) Arjantin’de siyasi parti sistemi daha belirgin biçimde sınıf temelinde şekillenmeye başlamıştır. Buna göre orta ve üst sınıf Radikal Parti’nin tabanını oluştururken, işçi ve yoksullardan oluşan sınıf Peronist partinin

⁵⁶ Susan Rose-Ackerman, Diane A Desierto ve Natalia Volosin, “Hyper-Presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and the Philippines,” *Journal of International Law*, Sayı 418, <http://scholarship.law.berkeley.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1404&context=bjil>, Erişim: 02.02.2013, s. 29.

⁵⁷ Carlos Scartascini, Ernesto Stein ve Mariano Tommasi, *How Democracy Works, Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*, David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University (Cambridge: Inter-American Development Bank, 2010), s.72.

⁵⁸ Hernandez, “Republic of Argentina”, s. 5.

⁵⁹ Noam Lupu ve Susan C. Stokes, “The Social Bases of Political Parties in Argentina 1912–2003,” *Latin American Research Review*, Cilt 44, Sayı 1 (2009), http://www.noamlupu.com/social_bases.pdf, Erişim: 23.12.2013, s. 59.

tabanı haline gelmiştir. Peron içinden çıktığı İşçi Partisi'ni lağvetmiş ve yerine Peronist Adalet Partisi'ni (*Partido Justicialista/PJ*) ikame etmiştir. İşçi sendikalarını da partiye bağlayan Peron halkçı otoriter bir rol benimsemiştir.⁶⁰ Peron'dan sonra bu genel ayrım netliğini kaybetse de 1983 sonrası yine benzeri bir parti-sınıf ilişkisi oluşmuştur.⁶¹

1983'te demokrasiye geçişten sonra Arjantin'de iki büyük parti öne çıkmıştır: Peronist Adalet Partisi ve Radikal Yurttaş Birliği (*Union Civica Radical/UCR*). Bunlardan ilki (*PJ*) 1947'de Juan Domingo Peron tarafından kurulmuştur ve "Peronist" olarak da adlandırılmaktadır.⁶² Bu partinin gücünden dolayı 1946'dan bu yana siyasi rekabetin tarafları olarak Peronist ve anti-Peronist bloklar öne çıkmıştır.⁶³ 1983'ten 2014'e kadarki 30 yıllık süre içinde sadece bu iki blok başkan çıkarabilmiştir. Bunlardan Raul Alfonsin (1983-1989) ile Fernando de la Rúa (1999-2001) UCR merkezli koalisiyona mensuptu. Diğer dönemlerde başa gelen başkanlar ise Peronistler olmuştur.

Kongredeki çoğunluk da bu ikisi arasında el değiştirmiş ancak 30 yıllık demokratik dönemin ezici çoğunluğunda Peronist Parti'nin çoğunluğu görülmüştür. Bu çoğunluklara başkanlarla birlikte bakılırsa, UCR'nin lideri Raul Alfonsin döneminde UCR ilk dört yıl Temsilciler Meclisinde çoğunluğa sahip olmuş, son iki yıl en büyük parti olmuştur. Senatoda ise bütün dönem boyunca rakip PJ en büyük parti olmuştur.⁶⁴ PJ'li Menem'in her iki dönemi boyunca Senatoda çoğunluk PJ'de olmuştur. Aynı dönemlerde Temsilciler Meclisinde PJ yaklaşık 6 yıl en büyük parti, dört yıl ise çoğunluk partisi olmuştur.

De la Rúa'nın UCR'si ise onun iki yıllık başkanlığı boyunca her iki mecliste de azınlık partisi olmuştur. (Merkez-sağ Ülke Dayanışması Cephesi ile koalisyon kurmuştur.⁶⁵ Nestor Kirchner'in, 2003'te kurduğu yeni Peronist parti (Frente para la Victoria-VF) onun döneminde Kongrede çoğunluğu sağlamamış olsa da en büyük parti olmuştur. Christina

⁶⁰ Lupu ve Stokes, "The Social Bases of Political Parties in Argentina 1912-2003," s. 59.

⁶¹ Lupu ve Stokes, "The Social Bases of Political Parties in Argentina 1912-2003," s. 61.

⁶² "Argentina: Political Parties", GlobalSecurity. Org İnternet Sitesi, <http://www.globalsecurity.org/military/world/argentina/political-parties.htm>, Erişim: 23.12.2012.

⁶³ "Polity IV Country Report 2010: Argentina", Systemicpeace.org İnternet Sitesi, <http://www.systemicpeace.org/polity/>, Erişim: 23.12.2013, s.3.

⁶⁴ Aleman ve Calvo, "Analyzing Legislative Success in Latin America," s.11.

⁶⁵ Aleman ve Calvo, "Analyzing Legislative Success in Latin America," s.11.

Kirchner'in partisi Peronist VF ve müttefikleri ise 2007'den 2014'e kadar sadece 2009-2011 arasında Kongre çoğunluğunu kaybetmiştir.⁶⁶ 2015'in sonlarında yapılan seçimlerden sonra çoğunluğu yine kaybetmiş ancak hala en büyük koalisyon olarak kalmaya devam etmiştir. 72 üyeli Senato'da ise çoğunluğunu korumuştur. Yeni başkan Maurici Macri'nin etrafında birleşen ve üç partiden oluşan merkez sağ koalisyon Cambiemos (Değişim) ise 2015 seçimleriyle parlamentoda ikinci etkin güç olarak yerini almıştır. Sergio Massa'nın liderliğindeki Yeni Bir Alternatif Birliği Partisi (UNA), son seçimler itibarıyla üçüncü etkin gücü temsil etmektedir.

Peronist-Anti Peronist biçimindeki makro ayrımın yanı sıra Peronist partinin kendi iç rekabeti ülkedeki siyasi rekabetin önemli bir boyutunu teşkil etmektedir. Sağ ya da sol anlamında ideolojik duruşu olmayan, farklı siyasi görüşlerdeki insanları bünyesinde toplayabilen bu yapı daha çok "siyasi kulüp" görünümü vermektedir.⁶⁷ 2003'te Nestor Kirchner diğer Peronistlerden ayrılarak Frente para la Victoria/VF partisini kurmuştur.⁶⁸ Bu tarihten itibaren Kongrede iki önemli Peronist grup meydana gelmiştir.⁶⁹ Buna karşılık son yıllarda anti-Peronist cepheden valiler Kirchner yönetimi ile ittifak kurabilmişlerdir.

Muhalefette bulunan hem sağ hem sol partiler bölünmüş durumdadır. UCR'nin gerilemesinin ardından, uzun bir süre, ulusal çapta güçlü bir muhalif parti oluşmamıştır. Örneğin merkez sağ partilerinden *Propuesta Republicana (PRO)*, ve sol eğilimli *Afirmación para una República Igualitaria (ARI)* ancak belli eyaletlerde varlık gösterebilmektedir. Bu iki parti dışındaki üçüncü partiler etkin bir parti organizasyonu oluşturamamış ve bir liderin etrafında kümelenmiş siyasi hareket görüntüsü vermektedir.⁷⁰

Genellikle başkanlık seçimlerine yönelik olarak yeni oluşum ve birleşim içine girebilen partiler, son olarak 2015 seçimleri öncesinde yeni koalisyonlar kurmuşlardır. Frente para la Victoria-(VF), Cambiemos

⁶⁶ "Argentina", Inter Parliamentary Union (IPU) İnternet Sitesi.

⁶⁷ "Polity IV Country Report 2010: Argentina", s. 3.

⁶⁸ Carlos Menem'in *Front for Loyalty* ve Adolfo Rodríguez Saá'nın *Front of the Popular Movement* partileri Peronist diğer iki parti olarak yarışa katılmışlardır.

⁶⁹ "Polity IV Country Report 2010: Argentina", s. 3.

⁷⁰ "Argentina Country Report," Bertelsmann Stiftung's Transformation Index (BTI), (Gütersloh, 2012), <http://www.bti-project.de/fileadmin/Inhalte/reports/2012/pdf/BTI%202012%20Argentina.pdf>, Erişim: 22.04.2013, s. 9.

(Değişim) ve Unidos por una Nueva Alternativa (UNA) söz konusu koalisyonların önde gelenleri olarak başkanlık ve parlamento seçimlerine gitmişlerdir. Bunlardan Cambiemos'un (Değişim) başkan adayı Mauricio Macri seçimin ikinci turunda Başkan seçilmiştir.⁷¹

Parti sisteminde yaşanan hareketlilik nedeniyle Kongrede çok sayıda küçük partinin sandalyesi bulunmaktadır. 2014 itibarıyla, 257 üyeli Temsilciler Meclisinde 37 parti temsil edilmektedir. Bunlardan 18 partinin birer üyesi, üç partinin ikişer üyesi, beş partinin üçer üyesi bulunmaktadır.⁷²

5.1.3. Kongrenin Zayıflığının Nedenleri

Literatürde zayıf olduğu yönünde hâkim kanaat bulunan Arjantin Kongresinin bu zayıflığını açıklayan çeşitli etkenlerden söz edilmektedir. Bunlar şöyle özetlenebilir:

Sık yaşanan askeri darbeler: 20. yüzyılda sık yaşanan askeri darbelerle yasama organının defalarca dağıtılmış olması bu organın kurumsal gelişimini önlemiştir.⁷³

Başkanın yasama fonksiyonuna ortak olması: Yasama yetkisinin yürütmeye devredilemeyeceğine dair anayasal ilkeye rağmen, yine Anayasa'nın 76'ncı maddesinde belli şartlar altında istisnaya yer verilmiştir. Bu istisnalar başkanın yasama fonksiyonunun ortağı edilmesi anlamına gelmektedir. Başkanın bu istisnayı kendi tanımladığı koşullarda kullanması istisnanın istismarına yol açmakta ve başkanı yasama fonksiyonunun aktif kullanıcısı haline getirmektedir.⁷⁴

Tecrübeli siyasetçi azlığı: Kongrede liderlik vasfını haiz veya profesyonel siyasetçi yetişmemektedir. Kongredeki siyasetçilerin ortalama üyelik süresi 2,9 yıldır ki bu süre Brezilya'da 5,5; Şili'de ve Uruguay'da ise 9 yıldır.⁷⁵ Temsilciler Meclisine tekrar seçilme oranı OECD ülkelerinde %67, Latin Amerika ülkelerinde ortalama %35 iken Arjantin'de bu oran %16 civarındadır. Yeniden seçilme oranı Arjantin'den daha düşük olan

⁷¹ "Argentina, Cámara de Diputados (Chamber of Deputies)", Inter Parliamentary Union (IPU) İnternet Sitesi, http://www.ipu.org/parline-e/reports/2011_E.htm, Erişim: 10.11.2016.

⁷² "Diputados Argentina", Arjantin Temsilciler Meclisi İnternet Sitesi, <http://www.hcdn.gob.ar/diputados/listado-bloques.html>, Erişim: 10.11.2016.

⁷³ Steven Levitsky ve Maria Victoria Murillo, "Argentina: From Kirchner to Kirchner," Journal of Democracy, Cilt 19, Sayı 2 (Nisan 2008), s. 25.

⁷⁴ Levitsky ve Murillo, "Argentina: From Kirchner to Kirchner," s. 26.

⁷⁵ Ernesto Stein vd., *The Politics of Policies: Economic and Social Progress in Latin America 2006 Report* (New York: Inter-American Development Bank, 2005), <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1600271>, Erişim: 12.02.2013, s. 55.

tek Latin Amerika ülkesi Meksika'dır.⁷⁶ Yeniden seçilme oranının düşük olmasının en önemli sebebi, parti listelerinin yerel siyasi liderler ve valiler tarafından belirlenmesidir. Yerel siyasi liderler seçilen parlamenterlerin güç toplamasını, bağımsız hale gelmesini istemediklerinden bunların yeniden seçilmelerini istememektedirler. Bu durum amatör ve tecrübesiz parlamenterlerin çoğalmasına yol açmaktadır.⁷⁷

Komisyonların zayıflığı: Kongrenin 50'ye yakın komisyonu mevcuttur ve her komisyonda en az 15, en fazla 25 temsilci görev yapmaktadır. Komisyon sayısı fazla olduğundan Kongredeki bir temsilci ortalama 4,5 komisyonda görev yapmaktadır. Bir temsilcinin görev yaptığı komisyon sayısı arttıkça verimliliğinin düşeceğinden hareketle komisyonların çalışma performansının iyi olmadığı kabul edilmektedir. Teknik uzmanlık, komisyonların gücü ve parlamenterlerin profesyonelliği açısından oluşturulan Kongre Kapasite Endeksine göre yukarıda sayılan ülkeler "yüksek" olarak tanımlanırken Arjantin Kongresi "düşük" olarak tanımlanmıştır.⁷⁸

Başkanın Kongre ile ilişkisinin mahiyeti: Başkan yasama yılının başında Kongrenin açılışında ulusal durum hakkında bilgi vermek üzere konuşur. Başkan Kongrenin çalışma süresini uzatabilir ve olağanüstü toplantı çağrısında bulunabilir. Bu tür yetkiler başkanın yasama fonksiyonunun gerçekleşmesi sürecine müdahil olması anlamına gelmektedir.⁷⁹

Parlamenterlerin siyasi parti lideri olarak başkana bağlılıkları: Arjantin'de başkanlar partilerinin tartışmasız liderliğini de yürütmektedir. Ülkede siyasi sadakatin kurumsal görevlerin üzerinde tutulması parlamenterlerin başkana itaatkâr bir tutum içine girmesine yol açmaktadır.⁸⁰ Parti disiplini özellikle partinin iktidarda olduğu zamanlar güçlenmekte ve başında başkanın bulunduğu parti kurmaylarının etrafında güç te-

⁷⁶ Scartascini, Stein ve Tommasi, *How Democracy Works, Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*, s.62.

⁷⁷ Mark P. Jones, Sebastian Saiegh, Pablo T. Spiller ve Mariano Tommasi, "Keeping a Seat in Congress: Provincial Party Bosses and the Survival of Argentine Legislators", *Annual Meeting of American Political Science Association Başlıklı Konferansta Sunulan Bildiri*, 2001, https://files.nyu.edu/sms267/public/saiegh_APSA.pdf, Erişim: 14.10.2013, s. 1.

⁷⁸ Scartascini, Stein ve Tommasi, *How Democracy Works, Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*, s. 62.

⁷⁹ Hernandez, "Republic of Argentina", s. 4.

⁸⁰ Gabriel Bouzat, "Presidential Power and Political Crisis in Argentina", Universidad de Buenos Aires, http://www.law.yale.edu/documents/pdf/Presidential_Power_and_Political_Crisis.pdf, Erişim: 11.01.2013, s. 11.

merkezü meydana gelmektedir. Aynı neden milletvekillerinin seçmenle ilişkisinin kısıtlanmasına ve parlamentodaki rolünün zayıflamasına da yol açmaktadır.⁸¹

5.2. Başkanın Yetkileri, Gücü ve Diğer Organlarla İlişkileri

5.2.1. 1983 Sonrası Başkanlar ve Siyasi Gelişmeler

Demokrasiye dönüşün gerçekleştiği 1983'te seçilen *Raul Alfonsin*, demokratik kurumların tesisi ve hukukun kurumsallaşması için belli bir çaba göstermiştir. Kirli Savaş döneminde yaşanan ağır insan hakları ihlallerinin sorumlularının yargılanması için düzenlemeler yapmış, yargının bağımsızlaşması yönünde olumlu adımlar atmıştır. Başkanlık yaptığı dönem, Kongre çoğunluğunun kendisine muhalif partiden olmasının da etkisiyle Kongre ile dengeli ilişkiler geliştirmiştir.⁸² Ne var ki parlamentoya rağmen öngördüğü politikaların gerçekleşmesi için *zorunluluk ve aciliyet kararnamelerine (decreto de necesidad y urgencia/DNU)* daha sık başvurma geleneğini başlatmıştır.⁸³



Raul Ricardo Alfonsin

1989-1999 arasında iki dönem yönetimde olan *Carlos Menem* süper başkanlık geleneğini geri getirmiştir. Hukukun üstünlüğünden rahatsızlık, hegemonik siyasi kültür bu dönemde yeniden güçlenmiştir. Peronist tabana dayanan Menem yürütmeyi kontrol ederken, Kongredeki çoğunluğu elde etmiş ve üst yargıda kadrolaşmaya ağırlık vermiştir. Bu dönem, muhalefetteki Radikal Partinin zayıflamış olmasının da etkisiyle Menem aşırı güçlü bir başkan konumu elde etmiştir. Seçim usulsüzlükleri ve yargıya yandaş atama konusunda çok rahat davranmış, Yüksek Mahkemenin hâkim sayısını beşten dokuza çıkarmış ve istediği hâkimleri atamıştır.⁸⁴ Yüksek Mahkemede kendi lehine oluşturduğu bu yapının rahatlığıyla Menem, DNU'lara çok sık başvurmuştur. Menem 1994'te

⁸¹ Jason Ross Arnold, "Parliaments and Citizens in Latin America," *The Journal of Legislative Studies*, Cilt 18, Sayı 3-4 (Eylül-Aralık 2012), http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13572334.2012.706055#Ukvw_tLIYSU, Erişim: 23.01.2013, s. 456.

⁸² Jouet, "The Failed Invigoration Of Argentina's Constitution," s.16-17.

⁸³ Jouet, "The Failed Invigoration Of Argentina's Constitution," s.22.

⁸⁴ Bu hâkimlerden biri Menem'den "benim patronum" olarak bahsederken, diğeri "önüne gelen davada hükümete karşı karar vermeyeceğini" ifade etmiştir.

yapılan geniş anayasa değişikliği ile yeniden seçilmesini mümkün kılacak düzenlemeyi getirmiştir.⁸⁵

1999'da ekonomik bunalım ortamında seçilen *Fernando de la Rúa* iki yıllık iktidarı boyunca ekonomik gerilemeyi ve yoksullaşmayı durduramayınca 2001'de istifa etmiştir. Böylece ikisi de Radikal cepheden gelen Alfonsin ve De la Rúa anayasal sürelerini kullanma haklarını zorlamadan ve askeri bir müdahale olmaksızın halkın zorlamasıyla görevlerinden ayrılmışlardır.⁸⁶

Orta sınıfın yoksullaşması ve yoksul sınıfın genişlemesi, 2000'den itibaren popülizmin yeniden güçlenmesini ve geniş taban bulmasını sağlamıştır. 2001 sonundan 2003 ortasına kadarki dönem siyasi bunalımın doruğa çıktığı dönemdir ve bu dönemin ilk bir ayında protestolar ve kamuoyu baskısıyla üç geçici başkan değiştirilmiştir (*Frederico Ramon Puerta, Adolfo Rodriguez Saa ve Eduardo Oscar Camano*) Kongre 2002'nin başında *Peronist Eduardo Duhalde*'yi geçici başkan olarak seçmiştir. Duhalde de ekonomik gidişatı değiştiremeyince 2002'nin yazında bir yıl içinde (olağan görev süresi dolmadan) görevi bırakacağını ilan etmek zorunda kalmıştır.⁸⁷



Carlos Saul Menem

2003 Mayıs'ında Nestor Kirchner başkan olarak seçilmiştir.⁸⁸ Ekonomide Menem döneminde başlatılan liberal politikaları sınırlayan Kirchner döneminde önemli gelişmeler sağlanmıştır. Görev süresi boyunca ekonomi her yıl %9 büyümüş, yaşam standartları yükselmiş, işsizlik %20'den %9'a düşerken, yoksulluk %50'den %27'ye gerilemiştir. Ancak gelir dağılımında bir iyileşme sağlanamamıştır.

⁸⁵ Jouet, "The Failed Invigoration Of Argentina's Constitution," s.21-22

⁸⁶ Jouet, "The Failed Invigoration of Argentina's Constitution," s.24.

⁸⁷ Jouet, "The Failed Invigoration of Argentina's Constitution," s.25.

⁸⁸ Bu seçimde yine Peronist Parti'den ilk turu önde bitiren Carlos Menem, anketler kendisinin kaybedeceğinden yarıştan Nestor Kirchner lehine çekilmiştir. Menem partinin reformist neoliberal kanadında iken Kirchner popülist bir anlayışa sahipti (Jouet, "The Failed Invigoration of Argentina's Constitution," s.24).

90'lı yıllarda yaygınlaşan ve daha çok otoyol işgali biçiminde cereyan eden yoksul ve işçi eylemleri (*piquetero*) bu dönemde hükümetin uzlaşa ve barış girişimleriyle azalmıştır. Hükümet; işsizlik sigortası, konut yardımı, yoksullara gıda-giyim yardımı gibi sosyal politikalarla bu eylemleri azaltmış ve eylemci kitleleri kendi destekçileri haline getirmiştir. Öyle ki bunlardan bazı eylemci liderleri çeşitli bakanlıklarda üst düzey makamlara atanmışlardır.⁸⁹ Diğer yandan hükümetle işbirliğine gitmeyen bağımsız piquetero kitleleri ve önderleri dışlanarak ve sosyal yardımlardan mahrum bırakılarak işbirliğine zorlanmışlardır.⁹⁰ Böylece aslında hükümet karşıtı bir misyona sahip olan bu hareket Kirchner'in siyasi yapısı içerisinde eritilmiştir.

Kirchner, "süper başkanlık" geleneğini sürdürmüştür. Anayasa'nın kendisine verdiği yetkilerin genişliği dışında sahip olduğu popülerite ve muhalif yoksul hareketine sağladığı himaye elini güçlendirmiştir. Kongredeki parlamenterlerin çoğunluğunun da desteğine sahip olan Kirchner, mevcut gücüyle yargı kuvvetine de nüfuz etmeye çalışmış ve Yargı Konseyinde partizan çoğunluğu sağlayarak bunu büyük ölçüde başarmıştır. Kirchner döneminde gündeme gelen çeşitli yolsuzluk davaları Kirchner yönetiminin, gücünü korumak için rüşvet ve yolsuzluktan kaçınmadığını göstermiştir.⁹¹

Kirchner, Yüksek Mahkemeyi yeniden eski itibarına kavuşturmak gerekçesiyle, Kongrenin suçlandırma veya istifa yoluyla Mahkemenin 9 üyesinden 6'sının görevine son vermesini sağlamıştır. Bunların yerine 6 yeni hâkim atanmıştır.⁹²

Kirchner 2007'de görevi sona erince genel siyasal şartlar yeniden aday olmasına müsait olduğu halde aday olmamış, yerine eşinin aday olmasını tercih etmiştir. Bu tercihteki amacı ise eşinin bir dönemlik başkanlığından sonra iki dönem daha başkan olma hesabı olmuştur.⁹³ Böylece 2007'de yapılan seçimle Nestor Kirchner'den sonra Cristina Fernandez de Kirchner başkanlık koltuğuna oturmuştur.⁹⁴

⁸⁹ Jouet, "The Failed Invigoration of Argentina's Constitution," s.27.

⁹⁰ Jouet, "The Failed Invigoration of Argentina's Constitution," s.27.

⁹¹ Jouet, "The Failed Invigoration of Argentina's Constitution," s. 27.

⁹² Levitsky ve Murillo, "Argentina: From Kirchner to Kirchner," s. 25.

⁹³ Levitsky ve Murillo, "Argentina: From Kirchner to Kirchner," s. 26.

⁹⁴ Jouet, "The Failed Invigoration of Argentina's Constitution," s. 27.

Cristina Kirchner güçlü bir siyasi destekle iktidara gelişinden itibaren siyasi istikrarı devam ettirmiştir. Ancak siyasi gücünü arttırmak için hukuk devletinin gelişimini önleyici anlayışı sürdürmüştür. Bu anlamda basına yönelik yaklaşımı ve getirdiği düzenlemeler Arjantin'in uluslararası göstergelerdeki yerini ciddi şekilde düşürmüştür. Yine parlamento seçimleri dönemindeki manipülatif uygulamaları ve siyasi kayırmacı tutumu kamuoyunca yoğun eleştirilere maruz kalmıştır. Örneğin 2005 parlamento seçimlerinde buzdolabı, çamaşır makinesi gibi araçlar ile para dağıtımıyla seçmen tercihini etkileme yoluna gitmiştir. Aynı şekilde çeşitli yolsuzluk ve rüşvet olayları Cristina Kirchner'in de statükoyu ve yarı demokratik sistemi değiştireceğine dair ihtimali zayıflatmıştır.⁹⁵

5.2.2. Başkanın Önemli Yetki Alanları ve Bunların Kullanımıyla İlgili Sorunlar

Kanun Teklifinde Bulunma

Anayasa'ya göre kanun teklifinde bulunan kişi başbakandır. Ancak Arjantin'in genel siyasal-anayasal sistemi ile birlikte bakıldığında bu yetkinin fiilen başkanda olduğu görülür. Bu haliyle yasama inisiyatifini kullanmada yasama organına ortak olan merci başbakan değil, başkanın kendisidir. Ancak başbakanın teklifi sunması resmi bir usul olarak benimsenmiştir. Yürütmenin yasama inisiyatifinde bulunması klasik başkanlık sisteminde görülmeyen bir uygulamadır.

Atama Yetkileri ve Uygulaması

Başkanın atama yetkileri, yargıçların atanması yönünden yetkileri ABD ile benzeşir, ancak ABD'den farklı olarak Arjantin Başkanı bakanlar kurulu üyelerini ve birçok üst düzey kamu görevlisini parlamentonun onayı olmaksızın atayabilmektedir.⁹⁶ Başkan, başbakanı ve bakanları atar ve görevden alır, başbakana bağlı bürokratları, aksi anayasada belirtilmemişse yine kendisi atar. Buna karşılık başbakan da, anayasada başkana tahsis edilmiş olanlar dışında, başkanlık teşkilatındaki bütün bürokratları atama yetkisine sahiptir. Uygulamada başkan bütün

⁹⁵ Jouet, "The Failed Invigoration of Argentina's Constitution," s. 29.

⁹⁶ Rose-Ackerman, Desierto ve Volosin, "Hyper-Presidentialism," s. 5.

yürütme organının üst düzey atamalarını yaparken, başbakan alt kademe çalışanlarını atamaktadır.⁹⁷

Eyaletlerle İlişkiler

Başkana eyaletlerle (*province*) ilgili verilen yetkiler de önemlidir. Eyaletlerin, kamu gelirlerinin toplanması ve dağıtımında sahip olmaları beklenen klasik özerklikleri başkan lehine zayıflatılmıştır. Anayasa değişikliğinde bu güç dengesini değiştirmeye ve düzeltmeye yönelik bir kanun çıkarılması öngörüldüğü halde kanun parlamentoda kabul edilememiş ve 80'lerde cari olan sistem devam etmiştir.⁹⁸ Eyaletlerin başındaki valiler görece güçlü bir konuma sahip olmakla birlikte, vergi gelirlerinin dağıtımının düzenlenmesi konusunda fiilen başkana bağlı oldukları için, eyaletlerde çoğulculuk ve federalizm tam manasıyla gerçekleşmemektedir.⁹⁹

Ekonomik ve Mali Yetkiler

Yürütmenin elindeki mali enstrümanlardan biri olan örtülü ödenekler başkanın gücünü genişletmektedir. Örtülü ödenek uygulaması 1955-1956'da çıkarılan iki gizli kararname ile başlatılmıştır. 1969'da çıkarılan Gizli Kararname Kanunu (*secret decree-law*) ile bu kararnameler onaylanmıştır. Bu kararnameler uyarınca yürütme, yayımlanmayan ve parlamento tarafından denetlenemeyen düzenlemeler yapabilmektedir. Zamanla istihbarat teşkilatı ve savunma, içişleri, dışişleri ile Kongre de örtülü ödenek kullanma yetkisine kavuşmuşlardır. Özellikle seçim dönemlerinde bu ödeneklerin hacminin büyümesi bunların meşruiyetini iyice kuşkulu hale getirmiştir.

Başkanın gücünü artıran bütçeye ilişkin diğer bir yetki, Kongrenin başbakana bütçede değişiklik yapma yetkisini vermesidir. Kongre 2001'de yaşanan ekonomik bunalım koşullarında, başbakana bütçede değişiklik yapma yetkisi vermiştir. 2006'da çıkarılan bir kanunla bu yetki sürekli hale getirilmiş, kanun ile bütçe değişikliği halinde sadece örtülü ödenekteki artışların Kongre tarafından denetlenmesi benimsenmiştir.¹⁰⁰

⁹⁷ Jouet, "The Failed Invigoration of Argentina's Constitution," s. 37.

⁹⁸ Rose-Ackerman, Desierto ve Volosin, "Hyper-Presidentialism," s. 6.

⁹⁹ Hernandez, "Republic of Argentina", s. 5.

¹⁰⁰ Rose-Ackerman, Desierto ve Volosin, "Hyper-Presidentialism," s. 32.

Kongre çoğunluğunun başkanı desteklemediği bazı dönemlerde, Kongrenin başkana karşı rekabet gücü artmıştır.¹⁰¹ 2009'daki parlamento seçimlerinde, iktidardaki koalisyon partileri parlamento çoğunluğunu kaybedince hükümet 2011 yılı için hazırladığı bütçe kanununu geçirememiştir. Ancak başkanın sahip olduğu geniş bütçe dışı kaynaklar bu tür istisnai durumlarla başa çıkmasına ve ihtiyaç duyduğu harcamaları yapmasına imkân vermektedir.¹⁰²

Veto Yetkisi

Başkanın, klasik başkanlık sisteminde olduğu üzere, veto yetkisi bulunmaktadır ve Kongre bu vetoyu her iki meclisin üçte iki çoğunluğuyla aşabilmektedir. Demokrasiye geçişin sağlandığı 1983'ten 2007'ye kadarki 24 yıllık sürede Arjantin Kongresi 3258 kanun çıkarmış, bunlardan 362'si başkan tarafından veto edilmiş; Kongre bunlardan 42'sinde başkanın vetosunu aşarak kanunu çıkarmıştır.¹⁰³ Alfonsin döneminde 49, Menem'in ilk döneminde 106, ikinci döneminde 89, De la Rua döneminde 44, Duhalde döneminde 35 ve Nestor Kirchner döneminde 37 veto gerçekleşmiştir.¹⁰⁴

Demokratik yönetimlerde tartışma konusu olan "kısmi veto"nun varlığı önem arz etmektedir. Kısmi başkanlık vetosu, başkanın çıkarılan kanunların yalnızca belli hükümlerini veto edebilmesi yetkisi olup bu yetki genellikle harcamaya ilişkin kanunlarda kullanılmaktadır. 1946 öncesinde Kongre ve önde gelen anayasa hukukçuları kısmi vetonun anayasa ihlali olduğu görüşünü paylaşmış, 1932'de Kongre kısmi vetonun anayasaya aykırılığını bildiren bir karar çıkarmıştır. Ancak 1946'dan sonra başkanla aynı parti çoğunluğuna sahip Kongre ve Anayasa Mahkemesi kısmi vetoyu geçerli bir yürütme yetkisi olarak değerlendirmiştir.¹⁰⁵ 1994 Anayasası kısmi vetoyu benimsemiş ancak bu yetkinin kullanılmasını şarta bağlamıştır. 80'inci madde hükmüne göre kısmi vetonun yapılabilmesi için onaylanan bölüm ile veto edilen bölümün bağımsız bir içerikte olması ve kanunun ruhu ve bütünlüğünün bozulmaması gerekmektedir.

¹⁰¹ Bouzat, "Presidential Power and Political Crisis in Argentina," s. 12.

¹⁰² "Argentina Country Report", s. 9.

¹⁰³ Valeria Palanza ve Gisela Sin "Item Vetoes and Attempts to Override Them in Multiparty Legislatures," *Journal of Politics in Latin America*, Cilt 5, Sayı 1 (2013), <http://journals.sub.uni-hamburg.de/giga/jpla/article/view/614/612>, Erişim: 11.02.2014, s. 43.

¹⁰⁴ Palanza, ve Sin "Item Vetoes and Attempts to Override Them in Multiparty Legislatures," s. 50.

¹⁰⁵ Palanza ve Sin "Item Vetoes and Attempts to Override Them in Multiparty Legislatures," s. 52.

Kısmi veto uygulaması, 1946'ya kadarki 84 yıl boyunca sadece 10 kere görülmüşken 1946 yılından itibaren daha sık görülmeye başlamıştır. Uygulama Alfonsin döneminde 12 kere görülürken Menem döneminde iyice yaygınlık kazanmış, 1989 ile 1995 arasındaki birinci dönemde 61 kısmi veto gerçekleşmiştir.¹⁰⁶

1983-2007 arasında Kongre, tamamı veto edilen kanunların %20'sini aşma girişiminde bulunmuş ve %14'ünde başarılı olmuştur. Kısmi vetoların ise %14'ünde aşma girişimi olmuş ve %9'u başarılı olmuştur. Bu durum başkanın kısmi vetolarda Kongre aritmetiğini düşündüğünü ve kısmi vetoyu buna göre yaptığını böylece Kongre çoğunluğunu bozabildiğini göstermektedir.¹⁰⁷

Başkanın Düzenleyici Norm Koyma Yetkisi

Anayasa'da Kongrenin yetkilerinin sayıldığı bölümde yer alan 76'ncı maddeye göre "*Yasama yetkisi yürütme organına devredilemez.*" Ancak Kongrenin belli bir süre için ve belli şartlarla ve sadece idari konular ve olağanüstü hal ile sınırlı olarak yetki vermesi istisna tutulmuştur.

Anayasa'nın 99'uncu maddesi, başkanın hiçbir şekilde yasama niteliğine sahip düzenleme yapamayacağını belirtirken istisnai durumlara yer vermiştir. Buna göre Anayasa'da öngörülen olağan yasama sürecinin izlenmesinin mümkün olmadığı durumlarda, zorunlu ve acil durumlarda, bu kurala uyulmayabilecektir. Bu tür düzenlemelerde başbakan ve bütün bakanların karşı imzası bulunur.

Aynı hükme göre bu tür düzenlemeler başbakan tarafından Kongrenin karma komisyonuna sunulur. Bu komisyon her iki meclisteki siyasi partilerin sandalye sayısını yansıtacak şekilde oluşturulur. On iş günü içinde bu komisyon düzenlemeyle ilgili raporunu hazırlayarak görüşülmek üzere her iki meclise sunar. Bu raporun ivedilikle görüşülmesi gerekir.

Yukarıda açıklanan hükümlerde yer alan istisnalar Arjantin'de başkanlık sisteminin çok önemli bir meselesi haline gelmiş, yürütme-yasama ilişkisinin daimi gerilim alanlarından birine dönüşmüştür. Çünkü devlet başkanları bu istisnaları öngörülen şartların dışına çıkarak

¹⁰⁶ Rebecca Bill Chavez, *The Rule of Law in Nascent Democracies: Judicial Politics in Argentina* (Stanford: Stanford University Press, 2004), s. 68.

¹⁰⁷ Palanza ve Sin "Item Vetoes and Attempts to Override Them in Multiparty Legislatures," s. 53.

uygulamaya kalkışmaktadır. Bu girişimlerin frenleyicisi olabilecek ana organlardan Kongre çoğunlukla başkanın partisine mensup çoğunluğa sahip olduğundan, Yüksek Mahkeme ise tam bağımsız bir karaktere kavuşmadığından başkanlar bu siyasi enstrümanı sıklıkla istismar etme imkânına kavuşmaktadır. Uygulamada öngörülen sınırlamalara riayet edilmemekte ve başkan “olağanüstü hal” olup olmadığına kendisi karar vermektedir.¹⁰⁸

Arjantin başkanının çıkarabildiği düzenleyici normlar, *kısmi vetolar* ayrı tutulursa, *devredilen kararnameler*, *yasama organının ilan ettiği olağanüstü hal* ile *zorunluluk ve aciliyet kararnameleri* olmak üzere üç türdür.¹⁰⁹



Cristina Fernandez de Kirchner

Devredilen kararnamelerde parlamento, başkana belli konularda kanun hükümünde kararname çıkarma yetkisi vermektedir. Anayasa’da, şartları Kongre tarafından belirlenecek ve ancak belli bir süre için geçerli olacak yönetim ve olağanüstü hal konuları dışında, yasama yetkisinin yürütmeye devredilemeyeceği belirtilmiştir (m. 76).

İkinci olarak Kongre, ekonomik, sosyal, sıhhi vb. konularda olağanüstü hal ilan ederse genellikle bu ilanla birlikte söz konusu krizin aşılması için başkana geniş yetkiler vermektedir. Bu yetkiler arasında kamu kaynaklarını kullanma yetkisi de bulunmaktadır.¹¹⁰

Üçüncü düzenleyici normu ise müstakil olarak ele almak gerekir, çünkü bu düzenleme tipi başkanın düzenleyici norm koyma yetkisinin esasını oluşturmakta ve başkanların aşırı güçlenmesinin temel bir dayanağını oluşturmaktadır.

¹⁰⁸ Florencia Ines Gabriele, “Argentina’s delegative democracy: a case study” (Siyaset Bilimi Tezi 18, Northeastern University, 2014), http://iris.lib.neu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1017&context=polisci_diss, Erişim: 11.02.2014, s. 151.

¹⁰⁹ Rose-Ackerman, Desierto ve Volosin, “Hyper-Presidentialism,” s. 11.

¹¹⁰ Rose-Ackerman, Desierto ve Volosin, “Hyper-Presidentialism,” s. 11.

Zorunluluk ve Aciliyet Kararnameleri (DNU)

Anayasaya göre başkan, olağanüstü dönem boyunca bir yetki kanununa veya açık bir yetki devrine gerek olmaksızın zorunluluk ve aciliyet kararnameleri (*decreto de necesidad y urgencia* - DNU) çıkarabilir. Bu kararnameler, istisnalar dışında, kanunla düzenlenen konuları düzenleyebileceğinden ve kanun hükmünde olduklarından,¹¹¹ başkanın bu düzenlemelerle Kongrenin yasama fonksiyonuna ilişkin ayrıcalığını ağır biçimde ihlal ettiği ileri sürülmektedir.¹¹²

1994'te yapılan anayasa değişikliğinde, başkanın DNU'ları belli şartlarla çıkarabileceği kabul edilmiştir. Bu şartlar, Anayasa'nın 99/3'üncü maddesinde belirtildiği üzere, olağan yasama sürecinin izlenemeyeceği kadar acil bir durum bulunması; DNU'ların ancak başkan tarafından çıkarılıp tüm bakanlar kurulu üyeleri tarafından imzalanması; suç, ceza, vergi, seçim ve siyasi partiler konularını düzenlememesi; başbakanın DNU'ları belli bir süre içinde parlamentodaki karma komisyona sunması ve ardından bunların genel kurula sunulmasıdır.

Anayasa acil veya olağanüstü durum kriterinin ne olacağından, bu durumun kim tarafından tespit edileceğinden, böyle bir karar verildiğinde karşı çıkılıp çıkılamayacağından söz etmemiş; Kongrede olağan kanun yapımının mümkün olmamasının neye göre belirleneceğini açıklamamıştır. Bu belirsizlikler başkanların takdiriyle doldurulmakta, durum tespitini onlar yapmaktadır.¹¹³

1983'te demokrasiye geçildikten sonra DNU'ların çıkarılmasına ilişkin olarak süren tartışmalar çerçevesinde Anayasa Mahkemesi 1990'daki bir kararıyla DNU'larla ilgili bazı kriterler belirlemiştir. Bu kriterler, DNU'nun çıkarılmasına dayanak teşkil eden krizin ulus ve devlet için ağır toplumsal risk taşıması, kararname ile alınan önlemlerin, önlemin niteliği ve süresi itibarıyla, durumun ağırlığıyla orantılı olması ve DNU'nun parlamento tarafından alenen veya zımnen kabul edilmesidir.¹¹⁴

¹¹¹ James Je Heon Kim, "Case for Constrained Unilateralism: Decree of Necessity and Urgency in Argentina, 1916-2004", Columbia University Department of Political Science, (Eylül 2007), <http://jcsites.juniata.edu/faculty/kim/research/wis/kim0907jt.pdf>, Erişim: 12.02.2014, s.19.

¹¹² Rose-Ackerman, Desierto ve Volosin, "Hyper-Presidentialism," s. 12.

¹¹³ Gabriele, "Argentina's Delegative Democracy: A Case Study", s. 154.

¹¹⁴ Rose-Ackerman, Desierto ve Volosin, "Hyper-Presidentialism," s. 14.

Aslında başkanların bu tür kararnamelemleri çıkarmaları yeni bir olgu olmayıp benzer düzenlemeler 1853'te kurulan federalizmden beri zaman zaman yapılmıştır. Ancak 1853-1976 arasında DNU niteliğinde sadece 15 kararname çıkarılmıştır. 1983'te iktidara gelen Alfonsin bu yolu daha sık kullanmaya başlamıştır.¹¹⁵ Yine de DNU'ların gerçek anlamda "zorunluluk ve aciliyet" gereğince çıkarılması kuralına en çok Raul Alfonsin uymuştur.¹¹⁶ 1983-1990 arasında her aya 0,1 DNU düşerken, bu rakam 1990'lı yıllarda 4,4'e ulaşmış, 2001-2003 krizinde 9,3'e kadar çıkmıştır.¹¹⁷

Menem, başkanlık yaptığı 1989-1999 yılları arasında, kararname çıkarmayı istisnai bir yol olmaktan çıkarmış, acil durum ve benzeri gerekçelerle yüzlerce başkanlık kararnamesi çıkarmıştır.¹¹⁸ Bu kararnameler vergi reformu ve kamu borçları gibi Anayasa'da bu yolla düzenlenemeyeceği belirtilmiş konuları da kapsamıştır.¹¹⁹ Menem'in çıkardığı kararnameler arasında acil durumla ilgisi olmayan birçok konu düzenlenmiş ve %38'i Kongrenin toplantıda olduğu dönemde çıkarılmıştır.¹²⁰

Nestor Kirchner dönemi (2003-2007) DNU'ların en sık çıkarıldığı dönem olmuştur.¹²¹ Cristina Fernandez de Kirchner dönemi ise DNU'ların en az çıkarıldığı dönemdir. Yine de bu DNU'ların bazıları bütçede değişiklik yaptığı ve başkanın yetkilerini genişlettiği için önem taşımaktadır. Yine bazı DNU'larla son yıllarda bakanlık teşkilatlarında değişiklikler yapılmış, yeni bakanlıklar kurulmuştur.¹²²

¹¹⁵ Rose-Ackerman, Desierto ve Volosin, "Hyper-Presidentialism," s. 12.

¹¹⁶ Gabriele, "Argentina's Delegative Democracy: A Case Study", s. 157.

¹¹⁷ Rose-Ackerman, Desierto ve Volosin, "Hyper-Presidentialism," s. 12.

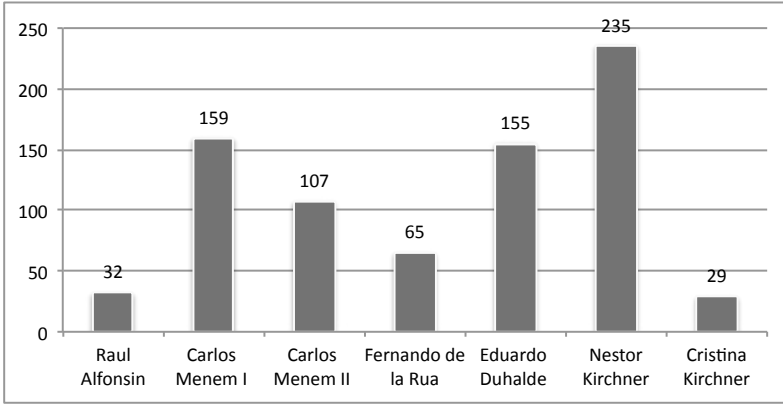
¹¹⁸ Hernandez, "Republic of Argentina", s. 5.

¹¹⁹ Kim, "Case for Constrained Unilateralism," s. 21.

¹²⁰ Chavez, *The Rule of Law in Nascent Democracies: Judicial Politics in Argentina*, s. 70.

¹²¹ Gabriele, "Argentina's Delegative Democracy: A Case Study", s. 157.

¹²² Gabriele, "Argentina's Delegative Democracy: A Case Study", s. 180.

Grafik 1. Başkanlara Göre DNU Sayısı¹²³

Cristina Kirchner'in 2010'da kamu çalışanlarına bir gün tatil iznini ve Ulusal Tiyatro Kurumunun kuruluşuyla ilgili kararı bir DNU ile resmileştirmesi, DNU'ların çıkarılmasında olağanüstü durumların gözetilmediğine örnek verilebilir. Yine bazı başkanların kendi maaşlarını DNU ile artırmaları "zorunluluk ve aciliyet" çerçevesinin aşıldığını göstermiştir. Özellikle Menem döneminde, milli futbol takımının maçlarının yayınlanması ve sinema biletlerinden alınacak vergi gibi konuların dahi DNU'larla düzenlenmiş olması ilginçtir.¹²⁴

Yürütmenin sıkça kararname yetkisini kullanması, Kongrenin kanun yapma işlevini zayıflatmış ve parlamento ile hükümet arasında güven kaybına yol açmıştır. Başkanın yarattığı bu fiili durum karşısında Kongre bir direnç gösterme yoluna gitmemiştir. Bir araştırmaya göre Kongre, Menem döneminde çıkarılan DNU'ların %91'ini incelememiş, %8'ini onaylamış ve %1'ini iptal etmiştir.¹²⁵

1916-2004 yılları arasındaki kararnameleri analiz eden bir araştırma ise başkanların kararname çıkarma eğilimlerinin iki duruma göre değişkenlik gösterdiğini ortaya koymaktadır. Bunlardan biri Yüksek Mahkemedeki hâkimlerin durumudur. Yüksek Mahkeme üyeleri

¹²³ Gabriele, "Argentina's Delegative Democracy: A Case Study", s. 13.

¹²⁴ Gabriele, "Argentina's Delegative Democracy: A Case Study", s. 157.

¹²⁵ Gabriele, "Argentina's Delegative Democracy: A Case Study", s. 162.

başkanın siyasi görüşüne yakınsa başkan kararname çıkarmada rahat davranmaktadır. İkinci durum şudur: Kongredeki iktidar partisi veya muhalefet partisi meclislerin üçte ikisi kadar çoğunluğa sahipse başkanın kararname çıkarma eğilimi düşmektedir. Bunun sebebi şudur: İktidar partisinin çok güçlü olması, başkanın kararnameye olan ihtiyacını ortadan kaldırır. Çünkü istediği kanun teklifi zaten geçecektir. Muhalefet partisi üçte iki çoğunluğu sağlayacak kadar güçlüyse başkanın kararnameyi geçirme umudu olmayacağından kararnameye başvurma eğilimi düşecektir. Ancak muhalefet partisi veya iktidar partisi üçte ikiden az bir çoğunluğa sahipse başkanın kararnameye başvurma eğilimi artmaktadır. Çünkü başkanın kararnamesi yasama meclisleri tarafından bir kanunla reddedilirse başkanın bu kanunu veto etme imkanı vardır ve yasama meclisleri vetoyu aşmak için gerekli olan üçte iki çoğunluğu sağlayamayacaklardır.¹²⁶ Araştırma ekonomik göstergelerin kararnamelerin çıkış sıklığıyla güçlü bir ilişkisinin kurulamadığını, dolayısıyla anayasanın öngördüğü ekonomik bunalım gerekçesinin DNU'larda ciddi bir gerekçe oluşturmadığını belirlemektedir.¹²⁷

Anayasa tarafından, DNU'ların çıkarılması ve parlamentoda kabul edilmesi usulünü belirlemek üzere çıkarılması öngörülen kanun, ancak 12 yıl sonra çıkarılabilmektedir.¹²⁸ Bu süre boyunca devam eden yasal boşluğu başkanlar kendi lehlerinde kullanmaktan kaçınmamışlardır. 2006'da çıkarılan kanunun ise bazı kusurlar taşıdığı belirtilmektedir. Bu kusurlar, DNU'ların reddinin ancak Kongrenin her iki meclisinin reddiyle mümkün olması;¹²⁹ diğer bir deyişle DNU'ların onaylanması için tek meclis tarafından kabul edilmelerinin yeterli olması; Kongrenin onay süresinin belirtilmemiş olması¹³⁰ ve DNU'lara yürürlükten kalkacakları bir tarih koyma zorunluluğu getirilmemiş olmasıdır.¹³¹ Aynı kanunla kurulan Yasama Süreci Ortak Komisyonu (*The Permanent Bicameral Commission on Legislative Process*), DNU'ların incelemesini yapma

¹²⁶ Kim, "Case for Constrained Unilateralism," s. 28.

¹²⁷ Kim, "Case for Constrained Unilateralism," s. 36.

¹²⁸ Carlos Huneeus, Fabiola Berrios ve Rodrigo Cordero, "Legislatures in Presidential Systems: The Latin American Experience," *The Journal of Legislative Studies*, Cilt 12, Sayı 3-4 (Eylül-Aralık 2006), s. 422.

¹²⁹ Bu kurala sadece bir meclisin onayıyla DNU kabul edilmiş olacağından, parlamentonun kendi çıkar-
dığı kanunlardan daha avantajlı bir usule tabi olması anlamına gelmektedir.

¹³⁰ Onayın belli bir süreye bağlanmaması parlamentonun gündeme almadığı DNU'ların fiilen yürürlükte kalmasını sağlamaktadır.

¹³¹ Rose-Ackerman, Desierto ve Volosin, "Hyper-Presidentialism," s. 12.

görevini üstlenmiştir. Komisyon, kurulduğu tarihte daha önce çıkarılmış tüm DNU'ları kabul etmiştir.¹³²

Cristina Fernandez de Kirchner 2008'de bütçeyi 11,6 milyar Dolar genişletmeyi öngören kararnameyi çıkardığında, parlamentodaki muhalefet ortada bir acil/olağanüstü hal olmadığını ileri sürerek işlemi hukuksuz olarak nitelendirmiştir. Yine aynı başkan döneminde ekonomi bakanının bir kararnamesi tartışma konusu olunca başkan kararnameyi parlamentoya göndererek onaylanmasını beklemiş; ancak söz konusu düzenleme reddedilmiştir. Bunun üzerine başkan kararnameyi parlamentoya göndermenin yasal bir zorunluluktan değil kendi tercihinden kaynaklandığını iddia etmiştir. 2010'da Kirchner merkez bankası başkanını, çıkardığı bir DNU'yu uygulamaktan kaçınması nedeniyle yine bir DNU ile görevden almıştır.¹³³ Ancak bu tartışmalı işlemlerin her ikisi de çeşitli manevralarla¹³⁴ kabul ettirilmiştir. Başkanın varsaydığı bir krizin varlığının yargı tarafından değerlendirilip değerlendirilmeyeceğine ilişkin tartışma bitmemiş ve başkanın konuyu kuvvetler ayrılığı söylemiyle ele alan yaklaşımı devam etmiştir.¹³⁵

Yüksek Mahkeme 1990'dan sonra vermiş olduğu çeşitli kararlarda DNU'ların yargısal denetimi, Kongre tarafından denetlenmesi, denetlemenin çerçevesi, kuvvetler ayrılığının bu denetimdeki yeri gibi hususlarda farklı kararlar vermiştir.¹³⁶ Ancak DNU'ların çıkarılma şartlarının oluşup oluşmadığı ve içerdiği konuların anayasal çerçevede kalıp kalmadığı konusunda verdiği ve yargısal denetimin kapsamını ortaya koyan son kararlarıyla, Mahkeme'nin, yürütme kuvvetini frenleme eğiliminin arttığı görülmektedir.¹³⁷

5.2.3. Başkan-Bakanlar Kurulu İlişkisi

Arjantin'de başkanın atadığı ve görevden alabildiği bir bakanlar kurulu mevcuttur. Bakanlar kurulu klasik başkanlık sisteminde, başkanın

¹³² Gabriele, "Argentina's Delegative Democracy: A Case Study", s. 181.

¹³³ "Argentina: Emergency Decrees on President of the Central Bank, Payment of External Debt", Library of Congress Internet Sitesi, 27.01.2010, http://www.loc.gov/lawweb/servlet/lloc_news?disp3_l205401802_text, Erişim: 13.01.2014.

¹³⁴ Merkez Bankasından büyük bir meblağın borç ödemeleri için kullanılmasını öngören DNU yargısal süreçte değerlendirilirken, başkan, onu iptal ederek benzer bir DNU çıkarmış ve amacına ulaşmıştır.

¹³⁵ Rose-Ackerman, Desierto ve Volosin, "Hyper-Presidentialism," s. 12.

¹³⁶ Rose-Ackerman, Desierto ve Volosin, "Hyper-Presidentialism," s. 27.

¹³⁷ Rose-Ackerman, Desierto ve Volosin, "Hyper-Presidentialism," s. 16.

denetiminde bulunur, devlet yönetiminde kendisine yardımcı olur ve ayrı bir siyasi ağırlığı bulunmaz. Ancak Arjantin’de durum farklıdır. Başkanın ataması ve görevden almasına rağmen bakanların ve özellikle başbakanın rolü değiştirilmeye çalışılmış ve siyasi bir ağırlık verilmeye çalışılmıştır.

Başbakanın rolü görece yeni oluşmakta ve belirginleşmektedir. Başbakanın yetkilerinin arttırılması yönündeki değişiklik 1994’te yapılmış, bu değişiklikle başkanın gücünün sınırlaması amaçlanmıştır.¹³⁸ Başbakanın önemli yetkileri, Anayasa’nın 100’üncü maddesinde belirtildiği üzere, ülkenin genel yönetimi, çoğu idari personelin atanması, bakanlar kurulu toplantılarının düzenlenmesi, Kongreye belli kanun önerilerinin sunulması, vergilerin toplanması ve bütçenin uygulanmasıdır.

Başbakan bütçeyi uygular, ülkenin genel yönetimini gözetir, Anayasa’da başkana özgülenen atamalar dışındaki kamu görevlisi atamalarını yapar. Yürütme organının kanun hükmündeki kararnamelerini uygulamada rol oynar. Başkan tarafından atanıp görevden alınabilmesine rağmen, klasik başkanlık sistemine yabancı bir uygulama olarak, parlamentoya karşı siyasi sorumluluk taşır. Parlamentoya -en az ayda bir kere olmak üzere- periyodik biçimde hükümetin genel gidişatı hakkında bilgi vermek zorundadır. Parlamentonun her bir kanadı diğer bakanlar gibi onu da çağırarak açıklama veya rapor isteyebilir. Başbakan, iki meclisin üyelerinin mutlak çoğunluğunun oyu ile görevden alınabilir.¹³⁹

Bakanlar başkanın işlemlerine karşı imza koymakta, böylece bu işlemlere hukukilik kazandırarak ilgili bakanlığın sorumluluk almasını sağlamaktadır. Bakanlar Kongre üyesi değildirler; ancak Kongre toplantılarına katılabilir ve her iki meclis tarafından çağrılabilirler. Kongreye yıllık raporlar sunmak zorunda olan bakanlar, kendi kararlarından münferit, ortak kararlarından müstereken sorumludurlar.¹⁴⁰

Başbakana anayasa ile verilen yetkiler, onun başkanın gücünü sınırlaması için yeterli olmamıştır. Başkan gibi, onun da yasama organını feshetme ve yeni seçim kararı verme yetkisi yoktur. Başbakan ülkenin genel idari işlerini yürütmekle görevliyken başkan genel idarenin siyasi sorumluluğunu taşımakta ve hükümetin odağındaki

¹³⁸ Calvert, “Executive Leadership and Legislative Assemblies: Latin America,” s. 219.

¹³⁹ Carey, “Presidential versus Parliamentary Government”, s. 96.

¹⁴⁰ Hernandez, “Republic of Argentina”, s. 7.

konumunu korumakta, böylece iki makam arasındaki görev paylaşımı muğlak kalmaktadır. Anayasal olarak tüm kamu yöneticilerini başkan atayabilirken uygulamada birçok atama bakanlara ve diğer üst düzey görevlilere devredilmiştir. Bütçenin uygulaması başbakana aitken başkan bu uygulamayı denetlemektedir.¹⁴¹

Başkan tarafından tek taraflı olarak atanan ve görevden alınabilen başbakanın, aynı zamanda başkanın gücünü frenlemesi beklentisi gerçekçi görünmemektedir. Başkanın yanı sıra Kongre tarafından da görevden alınabilmesi onun bir güç odağı olmasına yetmemiştir. Söz konusu tedbir, başkanın, parlamentonun şiddetle karşı çıkacağı bir kişiyi atamasını zorlaştıracaktır; ancak gensoru önergesinin kabulüne ilişkin zorluklar başkan için böyle bir frenin zayıf kalmasına yol açmaktadır.¹⁴²

5.2.4. Başkanın Özerk Kurumlarla İlişkisi

Merkez Bankası, Emeklilik Kurumu ve Kamu Gelirleri Kurumu, özerklikleri yönünde yapılmış yasal düzenlemelere rağmen yürütmenin müdahalesine maruz kalmaktadırlar.¹⁴³

Merkez Bankası özerk yönetime sahiptir. Mevzuata göre bankanın yönetim kurulu üyeleri başkan tarafından Senatonun onayıyla altı yıl için (başkanların dört yıllık dönemine uymayan bir süre) atanırlar. Başkanın, kurul üyelerini görevden alması ancak ağır yasal ihlallerde ve Kongrenin bağlayıcı olmayan önerisiyle mümkündür. Mevzuatta yer alan bu güvenceler uygulamada yetersiz kalmaktadır. Yürütme, Merkez Bankasının bağımsızlığını dikkate almamakta, atamalarda Senatonun onayını ihmal etmekte ve üyelerinin altı yıllık görev süresini tamamlamamaktadır. Şimdiye kadar sadece iki Merkez Bankası başkanı, devlet başkanının değişmesine rağmen görevini sürdürebilmiştir. 1990'dan bu yana hiçbir Merkez Bankası başkanı altı yıllık görev süresini tamamlayamamıştır. Göreve gelen devlet başkanları, Merkez Bankası başkanlarının kendi tercihlerine uygun bir politika izlemelerini beklemektedir. Kurul üyeleri, yürütme organının isteği halinde genellikle istifa etmektedir. Merkez Bankası başkanının istifası halinde devlet başkanı "geçici" sıfatıyla

¹⁴¹ Hernandez, "Republic of Argentina", s. 7.

¹⁴² Rose-Ackerman, Desierto ve Volosin, "Hyper-Presidentialism," s. 7.

¹⁴³ Rose-Ackerman, Desierto ve Volosin, "Hyper-Presidentialism," s. 38.

yerine bir atama yapmakta ve Senatonun onayına başvurmaya gerek duymamaktadır.¹⁴⁴

Emeklilik Kurumu da başkanın atama yetkilerinin genişliğini gösteren bir örnek teşkil etmektedir. Bu Kurum 1994'te özelleştirilirken 2008'de tekrar devletleştirilmiş ve Ulusal Sosyal Güvenlik İdaresi bünyesine alınmıştır. İlgili mevzuatta, Kurum yürütmeden bağımsız olarak tanımlanmasına rağmen kurum başkanının atanmasına devlet başkanı müdahil olmaktadır. Bu sayede başkan Yüksek Mahkemenin kararına aykırı biçimde kurumun parasını özel veya kamusal girişim ve projelere aktarmaktadır. Kurumun başkanı, Çalışma Bakanı tarafından atanmaktadır ki bakanı da başkan atadığından bu atamada başkanın tercihi belirleyici olmaktadır. Emekli Kurumu, özelleştirildiği dönemde çeşitli sınai ve ticari girişim ve yatırımlar gerçekleştirmiştir. Kurum devletleştirilince, çok büyük bütçeye sahip bu özel şirketlerin de yönetimine başkan tarafından atanan kişiler gelmeye başlamıştır.¹⁴⁵

Başkanın atamaya ilişkin yetkilerini gösteren bir diğer önemli kurum, vergi ve gümrük gelirlerini toplayan "Kamu Gelirleri Kurumu"dur. Bu kurum da yürütmenin etkisinden korunacak şekilde düzenlenmiş olmasına rağmen, uygulamada gerek atamalarda gerek işleyişte başkanların müdahalesinden muaf kalamamaktadır.¹⁴⁶

Sayılan kurumlar dışında bazı düzenleyici denetleyici kurumlar (*bağımsız idari otoriteler*) da ilgili yasal metinlerde özerk olarak tanımlanmış ve bunların çıkar çatışmalarından veya siyasi müdahalelerden mahfuz olması yönünde düzenlenmeler yapılmıştır. Gaz Düzenleme Kurumu, Elektrik Düzenleme Kurumu, Su ve Hıfzıssıhha Düzenleme Kurumu, Ulaştırma Düzenleme Kurumu ve İletişim Kurumu adını taşıyan bu kurumların yönetim ve işleyişi resmi düzenlemelere pek uymamaktadır.¹⁴⁷ Bu aykırılıkta yürütmenin kullandığı önemli bir araç müdahale (*intervention*)'dir. Bu kavram, başkanın acil durumlarda kurumların başına bir kişiyi olağan atama usulüne uymadan doğrudan ataması yetkisini ifade etmektedir. Bu geçici ve olağanüstü uygulamanın yazımındaki boşluklar nedeniyle, başkanın yaptığı bu tip atamaların

¹⁴⁴ Rose-Ackerman, Desierto ve Volosin, "Hyper-Presidentialism," s. 38.

¹⁴⁵ Rose-Ackerman, Desierto ve Volosin, "Hyper-Presidentialism," s. 40.

¹⁴⁶ Rose-Ackerman, Desierto ve Volosin, "Hyper-Presidentialism," s. 41.

¹⁴⁷ Rose-Ackerman, Desierto ve Volosin, "Hyper-Presidentialism," s. 43.

zorunluluğu ve geçiciliği ilkeleri ihmal edilmektedir. İlgili metinlerde atamanın aciliyeti, atamada görüşü alınacak kişi ve kurumlar, atanların liyakat kriterleri, görevden alınma şartları, özerklikleri konusunda belirlenmiş olan kriterler bulunsa da bunlardan biri veya birkaçı ihmal edilmektedir.¹⁴⁸

5.2.5. Başkanın Gücünü Sınırlamaya Yönelik Kurumlar ve Etkinlikleri

Başkanın yetki aşımını ve müdahale gücünü frenlemek için yasama ve yargının standart işlevi dışında oluşturulmuş farklı aygıtlar mevcuttur ve bu aygıtlar sistemin ağırlık merkezini dengelemede belli bir katkı sunmaktadırlar.

Bunlardan ilki yürütmeyi denetlemek amacıyla bazı kurumların oluşturulmasıdır. Bu kurumlar Sayıştay, Ombudsmanlık ve Yolsuzlukla Mücadele Kurumudur. Sayıştay ve Ombudsman Kongreye rapor sunarken, Yolsuzlukla Mücadele Kurumu Adalet Bakanlığına rapor vermektedir. Dolayısıyla ilk ikisi yürütmenin aşırılıklarını frenlemek açısından daha iyi durumda sayılır.

İkinci etkili yol ise yargıya taşınan bazı dava türleridir. Bu davalarla vatandaşlar, sivil toplum kuruluşları ve Ombudsman yürütme karşısında etkin bir direnç gösterme imkânı bulmaktadırlar.¹⁴⁹

Sayıştay

Sayıştay, Kongre tarafından sekiz yıl için seçilen yedi üyeden oluşur. İki Meclisten gelen üyelerden oluşan karma komisyon Sayıştayın ulusal bütçeyi incelemesine nezaret eder. Kurumun yürütmenin ekonomik tasarrufları üzerindeki denetim ve incelemelerini güçlendirmek için, Anayasa Sayıştay başkanının muhalefet partisinden olmasını zorunlu kılmıştır (m.85). Ancak 1994'teki anayasa değişikliğinden sonra, anayasanın söz konusu yaklaşımına uygun olmayan Sayıştayla ilgili kanun değiştirilmediği için, bu kurum da arzulanan bağımsız kimliğe kavuşamamıştır. Sayıştay kararları ortak olarak ve çoğunluğun kararıyla verildiği için iktidar partisi Kongrede çoğunluğa sahipse Kurumun bağımsız hareketi kısıtlanmaktadır.¹⁵⁰

¹⁴⁸ Rose-Ackerman, Desierto ve Volosin, "Hyper-Presidentialism," s. 45.

¹⁴⁹ Rose-Ackerman, Desierto ve Volosin, "Hyper-Presidentialism," s.55.

¹⁵⁰ Rose-Ackerman, Desierto ve Volosin, "Hyper-Presidentialism," s. 55.

Siyasi partilerin, Sayıştay üyelerini seçmede siyasi adayların mesleki donanımlarından çok siyasi yakınlıklarını esas alması Sayıştayın tarafsızlığına zarar veren bir husustur. Buna rağmen Kurum 2009'da hükümetin bir yolsuzluğunu ifşa etmiş, bunun üzerine iktidar partisi Sayıştayın yetkilerini sınırlandıran bir tasarı hazırlamış; ancak muhalefetin ve sivil toplumun güçlü mukavemetiyle, bu tasarının kabul edilmesi önlenmiştir.¹⁵¹

Yolsuzlukla Mücadele Kurumu

Arjantin'de yolsuzluk kamuoyunun devlet kurumlarına güvenini zayıflatan temel sorunlardan biridir. Eski Başkan Carlos Menem'in 2008'deki davası, eski Ulaştırma Bakanı Ricardo Jaime'nin 2010'daki davaları, Eski Başkan Fernando de la Rúa'nın 2012'de başlayan davası ve Eski Başkan Yardımcısı Boudou'nun davaları ile bazı denetim kurumlarının bilgileri çarpıttığı yönündeki tespitler, yolsuzluğun Arjantin'deki sürekliliğini göstermektedir. Yolsuzlukla ilgili araştırmalar yapan uluslararası kurumların 2012'de yaptığı sıralamaya göre Arjantin, 176 ülke arasında 102. sırada görülmektedir.¹⁵²

Devlet organlarında yolsuzluğun yapıldığı ve yolsuzlukların cezasız kaldığı yolundaki yaygın kanaat siyasi partilerin ve diğer demokratik kurumların meşruiyetine zarar vermektedir.¹⁵³ Dolayısıyla ülkede söz konusu soruna ilişkin önlemlerin alınmasına büyük önem verilmiş ve Yolsuzlukla Mücadele Kurumu kurulmuştur.

Yolsuzlukla Mücadele Kurumu, yürütmenin denetiminde yaptığı incelemeler ve oluşturduğu politikalarla nispeten etkili ve yararlı bir kurum olarak çalışmaktadır. Kurum birbirinden işlevsel olarak farklı iki birimden oluşmaktadır: Kamu kurumlarındaki yolsuzluk iddialarını inceleyen "İnceleme Dairesi" ve şeffaflığın artırılması ve yolsuzluğun önlenmesi için politika üreten "Şeffaflık Politikaları Dairesi".¹⁵⁴ Kurumun bütçesinin küçük tutulması ve kurumun başında bulunan İdari Denetim Savcısı'nın

¹⁵¹ Rose-Ackerman, Desierto ve Volosin, "Hyper-Presidentialism," s. 56.

¹⁵² "Argentina: Private Companies Banned From Advertising in Independent Media", Freedom House İnternet Sitesi, (13.03.2013), <http://www.freedomhouse.org/country/argentina>, Erişim: 06.06.2013.

¹⁵³ "Argentina Country Strategy Paper 2007-2013", s. 8.

