

RAPOR

# DÜNYADA BAŞKANLIK SİSTEMİ UYGULAMALARI

ABD, BREZİLYA, ARJANTİN, MEKSİKA, GÜNEY KORE, ŞİLİ

NEBİ MİŞ, ALİ ASLAN, M. ERKUT AYVAZ, HAZAL DURAN

GENİŞLETİLMİŞ  
2. BASKI

 SETA



# DÜNYADA BAŞKANLIK SİSTEMİ UYGULAMALARI

ABD, BREZİLYA, ARJANTİN, MEKSİKA, GÜNEY KORE, ŞİLİ

COPYRIGHT © 2016

Bu yayının tüm hakları SETA Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı'na aittir. SETA'nın izni olmaksızın yayının tümünün veya bir kısmının elektronik veya mekanik (fotokopi, kayıt ve bilgi depolama, vd.) yollarla basımı, yayını, çoğaltılması veya dağıtımını yapılamaz. Kaynak göstermek suretiyle alıntı yapılabilir.

SETA Yayınları 62  
Genişletilmiş ve gözden geçirilmiş 2. Baskı: 2016  
ISBN: 978-605-4023-64-6

Uygulama: Erkan Söğüt  
Kapak: Ahmet Özil  
Baskı: Turkuvaz Matbaacılık Yayıncılık A.Ş., İstanbul

**SETA | SİYASET, EKONOMİ VE TOPLUM ARAŞTIRMALARI VAKFI**

Nenehatun Caddesi No: 66 GOP Çankaya 06700 Ankara TÜRKİYE  
Tel: +90 312 551 21 00 | Faks: +90 312 551 21 90  
www.setav.org | info@setav.org | @setavakfi

**SETA | İstanbul**

Defterdar Mh. Savaklar Cd. Ayvansaray Kavşağı No: 41-43  
Eyüp İstanbul TÜRKİYE  
Tel: +90 212 395 11 00 | Faks: +90 212 395 11 11

**SETA | Washington D.C.**

1025 Connecticut Avenue, N.W., Suite 1106  
Washington D.C., 20036 USA  
Tel: 202-223-9885 | Faks: 202-223-6099  
www.setadc.org | info@setadc.org | @setadc

**SETA | Kahire**

21 Fahmi Street Bab al Luq Abdeen Flat No 19 Cairo EGYPT  
Tel: 00202 279 56866 | 00202 279 56985 | @setakahire

# DÜNYADA BAŞKANLIK SİSTEMİ UYGULAMALARI

ABD, BREZİLYA, ARJANTİN, MEKSİKA, GÜNEY KORE, ŞİLİ

Nebi Miş, Ali Aslan, M. Erkut Ayvaz, Hazal Duran



SETA

SIYASET, EKONOMİ VE TOPLUM ARAŞTIRMALARI VAKFI  
FOUNDATION FOR POLITICAL, ECONOMIC AND SOCIAL RESEARCH  
مركز الدراسات السياسية والاقتصادية والاجتماعية