¹⁵⁴ Roberto De Michele, "The Role of the Anti-Corruption Office in Argentina: Lessons on Corruption and Anti-Corruption: Policies and Results," *The Journal of Public Inquiry*, (Sonbahar-Kış 2011), <http://www.ignet.gov/randp/f01c05.pdf>, Erişim: 06.02.2013, s. 17.

başbakanın teklifi ile başkan tarafından atanması, kurumun etkinlik ve verimliliğini zayıflatıcı iki faktör olarak değerlendirilmektedir.¹⁵⁵

Ombudsmanlık Kurumu

Bu Kurum, 1993'te kurulmuş, 1994'te anayasal dayanağa kavuşturulmuştur. Kongrenin üçte ikisi tarafından seçilen ve görevden alınabilen ombudsman, özerkliğini koruyabilmekte ve herhangi bir kurumdan talimat almamaktadır. İdarenin işlem ve eylemlerine karşı insan hakları, özgürlükler ve diğer tüm anayasal ve yasal güvenceleri koruma yetkisine ve bunun için işlemleri yargıya taşıma ehliyetine sahiptir. Ombudsman ayrıca, yargının yetki alanı dışında kalan idari kararların kamu yararı ve yerindelik bakımından incelemesini yapma ve idareyi uyarma, tavsiye veya hatırlatmada bulunma imkânına sahiptir. Bu uyarıların dikkate alınmaması durumunda konuyu ilgili bakanlığın en üst makamına, sonuç alınmazsa Kongreye rapor edebilir.¹⁵⁶

Kamu Yararı Davaları

Yürütme kuvvetinin sınırlandırılmasında yukarıda sayılan mekanizmaların yanı sıra yargı kuvveti de belli bir fonksiyon icra etmektedir. 1994'te yapılan anayasa değişikliğinden sonra getirilen düzenlemeler sivil toplum kuruluşlarının yargı aracılığıyla yürütmeyi denetlemesinin önünü açmıştır. Anayasa'nın bireysel hakların yanı sıra kolektif hakları düzenlemesi, özellikle çevre ve tüketici haklarına güçlü bir koruma getirmesi, daha sonra da bu hakların korunması için belli yargısal mekanizmaların getirilmesi yürütmenin eylem ve işlemlerindeki aşırılıkları frenlemeye katkı sağlamıştır. Kamu yararı davaları (*public interest litigation*) ile vatandaşların kamu yönetiminin faaliyetlerinde keyfiliği önleme ve getirdiği düzenlemeleri etkileme imkânı doğmuştur. Bu davalar, yargının daha etkili bir konum edinmesine de katkıda bulunmuştur.¹⁵⁷

5.3. Yargı Organının Gücü ve Diğer Organlarla İlişkisi

Yargı, federal düzeyde ve eyalet düzeyinde olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Federal yargı, Yüksek Mahkemenin altında çalışır ve eyalet

¹⁵⁵ De Michele, "The Role of the Anti-Corruption Office in Argentina", s.17.

¹⁵⁶ Rose-Ackerman, Desierto ve Volosin, "Hyper-Presidentialism," s. 59.

¹⁵⁷ Rose-Ackerman, Desierto ve Volosin, "Hyper-Presidentialism," s. 66.

mahkemeleri tarafından icra edilemez. Yüksek Mahkeme diplomatik temsil ve eyaletlerin taraf olduğu konularda ilk derece mahkemesi olarak çalışır. Diğer bütün konularda federal yargının kararlarına karşı temyiz mahkemesi olarak çalışır.¹⁵⁸ Yüksek Mahkemenin en önemli fonksiyonu ise Anayasa Mahkemesi olarak çalışmasıdır. Anayasanın yorumlanması ve anayasaya aykırı kanunların iptali yetkisine sahiptir.

5.3.1. Genel Yargı Sorunları

Arjantin yargı sistemi genel olarak bağımsız olmakla birlikte hala siyasi yetkililerin etkisi altındadır ve yolsuzlukla maluldür. Kurumsal olarak ayrılmış olsa da yetersiz işlevsel kapasitesi nedeniyle kısıtlanmıştır. Aynı sorunlar bölgesel düzeyde daha şiddetli olarak yaşanmaktadır.¹⁵⁹

Yargının kurumsal zayıflığına ilişkin önemli göstergeler bulunmaktadır. Dünya Ekonomik Forumu'nun 2004'teki Yargı Bağımsızlığı Endeksi'ne göre Arjantin, 18 Latin Amerika ülkesi arasında 13. sırada yer alabilmiştir. Yürütmenin yargı üzerindeki nüfuzunun en önemli unsuru hâkimlik teminatının uygulamadaki zayıflığıdır. Yüksek Mahkeme üyeleri, ömür boyu görev yapma hakkına sahip oldukları halde, bu hak yürütme tarafından 1983 sonrasında da defalarca ihlal edilmiştir. Alfonsin, Menem ve Nestor Kirchner görevdeki üyelerin görevine son vermek için uğraşmışlardır. Bu müdahalelerin çarpıcı bir neticesi, 1960-1995 arasında Yüksek Mahkeme üyelerinin ortalama görev süresinin dört yıla düşmesi olmuştur.¹⁶⁰

Hukukun üstünlüğünün yeterince sağlanamaması eşitlik ilkesini bozan imtiyaz sistemiyle de ilişkilidir. Yargı sistemi şeffaf, etkin ve tarafsız olamamaktadır. Yüksek Mahkeme ve Yargı Konseyi dışında, yargı reformu hakkındaki projelerin hiçbiri hayata geçirilmemiştir.¹⁶¹

Cristina Kirchner göreve geldiğinde kapsamlı bir yargı reformu yapacağına söz vermesine rağmen beklentilerle mevcut hukuki durum arasındaki boşluk devam etmektedir.¹⁶² Mali özerklik, yargı bağımsızlığı ve tartışmalı ve gecikmeli hâkim atamaları son başkan Cristina Kirchner'in

¹⁵⁸ Hernandez, "Republic of Argentina", s. 8.

¹⁵⁹ "Argentina Country Report", s. 10.

¹⁶⁰ Levitsky ve Murillo, "Argentina: From Kirchner to Kirchner", s. 26.

¹⁶¹ "Argentina Country Report", s.10.

¹⁶² "Argentina Country Report", s.10.

kurumlar arasında fren ve denge sistemini sağlama konusundaki isteksizliğini ortaya koymaktadır. Vatandaşların Arjantin yargısına güveni düşüktür ve % 54'ü hâkimlere rüşvet verilebileceğini düşünmektedir. Yargı önünde eşitliğin sağlandığına inanan kişilerin oranı ise %18'dir. Yargı; parlamento ve emniyet teşkilatının yanında en yolsuz üçüncü kurum olarak sıralanmaktadır. Mali Suçların Araştırılması ve Önlenmesi Merkezinin istatistiklerine göre son 25 yıl içinde yolsuzlukla ilgili davaların sonuçlanması ortalama 14 yıl almaktadır.¹⁶³

Yargının bağımsızlığına ilişkin sorunlar, Arjantin'de gerek federal gerekse eyalet düzeyindeki diğer organ ve kurumların çalışmasında yaşanan sorunların da devam etmesine yol açmaktadır.¹⁶⁴

5.3.2. Yargı Konseyi

1994'teki anayasal düzenlemeler kapsamında, hâkim ve savcıların atanması, bağımsızlıkları ve mesleki teminatlarını sağlamak amacıyla Yargı Konseyi kurulmuştur. Bu Konsey; yürütme organının temsilcileri, Kongrenin seçtiği temsilciler, hâkimler, akademisyenler ve hukukçulardan oluşmakta ve başında Yüksek Mahkeme başkanı bulunmaktadır. Konseyin görevleri, yarışma sınavıyla gelen hâkimler arasından başkanın seçeceği her hâkim için üçer federal hâkim adayı belirlemek, mahkemelerin bütçelerini yönetmek, disiplin işlemlerini uygulamak ve yargı teşkilatı için gerekli diğer düzenlemeleri yapmaktır. 2006'da Konsey üyelerinin seçiminde ve yetkilerinde iktidar partisinin payını artıran bir düzenleme yapılmıştır.¹⁶⁵

Yargısal atamalar başkan tarafından yapılır ve Senato tarafından onanır. Ancak bu onamada Yüksek Mahkeme üyeleri için Senatonun toplantıdaki üyelerinin üçte ikisinin oyu gerekirken, diğer federal hâkimler için ilgili liste Yargı Konseyi tarafından Senatoya sunulur ve toplantıdaki üyelerin basit çoğunluğu aranır. Senatonun bu kararlarında büyük ölçüde başkanın iradesinin baskın olduğu görülmektedir. Yargı Konseyinin kuruluş amacı hâkimler üzerindeki siyasi etkiyi ortadan kaldırmak olsa da hâkimlerin

¹⁶³ "Argentina Country Report", s.10; Bouzat, "Presidential Power and Political Crisis in Argentina," s. 27.

¹⁶⁴ Carlos Pereira ve Marcus Andre Melo, "The Surprising Success of Multiparty Presidentialism," *Journal of Democracy*, Cilt 23, Sayı 3 (Temmuz 2012), <http://www.journalofdemocracy.org/article/surprising-success-multiparty-presidentialism>, Erişim: 08.02.2013, s. 162.

¹⁶⁵ Hernandez, "Republic of Argentina", s. 8.

başkan tarafından atanması ve Senato tarafından onanması süreci siyasi müdahalenin etkisinde kalmaktadır.¹⁶⁶

5.3.3. Yüksek Mahkeme

Yüksek Mahkeme, 20. yüzyıl boyunca askeri darbelerle kesilen Arjantin siyasi sisteminde yürütmeye karşı bağımsızlığını korumada ciddi sorunlar yaşamıştır. 1947'de Peron döneminde, beş üyeli Yüksek Mahkemenin dördünün suçlandırma yoluyla görevden alınmasından itibaren iktidara gelen hükümetlerin hemen hepsi Yüksek Mahkemeye müdahalede bulunmuşlar; suçlandırma, istifaya zorlama gibi yollara başvurmuşlardır. Peron'u izleyen dönem boyunca Yüksek Mahkemede gerçekleşen 65 değişimin yalnızca 5'i olağan usulle yapılmış yani ölüm veya emeklilik sebebiyle gerçekleşmiştir.¹⁶⁷ Askeri yönetim dönemlerinde başkanlar Yüksek Mahkemenin yapısına sık sık müdahale etmişlerdir. 1940'lı yıllardan 1980'lere kadar hükümetler memnun olmadıkları üyeleri suçlandırarak görevden almış ve bunların yerine daha yakın olduğu üyeleri atamıştır.¹⁶⁸

Yargı bağımsızlığı demokrasiye geçişin ilk yıllarında (Alfonsin döneminde) görece iyi bir noktaya taşınmış, yargıya kamuoyunun güveni artmıştır.¹⁶⁹ Yine de bu dönem başkan Kongrede çoğunluğa sahip olmadığından Peronistlerle pazarlık yapmak zorunda kalması yüzünden yargıçların bağımsızlığı ve güvencesi konusunda bir istikrar yakalanamamıştır.

Carlos Menem dönemi yargıya müdahalenin yoğunlaştığı dönemdir. Menem Senato ile yaptığı pazarlıkla ve taktik bir manevrayla hâkim sayısını beşten dokuza çıkarmış ve kendisiyle yakın ilişkileri bulunan hâkimleri atamıştır.¹⁷⁰ Diğer taraftan mevcut hâkimlerden ikisinin istifasını sağlayarak mahkemedeki çoğunluğu garanti etmiştir.¹⁷¹ 1992'de Yüksek Mahkemenin bağımsız olduğuna inanan hukukçu oranı %6 olarak kaydedilmiştir. Bu dönemde muhalefet partilerinin Yüksek Mahkeme

¹⁶⁶ Hernandez, "Republic of Argentina", s. 9.

¹⁶⁷ Andres A. Gallo ve Lee J. Alston, "Argentina's Abandonment of the Rule of Law and Its Aftermath," *Journal of Law & Policy*, Cilt 26, s. 155.

¹⁶⁸ Gallo ve Alston, "Argentina's Abandonment of the Rule of Law and Its Aftermath," s. 154.

¹⁶⁹ Gretchen Helmke, *Courts under Constraints, Judges, Generals, and Presidents in Argentina* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005), s.81.

¹⁷⁰ Juan Carlos Calleros, *The Unfinished Transition to Democracy in Latin America* (New York London: Taylor&Francis Publication, 2009) s.75.

¹⁷¹ Helmke, *Courts under Constraints, Judges, Generals, and Presidents in Argentina*, s.86.

üyelerini de kapsayan 170 suçlandırma girişiminin tamamı, Kongrede ve ilgili komisyonda Peronistlerin çoğunlukta olması nedeniyle sonuçsuz kalmıştır.¹⁷²

Mevcut hâkimlerden ikisinin istifasını sağlayarak mahkemedeki çoğunluğu garanti etmiştir.¹⁷³ 1992'de Yüksek Mahkemenin bağımsız olduğuna inanan hukukçu oranı %6 olarak kaydedilmiştir. Bu dönemde muhalefet partilerinin Yüksek Mahkeme üyelerini de kapsayan 170 suçlandırma girişiminin tamamı, Kongrede ve ilgili komisyonda Peronistlerin çoğunlukta olması nedeniyle sonuçsuz kalmıştır.¹⁷⁴

2003'te iktidara gelen Başkan Nestor Kirchner ise Menem'in atadığı dört üyenin suçlandırılmasını destekleyerek görevden alınmalarını sağlamış ve bunların yerine dört yeni üye atamıştır. Bu müdahaleler, bazen mevcut anormallikleri düzeltmek için de olsa, Arjantin'de demokrasinin kesintiye uğradığı yıllarda oluşan yargıç değiştirme geleneğinin devamı görünümündedir.¹⁷⁵ Eduardo Duhalde



Nestor Kirchner

döneminde başlayan süreç Nestor Kirchner döneminde tamamlanmış ve Menem'in "otomatik çoğunluk"unun görevine son verilmiştir. Bunlardan sonuncusu 2005'in sonunda görevden ayrılmıştır. Ancak boşalan bütün sandalyelerin yeri doldurulmamış olup halen dokuz üyeli Mahkeme yedi üye ile çalışmaktadır.¹⁷⁶ Bunun nedeni ise başkanın, Mahkemenin karar alabilmesi için gerekli olan çoğunluğun oluşmasını zorlaştırmak istemesi olarak gösterilmektedir.

Yüksek Mahkeme, federalizmin güvencesi olma rolünü yerine getirememiş, federal yönetim ile eyalet ve yerel yönetimler arasındaki uyuşmazlıklarda çoğunlukla federal yönetim lehinde eğilim göstermiştir. Yine Mahkeme, federal yönetimin eyalet yönetimlerine müdahalesinin sınırla-

¹⁷² Helmke, *Courts under Constraints, Judges, Generals, and Presidents in Argentina*, s.87.

¹⁷³ Helmke, *Courts under Constraints, Judges, Generals, and Presidents in Argentina*, s.86.

¹⁷⁴ Helmke, *Courts under Constraints, Judges, Generals, and Presidents in Argentina*, s.87.

¹⁷⁵ Helmke, *Courts under Constraints, Judges, Generals, and Presidents in Argentina*, s.87.

¹⁷⁶ Arjantin Yüksek Mahkemesi İnternet Sitesi, <http://www.csjn.gov.ar/autoridades.htm>, Erişim: 23.12.2012.

rını belirleme konusunda zayıf kalmış ve eyalet yetkili organlarının görevden alınması hakkında, bunların siyasi meseleler olduğu mülhazasıyla çekimser kalmıştır. Dolayısıyla, Anayasa’da eyaletlerin özerkliğinin korunmasına ve merkezi yönetimin müdahale yetkisinin sınırlandırılmasına yönelik hükümleri tam olarak hayata geçirememiştir.¹⁷⁷

5.3.4. Yüksek Mahkemenin Yürütmeye Karşı Tutumu

Arjantin yargısında hükümet aleyhine verilen karar sayısının hükümetlerin görece güçlü olduğu zamanlarda düştüğü, zayıf olduğu zamanlarda ise yükseldiği, dolayısıyla yargıçların kararlarının siyasi otoritenin konumundan belirgin biçimde etkilendiği bir çalışmayla tespit edilmiştir. Söz konusu çalışmanın ortaya çıkardığı sonuçlar şöyle özetlenebilir:¹⁷⁸

Yüksek Mahkeme askeri yönetimin zayıfladığı son yıllarda daha özgürlükçü kararlar almış, Alfonsin döneminde bu özgürlük yanlısı kararları sürdürmüş, Alfonsin’in gücünü yitirdiği yıllarda özgürlükleri daha kısıtlayıcı yorumlar getirmiş, Menem’in parlak döneminde Menem’in attığı radikal reformlar lehinde “otomatik çoğunluk” niteliği kazanmış, Menem’in gideceği belli olunca Menem’in imtiyazlarını sınırlayıcı yorumlar yapmıştır. Menem’in güçlü döneminde atanan ve Menem için “otomatik çoğunluk” olarak eleştirilen Yüksek Mahkeme, Menem’in gücünü yitirdiği son iki yıl daha bağımsız kararlar almaya başlamıştır.¹⁷⁹

Menem’den sonra gelen De la Rúa, seçimdeki iddiasının aksine Yüksek Mahkemenin üyelerine müdahale etmemiştir. Bunun nedeni olarak Mahkeme’nin yeni yönetimle de uyumlu hale gelebilmesi ve De la Rúa’nın bu uyumlu yapıdan yararlanmak istemesi olarak gösterilmiştir. Bu dönemde yaşanan ağır ekonomik bunalıma karşı yayılan kitlesel eylemlerde Yüksek Mahkeme açık ve yaygın biçimde kamuoyunun hedefi haline gelmiştir.¹⁸⁰

¹⁷⁷ Hernandez, “Republic of Argentina”, s. 9.

¹⁷⁸ Helmke, *Courts under Constraints, Judges, Generals, and Presidents in Argentina*, s.125.

¹⁷⁹ Helmke, *Courts under Constraints, Judges, Generals, and Presidents in Argentina*, s.141.

¹⁸⁰ Helmke, *Courts under Constraints, Judges, Generals, and Presidents in Argentina*, s.145.

2002'nin başında Eduardo Duhalde geçici olarak başkan olunca Yüksek Mahkeme üyelerini görevden almaya teşebbüs etmiş; Kongre, önemli yargıçlarla ilgili suçlandırma sürecini başlatmıştır. Mahkeme buna karşılık hükümetin bankalarla ilgili kısıtlayıcı bir uygulamasını (Menem dönemindeki benzeri bir karara aykırı olarak) reddederek cevap vermiştir. Kongre başta gösterdiği tutumu devam ettiremeyince Yüksek Mahkeme rahatlamış ve başkana karşı pazarlık gücü artmıştır. Bu durumda başkan da Mahkemeye karşı tutumunu yumuşatmak zorunda kalmış ve Adalet Bakanını görevden alarak Mahkemeye jest yapmıştır. Bunun üzerine Mahkeme başkanı "Bu Mahkeme birçok başkanla birlikte yaşamıştır. Kimseye düşmanlığı yoktur." şeklinde açıklama yapmıştır.¹⁸¹ Duhalde'nin başarılı olamayan yönetiminin sonlarında Mahkeme medyanın "yargı darbesi" olarak nitelendirdiği "Smith kararı"yla hükümeti yıpratmış, Mahkeme adına konuşan bir sözcü "Öldür ya da öl durumu söz konusuydu. İlk kurşunu onlar attı." açıklamasını yapmıştır. Olay hükümet tarafında ise "Ülkeyi, halk tarafından seçilmeyen tek kuvvet olan yargı yönetiyor." şikâyetlerine yol açmıştır.¹⁸²

Nestor Kirchner iktidara gelir gelmez Yüksek Mahkeme üyelerine yönelik suçlandırma işleminin başlatılması yönünde açıklamalar yapmış ve Kongrenin suçlandırma sürecinin ciddiyetini gören hakimler istifa etmiştir.¹⁸³ Ancak Kirchner'in bu müdahalesi demokratik çevrelerce "Demokrasi için Mahkeme" sloganıyla genel olarak olumlu karşılanmıştır.¹⁸⁴

Arjantin'in yargısal bağımsızlığını diğer Amerika ülkeleriyle karşılaştıran bir araştırmaya göre 1975'te Arjantin 18 ülke arasında 4. sırada iken 2005'te 13'üncü sıraya gerilemiştir.¹⁸⁵

Yürütmenin yargıyı etkileme kapasitesini ortaya koyan aşağıdaki tabloda ise Arjantin'in; Meksika ve Peru ile birlikte bu etkinin en fazla yaşandığı ülke olduğu görülmektedir.

¹⁸¹ Helmke, *Courts under Constraints, Judges, Generals, and Presidents in Argentina*, s.149.

¹⁸² Helmke, *Courts under Constraints, Judges, Generals, and Presidents in Argentina*, s.151.

¹⁸³ Helmke, *Courts under Constraints, Judges, Generals, and Presidents in Argentina*, s.152.

¹⁸⁴ Calleros, *The Unfinished Transition to Democracy in Latin America*, s.109.

¹⁸⁵ Martin Ardanaz, Carlos Scartascini ve Mariano Tommasi, *Political Institutions, Policymaking, and Economic Policy in Latin America* (Inter American Development Bank Working Paper Series, Sayı IDB-WP-158, 2010), <http://www.econstor.eu/bitstream/10419/89145/1/IDB-WP-158.pdf>, Erişim: 11.12.2013, s. 22.

Tablo 2. Amerika Ülkelerinde Yürütmenin Yargıyı Etkileme Kapasitesi¹⁸⁶

Yürütmenin yargıyı güçlü şekilde etkilemesi	3,5	Arjantin, Meksika, Peru
	3	Bolivya (94 öncesi), Paraguay
	2	Ekvador
Karşılıklı bağımlılık	1	Brezilya, Kolombiya, Şili, ABD
	0	Venezuela (Chavez öncesi)
	-1	Bolivya (94 sonrası), Kostarika, Uruguay
Yürütmenin yargıyı etkilemesinde düşük kapasite	-2	

6. SİYASAL SİSTEM HAKKINDAKİ TARTIŞMALAR

Arjantin, diğer Latin Amerika ülkeleri gibi anayasal geleneğini ABD'den esinlenerek başlatmakla birlikte, yürütme organına verdiği yetkilerle bu geleneği esnetmiştir. Bu esneklik, başkanların yasama fonksiyonundaki rollerini ve olağanüstü yetkilerini istismar etmesinden dolayı merkezîyetçi ve otoriter bir yapının oluşması noktasına varmaktadır.¹⁸⁷ Daha yalın bir ifadeyle Arjantin Anayasası, ABD'ye kıyasla, başkana daha fazla yetkiler tanımakta, başkanlar da siyasi geleneğin etkisiyle bu yetkileri daha çok genişletmeye çalışmaktadırlar.

Başkanlar anayasal ve yasal sınırları aşma yollarını aramakta ve bunu sıklıkla kuvvetler ayrılığı ilkesiyle gerekçelendirmeye çalışmaktadırlar.¹⁸⁸ Zayıf yasama organından, bağımsız bir karakter kazanamamış yüksek yargıdan ve mevcut siyasal kültürden yararlanan başkanlar, anayasal denetimi etkisizleştirme çabası göstermektedirler. Bunu yaparken ya hukuki boşluklardan faydalanmakta ya da doğrudan pozitif hukuku ihlal etmektedirler. Bu tutumlarına gerekçe olarak da yasama organlarının köstekleyici, yolsuz ve ulusal çıkarlar için zararlı olduklarını öne sürmektedirler.¹⁸⁹

¹⁸⁶ Calleros, *The Unfinished Transition to Democracy in Latin America*, s. 100.

¹⁸⁷ Cheibub, Elkins ve Ginsburg, "Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective," s. 24.

¹⁸⁸ Rose-Ackerman, Desierto ve Volosin, "Hyper-Presidentialism," s. 1.

¹⁸⁹ Calvert, "Executive Leadership and Legislative Assemblies: Latin America," s. 220.

Yürütmenin anayasal ve yasal sınırları ihlal etme teşebbüslerini karşılamak için bir yandan yargıya diğer yandan idari denetime özgülenmiş Ombudsmanlık, Sayıştay ve Yolsuzlukla Mücadele Kurumlarına iş düşmektedir. Münferit vakalardaki başarılarla rağmen Arjantin, iktidarını genişletmeye kararlı bir başkan karşısında güçlü yasama organı dışındaki kurumların ciddi bir direnç göstermesinin zorluğunu ortaya koymuştur. Çünkü yargı ve denetim kurumları, yasama organının denetim fonksiyonunu dolduracak bir karaktere sahip değildirler.¹⁹⁰

Başkanlık sisteminin Arjantin’de iyi işlememesine ilişkin bu genel değerlendirmelerden sonra hükümet sisteminin sorunlu işleyişine neden olan faktörler şu şekilde açıklanabilir:

Siyasi İstikrarsızlık

Arjantin 1930’dan itibaren istikrarsız, sık sık darbelerle bölünen ve başkanların sürekli değiştiği bir döneme girmiştir. 1926’dan 1983’e kadarki yaklaşık altmış yıl boyunca seçilmiş hiçbir başkan olağan görev süresini tamamlayamamıştır.¹⁹¹ Ancak demokrasinin yeniden inşası da siyasi istikrarın sağlanması için yeterli olmamıştır.¹⁹² 1983’te demokratik düzene geçildikten sonra bile iktidara gelen başkanların çoğu istifa ile görevlerinden ayrılmış, olağan sürelerini dolduramamışlardır. 2001’de yaşanan sosyo-ekonomik krizde Başkan De la Rúa’nın istifasını takip eden iki hafta içinde dört başkan göreve gelmiştir.¹⁹³ Bunlardan sonuncusu olan Duhalde de olağan dönemi tamamlayamamış ve erken seçime gidilmiştir. Ancak 2003’te Nestor Kirchner ile başlayan ve Cristina Kirchner ile devam eden on bir yıllık sürede belli bir siyasi ve ekonomik istikrarın yakalandığı görülmektedir.

Çifte Liderlik ve Rol Çatışması

Başkan, devlet başkanı sıfatıyla bütün ulusu temsil etmektedir ki bu temsil siyasi tarafgirlik yapmaya uygun değildir. Diğer taraftan hükümet

¹⁹⁰ Rose-Ackerman, Desierto ve Volosin, “Hyper-Presidentialism,” s. 71.

¹⁹¹ Huneeus, Berrios ve Cordero, “Legislatures in Presidential Systems: The Latin American Experience,” s. 406.

¹⁹² Filipe Campante, “Brazil-Argentina: Political Instability and Economic Performance As Seen From Brasilia and Buenos Aires,” *Escola de Economia de São Paulo Konferans dizisinde Sunulan Tebliğ*, (Kasım 2009), <http://www.hks.harvard.edu/fs/fcampan/Papers/BrazilArgentina.pdf>, Erişim: 05.08.2013, s. 8.

¹⁹³ Bouzat, “Presidential Power and Political Crisis in Argentina,” s. 1.

başkanı sıfatıyla bir siyasi partinin temsilcisi rolü üstlenmektedir ki bu rol diğer siyasi partilere karşı taraf olmayı gerektirmektedir. Bu ikili rolün yol açtığı bir sorun da şudur: Siyasi partilerin aynı zamanda siyasi hareketlerle (Peronist, anti-Peronist, Radikal) tanımlandığı Arjantin’de başkanlar kendilerini ulusun temsilcisi sayarken siyasi rakiplerinin temsil vasfını yok saymışlardır. İktidara gelen ve aslında bir siyasi parti ve siyasi hareketin lideri olan başkanın kendini ulusal çıkarların tek temsilcisi sayması, muhalefetin de başkanın meşruiyetini inkâr etmesine, sadakatsiz ve yıkıcı bir yol izlemesine neden olmaktadır.¹⁹⁴

Çift Meşruiyet ve Uyum Sorunu

Birbirinden bağımsız olarak seçilerek her biri demokratik meşruiyete sahip başkan ile parlamento arasındaki ilişkilerin niteliği Arjantin örneğinde ABD’den farklı olarak çok sorunlu olabilmektedir. Sıkı parti disiplininin dolayısı Kongrede çoğunluğa sahip olmayan başkanın veya partisinin teklif ettiği kanun önerilerinin kabul edilmesi zordur. Diğer taraftan Kongre çoğunluğu ya başkanın vetosundan dolayı kanun çıkaramamakta veya onaylansa da uygulanmaması durumunda etkili bir denetim yapamamaktadır.¹⁹⁵

Sıfır Toplamlı Oyun ve Sert Rekabet

Bouzat, Arjantin siyasi elitinin, sıfır toplamlı oyun ilkesiyle çalıştığı ve ülkenin ihtiyaç duyduğu reformları gerçekleştirme kapasitesinden yoksun olduğu değerlendirmesini yapmaktadır. Bu yaklaşıma göre siyasi elit 2001-2002’de yaşanan ağır krizden çıkarılabilecek derslere rağmen çatışmacı tutumunu değiştirebilmiş değildir. Latin Amerika’nın sosyal yapısı ve siyasal kültürünün bir neticesi olarak sosyal çatışmalar sert biçimde yaşanmakta; toplumda bunların çözülmesi veya hafifletilmesi için resmi siyasal kurumları işletme kabiliyetinin düşük olduğu ileri sürülmektedir.¹⁹⁶

“*Ya hep ya hiç oyunu*” çerçevesinde cereyan eden ve kazananın her şeyi aldığı başkanlık seçimleri, başkan adayları arasındaki çekişmenin çok

¹⁹⁴ Bouzat, “Presidential Power and Political Crisis in Argentina”, s. 15.

¹⁹⁵ Bouzat, “Presidential Power and Political Crisis in Argentina”, s. 18.

¹⁹⁶ Francis Fukuyama, “Do Effective Institutions Explain the Gap Between the United States and Latin America?”, http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/Fukuyama_LACEA_Institutions.pdf, Erişim: 14.10.2013, s. 2.

şiddetli geçmesine yol açmaktadır. Diğer taraftan başkanlık yarışındaki taraflar arasındaki husumet seçmenlere de sirayet etmektedir. Bir adaya oy veren seçmen bunu aynı zamanda rakip adayı engelleme olarak görmektedir. Bunun neticesinde, seçilen başkanın kaybeden adayın partisine siyasi ve idari alanda yer açması girişimi olumsuz karşılanmakta hatta ihanet gibi algılanabilmektedir.¹⁹⁷

Bu tip bir sorun 1987’de Başkan Alfonsin’in Peronist Birliğin liderini çalışma bakanı olarak atamasında yaşanmıştır. Alfonsin’in birçok taraftarı bu atamayı şiddetle eleştirmişlerdir. Diğer bir örnek olarak, Başkan Menem’in muhafazakar sağ ile ittifak içine girmesi birçok Peronist tarafından ihanet olarak değerlendirilmiştir.¹⁹⁸

Siyasi Parti Sistemi

Ülkede demokrasiyi zayıflatan önemli bir sorun Peronist dışı muhalefetin zayıflığıdır. İkinci en önemli siyasi parti olan UCR-Radikaller etkili bir rakip olamamıştır. Radikallerin başkanlık seçimlerindeki oy oranı 1983’teki %50’den 2003’te %2’ye kadar düşmüştür. 2007’deki parlamento seçimlerinde de tarihinin en düşük rakamı olarak 257’de 30’a düşmüşlerdir.¹⁹⁹ Radikallerin gerilemesiyle birlikte onun yerini tutabilecek ulusal çapta parti ya da partiler kurulamamıştır. 1980’lerde ve 1990’larda kurulan partiler en fazla metropol şehirlerde tutunabilmişler ve 10 yıldan daha uzun süre yaşayamamışlardır. 2003’te kurulan iki yeni parti ARI (*Afirmación para una República Igualitaria/Eşitlikçi Cumhuriyeti Onaylama*) ve MFR (*Recrear para el Crecimiento/İlerleme için Ayaklanma ve diğer eyalet partileri koalisyonu*)²⁰⁰ 2007 seçimlerinde ciddi bir varlık gösterememişlerdir.²⁰¹ Yine 2005’te merkez sağda kurulan PRO (*Propuesta Republicana/Cumhuriyetçi Teklif*) ve bir partiler koalisyonu olarak 2011’de merkez solda oluşan FAP (*Frente Amplio Progresista/Büyük İlerleme Cephesi*), kayda değer bir muhalefet cephesi oluşturamamışlardır.

UCR özellikle 2000 sonrasında bir dağınıklık ve parçalanma süreci yaşamış, bu durum Peronistlerin (PJ) fiilen hakim parti haline gelmesine

¹⁹⁷ Bouzat, “Presidential Power and Political Crisis in Argentina”, s. 19

¹⁹⁸ Bouzat, “Presidential Power and Political Crisis in Argentina”, s. 20.

¹⁹⁹ Levitsky ve Murillo, “Argentina: From Kirchner to Kirchner”, s. 23.

²⁰⁰ 2009’da feshedilmiştir.

²⁰¹ Levitsky ve Murillo, “Argentina: From Kirchner to Kirchner”, s. 23.

yol açmıştır. 2003'te ilk turda birinci ve ikinci gelen adayların ikisi de Peronist Parti'den olmuş ve 2005'teki parlamento seçimlerinde Peronist olmayan parti sadece %10 oy almıştır. 2007 seçimleri sonrasında Kirchner yanlısı blokun Temsilciler Meclisindeki ve Senatodaki oranı muhalif partilerin iki katından fazla olmuştur.²⁰²

Hâkim parti benzeri durum nedeniyle Peronist olmayan muhalefet başkançikarsabileböylebirbaşkanınıyönetebilirliğiçokzorgörünmektedir. Çünkü Peronist partilerin parlamentoda, eyalet valilerinde, sendikalarda, iş örgütlerinde ve diğer sosyal örgütlenmelerde sahip olduğu hâkimiyet rakip partiden bir başkanın ülkeyi yönetmesini çok zorlaştırmaktadır. Peronist olmayan Alfonsin'in 1989'da, De la Rúa'nın 2001'de istifası bu durumu gözler önüne sermiştir.²⁰³

Etkili bir siyasi muhalefetin ve seçim rekabetinin kalmayışı Arjantin'de iktidarın denetimi ve hesap verebilirliğini olumsuz etkilemektedir. Yürütmeyi dengeleyecek siyasi araçların olmaması, en azından ciddi yetki suistimallerine yol açmakta ve yolsuzluk imkânını artırmaktadır.

Kurumsal Zayıflık

"Kronik kurumsal zayıflık" Arjantin'de istikrarlı ve dengeli bir siyasi yapının oluşmasına engel olarak görülmektedir.²⁰⁴ Kurumsal zayıflık burada yazılı kuralların uygulanamaması ve resmi kural ve kurumların istikrarlı olmaması olarak ifade edilmektedir.²⁰⁵

Arjantin demokrasisi seçimler, temel hak ve hürriyetler ve silahlı kuvvetlerin sivil denetimi gibi demokrasinin çekirdek unsurları bakımından 1983 sonrasında belli ölçüde güçlenmiştir. Ancak siyasi ve ekonomik birçok alanda kurumsal zayıflık devam etmektedir. Özellikle 1990'larda yasama-yürütme ilişkilerini belirleyen kurallarda, yargıda, federalizmde, aday belirlemede, vergide, merkez bankası bağımsızlığında yoğun ihlaller ve suistimler yaşanmıştır.²⁰⁶ Bu kurumsal suistimler kısmen Kirchner yönetiminde (2000'li yıllar) devam etmiştir. Yargı Konseyinin oluşumu, 2006'da başkana bütçe üzerinde çok geniş takdir

²⁰² Levitsky ve Murillo, "Argentina: From Kirchner to Kirchner", s. 23.

²⁰³ Levitsky ve Murillo, "Argentina: From Kirchner to Kirchner", s. 24.

²⁰⁴ Gabriele, "Argentina's Delegative Democracy: A Case Study", s. 10.

²⁰⁵ Levitsky ve Murillo, "Argentina: From Kirchner to Kirchner", s. 25.

²⁰⁶ Levitsky ve Murillo, "Argentina: From Kirchner to Kirchner", s. 25.

yetkisi veren kanun, 2002'deki kanunla başkan adaylarının bir ön seçimle belirlenmesinin iptal edilmesi ve hükümetin Devlet İstatistik Kurumuna (INDEC) el atarak kurumun teknokratlarını işten çıkarması ve enflasyon oranını belirlemede güvenilir bir yöntem oluşturması bu dönemin kötü uygulamalarına örnek teşkil etmektedir.²⁰⁷ Kirchner yönetiminin yasaların lafzına uyup amacına aykırı bir politika izlediği, yaygın bir eleştiri konusudur. Yüksek Mahkemenin 9 üyesinden 6'sının görevine son verilmesi böyle bir politikayı ortaya koymuştur. Yine son başkan Cristina Kirchner'in ilk adaylığının kocasının iki dönemden fazla başkanlık yapmasına yönelik olması da bu tutumu örnekler. Bu kurumsal zayıflıklar Arjantin'in Brezilya, Şili, Meksika, Uruguay gibi orta gelirli diğer Amerika ülkelerine nispetle daha cılız bir yasama ve yargı organına sahip olması sonucunu doğurmaktadır.²⁰⁸

Siyasi Uzlaşma Kültürü Eksikliği

Parlamento seçimlerinde, başkanın partisinin Kongredeki çoğunluğu kaybetmesi durumunda parlamento ile başkan arasındaki aykırılık Fransa'daki kohabitasyon (*birlikte yaşama*) benzeri bir sonuç verememekte, yasama ile yürütmenin uzlaşmasına dönüşmemektedir. Bu durum bir yandan parlamentoda başkanı frenleyecek bir gücün oluşmasını önlerken bir yandan da başkan-parlamento ilişkilerini belirsiz bir noktaya taşıyabilmektedir.²⁰⁹ 2001 yılında yapılan parlamento seçimlerinde parlamentodaki çoğunluğu kaybeden De la Rúa önce rakip parti Peronistlerin liderine başbakanlığı teklif etmiş; ne var ki bu teklifi reddedilmiştir. Anayasa'da başbakana verilmiş olan önemli yetkiler olmasına rağmen Arjantin'de başkanlığı siyasi gücün merkezi olarak gören anlayış nedeniyle Peronistler başkanın istifasını talep etmişlerdir.²¹⁰

²⁰⁷ Levitsky ve Murillo, "Argentina: From Kirchner to Kirchner", s. 25.

²⁰⁸ Levitsky ve Murillo, "Argentina: From Kirchner to Kirchner", s. 26.

²⁰⁹ Sebastian L. Mazzuca, "Lessons From Latin America The Rise of Rentier Populism," *Journal of Democracy*, Cilt 24, Sayı 2 (Nisan 2013), <http://www.isp.org.pl/uploads/filemanager/TheriseofrentierpopulismSMazzucaApril-2013.pdf>, Erişim: 07.02.2013, s.113.

²¹⁰ Bouzat, "Presidential Power and Political Crisis in Argentina", s. 20.

Başkanların Yetki Suistimali

Arjantin'de Başkanlık, bütün devlet güçlerinin kaynağı gibi görülüp tüm beklentiler kendisine yönelince başkanlar kendi iradelerini diğer kurum ve organların üzerinde görmeye ve tercihlerini onlara dayatmaya başlamaktadırlar. Bu suistimal sadece Menem ve Kirchner gibi güçlü başkanlarda değil aynı zamanda De la Rua ve Duhalde gibi zayıf başkanlarda da görülmüştür. Bu nedenle Menem yönetiminden beri başkanlar çeşitli anayasa dışı yöntemlerle Kongreyi etkisizleştirmişlerdir. Bu yollara özellikle Kongrenin yaptığı kanunlar başkanın seçimlerde verdiği vaatlere ters ise (Menem dönemindeki gibi) veya başkan Kongrede çoğunluğa sahip değilse (De la Rua) başvurulmaktadır.²¹¹

Başkanın Kongre ile uyumlu olmadığı zaman başvurduğu en önemli araç olağanüstü kararnamelerdir ve bu kararnamelerle yasama fonksiyonu icra edilmektedir. Olağanüstü kararnamelerin anayasal sınırları vardır; ancak bu sınırların aşıldığına dair hüküm verecek olan Yüksek Mahkeme uygulamada bu işlemleri daha çok siyasal bir yaklaşımla değerlendirmiştir. Bu tür kararnamelerden yüzlerce çıkarılmış ve önemli ekonomik konularda kural konmuştur. Başkanın özellikle ekonomik alandaki olağanüstü yetkilerini kullanması olağan hale gelirken bu istismarı önleyecek ve denetleyecek güçlü bir parlamentonun yokluğu sorunu kalıcı hale getirmiştir.²¹²

Kamu Fonlarının Dağıtımında Başkanın Geniş Takdir Yetkisi

Başkanın gücünü arttırarak onun kuvvetler arası dengeyi bozmasına imkân yaratan ve böylece başkanlık sisteminin işleyişini “olağan” seyrinden saptıran önemli bir husus, kamu fonlarının dağıtımının onun takdirine bırakılmış olmasıdır. Bu geniş takdir yetkisi, başkanın teşvikleri kendi tercihiine göre belirlemesini veya kamu hizmetlerinin bölgelere ve belediyelere dağılımının belirlenmesinde tek yetkili olmasını sağlamaktadır. Arjantin’de eyaletler, siyasi özerkliğe sahip olmalarına rağmen ekonomik bakımdan özerk sayılmazlar ve merkezi hükümetin belirlediği gelire bağlıdırlar. Kamu kaynaklarının başkan eliyle dağıtılıyor olması siyasetin bitmek bilmeyen ekonomik pazarlıkların gölgesinde kalmasına yol açmaktadır. Başkan elindeki teşvik, kamu hizmeti ve finansal

²¹¹ Bouzat, “Presidential Power and Political Crisis in Argentina”, s. 23.

²¹² Mazzuca, “Lessons From Latin America The Rise of Rentier Populism”, s.108-122.

destek karşılığında eyalet valileriyle, milletvekilleriyle ve senatörlerle pazarlıklar yapabilmekte ve bu pazarlıkları istediği kanunları çıkartmanın aracı olarak kullanabilmektedir. Böylece siyasi müzakereler, örtülü pazarlıklar üzerinden yapılmakta ve bu durum siyasi değerlendirmelerin sağlıklı yapılmasına yol açmaktadır.²¹³

Bu tür pazarlıklar, De la Rua zamanında olduğu gibi kolaylıkla suç niteliği kazanabilmektedir. Söz konusu dönemde Hükümet, çalışma ilişkilerini düzenleyen bir reform yapmaya çalışmıştır. Ancak Senatoda Peronistler çoğunlukta olunca De la Rua'nın istediği kanun geçememiş, bunun üzerine bazı hükümet görevlileri senatörlerden bazılarına kabul oyu için rüşvet vermişlerdir. Rüşvet ifşa olunca, önce başkan yardımcısı, daha sonra da derinleşen siyasi kriz sonucu başkan istifa etmek zorunda kalmıştır.²¹⁴

Medyayı Kontrol İmkânı

Başkanın elindeki ekonomik gücün basın üzerinde de etkileri görülmektedir. Hükümet, bir yandan kendi istediği doğrultuda yayın yapan kamusal yayın organlarına önemli parasal kaynak aktarırken diğer taraftan basına çok reklam vermekte ve bunun karşılığında medyanın hükümete yönelik eleştiri yapmasını önlemeye çalışmaktadır. Bu durum ifade özgürlüğüne zarar verdiği gibi basın vasıtasıyla gündeme gelebilecek siyasi tartışmaların da önüne geçmektedir.²¹⁵ Hükümetin medya üzerindeki kontrolü, siyasi görüşünü beğenmediği özel kuruluşların medyaya reklam vermesini engellemek gibi yöntemlerle de gündeme gelmektedir.²¹⁶

Bakanların ve diğer üst düzey kamu görevlilerinin özel sektör ve yabancı basın organlarına konuşma yetkileri yoktur, sorulara cevap veremezler; ancak resmi yayın organları aracılığıyla konuşabilirler.²¹⁷

2009'da çıkarılan bir kanunla medyada tekelliliği kırmak gerekçesiyle güçlü ve muhalif bir medya grubunun (*Grupo Clarin*) sınırlandırılması sağlanmış, siyasi olarak atanacak bir medya düzenleme organı kurulmuş ve kanunun uygulamaya ilişkin yorumu bu kuruma bırakılmıştır. Yine

²¹³ Bouzat, "Presidential Power and Political Crisis in Argentina", s. 25.

²¹⁴ Bouzat, "Presidential Power and Political Crisis in Argentina", s. 26.

²¹⁵ Bouzat, "Presidential Power and Political Crisis in Argentina", s. 24.

²¹⁶ "Argentina: Private Companies Banned From Advertising in Independent Media".

²¹⁷ Gabriele, "Argentina's Delegative Democracy: A Case Study", s. 16.

2009'da Başkan Kirchner reklam bütçesini 40 kat artırmış ve "hükümet dostu medya" oluşturmuştur. Diğer taraftan bir medya grubuna (*Papel Prensa*) 1976'da diktatörlük rejimiyle işbirliği yaptığı gerekçesiyle dava açılmıştır.²¹⁸

Süper Başkanlık - Kriz Sarmalı

Süper başkanlık yetkileri ile ülkenin "güçlü adam" siyasi kültürü yönetim sorunlarına ve bunların derinleşmesiyle siyasi krizlere yol açmaktadır. Siyasi krizler ise başkanlara olağanüstü yetkiler kullanma imkânını yaratmakta ve bu yetkilerle yapılanlar kısa dönemde memnuniyet yaratsa da uzun dönemde başkanlık sisteminde ve siyasetin işleyişinde yaşanan krizlerin şiddetini artırmaktadır. 1994'te yapılan anayasal reformların, başkanlık sisteminde yaşanan aksaklıkları gidermesi beklenirken 2001'de yaşanan kriz ile birlikte Başkan Kirchner zamanında görülen güç temerküzü ve uygulamalar bu beklentiye boşa çıkarmıştır. Başkanın gücünü azaltmaya yönelik siyasi reformlar başkanlığa odaklanmış siyasi kültürün baskısı altında kalmış ve siyasi gelenek ve tutumları normatif düzenlemelerle değiştirmenin zorluğu bir kez daha görülmüştür.²¹⁹

7. SONUÇ

Arjantin, Latin Amerika ülkelerindeki hâkim eğilime paralel olarak başkanlık sistemini benimsemiştir. Başkanlık sisteminin benimsenmesinde 19. yüzyılda koloni statüsünden çıkan bu ülkelerde hâkim olan siyasi istikrarsızlık ve askeri yönetimlerin etkisi olmuştur.

Arjantin hükümet sistemi, başkanlık sistemine özelliğini veren aşağıdaki nitelikleri taşımaktadır: 1) Başkan yürütmenin tek sahibi olup halk tarafından seçilmektedir. 2) Yasama yetkisini kullanan organ başkan gibi sabit bir süre için halk tarafından seçilmektedir. 3) Yasama ve yürütme organları birbirinin varlığına son verebilecek hukuki araçlara sahip değildirler. Diğer bir deyişle yürütme, yasama organını feshedememekte ve yasama organı yürütme organını düşürememektedir.

Bu asli nitelikleri taşımakla birlikte, Arjantin başkanlık sisteminin bazı özellikleri klasik başkanlık sisteminden farklılıklar göstermektedir. Yürütmenin doğrudan kanun önerisinde bulunabilmesi; başkanın

²¹⁸ Gabriele, "Argentina's Delegative Democracy: A Case Study", s. 42.

²¹⁹ Bouzat, "Presidential Power and Political Crisis in Argentina", s. 27.

belli şartlarla kanun hükmünde kararnameler çıkarabilmesi; başkanın kararlarında bakanların karşı imzasının bulunması; başbakana önemli anayasal yetkiler verilmiş olması, başbakan ve bakanların parlamentoya karşı sorumlu olması, belli aralıklarla veya parlamentonun talebi halinde hükümetin durumuna ilişkin raporlar sunması ve parlamento tarafından güvensizlik oyuyla düşürülebilmesi bu farklılıklardandır. Yine başkanın parlamentonun çalışma süresini uzatma, savaş ilanı gibi yetkilere sahip olması özellik arz etmektedir.

Arjantin siyasi müktesebatında öne çıkan ve hükümet sistemine damgasını vuran mesele başkanın/yürütmenin aşırı güçlü olmasıdır. Ülkenin tarihsel, sosyal, siyasal ve ekonomik koşullarının getirdiği bu sonuç yasama ve yürütme arasında olması beklenen simetriyi bozmuştur. 20. yüzyılın büyük bölümünde askeri yönetimlerin hükmettiği ve ekonomik krizlerin sarstığı Arjantin’de başkanın bu merkezi konumunu kanıksayan bir siyasi kültür gelişmiştir. Fren ve denge sisteminin düzgün çalışmadığı Arjantin’de meselenin çözümü için mevzuatta yapılan değişiklikler sınırlı kalmış, bu sınırlılık başkanların kişisel ağırlıklarının etkisiyle daha belirgin hale gelmiştir.

Kongrenin zayıf kalmasının nedenleri olarak sayılan hususlar, sık yaşanan askeri darbeler, başkanın yasama fonksiyonuna ortak olması, tecrübeli siyasetçi azlığı, komisyonların zayıflığı, başkanın Kongre ile ilişkisinin mahiyeti, iktidar partisine mensup parlamenterlerin siyasi parti lideri olarak başkana bağlılıkları şeklinde sıralanmaktadır.

Demokrasiye geçiş sonrasında iktidara gelen başkanların, ilk başkan Raul Alfonsin dışında demokratik kurumları yerleşik hale getirmekten çok iktidar alanlarını genişletme ve diğer anayasal organlar üzerinde hakimiyet kurma refleksi ile hareket ettikleri görülmüştür. Menem, Nestor Kirchner ve Cristina Kirchner ülkeyi ekonomik ve sosyal krizlerden korumaya çalışmakla birlikte söz konusu iktidar merkezileşmesi eleştirilerinden paylarını almışlardır.

Arjantin’de başkanın siyasi hayatın ağırlık merkezine oturmasının çeşitli nedenleri bulunmaktadır. Yürütmenin kanun teklifinde bulunabilmesi, kanun hükmünde kararnamemeler çıkarabilmesi, özellikle uygulamada zorunlu ve acil kararnameleri çıkarma biçimi, kanunların bir kısmını veto edebilme yetkisi, bütçe üzerindeki geniş yetkileri, eyaletlerle

ilişkilerinin klasik federal sistemlere göre daha orantısız olması, atama yetkilerinin genişliği ve bunların uygulanmasında yaşanan hukuk ihlalleri ve bağımsız düzenleyici kurumlarla ilişkilerinde müdahaleci yöntemleri esas alması bu nedenlerin satır başlarını oluşturmakta ve her birinin siyasi düzen üzerinde ciddi etkileri bulunmaktadır.

Başkanın siyasi gücünü dengelemek amacıyla başbakanlık kurumu güçlendirilmiş, bakanlara karşı imza yetkisi verilmiştir. Başbakana başkanın özellikle idari yetkilerinden bazıları aktarılmış, ayrıca parlamentoya karşı sorumlu hale getirilmiştir. Parlamantonun başbakanı ve bakanları düşürebilmesi klasik başkanlık sistemine yabancı bir uygulama olarak dikkat çekmektedir. Ancak başkanın tek başına atayıp görevden alabildiği bu kurum, başkanın siyasi otoritesi karşısında bir varlık gösterememiştir.

Başkanın siyasi gücünü sınırlamak amacıyla ayrıca Sayıştay, Yolsuzlukla Mücadele Kurumu, Ombudsmanlık ve Kamu Yararı Davaları Kurumlarının güçlendirilmesine çalışılmıştır. Bunların hepsi bir ölçüde faydalı olmakla birlikte kamu yararı davaları ile daha dikkat çekici sonuçlar alınabilmektedir. Yine de bu tedbirlerin güçlü bir parlamento ve bağımsız bir yargının yerini tutamadığı görülmektedir.

Yargı gücü federal ve eyalet düzeyinde ikiye ayrılırken federal yargının tepesinde Yüksek Mahkeme bulunmaktadır. Yüksek Mahkeme davanın niteliğine göre ilk derece ve temyiz mahkemesi olarak görev yapabilmekte ve aynı zamanda anayasa mahkemesi fonksiyonunu yerine getirmektedir. Yüksek Mahkeme özellikle başkanın çıkardığı kanun hükmünde kararnamelerin anayasaya uygunluğu noktasında kritik kararlar verme konumundadır.

Yüksek Mahkeme son yüzyılın sık yaşanan darbeleriyle bağımsızlığını büyük ölçüde yitirmiştir. Otoriter yönetimlerin yürütme aracına dönüşen bu kurum, demokrasiye dönüşten sonra da başkanların otoritesi karşısında tam bağımsız bir konum edinmemiştir. Son 30 yıl içinde mahkemenin üye sayısına yapılan müdahaleler ister düzeltim ister bağımlı hale getirmek amacıyla yapılmış olsun sonuçta yargı istikrarını ciddi biçimde bozmuştur. Mahkeme ise siyasi otoriteye karşı kişisel-kurumsal savunma refleksiyle hareket etmiş, zayıf iktidar dönemlerinde daha bağımsız hareket ederken, güçlü iktidarların nüfuzuna boyun eğmiştir.

Anayasal düzenini ABD'den esinlenerek oluşturan Arjantin'de siyasal sistem içinde başkanların baskın konumu özetle iki nedene indirgenebilir: Birincisi anayasal-yasal normların, başkanın yetkilerini ABD'den daha geniş düzenlemesi, ikincisi ise başkanların bu yetkilerini daha da genişletme eğilimi taşımalarıdır. İkinci sebebin altında ise ülkenin sosyo-ekonomik krizleri ile siyasal kültürü yatmaktadır.

Arjantin, başkanlık sisteminin görece eski uygulayıcılarından biri olmakla birlikte, bu sistemin tam demokratik bir kimlik kazanabilmesi için gerekli birikim ve kurumları tamamlayamamıştır. Demokratik olgunluğa ulaşmayı ve Arjantin'de başkanlık sisteminin iyi işlemlerini engelleyen ana sorun alanları; siyasi ve ekonomik istikrarsızlık, yasama ve yargı organlarının zayıflığı, siyasi parti sistemi, kurumsal zayıflık, siyasi uzlaşma kültürünün yetersizliği, plebisit benzeri seçimle gelen başkanın popülist politikalara başvurusu, başkanın iki rolünün birbiriyle çatışması, başkanlara geniş anayasal yetkiler verilmiş olması ve başkanların bu yetkileri suistimali, kamu fonlarının dağıtımında başkanlara verilen geniş takdir yetkisi, başkanın medyayı kontrol etme imkânı ve kriz-süper başkanlık ikilisinin yarattığı kısır döngü şeklinde sıralanmaktadır.

KAYNAKÇA

- ABD Dışişleri Bakanlığı İnternet Sitesi. "Argentina," <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/26516.htm>, Erişim: 23.12.2012.
- ABD Kongre Kütüphanesi İnternet Sitesi. "Argentina: Emergency Decrees on President of the Central Bank, Payment of External Debt," 27.01.2010, http://www.loc.gov/lawweb/servlet/lloc_news?disp3_l205401802_text, Erişim: 13.01.2014.
- Aleman, Eduardo ve Ernesto Calvo. "Analyzing Legislative Success in Latin America: The Case of Democratic Argentina." University of Maryland, <http://www.gvpt.umd.edu/calvo/aleman-calvo-in%20Odonell%20etal-lap-newvoices.pdf>, Erişim: 16.11.2013.
- Ardanaz, Martin, Carlos Scartascini ve Mariano Tommasi. *Political Institutions, Policymaking, and Economic Policy in Latin America*. Inter American Development Bank Working Paper Series, Sayı IDB-WP-158, 2010, <http://www.econstor.eu/bitstream/10419/89145/1/IDB-WP-158.pdf>, Erişim: 11.12.2013.
- Arjantin Hükümeti İnternet Sitesi. Ulusal Otoriteler, <http://www.argentina.gob.ar/pais/48-acerca-del-gobierno.php>, Erişim: 20.12.2012.
- Arjantin Senatosu İnternet Sitesi. "Constitution of the Argentine Nation", <http://www.senado.gov.ar/deInteresEnglish>, Erişim: 16.01.2014.
- . Yasama Organının Yapısı, <http://www.senado.gov.ar/conformacion>, Erişim: 23.12.2012.
- Arjantin Temsilciler Meclisi İnternet Sitesi, Temsilciler Meclisi, <http://www.diputados.gov.ar/>, Erişim: 23.12.2012.
- Arjantin Yüksek Mahkemesi İnternet Sitesi. Yüksek Mahkeme, <http://www.csjn.gov.ar/bienvenida.html>, Erişim: 23.10.2013.
- Avrupa Komisyonu İnternet Sitesi. "Argentina Country Strategy Paper 2007-2013," (23.04.2007), http://eeas.europa.eu/argentina/csp/07_13_en.pdf, Erişim: 22.02.2013.
- Bertelsmann Stiftung's Transformation Index (BTI) İnternet Sitesi. "Argentina Country Report," (Gütersloh, 2012), <http://www.bti-project.de/fileadmin/Inhalte/reports/2012/pdf/BTI%202012%20Argentina.pdf>, Erişim: 22.04.2013.
- Bouzat, Gabriel. "Presidential Power and Political Crisis in Argentina." Universidad de Buenos Aires, http://www.law.yale.edu/documents/pdf/Presidential_Power_and_Political_Crisis.pdf, Erişim: 11.01.2013.

- Calleros, Juan Carlos. *The Unfinished Transition to Democracy in Latin America*. New York London: Taylor&Francis Yayını, 2009.
- Calvert, Peter. "Executive Leadership and Legislative Assemblies: Latin America." *The Journal of Legislative Studies*, Cilt 10, Sayı 2/3, (Yaz-Sonbahar 2004), s. 218-229.
- Campante, Filipe. "Brazil-Argentina: Political Instability and Economic Performance As Seen From Brasilia and Buenos Aires." *Escola de Economia de São Paulo Konferans dizisinde Sunulan Tebliğ* (Kasım 2009), <http://www.hks.harvard.edu/fs/fcampan/Papers/BrazilArgentina.pdf>, Erişim: 05.08.2013.
- Carey, John M. "Presidential versus Parliamentary Government." *Handbook of New Institutional Economics* içinde M'enard and M. M. Shirley ed., (Hollanda: 2005) http://www.colorado.edu/ibs/eb/alston/psci4028/fall_2010/Presidential%20versus%20Parliamentary%20Government%20by%20Carey.pdf, Erişim: 23.02.2013, s. 91-122.
- Chavez, Rebecca Bill. *The Rule of Law in Nascent Democracies: Judicial Politics in Argentina*. Standford: Standford University Press, 2004.
- Cheibub, Jose Antonio, Zachary Elkins ve Tom Ginsburg. "Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective." Chicago Public Law and Legal Theory Working Paper, Sayı 361, The Law School The University of Chicago (Eylül 2011), <http://www.law.uchicago.edu/files/file/361-tg-latinAmerica.pdf>, Erişim: 21.02.2013.
- CIA İnternet Sitesi. "Argentina", <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ar.html>, Erişim: 10.01.2014.
- Country Reports İnternet Sitesi. "History of Argentina" <http://www.countryreports.org/country/Argentina/history/overview.htm>, Erişim: 11.02.2014.
- De Michele, Roberto. "The Role of the Anti-Corruption Office in Argentina: Lessons on Corruption and Anti-Corruption: Policies and Results." *The Journal of Public Inquiry*, (Sonbahar-Kış 2011), <http://www.ignet.gov/randp/f01c05.pdf>, Erişim: 06.02.2013, s. 17-20.
- Elgie, Robert. *Semi-Presidentialism, Sub-Types and Democratic Performance*. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- Europa World Plus İnternet Sitesi. <http://www.europaworld.com/pub/entry/EE000260>, Erişim: 23.12.2012.
- Freedom House İnternet Sitesi. "Argentina," http://www.freedomhouse.org/country/argentina#.U2EDiIF_uCl, Erişim: 10.01.2014.

- . "Argentina: Private Companies Banned From Advertising in Independent Media", (13.03.2013), <http://www.freedomhouse.org/country/argentina>, Erişim: 06.06.2013.
- Fukuyama, Francis. "Do Effective Institutions Explain the Gap Between the United States and Latin America?", http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/Fukuyama_LACEA_Institutions.pdf, Erişim: 14.10.2013.
- Gabriele, Florencia Ines. "Argentina's Delegative Democracy: A Case Study." Siyaset Bilimi Tezi, Sayı: 18, Northeastern University, 2014, http://iris.lib.neu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1017&context=polisci_diss, Erişim: 11.02.2014.
- Gallo, Andres A. ve Lee J. Alston. "Argentina's Abandonment of the Rule of Law and Its Aftermath." *Journal of Law & Policy*, Cilt 26, s.153-182.
- GlobalSecurity.org İnternet Sitesi. "Argentina- Political Parties", <http://www.globalsecurity.org/military/world/argentina/political-parties.htm>, Erişim: 23.12.2012.
- Güler, Birgül A., Onur Karahanoğulları ve Koray Karasu. *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*. Ankara: AÜSBF Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi, Yayın No:1, 2004.
- Helmke, Gretchen. *Courts under Constraints, Judges, Generals, and Presidents in Argentina*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- Hernandez, Antonio M. "Republic of Argentina." International Association of Centers for Federal Studies (iacfs), <http://www.thomasfleiner.ch/files/categories/IntensivkursII/Argentinag3.pdf>, Erişim: 14.03.2013, s. 1-19.
- Huneus, Carlos, Fabiola Berrios ve Rodrigo Cordero. "Legislatures in Presidential Systems: The Latin American Experience." *The Journal of Legislative Studies*, Cilt 12, Sayı 3-4 (Eylül-Aralık 2006), s. 404-425.
- Inter Parliamentary Union (IPU) İnternet Sitesi. "Argentina, Cámara de Diputados (Chamber of Deputies)", http://www.ipu.org/parline-e/reports/2011_E.htm, Erişim: 14.06.2013.
- Jones, Mark P., Sebastian Saiegh, Pablo T. Spiller ve Mariano Tommasi. "Keeping a Seat in Congress: Provincial Party Bosses and the Survival of Argentine Legislators." *Annual Meeting of American Political Science Association Başlıklı Konferansta Sunulan Bildiri*, 2001, https://files.nyu.edu/sms267/public/saiegh_APSA.pdf, Erişim: 14.10.2013, s. 1-33.
- Jouet, Mugambi. "The Failed Invigoration of Argentina's Constitution: Presidential Omnipotence, Repression, Instability, and Lawlessness in Argentine History." *University of Miami Inter-American Law Review*, Cilt 39, Sayı 2 (Bahar/Yaz 2008), s.1-54.

- Kim, James Je Heon. "Case for Constrained Unilateralism: Decree of Necessity and Urgency in Argentina, 1916-2004." Columbia University Department of Political Science, (Eylül, 2007), <http://jcsites.juniata.edu/faculty/kim/research/wis/kim0907jt.pdf>, Erişim: 12.02.2014.
- Levitsky Steven ve Maria Victoria Murillo. "Argentina: From Kirchner to Kirchner." *Journal of Democracy*, Cilt 19, Sayı 2 (Nisan 2008), s. 16-30.
- Lupu, Noam ve Susan C. Stokes. "The Social Bases of Political Parties in Argentina 1912–2003." *Latin American Research Review*, Cilt 44, Sayı 1 (2009), http://www.noamlupu.com/social_bases.pdf, Erişim: 23.12.2013.
- Mazzuca, Sebastian L. "Lessons From Latin America The Rise of Rentier Populism." *Journal of Democracy*, Cilt 24, Sayı 2 Nisan 2013), <http://www.isp.org.pl/uploads/filemanager/TheriseofrentierpopulismSMazzucaApril-2013.pdf>, Erişim: 07.02.2013, s.108-122.
- Palanza, Valeria ve Gisela Sin. "Item Vetoes and Attempts to Override Them in Multiparty Legislatures." *Journal of Politics in Latin America*, Cilt 5, Sayı1 (2013), <http://journals.sub.uni-hamburg.de/giga/jpla/article/view/614/612>, Erişim: 11.02.2014, s. 37-66.
- Pereira, Carlos ve Marcus Andre Melo. "The Surprising Success of Multiparty Presidentialism." *Journal of Democracy*, Cilt 23, Sayı 3 (Temmuz 2012), <http://www.journalofdemocracy.org/article/surprising-success-multiparty-presidentialism>, Erişim: 08.02.2013, s.156-170.
- Peter Calvert. "Executive Leadership and Legislative Assemblies: Latin America." *The Journal of Legislative Studies*, Cilt 10, Sayı 2/3 (Yaz-Sonbahar 2004), s. 218-229.
- RateInflation İnternet Sitesi. "Argentina Inflation Rate History- 2004-2014" <http://www.rateinflation.com/inflation-rate/argentina-historical-inflation-rate>, Erişim: 10.01.2014.
- Rose-Ackerman, Susan, Diane A. Desierto ve Natalia Volosin, "Hyper-Presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and the Philippines." *Journal of International Law*, Sayı 418, <http://scholarship.law.berkeley.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1404&context=bjil>, Erişim: 02.02.2013.
- Ross Arnold, Jason. "Parliaments and Citizens in Latin America." *The Journal of Legislative Studies*, Cilt 18, Sayı 3-4 (Eylül-Aralık 2012), http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13572334.2012.706055#.Ukvk_tLIYSU, Erişim: 23.01.2013, s. 441-462.
- Scartascini, Carlos, Ernesto Stein ve Mariano Tommasi. *How Democracy Works Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policmaking*. David

Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University. Cambridge: Inter-American Development Bank, 2010.

Schamis, Hector E. "Argentina's Troubled Transition." (Şubat 2008), http://www.relooney.info/00_New_2145.pdf, Erişim: 05.03.2013.

Stein, Ernesto, Mariano Tommasi, Koldo Echebarria, Eduardo Lora ve Mark Payne. *The Politics of Policies: Economic and Social Progress in Latin America 2006 Report*. New York: Inter-American Development Bank, 2005, <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1600271>, Erişim: 12.02.2013.

Sullivan, Mark P. "Argentina: Political and Economic Conditions and U.S. Relations", ABD Kongresi Araştırma Merkezi Raporu, 12.10.2006, <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RS21113.pdf>, Erişim: 12.03.2013, s. 1.

Systemicpeace.org İnternet Sitesi. "Polity IV Country Report 2010: Argentina." <http://www.systemicpeace.org/polity/>, Erişim: 23.12.2013.

The Economist İnternet Sitesi. "Democracy index 2012 Democracy at a standstill." (Intelligence Unit Raporu, 2013), http://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=DemocracyIndex12, Erişim: 10.01.2014.

Transparency International İnternet Sitesi. "Corruption Perceptions Index 2013", <http://www.transparency.org/cpi2013/results>, Erişim: 10.01.2014.

Venedik Komisyonu İnternet Sitesi. "Argentina", [http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/descriptions/eng/ame/arg?f=templates\\$fn=document-rame.htm\\$3.0](http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/descriptions/eng/ame/arg?f=templates$fn=document-rame.htm$3.0), Erişim: 10.01.2014.

World Bank İnternet Sitesi. "Argentina," <http://search.worldbank.org/data?qterm=argentina&language=EN>, Erişim: 10.01.2014.

WorldPresidentsdb İnternet Sitesi. "Eduardo Duhalde," <http://www.worldpresidentsdb.com/Eduardo-Duhalde/>, Erişim: 10.04.2013.

azerbaycan



DEVLET BAŞKANI EKSENİNDE ANAYASAL SİSTEM: AZERBAYCAN BAŞKANLIK SİSTEMİ

Meltem Doğan*

1. GİRİŞ

Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonra bağımsızlıklarını kazanan Türki Cumhuriyetler dıştan ve içten gelen baskılar neticesinde siyasal liberalleşme sürecine girmişler, siyasal sistem olarak da başkanlık ya da yarı-başkanlık sistemini benimsemişlerdir. Ancak yeni kurulan bu devletlerin siyasal rejimi hem demokratik hem de otoriter kurumların bir arada yaşadığı karma rejime dönüşmüştür.

Hibrid/karma rejim ya da seçimsel otoriter rejim olarak sınıflandırılan Azerbaycan Cumhuriyeti'nin 1995 yılında kabul ettiği Anayasası'nda temel hak ve özgürlükler ile siyasal haklar, kuvvetler ayrılığı ve yargı bağımsızlığı gibi demokratik hukuk devletinde bulunması gereken özellikler yer alsa da daha sonra yapılan anayasal ve hukuki düzenlemeler ile siyasal rejimin işleyişi otoriter nitelik kazanmıştır.¹

Literatürde, Azerbaycan hükümet sisteminin niteliği konusunda görüş birliği bulunmamaktadır. Başbakan ve bakanlar kurulunun varlığı sistemin yarı-başkanlık olduğu yönünde değerlendirmelere yol açsa da,

* Yasama Uzmanı, Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Bölümü, e-posta: meltemdogan@tbmm.gov.tr.

¹ Guliyev, Azerbaycan'ı yarı-otoriter rejim tipi ile sultanlık rejim özelliklerinin bir arada olduğu *sultanistik yarı-otoriter rejim* olarak tanımlamıştır. Bkz. Farid Guliyev, "Post-Soviet Azerbaijan: Transition to Sultanistic Semiauthoritarianism? An Attempt at Conceptualization," *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization*, Cilt 13, Sayı 3 (Yaz 2005), s. 395; Ottaway ise Azerbaycan'ı yarı-otoriter rejim olarak sınıflandırmıştır. Bkz. Marina Ottaway, *Democracy Challenged: The Rise of Semi-Authoritarianism* (Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2003), s. 52; Seçimsel otoriter rejimler ve alt sınıflandırmaları için bkz. Ergun Özbudun, *Otoriter Rejimler, Seçimsel Demokrasiler ve Türkiye* (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2011), s. 39-53; İlham Aliyev yönetimini *modern sultanlık rejim ve otoriter rejim* olarak nitelendiren görüşlerin de ele alındığı çalışma için Bkz. Ceylan Tokluoğlu, "Perceptions of State and Leadership in Post-Soviet Azerbaijan (1991-2009)," *Middle Eastern Studies*, Cilt 48, Sayı 3 (2012), s. 329-330.

başbakan ve bakanlar kurulunun Milli Meclise değil devlet başkanına karşı sorumlu olması, Anayasa’da devlet başkanının Meclisi feshedebileceğine dair bir düzenlemenin mevcut olmaması, yürütme erkinin sadece devlet başkanından oluşması ve devlet başkanının başbakan ve ilgili bakanların karşı imzaları olmaksızın tek başına kararlar alabilmesi nedeniyle çalışmamızda sistem “*başkanlık sistemi*” olarak değerlendirilmiştir.

Başkanlık sistemine geçişin bağımsızlık kazanılmadan önce 1990 yılında başladığı ülkede, başkanlık sisteminin nasıl işlediği sorusuna bu çalışmada cevap aranmaya çalışılmıştır. Çalışmada ilk olarak ülke hakkında genel bilgilere ve ülkenin siyasi tarihine ilişkin kısa bilgiye yer verildikten sonra, Azerbaycan Anayasası’nda tanımlanan yasama, yürütme ve yargı organları incelenmiş ve bunların siyasal sistem içerisindeki yerleri irdelenmiştir. Dördüncü bölümde erkler arasındaki ilişkilere değinilerek, başkanlık sisteminin işleyişi ele alınmıştır. Beşinci bölümde ise Azerbaycan siyasal sisteminin niteliğine ve işleyişine ilişkin tartışma konuları ortaya konulmuştur.

2. AZERBAYCAN HAKKINDA GENEL BİLGİ²

Mevcut Anayasa: 1995

Devlet Başkanı: İlham Aliyev

Hükümet Başkanı: Artur Rasizade

Yasama Organı: Milli Meclis

Yönetim Şekli: Cumhuriyet, Üniter

Yüzölçümü: 86.600 km²

Nüfus: 9.775.700

Dil: Azerice (resmi dil) %92,5; Rusça %1,4; Ermenice %1,4 ve diğer diller %4,7.

Din: Müslüman %96,9; Hristiyan %3; diğer dinler %1.

Ekonomi: 2015 yılı gayri safi milli hasıla büyüklüğü 54 milyar dolar; büyüme hızı %1,1 ve enflasyon %4 olarak gerçekleşmiştir.

Azerbaycan Cumhuriyeti, Kafkasların geçiş noktası üzerinde, Büyük Kafkaslar ile Küçük Kafkaslar arasında yer almaktadır. Bölgenin en önemli özelliği tarihi geçit ve ticaret yolları üzerinde bulunmasıdır. Kuzeyinde Gürcistan ile Rusya Federasyonu’na bağlı Dağıstan Özerk Cumhuriyeti, güneyinde İran İslam Cumhuriyeti, batısında Ermenistan ve Türkiye Cumhuriyeti, doğusunda ise Hazar Denizi yer almaktadır.

Azerbaycan’ın başkenti Bakü’dür. Önemli şehirleri olarak Gence, Sumgayıt, Lenkeran ve Mingçeçevir sayılabilir.

² “The World Factbook: Azerbaijan”, CIA İnternet Sitesi, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/aj.html>, Erişim: 04.11.2016.



Başkent Bakü'den bir görünüm

Ülke Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti ile 66 idari bölge (*inzibati rayon*), 78 il (*şəhər*), 262 kasaba (*qəsəbə*) ve 4255 köyden (*kənd*) oluşmaktadır.

Azerbaycan İstatistik Kurulunun 2016 yılı Eylül ayı verilerine göre nüfusu 9.775.700'dür. Nüfusun %53,1'i şehirlerde yaşamaktadır. 2016'da nüfus artış hızı %0,7'dir. Ülkede ortalama yaşam beklentisi erkeklerde 72,7; kadınlarda 77,6'dır.³

Azerbaycan'ın gayrisafi milli hasılası (GSMH) 2015 verilerine göre 54 milyar dolardır. 2015 yılı için büyüme oranı %1,1'dir. Enflasyon oranı ise %4'tür.⁴

Üniter bir devlet olan Azerbaycan Cumhuriyeti, 1995 Anayasası ile Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti'nin statüsünü belirlemiş ve devletin bir parçası olarak kabul etmiştir. Anayasası ve 45 üyeli yasama organı olan Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti, iç işlerinde belirli oranda bağımsız, dış işlerinde Azerbaycan'a bağımlıdır.⁵

Ekonomist Dergisi tarafından hazırlanan 2015 Demokrasi Endeksi'ne göre Azerbaycan, siyasi çoğulculuğun olmadığı, seçimlerin hiç yapılmadığı ya da göstermelik yapıldığı, medyanın devlet tarafından kontrol edildiği,

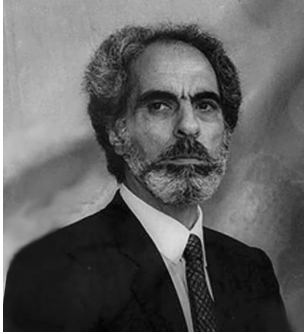
³ "Azərbaycanda demoqrafik vəziyyət", Azərbaycan Respublikasının Dövlət Statistika Komitəsi, <http://www.stat.gov.az/xeber/index.php?id=3380>, Erişim: 04.11.2016.

⁴ "The World Factbook: Azerbaijan".

⁵ Ceylan Tokluoğlu, "Azerbaycan," *Bağımsızlıklarının Yirminci Yılında Azerbaycan, Gürcistan ve Ukrayna* içinde, İsmail Aydıngün ve Çiğdem Balm ed. (Ankara: Atatürk Kültür Merkezi, 2012), s. 51-52; Recep Rehimli, "Azerbaycan Yönetim Sistemi," *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Cilt 2, Sayı 9 (Sonbahar 2009), http://www.sosyalarastirmalar.com/cilt2/sayi9pdf/rehimli_recep.pdf, Erişim: 19.07.2013, s. 382.

yargının bağımsız olmadığı ve sivil toplumun neredeyse hiç gelişmediği otoriter rejimle yönetilen ülkeler sınıflandırmasında yer almıştır. Endeks'te Azerbaycan 2,71 skor ile 149. sırada yer almıştır.⁶ Özgürlükler Evi (Freedom House) Demokrasi Endeksi'ne göre Azerbaycan 6,5 skor ile özgür olmayan ülke kategorisindedir. İlgili raporda, 1 Kasım 2015'de gerçekleşen parlamento seçimlerinde ve adil yargılanma konusundaki ihlallerin Azerbaycan'ın siyasi haklara ilişkin skorunda düşüşe sebep olduğu belirtilmiştir. Ayrıca seçimde muhalefete karşı iktidar partisi YAP'ın yürütmüş olduğu sert mücadele eleştirilerek, 1990lardan günümüze kadar yapılan seçimlerin uluslararası gözlemciler tarafından özgür ve adil olarak değerlendirilmediği ileri sürülmüştür.⁷ Polity IV 2010 Endeksi'nde Azerbaycan'a ilişkin değerlendirmede, 2003 yılında Haydar Aliyev'den sonra oğlu İlham Aliyev'in devlet başkanı seçilmesiyle, ülkedeki siyasi iktidarın el değiştirme şeklinin modern sultancı rejim özelliklerini taşıdığı belirtilmiştir. Endeks'e göre Azerbaycan'ın demokrasi skoru 0, otokrasi skoru 7 ve yönetim şekli skoru -7'dir.⁸

3. AZERBAIJAN SİYASİ TARİHİ



Ebulfeyz Elçibey

İlk bağımsız Azerbaycan Devleti, 28 Mayıs 1918 tarihinde, Bolşevik İhtilali sonrasında Azerbaycan Milli Şurası'nın devlet bağımsızlığına ilişkin beyannameyi kabul etmesi ile kurulmuştur. 23 aylık kısa süreli bağımsızlık döneminin ardından Sovyet Ordusu'nun işgaliyle Azerbaycan tekrar Rus hâkimiyetine girmiş, *Azerbaycan Sovyet Sosyalist Cumhuriyeti* adı ile Sovyetler Birliği'ne bağlı cumhuriyetlerden biri

⁶ "Democracy Index 2015", Economic Intelligence Unit İnternet Sitesi, http://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=DemocracyIndex2015, Erişim: 07.11.2016, s. 7.

⁷ Özgürlükler Evi Demokrasi Endeksi'ne göre, ülkelere siyasal haklar ve sivil özgürlükler dikkate alınarak 1 ilâ 7 arasında değerler verilmiştir. 7 skoru demokratik unsurların yokluğunu gösterirken, 1 skoru tam gelişmiş demokrasileri gösterir. Yıllık ortalaması 1 ilâ 2,5 arasında değer alan siyasal sistemler özgür, 3 ilâ 5,5 arasında değer alanlar kısmen özgür ve 5,5 ilâ 7 arasında değer alanlar ise özgür olmayan siyasal sistemlerdir. "Freedom in the World 2016", Freedom House İnternet Sitesi, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2016/azerbaijan>, Erişim: 07.11.2016.

⁸ Polity IV Demokrasi Endeksi'nde demokrasi ve otokrasi skorları verilmekte ve -10 (güçlü otokrasi) ve +10 (güçlü demokrasi) arasında skorlar yer almaktadır. Demokrasi ve otokrasi skorları arasındaki farkı ifade eden Polity Endeksi demokrasinin çok yaygın olarak kullanılan bir ölçümüdür. "Polity IV Country Report 2010: Azerbaijan", Center for Systemic Peace İnternet Sitesi, <http://www.systemicpeace.org/polity/Azerbaijan2010.pdf>, Erişim: 19.07.2013.

olmuştur. Bu tarihten sonra başlayan 70 yıllık sürede Sovyetler Birliği'nin bir parçası olan Azerbaycan, 1990'da Sovyetler'in dağılma sürecine girmesiyle bağımsızlık hareketlerine sahne olmuştur. Azerbaycan halkının bağımsızlık isteği 19-20 Ocak 1990 tarihinde Sovyet Ordusu tarafından kanlı bir şekilde bastırılmıştır. Bu olaylardan sonra bağımsızlık hareketleri daha da hızlanmış, ülkede geniş bir taban desteği bulan Ebulfeyz Elçibey'in liderliğindeki Azerbaycan Halk Cephesi'nin (AHCP) baskısıyla 31 Ağustos 1991 tarihinde Azerbaycan, bağımsızlığını ilan etmiş ve 18 Ekim 1991'de Milli Meclis Bağımsızlık Kanunu'nu kabul etmiştir.⁹

Azerbaycan'da başkanlık kurumu, bağımsızlık ilan edilmeden önce 18 Mayıs 1990'da Parlamentonun (Yüksek Sovyet) aldığı kararla oluşturulmuştur.¹⁰ 30 Ağustos 1991'de Azerbaycan'ın ilk Devlet Başkanı Ayaz Muttalibov'un başkanlığındaki hükümet 32 maddeden oluşan ve Azerbaycan halkının bağımsızlık mücadelesini ve demokrasiye geçiş çabalarını gösteren "Azerbaycan Cumhuriyetinin Devlet Başkanlığına İlişkin Anayasal Akt"ı kabul etmiştir.¹¹



Ayaz Muttalibov

18 Ekim 1991'de bağımsızlığını ilan eden Azerbaycan'ın bağımsızlık sonrası yapılan ilk devlet başkanlığı seçiminde Muttalibov yerine oyların % 59,4'ünü alan Ebulfeyz Elçibey devlet başkanı olmuştur. Ancak, 4 Haziran 1993 tarihinde Elçibey, askeri darbe neticesinde iktidarı bırakmak zorunda kalmıştır. Darbe sonrası 3 Ekim 1993'te yapılan devlet başkanlığı seçimini %99 oy alarak kazanan Haydar Aliyev, bir yandan ayaklanmacıları yönetimden uzaklaştırarak ve muhalefetin sesini kısarak

⁹ "Azerbaycan Yıllık Raporu 2012: Azerbaycan'ın Genel Ekonomik Durumu ve Türkiye ile Ekonomik-Ticari İlişkileri", T.C. Bakü Büyükelçiliği Ticaret Müşavirliği İnternet Sitesi, <http://www.musavirlikler.gov.tr/upload/AZER/RAPOR%202012.docx>, Erişim: 10.03.2014, s. 6.

¹⁰ Natig Hacıyev, "Başkanlık Sistemi ve Azerbaycan Örneği" (Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi, 2009), s. 11.

¹¹ Tunca Özgişi, "Orta Asya Cumhuriyetleri ve Azerbaycan'ın Parlamento Yapılarının Karşılaştırmalı Analizi", *Türkiyat Mecmuası*, Cilt 22, (Güz 2012), <http://www.journals.istanbul.edu.tr/tr/index.php/turkiyat/article/view/18740/pdf>, Erişim: 03.06.2013, s. 85; Levent Gönenc, "Azerbaycan Anayasası Üzerine Notlar", *AÜHFĐ*, Cilt 47, Sayı 14 (1998), <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/294/2683.pdf>, Erişim: 29.04.2013, s. 190.

otoritesini sağlamlaştıırken, diğer yandan anayasa yapım çalışmalarını başlatmıştır.¹² Aliyev yönetimine 1994 ve 1995 yıllarında yapılan darbe girişimleri, siyasal rejimin otoriter bir nitelik kazanmasına hizmet etmiştir. Bu dönemde parlamento devlet başkanının ihtiyaç duyduğu kanunları çıkartan yardımcı bir organ niteliğindedir ve parlamento seçimlerinin sürekli ertelenmesi güçlü devlet başkanlığı otoritesi karşısında yasamanın rolünün zayıflamasına sebep olmuştur.¹³ 11 Ekim 1998 tarihinde yapılan başkanlık seçiminde Aliyev oyların %76,1'ini alarak yeniden devlet başkanı seçilmiştir.¹⁴



Haydar Aliyev

transfer harcamaları ve istihdam artırıcı yatırımların artırılmasına dayandırılmıştır.¹⁸

15 Ekim 2003'te yapılan devlet başkanlığı seçimini Aliyev'in oğlu İlham Aliyev %76,84 oyla kazanmıştır. Azerbaycan Devlet Başkanı İlham Aliyev, 15 Ekim 2008'de yapılan başkanlık seçiminde %88,73 oy alarak devlet başkanlığı görevini yürütmeye devam etmiştir.¹⁵ 2008'de yapılan devlet başkanlığı seçimleri en sessiz geçen başkanlık seçimleri olarak nitelendirilmiştir.¹⁶ Bu durum, özellikle hükümetin seçim kampanyalarını sınırlayıcı kararlar alması,¹⁷ seçim öncesi

¹² Özgüşi, "Orta Asya Cumhuriyetleri ve Azerbaycan'ın Parlamento Yapılarının Karşılaştırmalı Analizi," s. 86; Andreas Heinrich, "The Formal Political System in Azerbaijan and Kazakhstan", The Research Centre for East European Studies Internet Sitesi, <http://www.forschungsstelle.uni-bremen.de/UserFiles/file/06-Publikationen/Arbeitspapiere/fsoap107.pdf>, Erişim: 03.06.2013, s. 10.

¹³ Haluk Alkan, *Azerbaycan Paradoksu: Azerbaycan'ın İç ve Dış Politikası* (Ankara: USAK Yayınları, 2010), s. 63.

¹⁴ Nesrin Sarıahmetoğlu, "Azerbaycan'da Cumhurbaşkanlığı Seçimleri Beklentiler ve Gerçekler", ORSAM İnternet Sitesi, (Ekim 2013), http://www.orsam.org.tr/tr/trUploads/Yazilar/Dosyalar/2013109_170raporpdf, Erişim: 01.03.2014, s. 9.

¹⁵ Özgüşi, "Orta Asya Cumhuriyetleri ve Azerbaycan'ın Parlamento Yapılarının Karşılaştırmalı Analizi," s. 86; Sarıahmetoğlu, "Azerbaycan'da Cumhurbaşkanlığı Seçimleri Beklentiler ve Gerçekler", s. 9.

¹⁶ Shahin Abbasov, "Presidential and Democratization Process in Azerbaijan", Friedrich-Ebert-Stiftung Derneği İnternet Sitesi, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/georgien/05810.pdf>, Erişim: 03.06.2013, s. 2; Alkan, *Azerbaycan Paradoksu Azerbaycan'ın İç ve Dış Politikası*, s. 213.

¹⁷ Abbasov, "Presidential and Democratization Process in Azerbaijan", s. 2; Jim Nichol, "Azerbaijan's October 2008 Presidential Election: Outcome and Implications", *Report*, Congressional Research Service, <http://www.fas.org/sqp/crs/row/RS22977.pdf>, Erişim: 03.06.2013, s. 4.

¹⁸ Alkan, *Azerbaycan Paradoksu Azerbaycan'ın İç ve Dış Politikası*, s. 212.

9 Ekim 2013'te gerçekleşen başkanlık seçimi, Azerbaycan'ın bağımsızlığını kazanmasından sonra yapılan yedinci seçimdir. Yeni Azerbaycan Partisi'nin (YAP) adayı İlham Aliyev karşısında başta Azerbaycan'ın iki büyük partisi Müsavat Partisi ve Azerbaycan Halk Cephesi olmak üzere muhalif partiler siyasi bloklar oluşturmuşlardır. Tek bir partinin YAP karşısında başarılı olamayacağını anlayan parçalanmış muhalefet, "Milli Şura" çatısı altında toplanmış ve büyük tartışmalar neticesinde Cemil Hasanlı'yı ortak aday olarak belirlemiştir. Ancak muhalefetin seçim öncesindeki iç çekişmesi kamuoyu nezdinde itibarını kaybetmesine sebep olmuştur. Mili Şura'nın adayı Cemil Hasanlı'nın %5,5 oy alabildiği seçimde İlham Aliyev oyların %84.54'ünü alarak tekrar devlet başkanı olmuştur.¹⁹

4. ANAYASAL ORGANLAR

4.1 Yürütme Organı

4.1.1 Devlet Başkanı

Azerbaycan Anayasası'na göre devlet başkanı, halkın bütünlüğünü ifade eder ve devletin devamlılığını sağlar (Any. m. 8/2).²⁰ Ayrıca başkan, devletin bağımsızlığının, toprak bütünlüğünün, Azerbaycan Cumhuriyeti'nin taraf olduğu uluslararası antlaşmalara uyulmasının ve yargı bağımsızlığının teminatıdır (Any. m. 8/3-4).

Azerbaycan Anayasası'nda yürütme hâkimiyetinin Azerbaycan başkanına ait olduğu (Any. m. 7/3, 99) ve Azerbaycan başkanının devletin başı olduğu ifade edilmiş (Any. m. 8/1); devlet başkanının anayasal sistem içerisindeki konumu Anayasa'nın 109'uncu maddesinde sıralanan yetkilerle güçlendirilmiştir.

Başkanlık Seçimleri

Başkan, beş yıllık süre için, genel, eşit ve doğrudan seçim esasına göre serbest, şahsi (kişisel) ve gizli oylama yolu ile seçilir. Başkan seçilebilmek için başkan adayının oylamaya katılanların yarısından fazlasının

¹⁹ Sariahmetoğlu, "Azerbaycan'da Cumhurbaşkanlığı Seçimleri Beklentiler ve Gerçekler", s. 10-11; "Republic of Azerbaijan: Presidential Election, 9 October 2013 Final Report", OSCE/ODIHR Internet Sitesi, <http://www.osce.org/institutions/110015>, Erişim 19.03.2014, s. 29.

²⁰ "Azerbaycan Anayasası", TÜRKPA İnternet Sitesi, www.turk-pa.org/documents/turk-t.pdf, Erişim: 10.04.2013.

oyunu alması gerekir.²¹ Bu oy çoğunluğu, oylamanın ilk aşamasında sağlanamazsa, oy verme gününden sonraki ikinci Pazar günü ikinci oylama yapılır. İkinci aşama, en çok oy alan iki aday arasında yapılır ve oy çoğunluğunu sağlayan aday başkan seçilir (Any. m. 101). Anayasa'ya göre 14 gün içinde Anayasa Mahkemesi, başkanlık seçim sonuçlarını resmen ilan eder, bundan sonraki üç gün içinde başkan yemin eder ve resmen göreve başlar (Any. m. 102,103).

Başkanlığa aday olabilme şartları; Azerbaycan vatandaşı olmak, 35 yaşını doldurmuş olmak, Azerbaycan'da 10 yıldan fazla sürekli ikamet etmiş olmak, seçimlere katılma hakkına sahip olmak, ağır suçlardan dolayı mahkûm olmamak, diğer devletler karşısında yükümlülüğü bulunmamak, yükseköğrenim yapmış olmak ve çifte vatandaşlığı bulunmamaktır (Any. m. 100).



Devlet Başkanı İlham Aliyev, yemin töreninde Azerbaycan bayrağını öperken (2013)

Normal koşullarda beş yıl olan başkanlık süresi başkanın istifası, sağlık nedenleri ile yetkilerini kullanamaması ve Anayasa'da sayılan sebeplerden dolayı görevinden uzaklaştırılması durumlarında erken sonlanabilir. Bu gibi durumlarda yeni başkan seçilinceye kadar başkanın yetkileri başbakana geçer (Any. m. 104).

²¹ 1995 Anayasası'nda yapılan 2002 değişikliği ile üçte iki olan çoğunluk, salt çoğunluk olarak değiştirilmiştir.

1995 Anayasası'nın 101'inci maddesinde yer alan aynı kişinin ardı ardına ikiden fazla başkan seçilemeyeceğine dair hüküm 18 Mart 2009'da yapılan referandumla Anayasa'dan çıkartılmıştır.

Başkanlık seçimlerine ilişkin düzenleme Anayasa dışında Seçim Kanunu ile gerçekleştirilmiştir. Azerbaycan Seçim Kanunu'na (*Azərbaycan Respublikasının Seçki Məcəlləsi*) göre, başkanlık için siyasi partiler, siyasi partilerin oluşturdukları bloklar ve seçimlere katılma hakkına sahip olan vatandaşlar aday gösterebilir. Siyasi parti, siyasi partilerin blokları veya seçmenler ileri sürdükleri aday için 40 binden az olmayan sayıda en az 60 seçim bölgesinden seçmen imzası toplamalıdır. Her seçim bölgesinden en az 50 seçmenin imzasının olması gerekir ve bir seçmen sadece bir adayı desteklemek için imza atabilir (m. 181).²²

Aşağıdaki tabloda, devlet başkanlarının seçim tarihleri ve oy oranlarına dair bilgiler verilmiştir.

Tablo 1. Azerbaycan Cumhuriyeti Devlet Başkanları ve Seçim Sonuçları²³

Başkan	Seçilme Tarihi	Oy Oranı
A.Muttalibov ²⁴	8 Eylül 1991	%98,5
E. Elçibey	7 Haziran 1992 ²⁵	%59,4
H. Aliyev	3 Ekim 1993	%98,8
H. Aliyev	11 Ekim 1998	%76,11
İ. Aliyev	15 Ekim 2003	%76,84
İ. Aliyev	15 Ekim 2008	%88,73
İ. Aliyev	9 Ekim 2013	%84,54

²² "Azərbaycan Respublikasının Seçki Məcəlləsi", Azərbaycan Respublikası Mərkəzi Seçki Komissiyası İnternet Sitesi, http://www.msk.gov.az/uploads/qanunvericilik/secki-macallasi_2013.pdf, Erişim: 03.06.2013.

²³ Başkanlık seçim sonuçları için bkz., "Republic of Azerbaijan", Election Guide İnternet Sitesi, <http://www.electionguide.org/country.php?ID=16>, Erişim: 29.04.2013; "Seçkiler", Azərbaycan Respublikası Mərkəzi Seçki Komissiyası İnternet Sitesi, http://www.cec.gov.az/az/main_az.htm, Erişim: 29.04.2013; "Azerbaijan", OSCE/ODIHR İnternet Sitesi, <http://www.osce.org/odihr/elections/azerbaijan>, Erişim: 29.04.2013; Heinrich, "The Formal Political System in Azerbaijan and Kazakhstan", s. 25; "Republic of Azerbaijan: Presidential Election, 9 October 2013 Final Report".

²⁴ "18 Mayıs 1990'da Azerbaycan Sovyet Sosyalist Cumhuriyeti Komünist Partisi Merkezi Komitesi'nin birinci sekreteri Ayaz Muttalibov Yüksek Sovyet tarafından Azerbaycan'ın ilk başkanı seçilmiştir. Yüksek Sovyet'in 316 üyesi Muttalibov'un lehinde, 3 milletvekili ise aleyhinde oy kullanmıştır. Hukuk ve demokrasi söylemlerinin yükseldiği bir dönemde Ayaz Muttalibov, 8 Eylül 1991'de ilk defa halkın katılımıyla gerçekleşen başkanlık seçimine gitmek zorunda kalmıştır." Bkz. Hacıyev, "Başkanlık Sistemi ve Azerbaycan Örneği", s. 153.

²⁵ Birden fazla adayın katıldığı ilk başkanlık seçimi, başkanın görev süresi dolmadan erken seçim olarak gerçekleşmiştir. Bkz. Hacıyev, "Başkanlık Sistemi ve Azerbaycan Örneği", s. 154.

Devlet Başkanının Görev ve Yetkileri

Devletin başı olarak nitelendirilen Azerbaycan Başkanının, yasama, yürütme ve yargı alanlarında oldukça geniş yetkileri vardır (Any. m.109). Başkanın yasama alanındaki en önemli yetkisi, *yasama teşebbüsünde bulunma yetkisidir*. Başkanın Milli Meclise sunmuş olduğu kanun önerisi üzerinde başkanın rızası olmadan Milli Meclisin değişiklik yapma yetkisi yoktur (Any. m. 96). Başkanın önemli yetkilerinden bir diğeri anayasa değişikliği teklifinde bulunma yetkisidir (Any. m. 153).

Başkanın yasama alanındaki diğer yetkisi, *kanunları imzalamak ve yayımlamaktır*. Başkan, kanunları sunulduğu günden itibaren 56 gün içerisinde imzalar ya da geri gönderir. Başkanın geri gönderdiği kanunlardan, 83 oy çokluğu ile kabul ettiklerini 95 oy çokluğu ile; 63 oy çokluğu ile kabul ettiklerini 83 oy çokluğu ile Millet Meclisi yeniden kabul ederse bu kanunlar yürürlüğe girer (Any. m. 110). Başkanın ayrıca anayasa değişiklikleri üzerinde mutlak veto yetkisi vardır.²⁶ Anayasal kanunlar²⁷ başkan tarafından imzalanmazsa yürürlüğe girmez (Any. m. 110).

Anayasa'nın 113'üncü maddesi, *başkanın düzenleyici işlem yapma yetkisini* düzenlemiştir. Söz konusu maddeye göre, başkan genel esasları belirleyen hususlarda *fermanlar*, diğer konular hakkında ise *serencam (emirname)* verir.

Diğer bir ifade ile ferman ve serencam başkan tarafından çıkarılan kararnamelerdir. Fermanlar ya mevcut bir kanuna dayanarak kanunun nasıl uygulanacağını gösterir ya da herhangi bir kanuna dayanmaksızın kendisi hukuksal kaynak niteliğinde olur. Kanun hükmünde olan fermanların yürürlüğe girebilmesi için Milli Meclis tarafından onaylanması gerekir.²⁸ Serencam ise genellikle kişileri göreve tayin etmek, görevden

²⁶ Hacıyev, "Başkanlık Sistemi ve Azerbaycan Örneği", s. 127; Alkan, *Azerbaycan Paradoksu Azerbaycan'ın İç ve Dış Politikası*, s. 97. "Devlet Başkanının yasama organı tarafından kabul edilen ve onay için kendisine sunulan bir kanunu onaylamayı reddedip onun kanunlaşmasını önlemesine 'mutlak veto' adı verilmektedir. Buna karşın, devlet başkanının kendisine sunulan bir kanunu geri göndermesinden sonra, yasama organının aynı metni nitelikli bir çoğunlukla kabul edebilme yetkisi varsa, bu durumda 'geciktirici veto'dan söz edilebilir. Başka bir anlatımla, geciktirici veto yönteminin geçerli olduğu sistemlerde, yasama organının cumhurbaşkanının geri gönderme kararına karşı direnebilmesi için öncekinden daha nitelikli bir oy çoğunluğuna ulaşması gerekmektedir." (Şeref İba, "Cumhurbaşkanınca Yayımlanması Kısmen veya Tamamen Uygun Bulunmayan Kanunların Meclise Geri Gönderilmesi," *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 52, Sayı 3 (2003), s. 305).

²⁷ Anayasal kanunlar, Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası'na ek düzenlemeler getiren ve Azerbaycan Cumhuriyeti Milli Meclisinde 95 oyla kabul edilen kanunlardır (Enes Mehmetoğlu, "Azerbaycan Anayasasında Yürütme Erki" (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, 2010), s. 85).

²⁸ Hacıyev, "Başkanlık Sistemi ve Azerbaycan Örneği", s. 127.

almak veya ödüllendirmek için başkan tarafından başvurulmuş bir hukuki işlem türüdür.²⁹

Başkanın diğer önemli bir yetkisi ise, *yargı üyelerinin atanmasına* ilişkindir. Anayasa Mahkemesi, Yüksek Mahkeme (Yargıtay) üyeleri ve uyuşmazlık mahkemeleri hâkimleri ile cumhuriyet başsavcısı, başkanın önerisi ve Meclisin onayı ile atanırlar ve görevden alınır. Diğer mahkemelerin hâkimleri ise Meclisin onayına gerek kalmadan başkan tarafından atanır (Any. m. 109/9).

Azerbaycan Anayasası'na göre yürütme yetkisi başkana aittir. Başkan, yürütme yetkisini kullanmak amacıyla, kendisine karşı sorumlu olan başbakan ve bakanlar kurulunu atar (Any. m. 114). Anayasa'ya göre başbakanın atanması Milli Meclisin onayına bağlı olsa da, Meclisin bu onay yetkisinin başbakan adayında bir değişiklik yaratacak güçte olduğu ileri sürülemez. Zira, başkanın önerdiği adayların Meclis tarafından üç kez reddedilmesi durumunda, başkan Meclisin onayı olmadan başbakanı atayabilir (Any. m. 118).

Gerektiğinde bakanlar kurulu toplantılarına başkanlık eden devlet başkanı (Any. m. 5), bakanlar kurulunun hazırladığı devlet bütçesini Milli Meclisin onayına sunar (Any. 109/2) ve devlet bütçesinde yürütme hâkimiyeti için ayrılmış harcamalar çerçevesinde merkezi ve yerel yürütme organlarını kurar (Any. m. 109/7).³⁰ Yerel yürütme organları başkanları devlet başkanı tarafından atanır ve görevden alınır. Yerel yürütme organlarının yetkilerini devlet başkanı belirler (Any. m. 124).

Azerbaycan'ı ülke içinde ve dış ilişkilerde temsil eden (Any. m. 8) başkanın, uluslararası antlaşmalar yapma yetkisi vardır. Uluslararası antlaşmaların yürürlüğe girebilmesi için Milli Meclisin onayına sunulması gerekir. Devlet başkanı, dış ülkeler ve uluslararası teşkilatlardaki

²⁹ Cabir Aliyev, "Azerbaycan Anayasal Yargı Sisteminde 'Şikâyet' Denetim Usulü: Anayasa Şikâyeti" (Yaşınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, 2010), s. 75.

³⁰ Azerbaycan'da yerel hizmetler merkezi idarenin taşra uzantısı olan ve Anayasa'da "yerel yürütme organları" olarak ifade edilen icra hâkimiyetleri (valilikler) ve Anayasa'nın dördüncü bölümünün dokuzuncu fıslında düzenlenen belediyeler aracılığıyla yerine getirilmektedir (Mürteza Hasanoğlu, "Azerbaycan Cumhuriyeti'nde Devletin Yeniden Yapılandırılması," *Sayıstay Dergisi*, Sayı 69, s. 80, <http://www.sayistay.gov.tr/dergi/icerik/der69m5.pdf>, Erişim: 28.10.2014, s. 83-84, Fikret Elma, "Azerbaycan'da Yerel Yönetişim ve Belediye: Bakü ve Yakın Havzası Örneği," *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 18, Sayı 2 (2013), <http://sablon.sdu.edu.tr/fakulteler/iibf/dergi/files/2013-2-10.pdf>, Erişim: 28.10.2014, s. 169). Azerbaycan idari teşkilatı için bkz. Levent Demirelli, "Azerbaycan Cumhuriyeti Kamu Yönetimi Örgütlenmesi" (Yaşınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi, 2012).

diplomatik temsilcileri atar ve geri çağırır; diplomatik temsilciliklerin tesis edilmesi için Milli Meclise öneride bulunur (Any. m. 109).

Devletin bağımsızlığının ve toprak bütünlüğünün teminatı olan başkan, silahlı kuvvetlerin başkomutanıdır (Any. m. 9). Ülke topraklarının belli bir kısmı işgal edildiğinde, yabancı devletler savaş ilan ettiğinde ya da saldırı tehlikesi ortaya çıktığında devlet başkanı ülke genelinde veya ayrı ayrı bölgelerde sıkıyönetim ilan edebilir. Başkanın sıkıyönetim fermanı 24 saat içerisinde Milli Meclisin onayına sunulur (Any. m. 111). Başkan ayrıca doğal felaketler, salgın ve bulaşıcı hastalıklar, devlete karşı isyan ve darbe yapılması gibi Anayasa'nın 112'nci maddesinde sayılan hallerde de ülke genelinde veya ayrı ayrı bölgelerde sıkıyönetim ilan edebilir.

Devlet başkanının milli güvenlik ve savunmaya ilişkin diğer yetkileri ise şunlardır: Ülkenin askeri doktrinini Milli Meclisin onayına sunmak (Any. m. 109/11); silahlı kuvvetlerin yüksek komuta kademesini atamak ve görevden almak (Any. m. 109/12); yüksek askeri ve özel rütbeler vermek (Any. m. 109/24); genel ve kısmi seferberlik ilan etmek (Any. m. 109/25); askerlik hizmetine ilişkin kararları kabul etmek (Any. m. 109/26) ve Güvenlik Kurulunu kurmak (Any. m. 109/27).

Başkanın Anayasa'nın 109'uncu maddesinde sıralanan diğer yetkileri şunlardır:

- Referandum ilan etmek,³¹
- Vatandaşlıkla ilgili sorunları çözmek,
- Siyasi sığınma verilmesine ilişkin sorunları çözmek,
- Af çıkarmak,
- Devlet bütçesinde ilgili amaçlar için belirlenmiş harcamalar çerçevesinde özel güvenlik birimleri kurmak,
- Milli Meclisin rızasıyla savaş ve barış ilan etmek.

Devlet Başkanının Sorumluluğu ve Görevden Alınması

Anayasa'nın 106'ncı maddesine göre başkanın dokunulmazlığı vardır ve görevden alınması ancak ağır suç³² işlemesi durumunda mümkündür.

³¹ Devlet Başkanı, "Anayasanın 1, 2, 6, 7, 8, 21'inci maddeleri, 3'üncü maddenin 3'üncü fıkrasında belirtilen hususlar ve 3'üncü fasılda geçen maddeler, yani Temel İnsan ve Vatandaş Hakları ve Özgürlükleri ile ilgili maddeler hariç olmak üzere önemli herhangi bir meseleye dair referandum tayin edebilir" (Mehmetoğlu, "Azerbaycan Anayasasında Yürütme Erki", s. 82).

³² Azerbaycan Ceza Kanunu'nda suçlar az ağır, ağır ve çok ağır suçlar diye ayrılmaktadır. Kanun'un 15'inci maddesinin dördüncü fıkrasına göre, kasten veya ihmalkârlık sebebiyle ortaya çıkan suçlar için kararlaştırılmış hapis cezası müddetinin üst sınırı 12 yıldan fazla olmayan suçlar ağır suç sayılmaktadır ("Azerbaycan Respublikasının Cinayət Məcəlləsi", Azərbaycan Respublikası Baş Prokurorluğu İnternet Sitesi, www.genprosecutor.gov.az/files/uploader/AR-in_cinayet_mecellesi.doc, Erişim: 10.09.2014).

Görevden alınma önerisi, devlet başkanının ağır suç işlemesi durumunda Anayasa Mahkemesinin girişimiyle, Yüksek Mahkemenin 30 gün içinde vereceği görüş üzerine, Azerbaycan Cumhuriyeti Millî Meclisine sunulur. Milli Meclisin 95 oy çokluğu ile alınan kararına göre devlet başkanı görevden uzaklaştırılabilir. Karar, Anayasa Mahkemesi tarafından oy çokluğu ile bir hafta içinde onaylanırsa yürürlüğe girer, onaylanmazsa yargılama süreci sona erer (Any. m. 107).

4.1.2. Başbakan ve Bakanlar Kurulu

Anayasa'da başkana bağlı üst yürütme organı olarak nitelendirilen bakanlar kurulu, başbakan ve yardımcılar, bakanlar ve diğer merkezi yürütme organlarından oluşur (Any. m. 115) ve devlet başkanına yürütme yetkisini kullanmasında yardımcı olur. Bakanlar kurulu devlet başkanına tabidir ve ona karşı sorumludur (Any. m. 114).



Artur Rasizade, Başbakan

Anayasa'nın 118'inci maddesi başkanlık sisteminden farklı olarak başbakanın atanmasında Milli Meclise de bir rol biçmiştir. Yasama organının, devlet başkanının belirlediği başbakanın atanmasına ilişkin kararı bir hafta içinde onaylaması gerekir. Eğer Milli Meclis üç kez onaylamayı reddederse devlet başkanı, Meclisin onayı olmaksızın başbakanı atayabilir. Başbakan ve bakanların görevden alınmasında Meclisin onayına gerek yoktur.

Başbakan ve bakanlar dışında merkezi yürütme organları başkanlarının da yer aldığı bakanlar kurulu, devlet bütçesini hazırlayarak devlet başkanına sunar; devlet bütçesini uygular; maliye, kredi ve para politikasını uygular; devletin ekonomik ve sosyal güvenlik programlarını hayata geçirir ve devlet başkanı tarafından verilen diğer görevleri yerine getirir (Any. m. 119). Bakanlıklar arasında eşgüdümü sağlamaktan

sorumlu olan başbakanın suçüstü hali dışında şahsi dokunulmazlığı vardır (Any. m. 123).

Yerel hizmetleri gerçekleştiren ve seçimle belirlenen belediyeler ise devlet başkanının ve bakanlar kurulunun vesayeti altındadır. Anayasa'nın 150'nci maddesine göre, belediyeler tarafından kabul edilen kararlar devlet başkanının fermanlarına ve bakanlar kurulu kararlarına uygun olmak zorundadır. Anayasa'nın 144'üncü maddesinde yetkileri sıralanan belediyelere yasama ve yürütme organları tarafından da görev verilebilir.

4.2. Yasama Organı

4.2.1. Milli Meclis

Anayasa'nın 7 ve 81'inci maddelerinde yasama yetkisinin Milli Meclis tarafından kullanılacağı belirtilmiştir. 125 milletvekilinden (Any. m. 82) oluşan Milli Meclis üyeleri genel, eşit, gizli ve doğrudan seçim yoluyla, çoğunluk seçim sistemine göre (Any. m. 83) beş yıllık süre için seçilir (Any. m. 84).

Anayasa'nın 85'inci maddesine göre, 25 yaşını doldurmuş her Azerbaycan vatandaşı kanunlarla öngörülmüş ilkeler doğrultusunda milletvekili seçilebilir. Ancak çifte vatandaşlığı olanlar, başka devletlerde yükümlülüğü olanlar, yürütme ve yargı organlarında çalışanlar, bilimsel, pedagojik ve yaratıcı çalışmalar dışında başka gelir sağlayıcı çalışmalar yapanlar, din görevlileri, fiili ehliyetsizliği mahkeme tarafından onaylanan

Bakanlar Kurulu Toplantısı



ve mahkemenin kesin kararı ile cezaevlerinde hükümlü bulunan kişiler milletvekili seçilemezler.

17 Mayıs 1996 yılında devlet başkanı tarafından onaylanan İctüzüğün 1'inci maddesine göre, Milli Meclis faaliyetini açıklık, siyasi çoğulculuk, çok partililik ve müzakerelerin serbestliği ilkelerine uygun olarak yürütür.³³

Anayasa'nın 95'inci maddesine göre Milli Meclisin yetkileri şu şekildedir:

- Milli Meclisin yetki alanına giren konularda anayasal kanunlar ile kanunlar çıkarmak ve kararlar almak,
- Devlet başkanının önerisi üzerine Azerbaycan Cumhuriyeti diplomatik temsilciliklerini tesis etmek,
- Devletlerarası antlaşmaları onaylamak ve iptal etmek,
- Devlet bütçesini onaylamak ve bütçenin uygulanmasını denetlemek,
- Ombudsmanı seçmek,
- Azerbaycan askeri doktrinini onaylamak,
- Başbakanın atanmasına onay vermek,
- Devlet başkanının önerisi üzerine Anayasa Mahkemesi, Yüksek Mahkeme ve Uyuşmazlık Mahkemesi hâkimlerini atamak,
- Devlet başkanının önerisi üzerine Başsavcıyı atamak ve görevden azledilmesine onay vermek,
- Devlet başkanının önerisi üzerine Azerbaycan Cumhuriyeti Milli Bankasının yönetim kurulu üyelerini atamak ve görevden azletmek,
- Bakanlar kuruluna güvenoyu vermek,
- Anayasa Mahkemesinin önerisi üzerine devlet başkanını suçlandırma (*impeachment*) yolu ile görevden uzaklaştırmak,
- Devlet başkanının müracaatı üzerine savaş ilan edilmesine ve barış imzalanmasına onay vermek,
- Referandum yapılmasına ve af işlemlerine ilişkin kararlar vermek.

³³ "Azerbaycan Respublikası Milli Məclisi Daxili Nizamnaməsinin təsdiq edilməsi Haqqında Azərbaycan Respublikasının Qanunu", Azərbaycan Respublikasının Milli Məclisi İnternet Sitesi, <http://www.meclis.gov.az/?/az/content/39>, Erişim: 06.06.2013.



Milli Meclis

4.2.2. Kanun Yapım Süreci

Anayasa'nın 96'ncı maddesine göre yasama teşebbüsünde bulunma hakkı, milletvekillerine, devlet başkanına, Azerbaycan Cumhuriyeti Yüksek Mahkemesine, seçme hakkı olan 40 bin vatandaşa, Azerbaycan Cumhuriyeti Savcılığına ve Nahçıvan Özerk Cumhuriyetinin Yüce Meclisine verilmiştir.

Devlet başkanının, Yüksek Mahkemenin, 40 bin vatandaşın, Cumhuriyet Savcılığının ve Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti Yüce Meclisinin sunmuş oldukları kanun ve karar taslakları sunulduğu şekliyle görüşülür (Any. m. 96/2) ve sunulduğu günden itibaren iki ay içinde oylamaya konulur (Any. m. 96/4). Devlet başkanı, Yüksek Mahkeme ve Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti Yüce Meclisi tarafından kanun veya karar taslağının acil olarak ilan edilmesi durumunda ise bunlar 20 gün içinde oylamaya sunulur (Any. m. 96/5). Bu kanun ve karar taslaklarında değişiklikler kanun önerisinde bulunanların rızasıyla yapılabilir (Any. m. 96/3).

Kanunlar, Milli Meclis tarafından kabul edildiği günden itibaren 14 gün içinde devlet başkanının imzasına sunulur (Any. m. 97). Acil ilan edilen

kanunlar 24 saat içerisinde devlet başkanının onayına sunulur (Any. m. 97/2). Başka bir usul belirtilmemişse kanun ve kararlar yayınlandığı günden itibaren yürürlüğe girer (Any. m. 98).

4.2.3. Anayasa Değişikliği

Azerbaycan Anayasası'nda anayasa değişikliği, anayasa metninde değişiklik teklif etme ve anayasaya ilaveler teklif etme olarak ayrı hükümlerde düzenlenmiştir. Anayasa'nın 152'nci maddesine göre, Anayasa metninde değişiklikler yalnız referandum yoluyla yapılabilir. Anayasa metninde değişiklik yapılması Milli Meclis ya da devlet başkanı tarafından teklif edilirse, değişiklikler konusunda Anayasa Mahkemesinin görüşü alınır (Any. m. 153).

Azerbaycan Anayasası'na madde ilavesi en az 63 milletvekili ya da devlet başkanı tarafından önerilebilir (Any. m. 157). Azerbaycan Anayasası'na maddelerin ilave edilmesi, Milli Mecliste 95 oy çokluğu ile anayasal kanunlar şeklinde kabul edilir ve anayasal kanunlar Milli Mecliste iki kez oylanır. İkinci oylama birinci oylamadan 6 ay sonra gerçekleştirilir (Any. m. 156). Bu kanunlar her oylama sonrasında devlet

Anayasa Mahkemesi



başkanının imzasına sunulur ve ikinci oylamadan sonra yürürlüğe girer (Any. m. 156/3, 156/4). Anayasa'nın 155'inci maddesinde anayasa değişikliğine ilişkin sınırlandırmalar getirilmiştir. Buna göre, Anayasa'nın 1, 2, 6, 7, 8 ve 21'inci maddelerinde değişiklik yapılması veya iptal edilmesine ilişkin teklifler, III. fasılda öngörülmüş insan ve vatandaş hak ve özgürlüklerinin iptali veya Azerbaycan Cumhuriyetinin taraf olduğu uluslararası antlaşmalarda öngörüldüğünden fazla sınırlandırılmasına ilişkin teklifler hakkında referandum yapılamaz.

4.3. Anayasa Mahkemesi

Anayasa'nın 7 ve 125'inci maddelerine göre yargı yetkisini Azerbaycan Cumhuriyeti mahkemeleri kullanır. Yargı yetkisi, Anayasa Mahkemesi, Yüksek Mahkeme ve bağımsız mahkemeler tarafından kullanılır. Yargı yetkisinin bağımsız bir şekilde kullanılması için hâkimlerin bağımsızlığı ve dokunulmazlığı anayasal güvence altına alınmıştır.

Anayasa'ya göre hâkimler bağımsızdır ve görevleri süresince değiştirilemezler (Any. m. 127). Hâkimlerin dokunulmazlığı anayasal güvence altına alınmıştır. Buna göre hâkimler yalnız kanunla öngörülen usullerde suçlanabilirler. Hâkimlerin suç işlemesi halinde devlet başkanı, Yüksek Mahkemenin görüşünü alarak, hâkimin görevden alınmasını Milli Meclise sunar. Hâkimin görevden uzaklaştırılması için 63 oy çokluğu aranır. Yüksek yargı organlarının hâkimleri için aranan çoğunluk ise 83'tür (Any. m. 128).

Anayasa'nın 130'uncu maddesinde düzenlenen Anayasa Mahkemesi, 14 Temmuz 1998 tarihinde kurulmuştur. Söz konusu maddeye göre, Anayasa Mahkemesi dokuz hâkimden oluşur ve hâkimleri devlet başkanının önerisi üzerine Milli Meclis tarafından atanır. Mahkeme başkanı ve başkan yardımcısı ise devlet başkanı tarafından atanır (Any. m. 130/1-2).

Devlet başkanı, Milli Meclis, bakanlar kurulu, Yüksek Mahkeme, Cumhuriyet Başsavcılığı ve Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti Millet Meclisi Anayasa Mahkemesine başvuru hakkına sahiptir. Ayrıca Anayasa, Anayasa Mahkemesine bireysel başvuru hakkını tanımıştır (Any. m. 130/8).

Anayasa Mahkemesi, kanunların, devlet başkanı ferman ve emirlerinin, Meclis kararlarının, bakanlar kurulu karar ve emirlerinin ve merkezi

yürütme organlarının normatif hukuki düzenlemelerinin anayasaya uygunluğunu denetler (Any. m. 130/1). Anayasa Mahkemesi ayrıca;

- Devlet başkanı fermanlarının, bakanlar kurulu kararlarının, merkezi yürütme organlarının normatif hukuki düzenlemelerinin kanunlara uygunluğunu denetler (Any. m. 130/3).
- Bakanlar kurulu kararlarının, merkezi yürütme organlarının normatif hukuki düzenlemelerin devlet başkanının fermanlarına uygunluğunu denetler (Any. m. 130/3).
- Yüksek Mahkeme kararlarının kanunla öngörölmüş durumlarda, Anayasaya ve kanunlara uygunluğunu denetler (Any. m. 130/3).
- Belediye düzenlemelerinin anayasaya, kanunlara, devlet başkanı fermanlarına, bakanlar kurulu kararlarına uygunluğunu denetler (Any. m. 130/3).
- Hükümetler arası antlaşmaların anayasaya ve kanunlara uygunluğunu denetler (Any. m. 130/3).
- Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti Anayasası'nın, kanunlarının, Meclis kararlarının ve bakanlar kurulu kararlarının Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası'na uygunluğunu; Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti kanunlarının, bakanlar kurulu kararlarının Azerbaycan Cumhuriyeti kanunlarına uygunluğunu; Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti bakanlar kurulu kararlarının Azerbaycan Cumhurbaşkanı fermanlarına ve Azerbaycan Cumhuriyeti bakanlar kurulu kararlarına uygunluğunu denetler (Any. m. 130/3).
- Anayasa Mahkemesine başvuru hakkına sahip olan organ veya kişilerin başvurusu üzerine Anayasa ve kanunları yorumlar (Any. m. 130/4).
- Anayasa Mahkemesi yasama, yürütme ve yargı arasındaki yetki paylaşımı ile ilgili uyuşmazlıkları çözümler (Any. m. 130/3).
- Devlet başkanının ağır suç işlemesi durumunda Anayasa Mahkemesinin girişimiyle devlet başkanının görevden alınması önerisi Milli Meclise sunulur (Any. m. 107/1).

- Anayasa Mahkemesi, başkanın istifası durumunda, istifa dilekçesinin devlet başkanı tarafından verilip verilmediğini inceler ve istifanın kabulüne dair karar verir (Any. m. 104/2).
- Devlet başkanının sağlık sebebiyle görevini yerine getiremeyeceğine dair kararı Milli Meclisin başvurusu üzerine inceler ve hâkimlerin altı oy çokluğu ile kabul eder ya da reddeder (Any. m. 104/3).

Anayasa Mahkemesinin diğer bir görevi ise devlet başkanı seçim sonuçlarını seçim gününden itibaren 14 gün içinde resmen ilan etmektir (Any. m. 102/1). Anayasa Mahkemesi, Milli Meclisin seçim sonuçlarının doğruluğunu denetler ve onaylar (Any. m. 86).

2002 yılına kadar Anayasa Mahkemesinin yetki alanına giren siyasi partilerin kapatılmasına ilişkin davalar, yapılan anayasa değişikliği ile genel mahkemelerin görev alanına girmiştir.³⁴

5. ANAYASAL ORGANLAR ARASI İLİŞKİLER

5.1. Devlet Başkanı-Parlamento İlişkileri

5.1.1. Yasama Faaliyeti

Devlet başkanı, yasama sürecinde güçleştirici ve mutlak veto yetkileri gibi önemli yetkilerle donatılmıştır. Örneğin Milli Mecliste kabul edilen ve devlet başkanının onayına sunulan kanun geri gönderildiğinde, tekrar onaya sunulabilmesi için kanunun nitelikli çoğunluk gerektiren bir konuda, 95; basit çoğunluk gerektiren bir konuda, 83 oy çokluğu ile Milli Mecliste kabul edilmesi gerekir. Devlet başkanının kanunu geri gönderme yetkisi için 56 gün gibi uzun bir süre öngörülmüş olması da (Any. m. 110) veto yetkisini güçlendirici bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Azerbaycan'da devlet başkanının kanun önerisinde bulunabilmesi ve başkanın önerileri üzerinde Milli Meclisin değişiklik yapamaması, siyasal sistem içerisindeki başkan merkezli yapılanmayı ve erklerin içiçe geçmişliğini gösteren önemli bir durumdur. Tüm bu anayasal düzenlemeler, Milli Meclisin "uysal ya da uyumlu parlamento" olarak adlandırılmasına sebep olmuştur. Parlamentonun uyumlu olarak nitelendirilmesinin bir diğer sebebi ise seçim sisteminin devlet başkanı ile her konuda uyumlu çalışacak bir parlamentonun oluşumuna izin vermesidir.³⁵

³⁴ Aliyev, "Azerbaycan Anayasal Yargı Sisteminde 'Şikayet' Denetim Usulü: Anayasa Şikayeti", s. 65.

³⁵ Alkan, *Azerbaycan Paradoksu Azerbaycan'ın İç ve Dış Politikası*, s. 104-105.

Yasamanın yürütme üzerindeki denetimi ise oldukça sınırlıdır. Anayasa'nın 107'nci maddesine göre, devlet başkanının görevden alınması kararı ancak ağır suç işlemesi durumunda ve 95 oy çokluğu ile alınabileceğinden, Meclisin bu yetkisi anayasal olarak sınırlandırılmış ve zorlaştırılmıştır.

5.1.2. Hükümet Kurma

Devletin ve yürütmenin başı olan devlet başkanı, başkanlık sistemini uygulayan diğer ülkelerde olduğu gibi yürütmeye kendisine yardımcı olacak organları atar. Azerbaycan'da başbakan ve bakanlar kurulunun var olması yürütmenin iki kanatlı bir yapıya sahip olduğunu göstermez. Zira başbakan ve bakanlar kurulu başkanlık sisteminde olduğu gibi devlet başkanına karşı sorumludur ve çalışma esaslarını devlet başkanı belirler.

Anayasa, bakanlar kurulunun görev süresini başkanın görev süresi ile sınırlamıştır. Buna göre, yeni seçilen başkan görevini devraldığı ve yetkilerini kullanmaya başladığı günden itibaren bakanlar kurulu istifasını başkana sunar (Any. m. 116). Ayrıca başkan görev süresi dolmadan önce görevinden ayrılırsa yeni seçim yapılınca kadar başkanlık yetkilerini başbakan kullanır (Any. m.105).

Anayasa'nın 124'üncü maddesi devlet başkanına bölge yönetimleri üzerinde geniş yetkiler vermektedir ve bölge yürütme başkanları devlet başkanları tarafından atanmaktadır. Bu yüzden yerel seçkinlerle iktidar

Milli Meclis Genel Kurulu



arasında patronaj ilişkisi mevcuttur. Milletvekili adayları da çoğunlukla iktidar partisinin gösterdiği adaylardır ya da iktidarın bölge yönetimlerine atamış olduğu yerel seçkinlerdir.³⁶

5.1.3. Devlet Başkanının Yetkilerini Artıran Düzenlemeler

Sistem üzerine yapılan eleştirilerin ana teması, anayasa değişiklikleri ile gittikçe güçlendirilen devlet başkanının otoritesidir. Hatta Anayasa'nın başkana "oransız yetkiler" verdiği ileri sürülmüştür.³⁷ Mevcut otoriteyi daha da sağlamlaştıran düzenlemeler 2002 ve 2009'da yapılan Anayasa değişiklikleri ile gerçekleşmiştir.

2002 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile devlet başkanlığı seçimlerinde ilk iki turda istenen üçte iki çoğunluk şartı kaldırılarak, salt çoğunluk şartı getirilmiştir. 2003 yılında gerçekleştirilen devlet başkanlığı seçimi öncesinde yapılan düzenleme, muhalefet ile seçime katılmayanların ikinci turda diğer aday etrafında toplanma ihtimalini azaltarak mevcut devlet başkanının seçimini kolaylaştırmaktadır.³⁸

2002 yılında yapılan bir diğer değişiklik, devlet başkanının herhangi bir sebeple görevden ayrılması durumunda, yetkilerini Meclis Başkanı yerine başbakanın kullanmasına ilişkindir. Muhalefet tarafından tepkiyle karşılanan bu düzenlemenin eski devlet başkanı Haydar Aliyev'in oğlu İlham Aliyev'i iktidara hazırlamak için yapıldığı ileri sürülmüştür.³⁹

2008 yılında devlet başkanlığı seçimi öncesinde Seçim Kanunu'nda seçim kampanya süresini 75 güne ve medya aracılığı ile propaganda süresini 28 güne düşüren değişiklikler yapılmıştır. Ayrıca adaylık için gereken imza sayısı 40 bine indirilmiş; ancak, seçmenin birden fazla adaya imza verme hakkı kaldırılmıştır. Muhalefet tarafından tepkiyle karşılanan ve boykot edilen seçim, İlham Aliyev ve altı ılımlı aday arasında gerçekleşmiştir.⁴⁰

³⁶ Alkan, *Azerbaycan Paradoksu Azerbaycan'ın İç ve Dış Politikası*, s. 106

³⁷ Fatih Özkul, "Başkanlık Sistemi Üzerine Amerika Birleşik Devletleri ve Azerbaycan Modeli Karşılaştırması," *TBB Dergisi*, Sayı 103 (2012), <http://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2013-103-1228>, Erişim: 03.06.2013, s. 96.

³⁸ Heinrich, "The Formal Political System in Azerbaijan and Kazakhstan", s. 16.

³⁹ Alkan, *Azerbaycan Paradoksu Azerbaycan'ın İç ve Dış Politikası*, s. 183.

⁴⁰ Alkan, *Azerbaycan Paradoksu Azerbaycan'ın İç ve Dış Politikası*, s. 215; Heinrich, "The Formal Political System in Azerbaijan and Kazakhstan", s. 18.

2009 yılında ise kalıcı iktidar yolunu açan anayasa değişikliği yapılmıştır. Anayasa'nın 101'inci maddesinde yer alan bir kimsenin iki defadan fazla devlet başkanı seçilemeyeceğine ilişkin hükmün kaldırılması 18 Mart 2009'da referanduma sunulmuştur. Bu referandumda uluslararası gözlemcilerin %30, muhalefetin ise %15 civarında olduğunu iddia ettiği katılımın, Merkezi Seçim Komisyonu (MSK) tarafından %71; evet oylarının ise %87,7 olduğu açıklanmıştır.⁴¹ Devlet başkanının sınırsız seçilebilme hakkının demokratikleşme sürecinde olan ülkelerde otoriter rejime dönüşme tehlikesi yarattığı Azerbaycan anayasal sistemine ilişkin eleştirilerden biridir.⁴²

5.1.4. Seçim Sistemine İlişkin Düzenlemeler

Başkanlık rejiminde kuvvetler birbirinden tamamen ayrılmış olsa da, siyasal sistem içerisindeki aktörlerin niteliği/gücü erkler arasında bağın kurulmasına sebep olmaktadır. Duverger'e göre, kuvvetler ayrılığının derecesi, anayasal hükümlerin yanı sıra parti sistemine de bağlıdır. Örneğin Anayasa'da kuvvetler ayrılığı prensibinin benimsenmiş olduğu ifade ediliyor olsa da, başkanlıkla parlamento çoğunluğunun aynı partinin elinde olması, yasama ile yürütme arasındaki bağın kuvvetlenmesine ve kuvvetler ayrılığının ortadan kalkmasına sebep olmaktadır.⁴³ Ayrıca başkanın çoğunluk partisinin lideri olması da, onun parlamento üzerindeki gücünü arttırmaktadır.⁴⁴

Devlet başkanı ile parlamento arasındaki ilişkinin derecesini belirleyen önemli unsurlardan biri ülkedeki seçim sistemi ve parlamento üyelerinin belirlenme sürecidir. 2002 Anayasa değişiklikleri ve 2003 Seçim Kanunu ile seçim sisteminde yapılan yeni düzenlemelerin devlet başkanı otoritesine sıkı sıkıya bağımlı ve başkan ile uyumlu çalışacak bir parlamento çoğunluğunun oluşumuna hizmet ettiği Azerbaycan seçim sistemine ilişkin eleştirilerden biridir.⁴⁵

24 Ağustos 2002'de yapılan referandumla kabul edilen Anayasa değişiklikleri içerisinde parlamentonun oluşumunu etkileyen seçim

⁴¹ Alkan, *Azerbaycan Paradoksu Azerbaycan'ın İç ve Dış Politikası*, s. 218.

⁴² Hacıyev, "Başkanlık Sistemi ve Azerbaycan Örneği", s. 147.

⁴³ Maurice Duverger, *Siyasi Partiler* (Ankara: Bilgi Yayınevi, 1993), s. 502-504, 508.

⁴⁴ Duverger, *Siyasi Partiler*, s. 518.

⁴⁵ Alkan, *Azerbaycan Paradoksu Azerbaycan'ın İç ve Dış Politikası*, s. 104.

sistemine ilişkin düzenlemeler de yer almıştır. Değişiklikle milletvekili seçiminde uygulanan ikili sistem kaldırılarak, tüm milletvekillerinin dar bölge seçim sistemi ile belirlenmesi benimsenmiştir. Dar bölge seçim sisteminde ülke seçim bölgelerine ayrılmakta ve her seçim bölgesinden bir milletvekili seçilmektedir. Dar bölge seçim sistemi iki partili bir sistemi teşvik etmekte ve sistem zayıf partilerin yaşamasına izin vermemektedir.⁴⁶ Dar bölge seçim sisteminin temsilde adalet ilkesiyle çelişmesi, yerel nüfuz sahibi insanların seçilmesine olanak tanınması ve genellikle bir partinin parlamentoda çoğunluğu sağlama olanağı elde etmesi sisteme ilişkin eleştirilerden bir diğeridir.⁴⁷

Azerbaycan'da uygulanan dar bölge seçim sistemi, partilerin başarılı olabilmeleri için yerel düzeyde etkili olmalarını ve yerel çevrelerle güçlü ilişkiler kurmalarını zorunlu kılmıştır.⁴⁸ Dolayısıyla büyük partilerin ve yerel düzeyde güçlü olan partilerin parlamento seçimlerini kazanmasına olanak tanımaktadır. Yeni sistem Azerbaycan'da iktidar ile ilişkileri iyi olan yerel seçkinlerin ve atanmış bürokratların Meclise girmelerini kolaylaştırmaktadır.⁴⁹ Dar bölge seçim sisteminin parlamentodaki partilerin milletvekili dağılımına etkisine örnek olarak, 2000 yılında yapılan parlamento seçiminde dar bölge seçim sistemiyle belirlenen 100 milletvekilinin 88'inin YAP ve iktidara yakın bağımsız liderlerden oluşması gösterilebilir.⁵⁰

2003 yılındaki devlet başkanlığı seçiminden önce yapılan diğer bir düzenleme, milletvekili adaylarının belirlenmesinde etkili olan ve aday olabilmek için onay alınması zorunlu olan MSK ve bölge seçim komisyonlarının yapısında yapılan değişikliktir. Seçim komisyonlarının bu stratejik konuları onların statüleri konusunda tartışmaların yapılmasına neden olmaktadır.⁵¹ 1994 yılında üyelerinin tamamı devlet

⁴⁶ Tuncay Önder, "Seçim Sistemleri," *Siyaset* içinde, Mümtazer Türköne ed. (Ankara: Lotus Yayınevi, 2003), s. 296; Heinrich, "The Formal Political System in Azerbaijan and Kazakhstan", s. 13.

⁴⁷ Önder, "Seçim Sistemleri", s. 296; Emine Yavaşgel, *Temsilde Adalet ve Siyasal İstikrar Açısından Seçim Sistemleri ve Türkiye'deki Durum* (İstanbul: Nobel Yayınevi, 2004), s. 87.

⁴⁸ Alkan, *Azerbaycan Paradoksu Azerbaycan'ın İç ve Dış Politikası*, s. 104-105.

⁴⁹ Haluk Alkan, "Demokrasi-Otoriterlik Ayırımında Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetlerinde Siyasal Partiler: Azerbaycan, Kazakistan ve Kırgızistan Örnekleri," *ASAM Avrasya Dosyası*, Cilt 10, Sayı 4 (2004), s. 217.

⁵⁰ Alkan, "Demokrasi-Otoriterlik Ayırımında Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetlerinde Siyasal Partiler," s. 218.