# İÇİNDEKİLER

ÖZET | 9

GİRİŞ | 13

BAŞKANLIK SİSTEMİNDE DENETİM VE DENGE | 19

BAŞKANLIK UYGULAMALARINDA SİSTEMİN REFORMUNA  
YÖNELİK TARTIŞMALAR | 21

BAŞKANLIK SİSTEMİ UYGULAMALARINDA  
TEMEL DİNAMİKLER | 27

BAŞKANLIK SİSTEMİ UYGULAMALARI  
(ABD, BREZİLYA, ARJANTİN, MEKSİKA, G. KORE VE ŞİLİ) | 37

YÜRÜTME ORGANININ YAPISI, İŞLEYİŞİ VE YETKİLERİ | 39

Başkan Seçilme Şartları | 39

Başkanın Görev Süresi | 41

Başkanlık Seçim Süreci | 42

Yürütme Organının Yapısı | 44

Başkanın Yürütmeye Dair Yetkileri | 49

Başkanın Kararname ve Veto Yetkisi | 52

Başkan ve Siyasi Parti İlişkisi | 61

YASAMA ORGANININ YAPISI, İŞLEYİŞİ VE YETKİ PAYLAŞIMI | 67

Yasama Organının Yapısı | 67

Yasama Organına Seçilme Şartları | 69

Yasama Organının Seçim Süreci ve Görev Süresi | 70

Yasama Organının Genel Yetkileri | 74

Yasama Organının Yürütme Organına Karşı Yetkileri | 78

Başkanlık Sistemlerinde Fesih Meselesi | 82

Bütçe Yapımı | 85

## **YARGI ORGANININ YAPISI, İŞLEYİŞİ VE YETKİ DAĞILIMI | 89**

Yargı Organının Yapısı | 89

Yargı Organının Görev Alanları | 93

## **SONUÇ | 99**



Türkiye'nin siyasal sistemi, tasarım aşamasından bu yana çeşitli açılardan tartışılmıştır. Bu tartışma kimi zaman anayasalar ve vesayet mekanizmaları, kimi zaman da seçim sistemleri ve siyasal partiler kanunları çerçevesinde yürütülmüştür. Ama tüm bunların ötesinde tartışmanın merkezine, hükümet krizleri üzerinden yönetilebilirlik meselesi yerleştirilmiştir. Sonuçta tüm bu tartışmalar, yönetimde istikrarı sağlayacak, demokrasinin pekişmesini mümkün ve sürekli kılacak ideal bir yönetim sisteminin hangisi olduğu üzerine odaklanmaktadır. Türkiye siyasetinin üretmiş olduğu tecrübelerden hareketle, parlamenter sistem içerisinde birçok farklı değişim ve reformun yapılmasına rağmen krizlerin çözülememesi, yeni bir sistem arayışını zorunlu kılmıştır. Bu bağlamda, uzun bir zamandan bu yana Türkiye gündemini meşgul eden konulardan birisi başkanlık sistemi meselesidir. Türkiye siyasal hayatına bakıldığında, başkanlık sisteminin Cumhurbaşkanı Turgut Özal döneminden itibaren daha sık gündeme geldiği görülmektedir. Özal döneminde bu mesele daha çok, Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin sistemi tıkayarak rejim krizine dönme tecrübesi ve koalisyon hükümetlerinin oluşturduğu istikrarsızlığa karşı bir çıkış yolu bağlamında tartışılmıştır.

Son dönemde ise özellikle 2007 sonrası Anayasada Cumhurbaşkanı'nın halkın seçmesi değişikliğini takiben Recep Tayyip Erdoğan'ın 2014'te halkoyu ile Cumhurbaşkanı seçilmesinden sonra tartışmalar tekrar yoğunlaşmıştır. 2007'de yapılan değişiklik sonrasında başlayan yeni süreç, "yetkili ama sorumsuz" bir Cumhurbaşkanlığı makamı paradoksuna yol açmıştır. Dolayısıyla meşruiyetini doğrudan halk iradesinden alan Cumhurbaşkanı'nın anayasal konumunun yeniden düzenlenmesi zorunluluğu doğmuştur. Bunun yanı sıra, Türkiye'de parlamenter kültürün içerisinde bürokratik vesayet mekanizmalarının kolayca işlevsel bir yapıya dönüşmesi ve siyasal kırılma ve parçalanmışlıkların ürettiği zayıf ve tutarsız koalisyon geleneği, sıklıkla istikrarsız yönetim yapılarının oluşmasına sebep olmuştur. Bu açılardan bakıldığında Türkiye'de siyasal sistemin istikrarlı bir yönetimi mümkün kılacak, demokrasiyi pekiştirecek ve siyasal ve yönetsel yapıların konumunu anayasal olarak çerçeveselendirecek bir sistem arayışı zorunlu olarak karşımızda durmaktadır.

Mevcut siyasal sistemin krizlerinden çıkış yolu olarak "Türkiye'de nasıl bir siyasal sistem ve nasıl bir başkanlık sistemi" sorusuna cevap bulmak ve tartışmayı siyasi-ideolojik düzeyden siyasi-teknik düzeye geçirebilmek için bu konuda nitelikli araştırmaların yapılması da elzemdir. Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı (SETA), başkanlık sistemi üzerine hazırladığı rapor ve analizlerle bu meselenin daha sağlıklı bir biçimde tartışılmasına katkı sağlamayı amaçlamaktadır.

2014 yılında Cumhurbaşkanı'nın ilk defa halkın seçmesinin ardından, SETA, Cumhurbaşkanlığı'nın yeni konumu ve başkanlık sistemi ile alakalı yayımladığı nitelikli rapor, analiz ve yorumlarla tartışmalara katkı sağlamayı sürdürmüştür. Bu konuda SETA'da

hazırlanan kapsamlı çalışmalardan *Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı’nın Demokratikleşmesi* analizinde, Cumhurbaşkanlığı makamının doğrudan halk tarafından seçilmesi ile birlikte siyasi fonksiyonunun değişimi ve demokratikleşmesi süreci ele alınmıştır. *Erdoğan Siyaseti ve Kurucu Cumhurbaşkanlığı Misyonu* başlıklı çalışmada ise Erdoğan’ın halk tarafından Cumhurbaşkanı seçilmesinin “etkin ve yönlendiren” bir Cumhurbaşkanı olarak “demokrasi ve kalkınma” hedefleri etrafında kurgulanan yeni Türkiye için nasıl bir işlev göreceği irdelenmiştir. Başkanlık sistemi özelinde yapılan çalışmalardan biri olan, *Türkiye’de Başkanlık Sistemi Tartışmaları* başlıklı raporda 2010-2015 yılları arasında gerçekleştirilen başkanlık sistemi tartışmalarında, başkanlık konusunun hangi argümanlar ve pozisyonlar üzerinden tartışıldığı ortaya konmuştur. *Türkiye İçin Başkanlık Sistemi: Demokratikleşme, İstikrar, Kurumsallaşma* başlıklı analizde ise Türkiye’de yürüyen siyasi sistem tartışmalarında başkanlık sistemine yönelik ön kabullerle şekillenen itirazların değerlendirilmesi yapılmış, bu itirazlar üzerinden Türkiye için başkanlık sistemi ve parlamenter sistem tercihi bütün yönleriyle tartışılmıştır. SETA ayrıca başkanlık sistemlerinde denetim ve denge mekanizmalarının farklı ülkelerdeki uygulamalarının hangi bağlamlarda ABD sisteminde farklılaştığını ele alan “Başkanlık Sistemlerinde Denetim ve Denge” başlıklı yeni bir raporu ve hemen ardından da “Başkanlık Sistemlerinde Yerel Yönetimler” başlıklı diğer bir çalışmayı kısa süre içerisinde yayımlayacaktır.

Elinizde bulunan ve titiz bir çalışmanın ürünü olan bu rapor; başkanlık sistemini parlamenter sistemden ayıran ve tüm başkanlık sistemlerinde ortak olan noktaları tespit etmek, sistemin uygulanması aşamasında ortaya çıkan farklılıklara dikkat çekmek ve değişik ülke örneklerindeki uygulamaları göz önüne alarak Türkiye’ye yönelik bazı çıkarımlarda bulunmak amacıyla hazırlanmıştır. Bu kapsamda başkanlık sisteminin uzun süredir uygulandığı altı ülke; ABD, Brezilya, Arjantin, Meksika, Güney Kore ve Şili uygulamaları karşılaştırmalı olarak denetim ve denge mekanizmaları çerçevesinde incelenmiştir. Örnek ülkelerde yasama, yürütme ve yargı organlarının yapısı, işleyişi ve yetkilerine odaklanırken; özellikle başkanın kararname ve veto yetkisi, başkan ve siyasi parti ilişkisi, denetim ve denge, fesih ve bütçe yapımı konuları daha detaylı olarak ele alınmıştır. Bütün bunların yanı sıra, başkanlık sistemi tartışmalarında Türkiye siyaset sosyolojisinin dinamiklerinin her aşamada göz önünde bulundurulmasının elzem olduğunun altı çizilmiştir.

Türkiye başkanlık modelinin oluşturulmasında başkanlık sisteminin evrensel ölçütleri ile ülke siyasi gerçekleri arasında bir denge kurulması gerektiği aşıkardır. Bu arayış, mevcut sistemdeki krizleri sona erdirmeye ve çerçevesi iyi çizilmiş bir sistem oluşturmakta önemli bir fırsat olarak karşımızda durmaktadır. Bu husus demokrasimizi konsolide edecek bir anlayışla ele alınmalı; hukukun üstünlüğü, meclisin önemi ve güçler ayrılığı prensipleri üzerinden konuşulmalıdır. En nihayetinde, başkanlık sistemi tartışmalarında Türkiye için arzu edilen modelin demokratik, çoğulcu bir sistem olduğu unutulmamalı, mesele kurumsallaşma ve yeni anayasa düzleminde ele alınmalıdır.

**Prof. Dr. Burhanettin Duran**  
SETA Genel Koordinatörü

# ÖZET

---

Bu raporda, başkanlık sisteminin parlamenter sistemden ayrılan yönleri, devlet yönetiminde farklılaşan ve ortaklaşan noktaları, seçilmiş bazı ülke örnekleri üzerinden ele alınmıştır. Başkanlık sisteminin farklı ülkelerdeki uygulamalarında, sistemin temel nitelikleri korunmakla birlikte, söz konusu ülkenin siyasal, toplumsal ve kültürel özelliklerine göre farklılaşmaktadır. Dünyada uygulanan her siyasal sistemin tarihsel uygulama tecrübesinden, evrensel yönetim değerleri ortaya çıkmıştır. Her tarihsel tecrübe bir anlamda sistem içi reformu da bu anlamda zorunlu kılmış ve ideal olana ulaşılacak nihai bir hedef olarak amaçlanmıştır.