⁵¹ Araz Aslanlı, "Azerbaycan'da Devlet Başkanlığı Seçimi ve Sonrasındaki Gelişmeler," *Karadeniz Araştırmaları*, (Bahar 2004), http://www.karam.org.tr/Makaleler/1118809257_aslanli.pdf, Erişim: 06.06.2013, s. 104.

başkanı tarafından belirlenen MSK'nin yapısında 1998 yılında başkanlık seçimi öncesi değişikliğe gidilerek; üyelerinin yarısının devlet başkanı tarafından, diğer yarısının ise parlamentodaki partilerin üye dağılımına göre partiler tarafından belirlenmesi öngörülmüştür. Avrupa Konseyi tarafından da eleştirilen MSK'nin bu yapısı, 27 Mayıs 2003'te kabul edilen Seçim Kanunu ile değiştirilmiştir. Değişiklik ile üye sayısı 15'e inen MSK'nin üyelerinin dağılımında parlamentoda çoğunluğa sahip olan partiye 6, bağımsızlara, Meclisteki muhalefet partilerine ve Meclis dışındaki muhalif partilere ise 3'er üye belirleme hakkı tanınmıştır.⁵² En son yapılan değişikliklerle Seçim Kanunu'na göre MSK'nin üye sayısı 18 olmuştur: Üyelerinin 6'sı Mecliste çoğunluğa sahip parti tarafından, 6'sı Meclisteki sandalye sayısı az olan partiler tarafından ve kalan 6 üyesi ise Meclisin bağımsız üyeleri tarafından belirlenmektedir.⁵³ Ancak parlamentoda YAP ve hükümet yanlılarının çoğunlukta olduğu düşünüldüğünde yapılan değişikliğin MSK yapısında sonucu etkileyici bir değişikliğe yol açtığını ileri sürmek zordur.⁵⁴

Seçim öncesi ön eleme görevi üstlenen MSK, iktidar partisinin dolayısıyla devlet başkanının güdümünde, muhalefet partilerini kısıtlayıcı kararlar alabilmektedir. Bu yetkisini 1995 parlamento seçimlerinde iki büyük muhalefet partisinin seçimlere katılımını engelleyerek ve 2000 seçimlerinde, başvuruda bulunan 13 partiden sadece beşine onay vererek kullanmıştır. Devlet başkanının MSK üzerindeki gücünü yine aynı seçimlerde MSK kararlarını değiştirmesinde görmek mümkündür. Avrupa Konseyi'nden gelen tepkiler sonucu Haydar Aliyev, MSK'ye mektup göndererek sekiz partinin de seçimlere katılmasını sağlamıştır.⁵⁵

Avrupa Konseyi'nin baskıları ile yapısında değişikliğe gidilen MSK'nin aldığı kararlarda çok da farklılık olmadığı, 2003 devlet başkanlığı seçimlerinde de görülmektedir. MSK, seçim sürecinde Azerbaycan Demokrat Parti Adayı Resul Guliyev ve eski Devlet Başkanı Ayaz Muttalibov'un dahil olmadığı 19 kişinin adaylığını kabul etmiştir. Ancak

⁵² Anar Valiyev, "Parliamentary Elections in Azerbaijan," *Problems of Post-Communism*, Cilt 53, Sayı 3 (Mayıs-Haziran 2006), s. 24; Haluk Alkan, "Türk Cumhuriyetlerinde Siyasal Kurumsallaşma Süreci: Geçen Yirmi Yılın Bir Bilançosu," *Bilgi*, Sayı 61 (Bahar 2012), <http://yayinlar.yesevi.edu.tr/files/article/521.pdf>, Erişim: 06.06.2013, s. 17.

⁵³ Azerbaycan Cumhuriyeti Seçim Kanunu, m. 24.

⁵⁴ Alkan, *Azerbaycan Paradoksu Azerbaycan'ın İç ve Dış Politikası*, s. 105-106.

⁵⁵ Heinrich, "The Formal Political System in Azerbaijan and Kazakhstan", s. 16; Alkan, *Azerbaycan Paradoksu Azerbaycan'ın İç ve Dış Politikası*, s. 107; Svante E. Cornell, "Democratization Falter in Azerbaijan," *Journal of Democracy*, Cilt 12, Sayı 2 (Nisan 2001), s. 126.

ilk başvurusunu kabul ettiği 19 kişiden 7'sinin adaylıklarını yeterli imza toplayamadıkları ve belgelerde eksiklik olduğu gibi gerekçelerle onaylamamıştır.⁵⁶

5.2. Devlet Başkanı-Yargı İlişkileri

Devlet başkanının yargı organlarına ilişkin belirleyici ve önemli yetkileri vardır. Devlet başkanı, Anayasa Mahkemesi, Yüksek Mahkeme ile istinaf mahkemeleri hâkimlerinin ve Azerbaycan Cumhuriyeti Başsavcısının atanmaları için belirlediği adayları Milli Meclisin onayına sunar. Milli Meclis bu adayları kabul eder ya da reddeder; Milli Meclis kendisi aday belirleyemez. Başkan ayrıca, diğer mahkemelerin hâkimlerini de göreve atar (Any. m. 109/9).

Anayasa'da hakimlerin bağımsızlıkları ve dokunulmazlıklarına ilişkin hükümler olmasına rağmen, hâkimlerin atanmasına ilişkin prosedür yargı bağımsızlığının sağlanmasını engelleyici niteliktedir. Ayrıca, Anayasa'nın 95'inci maddesinde Cumhuriyet Başsavcısının ve hâkimlerin görevden uzaklaştırılmasını devlet başkanı Milli Meclisten talep edebilmektedir. Gönenç'e göre söz konusu maddeye istinaden devlet başkanının görevden almaya ilişkin kullanmış olduğu yetki, devlet başkanının kontrolünde olan bir Mecliste başkan ile yasama arasında anlaşmazlığa yol açmayacaktır.⁵⁷ Hâkimlerin atanması ve görevden alınması konusunda yürütmenin yetkisi, yargı bağımsızlığını ve hâkim güvencesini olumsuz etkileyen bir unsur olarak değerlendirilmektedir.

5.3. Parlamento - Yargı İlişkileri

Azerbaycan'da kuvvetlerin birbirinin alanına girdiği diğer bir konu, anayasal sistemde yüksek yargı organlarına ve Cumhuriyet Savcılığına verilen yasama teşebbüsünde bulunma yetkisidir. Yüksek Mahkemenin ve Cumhuriyet Savcılığının verdikleri kanun önerileri üzerinde Milli Meclisin değişiklik yapma yetkisi yoktur; bunlar verildiği şekliyle görüşülür ve oylanır. Değişiklikler sadece kanun önerisinde bulunan organın rızasıyla yapılabilir (Any. m. 96).

⁵⁶ Aslanlı, "Azerbaycan'da Devlet Başkanlığı Seçimi ve Sonrasındaki Gelişmeler," s.105.

⁵⁷ Gönenç, "Azerbaycan Anayasası Üzerine Notlar", s. 215.

Parlamento ile yargı arasındaki bağı kurulduğu diğer bir alan parlamento seçimleridir. MSK ve bölge seçim komisyonları adaylara ilişkin seçim öncesi eleme sürecini gerçekleştirirken, seçim sonrasında Anayasa Mahkemesi ikinci eleme sürecini gerçekleştirmektedir. Seçimlerin geçerlilik kazanması için seçimleri denetleme yetkisi olan Anayasa Mahkemesinin seçim sonuçlarını onaylaması gerekmektedir (Any. m. 86). Seçim sonuçlarını iptal edebilen Mahkeme, bu yetkisini 2000 yılında gerçekleştirilen parlamento seçimlerinde 11 seçim bölgesine ait sonuçları geçersiz sayarak kullanmıştır. Milli Meclis tarafından atanan Anayasa Mahkemesi üyelerinin parlamentoda çoğunluğa sahip Aliyev'in partisi YAP tarafından belirlenmesi, Mahkemenin devlet başkanı ve parlamento ile ilişkisini ortaya koymaktadır. Dolayısıyla sistemin içerisindeki tüm mekanizmaların devlet başkanı ile uyumlu ve yürütme otoritesine bağlı bir parlamentonun oluşumuna hizmet ettiği ileri sürülmektedir.⁵⁸

6. SİYASAL SİSTEM HAKKINDAKİ TARTIŞMALAR

6.1. Hükümet Sistemi Üzerine Tartışmalar

Azerbaycan siyasal sisteminin niteliği konusunda literatürde görüş birliği yoktur. Bazıları sistemi başkanlık, bazıları ise yarı-başkanlık olarak nitelendirmektedir. Bu görüş farklılığının sebebi yetki anlamında başkana bağlı olsalar da, başbakan ve bakanlar kurulunun siyasi sistemin aktörleri arasında yer almasıdır. Başbakanın atanmasında ve bakanlar kuruluna güvenoyu verilmesinde Meclise biçilen rol sistemin yarı-başkanlık olarak nitelendirilmesine sebep olmuştur.

Elgie, çalışmasında Azerbaycan'ın yarı-başkanlık sistemine 1995 yılında geçtiğini belirtmiştir. Elgie'ye göre Sovyetler Birliği sonrası kurulan devletler her ne kadar başkanlık sistemini kabul etmiş olsalar da, siyasal sistemleri yarı-başkanlık özellikleri taşımaktadır. Örnek olarak da başkanın başbakanı atamasının Meclis onayına tabi olmasını göstermiştir.⁵⁹ Yarı-başkanlık sistemini alt kategorilere ayıran Yu-Shan Wu ise, *başkanın üstünlüğü (presidential supremacy)* alt kategorisinde Azerbaycan'ı sınıflandırmıştır. Buna göre başkan başbakanı atar ve

⁵⁸ Alkan, *Azerbaycan Paradoksu Azerbaycan'ın İç ve Dış Politikası*, s. 109.

⁵⁹ Robert Elgie, "Semi-Presidentialism: An Increasingly Common Constitutional Choice," *Semi-Presidentialism and Democracy* içinde, Robert Elgie, Sophia Moestrup ve Yu-Shan Wu ed. (New York: Palgrave Macmillan, 2011), s. 7, 11.

parlamentoda çoğunluk tarafından onaylanmasa da başkan atamasında ısrar edebilir.⁶⁰

Azerbaycan siyasal sistemi, Sedelius tarafından yarı-başkanlık sistemi içerisinde başkanlı parlamenter sistem olarak nitelendirilmiştir. Çalışmasında yer alan Sovyetler Birliği sonrası kurulan devletler arasında başkanın gücünü derecelendirdiği tabloda, Azerbaycan Başkanı Belarus'tan sonra ikinci sırada yer almıştır.⁶¹

Gönenç'e göre Azerbaycan Anayasası'ndaki bazı düzenlemeler, sistemin başkanlık sistemi olarak nitelendirilmesi konusunda tereddüte yol açabilmektedir. Bu konudaki tartışmalar, Anayasa'nın 95'inci maddesinin ondördüncü fıkrasında yer alan "*Milli Meclis bakanlar kuruluna güvenoyu meselesini halleder.*" ifadesinin sistemi başkanlık sisteminden farklılaştırdığı meselesi üzerinedir. Bununla birlikte, Anayasa'da bakanlar kurulu üyelerinin devlet başkanı tarafından atanıp görevden alınacağı (Any. m.109/4), devlet başkanına tabi ve ona karşı sorumlu olduğu (Any. m.114/3) ifadeleri ve bakanlar kurulunu parlamentoya karşı sorumlu tutacak mekanizmaların mevcut olmaması Azerbaycan anayasal sistemini başkanlık sistemine yaklaştırmaktadır.⁶²

Azerbaycan anayasal sistemini "*Süper Başkanlık*" sistemi olarak adlandıran Abdullayev, Sovyetlerden miras kalan başbakan ve bakanlar kurulunun Meclise karşı değil, başkana karşı sorumlu ve tabi olduğunu belirterek, bakanlar kurulunun yürütmenin ikinci kanadı değil, yardımcı organı olduğunu belirtmiştir.⁶³

Devlet başkanının yetkileri arasında geçen "*Azerbaycan Cumhuriyeti Milli Meclisi seçimlerini tayin eder.*"⁶⁴ (Any. m. 109/1) ifadesinin başkana Meclisi feshetme yetkisi verip vermediği konusu tartışmalı alanlardan biridir.

⁶⁰ Yu-Shan Wu, "Clustering of Semi-Presidentialism: A First Cut," *Semi-Presidentialism and Democracy* içinde, Robert Elgie, Sophia Moestrup ve Yu-Shan Wu ed. (New York: Palgrave Macmillan, 2011), s. 30-31.

⁶¹ Thomas Sedelius, *The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers: Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe* (Örebro: Örebro Üniversitesi Yayını, 2006), s. 91, 114.

⁶² Gönenç, "Azerbaycan Anayasası Üzerine Notlar" s. 207.

⁶³ Cavid Abdullayev, "Azerbaycan'da Anayasallaşma Süreci ve Benimsenen Sistemin Niteliği," *Avrasya Dosyası*, Cilt 7, Sayı 1, <http://www.21yyte.org/assets/uploads/files/109-131%20cavid.PDF>, Erişim: 14.03.2014, s.120, 126.

⁶⁴ "Anayasanın orijinal metninde 'tayin eder' olarak geçen bu terim her ne kadar meclisi feshetme yetkisini de içerir bir anlama sahip görünse de Azerbaycan Anayasası'nın tümü göz önüne alındığında, başkanın, Milli Meclisi feshetme yetkisinin olmadığı görülmektedir. Bu nedenle bu deyim 'ilan eder' şeklinde anlamak daha uygun olur." Bkz. Ozan Ergul ve Cavid Abdullayev, "Azerbaycan Anayasası", <http://acikarsiv.ankara.edu.tr/browse/1111/1691.pdf>, Erişim: 14.03.2014.

Bayülgen Azerbaycan siyasal rejimine de değindiğı çalışmasında başkanı *sınırlandırılmamış yürütme* olarak nitelendirmiş, başkanın parlamentoyu feshedebileceğini ve seçimlerin yenilenmesine karar verebileceğini ileri sürmüştür.⁶⁵ Özgışı de başkanın Meclisi fesih yetkisi olduğunu ve bu yetkinin başkanın otoritesi karşısında yasamanın dengeleyici bir güç olmasını engellediğini belirtmiştir.⁶⁶

Abdullayev'e göre ise Azerbaycan Anayasası başkana hiçbir şekilde Meclisi feshetme yetkisi tanımamıştır, dolayısıyla bu sınırlama sistem içerisinde dengeleri koruyan ve sistemin yozlaşmasını önleyen bir düzenlemedir.⁶⁷

6.2. Siyasal Rejimin Niteliği Üzerine Tartışmalar

Literatürde tartışmalar ağırlıklı olarak Azerbaycan siyasal rejimi üzerinedir. Azerbaycan, sultancı yarı-otoriter rejim, hibrid rejim, yarı-otoriter rejim ve seçimsel otoriter rejim olarak sınıflandırmalara konu olmuştur.

Mollaer'e göre ABD dışında diğer devletlerdeki başkanlık sistemi çoğu zaman otoriter bir rejime dönüşmektedir ve bu ülkelerde başkanın sahip olduğu geniş yetkilerden dolayı "seçimle gelmiş kral" deyimi kullanılmaktadır. Azerbaycan'daki başkanlık sisteminin de iyi bir örnek teşkil etmeme sebebi başkanın gücünü sınırlayacak ya da denetleyecek bir gücün olmamasıdır.⁶⁸ Sınırsız başkan seçilebilme hakkının tanınmasının, özellikle demokrasi sürecini tamamlayamamış ve başkanlık sisteminin iyi işleyebilmesi için gerekli koşullara sahip olmayan ülkelerde demokrasi açısından tehlikeler doğurabileceği eleştiri konularından biridir.⁶⁹

Maria Ottaway'a göre Azerbaycan yarı-otoriter rejime sahiptir ve yarı-otoriter devletlerden bazıları siyasi yelpazede demokratik rejime daha yakinken bazıları ise otoriter rejime daha yakındır. Ottaway'e göre

⁶⁵ Oksan Bayulgen, *Foreign Investment and Political Regimes The Oil Sector in Azerbaijan, Russia and Norway* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), s. 98.

⁶⁶ Özgışı, "Orta Asya Türk Cumhuriyetleri ve Azerbaycan'ın Parlamento Yapıları", s. 99.

⁶⁷ Abdullayev, "Azerbaycan'da Anayasallaşma Süreci ve Benimsenen Sistemin Niteliği," s. 126. Diğer bazı kaynaklarda da başkanın Meclisi feshetme yetkisinin olmadığı belirtilmiştir. Bkz. "Republic of Azerbaijan Public Administration Country Profile", United Nations Public Administration Network (UNPAN) İnternet Sitesi, (Mart 2004), <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023173.pdf>, Erişim: 19.03.2014.

⁶⁸ Fırat Mollaer, "Azerbaycan'da Demokrasi ve Geleceği Üzerine Gözlemler," *Bilgi*, 8 (2004), <http://www.bilgidergi.com/uploads/2004Mollaer.pdf>, Erişim: 04.06.2013, s. 70.

⁶⁹ Hacıyev, "Başkanlık Sistemi ve Azerbaycan Örneği", s. 147

Azerbaycan bu sınıflandırmada otoriter rejime daha yakın devletler arasında yer almaktadır.⁷⁰

Cornell'a göre Azerbaycan ne demokratik ne de otoriter bir devlettir. Azerbaycan siyaseti özgürlükler konusunda ciddi sıkıntılara sahip olsa da, sistem muhalefete hükümeti sert bir şekilde eleştirebilme olanağı tanıdığı için ülkenin otoriter bir devlet olamayacağını ileri sürmüştür.⁷¹

Diamond, ülkelerin rejimlerini, Özgürlükler Evi'nin ülkelere verdiği skora dayandırarak, *liberal demokrasiler, seçimli demokrasiler, belirsiz rejimler, yarışmacı seçimsel otoriter rejimler ve kapalı otoriter rejimler* olarak sınıflandırmıştır. Çalışmasında, Azerbaycan 6,5 skorla *seçimsel otoriter rejim* olarak nitelendirilmiştir.⁷² Schedler'e göre de Azerbaycan *seçimsel otoriter rejim* sınıflandırmasında yer almaktadır. Seçimsel otoriter rejime sahip ülkelerde her ne kadar düzenli seçimler uygulansa da patrimonyal kurallar hakimdir.⁷³



İlham Aliyev - Haydar Aliyev

⁷⁰ Ottaway, *Democracy Challenged: The Rise of Semi-Authoritarianism*, s. 19-20.

⁷¹ Cornell, "Democratization Falts in Azerbaijan," s. 2.

⁷² Larry Jay Diamond, "Thinking about Hybrid Regimes," *Journal of Democracy*, Cilt 13, Sayı 2 (Nisan 2002), s. 31.

⁷³ Andreas Schedler, "The Logic of Electoral Authoritarianism," *Electoral Authoritarianism The Dynamics of Unfree Competition* içinde, Andreas Schedler ed. (London: Lynne Rienner, 2006), s. 3, 14.

Guliyev Azerbaycan'ın siyasal rejimine ilişkin literatürde ileri sürülen görüşleri de ele aldığı çalışmasında, Azerbaycan'daki rejim tipinin iktidarın devrinde “hanedanlık” bağının etkili olması sebebiyle *sultancı yarı-otoriter* rejim olduğunu ileri sürmüştür.⁷⁴

Ergün, Azerbaycan'ın yarı-otoriter ya da otoriter devlet olarak nitelendirilemeyeceğini, demokratik ve otoriter kurumların bir arada bulunduğu *hibrid rejime* sahip bir devlet olduğunu ileri sürmüştür. Çok partili siyasal hayata ve sivil toplum örgütlerine sahip olan Azerbaycan'ın demokratik değişime yönelebilmesinde yönetici elitlerin bu süreçte destek olması ile gerçekleşebileceğini belirtmiştir.⁷⁵

6.3. Sistemin İşleyişi Üzerine Tartışmalar

Azerbaycan'da siyasal sistemin işleyişini etkileyen çeşitli unsurlar bulunmaktadır. Ülkenin siyasal sistemi üzerine yapılan çalışmalarda, hem siyasi iktidarı güçlendiren hem de siyasal rejimin niteliğini etkileyen iç ve dış dinamiklerden söz edilmektedir.

Yürütme ile uyumlu bir parlamento, iktidara karşı varlık gösteremeyen ve kendi içerisinde çatışmalar yaşayan muhalefet ve seçimlerin şeffaflığına ilişkin kusurlar siyasal sistemin otoriter nitelik kazanmasını etkileyen önemli faktörler olarak öne çıkmaktadır. Diğer taraftan, ülkedeki siyasi ve ekonomik istikrarın, mevcut iktidarın gücünü artırmasına ve devamına hizmet etmesi, ekonomik gelişme ile siyasi liberalleşme arasındaki çelişkinin göstergesi olarak değerlendirilmektedir.

6.3.1. Yürütme ile Uyumlu Parlamentonun Varlığı

Meclisteki siyasi partilerin sandalye dağılımına bakıldığında iktidarın partisi YAP'ın ve iktidarı destekleyen bağımsızların çoğunluğa sahip olması bunun karşısında muhalif partiler içerisinde en etkili olanların bile birkaç üye ile temsil edilmeleri, YAP'ın istediği kanun ve kararların

⁷⁴ Guliyev, “Post-Soviet Azerbaijan: Transition to Sultanistic Semiauthoritarianism An Attempt at Conceptualization,” s. 424.

⁷⁵ Ayça Ergün, “Post-Soviet Political Transformation in Azerbaijan: Political Elite, Civil Society and The Trials of Democratization,” *Uluslararası İlişkiler*, Cilt 7, Sayı 26 (Yaz 2010), <http://www.uidergisi.com/wp-content/uploads/2013/02/post-soviet-political-relations.pdf>, Erişim: 14.03.2014, s. 85.

hiçbir muhalefetle karşılaşmadan parlamentoda kabul edilmesine sebep olmaktadır.

2015 Parlamento seçimi sonrasında Milli Meclisin 72'si YAP üyesi, 41'i iktidar yanlısı olarak nitelendirilen bağımsız üye ve 12'si iktidara sadık muhalif siyasi partilerin de içinde olduğu diğer siyasi parti üyelerinden oluşmuştur. Meclisteki bu dağılım nedeniyle, kanunlar parlamentoda hiçbir engele takılmadan kabul edilmektedir. Örneğin 14 Haziran 2016 tarihinde Milli Meclisin Genel Kurul toplantısında görüşülen kanun teklifleri ya hiç aleyhte oy kullanılmadan ya da en fazla 5 aleyhte oy ile kabul edilmiştir.⁷⁶ Bu da parlamentoda yürütmeyi frenleyecek hiçbir gücün olmadığına göstergesidir.

Parlamentonun yürütmeden bağımsız olarak yasama teşebbüsünde hemen hemen hiç bulunmadığı ya da yürütme üzerinde denetim ve gözetim mekanizmasını işletemediği yapılan eleştirilerden bir diğeridir. Bunun nedeni olarak da parlamentonun bütçe üzerinde değişiklik teklif edememesi ve bütçe üzerinde parlamento tasarrufunun ve denetiminin olmaması gösterilmiştir.⁷⁷ Bu yüzden parlamento yürütmenin uzantısı olarak nitelendirilmiştir.

6.3.2. Zayıf Muhalefet

Azerbaycan'da birçok muhalif siyasi partinin ortaya çıkışı 1990'lı yıllara rastlamasına rağmen bu partilerin çoğunluğu sosyal tabandan yoksun ve siyasi arenada çok az etkinliği olan partilerdir. Muhalif partilerin ideolojileri ve parti programları birbirinden çok önemli farklılıklar göstermemektedir. Çoğu parti, bir ideoloji etrafında değil, tek bir lider etrafında toplanmıştır.⁷⁸ Siyasi partilerin çoğunluğunun sosyal tabanının olmaması, toplumsal çıkardan ziyade kişisel çıkarların ön planda olması, siyasi parti liderlerinin toplumda nüfuz sahibi olmamaları ve deneyimsizliği partilerin toplumda etkili olmalarını engellemektedir.⁷⁹

⁷⁶ "Stenoqram", Azərbaycan Respublikası Milli Məclisi İnternet Sitesi, <http://www.meclis.gov.az/?/az/stenoqram/418>, Erişim: 09.11.2016.

⁷⁷ Bayulgen, *Foreign Investment and Political Regimes The Oil Sector in Azerbaijan, Russia and Norway*, s. 98.

⁷⁸ Shahla Sultanova, "Challenging the Aliyev Regime: Political Opposition in Azerbaijan," *Journal Article Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization*, Cilt 22, Sayı 1 (Kış 2014), s. 21.

⁷⁹ Elvin Mövsümov, "Azerbaycan'da Siyasi Partilerin Demokratikleşme Sürecine Etkileri" (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, 2008), s. 118.

Ülkede kuvvetler ayrılığı ve yürütmenin denetimini engelleyen en önemli sebep iktidar partisi YAP'ın karşısında zayıf bir muhalefetin varlığıdır. Azerbaycan'daki muhalefet partilerinin egemen parti YAP'ın karşısında geniş kitleleri etkileme gücü oldukça zayıftır. Ayrıca bu partiler kendi aralarında da kutuplaşmış ve mücadele halindedir. Muhalif partilerin kendi ideolojilerini ve temsil ettikleri sosyal grubu belirleyememiş olmaları ve sosyal gruplarla bağlarının zayıf olması onların seçmen kitlelerine ulaşmasını engelleyen unsurlardan biridir. Azerbaycan'da siyasi partilerin gücü parti liderinin toplumdaki nüfuzuna bağlıdır.⁸⁰

Gafarlı ve Koydemir, Azerbaycan muhalefeti sistem içi muhalefet ve sistem dışı muhalefet olarak ikiye ayırmıştır. Buna göre klasik muhalefet olarak da adlandırılan sistem dışı muhalefet iktidar ile hiçbir zaman anlaşmaya yanaşmayan bağımsızlık sürecinde ortaya çıkan liderlerdir. Ancak bu partilerin seçimleri boykot etme zamanları da farklılık göstermektedir. 2000 yılındaki genel seçimlerine AHCP katılırken Müsavat Partisi boykot kararı almış; 2005 yılında yapılan seçimlere Müsavat katılırken AHCP seçimi boykot etmiştir. 2010 yılında yapılan seçimleri her iki parti boykot etmiş ve katılan partiler sistem içi partiler olarak nitelendirilmiştir.⁸¹

Muhalefetin başarısızlığı ise birkaç sebebe dayandırılmaktadır. İdeolojik anlaşmazlık, çok başlılıktan kaynaklanan anlaşmazlık ve insanlar tarafından bir desteğin olmamasından kaynaklı güvensizlik muhalefet içerisindeki parçalanmışlığın dolayısıyla muhalefetin başarısızlığının sebepleri olarak gösterilmektedir. Muhalefetin siyasi gazetelere beyanat vermekten öteye gidemediği ve halka tesir edemediği dolayısıyla reel siyasette muhalefetin var olmadığı getirilen eleştiriler arasındadır.⁸² İktidar ile muhalefet arasındaki çıkmazlardan biri de muhalefetin iktidar ile diyaloga kapalı olması iktidarın da muhalefetin faaliyetlerini sistemli olarak engelleyici düzenlemeler yapmasıdır.⁸³

Diğer taraftan halkın seçimlere ilgi göstermediği, muhalefetin başarısının ise bu karamsar ve ilgisiz seçmenin sandığa getirilmesine

⁸⁰ Elvin Mövsümov, "Azerbaycan'da Siyasi Partilerin Demokratikleşme Sürecine Etkileri", s. 114.

⁸¹ Orhan Gafarlı ve Serap Koydemir, "Azerbaycan Cumhurbaşkanlığı Seçimleri", BİLGESAM İnternet Sitesi, http://www.bilgesam.net/tr/index.php?option=com_content&view=article&id=2473:2013-10-d=2473:2013-10-07-20-50-58&catid=86:analizler-kafkaslar&Itemid=148, Erişim: 07.04.2014.

⁸² Sarıahmetoğlu, "Azerbaycan'da Cumhurbaşkanlığı Seçimleri Beklentiler ve Gerçekler", s. 14.

⁸³ Mövsümov, "Azerbaycan'da Siyasi Partilerin Demokratikleşme Sürecine Etkileri", s. 118.

bağlı olduğu ileri sürülmektedir.⁸⁴ Örneğin kuruluş yıllarında muhalefetin organize ettiği toplumsal gösterilere katılım 300 bin-1 milyon kişi arasında iken, Milli Şuranın adayı Cemil Hasanlı'nın 2013 başkanlık seçiminde seçim mitingine katılım 5 bin kişiyi bulmamıştır.⁸⁵

Seçimlere katılım oranlarına bakıldığında ise Azerbaycan seçmeni asıl yetkinin devlet başkanında olduğu ve parlamentonun da devlet başkanının partisi tarafından kontrol edildiği inancı ile devlet başkanlığı seçimlerine parlamento seçimlerine oranla daha fazla ilgi göstermiştir.⁸⁶

Seçimlere katılımın zorunlu olmadığı Azerbaycan'da 1995 yılında ilk parlamento seçimine kayıtlı seçmenlerin katılım oranı yüksek iken, sonraki yıllarda katılım giderek azalmaktadır. 1995 parlamento seçiminde %86,5; 1998 başkanlık seçiminde %77; 2000 parlamento seçiminde %68,8; 2005 parlamento seçiminde %42,2; 2008 başkanlık seçiminde %75,12; 2010 parlamento seçiminde %49,56 ve 2013 başkanlık seçiminde katılım oranı %71,63'tür. 1 Kasım 2015 tarihinde yapılan parlamento seçimine katılım oranı ise %55,73'tür.⁸⁷

Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (AGİT) Demokratik Kurumlar ve İnsan Hakları Bürosunun raporunda parçalanmış ve marjinal olarak tanımlanan muhalefet, en son yapılan devlet başkanlığı seçimine tek aday göstererek girmelerine rağmen başarılı olamamıştır. 2013 yılında yapılan devlet başkanlığı seçiminde Aliyev karşısında kazanamayacağını düşünen adaylar seçimlerde ikinci olabilmek için Aliyev'den ziyade muhaliflerin en güçlü adayı Cemil Hasanlı'yı hedef almış ve eleştirmişlerdir.⁸⁸

6.3.3. Kusurlu Seçimler

Azerbaycan'da gerçekleştirilen seçimlerin uluslararası standartlara uygun olmadığı ve seçimlerde muhalefet partilerinin kampanya süresi

⁸⁴ Sarıahmetoğlu, "Azerbaycan'da Cumhurbaşkanlığı Seçimleri Beklentiler ve Gerçekler", s. 13.

⁸⁵ Turgut Demirtepe, "Azerbaycan'da Yaklaşan Cumhurbaşkanlığı Seçimleri", USAK Analist İnternet Sitesi, <http://www.usakanalist.com/detail.php?id=713>, Erişim: 07.04.2014.

⁸⁶ Bülent Aras, "Azerbaycan Cumhurbaşkanlığı Seçimleri, 2013", *Hazar Strateji Enstitüsü*, http://www.hazar.org/content/yayinlar/azerbaycan_cumhurbaskanligi_secimleri_2013_310.aspx, Erişim: 14.03.2014, s. 7.

⁸⁷ "Azerbaijan Parliamentary Chamber: Milli Mejlis Elections Held in 1995", IPU İnternet Sitesi, http://www.ipu.org/parline-e/reports/arc/2019_95.htm, Erişim: 14.04.2014 ; "Azerbaijan Milli Mejlis (National Assembly)", IPU İnternet Sitesi, http://www.ipu.org/parline-e/reports/2019_E.htm, Erişim: 08.11.2016.

⁸⁸ Demirtepe, "Azerbaycan'da Yaklaşan Cumhurbaşkanlığı Seçimleri".

ve imkânlarının yetersiz olduğu hem muhalefet tarafından hem de uluslararası gözlemciler tarafından yapılan eleştiriler arasındadır.

Bayülgen'e göre Azerbaycan'da fren ve denge mekanizmasının işlememesi kusurlu parlamento seçimlerinden kaynaklanmaktadır. 1995 parlamento seçimlerinde muhalefet partilerinin gösterdikleri adayların hemen hemen dörtte üçünün kaydı yapılmamıştır. 1995 seçimlerinde kırsal alanda vekâleten oy (*proxy voting*) ve blok oy (*block voting*) yaygındır. Kentsel alanlarda da aile reislerinin tüm aile yerine oy kullandığı görülmüştür. Bu yüzden sınırlı sayıda muhalif parti 8 üye gibi sınırlı sayıda milletvekilliği kazanabilmiştir. Diğer üyeler de iktidar partisi YAP ve iktidar yanlısı muhalefetten oluşmuştur.⁸⁹ 1995 yılında yapılan Milli Meclis seçimleri sonucunda YAP 84, iktidara yakın olan bağımsızlar 21 üye ile Meclise girebilmişlerdir. Muhalefetin Meclisteki temsil oranı ise sadece %10'dur.⁹⁰

5 Kasım 2000 tarihinde yapılan Milli Meclis seçimlerinde 11 bölgedeki seçim sonuçlarının Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi sebebiyle 7 Ocak 2001'de söz konusu bölgelerde tekrar seçim yapılmıştır. Buna göre YAP 75 üye ile parlamentoda temsil edilirken, bağımsızların üye sayısı 29'dur. AHCP (6) ile Müsavat'ın (2) da yer aldığı Meclisteki muhalefetin toplam sandalye sayısı ise 18'dir.⁹¹

6 Kasım 2005 tarihinde gerçekleştirilen Milli Meclis seçimlerinde 10 seçim bölgesindeki sonuçların iptal edilmesi sebebiyle iptal edilen bölgelerin seçimleri 13 Mayıs 2006'da tekrar edilmiştir. Buna göre iktidar partisi YAP'ın üye sayısı 61, iktidarı destekleyen bağımsızların üye sayısı 46, AHCP (1) ile Müsavat'ın (5) da yer aldığı muhalif partilerin Meclisteki üye sayısı 18'dir.⁹²

⁸⁹ Bayülgen, *Foreign Investment and Political Regimes The Oil Sector in Azerbaijan, Russia and Norway*, s. 98.

⁹⁰ Ahmet Turan Esen, "2013 Seçimleri Yaklaşırken Azerbaycan'da Muhalefet Partileri", 21. Yüzyıl Türkiye Enstitüsü İnternet Sitesi, <http://www.21yyte.org/tr/arastirma/azerbaycan/2013/04/22/6963/2013-secimleri-yaklasirken-azerbaycanda-muhalefet-partileri>, Erişim: 07.04.2014.

⁹¹ "Republic of Azerbaijan: Parliamentary Elections Final Report, 2001", OSCE/ODIHR İnternet Sitesi, <http://www.osce.org/odihr/elections/azerbaijan/14265>, Erişim: 06.06.2013.

⁹² "Republic of Azerbaijan: Parliamentary Elections Final Report, 2005", OSCE/ODIHR İnternet Sitesi <http://www.osce.org/odihr/elections/azerbaijan/17946>, Erişim: 06.06.2013; "Republic of Azerbaijan: Parliamentary Elections Final Report, 2006", OSCE/ODIHR İnternet Sitesi, <http://www.osce.org/odihr/elections/azerbaijan/19596>, Erişim: 06.06.2013.

2005 parlamento seçimi ile karşılaştırıldığında seçime ilginin az olduğu 7 Kasım 2010 tarihinde yapılan Milli Meclis seçim sonuçlarına göre YAP 69, Bağımsızlar 46 üye ile Meclise girerken, muhalif partilerin Meclisteki üye sayısı 10'dur. Seçime blok olarak 32 aday ile katılan Müsavat Partisi ve AHCP ise Meclise girememiştir.⁹³ AHCP lideri Ali Kerimli ve Müsavat Partisi lideri İsa Kamber seçimlere hile karıştığını iddia ederek seçim sonuçlarını tanımadıklarını belirtmişlerdir.⁹⁴

Ülkenin en güçlü iki muhalefet partisi olan AHCP ve Müsavat'ın adaylarının Meclise giremediği 2010 seçimlerine vatandaşın, medyanın hatta milletvekili adaylarının dahi ilgi göstermediği, seçim propagandası sırasında miting yapılmadığı yapılan eleştiriler arasındadır. Seçim sonrasında AGİT ve Avrupa Konseyi gözlemcileri seçimi "kusurlu parlamento seçimi" olarak nitelendirirken, Bağımsız Devletler Topluluğu ve Türk Dili Konuşan Ülkeler Parlamenter Asamblesi'nin gözlemcileri ise seçimin uluslararası standartlara uygun olarak gerçekleştiğini ileri sürmüşlerdir.⁹⁵ Diğer yandan muhalefet, iktidarın yurtdışı yasakları, yayın yasakları, siyasi tutuklamaları ve muhalefet liderlerini birbirine düşürme çabalarının demokratik seçim ortamını engellediğini savunmuştur.⁹⁶ 2010 parlamento seçimi sonrasında MSK 46 sandıkta yapılan oylamayı geçersiz saymış; ancak, bunun seçim sonuçlarını etkilemeyeceğini ileri süren Anayasa Mahkemesi genel seçim sonuçlarını onaylamıştır.⁹⁷

1 Kasım 2015 tarihinde gerçekleşen ve ülkenin başlıca muhalif partileri tarafından boykot edilen parlamento seçimlerini iktidardaki YAP büyük bir çoğunlukla kazanmıştır. YAP 125 sandalyeli parlamentoda 72 üyelik kazanmıştır. Kalan üyelikleri ise İlham Aliyev'e sadık bağımsızlar ve küçük muhalefet partileri kazanmıştır. AGİT, hükümetin kısıtlamalarını gerekçe göstererek seçime uluslararası gözlemci göndermezken, Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi tarafından gönderilen Gözlemci Heyeti,

⁹³ 7 Kasım 2010 seçimleri için bkz. "Republic of Azerbaijan: Parliamentary Elections Final Report, 2010", OSCE/ODIHR İnternet Sitesi, <http://www.osce.org/odihr/75073>, Erişim: 06.06.2013.

⁹⁴ Esen, "2013 Seçimleri Yaklaşırken Azerbaycan'da Muhalefet Partileri".

⁹⁵ Elhan Şahinoğlu, "Muhalefetsiz Oluşan Azerbaycan Parlamentosu", 21. Yüzyıl Türkiye Enstitüsü İnternet Sitesi, <http://www.21yyte.org/tr/arastirma/azerbaycan/2010/11/09/5882/muhalefet-siz-olusan-azerbaycan-parlamentosu>, Erişim: 24.03.2014.

⁹⁶ Esen, "2013 Seçimleri Yaklaşırken Azerbaycan'da Muhalefet Partileri".

⁹⁷ Aras, "Azerbaycan Cumhurbaşkanlığı Seçimleri, 2013", s. 7.

2015 seçimlerinin bazı eksikliklerine rağmen özgür, adil ve demokratik bir ortamda gerçekleştiğini ileri sürmüştür.⁹⁸

Muhalefetin seçimlere güveninin olmadığını belirtildiği AGİT Demokratik Kurumlar ve İnsan Hakları Bürosunun raporuna göre, devlet başkanlığı seçiminde üniversite mezunu olma ve en az 10 yıl Azerbaycan'da ikamet etme şartları uluslararası standartlara uygun değildir. Diğer bir eleştirilen nokta ise seçim kampanyasının 22 güne indirilmesi ve adayların medya erişiminin yetersiz olmasıdır.⁹⁹ Raporda, gözlemcilerin katıldığı seçim merkezlerinin %58'inde oy sayımının kusurlu bir şekilde gerçekleştiği belirtilmiştir.¹⁰⁰

6.3.4. İktidarı Güçlendiren Diğer Sebepler

Azerbaycan'da güçlü bir merkezi yapı ve devlet başkanlığını destekleyen anlayış, siyasi ve ekonomik istikrarın sağlanması için böyle bir sistemin gerekli olduğu düşüncesinden kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla petrol gelirlerinin sağlamış olduğu ekonomik refah ve uluslararası şirketlerle yapılan antlaşmalar ile Dağlık Karabağ meselesinde takip edilen çok yönlü politika iktidarı güçlendiren sebepler olarak gösterilmiştir. Ülkede ekonomik istikrarın yanı sıra siyasi istikrar ve güven ortamı da iktidarın devamlılığı üzerinde belirleyici olmuştur.

Azerbaycan seçimlerinde belirleyici olan unsurlardan biri ülkenin sosyoekonomik yapısı ve bu yapı içerisindeki iktidar seçkinleri ile iktidar arasındaki ilişkiler ağıdır. Özellikle makroekonomik performanstaki olumlu seyir, sanayi başta olmak üzere ekonomideki büyüme, petrol ve doğal gaz üretimindeki artış gibi ekonomi alanındaki gelişmeler Aliyev iktidarını güçlendirmiştir.¹⁰¹ Bürokrasinin ve devlet kurumlarının hakim olduğu enerji sektörüne dayalı ekonomik gelişme de sahip olduğu konumu sağlamlaştırmak isteyen siyasal seçkinlerin iktidar ile patronaj ilişkilerini güçlendirmesine sebep olmuştur. Alkan'a göre, ülkedeki ekonomik gelişme ile otoriter rejim arasındaki bu çelişki siyasal rejimin şekillenmesine etki eden önemli dinamiklerden biridir.¹⁰²

⁹⁸ "Azerbaijan Milli Mejlis (National Assembly)", IPU İnternet Sitesi, http://www.ipu.org/parline-e/reports/2019_E.htm, Erişim: 08.11.2016.

⁹⁹ "Republic of Azerbaijan: Presidential Election, 9 October 2013 Final Report", s. 2.

¹⁰⁰ "Republic of Azerbaijan: Presidential Election, 9 October 2013 Final Report", s. 3.

¹⁰¹ Aras, "Azerbaycan Cumhurbaşkanlığı Seçimleri, 2013", s. 7-8.

¹⁰² Alkan, *Azerbaycan Paradoksu Azerbaycan'ın İç ve Dış Politikası*, s. 78.

7. SONUÇ

Azerbaycan Cumhuriyeti, 1995 tarihli Anayasası ile bağımsızlık öncesi benimsemiş olduğu başkanlık sistemini ve sistem içerisindeki organların görev ve yetkilerini düzenlemiştir. Azerbaycan Anayasası ile hâkimiyetin halka ait olduğu, serbest, eşit, genel ve gizli oy esasına dayalı seçim sistemi, demokratik ve seküler hukuk devleti, kuvvetler ayrılığı gibi demokratik bir devlette olması gereken özellikler güvence altına alınmıştır. Ancak, yürütmenin muhalefete ve basına karşı izlemiş olduğu politikalar ve devlet başkanının sistem içerisindeki otoritesini arttıran anayasal ve hukuki düzenlemeler, Azerbaycan siyasi rejiminin siyaset bilimciler tarafından yarı-otoriter rejim ya da sultanistik yarı-otoriter rejim olarak sınıflandırılmasına neden olmuş ve ülkenin biçimsel bir demokrasiye sahip olduğu ileri sürülmüştür. Gönenç'e göre, Azerbaycan Anayasası bağımsızlık sonrası yaşanan darbelerden dolayı "*darbe sendromu*"¹⁰³ etkilerini taşımaktadır ki bu etki "*siyasal sistemin istikrarını sağlama*" kisvesi altında devlet başkanlığı otoritesinin daha da güçlenmesine sebep olmuştur.

Azerbaycan Anayasası'na göre, yürütmenin başı olan başkanın yürütme gücünü paylaştığı başka bir organ yoktur. Devlet başkanı doğrudan halk tarafından seçilir ve başkan yürütme görevini icra ederken kendisine yardımcı olan başbakan ve bakanlar kurulunu seçer. Yasama ve yürütmenin birbirinin varlığını sona erdirebileceğine dair anayasal düzenlemeler mevcut değildir. Bu doğrultuda Azerbaycan yönetim sistemini Amerikan hükümet sistemine benzer şekilde "*başkanlık sistemi*" olarak adlandırmak mümkündür. Ancak, ülkenin siyasi, idari, ekonomik, kültürel ve tarihsel alanlarda kendine özgü koşulları sebebiyle Azerbaycan yönetim sistemi, ABD'de uygulanan başkanlık sisteminden farklılaşmaktadır. Azerbaycan hükümet sisteminin ABD'de uygulanan başkanlık sisteminden en önemli farkı "*kuvvetler ayrılığı*" ilkesinin ve "*fren ve denge*" mekanizmasının tam olarak uygulanamamasıdır. Diğer bir fark, ülkede siyasal aktör olarak başbakan ve bakanlar kurulunun olmasıdır. Hükümet sisteminin niteliği konusunda tartışmalara da yol açan bu durum, yürütmenin iki

¹⁰³ Gönenç bunu, 4'üncü maddede yer alan halkın seçtiği yetkili temsilciler dışında hiç kimsenin halkı temsil etmeyeceği; 6'ncı maddede yer alan hiçbir kesimin iktidarı zorla ele geçiremeyeceği ve 20'nci maddede yer alan ayaklanma ve darbe girişimlerine yardım amacıyla alınan borçların borç sayılamayacağı ifadelerine dayandırmaktadır (Gönenç, "Azerbaycan Anayasası Üzerine Notlar," s. 193).

kanatlı olduğunu göstermemektedir. Zira, başbakan ve bakanlar kurulu parlamentoya karşı değil, devlet başkanına karşı sorumludur.

Azerbaycan siyasal sisteminin merkezinde yer alan devlet başkanının yasama, yürütme ve yargı alanlarında geniş yetkileri vardır. Azerbaycan devlet başkanı kanun önerisinde bulunarak yasama sürecine iştirak edebilmekte ve başkanın vermiş olduğu kanun önerisi üzerinde Meclis değişiklik yapamamaktadır. Devlet başkanı ayrıca, kanun hükmünde olan ve “*ferman*” olarak adlandırılan kararnameler çıkarabilmektedir. Devlet başkanının yasama sürecindeki geniş yetkileri karşısında Azerbaycan Milli Meclisinin yürütme organı üzerindeki denetimi oldukça zayıftır; hatta neredeyse yoktur. Parlamentonun yürütme karşısında zayıf olmasının sebebi, iktidar partisi YAP’ın ve iktidarı destekleyen bağımsızların parlamentoda çoğunluğu oluşturmalarıdır. Bundan dolayı, parlamentoda hemen hemen hiçbir muhalif ses çıkmadan yürütmenin kanun önerileri kabul edilmektedir. Bu bağlamda, Meclisin uygulamada yürütmeden bağımsız olarak kanun önerisinde bulunamaması ve yürütme üzerinde denetim ve gözetim mekanizmasını işletememesi siyasi sisteme getirilen önemli eleştirilerdir.

Azerbaycan’da sert kuvvetler ayrılığının önündeki diğer bir engel, başkanın yargı alanında sahip olduğu geniş yetkilerdir. Anayasa Mahkemesi ve Yüksek Mahkeme (Yargıtay) üyeleri ile uyuşmazlık mahkemeleri hâkimlerini ve cumhuriyet başsavcısını Meclisin onayı ile atayan devlet başkanı, diğer mahkemelerin hâkimlerini Meclisin onayı olmadan görevlendirmektedir.

2000 yılından itibaren yapılan ve devlet başkanı ile iktidar partisinin siyasal sistem içerisindeki otoritesini güçlendiren ve süreklilik sağlayan anayasal ve hukuksal düzenlemeler, ülkede siyasi partilerin yaşamasına izin verse de, iktidara gelme şansını azaltmıştır. Ülkede parçalanmış muhalefeti zayıflatan diğer bir unsur ise 2002 yılında kabul edilen, tüm milletvekillerinin dar bölge seçim sistemi ile seçilmesine dair anayasa değişikliğidir. İki partili bir sistemi teşvik eden ve zayıf partilerin yaşamasına izin vermeyen bir sistem olarak nitelendirilen dar bölge seçim sistemi, yerelde güçlü iktidar seçkinlerinin parlamentoya girmesine zemin hazırladığı için eleştirilmiştir.

Azerbaycan hükümet sistemine yöneltilen eleştirilerin başında, devlet başkanının otoritesinin anayasa değişiklikleriyle gittikçe güçlenmesi gelmektedir. Hatta başkanın sahip olduğu geniş yetkiler sebebiyle Azerbaycan hükümet sistemi “*süper başkanlık sistemi*” olarak da nitelendirilmiştir. Ayrıca sert kuvvetler ayrılığının mevcut olmaması yürütmenin erkler dengesinde daha ağır basmasına sebep olmuştur. Mevcut siyasal sistem başkanı denetleyecek ve frenleyecek bir mekanizma öngörmemiş, “*frensiz*” ve “*uyumlu*” bir yapının oluşumuna hizmet etmiştir. Devlet başkanına sınırsız seçilebilme hakkı tanıyan ve kalıcı iktidar yolunu açan 2009 Anayasa değişikliği, dış basın ve muhalefet tarafından eleştirilmiş; demokratikleşme sürecinde olan Azerbaycan için otoriter rejime dönüşme tehlikesi yarattığı ileri sürülmüştür.

Bütün bu çerçeve içinde, Azerbaycan hükümet sisteminde öne çıkan özellikler; merkezde yasama, yürütme ve yargı alanlarında birçok yetkiyle donatılmış güçlü başkan; başkanın partisinin çoğunlukta olduğu ve onunla uyumlu çalışan yasama organı; başkanın hâkimlerin atanmasında ve yüksek yargı organları üyelerinin belirlenmesinde önemli yetkilere sahip olduğu yargı sistemi ve iktidar karşısında Azerbaycan’ın bağımsızlığını kazanmasından günümüze kadar örgütsel açıdan var olmuş, ancak iktidara gelememiş zayıf ve parçalanmış muhalefet şeklinde sıralanabilir. Başkanlık sisteminin iyi işlememesinin önündeki en önemli engel ise, demokratik hukuk devletinin temelinde yer alan etkili fren ve denge mekanizmalarına dayanan kuvvetler ayrılığı ilkesinin tam olarak uygulanamamasıdır. Bu açıdan değerlendirildiğinde Azerbaycan’da terazinin bir kefesinde yer alan güçlü ve istikrarlı yönetim, diğer kefesinde yer alan demokratikleşme karşısında ağır basmaktadır. Diğer yandan ülkenin enerji sektörüne dayalı ekonomik büyümesi de siyasal liberalleşmeye ivme kazandırmak yerine iktidarın gücünü pekiştiren bir unsur olarak kalmıştır.

KAYNAKÇA

- Abbasov, Shahin. "Presidential and Democratization Process in Azerbaijan", Friedrich-Ebert-Stiftung İnternet Sitesi, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/georgien/05810.pdf>, Erişim: 03.06.2013.
- Abdullayev, Cavid. "Azerbaycan'da Anayasallaşma Süreci ve Benimsenen Sistemin Niteliği," *Avrasya Dosyası*, Cilt 7, Sayı 1, <http://www.21yyte.org/assets/uploads/files/109-131%20cavid.PDF>, Erişim: 14.03.2014, s. 109-131.
- Aliyev, Cabir. "Azerbaycan Anayasal Yargı Sisteminde 'Şikayet' Denetim Usulü: Anayasa Şikayeti." Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, 2010.
- Alkan, Haluk. *Azerbaycan Paradoksu Azerbaycan'ın İç ve Dış Politikası*. Ankara: USAK Yayınları, 2010.
- . "Demokrasi-Otoriterlik Ayırımında Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetlerinde Siyasal Partiler: Azerbaycan, Kazakistan ve Kırgızistan Örnekleri." *ASAM Avrasya Dosyası*, Cilt 10, Sayı 4 (2004), s. 208-235.
- . "Türk Cumhuriyetlerinde Siyasal Kurumsallaşma Süreci: Geçen Yirmi Yılın Bir Bilançosu." *Bilig*, Sayı 61 (Bahar 2012), <http://yayinlar.yesevi.edu.tr/files/article/521.pdf>, Erişim: 06.06.2013, s. 1-30.
- Aras, Bülent. "Azerbaycan Cumhurbaşkanlığı Seçimleri, 2013." *Hazar Strateji Enstitüsü*, http://www.hazar.org/content/yayinlar/azerbaycan_cumhurbaskanligi_secimleri_2013_310.aspx, Erişim: 14.03.2014.
- Aslanlı, Araz. "Azerbaycan'da Devlet Başkanlığı Seçimi ve Sonrasındaki Gelişmeler." *Karadeniz Araştırmaları*, (Bahar 2004), <http://www.karam.org.tr/Makaleler/1118809257/aslanli.pdf>, Erişim: 06.06.2013, s. 102-120.
- Azərbaycan Respublikası Baş Prokurorluğu. "Azərbaycan Respublikasının Cinayət Məcəlləsi", www.genprosecutor.gov.az/files/uploader/AR-in_cinayet_mecellesi.doc, Erişim: 10.09.2014.
- Azərbaycan Respublikasının Dövlət Statistika Komitəsi. "Azərbaycanda demoqrafik vəziyyət", <http://www.stat.gov.az/xeber/index.php?id=3380>, Erişim: 04.11.2016.
- Azərbaycan Respublikası Mərkəzi Seçki Komissiyası. "Azərbaycan Respublikasının Seçki Məcəlləsi", http://www.msk.gov.az/uploads/qanunvericilik/secki_macallasi_2013.pdf, Erişim: 03.06.2013.
- . "Seçkiler", http://www.cec.gov.az/az/main_az.htm, Erişim: 29.04.2013.
- Azərbaycan Respublikası Milli Məclisi. "Azərbaycan Respublikası Milli Məclisi Daxili Nizamnaməsinin təsdiq edilməsi Haqqında Azərbaycan Respublikasının Qanunu", <http://www.meclis.gov.az/?/az/content/39>, Erişim: 06.06.2013.
- . "Stenoqram", <http://www.meclis.gov.az/?/az/stenoqram/418>, Erişim: 09.11.2016.

- Bayulgen, Oksan. *Foreign Investment and Political Regimes The Oil Sector in Azerbaijan, Russia and Norway*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- Center for Systemic Peace. "Polity IV Country Report 2010: Azerbaijan", <http://www.systemicpeace.org/polity/Azerbaijan2010.pdf>, Erişim: 19.07.2013.
- CIA. "The World Factbook: Azerbaijan", <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/aj.html>, Erişim: 04.11.2016.
- Cornell, Svante E. "Democratization Falsters in Azerbaijan." *Journal of Democracy*, Cilt 12, Sayı 2 (Nisan 2001), s. 118-131.
- Demirelli, Levent. "Azerbaycan Cumhuriyeti Kamu Yönetimi Örgütlenmesi." Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi, 2012.
- Demirtepe, Turgut. "Azerbaycan'da Yaklaşan Cumhurbaşkanlığı Seçimleri", USAK Analist İnternet Sitesi, <http://www.usakanalist.com/detail.php?id=713>, Erişim: 07.04.2014.
- Diamond, Larry Jay. "Thinking about Hybrid Regimes." *Journal of Democracy*, Cilt 13, Sayı 2 (Nisan 2002), s. 21-35.
- Duverger, Maurice. *Siyasi Partiler*. Ankara: Bilgi Yayınevi, 1993.
- Economic Intelligence Unit. "Democracy Index 2015", http://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=DemocracyIndex2015, Erişim: 07.11.2016.
- Election Guide. "Republic of Azerbaijan", <http://www.electionguide.org/country.php?ID=16>, Erişim: 29.04.2013.
- Elgie, Robert. "Semi-Presidentialism: An Increasingly Common Constitutional Choice." *Semi-Presidentialism and Democracy* içinde, Robert Elgie, Sophia Moestrup ve Yu-Shan Wu ed., New York: Palgrave Macmillan, 2011, s. 1-20.
- Elma, Fikret. "Azerbaycan'da Yerel Yönetişim ve Belediye: Bakü ve Yakın Havzası Örneği." *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 18, Sayı 2 (2013), <http://sablon.sdu.edu.tr/fakulteler/iibf/dergi/files/2013-2-10.pdf>, Erişim: 28.10.2014, s. 163-186
- Ergül, Ozan ve Cavid Abdullayev. "Azerbaycan Anayasası", <http://acikarsiv.ankara.edu.tr/browse/1111/1691.pdf>, Erişim: 14.03.2014.
- Ergün, Ayça. "Post-Soviet Political Transformation in Azerbaijan: Political Elite, Civil Society and The Trials of Democratization." *Uluslararası İlişkiler*, Cilt 7, Sayı 26 (Yaz 2010), <http://www.uidergisi.com/wp-content/uploads/2013/02/post-soviet-political-relations.pdf>, Erişim: 14.03.2014, s. 67-85.
- Esen, Ahmet Turan. "2013 Seçimleri Yaklaşırken Azerbaycan'da Muhalefet Partileri", 21. Yüzyıl Türkiye Enstitüsü İnternet Sitesi, <http://www.21yyte.org.tr/arastirma/azerbaycan/2013/04/22/6963/2013-secimleri-yaklasirken-azerbaycanda-muhalefet-partileri>, Erişim: 07.04.2014.
- Freedom House. "Freedom in the World 2016", <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2016/azerbaijan>, Erişim: 07.11.2016.

- Gafarlı, Orhan ve Serap Koydemir. "Azerbaycan Cumhurbaşkanlığı Seçimleri." BİLGESAM İnternet Sitesi, http://www.bilgesam.net/tr/index.php?option=com_content&view=article&id=2473:2013-10-07-20-50-58&catid=86:analizler-kafkaslar&Itemid=148, Erişim: 07.04.2014.
- Gönenç, Levent. "Azerbaycan Anayasası Üzerine Notlar." *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 47, Sayı 14 (1998), <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/294/2683.pdf>, Erişim: 29.04.2013, s. 185-220.
- Guliyev, Farid. "Post-Soviet Azerbaijan: Transition to Sultanistic Semiauthoritarianism? An Attempt at Conceptualization." *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization*, Cilt 13, Sayı 3 (Yaz 2005), s. 393-435.
- Hacıyev, Natig. "Başkanlık Sistemi ve Azerbaycan Örneği." Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi, 2009.
- Hasanoğlu, Mürteza. "Azerbaycan Cumhuriyeti'nde Devletin Yeniden Yapılandırılması." *Sayıştay Dergisi*, Sayı 69, <http://www.sayistay.gov.tr/dergi/icerik/der69m5.pdf>, Erişim: 28.10.2014, s. 73-90.
- Heinrich, Andreas. "The Formal Political System in Azerbaijan and Kazakhstan", The Research Centre for East European Studies İnternet Sitesi, <http://www.forschungsstelle.uni-bremen.de/UserFiles/file/06-Publikationen/Arbeitspapiere/fsoap107.pdf>, Erişim: 03.06.2013, s. 10-26.
- IDEA. "Voter turnout data for Azerbaijan", <http://www.idea.int/vt/countryview.cfm?CountryCode=AZ>, Erişim: 06.06.2013.
- IPU. "Azerbaijan Parliamentary Chamber: Milli Mejlis Elections Held in 1995", http://www.ipu.org/parline-e/reports/arc/2019_95.htm, Erişim: 14.04.2014.
- . "Azerbaijan Milli Mejlis (National Assembly)", http://www.ipu.org/parline-e/reports/2019_E.htm, Erişim: 08.11.2016.
- İba, Şeref. "Cumhurbaşkanınca Yayınlanması Kısmen veya Tamamen Uygun Bulunmayan Kanunların Meclise Geri Gönderilmesi." *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 52, Sayı 3 (2003), s. 299-316.
- Kamrava, Mehran. "State-Building in Azerbaijan: The Search for Consolidation." *Middle East Journal*, Cilt 55, Sayı 2 (İlkbahar 2001), s. 216-236.
- Linz, Juan. *Totaliter ve Otoriter Rejimler*. Ankara: Liberte Yayınları, 2008.
- Mehmetoğlu, Enes. "Azerbaycan Anayasasında Yürütme Erki." Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, 2010.
- Mollaer, Fırat. "Azerbaycan'da Demokrasi ve Geleceği Üzerine Gözlemler." *Bilgi*, 8 (2004), <http://www.bilgidergi.com/uploads/2004Mollaer.pdf>, Erişim: 04.06.2013.
- Mövsümov, Elvin. "Azerbaycan'da Siyasi Partilerin Demokratikleşme Sürecine Etkileri." Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, 2008.

- Nichol, Jim. "Azerbaijan's October 2008 Presidential Election: Outcome and Implications", Report, Congressional Research Service, <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RS22977.pdf>, Erişim: 03.06.2013, s. 1-6.
- OSCE/ODIHR. "Azerbaijan", <http://www.osce.org/odihr/elections/azerbaijan>, Erişim: 29.04.2013.
- . "Republic of Azerbaijan: Parliamentary Elections Final Report, 2001", <http://www.osce.org/odihr/elections/azerbaijan/14265>, Erişim: 06.06.2013.
- . "Republic of Azerbaijan: Parliamentary Elections Final Report, 2005", <http://www.osce.org/odihr/elections/azerbaijan/17946>, Erişim: 06.06.2013.
- . "Republic of Azerbaijan: Parliamentary Elections Final Report, 2006", <http://www.osce.org/odihr/elections/azerbaijan/19596>, Erişim: 06.06.2013.
- . "Republic of Azerbaijan: Parliamentary Elections Final Report, 2010", <http://www.osce.org/odihr/75073>, Erişim: 06.06.2013.
- . "Republic of Azerbaijan: Presidential Election, 9 October 2013 Final Report", <http://www.osce.org/institutions/110015>, Erişim 19.03.2014.
- Ottaway, Marina. *Democracy Challenged: The Rise of Semi-Authoritarianism*. Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2003.
- Önder, Tuncay. "Seçim Sistemleri." *Siyaset içinde*, Mümtazer Türköne ed., Ankara: Lotus Yayınevi, 2003, s. 293-314.
- Özbudun, Ergun. *Otoriter Rejimler, Seçimsel Demokrasiler ve Türkiye*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2011.
- Özgişi, Tunca. "Orta Asya Cumhuriyetleri ve Azerbaycan'ın Parlamento Yapılarının Karşılaştırmalı Analizi." *Türkiyat Mecmuası*, Cilt 22, (Güz, 2012), <http://www.journals.istanbul.edu.tr/tr/index.php/turkiyat/article/view/18740/pdf>, Erişim: 03.06.2013, s. 83-102.
- Özkul, Fatih. "Başkanlık Sistemi Üzerine Amerika Birleşik Devletleri ve Azerbaycan Modeli Karşılaştırması." *TBB Dergisi*, Sayı 103 (2012), <http://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2013-103-1228>, Erişim: 03.06.2013, s. 85-110.
- Rehimli, Recep. "Azerbaycan Yönetim Sistemi." *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Cilt 2, Sayı 9 (Sonbahar 2009), http://www.sosyalarastirmalar.com/cilt2/sayi9pdf/rehimli_recep.pdf, Erişim: 19.07.2013. s. 377-386.
- Sarıahmetoğlu, Nesrin. "Azerbaycan'da Cumhurbaşkanlığı Seçimleri Beklentiler ve Gerçekler", ORSAM İnternet Sitesi, (Ekim 2013), <http://www.orsam.org.tr/tr/trUploads/Yazilar/Dosyalar/2013109170rapor.pdf>, Erişim: 01.03.2014.
- Schedler, Andress. "The Logic of Electoral Authoritarianism." *Electoral Authoritarianism The Dynamics of Unfree Competition* içinde, Andreas Schedler ed., London: Lynne Rienner, 2006, s. 1-23.
- Sedelius, Thomas. *The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers: Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*. Örebro: Örebro Üniversitesi Yayını, 2006.

- Sultanova, Shahla. "Challenging the Aliyev Regime: Political Opposition in Azerbaijan." *Journal Article Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization*, Cilt 22, Sayı 1 (Kış 2014), s. 15-37.
- Şahinoğlu, Elhan. "Muhalefetsiz Oluşan Azerbaycan Parlamentosu", 21. Yüzyıl Türkiye Enstitüsü İnternet Sitesi, <http://www.21yyte.org/tr/arastirma/azerbaycan/2010/11/09/5882/muhalefetsiz-olusan-azerbaycan-parlamentosu>, Erişim: 24.03.2014.
- T.C. Bakü Büyükelçiliği Ticaret Müşavirliği. "Azerbaycan Yıllık Raporu 2012: Azerbaycan'ın Genel Ekonomik Durumu ve Türkiye ile Ekonomik-Ticari İlişkileri", <http://www.musavirlikler.gov.tr/upload/AZER/RAPOR%202012.docx>, Erişim: 10.03.2014.
- Tokluoğlu, Ceylan. "Azerbaycan." *Bağımsızlıklarının Yirminci Yılında Azerbaycan, Gürcistan ve Ukrayna* içinde, İsmail Aydıngün ve Çiğdem Balım ed., Ankara: Atatürk Kültür Merkezi, 2012, s. 15-115.
- . "Perceptions of State and Leadership in Post-Soviet Azerbaijan (1991-2009)." *Middle Eastern Studies*, Cilt 48, Sayı 3 (2012), s. 319-343.
- TÜRKPA. "Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası", www.turk-pa.org/documents/turk-t.pdf, Erişim: 10.04.2013.
- United Nations Public Administration Network (UNPAN). "Republic of Azerbaijan Public Administration Country Profile", (Mart 2004), <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023173.pdf>, Erişim: 19.03.2014.
- Valiyev, Anar. "Parliamentary Elections in Azerbaijan." *Problems of Post-Communism*, Cilt 53, Sayı 3 (Mayıs-Haziran 2006), s. 17-35.
- Wu, Yu-Shan. "Clustering of Semi-Presidentialism: A First Cut." *Semi-Presidentialism and Democracy* içinde, Robert Elgie, Sophia Moestrup ve Yu-Shan Wu ed., New York : Palgrave Macmillan, 2011, s. 21-41.
- Yavaşgel, Emine. *Temsilde Adalet ve Siyasal İstikrar Açısından Seçim Sistemleri ve Türkiye'deki Durum*, İstanbul: Nobel Yayınevi, 2004.

brezilya



KOALİSYONCU BAŞKANLIK SİSTEMİ: BREZİLYA

*Mehmet Solak**

1. GİRİŞ

Güney Amerika kıtasında en kalabalık nüfusa ve en geniş topraklara sahip ülke olan Brezilya, başkanlık sistemiyle yönetilen, federal bir cumhuriyettir. 26 eyalet ve bir federal bölgeden müteşekkildir. 1822’de Portekiz’den ayrılarak bağımsızlığını kazanan ülke, yaklaşık 200 yıllık tarihi boyunca yedi farklı anayasayla yönetilmiştir.

Huntington tarafından demokratikleşmenin üçüncü dalgası olarak adlandırılan demokratikleşme sürecinde¹ askeri-otoriter yönetimden demokrasiye geçiş yapan ülke, halen kurucu meclisin yaptığı 1988 Anayasası ile yönetilmektedir. Uzun süren askeri yönetimin ardından demokratik bir yönetime kavuşan Brezilya’da 1988 Anayasası ile kurulan sistemde 1990’ların başlarında belli aksamalar görülse de; son 15-20 yılda sistemin etkin bir şekilde işlediği genel olarak kabul görmektedir. Ayrıca, muteber demokrasi endekslerine göre sistem işleyen bir demokrasi olarak nitelendirilmektedir.

ABD’deki başkanlık sistemi, Latin Amerika ülkelerindeki sistemleri etkilemiştir. Bununla birlikte, her ülke ABD sistemini kendine farklı bir şekilde entegre etmiştir. Ancak ABD başkanlık sisteminde bulunan fren ve denge mekanizmalarının Brezilya’da da (farklı bir şekilde işlese de) bulunduğu söylenebilir.

Brezilya’da başkan doğrudan halk tarafından seçilmekte; yasama ve yürütme organları birbirinden bağımsız olup birbirini feshedememekte

* Yasama Uzmanı, Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Bölümü, e-posta: mehmet溶ak@tbmm.gov.tr.

¹ Samuel Huntington, “Democracy’s Third Wave”, Université Libre de Bruxelles Internet Sitesi, http://dev.ulb.ac.be/sciencespo/dossiers_supports/group-63.pdf, Erişim:11.04.2014.

yani sabit görev süreleri bulunmakta; yürütmenin görev yapması için parlamentodan güvenoyu alması gerekmemektedir. Bu nedenlerle Brezilya sistemi bir başkanlık sistemi olarak nitelendirilmektedir.

Bu çalışmada, öncelikle Brezilya hakkında genel bilgiler verilmekte ve ülkenin belli başlı gelişim göstergeleri ile demokrasi ve şeffaflık endekslerindeki konumuna değinilmektedir. Ardından ülkenin bağımsızlığını kazandığı tarih olan 1822'den 1988 Anayasası'nın kabul edilmesine kadar siyasi tarihinde meydana gelen gelişmeler özet olarak anlatılmaktadır. Çalışmanın dördüncü bölümünde 1988 Anayasası çerçevesinde Brezilya'da yasama, yürütme ve yargı organlarının yetkileri ortaya konulmaktadır. Beşinci bölümde yasama yürütme ve yargı organlarının ilişkileri, uygulamalar ve örnek olaylar çerçevesinde ele alınmakta, ardından sistemin işleyişine ilişkin tartışmalara yer verilmektedir.

2. BREZİLYA HAKKINDA GENEL BİLGİ

Mevcut Anayasa: 1988

Devlet Başkanı: Michel TEMER

Hükümet

Başkan: Michel TEMER

Yasama Organı: Kongre (Temsilciler Meclisi ve Senato)

Yönetim Şekli: Cumhuriyet, Başkanlık, Federal

Yüzölçümü: 8.514.777 km²

Nüfus: 205.823.665

Dil: Resmi dil/en yaygın olarak kullanılan dil Portekizce İspanyolca (özellikle sınır bölgelerinde), Japonca, Almanca, İtalyanca, İngilizce ve çok sayıda yerli dil de kullanılmaktadır.

Din: Roma Katolik %64,6, Protestan %22,2, Spiritualist %2,2, Diğer %1,4.

Ekonomi: 2015 yılı gayri safi milli hâsıla büyüklüğü 1.775 trilyon dolar, Büyüme Hızı % - 3,8, enflasyon % 9 olarak gerçekleşmiştir.

Güney Amerika kıtasının doğusunda yer alan Brezilya, 8.514.777 km²'lik yüzölçümüyle dünyanın en geniş topraklara sahip beşinci, Güney Amerika'nın birinci ülkesidir. Şili ve Ekvador hariç, Güney Amerika'daki bütün ülkelerle sınırı vardır.

Temmuz 2016 itibarıyla nüfusu 205.823.665'tir. Nüfusun %65'i Katolik, %22'si Protestandır. 2015 itibarıyla nüfusun %85,7'si kentlerde yaşamaktadır. En büyük iki şehri Sao Paulo 21.066.000, Rio de Janeiro 12.902.000 nüfusa sahiptir.²

Devletin resmi adı Brezilya Federal Cumhuriyetidir (Republica Federativa

² "The World Fact Book Brazil", CIA İnternet Sitesi, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/br.html>, Erişim:02.11.2016.



Başkent Brasília'dan bir görünüm

do Brasil). 26 eyalet³ ve bir federal bölgeden oluşmaktadır. Devlet Başkanı Michel Temer'dir.⁴ Ülkenin başkenti Brasilia, resmi dili Portekizcedir.

Brezilya'da sağlık, bebek ölümleri, beslenme gibi sosyal gelişim göstergelerinde bölgesel farklılıklar oldukça belirgindir. Ülkenin güney ve güneydoğu bölgeleri daha zengindir ve sosyal gelişim göstergelerinde ülkenin geri kalan kesimlerine göre çok daha iyi durumdadır.⁵

Brezilya'nın 2003-2014 döneminde gerçekleştirdiği ekonomik ve sosyal gelişmeyle 29 milyon insan yoksulluk sınırının üzerine çıkmıştır. Bu süreçte Gini Katsayısı⁶ da 0,58'den 0,51'e gerilemiştir. Her ne kadar bu durum gelir adaletsizliğinde bir iyileşmeyi gösterse de, halihazırdaki seviye orta gelir grubundaki bir ülke için gelir adaletsizliğinin yüksek

³ Eyaletler (estados) şunlardır: Acre, Alagoas, Amapa, Amazonas, Bahia, Ceara, Espirito Santo, Goias, Maranhao, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Para, Paraíba, Parana, Pernambuco, Piaui, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondonia, Roraima, Santa Catarina, Sao Paulo, Sergipe, Tocantins (CIA İnternet Sitesi, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/br.html>, Erişim:20.01.2014).

⁴ Ağustos 2016'da suçlandırma ile görevden alınan eski Başkan Dilma Rousseff'in yardımcısı olarak görev yaparken onun görevden alınmasıyla başkan olan TEMER, başkanlığını 2018'e kadar sürdürecektir. « The World Fact Book Brazil ».

⁵ "Brazil Overview", Dünya Bankası İnternet Sitesi, <http://www.worldbank.org/en/country/brazil/overview>, Erişim:23.01.2014.

⁶ Gini endeksi, gelir dağılımındaki adaleti gösterir. Bu endekste ülkeler gelir dağılımındaki adalet durumuna göre 0 ile 1 arasında değişen değerler almaktadır. 0 mutlak Adaleti, 1 mutlak adaletsizliği göstermektedir ("Gini Index", Investopedia İnternet Sitesi, <http://www.investopedia.com/terms/g/gini-index.asp>, Erişim:11.04.2014).

olduğu bir duruma işaret etmektedir. Yine 2003-2014 döneminde ortalama büyüme %4,4 olarak gerçekleşirken toplumun en fakir %40'lık kesiminin geliri %7,1 büyümüştür.⁷

Brezilya son birkaç yılda derin bir ekonomik kriz yaşamaktadır. Büyüme hızı 2006-2010 döneminde %4,5 iken 2011-2014 döneminde %2,1 olarak gerçekleşmiştir. Ayrıca 2015'te ülkenin GDP'si %3,8 oranında azalmıştır. 2016'da %3'lük bir azalma beklenmektedir. Enflasyon da %4-6 bandında hedeflenirken %9 olarak gerçekleşmiştir.⁸

Ülkede ortalama yaşam beklentisi 73,8 yıldır. (Erkekler 70,2; Kadınlar 77,5). Okuma-yazma oranı % 92,6'dır.⁹

Brezilya, ABD merkezli Özgürlük Evi'nin (*Freedom House*) 2016 yılı değerlendirmesine göre ve "özgür" ülke kategorisinde hem siyasi haklar hem de siyasi özgürlükler bakımından en yüksek skorun bir altında yer alan 2 puanla değerlendirilmiştir.¹⁰

Dünyada sıklıkla atıf yapılan bir diğer endeks olan Economist Dergisi'nin Demokrasi Endeksi'ne göre ise, 2015 yılı itibariyle kusurlu demokrasi kategorisinde yer almaktadır. Brezilya'nın ülke skoru 10 üzerinden 6.96'dır.¹¹ Brezilya, Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün hazırlamış olduğu 2015 Dünya Yolsuzluk Algısı Endeksi'nde 100 üzerinden 38 puan alarak 168 ülke arasında 76. sırada yer almıştır.¹² Polity IV Endeksi'ne göre Brezilya en yüksek derece olan tam demokrasinin¹³ (*full democracy*) hemen altında yer alan "demokrasi" rejimine sahiptir. 2013'te 8 puan almıştır.¹⁴ Yukarıda zikredilen endeksler çerçevesinde Brezilya'nın işleyen bir demokrasiye sahip olduğu söylenebilir.

⁷ "Brazil Overview", Dünya Bankası İnternet Sitesi, <http://www.worldbank.org/en/country/brazil/overview>, Erişim:03.11.2016.

⁸ "Brazil Overview".

⁹ "The World Fact Book Brazil".

¹⁰ "Freedom in the World: Brazil", Freedom House İnternet Sitesi, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2016/brazil>, Erişim: 03.11.2016.

¹¹ "Democracy Index 2015: Democracy in an age of anxiety", Economist Intelligence Unit, <http://www.yabiladi.com/img/content/EIU-Democracy-Index-2015.pdf>, Erişim: 03.11.2016.

¹² "Corruption Perceptions Index 2015", Uluslararası Şeffaflık Örgütü İnternet Sitesi, <https://www.transparency.org/cpi2015/>, Erişim: 03.11.2016. Bu endekste 0 değerine yaklaştıkça yolsuzluk artmakta, 100 değerine yaklaştıkça azalmaktadır.

¹³ Polity IV'te tam demokrasi 10, demokrasi 6-9 puan anlamına gelmektedir (<http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm>, Erişim:02.05.2014).

¹⁴ "Authority Trends, 1946-2013, Brazil", Polity IV İnternet Sitesi, <http://www.systemicpeace.org/polity/bra2.htm>, Erişim:03.11.2016.

3. SİYASİ TARİH

Latin Amerika ülkeleri içinde Portekiz tarafından sömürgeleştirilmiş olan tek ülke Brezilya'dır. 1822'de Portekiz hükümdarının oğlunun buyruğuyla bağımsızlığını kazanmıştır.¹⁵ I. Pedro Brezilya'nın ilk kralı olmuş ve 3 Mayıs 1823'te kurucu meclis toplanmıştır. Kurucu meclistekiler liberal bir demokrasi isterken Pedro, kralın parlamentodan çıkacak kanunları veto etme hakkının olduğu, meşruti bir monarşiden yana olmuştur. Pedro, 12 Kasım 1823'te ordunun meclisi işgal etmesini emretmiş; kurucu meclisin üyelerini tutuklatmış ve sürgüne göndermiştir. Pedro tarafından atanan Portekiz Partisi'nin 10 üyesi tarafından ülkenin ilk anayasası *25 Mart 1824*'te yazılmıştır.¹⁶

1889-1930 dönemi eski cumhuriyet dönemi olarak adlandırılmaktadır. 15 Kasım 1889'da Cumhuriyet ilan edilmiştir. *24 Şubat 1891*'de kabul edilen yeni anayasa, Amerika Birleşik Devletleri'nin Anayasası model alınarak hazırlanmıştır. Bu anayasanın hazırlanmasında, *coroneis* denen ekonomik açıdan güçlü toprak ağalarının önemli bir etkisi olmuştur. Başkanlık sistemi bu anayasa ile getirilmiş, başkan, kongre, eyalet valileri ve eyalet yasama organlarının doğrudan seçimle belirlenmesi öngörülmüştür.¹⁷

Birinci Dünya Savaşı sonrasında hızla sanayileşen ve kentleşen Brezilya'da siyasi sistem kentli orta sınıflar ve çalışan sınıfların taleplerini karşılamada yetersiz kalmıştır. 1929 ekonomik krizi de değişim sürecini hızlandırmış ve *Rio Grande do Sul* ve *Minas Gerais* eyaletlerinin elitleri bir devrim örgütleyerek eski rejimi devirmiştir. 1930 ayaklanmalarının sonucunda *Getulio Dornelles Vargas* (1930-1945, 1951-1954), başkan olmuştur. 1930'larda Brezilya'nın büyük şehirlerinde sağ ve sol ideoloji mensupları şiddetli çatışmalara girmişlerdir. İşçi sınıfı ile sermaye sahiplerinin taleplerini uzlaştırmaya çalışan bir politika izleyen Vargas, Benito Mussolini'nin 1920'lerde geliştirdiği *Carta di Lavoro* denen korporatist modeli örnek almıştır. *1934 Anayasası* da bu korporatist model çerçevesinde şekillenmiştir. Vargas, orduyla yakın bir işbirliği içinde ithal ikameci bir kalkınma

¹⁵ Frances Hagopian, "Politics in Brazil," *Comparative Politics Today A World View* içinde, Gabriel A. Almond, G. Bingham Powell, Jr, Kaare Strom, Russell J. Dalton ed. (Pearson: Longman, 2004), s.523.

¹⁶ Constitutions of Brazil-History, <http://www.v-brazil.com/government/laws/history.html>, Erişim: 26.08.2013.

¹⁷ Rex A. Hudson, ed., *Brazil: A Country Study* (Washington: Library of Congress, 1997), <http://countrystudies.us/brazil/82.htm>, Erişim:26.08.2013.

modeli uygulamış; eyaletlerin emri altındaki askeri birliklerin ulusal ordu (*Forças Armadas Brasileiras*) lehine azaltılmasını sağlamıştır.¹⁸

Vargas 1937’de kongreyi kapatmış ve 1945’e kadar ülkeyi bir diktatör olarak yönetmiştir. 10 Kasım 1937’de yeni bir devlet (*Estado Novo*) kurulduğunu açıklamış ve yeni anayasayı ilan etmiştir. 1937 Anayasası Vargas’ın otoriter eğilimleri çerçevesinde şekillenmiş; başkan eyaletlerin valilerini, valilerde belediye başkanlarını atamaya yetkisine sahip kılınmıştır.¹⁹

Vargas’ın 1945’te iktidardan düşmesinin ardından yeni başkanla birlikte bir kurucu meclis seçilmiş ve bu meclisin yaptığı anayasa 18 Eylül 1946’da kabul edilmiştir. 1934 Anayasası ile tanınan ancak 1937’de Vargas tarafından kaldırılan özgürlükler 1946 Anayasası ile tekrar tesis edilmiştir. 1945-1964 döneminde çok partili demokratik hayat tecrübe edilmiş ve bu dönemde görev yapan dört başkan (1945, 1950, 1955, 1960) serbest seçimlerle demokratik bir şekilde belirlenmiştir.²⁰ 1946 Anayasası’nın kişi özgürlüğü odaklı bir anayasa olması sebebiyle bu Anayasa ile kanun önünde eşitlik, ifade özgürlüğü, dernek kurma özgürlüğü gibi temel hak ve özgürlükler de ilk defa garanti altına alınmıştır.²¹

Yüksek enflasyon ve işsizliğin bir arada olduğu 1960’lar sancılı bir dönem olmuştur. 1964’te Brezilya İşçi Partisi (*PTB*) mensubu Başkan *Joao Goulart*’a karşı bir darbe yapılmış ve ordu yönetimi ele almıştır. Askerler merkezi ekonomik sistem temelinde bürokratik-otoriter bir rejim kurmuşlardır. İlk üç yıl halka çok baskı yapmayan askeri rejim 1967’den sonra işçi ve öğrenci hareketlerini sert bir şekilde bastırarak, sıkıyönetim ilan etmiş ve Latin Amerika’daki diğer askeri rejimler gibi muhaliflerin işkence görmelerine, sürgüne gönderilmelerine, ölüm cezası almalarına sebep olmuştur. Bununla birlikte bu askeri rejimi bölgedeki diğer rejimlerden ayıran, seçimleri ve temsili kurumları lağvetmemesi olmuştur.²²

Askerler parlamentonun muhalefeti önlemek için Anayasa’yı değiştirmede kararnameler kullanmışlar ve bu kararnameler 1967’de

¹⁸ Hudson, *Brazil: A Country Study*.

¹⁹ Hudson, *Brazil: A Country Study*.

²⁰ Hudson, *Brazil: A Country Study*.

²¹ Hudson, *Brazil: A Country Study*.

²² Hagopian, "Politics in Brazil", s.525.

bir araya getirilerek otoriter bir niteliğe sahip olan yeni anayasa oluşturulmuştur.²³

1969-1974 döneminde yoğun bir baskı rejimi tesis edilmiştir. Bu dönemde oldukça yüksek büyüme hızları yakalanmakla birlikte daha sonra stagflasyon²⁴ dönemine girilmiştir. Askeri rejim süresince kentleşme oranı %70'lere çıkmış ve sanayi ağırlıklı bir ekonomiye geçilmiştir. Bu dönemde mamul madde ihracatı hammadde ihracatını geçmiş ve nüfusun yaklaşık olarak %55'i seçmen kütüklerine kaydolmuştur.²⁵

1985'ten itibaren sivil rejime geçiş süreci başlamıştır. 1988 Anayasası bu yeniden demokratikleşme döneminde kurucu meclis tarafından yapılan anayasadır. Yürütmeyi oldukça güçlü bir konuma yükseltmesi hâkim özelliğidir. Anayasa'da geçici maddeyle bir referandum yapılması öngörülmüştür. Bu hüküm uyarınca 1993'te devlet şekli (*monarşi/cumhuriyet*) ve hükümet sistemine (*parlamentar/başkanlık*) dair bir referandum yapılmıştır. Referandum sonucunda; devlet şeklinin cumhuriyet, hükümet sisteminin başkanlık olmasına karar verilmiştir.²⁶

1988 Anayasası'nın genel özellikleri desantralizasyon, şeffaflık, katılım, sosyal kontrol ve yeniden tahsisdir.²⁷ 250 maddesi ve 97 geçici maddesiyle kazüistik bir anayasa niteliğindedir.

1988 Anayasası'nın giriş kısmı şu şekildedir: “*Brezilya Halkının temsilcileri olarak biz, ulusal kurucu mecliste, kardeşçe yaşayan, çoğulcu ve önyargısız bir toplumun değerleri olan sosyal ve bireysel haklar, özgürlük, güvenlik, refah, kalkınma, eşitlik ve adaleti sağlayacak demokratik bir devlet kurmak için toplandık.*”

Brezilya Federal Cumhuriyeti, eyaletler, belediyeler ve federal bölgenin bölünmez bütünlüğünden oluşan, demokratik bir hukuk devletidir ve

²³ “Constitutions of Brazil- History”, V-Brazil İnternet Sitesi, <http://www.v-brazil.com/government/laws/history.html>, Erişim:26.08.2013.

²⁴ Stagflasyon İngilizce'deki durgunluk (*stagnation*) ile enflasyon (*inflation*) kelimelerinin birleştirilmesinden elde edilen bir kavramdır. Yüksek enflasyonla ekonomideki durgunluğun bir arada yaşanması durumudur (Halil Seyidoğlu, “Stagflasyon,” *Ekonomik Terimler Ansiklopedik Sözlük* içinde, (İstanbul: Güzem Can Yayınları, 2002), s.574-575).

²⁵ Hudson, Brazil: *A Country Study*.

²⁶ John. M. Carey, “Presidential vs. Parliamentary Government,” *Handbook of New Institutional Economics* içinde, C. M'enard ve M. M. Shirley ed. (Netherlands: Springer, 2005), http://www.colorado.edu/ibs/eb/alston/psci4028/fall_2010/Presidential%20versus%20Parliamentary%20Government%20by%20Carey.pdf, Erişim:02.04.2014, s.95.

²⁷ Lee J. Alston vd., “Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Brazil”, (Mart 2006), Inter-American Development Bank İnternet Sitesi, <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubR-509.pdf>, Erişim:03.03.2014, s.12.

bağımsızlık, vatandaşlık, insan haysiyeti, emek ve hür teşebbüs değerleri ile siyasi çoğulculuk üzerine temellenmiştir.

Egemenlik halkındır. Halk, egemenliği seçilmiş temsilcileriyle veya bu Anayasa'da gösterildiği üzere doğrudan kullanır (m. 1).

Birliğin (Devletin) güçleri, yasama, yürütme ve yargıdır ve kendi içlerinde uyumludur (m. 2).

Brezilya Federal Cumhuriyeti'nin temel amaçları şunlardır:

- Hür, adil ve birlik içinde olan bir toplum inşa etmek,
- Milli kalkınmayı temin etmek,
- Fakirliği ve kötü hayat şartlarını tamamen ortadan kaldırmak, sosyal ve bölgesel eşitsizlikleri azaltmak,
- Köken, ırk, cinsiyet, renk, yaş ve diğer özelliklerine bakmaksızın herkesin refahını artırmak (m. 3).

Brezilya Federal Cumhuriyeti'nin uluslararası ilişkileri; milli bağımsızlık, insan haklarının üstünlüğü, halkın kendi geleceğini belirleme (*self-determination*) hakkı, başka devletlerin içişlerine karışmama (*non-intervention*), barışın müdafaası, eyaletlerin eşitliği, çatışmaların barışçıl çözümü, terörizm ve ırkçılığın reddi, insanlığın ilerlemesi için halklarla işbirliği yapılması, siyasi sığınma hakkı verilmesi ilkelerine göre yürütülür.

4. ANAYASAL ORGANLAR

4.1. Yasama Organı

Brezilya'da yasama organı çift meclislidir ve resmi adı Kongredir. Kongre her yıl Federal Başkent'te 2 Şubat-17 Temmuz ve 1 Ağustos-22 Aralık tarihleri arasında toplanır. Başlangıç günleri Cumartesi veya Pazara denk gelirse bir sonraki işgününde toplanılır. Bütçe tasarısı onaylanmadan meclis tatile giremez (Any. m. 57).

Kongreyi oluşturan meclisler Temsilciler Meclisi (*Camara dos Deputados*) ve Senatodur (*Senado Federal*). Yasama dönemi dört yıldır (Any. m. 44).

Temsilciler Meclisi nispi temsil sistemine göre doğrudan eyaletler ve federal bölge²⁸ seçmenlerince belirlenen üyelerden oluşmaktadır. Temsilciler Meclisinin üye sayısı, eyaletlerin ve federal bölgenin nüfusları göz önüne alınarak “tamamlayıcı (*supplementary*) kanunla” düzenlenir.²⁹ Ancak Anayasa hükmü gereğince her bir eyaletin temsilci sayısı 8 ilâ 70 arasında değişebilir (Any. m. 45).

Senato eyaletlerin ve federal bölgenin çoğunluk oyuyla seçtiği üyelerden oluşmaktadır. Eyaletler Senatoya üç üye göndermektedir. Üyelerin görev süresi sekiz yıldır. Dört yılda bir sırasıyla üçte biri ve üçte ikisi yenilenmektedir. Her senatör iki yedeğiyle birlikte seçilmektedir (Any. m. 46).

Anayasa’da aksine bir hüküm bulunmadıkça, meclislerde ve komisyonlarda karar yeter sayısı, üye tam sayısının salt çoğunluğunun hazır bulunması şartıyla oy kullananların çoğunluğudur (Any. m. 47).

Kongre, Federal Devlet’in (*Birlik-Union*) yetkisinde olan alanlarda kanun çıkarabilir. Kongrenin genel yetkili olduğu bu alanlarda başkan, veto yetkisini kullanabilir.

Kongre’nin genel yetki alanları³⁰ şunlardır:

- Vergileme, vergilerin toplanması ve gelir dağılımı,
- Kalkınma planları (*pluriannual plans*), bütçe direktifleri, yıllık bütçe ve kredi işlemleri, kamu borcu ve para basımı,
- Silahlı kuvvetlerin kuruluşu ve değiştirilmesi,
- Ulusal, bölgesel ve sektörel kalkınma plan ve programları,
- Ulusal hava, deniz ve kara sınırları ile varlıkları,

²⁸ Federal bölge, içinde başkent ile yasama, yürütme ve yargı organlarının bulunduğu ülkenin 27 eyaletinden birisidir.

²⁹ Normal kanunlardan farklı olarak Anayasa’da açıkça hangi konularda tamamlayıcı kanun çıkarılacağı gösterilmiştir. Bu konular ancak tamamlayıcı kanunla düzenlenebilecektir. Yine normal kanunlardan farklı olarak tamamlayıcı kanun üye tamsayısının salt çoğunluğuyla onaylanır (m. 69). Tamamlayıcı kanunla düzenlenmesi öngörülen bazı hususlar şunlardır: Başkan yardımcısının görevleri (m. 79), yabancı ülkelerin silahlı kuvvetlerinin ülke topraklarından geçmesine veya geçici bir süre kalmasına izin vermenin şartları (m. 84), yargının statüsü (teklifi, Federal Yüce Mahkeme verir) (m. 93), seçim mahkemeleri, hâkimleri ve kurullarının yetki ve organizasyonları (m. 121), silahlı kuvvetlerin organizasyonu, eğitimi ve kullanılması (m. 142), kalkınma planı kanunu, bütçe direktifleri kanunu ve yıllık bütçe kanunu (m. 166).

³⁰ Kongre’nin genel yetki alanlarında başkan veto yetkisini kullanabilirken münhasıran Kongre’nin yetkisinde olan alanlarda başkan veto yetkisini kullanamamaktadır.

- İlgili yasama organına danıştıktan sonra, eyaletin sınırlarının değiştirilmesi veya topraklarının bölünmesi,
- Genel af ilanı,
- Kamusal makam, mevki ve fonksiyonların ihdas edilmesi ve değiştirilmesi,
- Bakanlıklar ve hükümet birimlerinin ihdas ve ilgası,
- Telekomünikasyon ve radyo yayınları,
- Mali ve parasal meseleler, finansal kurumlar ve bunların işlemleri,
- Para birimi ve para basma sınırları,
- Federal devlet borcunun miktarı.

Anayasa'nın 49, 51 ve 52'nci maddelerinde sırasıyla Kongrenin, Temsilciler Meclisinin ve Senatonun özel yetki alanında bulunan ve başkanın veto yetkisini kullanamayacağı alanlar sayılmıştır (Any. m. 48).

Münhasıran Kongre'nin yetkisinde olan alanlar şunlardır:

- Ulusal servete yükümlülük getiren uluslararası anlaşma, antlaşma veya kanunları karara bağlamak,
- Savaş açmak, barış yapmak veya yabancı ülkelere asker göndermek; yabancı ülke askerlerinin ülkeye girişi konularında başkana yetki vermek,
- Başkan veya başkan yardımcısının, eğer yoklukları 15 günü geçecekse, ülkeden çıkmalarına izin vermek,
- Olağanüstü hal, federal müdahale,³¹ sıkıyönetim durumlarını onaylamak,
- Kongreyi geçici olarak başka yere taşımak,
- Kongre üyeleri, başkan ve başkan yardımcısının ödeneklerini belirlemek,
- Başkanın hesaplarını incelemek ve hükümet planlarının uygulanmasıyla ilgili raporları görüşmek,
- Doğrudan veya meclislerinden biri vasıtasıyla yürütmenin eylemlerini izlemek ve denetlemek,

³¹ Ulusal birlik, kamu düzeni, cumhuriyet ve demokratik düzen tehdide uğrarsa bu durumu ortadan kaldırmak için yapılan müdahaleye "federal müdahale" denmektedir (Celine Souza, "Federal Republic of Brazil", <http://www.thomasfleiner.ch/files/categories/IntensivkursII/Brazilg1.pdf>, Erişim:03.01.2014).

- Yasama yetki alanını diğer erkler karşısında korumak,
- Referanduma gidilmesine veya plebisit düzenlenmesine izin vermek,
- Radyo ve televizyon istasyonlarına ruhsat verme/yenileme işlemlerini görüşmek,
- Sayıştay üyelerinin üçte ikisini seçmek,
- Yürütmenin nükleer faaliyetlerle ilgili inisiyatiflerini onaylamak (Any. m. 49).

4.1.1. Temsilciler Meclisi ve Senato

Temsilciler Meclisi 26 eyalet ve federal bölge olmak üzere toplam 27 seçim bölgesinden doğrudan seçilen 513 üyeden oluşmaktadır. Seçim bölgelerinden nüfuslarına göre 8-70 arasında milletvekili seçilmektedir. Seçim sistemi liste usulü nispi çoğunluktur. Seçme yaşı 18, seçilme yaşı 21'dir. Seçimlerde oy kullanmak zorunludur. Oy kullanmamak para cezasına tabidir. Temsilciler Meclisi için seçimler en son 5 Ekim 2014'te yapılmıştır. Bir sonraki seçimler 2018 Ekiminde yapılacaktır.³²

³² "BRAZIL Câmara dos Deputados (Chamber of Deputies)", IPU İnternet Sitesi, http://www.ipu.org/parline-e/reports/2043_E.htm, Erişim:03.11.2016.

Kongre Binası



5 Ekim 2014 seçimlerinde Temsilciler Meclisine 28 siyasi parti girmiştir. Bu partilerden 20'nin üzerinde sandalye kazanan ilk on parti ve kazandıkları sandalye sayıları aşağıdaki gibidir.³³

İşçi Partisi:	70
Brezilya Demokratik Hareket Partisi	66
Brezilya Sosyal Demokrasi Partisi	54
Sosyal Demokratik Parti	37
İlerici Parti	36
Brezilya Sosyalist Partisi	34
Cumhuriyetin Partisi	34
Brezilya Emek Partisi	25
Demokratlar	22
Brezilya Cumhuriyetçi Partisi	21

Münhasıran Temsilciler Meclisinin yetki alanında bulunan hususlar şunlardır:

Üye tamsayısının üçte ikisi ile başkan, başkan yardımcısı ve bakanlara karşı suçlandırma (*impeachment*) işlemlerini başlatmak,

- Başkan, yasama yılı başladıktan sonra 60 gün içinde Kongreye hesaplarını sunmazsa bu hesapların sunulmasını istemek,
- Kendi içtüzüğünü hazırlamak ve bütçe direktiflerinde öngörülen ilkeleri de göz önünde bulundurarak kendi iç organizasyonunu sağlamak,
- Cumhuriyet Konseyi üyelerini seçmek (Any. m. 51).

Senato üye sayısı 81'dir. Senatoya, 26 eyalet ve federal bölgeden üçer senatör gönderilmektedir. Senato seçim sistemi bir çoğunluk sistemi olan blok oydur. 5 Ekim 2014 seçimlerinde Senatonun üçte biri (27)

³³ "BRAZIL Câmara dos Deputados (Chamber of Deputies)".

yenilenmiştir. Senato'da 18 siyasi parti bulunmaktadır. Bu partilerden ilk beşi ve kazandıkları sandalye sayıları aşağıdaki gibidir.³⁴

Brezilya Demokratik Hareket Partisi	18
İşçi Partisi	12
Brezilya Sosyal Demokrasi Partisi	10
Demokratik Emek Partisi	6
Brezilya Sosyalist Partisi	6

Münhasıran Senatoya ait olan yetkiler şunlardır:

- Başkan, başkan yardımcısı, bakanlar, kara, hava ve deniz kuvvetleri komutanları, Federal Yüce Mahkeme hâkimleri, ulusal adalet konseyi üyeleri ve cumhuriyet başsavcısının görevi suistimalden yargılanması,
- Açık oturumdan sonra yapılan gizli oylamayla hâkimlerin (Anayasa'da belirlenen durumlarda); başkan tarafından atanmış olan Sayıştay hâkimlerinin, valilerin, merkez bankası başkan ve müdürlerinin ve cumhuriyet başsavcısının seçilmesine ön izin verilmesi,
- Gizli oturumda yapılan gizli oylamayla diplomatik misyon şeflerinin belirlenmesine ön onay verilmesi,
- Federal Yüce Mahkeme tarafından anayasaya aykırı bulunan kanunların uygulanmasının tamamen veya kısmen durdurulması,
- Cumhuriyet başsavcısının görev süresi dolmadan önce görevden alınması;
- Kendi içtüzüğünün hazırlanması, bütçe direktiflerinde öngörülen ilkeleri de göz önünde bulundurarak kendi iç organizasyonunun sağlanması,
- Cumhuriyet Konseyi üyelerinin seçilmesi,
- Ulusal vergi sisteminin işlerliğinin ve vergi idarelerinin performansının düzenli olarak değerlendirilmesi (Any. m. 52).

³⁴ "BRAZIL Câmara dos Deputados (Chamber of Deputies)".

Senato üçte iki çoğunlukla başkanın yargılanmasına karar verebilir. Senato kararının yaptırım görevden alınmak ve 8 yıllık bir süre için başka bir kamu görevinde bulunamamaktır. Federal Yüce Mahkeme, Yüce Divan olarak görev yapmaktadır (Any. m. 52, 86, 102).

Temsilciler Meclisi, Senato veya bunların herhangi bir komisyonu bakanları veya devlet başkanına doğrudan bağlı birimlerdeki üst düzey görevlileri belirli bir konuda bilgi vermeye davet edebilir. Geçerli bir gerekçe olmaksızın bu çağrıya cevap vermemek görevi suiistimal suçunu oluşturur. Yazılı olarak bilgi talebinde bulunulursa; 30 gün içinde kasten cevap verilmemesi veya yanlış cevap verilmesi de görevi suiistimal suçunu oluşturur.

Bakanlar, kendi istekleri üzerine ve ilgili meclisin başkanlık divanıyla anlaşarak, kendi bakanlıklarıyla ilgili konularda bilgi vermek üzere Senato ve Temsilciler Meclisi genel kurulları ile meclis komisyonlarının oturumlarına katılabilirler.

Senato ve Temsilciler Meclisi başkanlık divanları bakanlardan yazılı bilgi talebinde bulunabilirler. Bilgi vermeyi reddetme, 30 gün içinde bilgi vermeme veya yanlış bilgi verme görevi suiistimal suçunu oluşturur (Any. m. 50).

Kongrede daimi ve geçici komisyonlar bulunmaktadır. Komisyon başkanlık divanlarının tespitinde Kongredeki bütün partilerin veya parlamento gruplarının mümkün olduğu ölçüde orantılı bir şekilde temsil edilmesi esastır.

Komisyonların yetkileri şunlardır:

- Kanun tasarılarını görüşmek ve oylamak,
- Sivil toplum kuruluşlarını dinlemek,
- Bakanların yetki alanına giren konularda bilgi almak için bakanları çağırarak,
- Vatandaşların idarenin işlem ve eylemlerine dair dilekçe, iddia ve şikâyetlerini almak,
- Herhangi bir kurum veya vatandaşın ifadesini almak,
- İmar programları, ulusal bölgesel ve sektörel kalkınma planlarını incelemek ve rapor sunmak.

Parlamento soruşturma komisyonları, yargı organlarına özgü yetkilere sahiptirler. Temsilciler Meclisi ve Senato tarafından ortak olarak veya her

bir meclis kendi içinde soruşturma komisyonu oluşturabilir. Meclislerde üyelerin üçte birinin talebi üzerine soruşturma komisyonu kurulabilir. Komisyon hukuki veya cezai sorumluluk olduğu kanaatine varırsa durumu savcılığa intikal ettirir.

Kongre tatildeyken her iki meclisin üyeleri arasından seçilen bir ortak komisyon Kongreyi temsil etmek üzere görev yapar. Bu komisyonda bütün siyasi partilerin mümkün olduğu oranda orantılı bir şekilde temsil edilmesi esastır (Any. m. 58).

4.1.2. Yasama Süreci

Temsilciler Meclisi veya Senato üyeleri, Başkan, Federal Yüce Mahkeme, Yüksek Mahkemeler, Cumhuriyet Başsavcısı ve belli sayıda vatandaş kanun teklifi (normal veya tamamlayıcı kanun) verebilir.

Halkın kanun teklifinde bulunabilmesinin şartları şunlardır:

- Teklif en az beş farklı eyalette seçmenler tarafından imzalanmış olmalı,
- Teklif ülkedeki seçmen sayısının en az %1'i tarafından imzalanmış olmalı,
- Eyaletlerde toplanan imzalar, ülkedeki seçmenlerin %1'inin beşte üçünden daha az olmamalı.

Temsilciler Meclisi Genel Kurulu



Bu şekilde imzalanan halkın kanun teklifi Temsilciler Meclisine sunulur (Any. m. 61). Başkanın, Federal Yüce Mahkeme ve diğer yüksek mahkemelerin verdiği kanun teklifleri öncelikle Temsilciler Meclisinde görüşülür.

Başkan, kendi verdiği tekliflerin acilen görüşülmesi için talepte bulunabilir. Bu durumda, Temsilciler Meclisi veya Senato 45 gün içinde herhangi bir işlemde bulunmazsa, anayasal zorunluluklar nedeniyle görüşülmesi gerekenler hariç olmak üzere meclislerin gündemlerindeki işler askıya alınır ve başkanın teklifi görüşülür.

Bir kanun meclislerden biri tarafından onaylandığında, diğer meclise gönderilir. Eğer bu mecliste onaylanmazsa reddedilmiş sayılır. İkinci meclis de teklifi aynen kabul ederse, kanun başkana gönderilir. Başkan ilgili kanunu veto eder veya yayımlar. Eğer ikinci mecliste değişiklik yapılarak kabul edilirse, teklif ilk olarak onaylandığı meclise geri gönderilir (Any. m. 65).

Teklifi son olarak oylayan ve kabul eden meclis, kanunu başkana gönderir. Başkan kanunu yayımlayabileceği gibi veto da edebilir.

Başkan anayasaya veya kamu yararına aykırı gördüğü kanunları, kendisine ulaştığı tarihten itibaren 15 işgünü içinde tamamen veya kısmen veto edebilir. Başkan, veto kararını gerekçeli olarak kararı verdikten sonraki 48 saat içinde Senato başkanına bildirir. Başkan 15 gün içinde herhangi bir işlemde bulunmazsa kanunu onaylamış sayılır.

Veto edilen kanun tekrar Kongreye gelir. Burada meclislerin ortak oturumunda, Kongreye geliş tarihinden itibaren 30 gün içinde görüşülür. Vetonun aşılabilmesi için Kongre üyelerinin salt çoğunluğunun gizli oyu gerekmektedir. Kongre vetoyu aşabilirse, kanunu yayımlaması için başkana gönderir.

Başkan, kanunu yayımlaması gereken durumlarda 48 saat içinde bunu gerçekleştirmezse Senato başkanı kanunu yayımlar. Eğer o da yap(a) mazsa Senato başkan yardımcısı bu işi gerçekleştirir (Any. m. 66).

Reddedilen bir kanun teklifinin aynı yasama yılı içinde yeniden sunulabilmesi için meclislerden birinin üye tamsayısının salt çoğunluğuyla teklif verilmesi gerekir (Any. m. 67).

4.1.3. Anayasa Değişikliği Süreci

Anayasa değişiklik teklifi verebilecek olanlar şunlardır:

- Temsilciler Meclisi veya Senato üyelerinin en az üçte biri,
- Başkan,
- Federasyonu oluşturan eyaletlerin yasama organlarının salt çoğunluğu (Her bir yasama organında en az basit çoğunluk sağlanmış olmalıdır).

Değişiklik teklifi, her iki mecliste de iki defa görüşülüp oylanır. Karar yeter sayısı ilgili meclislerin üye tamsayısının beşte üçüdür.

Anayasayla değiştirilmesi yasaklanan hususlar şunlardır: Devletin federal yapısı, doğrudan, gizli, genel ve düzenli seçimler, güçler ayrılığı ilkesi, bireysel haklar ve güvenceler.

Ayrıca, federal müdahale, olağanüstü hal veya sıkıyönetim durumlarından herhangi biri mevcutsa anayasa değişikliği yapılamaz. Reddedilen bir teklif, aynı yasama yılı içinde tekrar verilemez (Any. m. 60).

1988 Anayasası'nda şimdiye kadar 66 değişiklik yapılmıştır. En son değişiklik 7 Haziran 2013'te yürürlüğe girmiştir.³⁵

4.2. Yürütme Organı

Anayasa'nın 76'ncı maddesine göre yürütme yetkisi başkan tarafından kullanılır. Bu yetkiyi kullanırken bakanlar başkana yardımcı olurlar.

Cumhuriyet Konseyi ve Milli Savunma Konseyi de yürütmeye yardımcı olmakla görevlendirilmiş, anayasal dayanağa sahip, danışma niteliğindeki kurullardır.

4.2.1. Devlet Başkanı

Başkanlık Seçimleri

Başkanlık seçimleri, bir önceki başkanın görev süresinin dolduğu yıldan bir önceki yılın Ekim ayının ilk Pazar günü yapılır. Başkan ve başkan yardımcısı birlikte seçilir.

³⁵ "Constitution of the Federative Republic of Brazil", Brezilya Temsilciler Meclisi İnternet Sitesi, http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1344/constituicao_ingles_3ed.pdf, Erişim: 26.09.2013.

Başkan seçilebilmek için bir siyasi parti tarafından aday gösterilmek ve geçerli oyların salt çoğunluğunu almak gerekmektedir. Boş ve geçersiz oylar salt çoğunluğun hesaplanmasında dikkate alınmamaktadır.

İlk tur oylamada hiçbir aday salt çoğunluğu elde edemezse, sonuçlar açıklandıktan sonraki 20 gün içinde en çok oy alan iki aday ikinci tura giderler. İkinci turda geçerli oyların çoğunluğunu alan üye seçilmiş sayılır. İkinci tura geçilmeden önce adaylardan biri ölür, çekilir veya hukuken ehliyetsiz hale gelirse kalan adaylar arasından en fazla oya sahip aday ikinci tura katılır. Aynı oranda oy alanlardan yaşı daha büyük olan ikinci tura kalır.

Başkan ve başkan yardımcısı göreve başlamadan önce anayasa ve kanunlara uyacaklarına, Brezilya halkının genel refahını artıracaklarına, Brezilya'nın birlik, bütünlük ve bağımsızlığını koruyacaklarına dair yemin ederler.

Göreve başlama (*inauguration*) töreninin yapılması gereken günden itibaren 10 gün içinde, mücbir sebepler hariç, başkan ve başkan yardımcısının yemin ederek göreve başlamaları gerekir. Aksi takdirde ilgili kimse seçilmemiş sayılır (Any. m. 78).

Başkan herhangi bir sebeple makamında bulunamadığında veya başkanlık makamında boşalma olduğu takdirde başkan yardımcısı başkanlık koltuğuna oturur. Başkan yardımcısı, tamamlayıcı kanunla kendisine verilen görevler haricinde başkan tarafından kendisine verilen özel görevleri de yerine getirir (Any. m. 79).

Başkanlık ve başkan yardımcılığı makamlarının boşalması halinde, boşalma tarihinden itibaren 90 gün içinde yeni seçimler yapılır. Boşalma başkanın görev süresinin son iki yılında ortaya çıkmışsa, boşalma tarihinden itibaren 30 gün içinde yeni seçimler yapılır. Yeni seçilen başkan ve başkan yardımcısı seleflerinin görev sürelerini tamamlar (Any. m. 81).

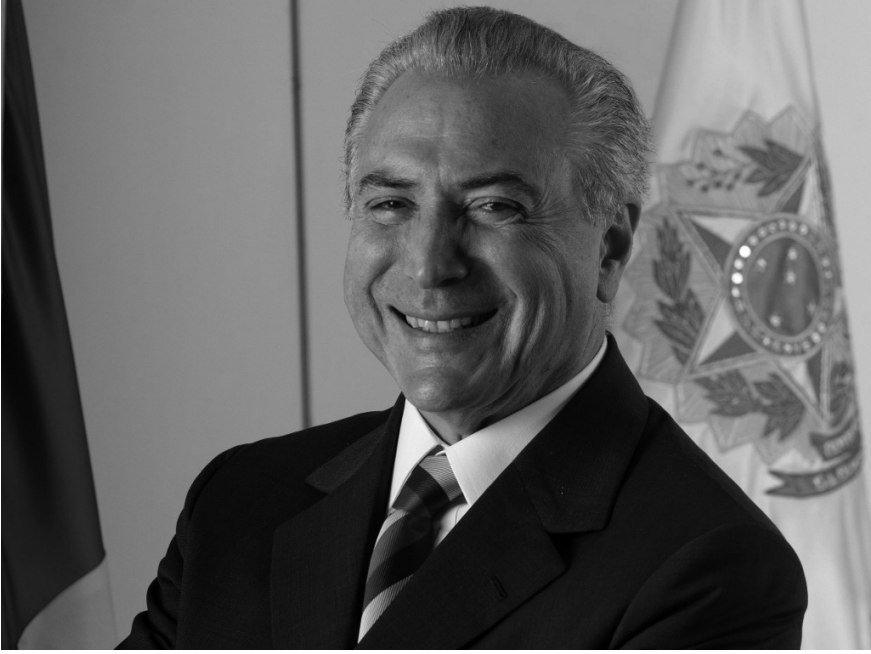
Başkanın görev süresi 4 yıldır. Bu süre, başkanın seçildiği yılı takip eden Ocak ayının birinci gününde başlar (Any. m. 82). Başkan en fazla iki dönem görev yapabilir (Any. m. 14).

Başkan ve başkan yardımcısı Kongrenin iznini almaksızın ülkeyi 15 günden fazla bir süre için terk edemez. Bu yasağa aykırı davranış makamın kaybedilmesi sonucunu doğurur (Any. m. 83).

Başkanın Görev ve Yetkileri

1988 Anayasası ile güçlü bir başkanlık kurgulanmıştır. Bu çerçevede başkana birçok yetki tanınmıştır.

Başkanın görev ve yetkileri şunlardır: Bakanları atamak ve görevden almak; Anayasa'da belirtilen hallerde yasama sürecini başlatmak; kanunları tamamen veya kısmen veto etmek; kanunları onaylamak, yayımlamak ve uygulanmaları için kararname ve yönetmelik çıkarmak; maliyeye yük getirmeyen ve kamu kurumlarının ihdası veya kaldırılmasını gerektirmeyen durumlarda federal hükümetin yapısı ve organizasyonuna dair başkanlık kararnamesi çıkarmak, yabancı ülkelerle ilişkileri sürdürmek ve yabancı ülkelerin diplomatik temsilcilerini akredite etmek; Kongre tarafından da onaylanması şartıyla uluslararası anlaşma ve sözleşmeleri bağlatmak; olağanüstü hal ve sıkıyönetim kararnameleri çıkarmak; federal müdahale kararnamesi çıkarmak ve uygulamak; yasama döneminin başında hükümetin planlarını, federasyonun durumunu ve yapılması gerekenleri içeren bir mesajı Kongreye iletmek; özel af ilan etmek ve cezaları azaltmak; silahlı kuvvetlerin komutanlığını yapmak, kuvvet komutanlarını atamak; Senatonun onayından sonra Federal Yüce Mahkeme ve diğer yüksek mahkemelerin hâkimlerini, cumhuriyet başsavcısını, Merkez Bankası başkan ve müdürlerini, kanunla belirlenen diğer kamu görevlilerini ve Federal Sayıştay üyelerini atamak; Cumhuriyet Konseyi üyelerini atamak; Cumhuriyet Konseyi ve Milli Savunma Konseyini toplantıya çağırmak ve bunlara başkanlık yapmak; yabancı müdahale halinde Kongrenin onayıyla savaş ve tam veya kısmi seferberlik ilan etmek; Kongrenin onayıyla barış ilan etmek; tamamlayıcı kanunla belirlenen hallerde yabancı ülkelerin silahlı kuvvetlerinin ülke topraklarından geçmesine veya geçici bir süre kalmasına izin vermek; kalkınma planı, bütçe direktifleri ve bütçe kanunu tasarısını Kongreye sunmak; her yasama yılı başlangıcında ilk 60 gün içinde bir önceki mali yıl ile ilgili kesin hesabı Kongreye sunmak; kanunla öngörülen şekilde federal hükümet kadrolarına atama yapmak veya kadroları iptal etmek; kanun hükmünde kararname (geçici önlemler) çıkarmak ve bu anayasayla verilen diğer görevleri yerine getirmektir (Any. m. 84).



Michel Temer, Başkan

Başkanın Kanun Hükmünde Kararname (Geçici Önlemler) Çıkarma Yetkisi

Başkanın yasama organı üzerindeki gücünü ve etkinliğini artıran ve yasama gündemini denetlemesini sağlayan önemli yetkilerinden birisi kanun hükmünde kararname çıkarma (*Medidas Provisorias/Geçici Önlemler*) yetkisidir. Anayasa'nın 62'nci maddesiyle düzenlenen bu yetkiye göre başkan önemli ve acil durumlarda, kanun hükmünde olan kararnameyi çıkarır ve bunları derhal Kongreye sunar.

2001 tarihli Anayasa değişikliğiyle aşağıdaki konularda kararname çıkarılması yasaklanmıştır:

- I- a) Uyruk, vatandaşlık, siyasi haklar, siyasi partiler ve seçim kanunları,
- b) Ceza hukuku, ceza usul hukuku, medeni usul hukuku,
- c) Yargının organizasyonu, üyelerinin güvence ve kariyerleri,
- d) Kalkınma planları, bütçe direktifleri, bütçeler, ilave ve destek kredileri.

- II- İnsanların mallarına, tasarruflarına veya herhangi bir finansal varlığına el koyma,

III- Tamamlayıcı kanunla düzenlenmesi gereken alanlar,

IV- Kongrenin kabul ettiği ancak başkanın henüz onaylamadığı veya veto etmediği bir kanunla düzenlenmiş alanlar.

Kararnameler, çıkardıkları günden itibaren 60 gün içinde kanuna çevrilmezlerse hükümlerini kaybederler. Bu süre bir kereye mahsus olmak³⁶ üzere 60 gün daha uzatılabilir; ancak, bunun için kararnamenin çıkarıldığı tarihten itibaren 60 gün içinde iki mecliste de görüşülme sürecinin tamamlanmamış olması gerekir. Süreler hesaplanırken Kongrenin tatilde olduğu günler hesaba katılmaz. Meclislerde kararnamelerin anayasaya uygun olup olmadığı denetlenir ve ona göre onaylanır veya reddedilir.

Başkan kararnameleri, öncelikle Temsilciler Meclisinde görüşülüp oylanır. Reddedilen veya zamanaşımından dolayı hükmünü kaybeden kararnameler aynı yasama yılı içinde yeniden çıkarılamaz.

Bir kararname, çıkarıldığı tarihten itibaren 45 gün içinde meclisler tarafından görüşülmezse, acilen görüşülmesi için meclislerin gündemlerinin ilk sırasında yer alır. Diğer bütün işlerin görüşülmesi ertelenir.

Münhasıran Başkanın Yetkisinde Olan Yasama Alanları

Aşağıdaki hususlarda kanun teklif etme yetkisi münhasıran başkanıdır:

- Silahlı kuvvetlerin insan gücünü belirlemek ve değiştirmek,
- Aşağıda belirtilen konularda kural koymak:
 - a) Kamu yönetiminde veya özerk kuruluşlarda kamu makamlarının, görevlerinin veya çalışma yerlerinin ihdas edilmesi veya bunların maaşlarının artırılması,
 - b) Yargısal ve idari kuruluşlar, vergi ve bütçe işleri ve kamu hizmetleri,
 - c) Ülkenin kamu personeli, bunların yasal statüleri, göreve atanmaları, görev güvenceleri ve emeklilikleri,
 - d) Ülkenin, federal bölgenin ve eyaletlerin savcıları ve Federal Devlet Savcısı makamlarının örgütlenmeleri ile bu örgütlenmelere ilişkin genel kurallar,

³⁶ 2001 değişikliğinden önce kararnameler sınırsız bir şekilde yenilenebilmekteydi.

e) Bakanlıkların ve kamu yönetimindeki diğer kuruluşların organizasyonu, yapılanmaları ve yetkileri.

f) Silahlı kuvvetler ve askerlerin yasal statüsü, atama, terfi, görev süresi, ödenekleri, emeklilikleri ve ihtiyata ayrılmaları (Any. m. 61).

Başkanın Sorumluluğu ve Görevden Alınması/Suçlandırılması

Başkanın hangi fiilleri nedeniyle suçlandırılarak (*impeachment*) sonrasında görevinden alınabileceği Anayasa'nın 85'inci maddesiyle düzenlenmiştir.

Başkanın, Federal Anayasa'ya ve özellikle aşağıdaki hususlara karşı tehdit teşkil eden işlemleri iktidarın kötüye kullanılması suçunu (*malversation*) oluşturur:

- Birliğin (Devletin) varlığı,
- Yasama ve yargı organlarının yetkilerinin, başsavcılık makamının yetkisinin veya Federasyon birimlerinin anayasal yetkilerinin serbestçe kullanılması,
- Siyasal, bireysel ve sosyal hakların kullanılması,
- Ülkenin iç güvenliği,
- İdarede dürüstlük,
- Bütçe kanunu,
- Kanunlara ve yargı kararlarına riayet.

Bu suçlar ve bunlara dair yargılama usulleri özel bir kanunda belirtilir. Suçlandırma yolunun nasıl işletileceği 86'ncı maddede açıklanmıştır. Buna göre başkan, Temsilciler Meclisinin üçte iki çoğunluğuyla suçlandığı takdirde, adi suçlardan dolayı Federal Yüce Mahkemede, iktidarın kötüye kullanımı suçlarında ise Senatoda yargılanır.

Aşağıdaki durumlarda başkan, geçici olarak görevden alınır:

- Adi suçlarda Federal Yüce Mahkeme iddiayı ve cezai şikâyeti incelemeyi kabul ederse,
- İktidarın kötüye kullanılması suçlarında Federal Senatoca davaya ilişkin işlemler başlatılırsa.

Yargılama 180 gün içinde sona ermemişse, başkanın görevden alınması işlemi sona erer; ancak, bu durum yargılama sürecinin normal ilerleyişini etkilemez. Adi suçlarda mahkûmiyet kararı verilmedikçe başkan hapsedilemez. Başkan, görev süresi sırasında, görev alanı dışındaki işlemlerden sorumlu tutulamaz.

4.2.2. Bakanlar

Bakanlar, 21 yaşını doldurmuş, siyasi haklara sahip Brezilya vatandaşları arasından belirlenir. Bakanları başkan atar ve görevden alır.

Bakanlar, Anayasa ve kanunlarla kendilerine verilen yetkilerin dışında aşağıdaki yetkilere sahiptir (Any. m. 87):

- Kendi yetki alanlarında yer alan federal idare birimlerinin koordinasyonu, denetimi ve yönlendirilmesi, yetki alanlarıyla ilgili kanun ve kararnamelerin karşı imzası,
- Kanunlar, kararnameler ve düzenlemelerin uygulanmasına dair yönetmeliklerin çıkarılması,
- Başkana bakanlığın idaresine dair yıllık rapor sunulması,
- Başkanın kendisine devrettiği yetkiler veya verdiği görevler çerçevesinde işlemler yapılması,

Bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşları kanunla kurulur ve kaldırılır (Any. m. 88).

4.3. Yargı Organı

Brezilya'da güçler ayrılığı çerçevesinde bağımsız bir yargı erki bulunmaktadır. Brezilya'da yargı Federal Yüce Mahkeme (*Anayasa Mahkemesi*), Adalet Yüce Mahkemesi (*Yargıtay*), Federal Bölge Mahkemeleri, İş Mahkemeleri, Seçim Mahkemeleri, Askeri Mahkemeler ve Eyalet Mahkemelerinden müteşekkildir (Any. m. 92).

Yargı erkinin Federal Yüce Mahkeme tarafından teklif edilecek ve mesleğe giriş ve yükselmeye sınav ve liyakatin esas alınacağı bir tamamlayıcı kanunla düzenlenmesi öngörülmüştür (Any. m. 93).

Hâkimler hâkimlik teminatına sahiptir. Bu çerçevede hâkimler görevden alınamaz ve tazminatları azaltılamaz.

Hâkimlerin başka bir ücretli görev yapmaları (öğreticilik pozisyonları hariç); siyasi partiye girme veya siyasi faaliyetlerde bulunmaları; bireylerden, kamu kuruluşlarından veya özel kuruluşlardan finansal destek veya katkı almaları yasaktır (Any. m. 95).

Brezilya'da en üst/yüksek yargı organı olan Federal Yüce Mahkeme 11 üyeden oluşmaktadır. 35-65 yaşları arasında yeterli hukuki bilgi ve dürüstlüğe sahip Brezilya doğumlu Brezilya vatandaşları arasından devlet başkanı tarafından aday gösterilirler. Adaylar, Senatonun mutlak çoğunluğunca onaylandıktan sonra başkan tarafından Yüce Mahkeme hâkimi olarak atanmaktadırlar (Any. m. 101).

Federal Yüce Mahkemenin birincil görevi anayasa yargısıdır. Kanunların anayasaya uygunluğunu denetler. Somut ve soyut norm denetimi yapmaktadır. Aşağıda sayılanlar kanunların anayasaya aykırılığı iddiasıyla Federal Yüce Mahkemeye başvurabilmektedir: Başkan, Senato Başkanlık Divanı, Temsilciler Meclisi Başkanlık Divanı, eyalet yasama meclislerinin başkanlık divanları, eyalet valileri, Cumhuriyet Savcısı, Brezilya Avukatlar Barosu Federal Konseyi, Kongrede temsilcisi olan siyasi partiler, ulusal düzeydeki meslek kuruluşları veya Sendikalar Konfederasyonu (Any. m. 102, 103).

Eyaletlerle Federal Devlet (Birlik) arasındaki, eyaletlerin kendi aralarındaki, yabancı ülkeler veya uluslararası organizasyonlarla Birlik veya eyaletler arasındaki davalara bakmak da Federal Yüce Mahkemenin görevlerindendir (Any. m. 102).

Yüce Mahkeme; bakanları, hava, deniz, kara kuvvet komutanlarını, diğer Yüksek Mahkemelerin üyelerini, Federal Sayıştay üyelerini ve büyükelçileri işledikleri adi suçlardan ve görevi suistimalden dolayı yargılama yetkisine sahiptir (Any. m. 102).

Hâkimlerin görevleri; istifa, zorunlu emeklilik (70 yaşında) veya suçlandırma ile sona erebilmektedir. Federal Yüce Mahkeme hâkimleri görevi suistimal suçlarından dolayı Senato tarafından suçlandırılıp yargılanabilir. Senatonun üçte iki çoğunluğu hâkimi suçlu bulursa, hâkim görevinden azledilir ve 8 yıl boyunca herhangi bir devlet görevi ifa edemez.³⁷

³⁷ "Functioning of the Supreme Court", Federal Yüce Mahkeme İnternet Sitesi, http://www2.stf.jus.br/portalStfInternacional/cms/verConteudo.php?sigla=portalStfSobreCor-te_en_us&idConteudo=120283, Erişim:24.02.2014.



Federal Yüce Mahkeme

5. ANAYASAL ORGANLAR ARASI İLİŞKİLER

Anayasal organlar arasındaki temel ilişkiler söz konusu olduğunda genel fren ve denge mekanizmaları (*checks and balances*) olup olmadığına bakılması gerekmektedir. Brezilya’da da ABD başkanlık sisteminde olduğu gibi fren ve denge sistemlerine anayasal düzlemde yer verilmektedir. Bu kapsamda Brezilya sisteminde öncelikle güçler ayrılığı ilkesi vardır. Yasama ve yürütme birbirini feshedemez. Kongre başkanı suçlandırabilir. Başkanın veto yetkisi ve yasama gündemini belirleyecek önemli yetkileri bulunmaktadır. Yargının en üst düzeyi olan Federal Yüce Mahkemenin üyelerini başkan belirler; ancak bu atama Senatonun onayından geçer. Federal Yüce Mahkeme kanunların anayasaya uygunluğunu denetler ve başkanı, bakanları ve milletvekillerini yargılayabilir. Senato ise Federal Yüce Mahkeme hâkimlerini suçlandırabilir. Yargının idari ve mali özerkliği bulunmaktadır. Bu mekanizmaların genel olarak uygulamada da işlediği söylenebilir.

5.1. Yasama-Yürütme İlişkileri

Yasama-yürütme ilişkilerine ilişkin önemli tespitler şunlardır. Devlet başkanı yasama sürecinde son derece etkin bir konumdadır. Başkanın önemli anayasal yetkileri vardır.

Brezilya'daki parlamento-devlet başkanı ilişkilerinin çeşitli yönlerine aşağıdaki başlıklarda değinilmektedir.

Başkanın Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisi (Geçici Önlemler-Medidas Provisoras)

Başkanların kararname çıkarma yetkisinin iki türü vardır:

- Kararname çıkarma yetkisi belli alanlara tahsis edilmiştir. Kararnameler Kongre tarafından reddedilmediği sürece kanun gücündedir.
- Kararname çıkarma yetkisi Kongre tarafından başkana devredilmiş bir yetkidir.³⁸

Brezilya'da başkana verilen yetki birinci türe girmektedir.

Kararname çıkarma yetkisi son derece güçlü bir yetkidir. Bunun sebebi, parlamentoyu yeni bir uygulama ile o uygulama reddedildiğinde ortaya çıkacak sonuç arasında bir seçim yapmaya zorlamasıdır.³⁹ Bu yetki parlamentonun onayına ihtiyaç duymaksızın başkanın tek başına uygulayamayacağı bir yetki gibi görünse de; düzenlemelerin derhal yürürlüğe girmesi ve kararnamenin iptalinin doğuracağı işlemi geri alma maliyetlerinin yüksekliği parlamentonun bu kararları iptal etme konusunda mutlak bir serbestlik içinde davranmasını engellemektedir. *Jose Sarney* (1985-1990) ve *Fernando Collor* (1990-1992) para birimi değişiklikleri ve ekonomik reformları gerçekleştirirken bu yetkiyi kullanmışlardır. Başkanlar kararname çıkarırken, yasama organında gerekli çoğunluğu sağlamamış olsalar bile bu düzenlemelerin reddedilmesinin doğurabileceği negatif sonuçları göze alamayan Kongre bunları reddetmemiştir.⁴⁰

Bu yetki Sarney ve Collor tarafından çok sık kullanılmıştır. Uygulamada başkan bir kararname çıkarmakta, kararnamenin süresi dolunca aynı içeriğe sahip başka bir kararname çıkararak Kongreyi devre dışı bırakmakta ve kararnameler vasıtasıyla yasama faaliyetinde bulunmaktadır. Örneğin Reel Plan (Plano Real) adı verilen Brezilya'nın

³⁸ Serap Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri Türkiye için Bir Değerlendirme* (İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2011), s.30.

³⁹ Gabriel L. Negretto, "Government Capacities and Policy Making by Decree in Latin America: The Cases of Brazil and Argentina," *Comparative Political Studies*, Cilt 37, Sayı 5 (Haziran 2004), s. 535.

⁴⁰ Carrey, "Presidential vs. Parliamentary Government," s.105.

ekonomisini düzeltme amaçlı önlemler 8 ay boyunca aynı kararnamenin yinelenmesi sonucu uygulanmıştır. Önceki uygulamaların etkisiyle; 2001'de Anayasa'da değişiklik yapılarak bu yetkinin kullanılmasına bazı kısıtlamalar getirilmiştir.⁴¹

Kararname çıkarma yetkisi, hemen yürürlüğe girmesi sebebiyle başkana (geçici bir süre için, Kongrenin onayı şart olsa da) yasama yetkisi vermektedir. Ayrıca bu yetkiyle başkan Kongrenin gündemine de hâkim olmaktadır. Kararname üzerinde Kongre 45 gün içinde bir işlemde bulunmazsa kararname, otomatik olarak yasama gündemine en üst sıradan girmektedir. 1988-2001 döneminde görev yapan 4 devlet başkanı da (Sarney, Collor, Franco ve Cardoso) bu yetkiyi sıklıkla kullanarak gündemi belirlemişlerdir. Federal Yüce Mahkeme de başkanlar Kongre tarafından reddedilen kararnameyi yeniden çıkarmadığı müddetçe bu uygulamaya müsamaha göstermiştir. 11 Eylül 2001'de, Başkan Cardoso döneminde, Kongre bir anayasa değişikliği yaparak hem bu yetkiyi sınırlandırmış hem de süresi dolan kararnamenin sadece bir kez daha yenilenebileceği kuralını getirmiştir.⁴²

2001 Anayasa değişikliğinin temel amacı, başkanların bu yetkiye çok sık başvurmalarını engellemektir. Zira değişiklikle birlikte hem başkanların bu yetkiye sınırsız bir şekilde başvurmaları hem de bu yetkiyi kullanabilecekleri alanlar sınırlandırmıştır.

Bununla birlikte 2001-2005 dönemindeki uygulamaya bakıldığında beklenen etkilerin ortaya çıkmadığı görülmektedir. Örneğin ortalama olarak çıkarılan kararname sayısı 2001 reformu sonrasında öncesine göre artış göstermiştir.⁴³

Bu durum, yine 2001 değişikliğiyle getirilen 45 gün içinde meclislerce görüşülmeyen kararnamelerin diğer bütün işlerin görüşülmesi ertelenerek meclislerin gündemlerinin ilk sırasında yer alacağı kuralıyla açıklanmaktadır. Bu kurala, gündemin dondurulması (*trancamonto*

⁴¹ "Constitution of Brazil", V-Brazil İnternet Sitesi, 62. Maddenin Açıklaması, <http://www.v-brazil.com/government/laws/titleIV.html>, Erişim: 26.09.2013.

⁴² Carlos Pereira ve Bernardo Mueller, "A theory of executive dominance of congressional politics: the committee system in the Brazilian chamber of deputies," *The Journal of Legislative Studies*, Cilt 10, Sayı 1, <http://dx.doi.org/10.1080/1357233042000318864>, Erişim:05.10.2013, s.14.

⁴³ Carlos Pereira, Timothy J. Power and Lucio Rennó, "From Logrolling to Logjam: Agenda Power, Presidential Decrees, and the Unintended Consequences of Reform in the Brazilian Congress", <http://www.lac.ox.ac.uk/sites/sias/files/documents/Pereira,%2520Power,%2520Renno,71.pdf>, Erişim:07.03.2014, s.14.

da pauta) da denmektedir. Böylelikle başkanlar kararnameler ile ilgili olarak meclisleri nispeten kısa bir süre içinde bir karar vermeye zorlamaktadırlar. 2001 öncesinde ise kararnameler, Kongre oylamaksızın, defalarca yeniden çıkarılabilmektedir. Bu süre belirsizliği yasama organı üyelerinin pazarlık gücünü artırmaktaydı. Zira üyeler ilgili kararname üzerindeki pozisyonlarını belirtmek zorunda değillerdi. Ayrıca, gündemin dondurulması imkânı, başkana Kongrenin 45 gün içinde görüşeceği meseleleri belirleme imkânı da vermiştir.⁴⁴

Neticede 2001 değişiklikleri, aşağıdaki tabloda da görüleceği üzere yasama organının aslında öngörmediği sonuçlar doğurmuş ve başkanların kararname yetkisini kullanımları beklendiği ölçüde azalmamış, tersine artış göstermiştir.⁴⁵

Tablo 1. Brezilya'da 1988-2005 döneminde kanun hükmünde kararname yetkisi kullanımı⁴⁶

Başkan	Orijinal Kararname	Orijinal Kararname Aylık Ortalama	Yeniden Çıkarılan Kararname	Yeniden Çıkarılan Kararname Aylık Ortalama
Sarney (1988-1990)	125	5.2	22	0.9
Collor (1990-1992)	89	2.9	70	2.3
Franco (1992-1994)	142	5.3	363	13.4
Cardoso I. Dönem (1995-1998)	160	3.3	2449	35.4
Cardoso II. Dönem (Reform Öncesi) (1999-9/10/2001)	103	3.1	2587	78.4
Cardoso II. Dönem (Reform Sonrası) (9/11/2001 - 2002)	102	6.8	2001 Anayasa değişiklikleriyle kararnamelerin sınırsız bir şekilde yenilenmesi yasaklanmıştır.	
Lula Da Silva (2003- 12/31/2005)	171	4.8		

Veto Yetkisi

Başkanların kanunları kısmen veya tamamen veto etme yetkileri vardır. Kısmi vetoda başkan, kanunun veto etmediği kısımlarını yayımlayıp veto ettiği kısmını yeniden görüşülmek üzere Kongreye gönderebilir. Kongre; üye tamsayısının salt çoğunluğuyla, meclislerin ortak oturumunda, vetoyu aşabilir. Tam veto daha sık kullanılmakla birlikte kısmi veto başkana daha esnek davranabileceği bir alan sağlamaktadır.

⁴⁴ Pereira, Power, Rennó, "From Logrolling to Logjam", s.18.

⁴⁵ Pereira, Power, Rennó, "From Logrolling to Logjam", s.20.

⁴⁶ Pereira, Power ve Rennó, "From Logrolling to Logjam", s.5.

1988-2013 döneminde toplam 1.091 tam ve kısmi veto kullanılmıştır.⁴⁷ 1988 Anayasası ile vetonun aşılması nispeten kolaylaştırılmış olmasına rağmen Kongre bu yetkisini çok da sık kullanmamaktadır. Bu da üyelerin çoğunluğunun, birlikte hareket etme maliyetine katlanmak yerine statükonun sürmesine itiraz etmedikleri şeklinde açıklanmaktadır.⁴⁸ Doğal olarak bu da vetoyu güçlü bir araç haline getirmektedir.

Yalnızca Başkanın Kanun Teklif Edebildiği Alanlar ve Bütçe Yetkisi

Başkanın elindeki önemli bir araç da münhasıran başkana tahsis edilmiş yasama alanları ve bütçenin kullanımıyla ilgili yetkililerdir. Yukarıda da ifade edildiği gibi Anayasa'ya göre askeri, idari, mali ve yargısal bazı konularda kanun teklif etme yetkisi yalnızca başkana aittir. Bütçe kanunu başkan tarafından Kongreye sunulmaktadır. Kongre, bütçe tasarısı üzerinde değişiklik yapma yetkisine sahip olsa da bu değişiklikler yine yürütme tarafından hazırlanan çok yıllık bütçe planı ve bütçe kanununda belirtilen rehber ilkelerle uyumlu olmak zorundadır. Ayrıca, Kongre bütçe gelirlerinin aşılmasına neden olacak giderleri onaylayamaz.⁴⁹

⁴⁷ Brezilya Temsilciler Meclisi Dokümantasyon ve Bilgi Merkezi çalışanı Afonso Camargo Taveira tarafından gönderilen e-posta, 07.05.2014.

⁴⁸ Alston vd., "Political Institutions", s.19.

⁴⁹ Alston vd., "Political Institutions", s.19.

Başkanlık Sarayı



Başkanın bütçeyle ilgili bu yetkileri, siyasi ve mali kaynakları dağıtma serbestliğini de içermektedir. Bütçe kanununu Kongreye sunma yetkisi başkanıdır; ancak, milletvekilleri de değişiklik önermeleri sunabilirler. Bununla birlikte bütçe tahsisatlarını değiştirecek bu önermelerden hangilerinin kabul edileceğine yürütme/başkan karar vermektedir.

Başkanlar kendi tercihleri yönünde oy kullanan milletvekillerinin bütçedeki değişiklik (kendiseçim bölgelerine kaynak aktarımı) önermelerini kabul ederken, bunu yapmayan veya daha az yapan milletvekillerinin değişiklik önermelerini kabul etmeyerek onları “cezalandırmaktadır”.⁵⁰ Bu şekilde başkanlar kendi yasama programlarını geçirmek için milletvekillerinin desteklerini sağlamaktadır. Bu alışverişin milletvekilleri tarafına baktığımızda şu sonuç ortaya çıkmaktadır. Milletvekilleri kendi seçim bölgelerine finansal kaynak aktarımı yapılmasını sağlamaktadır. Bu aktarımın yapılmasını sağlayan milletvekillerinin de yeniden seçilme şansları ciddi ölçüde yükselmektedir.⁵¹

İvedilik Talebi

Yürütmenin yasama üzerindeki etkisini artıran yetkilerden birisi de ivedilik talebidir (*petition of urgency*). İçtüzüğün 56’ncı maddesine göre tasarı için ivedilik talebinde bulunulduğunda, komisyon tasarımı inceleyip genel kurula göndermesi için iki toplantı yapabilir. Verilen bu süre kısıtlı olduğu için; komisyonlar pratikte ivedilik talebinde bulunulan tasarıları görüşmeden doğrudan genel kurula göndermeyi tercih etmektedirler. İçtüzüğün 54’üncü maddesine göre bu yetkiyi başkanın yanında; Meclislerin Danışma Kurulu üyelerinin üçte ikisi, meclislerin üye tamsayısının üçte biri, ilgili komisyon üyelerinin üçte ikisi kullanabilmektedir.⁵²

⁵⁰ Alston vd., “Political Institutions”, s.20.

⁵¹ Alston vd., “Political Institutions”, s.21-24.

⁵² Pereira ve Mueller, “A theory of executive dominance of congressional politics,” s.15.

Tablo 2. Tasarının Kaynağına Göre İvedilikle Görüşülen Tasarılar (1989-2014)⁵³

Başkan	Yürütme Kaynaklı	Yasama Kaynaklı	Yargı Kaynaklı	Toplam
José Sarney	0	0	0	0
Fernando Collor	1	2		3
Itamar Franco	0	2	0	2
Fernando Henrique Cardoso	112	185	0	287
Luiz Inácio Lula da Silva	435	570	6	1011
Dilma Rousseff	124	119	0	243
Toplam	672	878	6	1556

Tabloda da görüleceği üzere son üç başkan döneminde tasarıların ivedilikle görüşülmesi yöntemine sık sık başvurulmuştur. Özellikle Başkan Da Silva bu yöntemi sıklıkla kullanmıştır.

Temsilciler Meclisi İç İşleyişi

Temsilciler Meclisi İçtüzüğü, Başkanlık Divanı (*Mesa Diretora*) ve Danışma Kuruluna (*Colegio de Lideres*) yasama süreci ve komisyon sisteminin tanımlanmasında merkezi bir rol biçmiştir. Genellikle başkanlık divanının komisyonlara üye atama/komisyonlardan üye alma konusunda önemli müdahalelerde bulunduğu görülmektedir. Ayrıca, komisyon üyeliği süreyle kısıtlı değildir ve uygulamada komisyon üyeleri sık sık yer değiştirmektedirler. Yürütme, Kongredeki Danışma Kurulunu kullanarak belli komisyonları “sadık üyelerle” doldurmaktadır. Örneğin, 19 Mayıs 1999’da asgari ücretin artırılması ile ilgili olarak Çalışma ve Kamu Yönetimi Komisyonunda yapılanlar buna bir örnek teşkil etmektedir. Bu örnek olayda oylamadan bir gece önce hükümet iki milletvekilini (Wilson Baraga ve Ricardo Noronha) komisyondan almış ve böylelikle kendi istediği sonucun çıkmasını sağlamıştır.⁵⁴

1995-1998 dönemindeki oylamalar veri alınarak hazırlanan bir milletvekilleri tutumu endeksi üzerinden; komisyondan alınan iki milletvekilinin ve onların yerine komisyona giren iki milletvekilinin

⁵³ Brezilya Temsilciler Meclisi Dokümantasyon ve Bilgi Merkezi çalışanı Afonso Camargo Taveira tarafından gönderilen e-posta, 07.05.2014.

⁵⁴ Pereira ve Mueller, “A theory of executive dominance of congressional politics,” s.17.

yürütmenin aldığı pozisyonları destekleyip desteklemedikleri değerlendirilmiştir. Endeks değerleri -7,75 ile +8,52 skalasında yer almıştır.

Burada (-) yürütmeye muhalif tutumları, (+) yürütmeye sadık tutumları göstermektedir. Komisyondan ayrılan milletvekillerinin değerleri 0.09 ve 0.15 iken; onların yerine giren milletvekillerinin değerleri 6,86 ve 7,70'tir. Bu veriler çerçevesinde, yürütmenin kendi politikasını destekleyecek milletvekillerini komisyona atayarak istediği sonuçları aldığı söylenebilir.⁵⁵

İçtüzüğün 25'inci maddesine göre partiler komisyonlarda üye sayıları oranında temsil edileceklerdir. Her bir üye yalnız bir komisyonda etkin bir üye olarak görev yapabilir ve komisyonların hiyerarşik görevlerinde kıdem kuralı geçerli değildir. Komisyon başkanı, başkan yardımcısı, sekreterleri ve raportörleri sürekli değildir. Resmi olarak bu kişiler iki yılda bir komisyon üyelerinin mutlak çoğunluğunun gizli oyuyla seçilirler. Pratikte bu kişilerin seçiminde Danışma Kurulu'nun etkisi büyüktür.⁵⁶

Yasama sürecini etkileyen önemli bir hususlardan biri de komisyon görevlendirilmeleri ile ilgilidir. Bir tasarıyı görüşecek komisyonu veya komisyonları belirleme yetkisi meclis başkanındadır. Meclis başkanı, bir tasarinın üçten fazla komisyonun yetki alanına girdiğine karar verirse, bunun için otomatik olarak özel bir komisyon kurulması gerekmektedir. Bu komisyonun belirlenmesinde de Danışma Kurulu belirleyici olduğu için önemli konularda daimi komisyonlar devre dışı bırakılabilmektedir.⁵⁷

Koalisyoncu Başkanlık

1988 Anayasası döneminde kurulan başkanlık sistemi koalisyoncu başkanlık (*coalitional presidentialism*) olarak da adlandırılmaktadır. Seçim sistemi dolayısıyla parlamentoya giren etkili parti sayısı fazladır ve başkanın mensubu olduğu parti de dahil olmak üzere hiçbir parti parlamentoda çoğunluğu sağlayamamaktadır. Başkan hükümetini oluştururken diğer partilerden de belirli oranda destek sağlamak zorundadır. Başkanlık sistemindeki koalisyonlarla parlamenter sistemdeki koalisyonlar arasındaki temel fark şudur: Parlamenter sistemde

⁵⁵ Pereira ve Mueller, "A theory of executive dominance of congressional politics," s.18.

⁵⁶ Pereira ve Mueller, "A theory of executive dominance of congressional politics," s.18.

⁵⁷ Pereira ve Mueller, "A theor Pereira ve Mueller, "A theory of executive dominance of congressional politics," s.18.

koalisyonlar oluşmadığı takdirde sistem de bu kilitlenmeyi aşmak için belli mekanizmalar mevcutken, başkanlık sisteminde kilitlenmeyi aşacak kurumsal mekanizmalar yoktur.⁵⁸

Yukarıda da belirtildiği gibi 1988 Anayasası ile başkana yasamayla ilgili önemli yetkiler verilmiştir: Kısmi veto, tam (total) veto, kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi, belli kanunların ivedilikle görüşülmesini sağlama gibi. Ancak böyle parçalı bir yapıda bu olguyu sadece başkana tanınan anayasal yetkilerin sonucu olarak görmek de yanıltıcı olabilir. Kongredeki bu parçalı yapının üstesinden gelmek için başkanlar, bakanlıkları partiler arasında dağıtarak bir koalisyon kurma yönünde tercihte bulunmuşlar ve böylece yasama organında da çoğunluğu elde ettikleri koalisyonları gerçekleştirmişlerdir. İşte tüm bu sayılan sebeplerden dolayı sisteme koalisyoncu başkanlık sistemi denmektedir.⁵⁹

Bir koalisyon kurulmuş olması için;

- Bakanlıkların iki veya daha fazla sayıda parti arasında dağıtıldığı bir partilerarası uzlaşma,
- Bakanlık alan parti lideri ve parti üyeleri arasındaki parti içi bir uzlaşma (*oylamalarda blok halinde oy kullanılması*) olması gerekmektedir.⁶⁰

1988-2010 döneminde Brezilya'da kurulan 19 koalisyon hükümeti ekteki tabloda gösterilmektedir. Tablo incelendiğinde anayasa değişiklikleri, başkanlık ve parlamento seçimleri, başkanın suçlandırılması, koalisyonlara yeni partilerin girmesi veya bazı partilerin koalisyondan çıkması gibi sebeplerle koalisyonların kurulduğu gözlemlenmektedir.

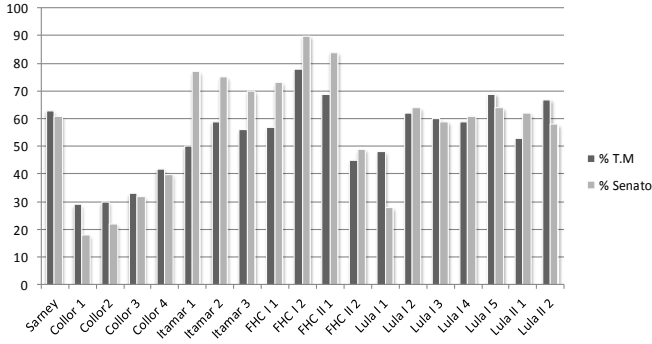
Başkanların kurduğu koalisyonlar sayesinde hemen her dönemde parlamentoda istedikleri çoğunluğu sağladıkları görülmektedir. Bu sayede yasama ve yürütme organları uyumlu bir şekilde çalışabilmektedir.

Aşağıdaki iki grafikte koalisyonların meclislerde sağladığı çoğunluk ve başkanların yasama sürecine hâkimiyet ve başarı oranları; tabloda ise 1988-2011 döneminde yürütme kaynaklı normal kanunların değiştirilerek ve aynen kabul oranları gösterilmektedir.

⁵⁸ Andréa Marcondes de Freitas, "Governmental Coalitions in Multiparty Presidentialism: The Brazilian Case (1988-2011)", [http://neci.fflch.usp.br/sites/neci.fflch.usp.br/files/Freitas_CoalitionalPresidentialism3%20\(1\).pdf](http://neci.fflch.usp.br/sites/neci.fflch.usp.br/files/Freitas_CoalitionalPresidentialism3%20(1).pdf), Erişim: 30.09.2013, s.4.

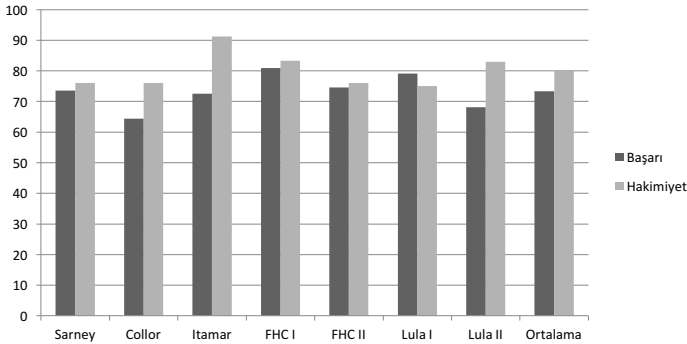
⁵⁹ De Freitas, "Governmental Coalitions in Multiparty Presidentialism", s.4.

⁶⁰ De Freitas, "Governmental Coalitions in Multiparty Presidentialism", s.6-7.

Grafik 1. Koalisyonların Meclislerde Sağladığı Çoğunluk⁶¹

Anayasa'nın kabulünden başlayıp Lula'nın 31 Aralık 2010'da biten görev süresi boyunca kurulan 19 koalisyonun sadece altısında mutlak çoğunluk elde edilememiştir. Dokuz koalisyonda ise anayasayı değiştirebilecek nitelikli çoğunluk olan beşte üç çoğunluğun sağlandığı görülmektedir.

Başkanların yasama sürecindeki hâkimiyeti, koalisyonların istikrarlı bir şekilde yürütüldüğünü göstermektedir.

Grafik 2. Başkanların Yasama Sürecindeki Hâkimiyet ve Başarı Oranları⁶²

Grafik 2'den anlaşılabileceği gibi başkanların yasama sürecine büyük bir hâkimiyet ve başarı oranı vardır. Hâkimiyetle kastedilen yasama

⁶¹ De Freitas, "Governmental Coalitions in Multiparty Presidentialism", s.10.

⁶² De Freitas, "Governmental Coalitions in Multiparty Presidentialism", s.16.

organının gündemine gelen tasarıların ne kadarının yürütme kaynaklı olduğudur. Başarı oranı ise getirilen tasarıların ne kadarının meclisten geçirildiğini ifade etmektedir.

1988-2010 yılları arasında belirlenen sekiz dönemde görev yapan beş başkanın yasama sürecindeki hâkimiyet ve başarı ortalamalarının sırasıyla %80 ve %73 olduğu görülmektedir.⁶³

1989-2010 yılları arası için gerçekleştirilen bir araştırmaya göre yürütme, Temsilciler Meclisinde yapılan 1127 oylamanın 715'inde (%63), Senatoda yapılan 499 oylamanın 303'ünde (%61) sadece koalisyonun desteğiyle istediği sonuca ulaşmıştır. Temsilciler Meclisinde 296 (%26), Senatoda 108 (%21) oylamada hükümet istediği sonuca ulaşmak için hükümette yer almayan unsurlardan (muhaletetten) destek sağlamak zorunda kalmıştır. Hükümetin istediği sonucun çıkmadığı oylamalar ise Temsilciler Meclisi ve Senato için sırasıyla 116 (%11) ve 88'dir (%18). Parti disiplini ise Temsilciler Meclisi için %80-90, Senato içinse %60-90 arasında değişen değerler almaktadır.⁶⁴

Böylece hükümetin istediği oylama sonuçlarına büyük ölçüde ulaştığı (TM %89-Senato%82); bu sonucu elde ederken de çoğunlukla koalisyona dayandığı; (TM %63, Senato %61) ve her iki mecliste de parti disiplininin son derece yüksek olduğu söylenebilir. Ayrıca 22 yıllık bir süreci kapsayan bu dönemde yürütmenin koalisyon ortaklıklarıyla yasama organında istikrarlı bir şekilde istediği çoğunluğu sağlaması başkanların kişiliklerinden ziyade sistemin özellikleriyle açıklanabilir.⁶⁵

Tablo 3. Yürütme Kaynaklı Normal Kanunlar (1988-2011)⁶⁶

	Sarney	Collor	Itamar	FHC I	FHC II	Lula I	Lula II	Toplam
Değişiklik Yapmaksızın Kabul	18 (%40,9)	36 (%29,8)	25 (%31,2)	43 (%38,0)	91 (%47,9)	144 (%44,6)	56 (%38,1)	413 (%40,6)
Değişiklik Yaparak Kabul	26 (%59,1)	85 (%70,2)	55 (%68,8)	70 (%62,0)	99 (%52,1)	179 (%55,4)	91 (%61,9)	605 (%59,4)
Toplam	44 (%100)	121 (%100)	80 (%100)	113 (%100)	190 (%100)	323 (%100)	147 (%100)	1018 (%100)

⁶³ De Freitas, "Governmental Coalitions in Multiparty Presidentialism", s.15.

⁶⁴ De Freitas, "Governmental Coalitions in Multiparty Presidentialism", s.19-20.

⁶⁵ De Freitas, "Governmental Coalitions in Multiparty Presidentialism", s.20.

⁶⁶ De Freitas, "Governmental Coalitions in Multiparty Presidentialism", s.21.

Bu tabloda da yürütme kaynaklı normal kanunlardan kabul edilenler iki kategoride ele alınmıştır. 23 yıllık dönemde toplam sayıya baktığımızda değiştirilerek kabul edilenlerin yaklaşık %60, aynen kabul edilenlerin %40 olduğu görülmektedir. Bu veri de yürütmeden gelen bütün önerilerin olduğu gibi kabul edilmediğini, koalisyon içindeki güçlerin de kendi önerilerini getirerek yürütmenin tasarılarını belli ölçüde değiştirebildiğini göstermektedir.⁶⁷

Fernando Collor de Mello'nun Suçlandırılması

Brezilya tarihinde suçlandırmayla karşı karşıya kalan ilk başkan 1988 Anayasası döneminde seçimle gelen ilk başkan olan Fernando Collor de Mello'dur. Collor hakkındaki yolsuzluk suçlamalarını kardeşi Pedro Collor yapmıştır. Pedro Collor, Fernando Collor'un siyasi kampanya mali işler sorumlusu ve arkadaşı Paulo Cesar Farias'ı başkanın bilgisi dâhilinde kampanya fonlarını şahsi menfaatleri için kullanmakla, rüşvet ve yolsuzluk yapmakla suçlamıştır.⁶⁸

Bu suçlamalar ortaya çıktıktan sonra İşçi Partisi mecliste iddiaların araştırılması için bir soruşturma komisyonu (CPI) kurulması için önerge vermiştir. O dönemde muhalefette olan partilerin Kongredeki çoğunlukları meclisler arasında ortak bir soruşturma komisyonu kurmaya yetmektedir. Bununla birlikte, yalnızca muhalefet tarafından önergesi verilen bir soruşturma komisyonunu kabul etmek yerine iktidar koalisyonu kendi önergesini getirerek bir soruşturma komisyonu kurulmasını sağlamıştır.⁶⁹

O dönemde politikacıların çoğunluğu ve ana akım medya bu soruşturma komisyonundan önemli bir sonuç çıkmayacağını, suçlandırmanın uzak bir ihtimal olduğunu düşünmüşlerdir. Bununla birlikte, soruşturma komisyonu Temmuz ayının sonunda Collor ile Farias'ın şirketleri arasındaki uygunsuz ilişkilere dair kanıtlar toplamıştır. Soruşturma ilerlerken, bazı komisyon üyeleri soruşturmayı yavaşlatma yönünde davranışlarda bulunmuşsa da –örneğin komisyon başkanı belli banka hesaplarının incelenmesine ilişkin bir yazıyı bir süre imzalamaktan kaçınmıştır- muhalefet milletvekilleri olayı medyaya aksettirince komisyon başkanı imzayı atmak zorunda

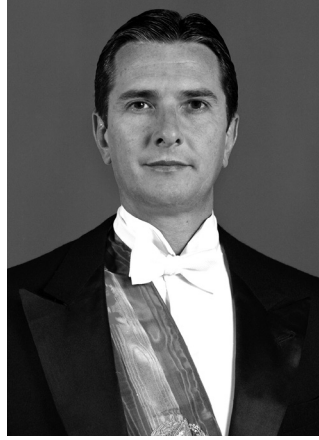
⁶⁷ De Freitas, "Governmental Coalitions in Multiparty Presidentialism", s.21.

⁶⁸ Naoko Kada, "Investigative Committees as an Accountability Check? Lessons from Brazil and Colombia", Latin American Studies Association Internet Sitesi, (Eylül 2001), <http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2001/KadaNaoko.pdf>, Erişim:04.04.2014, s.27.

⁶⁹ Kada, "Investigative Committees", s.27.

kalmıştır. Ağustos ayı başında kamuoyu da başkanın aleyhine dönmeye başlamıştır. Bunun üzerine Collor 13 Ağustos'ta yaptığı konuşmada kendini destekleyenlerin Brezilyayı temsil eden renkler olan sarı ve yeşili giymesini istemiştir. Bu konuşmadan sonraki Pazar, büyük şehirlerde toplanan büyük kalabalıklar siyah giyinerek Collor'u protesto etmeye başlamışlardır.⁷⁰

Soruşturma komisyonu da 24 Ağustos'ta nihai raporunu yayımlamıştır. Raporda, Collor'un sekreteri ile Farias arasında illegal ilişkilerin olduğu ve başkanın da bu durumdan haberdar olduğu sonucuna varılmıştır. 26 Ağustos'ta 16 kabul 5 ret ile komisyon, raporu onaylamıştır. Kabul ve ret sayıları arasındaki büyük fark da Temsilciler Meclisindeki oylama için bir gösterge olmuştur. 1 Eylül'de suçlandırma talebi Temsilciler Meclisine sunulmuş ve suçlandırmayla ilgili oylama tarihi 29 Eylül olarak belirlenmiştir. Oylama neticesinde 441 kabul 38 ret çıkmıştır.



Fernando Collor De Mello

Collor'un müttefikleri istifa için baskıda bulunmuşlar; ancak, Collor istifa etmemiş ve Senato'daki yargılamayı geciktirmeyi denemiştir. Ancak bunda da başarılı olamamış ve Collor'un yargılanması için Senatoda işlemler başlatılmıştır. Bunun üzerine, Collor mahkûm olması halinde çarptırılacağı siyasi hakların 8 yıl boyunca askıya alınması cezasından kurtulmak için istifa etmiştir. Bununla birlikte, Senato yargılamaya devam etmiş ve 76 kabul 3 ret oyuyla Collor'u mahkûm etmiştir.⁷¹

Dilma Rousseff'in Suçlandırılması

1988 Anayasası döneminde beşinci başkan olan Dilma Rousseff hakkındaki suçlandırma süreci 2015'in sonlarında başlamış ve 2016 boyunca devam etmiş ve Rousseff'in 31.08.2016'da görevden alınması ile sonuçlanmıştır.

Dilma Rousseff hakkındaki suçlandırma işlemi, 2 Aralık 2015'te Rousseff hakkında verilen önerenin Temsilciler Meclisi Başkanı Eduardo

⁷⁰ Kada, "Investigative Committees", s.28.

⁷¹ Kada, "Investigative Committees", s.29.

Cunha tarafından kabul edilmesiyle başlatılmıştır.⁷² Rousseff özetle bütçe rakamları üzerinde oynayarak ekonomik durumu olduğundan daha iyi göstermek ve yeniden seçilme şansını artırmak amacıyla uygulamakta olduğu sosyal programları fonlamak için bütçe kalemleri arasında aktarmalar yapmakla suçlanmıştır. Rousseff yapılan suçlamalar karşısında yasa dışı işlere bulaşmadığını, bütçe kalemleri arasında aktarma yapmanın daha önceki başkanlar tarafından da sıklıkla kullanılan, alışlagelmiş bir yöntem olduğunu, kendisine yapılan suçlamaların siyasi rakiplerinin bir sonraki seçimi beklemeden onu koltuktan indirmek için düzenledikleri bir darbe olduğunu söylemiştir.⁷³



Dilma Rousseff

Cunha, suçlamalarla ilgili bir araştırmanın yapılması için 65 üyeden oluşan bir komisyon kurulmasını sağlamıştır. Aralık 2015'te oluşturulan komisyon çalışmaları bir müddet sonra mahkeme kararıyla durdurulmuştur. Mart 2016'da komisyon çalışmalarına kaldığı yerden devam etmiştir. Bu komisyonun raportörü Jovair Arantes 6 Nisan'da suçlandırma işlemlerinin başlatılması yönünde tavsiyede bulunmuştur. Komisyon'da 11 Nisan'da yapılan oylamada ise 38 üyenin lehteki oyuyla (27 oy aleyhte) konunun Temsilciler Meclisi Genel

kuruluna taşınmasına karar verilmiştir.⁷⁴ 17 Nisan 2016'da Temsilciler Meclisinde suçlandırmayla ilgili işlemlere devam edilip edilmeyeceğine dair yapılan oylamada 367 üye lehte, 137 üye aleyhte oy kullanmıştır. 7 üye de çekimser kalmıştır.⁷⁵ Böylelikle suçlandırma işlemi bir sonraki

⁷² "Brazil opens impeachment proceedings against president Dilma Rousseff", The Guardian İnternet Sitesi, <https://www.theguardian.com/world/2015/dec/02/brazil-dilma-rousseff-impeachment-proceedings>, Erişim: 09.11.2016.

⁷³ "Brazil Impeachment :Key Questions", BBC İnternet Sitesi, <http://www.bbc.com/news/world-latin-america-36028117>, Erişim:10.11.2016.

⁷⁴ "Brazil Impeachment: The Process for Removing the President", NewYork Times İnternet Sitesi, <http://www.nytimes.com/interactive/2016/world/americas/brazil-dilma-rousseff-impeachment.html>, Erişim:09.11.2016.

⁷⁵ "Câmara autoriza instauração de processo de impeachment de Dilma com 367 votos a favor e 137 contra », Brezilya Temsilciler Meclisi İnternet Sitesi, <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/507325-CAMARA-AUTORIZA-INSTAURACAO-DE-PROCESSO-DE-IMPEACHMENT-DE-DILMA-COM-367-VOTOS-A-FAVOR-E-137-CONTRA.html>, Erişim :10.11.2017

aşamaya geçmiş ve dosya Senato'ya taşınmıştır. 12 Mayıs'ta Senato'da yapılan oylamada 55 üye lehte, 22 aleyhte oy kullanmış; sonuç olarak Rousseff'in yargılanmasına karar verilmiştir. Bu süreçte anayasa gereği Rousseff yargılama süreci boyunca geçici olarak görevden el çektilirilmiş; yerine başkan yardımcısı ve Brezilya Demokratik Hareket Partisi Başkanı Michel Temer geçmiştir.⁷⁶ 31 Ağustos'ta Senato'da yapılan nihai oylamada Rousseff 61 üyenin oyuyla suçlandırılmış (20 oy aleyhte) ve görevden alınmıştır. Bunun üzerine geçici başkan olan Michel Temer başkan olarak yemin etmiştir ve Dilma Rousseff'in görev süresinin sonuna kadar (1.1.2018) başkanlık görevini yerine getirecektir.⁷⁷

5.2. Yargı - Yasama/Yürütme İlişkileri

Sistemin genel işleyişi açısından Federal Yüce Mahkeme kilit noktada bulunmaktadır. Yüce Mahkeme üyelerini yasama ve yürütme birlikte belirlemektedir. Bununla birlikte, üyeler 70 yaşında emekli oldukları için her bir başkanın atadığı üye sayısı oldukça sınırlıdır. Bu da yürütmenin mahkemenin kompozisyonunu tamamen değiştirmesini neredeyse imkansız hale getirmekte, mahkemenin kompozisyonu yavaş bir değişim göstermektedir.⁷⁸ Örneğin Başkan Rousseff'ten önceki beş başkanın atadığı üye sayıları Sarney 5, Collor 4, Franco 1, Cardoso 3 ve Da Silva 7'dir.⁷⁹

Ayrıca 1988 Anayasası ile yargı erkinin kendi bütçesini belirlemesi ve alt düzey hâkimleri üst mahkeme hâkimlerinin belirlemesinin öngörölmüş olması da yürütmenin yargı üzerindeki etkisini azaltmaya ve yargı bağımsızlığını sağlamaya yönelik önlemler olarak değerlendirilebilir.⁸⁰

Yargı, yürütme ve yasamadan teorik düzeydeki bağımsızlığını verdiği bazı anayasaya aykırılık kararları ile ortaya koymuştur. Örneğin yürütmenin son derece önemli bulduğu bazı düzenlemeler hakkında Yüce Mahkeme yürütmenin istediğinin aksine kararlar vermiştir. Mesela *Cardoso* Hükümeti zamanında sosyal güvenlik açıklarını kapatmak için emeklilerin de vergilendirilmesini öngören bir düzenleme büyük bir

⁷⁶ "Brazil Impeachment: The Process for Removing the President"

⁷⁷ "Brazil Impeachment :Key Questions », BBC İnternet Sitesi, <http://www.bbc.com/news/world-latin-america-36028117>, Erişim:10.11.2016.

⁷⁸ Alston vd., "Political Institutions", s.25.

⁷⁹ "About the Court", Yüce Mahkeme İnternet Sitesi, http://www2.stf.jus.br/portalStfInternacional/cms/verConteudo.php?sigla=portalStfSobreCorte_en_us&idConteudo=120273, Erişim:02.03.2014.

⁸⁰ Alston vd., "Political Institutions", s.26.

çaba sonucunda Kongreden geçirilmiştir. Bununla birlikte, emeklilerin vergilendirilmesi kazanılmış hakların ihlali anlamına geldiği için Yüce Mahkeme düzenlemenin anayasaya aykırı olduğuna karar vermiştir. Bu iptal kararı üzerine, başkan anayasayı değiştirerek Yüce Mahkemenin kararını baypas etmekle tehdit etmiş ve yargı, yürütmenin hoşuna gitmeyen bir karar verdiğinde daha önce de yapıldığı gibi yargı vesayeti gibi kavramlardan bahsedilmeye başlanmıştır. Bununla birlikte, Cardoso Hükümeti yalnızca tehdit etmekle kalmış ve herhangi bir değişiklikte bulunmamıştır. Lula Hükümeti, Cardoso Hükümetinin gerçekleştiremediği değişikliğin benzerini yargı organı için belli istisnalar yaparak ve yeni atadığı üç yargıcın desteğiyle geçirmeyi başarmıştır.⁸¹

Bir diğer örnekte ise Cardoso Hükümeti tarafından gerçekleştirilmek istenen toprak reformu sırasında yapılan kamulaştırmalar, mülkiyet hakkını ihlal ettiği gerekçesiyle Yüce Mahkeme tarafından iptal edilmişlerdir.⁸²

Yargı bağımsızlığını gösteren önemli olaylardan birisi de Mensalão Skandalı (*Büyük Aylık*) ve sonrasında ortaya çıkan yargılamalardır. Mensalão Skandalı, Lula Da Silva'nın iktidarının ilk yılında kurduğu azınlık hükümetinin bazı oylamalarda hükümete destekte bulunmaları için bazı milletvekillerinin oylarını para karşılığında satın aldığı iddiasıyla ortaya çıkmıştır. Suçlamalarda Başkan Lula Da Silva'nın ismi geçmemiştir. Ancak Da Silva'nın Kurmay Bakanı⁸³ (*Chief of Staff*) olan Jose Dirceu suçlamaların merkezinde yer almıştır.

Yine bu suçlamalar çerçevesinde, İşçi Partisi'nin kendi üyeleri ve müttefiklerinin seçim kampanyalarını finanse etmek için örtülü ödenekler kullandığı iddia edilmiştir. İşçi Partisi, seçim kampanyasının finansmanında bazı usulsüzlükler olduğunu kabul etmiş; ancak, oy satın aldıkları iddiasını reddetmiştir.

Bu skandal 2005'te Brezilya Emek Partisi'ne mensup bir milletvekili olan Roberto Jefferson'un iddiaları üzerine ortaya çıkmıştır. Jefferson,

⁸¹ Alston vd., "Political Institutions", s.26.

⁸² Alston vd., "Political Institutions", s.27.

⁸³ Brezilya'da Kurmay Bakanı (*chief of staff*) başkanın sağ kolu olarak nitelendirilebilir. Hükümet işlemlerinin koordinasyonu, başkanlık eylem ve işlemlerinin anayasaya ve hukuka uygunluğunun ödenetimi, başkanlık tekliflerinin ve kararnamelerinin hukukilik ön denetimi gibi son derece önemli görevleri bulunmaktadır ("Sobre a Casa Civil", <http://www.casacivil.gov.br/sobre/COMP>, Erişim:26.02.2013). Halen başkanlık yapmakta olan Dilma Rousseff, bir önceki başkan olan Lula Da Silva'nın kurmay bakanlığını yapmıştır.

bir gazeteye verdiği röportajda İşçi Partisi'nin oy satın aldığını ve seçim kampanyalarında usulsüzlükler olduğunu iddia etmiştir. Buna göre İşçi Partisi, 2003'te Kongrede ihtiyaç duyduğu desteği sağlamak için bazı Kongre üyelerine aylık 10.000 dolar civarında ödemede bulunmuştur.

Skandal ortaya çıktıktan 1 ay sonra parlamentoda iki soruşturma komisyonu kurulmuştur. Komisyon üyeleri, temsil edilen partilerin üye sayısı oranlarına göre belirlenmiştir. Komisyonlar oy satın alma iddialarını araştırmış, tanıkları dinlemiş ve belli milletvekillerinin hesaplarına yatırılan paralarla önemli oylamalarda kullandıkları oylar arasında bir korelasyon olduğu sonucuna varmıştır. 2005'te *Jose Dirceu* ve *Roberto Jefferson* üyelikten çıkarılmış ve 8 yıl için siyasi haklarını kaybetmişlerdir. İddiaya adı karışan diğer milletvekilleri de aynı akıbeti bekledikleri için kendileri istifa etmişlerdir. 5 Nisan 2006'da Kongre Özel Ortak Soruşturma Komisyonu nihai raporunu yayınlamıştır. Bu raporda, 18 üyenin "mensalão" ödemesi aldığı, bu ödemelerin açıkça bir oy satın alma durumu oluşturduğu ve bunun başkanın yardımcıları tarafından yürütüldüğü ifade edilmiştir. Bununla birlikte, Başkan Da Silva'nın bu durumla ilişkisi bulunmadığı sonucuna varılmıştır.⁸⁴

Kongre Soruşturma Komisyonuna paralel olarak, Federal Cumhuriyet Savcısı Antonio Fernando de Souza bir cezaî soruşturma başlatmıştır. Souza, Mart 2006'da Yüce Mahkemeden Mensalão Skandalı ile ilişkisi olan 40 kişi hakkında cezaî kovuşturma yapılmasını istemiştir. Souza'nın iddianamesinde Roberto Jefferson para aklamayla, Jose Dirceu, İşçi Partisi eski başkanı José Genoino ve İşçi Partisi saymanı Delubio Soares tehdit ve şantaj yoluyla menfaat temini ve rüşvetle suçlanmıştır. Souza'nın itham ettiği 40 kişinin 10'u eski İşçi Partili, 10'u İşçi Partili ve koalisyonun diğer partilerinden milletvekilleri, 12 kadarı Kongre çalışanı ve geriye kalanlar da banka işlemlerini yürüten banka memurlarıdır. 2007'de Yüce Mahkeme bu 40 kişi hakkında hazırlanan iddianameleri kabul ettiğini ve yargılamanın başlayacağını açıklamıştır.⁸⁵

Oldukça uzun süren (5 yıl) yargılamalar sonucunda, 2 Ağustos 2012'de Yüce Mahkeme 25 zanlıyı cezaya çarptırmıştır. İlk tutuklamalar 16 Kasım

⁸⁴ Carlos Pereira, Timothy J. Power, Eric D. Raile, "Coalitional Presidentialism and Side Payments: Explaining the Mensalão Scandal in Brazil", Oxford Üniversitesi Latin Amerika Merkezi İnternet Sitesi, (2008), <http://www.lac.ox.ac.uk/sites/sias/files/documents/BSP-03-08%20Pereira%20C.pdf>, Erişim:28.02.2014, s.4.

⁸⁵ Pereira, Power, Raile, "Coalitional Presidentialism and Side Payments", s.5.

2013'te gerçekleşmiştir.⁸⁶ Cezaya çarptırılan 25 kişi arasında Da Silva'nın eski kurmay bakanı José Dirceu, İşçi Partisi eski başkanı José Genoïno ve İşçi Partisi saymanı Delúbio Soares de bulunmaktadır. Ayrıca, ünlü bir işadamı olan Marcos Valério'da para transferlerindeki rolü nedeniyle cezaya çarptırılanlar arasındadır.⁸⁷



Lula Da Silva

Mensalão Skandalı, Lula Da Silva yönetimini sarsmış; ancak, Da Silva'nın ikinci kez seçilmesini ve ardından da onun halefi olan Dilma Rousseff'in seçilmelerini engellememiştir. Bunun temel sebebi olarak İşçi Partisi iktidarlarının Brezilya'da ekonomik büyümeyi sağlarken milli gelirin dağılımında ortaya çıkan gelir adaletsizliğini gidermeye yönelik programları gösterilmektedir. Örneğin Getúlio Vargas Üniversitesinin yaptığı bir araştırmaya göre 2002-2010 döneminde yoksulluk oranlarında %51'lik bir azalma,

fakir ailelerin gelirlerinde ise %67 oranında bir artış gözlemlenmiştir. Yine bu dönemde, Benim Evim Benim Hayatım (*Minha Casa Minha Vida*)⁸⁸ ve Fakirsiz Brezilya (*Brasil Sem Miséria*)⁸⁹ gibi gelir eşitsizliğini gidermeye yönelik ekonomi politikaları uygulanmıştır.⁹⁰

6. SİYASAL SİSTEM HAKKINDAKİ TARTIŞMALAR

Genellikle demokrasiye geçiş süreci (1985 sonrasında ilk 10 yıl) için yapılan değerlendirmelerde sistemin yapısal sorunlar içerdiği, yönetilebilirliğin düşük olduğu öne sürülmüş ve sistemin aksaklıklar üreteceği öngörülmüştür. 1995'ten itibaren sistemin öngörüldüğü gibi kötü işlemediği, hatta Güney Amerika'daki diğer rejimlerle karşılaştırıldığında iyi işleyenler arasında olduğu fikri yaygınlaşmıştır. 2000 sonrasındaki

⁸⁶ "Q&A: Brazil's 'big monthly' corruption trial", BBC İnternet Sitesi, (16.11.2013), <http://www.bbc.com/news/world-latin-america-19081519>, Erişim:26.02.2014.

⁸⁷ Alexander Sehmer ve Elissandra M. da Costa, "Brazil's mensalão: corruption and context", Open Democracy İnternet Sitesi, (4.12.2012), <http://www.opendemocracy.net/alexander-sehmer-elissandra-m-da-costa/brazil%E2%80%99s-mensal%C3%A3o-corruption-and-context>, Erişim:03.03.2014.

⁸⁸ Dar gelirli ailelerin ev sahibi olmalarını sağlayan ekonomik program.

⁸⁹ Ayda 33 dolardan az kazanan aileler için uygulanan ekonomik program.

⁹⁰ Sehmer ve Da Costa, "Brazil's mensalão: corruption and context".

çalışmalarda daha ziyade sistemin işleyen yanlarının ön plana çıkarıldığı görülmektedir.

6.1. Olumsuz Değerlendirmeler

Genel olarak eleştirmenlerin olumsuz değerlendirmelerine bakıldığında, parti sayısının fazlalığı, partilerin zayıflığı, demokratik hesap verebilirliği engelleyen bir seçim sistemi, baskın bir federalizm ve veto oyuncularının fazla olması sayılabilir.⁹¹

Scott Mainwaring'e göre Brezilya'da seçim sistemi çok sayıda güçlü partinin parlamentoda yer aldığı, parçalanmış bir parti sistemine yol açmaktadır. Bu nedenle de Kongrede başkanın partisi daima azınlıkta olacaktır. Bu da yasama-yürütme ilişkilerini açmaza, nihayet sistemin kilitlenmesine yol açacaktır. Ayrıca, siyasi partilerin değişkenliği de kriz riskini artırmaktadır. Başkanların halk nezdinde popülaritesi yüksek olduğunda destekleme eğiliminde olan partiler halk desteği azaldığı anlarda bu desteği çekmekte, bu durumda başkanlar kendi partilerinde bile çoğunluğu sağlayamama riskiyle karşılaşmaktadır. Bu da kriz anlarında başkanların dirayetli politikalar izlemesini engellemektedir. Başkanlar geçmişte bu kriz anlarında siyasi partileri ve Kongreyi devre dışı bırakma ve kendi partileri de dâhil olmak üzere hiçbir partiden güvenilir, sağlam çoğunluklar elde edemedikleri için patronaj ilişkileriyle çoğunluk sağlama yoluna başvurmuşlardır. Bu nedenle geçmişte de Vargas (1951-1954), Quadros (1961), Goulart (1961-1964) gibi başkanlar yönetmede büyük sorunlar yaşamışlardır. Vargas intihar etmiş, Quadros büyük çoğunlukla kazandığı seçimlerden yalnızca 7 ay sonra istifa etmiş ve Goulart döneminde askeri darbe yapılmıştır. Özetle başkanlık sistemi, Kongredeki parçalı parti yapısı ve disiplinsiz siyasi partilerle birleştğinde ortaya istikrarsız bir sistem çıkmaktadır. 1946-1964 dönemi tecrübeleri ve 1985 sonrası tecrübeler bu yargıyı doğrulamaktadır. 1946-1964 dönemiyle 1985 sonrası dönem arasındaki en önemli fark başkanın seçilme yöntemidir. Daha önce tek tur basit çoğunlukla seçilen başkan, iki tur mutlak çoğunlukla seçilmeye başlanmıştır. Bu değişiklik de başkan adayı sayısının artmasına ve

⁹¹ Timothy J. Power, "Optimism, Pessimism, and Coalitional Presidentialism: Debating the Institutional Design of Brazilian Democracy," *Bulletin of Latin American Research*, Cilt 29, Sayı 1 (2010), http://scholar.harvard.edu/files/levitsky/files/power_0.pdf, Erişim:08.10.2013, s.19.

parçalı parti yapısının daha da büyümesine sebep olmuştur. Bu sistemik sorunlar sistemin başarılı olmasını engellemiştir ve engelleyecektir.⁹²

Mainwaring'e göre Brezilya'da kitle partileri ideolojik olarak katı değildir ve parti disiplininin çok yüksek olduğu söylenemez. Partiler genel olarak pozisyon belirlemede ve böylelikle milletvekillerine istedikleri yönde oy kullanma konusunda geniş bir serbestlik tanımaktadırlar.⁹³

Yapılan bir çalışmaya göre 4 yıllık Kongre döneminde parlamento üyelerinin üçte biri en az bir kez bazıları ise birden fazla kez parti değiştirmektedir.⁹⁴



Fernando Henrique Cardoso

Barry Ames de yönetilebilirlik sorununa değinmiş ve sistemin hiç de iyi işlemediğinin kanıtı olarak halktan büyük bir destek alan Cardoso'nun istediği programları uygulamada çektiği zorlukları göstermiştir. Ames'e göre sistemin önceliği, asıl fayda sağladıkları, vatandaşlar olmaktan çok sistem aktörleridir. Ayrıca başkan güçlü olsa da mecliste çoğunluk desteğine sahip olamayacağından yönetmek ve kendi gündemini gerçekleştirmek için "iyilik değiş tokuşları" (*troca de favores*) kullanmak zorundadır. Bu da milletvekillerinin seçim

bölgelerine yatırımlar, kaynak aktarımları vs. şeklinde ortaya çıkmaktadır. Bu yasama desteği de çok güvenilir olmadığı için başkanlar kanun hükmünde kararname çıkarmak yoluyla geçici "yasama" faaliyetine girişmekte ve bunlar dahi patronaj ilişkilerinden etkilenmektedir. Sistemin bu kadar hantal ve işlemez olmasında parti sistemi ve yasama organının yapısının da büyük bir etkisi vardır. Seçimlerde başarılı olan büyük partiler ideolojik yelpazenin farklı noktalarında yer almaktadır. Bazı partiler birbirlerine karşı "düşmanca" denilebilecek tavırlar sergilerken, bazı partiler de "ideolojisiz" milletvekillerine kucak açmaktadırlar. Parti liderlerinin üyeler üzerindeki etkileri kısıtlıdır ve üyeler de zamanlarının

⁹² Scott Mainwaring, "Dilemmas of Multiparty Presidential Democracy: The Case Of Brazil", Kellogg Institute Internet Sitesi, (Mayıs 1992), <http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/174.pdf>, Erişim: 07.04.2014. s.3-4.

⁹³ Mainwaring, "Dilemmas of Multiparty Presidential Democracy", s.35.

⁹⁴ C.R. Melo, Retirando as cadeiras do lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002)'den aktaran Power, "Optimism, Pessimism, and Coalitional Presidentialism," s.20.

çoğunu kendi seçim bölgeleri için kaynak aktarımları ve teşvikler temin etmek için harcamaktadırlar. Ayrıca partiler ulusal sorunların çözümünde birlikte hareket edememekte ve bu nedenle de büyük genel sorunların çözümü zorlaşmaktadır.⁹⁵

Timothy J. Power da olumsuz yorumların ortak ve tartışılmaz noktalarından biri olan seçim sistemi nedeniyle parlamentoda fazla sayıda parti olması nedeniyle⁹⁶ başkanın partisinin parlamentoda hiçbir zaman çoğunluğa hâkim olamayacağına dikkat çekmiştir. Ayrıca başkan koalisyonlar yoluyla çoğunluğu elde etse bile bazı kilit oylamalarda partiler farklı hareket edebilmektedir. Örneğin 2005 Şubatında *Lula Hükümeti*, kendi adayının Meclis başkanı seçilmesini sağlayamamıştır. Aynı şekilde, 2007'de daha önceki üç başkanın da politikalarının önemli bir parçası olan finansal işlem vergisinin yenilenmesi talebi Senatoda – yeterli çoğunluk olmasına rağmen- reddedilmiştir.⁹⁷

Power'a göre Brezilya sisteminde yasama-yürütme ilişkileri ve federalizmin uygulanışı da sorunlu alanlardandır. Başkanlar yasamayla olan ilişkilerinde hâkim bir konumdadır. Bu da parlamentoyu zayıf bir konuma düşürmektedir. Merkezi gelirlerin yarısının eyaletler ve belediyelerle (27 eyalet, 5500 belediye) paylaşılması, vali ve belediye başkanlarına bütçelerin kontrolü konusunda serbestlik tanınması da ulus-altı düzeyde siyaseti oldukça cazip hale getirmiştir. Federalizmin bu şekilde uygulanması da adam kayırmacılığın ve yolsuzluğun artmasına neden olabilecek bir ortam oluşturmaktadır.⁹⁸

6.2. Olumlu Değerlendirmeler

Yukarıda da belirtildiği üzere sistemin işleyişiyle ilişkili olumlu değerlendirmeler 2000'lerden itibaren yoğunlaşmıştır. Daha önce literatürde hâkim olan çok partili başkanlık sistemlerinin sistem tıkanıklığı ve krizler üreteceği öngörüsü yerine, çok partili sistemle birlikte güçlü başkanın ve koalisyoncu başkanlık sisteminin işlediği yönünde çalışmalar yayınlanmıştır.

⁹⁵ Barry Ames, *The Deadlock of Democracy in Brazil* (Michigan: University of Michigan, 2001), s.3-6.

⁹⁶ 2009'da parlamentodaki güçlü parti sayısı 9'du. Halen Temsilciler Meclisinde irili-ufaklı 21 siyasi parti bulunmaktadır.

⁹⁷ Power, "Optimism, Pessimism, and Coalitional Presidentialism," s.20.

⁹⁸ Power, "Optimism, Pessimism, and Coalitional Presidentialism," s.20.

Alston ve diğerlerine göre Brezilya’da sistemin işleyişinde en önemli unsur 1988 Anayasasıyla başkana verilen güçlü yetkililerdir. Bununla birlikte bu yetkilerin de tamamen denetimsiz bir şekilde kullanılması öngörülmemiştir. Anayasa’da fren ve denge mekanizmaları öngörülmüştür. Başkanlar çoğunlukla makroekonomiyi daha iyi hale getirme yönünde çabalamakta, milletvekilleri ise yeniden seçilmek için kendi seçim bölgelerine kaynak aktarımı yapmaya çalışmaktadırlar. Tarafların birbirine olan bu ihtiyacı, sistemin de işlemesini sağlamaktadır. Başkanlar, bütçe tahsisatlarını kullanarak milletvekillerinin desteğini sağlamak, bakanlıklar ve çeşitli üst düzey bürokratik atamaların dağıtılması suretiyle koalisyonlar kurulmaktadır.⁹⁹ Power’a göre 1988 Anayasası ile getirilen sistem, başkanların koalisyon yoluyla parlamentoda istedikleri çoğunlukları sağlayabilmelerine binaen koalisyoncu başkanlık olarak adlandırılmaktadır. Başkanlar koalisyonu kabineden bakanlıklar vermek suretiyle sağlamaktadır. Brezilya’da parlamentoya giren etkin parti sayısı fazla ve başkanın partisinin elde ettiği çoğunluk %15-20 civarında kaldığı için başkanların yasamayla ilgili programlarını gerçekleştirmeleri için diğer partilerle koalisyon kurması gerekmektedir. 1995’ten bu yana sistem genelde bu şekilde işlemektedir. Bu sistemde ideolojik olarak birbirine yakın olmayan partiler belli süreler için bir araya gelebilmektedir.¹⁰⁰

Melo ve Pereira’ya göre, Brezilya, öngörülerin ve tahminlerin aksine iyi işleyen bir rejime sahiptir. Ülke güçlü bir ekonomiye, öngörülmeyen bir kurumsal güç ve istikrara kavuşmuştur. Onlara göre çok partili koalisyoncu başkanlık sistemi, tek parti çoğunluklarında görülebilecek bazı aksaklıkları engellemiştir. Güçlü başkan; yasanın, yargının ve diğer denetim kurumlarının iyi işlemesiyle dengelenmekte ve sistemin otokrasiye kayması engellenmektedir. 2013 yılında yapılan kitlesel protestolar, işlemeyen bir sistemin aksaklıklarının giderilmesi talebi olarak değil, değişimi ve hayatlarındaki iyileşmeyi gören sınıfların daha iyi bir yaşam beklentisine girmeleri ve son dönemdeki yükselen enflasyon ve yavaşlayan büyümenin sonucu olarak okunmalıdır.¹⁰¹

⁹⁹ Alston vd., “Political Institution”, s.4-5.

¹⁰⁰ Power, “Optimism, Pessimism, and Coalitional Presidentialism,” s.25-26.

¹⁰¹ Marcus Andre Melo, Carlos Pereira, “Post-scriptum—in light of June 2013 mass protests”, <http://comunicacao.fflch.usp.br/sites/comunicacao.fflch.usp.br/files/postscriptum.pdf>, Erişim:08.05.2014.

7. SONUÇ

1822’de bağımsızlığını kazanan Brezilya şimdiye kadar yedi anayasayla yönetilmiştir. İlk Anayasası’nda ABD sistemini model alan ülke, 1946-1964 döneminde demokrasi ve çok partili hayatı tecrübe etmiş, 1964-1985 döneminde askeri idareyle yönetilmiş, 1988 Anayasası ile de yeniden demokratik bir yönetime geçmiştir.

1986 yılında seçilen Kongre, aynı zamanda kurucu bir meclis gibi davranmış ve 1988 Anayasası’nın metnini hazırlamış ve onaylamıştır. Bu Anayasa ile yürütmeye geniş yetkiler verilmiştir. Bunun temel sebebi, 1964 darbesine yol açan kronik hale gelmiş kurumsal istikrarsızlığı ve başkan-kongre arasında yaşanan anlaşmazlıkların sistemi kilitlemesini engellemektir. 1988 Anayasası’nı yapanlar, zayıf bir başkanın yönetme ve kendi gündemini ortaya koyma becerisi gösteremeyeceğini düşünmüşlerdir. Ayrıca, bu Anayasa ile yargı bağımsızlığı da teminat altına alınmıştır.¹⁰² Uygulamada da yargı bağımsızlığının sağlandığı, yargının yasama ve yürütmeden bağımsız kararlar verebildiği örneklerle bolca rastlanmaktadır.

Brezilya’da güçlü bir başkan bulunmaktadır. Başkanın tam ve kısmi veto, kanun hükmünde kararname çıkarma, belli kanunların ivedi bir şekilde görüşülmesini isteme gibi önemli yetkileri bulunmaktadır. Ayrıca kanunların büyük çoğunluğunun (yaklaşık %80) yürütme kaynaklı olduğu görülmektedir.

1988 Anayasası çok partili sistemi –ki aslında askeri yönetimin muhalefeti bölmek için kurduğu bir sistemdir- muhafaza etmiştir. Bununla birlikte darbe öncesi dönemde başkanın elinde olmayan önemli yetkileri başkana vermiş ve başkanın güçlenerek mecliste yeterli çoğunluğu elde edecek koalisyonlar kurmasını sağlayacak araçları temin etmiştir. Nitekim bu dönemde başkanların partileri, parlamentoda çoğunluğu sağlayamamalarına rağmen başkanlar kurdukları koalisyonlar yoluyla her defasında kendi gündemleri çerçevesinde istedikleri kanunların kabulünü sağlayabilmişlerdir. 1988-2010 döneminde kurulan 19 koalisyonun çoğunluğunda başkanlar istedikleri kanunları çıkarabilecek çoğunluğu

¹⁰² Carlos Pereira ve Marcus André Melo, “The Surprising Success of Multiparty Presidentialism,” *Journal of Democracy*, Cilt 23, Sayı 3 (Temmuz 2012), http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2110720, Erişim:03.03.2014, s. 164.

elde etmişlerdir. Bu çoğunlukları elde edebilmeleri de başkanların kişisel özelliklerinden çok sistemin işleme potansiyelinin gerçekleşmesine bağlanmaktadır.

1980'lerde yeni bir demokratikleşme dalgası yaşayan Latin Amerika ülkelerinde başkanlık sistemiyle ilgili olarak çıkacağı öngörölen sorunların çoğunluğu sistemin işlerlik kazandığı son 10-15 yıllık dönemde Brezilya için geçerli olmamıştı. Brezilya, özellikle şili ile birlikte, Latin Amerika'da başkanlık sisteminin iyi işlediği ülkeler arasında gösterilmekteydi. Bununla birlikte son iki üç yılda yaşanan ekonomik ve siyasi krizlerin, seçmen memnuniyetsizliği ve protestolarının sistemin işlerliğine nasıl etki edeceği izlenmesi gereken bir süreçtir.

KAYNAKÇA

- Alston Lee J., Marcus André Melo, Bernardo Mueller, Carlos Pereira. "Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Brazil", (Mart 2006), <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubR-509.pdf>, Erişim: 03.03.2014.
- Ames, Barry. *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Michigan: University of Michigan, 2001.
- Brezilya Hükümeti. "Galeria de Presidentes", <http://www2.planalto.gov.br/presidencia/galeria-de-presidentes>, Erişim: 17.02.2014.
- Brezilya Temsilciler Meclisi. Constitution of the Federative Republic of Brazil, http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1344/constitucao_ingles_3ed.pdf, Erişim: 26.09.2013.
- . "Câmara autoriza instauração de processo de impeachment de Dilma com 367 votos a favor e 137 contra », <http://www2.camara.leg.br/camara/noticias/noticias/POLITICA/507325-CAMARA-AUTORIZA-INSTAURACAO-DE-PROCESSO-DE-IMPEACHMENT-DE-DILMA-COM-367-VOTOS-A-FAVOR-E-137-CONTRA.html>, Erişim :10.11.2017.
- BBC. "Q&A: Brazil's 'Big Monthly' Corruption Trial", (16 Kasım 2013), <http://www.bbc.com/news/world-latin-america-19081519>, Erişim: 26.02.2013.
- . "Brazil Impeachment :Key Questions", <http://www.bbc.com/news/world-latin-america-36028117>, Erişim:10.11.2016.
- CIA. "The World Fact Book Brazil", <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/br.html>, Erişim: 20.01.2014.
- Dünya Bankası. "Brazil Overview", <http://www.worldbank.org/en/country/brazil/overview>, Erişim:23.01.2014.
- Carrey, John. M. "Presidential vs. Parliamentary Government." *Handbook of New Institutional Economics* içinde, C. M'enard ve M. M. Shirley ed., (Netherlands: Springer, 2005), http://www.colorado.edu/ibs/eb/alston/psci4028/fall_2010/Presidential%20versus%20Parliamentary%20Government%20by%20Carey.pdf, Erişim: 02.04.2014.
- V-Brazil. "Constitutions of Brazil - History", <http://www.v-brazil.com/government/laws/history.html>, Erişim: 26.08.2013.
- Economist Intelligence Unit. "Democracy Index 2015: Democracy in an age of anxiety", <http://www.yabiladi.com/img/content/EIU-Democracy-Index-2015.pdf>, Erişim: 03.11.2016.
- Federal Yüce Mahkeme. "Functioning of the Supreme Court", http://www2.stf.jus.br/portalStfInternacional/cms/verConteudo.php?sigla=portalStfSobreCorte_en_us&idConteudo=120283, Erişim:24.02.2014.
- De Freitas, Andréa Marcondes. "Governmental Coalitions in Multiparty Presidentialism: The Brazilian Case (1988-2011)", [http://neci.fffch.usp.br/sites/neci.fffch.usp.br/files/Freitas_CoalitionalPresidentialism3%20\(1\).pdf](http://neci.fffch.usp.br/sites/neci.fffch.usp.br/files/Freitas_CoalitionalPresidentialism3%20(1).pdf), Erişim: 30.09.2013.

- Freedom House. "Freedom in the World: Brazil". <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2016/brazil>, Erişim: 03.11.2016.
- Hagopian, Frances. "Politics in Brazil." *Comparative Politics Today A World View* içinde, Gabriel A. Almond, G.Bingham Powell, Jr, Kaare Strom, Russell J. Dalton ed., Pearson: Longman, 2004, s.521-578.
- Hudson, Rex A., ed. *Brazil: A Country Study*. Washington: Library of Congress, 1997, <http://countrystudies.us/brazil/82.htm>, Erişim: 26.08.2013.
- Huntington, Samuel. "Democracy's Third Wave", Université Libre de Bruxelles İnternet Sitesi, http://dev.ulb.ac.be/sciencespo/dossiers_supports/group-63.pdf, Erişim: 11.04.2014.
- IPU. "BRAZIL Câmara dos Deputados (Chamber of Deputies)", http://www.ipu.org/parline-e/reports/2043_E.htm, Erişim: 03.11.2016.
- Investopedia. "Gini Index", <http://www.investopedia.com/terms/g/gini-index.asp>, Erişim: 11.04.2014.
- Kada, Naoko. "Investigative Committees as an Accountability Check? Lessons from Brazil and Colombia", <http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2001/KadaNaoko.pdf>, Erişim: 04.04.2014.
- Mainwaring, Scott. "Dilemmas of Multiparty Presidential Democracy: The Case Of Brazil", (Mayis 1992), <http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/174.pdf>, Erişim: 07.04.2014.
- Melo, Marcus Andre ve Carlos Pereira. "Post-scriptum—in light of June 2013 mass protests", <http://comunicacao.ffmpeg.usp.br/sites/comunicacao.ffmpeg.usp.br/files/postscriptum.pdf>, Erişim: 08.05.2014.
- Negretto, Gabriel L. "Government Capacities and Policy Making by Decree in Latin America: The Cases of Brazil and Argentina." *Comparative Political Studies*, Cilt 37, Sayı 5 (Haziran 2004), s. 531-562.
- NewYork Times. "Brazil Impeachment: The Process for Removing the President", <http://www.nytimes.com/interactive/2016/world/americas/brazil-dilma-rousseff-impeachment.html>, Erişim: 09.11.2016
- Pereira, Carlos ve Bernardo Mueller, "A theory of executive dominance of congressional politics: the committee system in the Brazilian chamber of deputies." *The Journal of Legislative Studies*, Cilt 10, Sayı 1 (2004), <http://dx.doi.org/10.1080/1357233042000318864>, Erişim: 05.10.2013
- Pereira, Carlos, Timothy J. Power ve Eric D. Raile, "Coalitional Presidentialism and Side Payments: Explaining the Mensalão Scandal in Brazil", <http://www.lac.ox.ac.uk/sites/sias/files/documents/BSP-03-08%20Pereira%20C.pdf>, Erişim: 28.02.2014.
- Pereira, Carlos ve Marcus André Melo, "The Surprising Success of Multiparty Presidentialism", *Journal of Democracy*, Volume 23, Number 3 (July 2012), http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2110720, Erişim: 03.03.2014.
- Pereira, Carlos, Timothy J. Power ve Lucio Rennó. "From Logrolling to Logjam: Agenda Power, Presidential Decrees, and the Unintended Consequences of Reform in the Brazilian Congress", <http://www.lac.ox.ac.uk/sites/sias/files/documents/Pereira,%2020Power,%2020Renno,71.pdf>, Erişim: 07.03.2014.

- Polity IV. "Authority Trends, 1946-2013, Brazil", <http://www.systemicpeace.org/polity/bra2.htm>, Erişim:03.11.2016.
- Power, Timothy J. "Optimism, Pessimism, and Coalitional Presidentialism: Debating the Institutional Design of Brazilian Democracy." *Bulletin of Latin American Research*, Cilt 29, Sayı 1 (2010), http://scholar.harvard.edu/files/levitsky/files/power_0.pdf, Erişim: 08.10.2013. s.18-33,
- Seyidoğlu, Halil. *Ekonomik Terimler Ansiklopedik Sözlük*. İstanbul:Güzem Can Yayınları, 2002.
- Souza, Celine. "Federal Republic of Brazil", <http://www.thomasfleiner.ch/files/categories/IntensivkursII/Brazilg1.pdf>, Erişim: 03.01.2014.
- "Sobre a Casa Civil", <http://www.casacivil.gov.br/sobre/COMP>, Erişim: 26.02.2013.
- Sehmer, Alexander ve Elissandra M. da Costa. "Brazil's mensalão: corruption and context", 4.12.2012, <http://www.opendemocracy.net/alexander-sehmer-elissandra-m-da-costa/brazil%E2%80%99s-mensal%C3%A3o-corruption-and-context>, Erişim: 03.03.2014.
- The Guardian. "Brazil opens impeachment proceedings against president Dilma Rousseff", <https://www.theguardian.com/world/2015/dec/02/brazil-dilma-rousseff-impeachment-proceedings>, Erişim: 09.11.2016.
- Uluslararası Şeffaflık Örgütü. "Corruption Perceptions Index 2015", <https://www.transparency.org/cpi2015/>, Erişim: 03.11.2016.
- Yazıcı, Serap. *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri Türkiye için Bir Değerlendirme*. İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2011.
- Yüce Mahkeme İnternet Sitesi. "About the Court", http://www2.stf.jus.br/portalStfInternacional/cms/verConteudo.php?sigla=portalStfSobreCorte_en_us&idConteudo=120273, Erişim: 02.03.2014.

EKLER

EK 1. 1988-2010 Döneminde Brezilyadaki Koalisyonlar¹⁰³

Başkan/ Koalisyon	Başkanın Partisi	Koalisyondaki Parti Sayısı	Yeni Koalisyonu Başlatan Olay
Sarney	Brezilya Demokratik Hareket Partisi (PMDB)	2	Anayasanın Kabulü
Collor 1 ¹⁰⁴	Ulusal Yeniden Yapılanma Partisi (PRN)	2	Başkanlık seçimi
Collor 2	Ulusal Yeniden Yapılanma Partisi (PRN)	3	Demokratik Sosyal Partinin koalisyona katılması
Collor 3	Ulusal Yeniden Yapılanma Partisi (PRN)	3	Parlamento Seçimleri
Collor 4	Ulusal Yeniden Yapılanma Partisi (PRN)	5	Brezilya İşçi Partisi ve Özgürleştirici Partinin (PTB ve PL) koalisyona katılması
Itamar 1 ¹⁰⁵	-	5	Collorun suçlandırılması (impeachment)
Itamar 2	-	5	Brezilya Sosyalist Partisinin (PSB) ayrılması ve İlerici Partinin (PP) koalisyona katılması ı
Itamar 3	-	4	Brezilya İşçi Partisinin koalisyondan ayrılması
FHC ¹⁰⁶ I ¹⁰⁷ 1	Brezilya Sosyal Demokratik Parti (PSDB)	4	Başkanlık ve Parlamento seçimleri
FHC I 2	Brezilya Sosyal Demokratik Parti (PSDB)	4	İlerici Parti (PP)'nin koalisyona katılması
FHC II 1	Brezilya Sosyal Demokratik Parti (PSDB)	4	Başkanlık ve Parlamento seçimleri
FHC II 2	Brezilya Sosyal Demokratik Parti (PSDB)	3	Liberal Cephe Partisinin koalisyondan ayrılması
Lula I 1	İşçi Partisi (PT)	8	Başkanlık ve Parlamento seçimleri
Lula I 2	İşçi Partisi (PT)	8	Demokratik Emek Partisi'nin (PDT) koalisyondan ayrılıp Brezilya Demokratik Hareket Partisinin (PMDB) koalisyona katılması
Lula I 3	İşçi Partisi (PT)	7	Sosyalist Halkın Partisi'nin (PPS) koalisyondan ayrılması
Lula I 4	İşçi Partisi (PT)	6	Yeşil Partinin (PV) koalisyondan ayrılması
Lula I 5	İşçi Partisi (PT)	7	İlerici Partinin (PP) koalisyona katılması
Lula II 1	İşçi Partisi (PT)	7	Başkanlık ve Parlamento seçimleri
Lula II 2	İşçi Partisi (PT)	8	Demokratik Emek Partisi (PDT) ve Brezilya Cumhuriyet Partisinin (PRB) koalisyona katılması

¹⁰³ De Freitas, "Governmental Coalitions", s.9.

¹⁰⁴ Dönemindeki 1. koalisyon.

¹⁰⁵ Collor'un istifasıyla onun başkan yardımcısı olan Itamar Franco göreve gelmiştir.

¹⁰⁶ Fernando Henrique Cardoso.

¹⁰⁷ Başkanlığının I. Dönemi.

EK 2. 1988 Anayasası Döneminde Brezilya Başkanları¹⁰⁸

Başkan	Görev Süresi
Fernando Afonso Collor de Mello	15.03.1990 - 02.10.1992
Itamar Augusto Cautiero Franco	02.10.1992 - 01.01.1995
Fernando Henrique Cardoso (1.Dönem)	01.01.1995 - 01.01.1999
Fernando Henrique Cardoso (2.Dönem)	01.01.1999 - 01.01.2003
Luiz Inácio Lula da Silva (1.Dönem)	01.01.2003 - 01.01.2007
Luiz Inácio Lula da Silva (2.Dönem)	01.01.2007 - 01.01.2011
Dilma Rousseff (1.Dönem)	01.01.2011- 01.01.2015
Dilma Rousseff (2.Dönem)	01.01.2015- 31.08.2016
Michel Temer	31.08.2016-...

¹⁰⁸ "Galeria de Presidentes", Brezilya Hükümeti İnternet Sitesi, <http://www2.planalto.gov.br/presidencia/galeria-de-presidentes>, Erişim:07.12.2016.

nijerya



AFRİKA'DA ABD TİPİ BAŞKANLIK SİSTEMİ: NİJERYA FEDERAL CUMHURİYETİ

*Murat Bilgin**

1. GİRİŞ

Afrika'nın pek çok açıdan en büyük ülkesi olan Nijerya Federal Cumhuriyeti, uzun süreli askeri yönetimlerin ardından 1999 yılında sivil yönetime geçmiştir. Nijerya Anayasası'na göre devlet, egemenliğini halktan almakta, demokrasi ve sosyal adalet prensiplerine dayanmaktadır. Devletin temel amacı halkın güvenliğini korumak ve refahını sağlamaktır. Nijerya'da başkanlık sisteminin temel unsurları olan yürütme gücünün tamamen başkanın kontrolünde olması, başkanın ve parlamentonun ayrı ayrı halk tarafından seçilmesi, yasama ve yürütme organlarının görev sürelerinin sabit olması ile yasama ve yürütme organlarının birbirinin varlığına son verebilecek hukuki araçlara sahip olmaması durumlarının tamamı mevcuttur. Bu sebeple ülkedeki hükümet sistemi tipik bir başkanlık sistemidir denilebilir.

Bu çalışmada Nijerya'daki başkanlık sistemi ele alınmaktadır. Bu kapsamda öncelikle Nijerya hakkında bazı genel bilgiler ve Nijerya siyasi tarihinin kısa bir özeti sunulmaktadır. Daha sonra Nijerya'da yasama, yürütme ve yargı organlarını oluşturan başkan, Ulusal Meclis ve federal mahkemelerin nasıl göreve geldiği ve yetkilerinin neler olduğuna ilişkin temel anayasal bilgiler verilmektedir. Sonrasında tarihsel perspektif içerisinde somut olaylara yer verilerek anayasal organlar arasındaki ilişkiler ele alınmaktadır. Takip eden bölümde ise ülkedeki sistem hakkındaki tartışmalara yer verilirken başkanlık sisteminin ülkedeki demokrasinin konsolidasyonu üzerindeki etkilerine ilişkin görüşler sunulmaktadır. Son olarak sonuç bölümünde Nijerya örneğinde başkanlık sistemi hakkında genel bir değerlendirme yapılmaktadır.

* Yasama Uzmanı, Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Bölümü, e-posta: muratbilgin@tbmm.gov.tr.

2. NİJERYA HAKKINDA GENEL BİLGİ¹

Mevcut Anayasa: 1999

Devlet Başkanı: Muhammadu Buhari

Hükümet Başkanı: Muhammadu Buhari

Yasama Organı: Ulusal Meclis (Temsilciler Meclisi ve Senato)

Yönetim Şekli: Cumhuriyet, Başkanlık, Federal

Yüzölçümü: 923.768 km²

Nüfus: 186.053.386

Dil: Nijerya'nın resmi dili İngilizcedir; ancak ülkede başta Hausa, Yoruba, Igbo ve Fulani dilleri olmak üzere 500'den fazla bölgesel dil konuşulmaktadır.

Din: Vatandaşların yaklaşık % 50'si Müslüman, yaklaşık % 40'ı ise Hristiyan'dır. Diğer % 10 ise bölgeye özgü dinlere mensuptur.

Ekonomi: 2015 yılı satın alma gücü paritesine göre GSYİH 1,092 trilyon dolar, kişi başına düşen milli gelir yaklaşık 6.100 dolardır. Ülkenin ihracat gelirlerinin % 95'ini petrol oluşturmaktadır.

Nijerya'daki başkanlık sisteminin analiz edilebilmesi için öncelikle ülke hakkındaki bazı temel bilgilerin bilinmesinde yarar vardır. Nijerya, Afrika'nın batısında Gine Körfezi'nde yer almaktadır. Ülkenin sınır komşuları batıda Benin, kuzeyde Nijer, kuzey doğuda Çad ve doğuda Kamerun'dur. Toplam yüzölçümü 923.768 km² olan Nijerya, dünyanın yüzölçümü açısından en büyük 32'nci ülkesidir. Ülkenin güneyinde ekvator iklimi, orta ve kuzey kesimlerinde tropikal iklim hâkimdir. Ülkenin orta kısımları tepeler ve platolardan, güney doğusu dağlardan, diğer kesimleri ise ovalardan oluşmaktadır. 36 eyalet ve hiçbir eyalete bağlı olmayan başkent Abuja'dan oluşan ülkenin nüfus ve ekonomik faaliyet açısından en büyük kenti güneybatıda yer alan liman kenti Lagos'tur. Ülkenin diğer başlıca önemli kentleri Kano, İbadan ve Kaduna'dır.

Nijerya 186 milyonu aşan nüfusu ile Afrika'nın nüfus açısından en büyük ülkesidir. Ülke, nüfus sıralamasında dünyada 7'nci sırada yer almaktadır. %2,44'lük yıllık nüfus artışı ile yüksek bir nüfus artışına sahip olan Nijerya nüfusunun %62'si 25 yaşın altındadır.

Nijerya, Birleşmiş Milletler'in insani gelişmişlik indeksine göre 0,471 puanla dünyada 152'nci sıradadır ve insani gelişmişliğin düşük olduğu ülkeler arasında gösterilmektedir.² Ülkedeki ortalama yaşam

¹ Bu bölümdeki bilgiler büyük oranda şu kaynaktan derlenmiştir: "The World Factbook", CIA İnternet Sitesi, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ni.html>, Erişim:28.11.2016

² "Human Development Reports", Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) İnternet Sitesi, <http://hdr.undp.org/en/composite/HDI> Erişim:28.11.2016.

beklentisi 53 yıldır. Ülke bu açıdan dünyanın en düşük yaşam beklentisi olan ülkelerinden birisi durumundadır. Nijerya; anne ve bebek ölüm oranları, AIDS hastası oranı gibi istatistikler açısından dünyadaki en kötü durumdaki ülkelerdendir.

Ülkedeki 15 yaşın üzerindeki nüfusun okur-yazarlık oranı erkeklerde %69, kadınlarda %50'dir. Ülkedeki 15 yaşın altındaki çocukların %29 gibi büyük bir oranı çocuk işçi durumundadır.

Nijerya, 2015 yılı verilerine göre; satın alma gücü paritesine göre 1,092 trilyon dolarlık gayrisafi yurtiçi hasılası ile Afrika'nın en büyük, dünyanın ise 22'nci büyük ekonomisidir. 2015 yılı büyüme oranı %2,7'dir. Ülkedeki işsizlik oranı %24, enflasyon oranı ise %9 seviyesindedir. Ülkedeki satın alma gücü paritesine göre kişi başına düşen milli gelir yaklaşık 6.100 dolardır. Ülke ekonomisinin %21'ini tarım, %20'sini endüstri, %59'unu ise hizmet sektörü oluşturmaktadır. Ülkenin ihracat gelirlerinin %95'ini petrol oluşturmaktadır. Ülke, Afrika'nın en büyük petrol üreticisi olmasına karşın kişi başına düşen gelir ve insani gelişmişlik endeksi kriterlerine göre dünyada yoksulluğun en fazla olduğu ülkelerden birisi konumundadır.

Başkent Abuja'dan bir görünüm



Nijerya'da 250'den fazla etnik grup yaşamaktadır. En büyük üç etnik grup Hausa-Fulani, Yoruba ve Igbo'dur. Daha çok kuzey kesimlerde yaşayan Hausa-Fulani'ler nüfusun %29'unu oluşturan en büyük grup konumundadır. Daha çok batı kesimlerde yaşayan Yoruba'lar nüfusun %21'ini, çoğunlukla güneydoğuda yaşayan Igbo'lar ise nüfusun % 18'ini oluşturmaktadır.

Etnik yapının çeşitliliğine paralel olarak ülkede konuşulan diller de çok çeşitlidir. Nijerya'nın resmi dili İngilizcedir; ancak ülkede başta Hausa, Yoruba, Igbo ve Fulani dilleri olmak üzere 500'den fazla bölgesel dil konuşulmaktadır.

Nijerya vatandaşları dini inanç açısından iki büyük gruptan oluşmaktadır. Vatandaşların yaklaşık %50'si Müslüman, yaklaşık %40'ı ise Hristiyan'dır. Diğer %10 ise bölgeye özgü dinlere mensuptur. Genel olarak kuzey kesimlerde Müslümanlar güneyde ise Hristiyanlar çoğunlukta. Nijerya Anayasası'na göre ülkede herhangi bir dinin devlet dini olarak ilan edilmesi mümkün değildir (Any. m. 10).³ Öte yandan Müslümanların çoğunlukta olduğu Kuzey eyaletlerinde giderek artan şekilde islam hukuku eyalet düzeyinde uygulamaya geçirilmektedir.

Nijerya, Özgürlük Evi'nin (*Freedom House*) 2016 yılı raporunda 4 puan⁴ olarak "kısmen özgür" olarak nitelendirilmiştir.⁵ Söz konusu nitelendirme ülkede iktidarın tartışmalı da olsa seçimlerle belirlenmesi ve iktidar değişikliklerinin de yine seçimlerle gerçekleşebilmesi nedeniyledir.

Nijerya'daki siyasal sistem tartışılırken akılda bulundurulması gereken önemli bir husus ülkenin siyasal açıdan oldukça parçalı ve sürekli bölünme tehlikesi ile karşı karşıya olmasıdır. Özellikle batı yanlıları ya da Hristiyanlar tarafından yönetilmek istemeyen ve ülkenin yarısını oluşturan Müslümanların önemli bir kısmının islami hukuk sistemini (şeriat) istemeleri ve bunun için bir kısmının radikal terör gruplarını desteklemesi ülkeyi yönetilmesi oldukça güç bir hale sokmaktadır. Bazı eyaletlerde kabul edilen şeriat yönetiminin aile hukuku ile sınırlı olması

³ "Constitution of the Federal Republic of Nigeria 1999", Nijerya Hukuk Merkezi, <http://www.nigeria-law.org/ConstitutionOfTheFederalRepublicOfNigeria.htm>, Erişim:18.12.2013. (Çalışma boyunca referans verilen tüm anayasa maddelerinde bu kaynaktan yararlanılmıştır).

⁴ Söz konusu puanlama sisteminde 1 en özgür durumu, 7 ise özgürlüğün en az olduğu durumu ifade etmektedir.

⁵ "Freedom in the World 2016", Freedom House İnternet Sitesi, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2016/nigeria>, Erişim: 28.11.2016

halinde ülkede uzlaşmanın sağlanabileceği ancak şeriat yönetiminin bazı radikal grupların isteği doğrultusunda tüm hukuk alanlarına yayılması halinde büyük uyumsuzlukların çıkabileceği düşünülmektedir.⁶

Ülkede etnik ve dini farklılıklar ile petrol gelirlerinin paylaşımı nedenleriyle şiddet olayları oldukça yaygındır. Ülkede çok küçük hadiseler nedeniyle bile Hristiyan-Müslüman arbedesi yaşanabilmekte ve binlerce kişi hayatını kaybedebilmektedir. Petrol üretim alanlarının bulunduğu Nijer Deltasında ise petrol gelirlerine petrol işçilerini kaçıarak fidye istemek gibi kriminal yollarla ortak olmaya çalışan pek çok grup nedeniyle her yıl yaklaşık bin kişi hayatını kaybetmektedir.⁷

3. NİJERYA SİYASİ TARİHİ

Nijerya'daki başkanlık sisteminin anlaşılması için ülkenin siyasi tarihine değinmekte ve bugüne nasıl gelindiğinin kavranmasında yarar vardır.

3.1. Sömürgecilik Öncesi (...-1862)

Bugün Nijerya olarak adlandırılan ülke topraklarında ilk insan kalıntıları milattan önce 9000'lere dayanmaktadır. Milattan önce 3000 yıllarında bu bölgede tarım yapıldığına ilişkin bulgulara rastlanmıştır. Milattan önce 400 yılı ile milattan sonra 200 yılları arasında bölgede önemli bir kültürel miras bırakan “Nok” kültürü egemen olmuştur. Sonrasında 1000'li yıllarda Kano, Kanem ve Borno Krallıkları bölgenin bir kısmını da kapsayan coğrafyada hüküm sürmüştür. Yine bölge içerisinde Nri Krallığı uzun yıllar varlığını korumuştur. Bölgenin farklı kısımları üzerinde egemen olan çok sayıda irili ufaklı devlet olmakla birlikte hiçbir devlet bugünkü Nijerya topraklarının ya da halklarının tümü üzerinde egemen olmamıştır. Bugünkü Nijerya topraklarının tümü üzerinde egemenlik kuran ilk devlet, bölgeyi 1914 yılında “Nijerya” adı altında kolonisi ilan eden Büyük Britanya İmparatorluğu'dur.⁸

3.2. İngiliz Sömürgeciliği (1862-1960)

Nijerya'da 1862 yılında Lagos şehrinin ve civarının Büyük Britanya İmparatorluğu topraklarına ilhak edilmesi ile başlayan sömürgecilik

⁶ Michael G. Roskin, *Çağdaş Devlet Sistemleri* (Çev. Bahattin Seçilmişoğlu, Ankara: Adres Yayınları, 2009), s. 654, 656.

⁷ Roskin, *Çağdaş Devlet Sistemleri*, s. 656.

⁸ Douglas A. Philips, *Modern World Nations: Nigeria* (Philadelphia: Chelsea House Publishers, 2004), s.106.

dönemi 1960 yılında Nijerya'nın bağımsızlığını ilan etmesiyle sona ermiştir. Yüz yıla yakın süren bu dönemde Nijerya'nın önce doğu, batı ve kuzey Nijerya olarak üç ayrı bölge, sonrasında ise 1897 yılından itibaren Nijerya ismiyle tek bir siyasi yapı olarak ve 1914 yılı itibarıyla da resmi bir koloni olarak yönetimi gerçekleşmiştir. Aynı yıl İngiltere tarafından atanan üyelerden oluşan ve ülkenin güney kısmı için yasama faaliyetleri yürüten Yasama Konseyi kurulmuştur. Koloni Yönetiminin 1922 yılında kabul ettiği *Clifford Anayasası* ile Yasama Konseyi, seçilmiş üyelerle genişletilmiştir.⁹ Sonrasında 1946 yılında kabul edilen *Richards Anayasası* ile yasama yetkisi tüm ülkeye genişletilmiş olsa da söz konusu Anayasa ülkeyi birleştirmekten çok üç parçalı yapıyı perçinleyici şekilde tasarlandığından sayıları özellikle batı etkisinin daha yoğun olduğu güney kesimlerde gittikçe artan Nijerya milliyetçilerince yoğun şekilde eleştirilmiştir. Bunun sonucunda 1951 yılında bölgeselcilik ile federatif yapı arasında ara bir konumda bulunan *Macpherson Anayasası* kabul edilmiştir. 1952 yılında ülke çapında ilk genel seçimler yapılmıştır. 1953 yılında ülkenin üç büyük siyasi partisi bir araya gelmiş ve bölgelerin kendi kendini yönetme hakkını tanıyan yeni bir Anayasa üzerine görüşmeler yapılmıştır. 1954 yılında *Lyttleton Anayasası* uygulamaya konulmuştur. 1959 yılında bağımsızlık ilanına hazırlık aşamasında yeni bir seçim yapılmıştır. Sonrasında 1 Ekim 1960 tarihinde ilan edilen yeni Anayasa ile birlikte, özellikle 1950'lerden itibaren idaresi gittikçe zorlaşan koloni yönetimini devam ettirmek istemeyen Büyük Britanya, Nijerya'ya bağımsızlığını vermiştir.¹⁰

Bağımsızlık sonrası Nijerya siyasi tarihi, kısa süreli demokrasi dönemleri ile bunların arasında yer alan iç savaş veya askeri yönetim dönemlerini içermektedir. Demokrasi dönemleri ya da girişimleri; Birinci, İkinci, Üçüncü ve Dördüncü Cumhuriyet olarak adlandırılmaktadır.

3.3. Birinci Cumhuriyet (1960-1966)

Ülkenin resmen cumhuriyet olması, aslında, 1963 yılında sembolik devlet başkanının Britanya Kraliçesi yerine Nijeryalı *Benjamin Nnamdi*

⁹ Roskin, *Çağdaş Devlet Sistemleri*, s.646.

¹⁰ "History of Nigeria: The Evolution of Nigeria, 1849-1960", Nijerya Federal Cumhuriyeti İnternet Sitesi, <http://www.nigeria.gov.ng/index.php/2012-10-29-11-05-46/history-of-nigeria>, Erişim: 29.12.2013; Toyin Falola ve Ann Genova, *Historical Dictionary of Nigeria* (Plymouth: The Scarecrow Press Inc., 2009), s. xxii.

Azikiwe olması ile gerçekleşmiştir.¹¹ Bu dönemde uygulanan sistem parlamenter demokrasidir.¹² Bu dönem çoğunlukla bölgelerin merkezi yönetimi ele geçirmeye yönelik mücadeleleri ile geçmiştir.¹³

3.4. Askeri Yönetimler ve İç Savaş (1966-1979)

Birinci Cumhuriyet dönemini 1966 yılında art arda gelen iki askeri darbe ve 1967 yılında doğu bölgesinin Biafra Cumhuriyeti adı altında bağımsızlığını ilan etmesiyle başlayan ve üç yıl süren iç savaş takip etmiştir. Fransa, Büyük Britanya ve Sovyetler Birliği'nin farklı tarafları desteklemesi sebebiyle uzayan ve boyutları artan kanlı iç savaş, 1970 yılında ayrılıkçıların kesin mağlubiyetiyle sonuçlanmıştır. İç savaş, ülkenin ekonomisine ve uluslararası konumuna büyük zarar vermiştir.¹⁴ 1966'da General Johnson Aguiyi-Ironsi hükümetine karşı yaptığı darbe ile işbaşına gelen ve iç savaşta da kazanan taraf olmayı başaran kuzeyli General Yakubu Gowon, 1975'te General Murtala Muhammed tarafından gerçekleştirilen başka bir askeri darbe ile görevden uzaklaştırılmıştır. 1976 yılında başarısız bir askeri darbe sırasında hayatını kaybeden Murtala Muhammed'in yerine ise General Olusegun Obasanjo yönetime gelmiştir. Obasanjo daha önceki generallerden farklı olarak 1979'da sivil yönetime geçişe imkân tanımıştır.¹⁵

3.5. İkinci Cumhuriyet (1979-1983)

İkinci Cumhuriyet Dönemi'nde seçimle iş başına gelen Shehu Shagari, ülke yönetim sistemini İngiliz sisteminden Amerikan sistemine yakınlaştırmış ve parlamenter sistem yerine başkanlık sistemi getirilmiştir.

Nijerya Ulusal Meclisinde İkinci Cumhuriyet Dönemi'nde baskın bir partinin olmadığı çok partili bir siyasi yapı oluşmuştur. Bu dönemdeki sandalye sayıları şu şekildedir:¹⁶

¹¹ Toyin Falola ve Matthew M. Heaton, *A History of Nigeria* (New York: Cambridge University Press, 2008), s. xvi.

¹² Jose Antonio Cheibub, *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy* (New York: Cambridge University Press, 2007), s.45.

¹³ Falola ve Genova, *Historical Dictionary of Nigeria*, s. xxxvii.

¹⁴ Falola ve Genova, *Historical Dictionary of Nigeria*, s. xxxvii.

¹⁵ Falola ve Genova, *Historical Dictionary of Nigeria*, s. xxxviii.

¹⁶ Peter M. Lewis, "Rules and Rents: Legislative Politics in Nigeria", *American Political Science Association 2010 Annual Meeting Başlıklı Konferansta Yapılan Konuşma*, (Washington DC: 2010), s.23; 1998, 2003, 2007 ve 2011 seçimleri itibarıyla Ulusal Mecliste yer alan partilerin sandalye dağılımı için bkz. EK 1.

Parti	Senato (Toplam 95 sandalye)	Temsilciler Meclisi (Toplam 450 sandalye)
NPN	36	168
UNP	28	111
NPP	16	78
GNPP	8	43
PRP	7	49

Bu dönem, kısa sürede yolsuzlukların ve ekonomik sorunların artması ile desteğini kaybeden hükümetin General Muhammadu Buhari liderliğinde gerçekleştirilen Nijerya tarihinin dördüncü askeri darbesi ile devrilmesiyle son bulmuştur.¹⁷

3.6. Askeri Yönetimler ve Üçüncü Cumhuriyet (1983-1999)

1983 ile 1999 arasındaki dönem, 1993 yılındaki üç aylık sivil yönetim dışında, askeri yönetimler altında geçmiştir. General Muhammadu Buhari yönetimi, birtakım önemli reformlar gerçekleştirmekle beraber ekonomik durumun kötüleşmesini engelleyememiş, demokrasiye geçişe ilişkin net bir takvim sunamamış ve 1985 yılında gerçekleştirilen Nijerya tarihinin beşinci askeri darbesi ile yerini General Ibrahim Babangida yönetimine bırakmıştır. Uzun süre ülkeyi demir yumrukla yöneten Ibrahim Babangida, 1993 yılında genel seçimlerin yapılmasına izin vermiş olsa da seçim sonuçlarının açıklanmasına fırsat vermeden seçimleri iptal etmiş; ancak baskılar sonucu Geçici Ulusal Hükümetin kurulmasına razı olmak durumunda kalmıştır. Tam olarak sonuçlandırılmamış olsa da bu demokrasi girişimine Nijerya'nın Üçüncü Cumhuriyeti denilmektedir. 1993 yılı sonunda ise Nijerya tarihinin altıncı askeri darbesini gerçekleştiren General Sani Abacha, yeni devlet başkanı olmuştur. Abacha yönetimi, tarihe Nijerya tarihindeki diğer tüm yönetimlerden daha fazla yolsuzluğa karışmış ve daha fazla insan hakları ihlallerinde bulunan bir yönetim olarak geçmiştir. Abacha yönetimi 1998 yılında General Sani Abacha'nın şüpheli ölümü ile sona ermiştir.¹⁸

¹⁷ Falola ve Genova, *Historical Dictionary of Nigeria*, s. xxxviii, xxxix.

¹⁸ Falola ve Genova, *Historical Dictionary of Nigeria*, s. xxvi, xl, xli.

Abacha'nın ölümünden sonra geçiş döneminde kısa bir süre yönetimi devralan General Abdulsalam Abubakar, yeni anayasanın kabulü ile demokratik seçimlerin yapılmasına imkân tanımış ve Mayıs 1999'da daha önce yönetimi sivillere bırakan eski Devlet Başkanı ve general Olusegun Obasanjo'nun başkan seçilmesi ile günümüze kadar devam eden Dördüncü Cumhuriyet Dönemine girilmiştir.

3.7. Dördüncü Cumhuriyet (1999- ...)

Nijerya'da Dördüncü Cumhuriyet dönemine büyük oranda Başkan Olusegun Obasanjo damgasını vurmuştur. Demokrasiye geçiş ile birlikte iktidara seçimlerle gelen Obasanjo, bu çalışmanın konusunu oluşturan başkanlık sistemine ilişkin ülkedeki temel dinamiklere ilişkin en belirleyici isim olmuştur. Obasanjo'nun iki dönem seçildikten sonra görevi bırakması ve aynı partiden Yar'Adua'nın seçimleri kazanarak başkan olması ile Dördüncü Cumhuriyet dönemi, demokraside herhangi bir kesinti yaşanmaksızın devam etmiştir. Her ne kadar seçimler oldukça tartışmalı da olsa Obasanjo'nun görevi Yar'Adua'ya bırakması Nijerya tarihindeki ilk sivil liderden sivil lidere iktidar devri olması bakımından önemli bir gelişme olarak kabul edilmektedir. 2007'de göreve gelen Yar'Adua'nın sağlık sorunları dolayısıyla 2010 yılında tedavisi için ülkeden ayrılması sonrasında Başkan Yardımcısı Goodluck Jonathan, başkan ilan edilmiştir. Goodluck Jonathan 2011 yılında yeniden başkan seçilmiştir. 2015 yılında yapılan seçimlerde ise Muhammadu Buhari Başkan seçilmiştir. Buhari, 1983 yılında darbe yaparak ülkenin başına geçen ve 1985 yılında yapılan bir başka darbe ile görevden alınan eski bir askerdir.

Nijerya'da yürütmenin başında olan isimler, bu isimlerin asker ya da sivil olma durumları, görevde kalma süreleri ve görevden ayrılma nedenleri aşağıdaki tabloda özetlenmiştir:¹⁹

¹⁹ Philips, *Modern World Nations: Nigeria*, s.76.

Dönem	İsim	Asker/Sivil Olması	Görevde Kalma Süresi	Görevden Ayrılma Nedeni
Birinci Cumhuriyet Parlamente Sistemi 1960-1966	Tafawa Balewa	Sivil	6 yıl	Askeri darbe sırasında öldürüldü.
Askeri Yönetim 1966-1979	Johnson Aguiyi-Irons	Asker	6 ay	Askeri darbe sırasında öldürüldü.
	Yakubu Gowon	Asker	9 yıl	Askeri darbe nedeniyle görevi bıraktı.
	Murtala Muhammed	Asker	7 ay	Başarısız olan bir askeri darbe sırasında öldürüldü.
	Olusegun Obasanjo	Asker	3 yıl 6 ay	Gönüllü olarak görevi bıraktı.
İkinci Cumhuriyet Başkanlık Sistemi 1979-1983	Shehu Shagari	Sivil	4 yıl	Askeri darbe ile görevden alındı.
Askeri Yönetim 1983-1993	Muhammadu Buhari	Asker	1 yıl 8 ay	Askeri darbe ile görevden alındı.
	Ibrahim Babangida	Asker	8 yıl	İstifa etti.
Üçüncü Cumhuriyet Başkanlık Sistemi 1993-1993	Ernest Shonekan	Sivil	3 ay	Askeri darbe ile görevden alındı.
Askeri Yönetim 1993-1999	Sani Abacha	Asker	4 yıl 6 ay	Kalp krizi nedeniyle öldü.
	Abdulsalam Abubakar	Asker	1 yıl	Gönüllü olarak görevi bıraktı.
Dördüncü Cumhuriyet Başkanlık Sistemi 1999-	Olusegun Obasanjo	Sivil (asker kökenli)	8 yıl	Görev süresi sona erdi.
	Umaru Musa Yar'Adua	Sivil	3 yıl	Kalp hastalığı neticesinde öldü.
	Goodluck Jonathan	Sivil	4 yıl	Seçimi kaybetti.
	Muhammadu Buhari	Sivil (asker kökenli)	1 yıl	2016 yılı itibarıyla halen görevde.

Çalışmanın ilerleyen bölümlerinde anlatılan hükümet sistemi, 1979 ile 1983 arasındaki İkinci Cumhuriyet döneminde uygulanmış olan ve sonrasında 1999 yılında demokrasiye geçiş ile birlikte ufak değişikliklerle tekrar uygulanmaya başlanarak günümüze değin varlığını sürdüren sistemdir.

4. ANAYASAL ORGANLAR

1999 yılında çıkarılan ve halen yürürlükte olan Anayasa'ya göre federal düzeyde yasama yetkisi Ulusal Meclise, yürütme yetkisi başkana ve yargı yetkisi federal mahkemelere aittir.

4.1. Yasama Organı

Nijerya Federal Cumhuriyeti'nin federal düzeydeki yasama organı *Nijerya Federal Cumhuriyeti Ulusal Meclisidir*. Ulusal Meclis, Senato ve Temsilciler Meclisinden oluşmaktadır. Ulusal Meclisin görev süresi dört yıldır (Any. m. 63). Senatoda toplam 109 senatör bulunmaktadır. Her eyaletten üç, başkentten ise bir senatör seçilmektedir (Any. m. 48). Temsilciler Meclisi 360 üyeden oluşmaktadır (Any. m. 49). Her iki parlamentonun üyelerinin seçiminde de dar bölge basit çoğunluk sistemi uygulanmaktadır.

4.1.1. Seçim Sistemi ve Siyasi Partiler

Ulusal Meclise seçilebilmek için; en azından temel eğitimi tamamlamış olmak, başka bir ülkenin vatandaşı olmamış olmak ve Ulusal Meclis tarafından belirlenen istisnalar hariç olmak üzere başka bir ülkeye bağlılık yemini etmemiş olmak, akli dengesi yerinde olmak, ölüm cezasını gerektiren ya da sahtekârlık veya dolandırıcılık içeren herhangi bir suçtan dolayı hükümlü olmamak, son 10 yıl içerisinde sahtekârlık içeren herhangi bir suçtan ya da iyi uygulama koduna uymayan herhangi bir konudan dolayı hüküm giymemiş olmak, iflas etmemiş olmak, bir kamu görevi yürütenler için en az 30 gün önceden istifa etmiş olmak, gizli bir topluluğun üyesi olmamak, güveni kötüye kullanma ve yolsuzluk gibi gerekçelerle soruşturma komisyonunca ya da yasalar çerçevesinde yapılan herhangi bir soruşturmada itham edilmemiş olmak ve Ulusal Seçim Komisyonuna başvurmak gerekmektedir (Any. m. 66). Seçilme yaşı Senato için 35, Temsilciler Meclisi için 30'dur (Any. m. 65). Ulusal Meclisin her iki kanadının üyeleri de göreve başlamadan önce mal varlıklarını beyan etmek ve göreve başlarken yemin etmek durumundadır (Any. m. 52).

Ulusal Meclis için yapılan seçimlerde dar bölge basit çoğunluk sistemi uygulanmaktadır. Senato seçimleri için her eyalet üç seçim bölgesine ayrılmaktadır. Temsilciler Meclisi seçimleri için ise tüm ülke 360 seçim

bölgesine ayrılmaktadır. Seçim bölgelerinin sınırları Ulusal Seçim Komisyonu tarafından belirlenmektedir (Any.m.71). Seçim bölgelerinin sınırları belirlenirken nüfus ve bitişiklik kriterleri dikkate alınmalıdır (Any. m. 72). Seçim bölgelerinin sınırları bir önceki belirleme üzerinden 10 yıl geçmedikçe değiştirilememektedir (Any.m.73).Seçmen yaşı 18'dir (Any.m.77).Seçimlerin organizasyonu ve seçmen kütüklerinin tutulması görevleri Ulusal Seçim Komisyonu tarafından yürütülmektedir (Any. m. 78).

Nijerya Ulusal Meclisi, 1999 yılında demokrasiye yeniden geçilmesinden 2015 yılına kadar Ulusal Meclisin her iki kanadında da çoğunluğu açık farkla elinde bulunduran ve seçimlerle gelen üç başkanın da üyesi olduğu Halkın Demokratik Partisi (PDP²⁰) ile çok sayıda orta ve küçük ölçekli partiden oluşmaktaydı. Bu dönemde Ulusal Meclisteki diğer partiler; Nijerya Hareket Kongresi (ACN²¹), İlerici Değişim Kongresi (CPC²²) ve Tüm Nijerya Halkının Partisi (ANPP²³) olarak sıralanabilir. 2014 yılı aralık

²⁰ PDP, Partinin orijinal ismi olan "Peoples Democratic Party"nin kısaltmasıdır.

²¹ ACN, Partinin orijinal ismi olan "Action Congress of Nigeria"nin kısaltmasıdır.

²² CPC, Partinin orijinal ismi olan "Congress for Progressive Change"nin kısaltmasıdır.

²³ ANPP, Partinin orijinal ismi olan "All Nigeria People's Party"nin kısaltmasıdır.

Nijerya Parlamentosu



ayında ise Ulusal Meclisteki üç muhalefet partisi birleşerek Tüm İlericiler Kongesi'ni (APC) kurmuştur. APC, 2015 seçimlerinde Ulusal Meclis'in her iki kanadında da çoğunluğu ele geçirmiştir. 1999, 2003, 2007, 2011 ve 2015 seçimleri itibarıyla Ulusal Mecliste yer alan partilerin sandalye dağılımı ekte sunulmuştur.²⁴

4.1.2. Ulusal Meclisin Görev ve Yetkileri

Nijerya Ulusal Meclisi ülke içerisinde barış, düzen ve iyi yönetimin sağlanması amacıyla tüm ülkede geçerli yasaların çıkarılmasından sorumludur. Nijerya Anayasası belirli alanlardaki yasama yetkisinin yalnızca Ulusal Meclis tarafından kullanılabileceğini belirtmiştir. Söz konusu alanlar Anayasa'da uzun bir liste halinde sıralanmıştır. Bu alanlar özetle Federal yürütme ve yargının tüm kurumlarının düzenlenmesi, savunma, havacılık, icra iflas, bankacılık, uluslararası finans, vatandaşlık, telif hakları, iktisadi rekabet, sermaye hareketleri, para politikası, eyaletlerin kurulması, gümrük, uluslararası ilişkiler vb. olarak sıralanabilir.²⁵ Ulusal Meclis, bu listede sayılmayan alanlarda da yasama yetkisine sahiptir ancak söz konusu alanlarda eyalet meclislerinin de yasa çıkarma yetkisi bulunmaktadır. Eyaletlerin yasaları ile Ulusal Meclis tarafından çıkarılan yasalar arasında bir çelişki olması halinde Ulusal Meclis tarafından çıkarılan yasa esas alınmaktadır (Any. m. 4).

Federal düzeydeki tüm harcamalar, Ulusal Meclisin onayı ile yapılmak durumundadır (Any. m. 80). Uluslararası bir anlaşmanın yasa gücünde olması için Ulusal Meclis tarafından yasalaştırılması gerekmektedir (Any. m.12). Başkanın yaptığı üst düzey atamaların pek çoğu Senatonun onayına tabidir. Ayrıca Ulusal Meclis, başkanı ve başkan yardımcısını görevi kötüye kullanma suçlaması ile suçlandırılabilen ve görevden alabilmektedir.

4.1.3. Yasama Süreci

Yasama sürecini Ulusal Meclisin her iki kanadı da başlatabilmektedir. Yasaların yapılması için yasa teklifinin Ulusal Meclisin her iki kanadı tara-

²⁴ Lewis, "Rules and Rents: Legislative Politics in Nigeria," s.24; "NIGERIA House of Representatives Last Elections", IPU Internet Sitesi, http://www.ipu.org/parline-e/reports/2363_E.htm, Erişim: 29.11.2016.

²⁵ Nijerya Anayasası, part 1 *Exclusive Legislative List*.

findan da onaylanması gerekmektedir. Bu tarihten sonra başkan, yasa tekliflerini 30 gün içerisinde onaylayabilmekte ya da geri gönderebilmektedir. Başkanın yasa teklifini geri göndermesi halinde söz konusu yasa teklifi ancak Ulusal Meclisin her iki kanadının da üçte iki oyu ile yasalaşabilmektedir. Bu durumda başkanın onayına gerek yoktur (Any. m. 58).

4.1.4. Anayasa Değişikliği Süreci

Anayasa'nın değiştirilmesi Ulusal Meclisin her iki kanadının ayrı ayrı üçte iki çoğunlukla karar alması ve ayrıca eyalet meclislerinin üçte ikisinin Anayasa değişikliğini onaylaması ile mümkündür. (Any. m. 9) Anayasa değişikliklerinde başkanın onayı gereklidir. Anayasa'nın bazı kısımlarının değiştirilmesi için ise tüm aşamalarda üçte iki yerine beşte dördlük oy gerekmektedir. Söz konusu maddeler; anayasanın değiştirilmesine ilişkin madde, yeni eyaletlerin nasıl kurulacağını ya da eyaletlerin sınırlarının nasıl düzenleneceğini belirleyen madde ve temel hak ve hürriyetlerin düzenlendiği Sekizinci Bölümdeki tüm maddelerdir.

4.2. Yürütme Organı



Nijerya Federal Cumhuriyeti Başkanlık Arması

Nijerya Federal Cumhuriyeti'nde federal düzeyde yürütme yetkisi başkana aittir. Başkan bu yetkisini başkan yardımcısı, bakanlar ve federal kamu görevlileri aracılığıyla kullanmaktadır. Başkanın görev süresi dört yıldır.

4.2.1. Başkanlık Seçimleri

Başkan olabilmek için; doğumdan itibaren Nijerya vatandaşı olmak, 40 yaşını doldurmuş olmak ve Ulusal Meclise seçilebilmek için gerekli tüm şartları taşıyor olmak gerekmektedir (Any. m. 137). Bir kişi en çok iki dönem başkanlık yapabilmektedir (Any. m. 137).

Başkan, göreve başlamadan önce mal varlığını ve mali yükümlülüklerini açıklamak ve göreve başlarken Anayasa’da belirtilen şekliyle yemin etmek zorundadır (Any. m. 140).

Her başkan aday seçimi öncesinde yardımcısının kim olacağını açıklamak durumundadır. Başkan seçilen adayın önceden açıkladığı kişi başkan yardımcısı seçilmiş sayılmaktadır. Başkan yardımcısı, başkan ile aynı partiden olmak ve başkanın seçilme yeterliğine ilişkin şartların tümünü taşımak zorundadır (Any. m. 142).

Başkanlık seçimleri dört yılda bir yapılmaktadır (Any. m. 135). Seçimlerde en çok oyu alan aday başkan seçilmektedir; ancak, adayın aynı zamanda tüm eyaletlerin en az üçte ikisinde oyların en az dörtte birini almış olması gerekmektedir. Bu koşulları sağlayan bir adayın çıkmaması durumunda en çok oyu alan aday ile söz konusu aday hariç olmak üzere en çok eyalette oyların çoğunluğunu alan aday arasında ikinci bir seçim yapılmaktadır. Söz konusu ikinci seçimde de eyaletlerin en az üçte ikisinde en az dörtte bir oy alma şartı aranmaktadır. Bu şartın ikinci seçimde de sağlanamaması durumunda üçüncü ve son bir seçim yapılmaktadır. Bu seçimde en çok oyu alan aday, eyaletlerin en az üçte ikisinde en az dörtte bir oy alma şartı aranmaksızın başkan seçilmektedir (Any. m. 133, 134).

Savaş nedeniyle başkanlık seçimlerinin yapılamaması durumunda Ulusal Meclis altı aylık süreleri aşmamak üzere mevcut başkanın görev süresini uzatabilmektedir (Any. m. 135).

4.2.2. Başkanın Görev ve Yetkileri

Anayasa’ya göre başkanın bir ülkeye savaş ilan edebilmesi ancak Ulusal Meclisin her iki kanadının ortak katılımı ile düzenlenen özel birleşimde bu yönde bir karar alınması ile mümkündür (Any. m. 5). Anayasa’ya göre ayrıca başkanın yurtdışına muharip birlik gönderebilmesi, acil durumlar hariç olmak üzere, Senato onayına tabidir. Acil durumlarda ise başkan 14 gün içerisinde Senatodan onay almak zorundadır (Any. m. 5).

Anayasa’ya göre Ulusal Meclis, başkanın silahlı kuvvetlerdeki atamalarının herhangi bir etnik grubun ya da eyaletin lehine olacak şekilde yapılmadığından emin olunmasını sağlamak adına bir komisyon kurabilmektedir (Any. m. 219).

Tüm yasaların ve anayasa değişikliklerinin yürürlüğe girebilmesi için başkan tarafından onaylanması gerekmektedir. Başkanın onay vermemesi halinde yasa teklifi ancak Ulusal Meclisin her iki kanadının da üçte iki oyu ile yasalaşabilmektedir. Bu durumda başkanın onayına gerek yoktur. (Any. m. 58). Başkanın yasa hükmünde kararname çıkarma yetkisi yoktur; ancak, bu durumun istisnası 1999 öncesi askeri yönetim döneminde çıkarılan yasalarda değişiklik yapılmasıdır. Başkan bu tür değişiklikleri bir kararname ile yapabilmektedir (Any. m. 315).

Başkanın, bütçe tasarısı dışında, yasama sürecini başlatma yetkisi bulunmamasına karşın uygulamada pek çok yasanın başkanlık tarafından hazırlanıp çeşitli parlamento üyelerine gönderildiği görülmektedir.²⁶

Nijerya Anayasası'na göre başkan, Ulusal Meclisteki tüm oturumlara katılabilmekte ve gerekli gördüğü konularda konuşabilmektedir (Any. m. 67). Ancak başkan, Ulusal Meclis üyesi değildir ve oy hakkı da bulunmamaktadır. Bakanlar ise bakanlık faaliyetlerine ilişkin olarak konuşma yapmak üzere davet edilmeleri halinde ve özellikle de Ulusal Meclisin herhangi bir kanadının gündemi ilgili bakanlık hakkında olduğunda konuşma yapabilmektedir (Any. m. 67). Bakanlar da Ulusal Meclis üyesi değildir ve oy hakları bulunmamaktadır.

Bakanlar, başkan tarafından atanmaktadır ve başkana doğrudan bağlı olarak görev yapmaktadır. Söz konusu atamalar Senatonun onayına tabidir ancak bakanların yasama tarafından görevden alınabilmesi mümkün değildir. Her eyaletten o eyaletin yerlisi en az bir bakanın atanması zorunludur. Anayasa'ya göre bakanlar, Anayasa'nın 14'üncü maddesinin üçüncü fıkrasında belirtildiği üzere herhangi bir eyaletin, etnik grubun ya da bölgenin ağırlığı olmayacak şekilde atanmalıdır (Any. m. 147). Ulusal Meclis üyesi ya da Eyalet Meclisi üyesi bir kişi bakan olarak atandığında meclis üyeliğinden istifa etmiş sayılmaktadır. Bakan olacak kişinin Ulusal Meclis üyeleri için gerekli şartları taşıyor olması, göreve başlamadan mal varlığı ve yükümlülüklerini beyan etmesi ve göreve başlarken yemin etmesi gerekmektedir (Any. m. 147, 149). Adalet bakanının en az 10 yıl avukatlık yapmış olması gerekmektedir (Any. m. 150).

²⁶ Sonny Gwanle Tyoden, ed., *Legislators and Legislature: A Guide for Legislators in Nigeria* (Kuru: The National Institute Press, 2014), s. 143-145.

Başkanın, başkan yardımcısına veya bakanlara istediği görevi verme ve dilediğinde görev değişikliği yapabilme yetkisi vardır (Any. m. 148).

Anayasa'ya göre bakanlık müsteşarları ve hiçbir bakanlığa bağlı olmayan birimlerin genel müdürleri doğrudan başkan tarafından atanmaktadır. Bu atamalar Senato onayı gerektirmemektedir (Any. m. 171).

Nijerya Anayasası'na göre çeşitli federal kamu kurumları, yönetim kurullarınca yönetilmektedir. Bu kurumlar; Davranış Kuralları Bürosu, Devlet Şurası, Federal Adalet ve Eşitlik Komisyonu, Federal Kamu Görevi Komisyonu, Federal Adalet Hizmeti Komisyonu, Bağımsız Ulusal Seçim Komisyonu, Ulusal Savunma Konseyi, Ulusal Ekonomik Konsey, Ulusal Yargı Konseyi, Ulusal Nüfus Komisyonu, Ulusal Güvenlik Konseyi, Nijerya Polis Konseyi, Polis Hizmetleri Komisyonu ve Maliye Komisyonudur (Any.m.153). Söz konusu kamu kurumlarının yönetim kurulu başkan ve üyeleri, bazı istisnalar dışında, başkan tarafından atanmaktadır ancak atamaların Senato tarafından onaylanması gerekmektedir. Devlet Şurası, Ulusal Savunma Konseyi ve Ulusal Güvenlik Konseyine ilişkin atamalarda Senato onayına gerek yoktur. Başkan; Ulusal Seçim Komisyonu, Ulusal Yargı Konseyi, Federal Yargı Hizmetleri Komisyonu ve Ulusal Nüfus Komisyonu atamalarında Devlet Şurasına danışmakla yükümlüdür (Any. m. 154).

Kamu kurumlarının yönetim kurulu başkan ve üyelerinin görev süresi, istisnalar dışında, beş yıldır (Any. m. 154). Başkanın herhangi bir kurul başkanını ya da üyesini görev süresi dolmadan görevden alabilmesi Senatonun üçte ikisinin onayı ile mümkündür (Any. m. 155).

Anayasa'ya göre yukarıda bahsi geçen kurumlardan Davranış Kuralları Bürosu, Ulusal Yargı Konseyi, Federal Kamu Görevi Komisyonu, Maliye Komisyonu, Federal Adalet ve Eşitlik Komisyonu ve Bağımsız Ulusal Seçim Komisyonu, görevlerini hiçbir kişi veya otoritenin emir ve yönlendirmesine tabi olmadan bağımsız şekilde yürütmekle mükelleftir (Any. m. 158).

Büyükelçiler veya ülkeyi yurt dışında temsil edecek diğer temsilciler de başkan tarafından atanmaktadır. Bu atamalara Senatonun onay vermesi gerekmektedir (Any. m. 171).

Başkan ayrıca bir yasa ya da meclis kararıyla belirlenecek sayıda özel danışman atayabilmektedir. Söz konusu özel danışmaların da göreve başlamadan önce mal varlıklarını ve mali yükümlülüklerini beyan etmeleri ve göreve başlarken yemin etmeleri gerekmektedir (Any. m. 151, 152).

Başkan, silahlı kuvvetlerin başkomutanıdır. Genelkurmay başkanı ile kara, hava ve deniz kuvvetleri komutanları başkan tarafından atanmaktadır. Başkan silahlı kuvvetlere operasyon izni verme yetkisini uygun gördüğü komutana devredebilmektedir (Any. m. 218).

Başkan, Ulusal Meclisin çıkaracağı bir yasa üzerine af ilan edebilmekte ya da herhangi bir yasaya dayanmaksızın cezanın ertelenmesi kararı verebilmekte, cezaları hafifletebilmekte ya da tümüyle kaldırabilmektedir (Any. m. 175).

4.2.3. Başkanın Sorumluluğu ve Suçlandırılması

Başkan veya başkan yardımcısı, Ulusal Meclisin her iki kanadının üyelerinin üçte birinin imzasıyla istenen ve üçte ikisinin oyuyla oluşturulan bir soruşturma komisyonunca görevi kötüye kullanma suçlaması ile soruşturulabilmekte ve soruşturma sonucunda suçlu bulunmaları halinde Ulusal Meclisin her iki kanadının üyelerinin üçte ikisinin oyuyla görevden alınabilmektedir (Any. m. 143).

Başkan veya başkan yardımcısı, bakanlar kurulu üyelerinin üçte ikisinin oyuyla alınan bir kararla ya da nasıl oluşturulacağı Anayasa'da belirlenen beş kişilik bir sağlık heyetinin görev yapmaya engel sağlık durumu tespit etmesi ile görevden alınabilmektedir (Any. m. 144).

Başkanın herhangi bir nedenle görevden ayrılması durumunda başkan yardımcısı başkanlık görevini yürütür. Herhangi bir nedenle başkan yardımcısının da görevi yürütemeyecek durumda olması halinde Senato başkanı, başkanlık görevini yürütür. Böylesi bir durumda en çok üç ay içerisinde başkanlık seçimleri yapılır; ancak, seçilen başkan bir önceki başkanın kalan görev süresince bu görevi yürütür (Any. m. 146). Başkan yardımcısının herhangi bir nedenle görevden ayrılması durumunda ise başkan yeni bir başkan yardımcısı atar. Söz konusu atamanın Ulusal Meclisin her iki kanadınca da kabul edilmesi gerekmektedir (Any. m. 146).

4.3. Yargı Organı

Nijerya Federal Cumhuriyeti'nde yargı yetkisi bağımsız mahkemelere aittir. Federal düzeyde yargı yetkisini *Yüce Mahkeme, Temyiz Mahkemesi, Federal Yüksek Mahkeme ve Ulusal Endüstri Mahkemesi* kullanmaktadır.

4.3.1. Federal Mahkemeler

Nijerya'da en üst düzey mahkeme *Nijerya Yüce Mahkemesidir*. Yüce Mahkeme Nijerya Başyargıcı ve sayısı 21'den az olmak kaydı ile Ulusal Meclis tarafından belirlenebilen yargıçlardan oluşmaktadır (Any. m. 230). Başkan ve üyelerin atanması Ulusal Yargı Konseyinin önerisi üzerine başkan tarafından yapılmaktadır. Atamalar Senatonun onayına tabidir (Any. m. 231). Nijerya Yüce Mahkemesi, eyaletlerin Federasyonla ya da birbirleri arasındaki uyuşmazlıkların çözülmesinde başvuru ve karar merciidir (Any. m. 232). Temyiz Mahkemesince kendisinden istenmesi halinde anayasanın yorumlanması yetkisi Yüce Mahkemeye aittir. Yüce Mahkeme ayrıca ölüm cezalarına ilişkin kararların kesinleştiği mercidir (Any. m. 233).

Yüce Mahkemeden sonra gelen üst düzey mahkeme *Temyiz Mahkemesidir*. Temyiz Mahkemesi bir başkan ve en az 41 yargıçtan oluşmaktadır. Temyiz Mahkemesi yargıçlarından en az üçü İslami Kişi Hukuku ve en az üçü Örfi Hukuk alanında uzman olmak durumundadır (Any. m. 237). Temyiz Mahkemesi başkan ve üyelerinin atanması Ulusal Yargı Konseyinin önerisi üzerine başkan tarafından yapılmaktadır. Atamalar Senatonun onayına tabidir (Any. m. 238). Temyiz Mahkemesi, Federal Yüksek Mahkeme, Başkent Abuja ve eyalet yüksek mahkemeleri, Başkent Abuja ve eyalet şeriat mahkemeleri, örfi hukuk mahkemeleri, askeri mahkemeler ve yasayla belirlenebilecek diğer mahkemelerdeki kararların temyiz merciidir (Any. m. 240).

Başkan ya da başkan yardımcısının seçilme usulleri ve görev sürelerine ilişkin itirazları değerlendirme mercii Temyiz Mahkemesidir; ancak, bu hususlardaki kararlarda temyiz mercii Yüce Mahkemedir (Any. m. 233, 239).

Temyiz Mahkemesinden sonra gelen en üst düzey mahkeme ise *Federal Yüksek Mahkemedir*. Federal Yüksek Mahkeme Başyargıcı ve üyelerinin atanması Ulusal Yargı Konseyinin önerisi üzerine başkan tarafından

yapılmaktadır. Bu atamalardan yalnızca Federal Yüksek Mahkeme Başyargıcının ataması Senatonun onayına tabidir (Any. m. 250). Federal Yüksek Mahkeme; vergi gelirleri, mali uyuşmazlıklar, vatandaşlık ve göçmenlik meseleleri, iflas kararları gibi Anayasa’da yazılı pek çok farklı konudaki yetkili federal yargı merciidir (Any. m. 251).

Nijerya hukuk sisteminde ayrıca çalışma hayatına ve endüstriyel ilişkilere ilişkin alanlarda federal üst mahkeme olarak görev yapan *Ulusal Endüstri Mahkemesi* yer almaktadır.

4.3.2. Anayasal Denetim ve Mahkemelerin Yetki Alanı

Nijerya Anayasası’na göre tüm mahkemeler yasamanın işlemlerini anayasaya uygunluk açısından denetleyebilmektedir. Uygulamada, yasaların anayasaya uygunluğunu Federal Yüksek Mahkeme denetlemekte ancak bir itiraz halinde ya da Federal Yüksek Mahkemenin talebi doğrultusunda söz konusu konu bir üst mahkeme olan Temyiz Mahkemesinde değerlendirilmektedir. Çalışma hayatına ve endüstriyel ilişkilere ilişkin konularda ise anayasal denetimi, Ulusal Endüstri Mahkemesi yapmaktadır. İki eyalet ya da bir eyalet ile merkezi hükümet arası ilişkilere ilişkin yasalarda ise anayasal denetimi yapan merci Yüce Mahkemedir.²⁷



Nijerya Yüce Mahkemesi

Nijerya hukuk sistemine ilişkin diğer bir önemli husus ise mahkemelerin Anayasa’da detaylı şekilde tanımlanan yetki alanlarının Ulusal Meclis tarafından anayasa değişikliği yapılmadığı sürece değiştirilemeyecek olmasıdır.

²⁷ Enyinna Nwauche, “Nigeria Inroductory Notes”, Rivers State University of Science and Technology, Nijerya, http://www.icla.up.ac.za/images/country_reports/nigeria_country_report.pdf, Erişim: 11.09.2014, s.26.

5. ANAYASAL ORGANLAR ARASI İLİŞKİLER

Nijerya’da sivil yönetime geçişle birlikte yürürlüğe giren ve birçok özelliği ile 1979 Anayasası’nın devamı olan 1999 Anayasası; yargı bağımsızlığının bulunduğu, başkanın hem devlet başkanı olarak hem de hükümet başkanı olarak yasamadan bağımsız şekilde kullanabildiği geniş yetkilerle donatılmış olduğu, yasamanın yürütmeden kesin çizgilerle ayrı olduğu öte yandan da her iki erkin/organın birbirlerini dengeleme ve denetleme imkânlarının bulunduğu, ABD sisteminden esinlenen, bir başkanlık sistemi öngörmüştür.²⁸ Buna göre yasama, yürütme ve yargı üyeleri yalnızca tek bir organda görev yapabilmektedir. Başkanın Parlamentoyu feshetme yetkisi yoktur. Önceki bölümde de anlatıldığı üzere başkan ve Ulusal Meclis doğrudan halk tarafından seçilirken yüksek yargının oluşumunda başkanın yaptığı atamanın Senato tarafından onaylanması yöntemi uygulanmaktadır. Ayrıca başkanın bakan atamaları da dâhil olmak üzere yaptığı üst düzey atamaların büyük kısmı Senato onayına tabidir.

5.1. Başkanın Ulusal Meclisle İlişkileri

Yasama yürütme ilişkisi bakımından sistemin temel fren ve denge unsurları başkanın *veto yetkisi* ile Ulusal Meclisin başkanı *suçlandırma yetkisidir*. Önceki bölümde de anlatıldığı gibi başkanın uygun bulmadığı bir yasayı geri göndermesi halinde söz konusu yasa ancak Ulusal Meclisin her iki kanadının üçte iki oyu ile çıkarılabilmektedir. Ulusal Meclis ise başkan veya başkan yardımcısını her iki kanadının üyelerinin üçte birinin imzasıyla istenen ve üçte ikisinin oyuyla oluşturulan bir soruşturma komisyonunca görevi kötüye kullanma suçlaması ile soruşturulabilmekte ve soruşturma sonucunda suçlu bulunmaları halinde her iki kanadın üyelerinin üçte ikisinin oyuyla görevden alabilmektedir.

Nijerya’daki 1979-1983 yılları arasındaki İkinci Cumhuriyet ve 1999’dan günümüze değin devam eden Dördüncü Cumhuriyet dönemlerinde başkanın veto yetkisi zaman zaman kullanılmıştır. Ulusal Meclisin veto edilen bazı yasaları nitelikli çoğunlukla kabul ederek yasalaştırdığı örnekler de bulunmaktadır. 1999 yılında Nijer Deltası Kalkındırma Komisyonu kurulmasına ilişkin bir yasa başkan tarafından veto edilmiş; ancak, sonrasında bu veto Parlamento tarafından nitelikli çoğunluk sağlanarak

²⁸ S. Akinboye ve R. Anifowose, “Nigerian Government and Politics,” *Elements of Politics* içinde, Anifowose R. ve Enemufo F. ed. (Lagos: Sam Iroanusi Publication, 1999), s. 238-260.

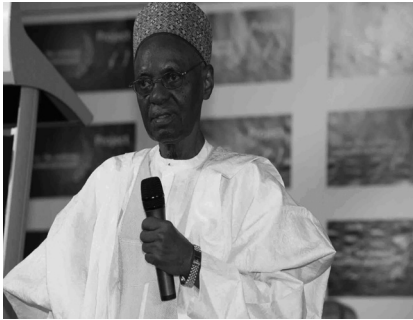
aşılmıştır. Yine 2003 yılında başkanın veto ettiği bir yasa Parlamento tarafından nitelikli çoğunlukla kabul edilerek yasalaşmıştır.²⁹

Nijerya'da Ulusal Meclisin suçlandırma (*impeachment*) yetkisine ilişkin süreç de birden çok kez başlatılmış; ancak, süreç her defasında başkanın ve başkan yardımcısının da üyesi olduğu ve Ulusal Mecliste çoğunluğu oluşturan partinin oyları ile durdurulmuştur.

Nijerya'da gerek İkinci Cumhuriyet gerekse Dördüncü Cumhuriyet dönemlerinde yasama ve yürütme arasında pek çok çatışma konusu olmuştur.

Aşağıda sözü edilen çatışma konuları başkanlara göre sistematize edilmiş şekilde ayrıntı olarak ele alınmaktadır.

5.1.1. Shehu Sagari Dönemi (1979-1983)



Shehu Sagari

Başkanlık sisteminin ilk kez uygulandığı 1979-1983 yılları arasındaki İkinci Cumhuriyet döneminde Başkan Shehu Sagari ile Ulusal Meclis arasında bir üstünlük mücadelesi yaşanmış, her iki anayasal organ diğerini anayasal sınırların dışına çıkmakla itham etmiştir.³⁰

Bu dönemde Ulusal Meclisin başkan ile ters düştüğü ilk konu başkanın bakan atamaları olmuştur. Senato, bakanlara ilişkin atamaların onaylanmasını geciktirmiştir. Bu durumun güçlüklerle aşılmasının hemen ardından bir diğer kriz de başkanın oluşturduğu bazı kurumlara söz konusu kurumların Anayasa'da yer almadığı gerekçesiyle parlamento tarafından ödenek verilmemesi üzerine yaşanmıştır.³¹

²⁹ Remi E. Aiyede, "Executive-Legislature Relations in Nigeria's Emerging Presidential Democracy," *UNILAG Journal of Politics*, Cilt 2, Sayı 1 (2005), s. 76.

³⁰ Ayo R. Dunmoye, "Legislative Powers and Executive-Legislature Relations in Nigeria: 1999 to 2003," *Nigerian Journal of Political Science*, Cilt 9, Sayı 1 ve 2'den aktaran Oni Samuel, "Legislature-Executive Relations in the Presidential System: A Study of Lagos and Ogun States, Nigeria, 1999-2011" (Yayınlanmamış Doktora Tezi, Lagos Üniversitesi, 2013), <http://dspace.covenantuniversity.edu.ng/bitstream/handle/123456789/211/Oni%20Samuel%20O..pdf?sequence=1>, Erişim: 16.01.2013, s.162.

³¹ Samuel, "Legislature-Executive Relations in the Presidential System", s.162.

Bu dönemde bir diğer mesele Ulusal Meclis üyelerinin maaşları ve özlük haklarının artırılması talebi olmuştur. Buna göre tartışmaların devam ettiği bir yıl boyunca yasama üyeleri, oturumlara katılmama tehdidi de dâhil olmak üzere, çeşitli yöntemleri başkan ile pazarlık aracı olarak kullanmıştır.³²

Sagari'nin başkanlığı sırasında bir diğer çatışma Ulusal Meclisin başkan yardımcısı ve eyalet valilerini Ulusal Ekonomik Konseyden bir anayasa değişikliği ile, teknik bilgileri olmadığı gerekçesiyle, çıkarılmalarını istemesiyle yaşanmıştır. Söz konusu istemin ardında yatan gerçek nedenin Ulusal Meclis üyelerinin kendilerini etki altına almaya çalışan başkan yardımcısı ve bazı eyalet valilerinden intikam almak olduğu yorumu yapılmıştır.³³

İkinci Cumhuriyet Döneminde, başkanın Ulusal Meclis çalışanlarının Ulusal Meclis tarafından atanmasını öngören bir yasayı veto etmesi ve ek bütçe tasarısı ile yapılması gereken bazı harcamaların başkan tarafından herhangi bir yasa olmaksızın yapılması, yasama ve yürütme arasında gerginliğe neden olan diğer önemli olaylar arasında gösterilmektedir.³⁴

Bu dönemde Ulusal Meclis, her ne kadar yukarıda anlatıldığı üzere çeşitli olaylarda farklı yöntemlerle gücünü göstermeye çalışmışsa da başkan merkezinde oluşan -çeşitli ihalelerin verilmesi, çeşitli yönetim kurullarına atama sözü verilmesi, doğrudan nakit rüşvet ve arsa verilmesi şeklinde olabildiği gibi yasama üyesinin seçim bölgesine çeşitli hizmetlerin götürülmesi³⁵ karşılığında da kurulabilen- patronaj ilişkileri neticesinde pek çok yasama üyesi etki altına alındığından yasama, başkandan tam anlamı ile bağımsız olamamış ve yukarıda anlatılan çatışmaların hemen hepsinde süreç başkanın iradesi doğrultusunda işlemiştir.³⁶ Bu dönem boyunca Ulusal Meclisin tek bir partinin çoğunluğu oluşturmadığı çok partili ve parçalı yapısı da başkanın Ulusal Meclisi kontrol etmesini engellemiştir.³⁷

³² Samuel, "Legislature-Executive Relations in the Presidential System", s.162.

³³ B. O. Nwabueze, *Nigeria's Presidential Constitution: the Second Experiment in Constitutional Democracy* (London: Oxford Publications, 1985)'den aktaran Samuel, "Legislature-Executive Relations in the Presidential System", s. 163.

³⁴ Samuel, "Legislature-Executive Relations in the Presidential System", s. 163-164.

³⁵ Awotokun Kunle, "Legislative-Executive Relations: Case Studies," *Nigeria's Second Republic* içinde, Ayeni Victor ve Kayode Soremekun ed. (Apapa: Daily Trust Publications, 1988), s.85-106'dan aktaran Samuel, "Legislature-Executive Relations in the Presidential System", s. 161.

³⁶ Nwabueze, *Nigeria's Presidential Constitution*'dan aktaran Samuel, "Legislature-Executive Relations in the Presidential System", s. 161.

³⁷ Bkz. S. 227'deki tablo.

5.1.2. Olusegun Obasanjo Dönemi (1999-2007)



Olusegun Obasanjo

1999 yılında, 1979’da sivil yönetime geçişe imkân tanıyan askeri yönetimin başındaki general olan Olusegun Obasanjo, başkan seçilmiştir. Obasanjo döneminde yasama ve yürütme arasındaki krizlere ilişkin pek çok örnek yaşanmıştır. Bunlardan ilki başkan Obasanjo’nun askeri yönetim döneminde yapılan yasal düzenleme ile kurulan Petrol Tröst Fonuna ilişkin olarak bir başkanlık kararnamesi ile mevzuat değişikliği yapması üzerine yaşanmıştır. Bu durum Ulusal Meclis tarafından yasamanın yetki alanının ihlali olarak yorumlanmıştır. Yürütmeyi temsilen adalet bakanı ve yargıyı temsilen başsavcı ise yapılan değişikliğin Anayasa’nın “geçici hükümler” başlığı altındaki 315’inci maddesinde başkana tanınan 1999 öncesi askeri yönetim döneminde çıkarılan yasalarda kararname ile değişiklik yapma yetkisi kapsamında olduğunu belirtmiştir.³⁸ Söz konusu durum askeri yönetim altında yapılan düzenlemelerin ne ölçüde meşru olduğu sorusuyla da ilgili olmakla birlikte Anayasa’daki yetki karmaşasını da ortaya çıkarmıştır.

Bir diğer önemli çatışma, bütçe konusunda yaşanmıştır. Önceki bölümde anlatıldığı üzere Anayasa’ya göre harcamalara yetki vermek Ulusal Meclisin görevidir. Öte yandan Anayasa, bütçe taslağının hazırlanması görevini yürütmeye vermiştir. Uygulamada örneğin 2002 yılında Obasanjo Yönetimi’nin bütçeye ilişkin bazı hususlarda Ulusal Meclisin kabul ettiği metin yerine yürütmenin hazırladığı taslağı esas alması büyük bir kriz yaratmıştır. Kriz, başkanın görevden alınmasına ilişkin sürecin başlatılmasına neden olduysa da söz konusu süreç çoğunlukta olan PDP’nin oyları ile durdurulmuştur.³⁹

Obasanjo Dönemi’nde Ulusal Meclis, özellikle de Senato, işlerini yürütürken başkanın yoğun şekilde etkisinde kalmıştır. Özellikle Senato başkanı seçilirken kimin seçileceği konusunda başkan oldukça etkili

³⁸ Aiyede, “Executive-Legislature Relations in Nigeria’s Emerging Presidential Democracy,” s.165.

³⁹ Samuel, “Legislature-Executive Relations in the Presidential System”, s.167.

olmuştur. Başkan ayrıca kendisi ile uyumlu şekilde çalışmayan Senato başkanlarının değişimi konusunda da etkili olmuştur. Bu sebeple Senato başkanının ortalama görev süresi oldukça düşük kalmıştır. Obasanjo Dönemi'nde sekiz yıl içerisinde beş ayrı Senato başkanı görev yapmıştır. Söz konusu değişikliklerin tümünde de, gizli bir şekilde yürütülse de, başkanın çok büyük etkisi olmuştur.⁴⁰

2005 yılında Obasanjo Hükümeti, Ulusal Meclise danışmadan tek taraflı olarak petrol vergisi getirmiştir. Anayasa'da vergi koyma yetkisinin açıkça Ulusal Meclise ait olmasına karşın böyle bir uygulamaya gidilmesi Ulusal Meclis ile başkan arasında yeni bir krize neden olmuştur. Süreç, sonunda kamuoyu desteğini de arkasına alan Ulusal Meclis lehine sonuçlanmış ve söz konusu vergi iptal edilmiştir.⁴¹

2006 yılında başkan Obasanjo ve başkan yardımcısı Alhaji Atiku Abubakar'ın karşılıklı olarak birbirlerini kamu kaynaklarının şahsi menfaatler için kullanımı ile itham etmesi üzerine her iki isim için de parlamentoda soruşturma süreci işletilmiştir. Senatoda yürütülen soruşturmada başkan suçlu bulunmuştur; ancak, söz konusu kararın başkan yardımcısının manipülasyonu ile alındığı iddiası üzerine yeniden açılan soruşturmada bu kez başkan yardımcısı suçlu bulunmuştur. Başkan yardımcısı hakkında suçlandırma süreci başlatılmak üzereyken başkan yardımcısı görevden ayrılmıştır. Söz konusu durum yasamanın gözetim fonksiyonlarını ne şekilde gerçekleştir(eme)diğine ve yürütmenin güdümüne ne ölçüde girebildiğine ilişkin önemli bir örnek teşkil etmektedir.⁴²

2007 yılında Nijerya ve Kamerun arasında yaşanan bir uyuşmazlık, Uluslararası Adalet Mahkemesince Nijerya aleyhine sonuçlandırılmıştır. Başkan Obasanjo, Mahkemenin kararını doğrudan uygulamaya koymuştur. Bu durum Ulusal Meclis ile Obasanjo arasında bir başka krize neden olmuştur. Ulusal Meclis, Uluslararası Adalet Mahkemesinin kararının parlamento onayı olmadan yürürlüğe konulamayacağını iddia ederken başkan, Uluslararası Adalet Mahkemesinin yetkisinin parlamento

⁴⁰ Said Adejumo, *Governance And Politics in Post-Military Nigeria* (New York: Palgrave Macmillan Publications, 2010), s.10.

⁴¹ Joseph Olayinka Fashagba, "Legislative Oversight under the Nigerian Presidential System," *The Journal of Legislative Studies*, Cilt 15, Sayı 4 (Aralık 2009), s.448-449.

⁴² Fashagba, "Legislative Oversight under the Nigerian Presidential System," s.447.

tarafından kabul edilen uluslararası bir anlaşmaya dayandığını belirterek yaptığı eylemin Anayasa'ya uygun olduğunu iddia etmiştir.⁴³

Obasanjo Dönemi'nde son olarak bahsedilmesi gereken diğer bir husus Obasanjo'nun ikinci dört yıllık görev süresinin dolmasının yaklaştığı dönemde Anayasa'daki başkanlık için öngörülen iki dönem şartının kaldırılması teşebbüsüdür. Obasanjo'nun kurmaylarının, rüşvet vermek ve olumlu oy kullanmayacak olanları Yolsuzlukla Mücadele Kurumu tarafından soruşturulmakla tehdit etmek de dâhil olmak üzere çeşitli yöntemlerle, Ulusal Meclis üyelerine baskı kurmalarına karşın söz konusu teşebbüs başarısızlıkla sonuçlanmış ve bu sonuç Nijerya'da demokrasinin gelişimi açısından zafer olarak yorumlanmıştır.⁴⁴

Obasanjo Dönemi yasama yürütme ilişkileri açısından topluca değerlendirilecek olursa bu dönemde Shehu Sagari dönemine kıyasla yasamanın gücünü bir miktar daha fazla hissettirebildiği ve bazı durumlarda etkili sonuçlar alabildiği ancak yine de yürütme karşısında genellikle güçsüz kaldığı yorumunu yapmak yanlış olmayacaktır. Yasamanın söz konusu güç artışının sebebi olarak Ulusal Meclis üyelerinin gittikçe deneyim ve uzmanlık kazanması, parlamento idari teşkilatının parlamento üyelerine verdiği bilgi desteğinin zamanla artması, darbe korkusunun günden güne azalması ile demokratik siyasete olan güvenin artması ve çoğunluk partisi olan PDP'nin tüm ülkeyi kapsayan ancak zayıf bir koalisyona dayanması sebebiyle parti disiplinin görece düşük olması gösterilmektedir.⁴⁵ Bununla birlikte yine de Obasanjo'nun PDP içindeki gücünün oldukça fazla olduğu unutulmamalıdır.⁴⁶

5.1.3. Umaru Musa Yar'Adua Dönemi (2007-2010)

2007 yılında Yar'Adua'nın başkan olması ile yasama ve yürütme arasındaki ilişkiler konusunda yeni bir sayfa açılmıştır. Yar'Adua'nın farklı yönetim tarzı Obasanjo'nun hükümetin pek çok kararını bizzat alan müdahaleci tavrından farklılık göstermiştir.⁴⁷ Ayrıca Yar'Adua'nın kurduğu hükümette iktidar partisi dışındaki partilerden de az sayıda da olsa başkan ataması ile kısmen ulusal hükümet kurması ilişkilerin yumuşamasına önemli katkıda bulunmuştur.

⁴³ Fashagba, "Legislative Oversight under the Nigerian Presidential System," s.449.

⁴⁴ Lewis, "Rules and Rents: Legislative Politics in Nigeria," s.1.

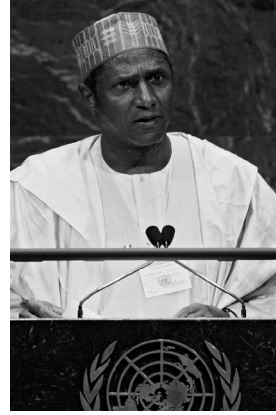
⁴⁵ Lewis, "Rules and Rents: Legislative Politics in Nigeria," s.15.

⁴⁶ Adejumo, *Governance And Politics in Post-Military Nigeria*, s.11.

⁴⁷ M. Peter Lewis, *Nigeria Country Report* (Cape Town: University of Cape Town Centre for Social Science Report, 2011), s.11.

Bu dönemde, Obasanjo Dönemi'nde Ulusal Meclis tarafından oluşturulamayan Obasanjo Yönetimi'nin bazı uygulamaları da ilgili komisyonlarca mercek altına alınmış ve incelenmiştir.⁴⁸

Yasama ve yürütme arasındaki en büyük kriz ise 2010 yılında başkan Yar'- Adua'nın sağlık durumu nedeniyle yaşanmıştır. Tedavi nedeniyle geçici süreyle görev yapamayacağını Temsilciler Meclisi ve Senato başkanlarına bildirmesi ve gereği halinde görevini geçici olarak başkan yardımcısına bırakması gereken Yar'Adua'nın Anayasa'da belirlenen bu işlemleri yapmaması ve Anayasa'da bu tür bir durumda ne yapılacağını belirlenmemiş olması, ülkede bir güç boşluğuna neden olmuştur. Ulusal Meclisin ve yargı kurumlarının uzun süre sorunu çözememesi nedeniyle askeri darbe tehlikesi baş göstermiştir. Sorun, sonunda Ulusal Meclisin Anayasa'yı -anayasaya aykırı şekilde- başkanın imzası olmaksızın değiştirmesi ve başkan yardımcısı Goodluck Jonathan'ı başkan ilan etmesi ile çözülmüştür. Söz konusu durum literatürde *"ihtiyaç doktrini"* olarak adlandırılmıştır.⁴⁹



Umaru Musa Yar'Adua

5.1.4. Goodluck Jonathan Dönemi (2010-2015)

Goodluck Jonathan dönemi yasama ve yürütme ilişkileri açısından yukarıda anlatılan krizle başlamıştır. Sonrasında petrol fiyatlarına ilişkin başkan tarafından yapılan bir düzenleyici işlemin Ulusal Meclis tarafından uygulamaya etkisi olmayan kınama mahiyetindeki bir karar ile karşılanması ve söz konusu kararın başkan tarafından şiddetle eleştirilmesi bir diğer kriz konusu olmuştur.⁵⁰



Goodluck Jonathan

⁴⁸ Fashagba, "Legislative Oversight under the Nigerian Presidential System," s.449.

⁴⁹ Samuel, "Legislature-Executive Relations in the Presidential System," s.168.

⁵⁰ Chris Ajaero, "Paralysis", *NewsWatch*, 23.01.2012

Başkan Jonathan Dönemi'nde yasama ve yürütme arasındaki bir diğer kriz 2012 bütçesinin uygulanmasına ilişkin eleştirileri dolayısıyla başkanın Ulusal Meclis tarafından görevden alınma tehdidine maruz kalması ile yaşanmıştır. Söz konusu krizin altında yatan gerçek neden ise pek çok parlamento üyesinin seçim bölgesine ilişkin yatırımların 2012 yılı bütçesinde yer almasına karşın başkan tarafından yapılmaması olmuştur.⁵¹

Jonathan, 2015 yılında yapılan seçimleri kaybetmiştir. 2015 seçimlerinde önceki üç muhalefet partisinin birleşmesi ile kurulan APC partisinin adayı Muhammadu Buhari Başkan seçilmiştir. Buhari halen bu görevi yürütmektedir.

5.2. Başkanın Diğer Organ ve Kurumlarla İlişkileri

Anayasal organlar arası ilişkiler incelenirken yasama yürütme (Başkan-Ulusal Meclis) ilişkisi dışında incelenebilecek diğer önemli alanlar yasamanın yargı ile ilişkisi, yürütmenin yargı ile ilişkisi, yürütmenin kendi içerisinde sayılabilecek ancak bağımsız olması gereken kurumlarla ilişkisi, yürütmenin yerel yönetimlerle ilişkisi ve son olarak gayri resmi olarak işleyen ancak Nijerya'nın siyasi işleyiş yapısı incelenirken son derece önemli olan başkanın kendi partisi başta olmak üzere siyasi partiler ile ilişkisi konularıdır.

5.2.1. Başkanın Yargı ile İlişkileri

Yürütme yargı ilişkilerine bakıldığında başkanın çok geniş kapsamlı af yetkisi en önemli alan olarak göze çarpmaktadır. Buna göre başkan, Ulusal Meclisin çıkaracağı bir yasa üzerine af ilan edebilmekte ya da herhangi bir yasaya dayanmaksızın cezanın ertelenmesi kararı verebilmekte, cezaları hafifletebilmekte ya da tümüyle kaldırabilmektedir.

Yürütme yargı ilişkilerinde özellikle Obasanjo Yönetimi'nin yargı ile ilişkisinin son derece sorunlu olduğu yorumu yapılmaktadır.⁵² Bu dönemde pek çok durumda yargı kararlarına uyulmadığı görülmüştür.⁵³ Örneğin Oyo Eyaleti Valisinin bakan tarafından görevinden alınması mahkeme kararı ile usulsüz bulunmasına karşın uzun bir süre söz konusu

⁵¹ John Ameh, "Reps May Soon Drop Impeachment Threat -Investigation", *Punch*, 04.07.2012.

⁵² Adejumo, *Governance And Politics In Post-Military Nigeria*, s.8.

⁵³ Sonnie Ekwowusi, "Executive Lawlessness Vs Rule of Law," *allafrica* İnternet Sitesi, <http://allafrica.com/stories/200607190163.html>, Erişim:23.05.2014.

Vali görevine geri dönememiştir. Bir diğer örnek ise -Yüce Mahkeme tarafından usulsüz bulunmasına karşın- Lagos Eyaletine ilişkin bazı ödeneklerin başkan tarafından serbest bırakılmamasıdır. 2002 yılında başkanın Nijerya Ulusal Petrol Şirketine ilişkin bir kararı da Yüce Mahkemece iptal edilmesine karşın söz konusu iptal yok sayılmıştır.⁵⁴

Öte yandan Yüce Mahkeme kararlarının başkanın gücünü sınırlandırabilirdiği bazı örneklerle rastlamak da mümkündür. Örneğin 2006 yılında kendisi ile fikir ayrılığına düşmesi sebebiyle Obasanjo tarafından görevden alınan Başkan Yardımcısı Atiku Abubakar, Yüce Mahkeme kararı sonrasında tekrar göreve dönmüştür.⁵⁵

5.2.2. Başkanın Bağımsız Kurumlarla İlişkileri

Yürütmenin kendi içerisinde sayılabilecek ancak bağımsız olması gereken kurumlarla ilişkileri açısından Nijerya’da ilişkilerin demokratik bir hukuk devletinde olması gerektiği gibi gittiğini söylemenin güç olduğu yorumu yapılmaktadır. Örneğin, Obasanjo döneminde Ekonomik ve Mali Suçlar Komisyonu ile Bağımsız Yolsuzlukla Mücadele Komisyonu adı altında iki farklı yolsuzlukla mücadele kurumu, Ulusal İnsan Hakları Kurumu, Genel Denetçi ve Ombudsman kurumları kurulmuş olmasına karşın söz konusu kurumlar yürütmeyi etkili şekilde denetlemekte zayıf kalmıştır. Ayrıca, bağımsız kurumların başkanlarının başkanın isteği doğrultusunda çalışmadığı durumlarda görevden alınmaları söz konusu olmuştur. Nijerya’daki yaygın insan hakları ihlallerini dünya kamuoyunun dikkatine sunan İnsan Hakları Kurumu Başkanı Bukhari Bello bu şekilde “usulsüzce” görevden alınmıştır. Son olarak kağıt üstünde olmasa da uygulamada başkanın şahsına bağlı olarak hareket eden kurumların yasama organı üyelerini itibarsızlaştırmaya yönelik çalışma ve açıklamalarda bulunması konunun yasama ve yürütme ilişkilerini de etkileyen diğer bir boyutudur. Örneğin Ekonomik ve Mali Suçlar Komisyonu Başkanı Nuhu Ribadu döneminde söz konusu kurum sık sık çeşitli parlamento üyeleri aleyhinde asılsız ithamlarda bulunmuştur.⁵⁶

⁵⁴ Dianam Dakolo, “The Siege is Over—Let the Bench say “Hurray””, *Daily Independent*, 31.05.2007.

⁵⁵ Adejumobi, *Governance And Politics in Post-Military Nigeria*, s.8-9.

⁵⁶ Adejumobi, *Governance And Politics in Post-Military Nigeria*, s. 10, 11, 20.

5.2.3. Başkanın Yerel Yönetimlerle İlişkileri

Nijerya’da yürütmenin yerel yönetimlerle ilişkisi yürütmenin gücünü orantısızca hissettirdiği alanlardan bir diğeri olarak gösterilmektedir. Başkan, pek çok durumda yetkisini aşarak başta fonların aktarımı olmak üzere eyalet meselelerine karışmış ve eyalet yönetimleri ile kişisel vesayet ilişkileri geliştirmiştir.⁵⁷

5.2.4. Başkanın Siyasi Partilerle İlişkileri

Özellikle Obasanjo döneminde başkanın baskın rolü siyasi partilerle ilişkilerinde de gözlemlenmektedir. Obasanjo, kendi partisi olan PDP’nin yönetiminde oldukça etkin olmuştur. Obasanjo, Partiyi doğrudan şahsına bağlı olarak işlemesi yönünde düzenlemiş, Partinin herhangi bir reform girişimine ve parti içi demokrasiye kapalı olmasını sağlamıştır. Bunun en önemli belirtisi Obasanjo ile birlikte Partinin kurucu kadrosunda yer alan ve sonrasında Obasanjo’nun bazı kararlarına karşı olan pek çok ismin Partiden atılması ya da susturulmasıdır. Bu durum ayrıca iktidar partisinin eyaletler düzeyindeki örgütlenmesinde de yaşanmıştır. Obasanjo ile aynı fikirde olmayan yerel partililer çoğunlukla haksız yere cezalandırılmıştır. Obasanjo, Partisinin Senatodaki Grup Başkanını kendisi ile uzlaşmaması nedeniyle sekiz yıl içerisinde dört kez görevden aldırılmıştır. Parti içerisinde yürütmeye bağlılık ve yürütmenin kontrolü baskın bir hal almıştır. Bununla birlikte ülkedeki diğer partilerin de parti içi demokrasi konusunda iktidar partisinden daha iyi konumda olmadığını belirtmek gerekmektedir.⁵⁸

6. SİYASAL SİSTEM HAKKINDAKİ TARTIŞMALAR

Nijerya’da ülkenin bağımsızlığa kavuştuğu tarihten bugüne değin pek çok askeri darbe yaşanmıştır. Ülkede siyasi iktidarın değişmesinin seçimlerle olduğu durumlarda da seçim hileleri nedeniyle seçimlerin meşruiyeti son derece tartışmalı olmuştur. Yıllar süren baskıcı askeri rejimin tahripkâr etkisi ülkede demokrasinin gelişimini son derece güç bir hale getirmiştir. Ülkede demokratik seçimler yapılabilse bile demokratik kültürün gelişebilmesi için uzun bir zaman gerekmektedir.⁵⁹

⁵⁷ Adejumo, *Governance And Politics in Post-Military Nigeria*, s. 8.

⁵⁸ Adejumo, *Governance And Politics in Post-Military Nigeria*, s.8-11.

⁵⁹ Adejumo, *Governance And Politics in Post-Military Nigeria*, s.2.

Adejumobi'ye göre Nijerya'da demokrasinin yerleşmesi önündeki en büyük engel askeri yönetim yerine gelen sivil iktidarın yönteminin askerlerden neredeyse ayırt edilemeyecek şekilde olmasıdır. Bu bağlamda Nijerya'da yürütmenin Samuel Huntington'un 1997'de ortaya koyduğu yeni gelişen demokrasilerin önündeki en büyük engelin devrimciler ya da asker değil de bizzat seçimlerle gelen iktidar olacağı⁶⁰ tezini doğrular nitelikte olduğu savunulmaktadır.⁶¹

Cheibub'a göre Nijerya'daki durum da dâhil olmak üzere askeri yönetimlerin başkanlık sistemini daha fazla tercih ettiğini söylemek ya da başkanlık sisteminin askerlerin yönetimi ele geçirmesini kolaylaştırdığını iddia etmek tarihsel örnekler açısından düşünüldüğünde pek mümkün değildir. Dahası Cheibub'a göre Nijerya örneğinde başkanlık sistemi, askeri yönetimden sivil yönetime geçişte askeri yönetim taraftarlarından çok demokrasiye geçiş taraftarlarının savunduğu bir görüştür.⁶²

Nijerya'daki demokratikleşememe sorununun ülkede uygulanan başkanlık sisteminden çok ülkedeki antidemokratik siyasi kültür nedeniyle olduğu öte yandan başkanlık sisteminin ülkenin demokratikleşmesine yönelik herhangi bir olumlu etkisinin de olmadığına ilişkin yorumlar da yapılmaktadır. Falola ve Genova'ya göre Nijerya'da başkanlık sistemine geçilen İkinci Cumhuriyet'in bir askeri darbe ile çökmesi, başkanlık sisteminin bir kusuru olmaktan çok yolsuzlukların ve ekonomik sorunların artması nedeniyleledir.⁶³ Öte yandan Omoweh, Nijerya'da İkinci Cumhuriyet'in çöküşünde parlamentonun etkisizliğinin önemli bir payı olduğunu iddia etmektedir.⁶⁴ Fashagba'ya göre hem parlamenter sistemin uygulandığı Birinci Cumhuriyet'in çökmesi hem de başkanlık sisteminin uygulandığı İkinci Cumhuriyet'in çökmesi zayıf parlamento nedeniyleledir. Fashagba, İkinci Cumhuriyet'i kuranların başkanlık sistemini tercih etmelerinin ardında yasamayı güçlendirme düşüncesi olduğunu belirtmektedir. Bunun da en temel argümanları Ulusal Meclisin önemli

⁶⁰ Samuel Huntington, "Democracy for the Long Haul," *Consolidating the Third Wave of Democracies: Themes and Perspectives* içinde, L. Diamond v.d., ed. (Baltimore ve Londra: Johns Hopkins University Press, 1997).

⁶¹ Adejumobi, *Governance And Politics in Post-Military Nigeria*, s.5.

⁶² Cheibub, *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, s.146

⁶³ Falola ve Genova, *Historical Dictionary of Nigeria*, s.xxxviii, xxxix.

⁶⁴ D. A. Omoweh, "The Parliament and the Crisis of Democratization in Nigeria", *Legislature in Africa's Democratic Transition Başlıklı Konferansta Yapılan Konuşma* (Dakar: CODESRIA Democratic Institute, Ağustos-Eylül 2006).

atamaları onaylama yetkisinin olması ve tüm harcamaların yasama gözetim ve onayından geçmesi olarak sayılmaktadır.⁶⁵ Fashagba'ya göre Nijerya'nın parlamenter sistemden başkanlık sistemine geçmesinin diğer önemli nedeni, etnik ve dini açıdan parçalı bir siyasi yapıya sahip insanların bir araya gelmesi ile oluşan ve sürekli şekilde dağılma tehlikesi ile karşı karşıya olan ülkenin bir arada tutulmasının ancak güçlü bir başkan sayesinde olabileceği düşüncesidir.⁶⁶ Bu düşünceden hareketle ülkedeki başkanlık sisteminin etnik ve dini açıdan parçalı siyasi yapının bir arada tutulmasını amaçladığı iddia edilmektedir.

Adejumobi'ye göre Nijerya'daki siyasi sistemi karakterize eden temel unsurlar şaibeli ve güvenilirliği olmayan seçimler, demokratik kurallara saygısı ve bağlılığı olmayan siyasi elitler, toplumda derin bölünmeler ve çatışmalar ile muhalefete yeterli alanın bırakılmıyor oluşudur. Adejumobi; özellikle Obasanjo yönetiminin tüm kararların tek merkezden alındığı, gücü sürekli şekilde elinde toplayan, gerek yasal gerek yasa dışı yollarla muhalefetin ve aykırı seslerin acımasızca bastırıldığı yatay ve dikey hesap verebilirliğin neredeyse hiç olmadığı bir yönetim olduğunu belirtmektedir. Adejumobi, yürütmenin kendisini sınırlayabilecek hiçbir anayasal organı dikkate almamayı seçtiği ve süreçlerin sonucunda da çoğunlukla yürütmenin kararlarının geçerli olduğu yorumunu yapmakta ve bunu bazen yasal gibi gözüken yollarla yapılırken bazen de yasa dışı olarak gerçekleştirildiğini belirtmektedir. Adejumobi bu karamsar tabloyu çizmesine karşın -her şeye rağmen- yasama ve yargının zaman zaman, yürütmeden bağımsız hareket etme girişimlerinin ülkedeki demokratik gelişim açısından olumlu olduğunu belirtmektedir.⁶⁷

Fashagba, Nijerya'da Ulusal Meclisin başkan ile olan uyuşmazlıklarının büyük ölçüde kamu kaynaklarının düzgün kullanımına ilişkin olduğunu tespit etmiştir.⁶⁸ Fashagba, söz konusu uyuşmazlıkların ve daha spesifik olarak bazı durumlarda komisyonlar aracılığıyla ilgili ve sorumluların dinlenmesi (hearing) usulüyle çeşitli rüşvet ve yolsuzlukların üzerine gidilmesinin kamuoyu oluşumu açısından etkili olan ve zaman zaman sorumluların istifasını getiren önemli bir parlamenter denetim faaliyeti

⁶⁵ Fashagba, "Legislative Oversight under the Nigerian Presidential System," s.441-443.

⁶⁶ Fashagba, "Legislative Oversight under the Nigerian Presidential System," s.441.

⁶⁷ Adejumobi, *Governance And Politics in Post-Military Nigeria*, s.6,7,18,19.

⁶⁸ Fashagba, "Legislative Oversight under the Nigerian Presidential System," s.448.

olduğunu belirtmektedir. Fashagba, yaptığı araştırma neticesinde bu kategoride değerlendirilebilecek dinleme (hearing) sayısının yasama dönemi başına ortalama iki olduğunu tespit etmiştir.⁶⁹ Lewis'e göre de Dördüncü Cumhuriyet Ulusal Meclisi, tüm eksikliklerine rağmen Nijerya'daki daha önceki demokrasi denemelerine kıyasla yasaların yazımına etki etme, hükümeti denetleme ve diğer anayasal organlar karşısında bir denge oluşturma konularında daha aktif ve başarılı olmuştur.⁷⁰ Bununla birlikte Fashagba -Adejumobi'yle paralel şekilde-Nijerya'nın özellikle asker kökenli Başkan Obasanjo döneminde oldukça otoriter bir şekilde yönetildiğini, önceki bölümde de anlatıldığı üzere Senato başkanlarının başkan ile iyi geçinmemesi halinde başkanın kontrolünde olan senatörlerce görevden alınması, başkanın Temsilciler Meclisi başkanının seçiminde de zaman zaman etkili olması ve diğer pek çok durumda da başkanın yasama üyelerini etkisi altına alması sebepleriyle yasamanın yürütme karşısında güçsüz kaldığını belirtmektedir.⁷¹

Pek çok akademisyen Nijerya sisteminde yasamanın yürütme karşısında olması gerekenden daha güçsüz olduğu üzerinde birleşmektedir. Öte yandan bunun nedeni hakkındaki görüşler başkanlık sisteminden daha farklı unsurları adres olarak göstermektedir. Örneğin Schraeder'e göre Nijerya'da organlar arasındaki dengesizliğin nedenini İngiliz sömürge valisinin dönemin yasama organı ile ilişkilerindeki hiyerarşik konumunda aramak gerekmektedir.⁷² Okoosi ve Simbine'ye göre ise yasamanın güçsüzlüğünün en önemli nedeni sürekli askeri darbelerle sekteye uğrayan parlamentonun kurumsal kültür geliştirmesi güçleşirken yürütme aygıtının tersine güçlenmesidir.⁷³

Cranenburgh'un Nijerya dâhil 30 Afrika ülkesindeki siyasi sistemi incelediği bir çalışmaya göre Afrika'daki siyasi liderlerin ne kadar güçlü oldukları hususunda sistemin başkanlık ya da parlamenter sistem olması belirleyici faktör olmaktan uzaktır.⁷⁴ Buna göre ülkedeki sistemin

⁶⁹ Fashagba, "Legislative Oversight under the Nigerian Presidential System," s.445,459.

⁷⁰ Lewis, "Rules and Rents: Legislative Politics in Nigeria," s.1-2.

⁷¹ Fashagba, "Legislative Oversight under the Nigerian Presidential System," s.448-450.

⁷² Samuel, "Legislature-Executive Relations in the Presidential System," s. 178.

⁷³ A. T. Okoosi-Simbine, "Understanding the Role of the Legislature in the Fourth Republic: The Case of Oyo State House of Assembly," *Nigeria Journal of Legislative Affairs*, Cilt 3, Sayı 1 (2010), s.1-27.

⁷⁴ Oda van Cranenburgh, " 'Big Men' Rule: Presidential Power, Regime Type and Democracy in 30 African Countries," *Democratization*, Cilt 15, Sayı 5 (2008), s. 952 - 973.

parlamente sistem olması halinde de başkanlık sistemindekiyle aynı derecede aşırı güçlü başbakanlar var olabileceği söylenebilir.

7. SONUÇ

Anayasa'da devlet başkanının Meclisi feshedebileceğine dair bir düzenlemenin mevcut olmaması, yürütme erkinin sadece devlet başkanından oluşması ve devlet başkanının başbakan ve ilgili bakanların karşı imzaları olmaksızın tek başına kararlar alabilmesi nedeniyle Nijerya'daki sistem başkanlık sistemi'dir.

Nijerya 1999'dan günümüze kesintisiz şekilde sivillerce yönetilmiştir. Bu durum ülke tarihindeki en uzun süreli sivil yönetimdir. Bu özelliği ile Nijerya çok genç bir demokrasi olarak görülmek durumundadır. Ayrıca ülkede yaygın iç karışıklıklar, militarist siyasi kültür, derin yoksulluk ve yolsuzluk bulunmaktadır. Bu sebeplerle ülkede başkanlık sisteminin olumlu ya da olumsuz etkilerinin anlaşılması oldukça güçtür; zira, ülkedeki aksaklıkların pek çoğu, sistemin başkanlık sistemi olmasından bağımsız şekilde mevcuttur. Bununla birlikte yine de Nijerya'daki başkanlık sistemi konusunda bazı sonuçlara ulaşmak mümkündür.

Nijerya'da kolonyal dönem, etnik parçalanmışlık ve askeri darbelerin etkilediği siyasal kültür nedeniyle yürütmenin yasama ve yargı karşısında olması gerektiğinden çok daha öte bir konumda olduğu söylenebilir. Öte yandan temel fren ve denge unsurlarından başkanın güçleştirici veto yetkisinin zaman zaman kullanılıyor olması yasamanın yürütmenin tam bir tahakkümü altında olmadığının bir göstergesidir. Zira başkanın mutlak kontrolü altında olan bir parlamentoda başkanın veto yetkisini kullanmasına neden olacak bir yasama faaliyetinin en baştan yapılması -normal şartlar altında- mümkün olamaz. Ayrıca Ulusal Meclisin veto kullanılan bazı yasaları nitelikli çoğunlukla kabul ederek yasalaştırdığı örneklerin de bulunması başkanın parlamentoya hâkimiyetinin yine de zaman zaman sınırlandırılabilir olduğunu teyit etmektedir. Yine Senatonun atama yetkisini kullanırken zaman zaman başkanın atamalarını tartışma konusu yapması ve kabul etmeme gibi bir durum olmamasına karşın en azından geciktirmesi başkanın hâkimiyetinin sınırlandırılabilirliği açısından bir diğer önemli örnek olarak gösterilebilir.

Nijerya'da başkanlık sisteminin etkilerine ilişkin ulaşılabilecek bir diğer sonuç da başkanlık sisteminin bir unsuru olan kuvvetlerin sert ayrılığının sistemin işleyişine ilişkin bazı olumlu sonuçlar doğurmasıdır. Buna göre başkanın parlamentoda çoğunlukta olan partiden olmasına karşın parlamentonun başkanın politikaları dışına çıkabildiği görülmektedir. Ülkede ortalama her iki yılda bir yürütmeye ilişkin bir yolsuzluk skandalının parlamento tarafından gündeme taşınması bunun bir göstergesidir. Yine kamu harcamalarının denetimi konusunda parlamentonun göstermelik faaliyetlerin ötesinde etkili olduğu yorumunu yapmak yanlış olmayacaktır.

Nijerya, yasama üyeleri de dâhil olmak üzere ülkenin yönetici kesimi arasında yolsuzluğun ve kişisel çıkar peşinde koşmanın oldukça yaygın olduğu bir ülkedir. Başkanlar demokratik bir ülkede olması gerektiğinden çok daha güçlü ve müdahalecidir. Yasama üyeleri tüm ulusun ya da kendisine oy verenlerin çıkarlarını savunmaktan çok kendi çıkarlarını gözetmektedir. Ülkedeki seçimler oldukça şaibelidir. Ancak bunların hiçbirisi doğrudan başkanlık sisteminin bir kusuru olarak nitelendirilmemektedir, zira parlamenter sistemlerde de benzeri sorunlar yaşanabilmektedir.

Tüm sorunlarına rağmen ülkedeki başkanlık sistemi, demokrasinin siyasi aktörlerin barışçıl şekilde değişmesi, yasamanın yürütmeyi -kısmen de olsa- denetleyebilmesi, zaman zaman aksaklıklar yaşansa da hukukun üstünlüğü gibi alanlarda olumlu gelişmelerin sağlanmasında etkili olmuştur. Nijerya örneğinde, ülkenin parlamenter sistemden başkanlık sistemine geçmesinin kötü sonuçlara yol açtığı düşünülmeyeceği gibi başkanlık sisteminden yarı-başkanlık ya da parlamenter sisteme geçmesinin daha iyi sonuçları olacağına ilişkin herhangi bir kuvvetli argüman da bulunmamaktadır.

KAYNAKÇA

- Ameh, John. "Reps May Soon Drop Impeachment Threat –Investigation." *Punch*, 04.07.2012.
- Adejumobi, Said. *Governance And Politics in Post-Military Nigeria*, New York: Palgrave Macmillan Publications, 2010.
- Ajaero, Chris "Paralysis", Newswatch, 23.01.2012
- Aiyede, Remi E. "Executive-Legislature Relations in Nigeria's Emerging Presidential Democracy," *UNILAG Journal of Politics*, Cilt 2, Sayı 1 (2005), s. 65-87.
- Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP). "Human Development Report 2013", http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/14/hdr2013_en_complete.pdf, Erişim:16.05.2014.
- Cheibub, Jose Antonio, *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*, New York: Cambridge University Press, 2007.
- CIA. "The World Factbook", <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ni.html>, Erişim: 28.11.2015
- Cranenburgh, Oda van. " 'Big Men' Rule: Presidential Power, Regime Type and Democracy in 30 African Countries," *Democratization*, Cilt 15, Sayı 5 (2008), s. 952-973.
- Dakolo, Dianam. "The Siege is Over—Let the Bench say "Hurray"", *Daily Independent*, 31.05.2007.
- Ekwowusi, Sonnie. "Executive Lawlessness Vs Rule of Law," *allafrica* İnternet Sitesi, <http://allafrica.com/stories/200607190163.html>, Erişim:23.05.2014.
- Falola, Toyin ve Ann Genova. *Historical Dictionary of Nigeria*, Plymouth: The Scarecrow Press Inc., 2009.
- Falola ,Toyin ve Matthew M. Heaton. *A History of Nigeria*, New York: Cambridge University Press, 2008.
- Fashagba, Joseph Olayinka. "Legislative Oversight under the Nigerian Presidential System," *The Journal of Legislative Studies*, Cilt 15, Sayı 4 (Aralık 2009), s. 439-459
- Freedom House, "Freedom in the World 2016", <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2016/nigeria>, Erişim:28.11.2016.
- IPU. "NIGERIA House of Representatives Last Elections", http://www.ipu.org/parline-e/reports/2363_E.htm, Erişim: 29.11.2016.
- Lewis, M. Peter. *Nigeria Country Report*, Cape Town: University of Cape Town Centre for Social Science Report, 2011.
- Lewis, M. Peter, "Rules and Rents: Legislative Politics in Nigeria," *American Political Science Association 2010 Annual Meeting Başlıklı Konferansta Yapılan Konuşma*, Washington DC: 2010.
- Nijerya Federal Cumhuriyeti. "History of Nigeria: The Evolution of Nigeria, 1849-1960",

- <http://www.nigeria.gov.ng/index.php/2012-10-29-11-05-46/history-of-nigeria>, Erişim: 29.12.2013.
- Nijerya Hukuk Merkezi, "Constitution of the Federal Republic of Nigeria 1999," <http://www.nigeria-law.org/ConstitutionOfTheFederalRepublicOfNigeria.htm>, Erişim:18.12.2013.
- Nwauche, Enyinna, "Nigeria Inroductory Notes", Rivers State University of Science and Technology, Nijerya, http://www.icla.up.ac.za/images/country_reports/nigeria_country_report.pdf, Erişim: 11.09.2014.
- Okoosi-Simbine, A. T. "Understanding the Role of the Legislature in the Fourth Republic: The Case of Oyo State House of Assembly," *Nigeria Journal of Legislative Affairs*, Cilt 3, Sayı 1 (2010), s.1-27.
- Omoweh, D. A. "The Parliament and the Crisis of Democratization in Nigeria", *Legislature in Africa's Democratic Transition Başlıklı Konferansta Yapılan Konuşma*, Dakar: CODESRIA Democratic Institute, Ağustos-Eylül 2006.
- Philips, Douglas A. *Modern World Nations: Nigeria*, Philadelphia: Chelsea House Publishers, 2004.
- Roskin, Michael G., *Çağdaş Devlet Sistemleri*, Çev.Bahattin Seçilmişoğlu, Ankara: Adres Yayınları, 2009.
- Samuel, Oni. "Legislature-Executive Relations in the Presidential System: A Study of Lagos and Ogun States, Nigeria, 1999-2011", Yayınlanmamış Doktora Tezi, Lagos Üniversitesi, 2013, <http://dspace.covenantuniversity.edu.ng/bitstream/handle/123456789/211/Oni%20Samuel%20O..pdf?sequence=1>, Erişim: 16.01.2013.
- Tyoden, Sonny Gwanle, ed. *Legislators and Legislature: A Guide for Legislators in Nigeria*, Kuru: The National Institute Press, 2014.

EKLER

EK 1. 1999, 2003, 2007, 2011 ve 2015 Seçimleri İtibarıyla Ulusal Mecliste Yer Alan Partilerin Sandalye Dağılımı

Yıl	Partiler	Senato (Toplam 109 sandalye)	Temsilciler Meclisi (Toplam 360 sandalye)
1999	PDP	59	206
	ANPP	29	74
	AD	20	68
	Diğer	1	12
2003	PDP	76	223
	ANPP	27	96
	AD	6	34
	Diğer	-	6
2007	PDP	87	263
	ANPP	14	63
	ACN	6	30
	Diğer	2	4
2011	PDP	62	202
	ACN	18	66
	CPC	7	35
	ANNP	7	25
	Diğer	15	24
2015	APC	60	212
	PDP	48	140
	Diğer	-	8

SONSÖZ

Mehmet Solak*

Murat Bilgin**

Başkanlık sistemi, genel kabul gören tanımıyla, halk tarafından sabit bir süre için seçilen başkanın hem yürütme organının hem de devletin başı olarak görev yaptığı; yasama ve yürütme organlarının birbirinin görevine son veremediği hükümet sistemidir. İlk defa ABD'nin uyguladığı ve günümüze kadar başarıyla sürdürdüğü bu sistemi, Latin Amerika ülkeleri başta olmak üzere Asya ve Afrika'da çeşitli ülkeler benimsemiştir.

Başkanlık sistemi demokratik düzenin iyi işlemesi açısından yürütmenin iki başlı olduğu diğer hükümet sistemleriyle karşılaştırılarak çeşitli avantaj ve dezavantajlarıyla birlikte değerlendirilmektedir. Yürütmenin sabit/katı görev süresi, bir taraftan istikrarlı yönetimin formülü olarak öne çıkarılırken diğer taraftan yasama ve yürütme arasında kilitlenme ve kriz nedeni olarak gösterilebilmektedir. Bu çerçevede başkanlık sisteminin diğer sistemler gibi güçlü ve zayıf yönleri bulunmaktadır. Bunlardan hangisinin öne çıkacağını ise her ülkenin kendi siyasal, sosyal ve ekonomik koşulları belirlemektedir.

ABD, Arjantin, Azerbaycan, Brezilya ve Nijerya'da başkanlık sisteminin incelendiği çalışmamızda başkanlık sisteminin temel unsurları olan yürütme gücünün tamamen başkanın kontrolünde olması, başkanın ve parlamentonun ayrı ayrı halk tarafından seçilmesi, yasama ve yürütme organlarının görev sürelerinin sabit olması ile yasama ve yürütme organlarının birbirinin varlığına son verebilecek hukuki araçlara sahip olmaması durumlarının büyük oranda tüm ülkelerde geçerli olduğu görülmektedir.

Başkanlık sistemi çalışması çerçevesinde kuvvetler arasındaki dengeler açısından önemli olan; başkanın ve parlamentonun seçim sistemleri, parlamentoların yapısı, başkanın üst üste ya da toplamda görev yapabileceği dönem sayısının sınırlı olması, başkanın yasama sürecini başlatabilmesi, çıkarılan kanunların başkan tarafından veto edilebilmesi ile veto nun aşılabilmesi, başkanlık kararnamesi, başkanın suçlandırılması süreci ile yargı bağımsızlığı ve yargının sistem içerisindeki rolü gibi hususların ise ülkeden ülkeye farklılıklar gösterebildiği görülmektedir.

İncelenen ülkeler *başkanlık seçimlerinde uygulanan seçim sistemleri* açısından ele alındığında, başkanlık sisteminin temel unsurlarından olan başkanın parlamento tarafından değil de doğrudan halk tarafından seçilmesi şartının tüm ülkelerde geçerli olduğu görülmektedir. Bu durumun tek istisnası ABD'de görülmektedir. ABD'de seçmenlerin doğrudan başkanı değil de başkanı seçecek olan delegeleri seçmesi nedeniyle söz konusu seçim doğru-

* Yasama Uzmanı, Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Bölümü, e-posta: mehmet.solak@tbmm.gov.tr.

** Yasama Uzmanı, Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Bölümü, e-posta: muratbilgin@tbmm.gov.tr.

dan değil, dolaylıdır. Bununla birlikte delegelerin hangi aday için seçilmişlerse o adaya oy vermek zorunda olması uygulamada ABD'deki seçimleri diğer başkanlık sistemlerinden çok da farklı kılmamaktadır. ABD'deki bir diğer farklı durum da başkanlık seçiminde hiçbir adayın delegelerin yarısından bir fazlasının oyunu alamadığı durumda ikinci tur seçimlerin yapılması yerine, Temsilciler Meclisinin başkanı seçmesidir.

Arjantin, Azerbaycan, Brezilya ve Nijerya'da başkanlık seçimi doğrudan halkın oylarıyla yapılmaktadır; ancak seçim sistemleri arasında bazı farklılıklar bulunmaktadır. Arjantin'de birinci turda en çok oy alan aday %40-45 arası oy almışsa ve ikinci sıradakiyle arasında 10 puan fark varsa ya da %45'ten fazla oy almışsa ikinci tura gerek kalmaksızın doğrudan başkan seçilmektedir. Diğer hallerde ise en çok oy alan iki aday arasında ikinci tur seçimleri yapılmaktadır. Azerbaycan ve Brezilya'da başkanın doğrudan halk tarafından seçildiği pek çok ülkede olduğu gibi seçmenlerin yarısından fazlasının oyunu alan aday başkan seçilmektedir. İlk turda gerekli oyun alınamaması halinde en çok oyu alan iki aday arasında ikinci tur seçimler yapılmakta ve başkan belirlenmektedir. Nijerya'da başkanlık seçimlerinde tarihsel nedenlerle tüm ülkede destek sahibi olmak daha önemli bir kriter olarak ortaya konulmuştur. Buna göre seçimlerde en çok oyu alan aday başkan seçilmektedir; ancak adayın aynı zamanda tüm eyaletlerin en az üçte ikisinde oyların en az dörtte birini almış olması gerekmektedir. Bu koşulun sağlanamaması halinde en çok oyu alan adayla en çok eyalette oyların çoğunluğunu alan aday arasında ikinci tur; koşulun yine sağlanamaması halinde ise üçüncü tur seçimleri yapılmaktadır. Bu seçimde en çok oyu alan aday, eyaletlerin en az üçte ikisinde en az dörtte bir oy alma şartı aranmaksızın başkan seçilmektedir.

İncelenen ülkelerin tümünde *başkanın parti üyeliği ve partisi ile ilişkileri* başkan seçiminden sonra da devam etmektedir. ABD, Arjantin, Brezilya ve Nijerya'da başkanlar partilerinin genel başkanı olmamakla birlikte önemli birer parti önderi konumundadır. Azerbaycan'da ise başkan aynı zamanda partisinin de genel başkanıdır.

Başkanın seçim dönemine bakıldığında beş ülkenin dördünde başkan dört yıllığına ve bir başkan yardımcısı ile birlikte seçilmekte, başkan ve başkan yardımcısı göreve başlarken yemin etmekte ve başkanın süresi dolmadan görevden ayrılması halinde görev süresinin sonuna kadar başkan yardımcısı görevi devralmaktadır. Azerbaycan'da ise başkan beş yılda bir seçilmekte ve başkan yardımcısı bulunmamaktadır. Başkan görevden ayrıldığında başkanlık görevini seçimlere kadar başbakan sürdürmektedir. ABD, Brezilya ve Nijerya'da bir kişi en çok iki dönem başkanlık yapabilmektedir. Arjantin'de üst üste iki dönemden fazla başkanlık yapamama şartı vardır; ancak bir dönem ara verildiğinde yeniden başkan olmak mümkündür. Azerbaycan'da ise üst üste iki dönemden fazla başkanlık yapamama sınırı, 2009

yılında yapılan Anayasa değişikliği ile kaldırılmıştır ve mevcut durumda herhangi bir sınırlama bulunmamaktadır.

Parlamentoların yapısı açısından her ülkenin oldukça farklı olduğu tespiti yapılabilir. ABD, Arjantin, Brezilya ve Nijerya'da parlamento çift meclisli iken Azerbaycan'da tek meclislidir. Temsilciler Meclisi üye sayıları ABD'de 435, Arjantin'de 257, Brezilya'da 513, Nijerya'da ise 360'tır. Senato üye sayıları ise ABD'de 100, Arjantin'de 72, Brezilya'da 81, Nijerya'da ise 109'dur. Azerbaycan Milli Meclisi ise 125 milletvekilinden oluşmaktadır. ABD, Azerbaycan ve Nijerya'da meclislerin toplam üye sayısı sabitken Arjantin ve Brezilya'da değişebilmektedir. Temsilciler Meclisi seçimleri ABD'de iki yılda bir, Brezilya ve Nijerya'da ise dört yılda bir yapılmaktadır. Arjantin'de Temsilciler Meclisi seçimleri iki yılda bir yapılmakla birlikte milletvekillerinin görev süresi dört yıldır. Senato seçimleri ABD ve Arjantin'de iki yılda bir yapılmakta; ancak, senatörler altı yıl görev yapmaktadır. Brezilya ve Nijerya'da senato seçimleri dört yılda bir yapılmaktadır. Brezilya'da bir seçimde Senatonun üçte biri değişirken diğer seçimde üçte ikisi değişmektedir. Azerbaycan Milli Meclisinde seçimler beş yılda bir yapılmaktadır.

Ülkeler *parlamento seçimlerinde uygulanan seçim sistemleri* açısından ele alındığında Temsilciler Meclisinin ABD ve Nijerya'da dar bölge basit çoğunluk sistemiyle, Arjantin ve Brezilya'da her eyaletin bir seçim bölgesi sayılarak liste usulü nispi temsil sistemiyle seçildiği görülmektedir. Senato seçimleri ise ABD ve Nijerya'da her eyalet için basit çoğunluk sistemiyle, Arjantin'de bir eyalette oyların çoğunluğunu alan partinin o eyaletin iki senatörünü çıkarması, en çok oyu alan ikinci partinin ise üçüncü senatörü çıkarması usulü ile Brezilya'da ise blok oy sistemiyle yapılmaktadır. Azerbaycan Milli Meclisi üyeleri çoğunluk seçim sistemine göre seçilmektedir. Seçimlerin özgür ve adil olması açısından ABD, Arjantin ve Brezilya'da büyük sorunlar yaşanmazken Azerbaycan ve Nijerya'da seçimler şaibe iddiaları ile geçmektedir.

Yasama ve yürütme ilişkileri açısından başkanın kanun teklifinde bulunabilmesi, başkanın kanunları veto yetkisi, başkanlık kararnameleri ve başkanın parlamento tarafından suçlandırılması (*impeachment*) konuları önemlidir.

Söz konusu ülkeler *başkanın kanun teklifinde bulunabilmesi* açısından incelendiğinde Brezilya, Arjantin ve Azerbaycan'da devlet başkanının kanun teklifinde bulunma yetkisinin olduğu görülmektedir. ABD'de başkanın kanun teklifinde bulunma yetkisi yoktur. Nijerya'da da başkanın bütçe kanunu dışında kanun teklifinde bulunma yetkisi yoktur. Bununla birlikte başkan uygulamada -dolaylı da olsa- parlamento üyeleri aracılığıyla parlamentoya teklif sunmaktadır. Azerbaycan'da Başkanın Milli Meclise sunmuş olduğu kanun teklifi üzerinde Başkanın rızası olmadan Milli Meclisin değişiklik yapma yetkisi yoktur. Brezilya'da silahlı kuvvetlerin insan gücünün belirlenmesi, ülkenin kamu personelinin statüleri, bakanlıkların ve diğer

kamu kuruluşlarının kurulması gibi önemli hususlar yalnızca başkanın kanun teklifinde bulunabileceği alanlar olarak belirlenmiştir.

İncelenen ülkelerde *başkanın kanunları veto yetkilerine* bakıldığında çalışma konusu ülkelerin tümünde başkanın veto yetkisinin bulunduğu görülmektedir. ABD’de başkanların iki tip veto hakkı vardır. Birincisi normal vetodur. Bu vetonun aşılması için her iki meclisin üçte iki çoğunluğu gerekmektedir. Bir diğeri cep vetosudur. Cep vetosu, aşılması mümkün olmadığı için mutlak veto niteliği göstermektedir. Başkanlar veto yetkilerini günümüze dek 2564 kez kullanmıştır. Bunların 1066 tanesi cep vetosu, 1498’i normal vetodur.

Arjantin’de de başkanın tam veto yetkisi bulunmaktadır. Ayrıca kanunun bütünlüğünün bozulmaması kaydıyla kısmi veto da mümkündür. Vetonun meclisler tarafından aşılabilmesi için her iki meclisin üçte ikilik çoğunluğunun sağlanması gerekmektedir. Demokrasiye geçişin sağlandığı 1983’ten 2007’ye kadarki 24 yıllık sürede Arjantin Kongresi 3258 kanun çıkarmış, bunlardan 362’si başkan tarafından veto edilmiş, Kongre, bunlardan 42’sinde başkanın vetosunu aşarak kanunu çıkarmıştır. 1983-2007 arasında Kongre, tamamı veto edilen kanunların %20’sini aşma girişiminde bulunmuş, %14’ünde başarılı olmuştur.

Azerbaycan’da başkanın veto yetkisi bulunmaktadır. 125 üyeli Milli Meclisin vetoyu aşması için 83 oy çokluğu ile kabul ettiği kanunları 95 oy çokluğu ile; 63 oy çokluğu ile kabul ettiği kanunları ise 83 oy çokluğu ile kabul etmesi gerekmektedir. Başkanın anayasa değişiklikleri konusundaki vetoları ise mutlak veto niteliğindedir.

Brezilya’da tam veto ve kısmi veto olmak üzere iki veto türü bulunmaktadır. Tam vetoda kanunun tamamı veto edilmekteyken kısmi vetoda kanunun belli maddeleri veto edilmektedir. Veto, Kongrenin salt çoğunluğunun gizli oyuyla aşılabilmektedir. Tam veto daha sık kullanılmaktadır. Bununla birlikte kısmi veto, başkana daha esnek davranabileceği bir alan sağlamaktadır. 1988-2013 döneminde toplam 1.091 tam ve kısmi veto kullanılmıştır. 1988 Anayasası ile vetonun aşılması nispeten kolaylaştırılmış olmasına rağmen Kongre bu yetkisini çok da sık kullanmamaktadır. Bu da üyelerin çoğunluğunun birlikte hareket etme maliyetine katlanmak yerine statükonun sürmesine itiraz etmedikleri şeklinde açıklanmakta ve vetoyu güçlü bir araç haline getirmektedir.

Nijerya’da da başkanın veto yetkisi bulunmaktadır. Başkan, veto yetkisini kullandığında vetonun aşılabilmesi için Ulusal Meclisin her iki kanadının üçte iki oyu gerekmektedir. Nijerya’da veto yetkisi başkan tarafından zaman zaman kullanılmaktadır.

Başkanların *kararname yetkileri* açısından farklı uygulamalar görülmektedir. ABD’de aslında mevzuatta başkanın kararname çıkarabileceğine dair bir hüküm yoktur; ancak uygulamada başkanlar yürütme kararnamesi (*exe-*

cutive order) çıkarabilmektedir. Yürütme kararnameleleri 18'inci yüzyıl sonlarında ortaya çıkmıştır. Başkanlar, Anayasa'nın 2'nci maddesiyle tüm yürütme yetkisinin kendilerine verildiği gerekçesiyle federal yürütme kurumlarını bağlayıcı emirler verebilmektedir. Bu yetkinin dayanağına dair belirsizliğin olması, bu kararnameleleri tartışmalı hâle getirirse de, zaman içerisinde bu kararnamelelerin yaygınlaştığı ve normalleştiğini söylemek mümkündür.

Arjantin'de başkan ancak kanunların öngörülen olağan şekilde yapılmasının mümkün olmadığı olağanüstü ve acil hallerde kararname çıkarabilmektedir. Bununla birlikte olağanüstü ve acil hal kriterleri anayasaca tanımlanmadığı için bu kriterlerin içi başkanlarca doldurulmakta ve bazı başkanların (Carlos Menem, Eduardo Duhalde, Nestor Kirchner gibi) bu yetkiyi sıklıkla kullandığı görülmektedir. Yürütmenin sıkça kararname yetkisini kullanması, Kongrenin kanun yapma işlevini zayıflatmış ve parlamento ile hükümet arasında güven kaybına yol açmış; bununla birlikte Kongre buna karşı bir direnç gösterme yoluna gitmemiştir.

Azerbaycan'da başkan tarafından çıkarılan kararnameleler "ferman" ve "serencam" olarak adlandırılmaktadır. Fermanlar ya mevcut bir kanuna dayanarak kanunun nasıl uygulanacağını gösterir ya da hiçbir kanuna dayanmaz kendisi hukuksal kaynak niteliğinde olur. Kanun hükmünde olan fermanların yürürlüğe girebilmesi için Milli Meclis tarafından onaylanması gerekir. Serencam ise genellikle kişileri göreve tayin etmek, görevden almak veya ödüllendirmek için Başkan tarafından başvuru hukuki işlem türüdür.

Brezilya'da kural olarak "önemli ve acil" durumlarda başvurulabilecek olan başkanlık kararnameleleri sistem içerisinde oldukça önemli bir yetki olarak ortaya çıkmaktadır. Başkan, bu kararnameleler vasıtasıyla yasama organı üzerindeki gücünü ve etkinliğini artırmaktadır. 2001 Anayasa değişiklikleriyle bazı konularda kararname çıkarılması yasaklanmış olsa da kararname yetkisi sık sık kullanılmakta olan bir yetkidir. Kararname yetkisi, Kongrenin onayı şart olsa da hemen yürürlüğe girmesi sebebiyle uygulamada başkana geçici bir süre için yasama yetkisi vermektedir. Ayrıca bu yetkiyle Başkan Kongrenin gündemine de hâkim olmaktadır.

Nijerya'da kural olarak başkanın kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi yoktur. Ancak bu durumun istisnası 1999 öncesi askeri yönetim döneminde çıkarılan kanunlarda değişiklik yapılmasıdır. Başkan, böylece değişiklikleri bir kararname ile yapabilmektedir.

Çalışma kapsamındaki ülkeler başkanın *suçlandırma (impeachment)* yöntemi ile görevden alınması açısından incelendiğinde beş ülkeden üçünde (ABD, Brezilya, Arjantin) Temsilciler Meclisinin suçlandırma sürecini başlattığı, Senatonun ise yargılamada bulunduğu görülmektedir. Nijerya'da suçlandırmayı ve yargılamayı meclisin her iki kanadı kurdukları ortak bir komisyon vasıtasıyla yapmaktadırlar. Azerbaycan'da ise Anayasa

Mahkemesi suçlamakta, Yüksek Mahkeme görüş bildirmekte, Milli Meclis ise bunu oylamaktadır.

Suçlandırma nedenleri açısından bakıldığında ABD’de vatana ihanet, rüşvet, diğer ağır suçlar ve görevi kötüye kullanmak, Brezilya’da anayasa tanımlanan iktidarın kötüye kullanılması (*malversation*) suçu, Arjantin’de görevi suistimal etme veya cezayı gerektiren bir suç, Nijerya’da görevi kötüye kullanma, Azerbaycan’da ise ağır suç işlenmesinin suçlandırmaya neden olabilecek suçlar olarak tanımlandığı görülmektedir.

Başkanlar dışında ABD’de başkan yardımcısı ve Birleşik Devletler’in bütün sivil yetkilileri; Brezilya’da başkan yardımcısı ve bakanlar; Arjantin’de başkan yardımcısı, başbakan, bakanlar ve Yüksek Mahkeme üyeleri; Nijerya’da ise başkan yardımcısı hakkında suçlandırma işlemleri başlatılabilmektedir.

Suçlandırma işlemlerinin başlatılması için gereken çoğunluk; ABD’de Temsilciler Meclisinin basit çoğunluğu, Brezilya ve Arjantin’de Temsilciler Meclisinin üçte iki çoğunluğu, Nijerya’da Parlamentonun her iki kanadının üçte bir çoğunluğudur. Azerbaycan’da suçlandırma işlemi için Anayasa Mahkemesinin girişimi gereklidir.

Suçlandırma uygulamalarına bakıldığında şunlar söylenebilir: ABD’de iki başkan suçlandırılmış (Andrew Johnson (1968), William J. Clinton (1999)); ancak, yargılanma sonucunda suçsuz bulunmuş, bir başkan (Nixon) suçlandırma süreci tamamlanmadan önce görevinden istifa etmiştir. Brezilya’da bir başkan (Fernando Collor de Mello (1992)) yargılanmaya başladığında suçlu bulunacağını düşündüğü için istifa etmiştir. Nijerya’da suçlandırma süreci birden çok defa başlatılmış; ancak görevden alma süreci her defasında başkanın ve başkan yardımcısının da üyesi olduğu ve Ulusal Mecliste çoğunluğu oluşturan partinin oyları ile durdurulmuştur. Yalnız bir örnekte, 2006 yılında, Başkan Yardımcısı Alhaji Atiku Abubakar, hakkında suçlandırma süreci başlatılmak üzereyken görevinden ayrılmıştır. Azerbaycan’da ise şimdiye kadar suçlandırma işlemi uygulanmamıştır.

Yargının sistem içindeki konumu da sistemin işleyişi açısından önemlidir. Fren ve denge mekanizmasının düzgün bir şekilde işlemesi için gerekli hususlardan birisi de yargının yasama ve yürütmeden bağımsızlığıdır. Yargının sistem içindeki yeri ülkeler açısından genel olarak ele alındığında aşağıdaki tablo ortaya çıkmaktadır:

ABD’de yargı bağımsızlığı için sağlanan güvenceler iyi bir şekilde işlemektedir. Ayrıca, yargı anlaşmazlıkların çözümünde etkili bir mekanizmadır ve Federal Yüce Mahkeme verdiği kararlar ile sistemin işleyişinde karşılaşılan sorunların aşılmasında ya da belirsizliklerin giderilmesinde rol oynamıştır. Yüce Mahkemenin başkanın gücünü sınırladığı örnekler yargının başkan karşısındaki bağımsızlığını göstermektedir.

Arjantin’de yargı genel olarak bağımsız olmakla birlikte ciddi sorunlara sahiptir. Yargı kurumsal olarak zayıftır. Federal yargının tepesinde Yüksek Mahkeme özellikle başkanın çıkardığı kanun hükmünde kararname-lerin anayasaya uygunluğunun denetlenmesinde kritik kararlar verebilmektedir. Ancak bu kuruma yapılan siyasi müdahalelerin sıklığı yargı istikrarını ve bağımsızlığını zedelemektedir. Arjantin, bu haliyle yürütmenin yargıyı etkileme kapasitesinin en yüksek olduğu Latin Amerika ülkelerinden birisidir.

Brezilya’da güçler ayrılığı çerçevesinde yargı erki bağımsızdır. Sistemin genel işleyişi açısından en kilit noktada Federal Yüce Mahkeme bulunmaktadır. 1988 Anayasası ile yargı erkinin kendi bütçesini belirlemesi ve alt düzey yargıçları üst mahkeme yargıçlarının belirlenmesinin öngörülmüş olması da yürütmenin yargı üzerindeki etkisini azaltmaya ve yargı bağımsızlığını sağlamaya yönelik önlemlerdir. Uygulamada görülen örnekler, anayasada tanımlanmış olan yargı bağımsızlığının sağlandığını göstermektedir.

Nijerya’da yargı bağımsızlığı konusunda olumsuz örnekler fazla olmakla birlikte Federal Yüce Mahkeme kararlarının başkanın gücünü sınırlayabildiği bazı örneklerle rastlamak mümkündür.

Azerbaycan’da Anayasa’da yargıçların bağımsızlıkları ve dokunulmazlıklarına ilişkin hükümler olmasına rağmen, yargıçların atanmasına ilişkin prosedür yargı bağımsızlığının sağlanmasını engelleyici niteliktedir. Ayrıca, Anayasa’nın 95’inci maddesinde Cumhuriyet Başsavcısının görevden alınmasını başkan, Milli Meclisten talep edebilmektedir. Hâkimlerin atanması ve görevden alınması konusunda yürütmenin yetkisi, yargı bağımsızlığını ve hâkim güvencesini olumsuz şekilde etkilemektedir.

Çalışmamız kapsamında incelenen ülkeler hakkında son bir genel değerlendirme yapmak gerekirse; başkanlık sisteminin en bilinen örneği olan ABD’de, sert kuvvetler ayrılığı olmasına karşın fren ve denge mekanizmalarının düzgün çalışmasıyla ve demokratik siyasal kültürün etkisi ile zaman zaman bazı problemler çıksa da sistemin genel olarak iyi işlediği, organlar arasında uyum ve işbirliğinin yeterli ölçüde sağlandığı ve başkanın otoriterleşmesinin yeterli ölçüde önlendiği görülmektedir.

Arjantin hükümet sisteminin, başkanlık sistemine özelliğini veren genel nitelikleri taşımakla birlikte başkanlık sisteminin diğer önemli unsurlarından önemli ölçüde sapma gösterdiği görülmektedir. Başkan, hükümete başkanlık etmektedir; ancak başkana bağlı olarak görev yapan bir başbakan da bulunmaktadır. Başbakan, bakanlardan farklı olarak, meclise karşı sorumludur. Ayrıca başbakan yasama sürecini başlatabilmektedir. Arjantin’de her ne kadar, başkanın siyasi gücünü dengelemek amacıyla başbakanlık kurumu güçlendirilmiş, bakanlara karşı imza yetkisi verilmiş ve başbakana başkanın özellikle idari yetkilerinden bazıları aktarılmışsa da başkanın tek başına atayıp görevden alabildiği bu kurum, başkanın

siyasi otoritesi karşısında bir varlık gösterememiştir. Arjantin'in, genel özellikleri itibarıyla başkanın yasama ve yargı karşısında aşırı güçlü olduğu bir örnek olduğu tespitini yapmak yanlış olmayacaktır.

Azerbaycan'da, Arjantin'e benzer şekilde başkana bağlı olarak görev yapan başbakan bulunmaktadır. Başbakanın atanmasında parlamentoya atamayı onaylama yetkisi verilmiştir ancak başkan, parlamentonun onaylamayı reddetmesi durumunda dahi başbakanı atama yetkisine sahiptir. Başbakan ve bakanların görevden alınmasında Meclisin onayına gerek yoktur. Söz konusu ilginç durum da ülkedeki hükümet sistemini tipik başkanlık sisteminden oldukça farklı kılmaktadır. Azerbaycan, başkanın aşırı güçlü olmasının da ötesinde "yarı- otoriter rejim" ya da "sultanistik yarı-otoriter rejim" olarak sınıflandırılmaktadır. Parlamentonun başkan karşısındaki gücünün yok denecek kadar az olduğu görülmektedir. Başkanlık sisteminin sert kuvvetler ayrılığı ile bağdaşmayacak şekilde başkanın yasama sürecini başlatabilmesi, başkanın sunmuş olduğu kanun teklifi üzerinde başkanın rızası olmadan parlamentonun değişiklik yapma yetkisinin dahi olmaması, başkanın anayasa değişikliği teklifinde bulunabilmesi ve anayasa değişiklikleri üzerinde parlamentonun nitelikli çoğunluğu ile dahi aşılamayacak şekilde mutlak veto yetkisi olması, ülkedeki sistemi tipik bir başkanlık sistemi olmaktan oldukça uzaklaştırmaktadır.

Brezilya, incelenen ülkeler içerisinde ABD ile birlikte başkanlık sisteminin iyi bir şekilde işlediği diğer örnek ülke olarak nitelendirilebilir. Brezilya'da 1988 Anayasasıyla getirilen sistem, özellikle son 15-20 yılda, yasama, yürütme ve yargı organlarının uyumlu bir şekilde çalıştığı bir örnek olarak karşımıza çıkmaktadır. Brezilya'da ABD'den farklı olarak yasama süreci, yürütme tarafından başlatılabilmektedir. Ayrıca ülkedeki seçim sistemi nedeniyle, parlamentoya giren etkili parti sayısının fazla olması ve genellikle hiçbir partinin parlamentoda çoğunluğu sağlayamaması, başkanı kabinesini oluştururken tek taraflı davranmak yerine parlamentodaki siyasi partilerden oluşan bir koalisyon kurmaya teşvik etmektedir. Yargı bağımsızlığının sağlanmış olması, parlamentonun nispeten güçlü olması, yasama ve yürütmenin karşılıklı bağımlılık ilişkileri başkanın gücünün etkin bir şekilde frenlenmesine imkân tanımaktadır.

Nijerya, genel özellikleri itibarıyla başkanlık sisteminin tipik özelliklerini büyük ölçüde barındırmakla birlikte ülkedeki demokratik siyasal kültürün gelişmemiş olması nedeniyle uygulamada başkanlık sisteminin temel özelliği olan yasama ve yürütme ayrılığının yeterince sağlanamadığı bir ülkedir. Başkanın yasama sürecini başlatma yetkisi bulunmamasına karşın, uygulamada, başkanın yasama içerisinden kendine yakın parlamenterler ile ilişkilerini kullanarak fiili olarak yasama sürecini başlattığı ve şekillendirdiği görülmektedir. Ülkede yargı bağımsızlığının ve hukukun üstünlüğünün de yeterince geliştiğini söylemek mümkün değildir.



TBMM ARAŞTIRMA HİZMETLERİ BAŞKANLIĞI HAKKINDA

Araştırma Hizmetleri Başkanlığı (Araştırma Merkezi), milletvekillerinin yasama ve denetim çalışmaları sırasında ihtiyaç duyduğu analiz edilmiş bilgi ihtiyacını karşılamaktadır.

Araştırma Hizmetleri Başkanlığı, yasama uzmanları marifetiyle, milletvekilleri tarafından iletilen bilgi taleplerini, değişik ve güncel kaynaklar araştırıldıktan sonra içlerinden konuyla ilgili, doğru, güvenilir ve işlevsel bilgilerin tespit edilmesi ve analiz edilmesinin ardından sade ve anlaşılır bir üslup ile milletvekillerinin istifadesine sunmaktadır.

Başkanlık, araştırma hizmetini aşağıdaki ilkeler çerçevesinde yürütmektedir:

- a. Doğru, güvenilir, kısa, sade ve anlaşılır içeriğe sahip olma,
- b. Herhangi bir siyasî görüşü temsil etmeme, farklı görüş ve siyasî gruplara eşit mesafede ve objektif olma,
- c. Önermeci veya yönlendirici olmayan, tanımlayıcı, belgeleyici ve analitik dil kullanma,
- d. Kapsam, biçim ve hazırlama süresi açısından milletvekillerinin kullanım amacına uygun olma,
- e. Talep sahiplerinin kimlik bilgilerinin ve talep konularının gizliliği koruma.

Bilgi taleplerini karşılamak amacıyla konu odaklı temelde olmak üzere Ekonomi ve Maliye, Hukuk, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, Sosyal Politika ile Uluslararası İlişkiler bölümleri şeklinde yapılanmıştır.

Araştırma Hizmetleri Başkanlığı ürün türleri, Rapor, Bilgi Notu, Kısa Bilgi Notu, Gösterge, Sözlü Bilgi, Doküman Derleme ve Tartışma Paketi şeklindedir.

Başkanlıkça uygun görülen ürünler, kitaplaştırılabilmektedir. Günümüze kadar yayınlanmış olan kitap başlıkları şöyledir: “Anayasa Değişiklik Yöntemleri”, “Bir Doğrudan Demokrasi Aracı Olarak Referandum”, “Venedik Komisyonu (Avrupa Hukuk Yoluyla Demokrasi)”, “Karşılaştırmalı Anayasa Çalışmaları”,

“Grand National Assembly of Turkey”, “Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Yarı-Başkanlık Sistemi”, “Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi”, Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Parlamenter Sistem” ve “Türk Hukuku ve Karşılaştırmalı Hukukta İşyerinde Psikolojik Taciz”.

Araştırma Hizmetleri Başkanlığı, Avrupa Parlamento Araştırma ve Dokümantasyon Merkezi (ECPRD), Uluslararası Kütüphaneler Birliği (IFLA) ile Asya-Pasifik Ülkeleri Parlamento Kütüphaneleri Birliği (APLAP) gibi uluslararası kurumlara üye olup bu kurumlarla işbirliğini sürdürmektedir.

Araştırma Hizmetleri Başkanlığı’nın diğer çalışmalarına

<http://tbmm.intranet/owa/armer.sayfa>

adresinden ulaşılabilir.

2016 Mayıs ayında açılan Başkanlık İngilizce web sayfasına ise

https://www.tbmm.gov.tr/armer_eng/index.html

adresinden erişilebilir.

[illegible]



Siyasi krizler, başkanlık sisteminin uygulandığı örneklerde parlamenter sistemi, parlamenter sistemin bulunduğu ülkelerde başkanlık sistemini “avantajları” üzerinden siyasi gündeme taşımaktadır. Hükümet sistemi tercihi diğer belirleyici unsurlardan yalıtılarak değerlendirilebilecek bir tercih değildir. Hükümet sistemlerinin nispi üstünlükleri; siyasi kültür, siyasi parti sistemi ve seçim sistemi gibi faktörlerin ışığında ele alındığında anlamlı hale gelir.

Bu çalışma bütün bu hususlar ışığında konuya başkanlık sistemini benimsemiş ülke uygulamaları üzerinden bakmakta ve herhangi bir sonuca ulaşmadan, bu sistemin uygulamada aldığı biçimleri ortaya koymaya çalışmaktadır. İncelenen ülkeler başkanlık sisteminin klasik ve en başarılı örneği olan ABD’den başlayarak demokratiklik-otoriterlik yelpazesinde “devlet başkanı endeksli” Azerbaycan örneğine kadar uzanmaktadır. Latin Amerika’daki işleyen bir demokrasi örneği olarak Brezilya ve kurumsallaşma sürecini devam ettiren Arjantin, başkanlık sisteminin başarısını etkileyen unsurlar konusunda çarpıcı bir resim ortaya koymaktadır. Demokrasiye geçiş sürecinde başkanlık sistemi örneği olarak Nijerya, bu resmi tamamlamaktadır.



ISBN: 978-975-8805-51-8
978-975-8805-52-5 (e-kitap)

TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı
06543, Bakanlıklar/ANKARA Tel: 0312 420 68 38 Fax: 0312 420 78 00
TBMM Basımevi/Şubat 2017