Bu çalışma ile, incelenen başkanlık uygulamalarından ve tecrübelerinden yola çıkarak, Türkiye’de başkanlık sistemi uygulamasına yönelik başlangıç niteliğinde bazı sonuçlara ulaşmak amaçlanmıştır. Elde edilen veriler üzerinden başkanlık uygulamalarında yönetimde istikrar ve etkinliğin sağlanması ile toplumsal farklılık ve özgürlüklerin korunması arasındaki dengenin Türkiye açısından nasıl inşa edilebileceği sorusu göz önünde bulundurularak bu rapor hazırlanmıştır. En nihayetinde, Türkiye’nin mevcut siyasi-toplumsal gerçeklik ve bunun neden olduğu sorunlardan hareketle ideal bir devlet-toplum tasavvuru üzerinden etkin ve demokratik bir siyasal sistem talebine yardımcı olma düşüncesi bu çalışmanın öncelikli amacıdır.

Siyasal istikrarın uzun dönemli yaşatılmadığı rejimlerde, demokratik standartlar tam anlamıyla yerleşemez. Sistem bu anlamda daha çok müesses nizama yakın “elitler”in çıkarına hizmet eder hale gelir. Bir siyasal rejimde, tarihsel olarak güçsüz, kırılabilir ve istikrarsız hükümet yapılarından faydalanan ve çıkar alanlarını bu yapıda

devam ettiren, bürokratik, siyasal, ekonomik elitler; çıkar grupları ve örgütlü otonom yapılar varsa, bu tip yapılar daha çok eski sistemin devamından yanadırlar. Eğer çıkar alanlarını koalisyon hükümetleriyle daha kolay sürdürebileceklerine inanırlarsa, bu anlamda siyasal yapıların güçlü olmasına direnç gösterirler. Ayrıca, siyasal sistemde istikrarı önleyecek ve güçlü hükümetlerin devam etmesini mümkün kılacak düzenlemeye de en başından karşı çıkarlar. Fakat sistem değişim sürecinde kendi oluşturacakları yeni koalisyonlarla, sistemi kendi lehlerine göre dizayn edebileceklerine inanırlarsa, böyle bir durumda siyasal sistemdeki değişimi destekleyebilirler.

Bir ülkenin siyasal sisteminin değiştirilmesine yönelik tartışmalar, genellikle uzun dönemli siyasal istikrarsızlık tecrübesinin deneyimlenmesiyle doğrudan ilgilidir. Parlamenter sistemlerde siyasal istikrarsızlık, uzun dönemli koalisyonlar ve kısa ömürlü hükümetlerin sonucudur. Hükümetlerin sık değiştiği rejimlerde sağlam, tutarlı ve uzun dönemli politikalar geliştirmek için yeterli süre olmadığından demokrasinin kırılabilirliği de artar. Hükümetteki istikrarsızlık siyasal sistemin de istikrarsızlığına yol açacağından, böyle bir yönetimde siyasal sisteme halkın desteği ve güveni de azalır. İstikrarsız siyasetin bıraktığı boşluğu, siyasal merkeze egemen olan “istikrarlı bürokratik vesayet yapıları” doldurur. Böylece siyasal partiler gittikçe güçsüzleşir, hükümet kurmak için siyasal pazarlıklar rasyonellikten uzak bir şekilde cereyan ederek, çıkar gruplarının koalisyon hesapları devreye girer. Böyle bir durumda da, sistemin iflas etme noktasına kadar, siyasal sistemi değiştirecek bir yapının ortaya çıkması zaman alır.

Türkiye'nin siyasal sistemini değiştirmeye yönelik tartışmalar, son dönemi hariç tutarsak, genellikle hükümetlerin zayıflamaya başladığı ya da koalisyon hükümetlerinin iktidarda olduğu dönemlerde başladı. “Etkin yönetim”, “siyasal istikrar” ve “temsilde adalet” arayışları üzerinden yürütülen tartışmalar, uygulanması ve düzenlenmesi daha kolay olduğu için öncelikle seçim sisteminin değiştirilmesine odaklandı. Bu bağlamda, Türkiye demokrasi tarihinde, 2000’li yıllara kadar birçok kez seçim sistemi yenilendi. Ancak seçim sisteminde yapılan değişiklikler hiçbir zaman Türkiye siyasetinde uzun dönemli ve kalıcı bir şekilde siyasal istikrarı sağlayacak sonuçları üretmedi.

Böyle olunca daha köklü bir değişiklik ihtiyacını gören siyasal aktörler, başkanlık sistemini gündeme getirdiler. Başkanlık sistemi ihtiyacını, siyasal tartışmaların merkezine yerleştiren ilk aktör Turgut Özal’dı. Özal’ın vefatının ardından yerine Cumhurbaşkanı olan Süleyman Demirel de 1990’larda birçok kez, siyasal sistemin değiştirilmesine yönelik öneriler getirdi. Özal ve Demirel, siyasal sistem değişikliği ihtiyacını genellikle siyasal iktidarların zayıf olduğu dönemlerde gündeme getirdikleri için so-

nuç alınan bir siyaset üretemediler. Daha önceki başkanlık tartışmalarından farklı olarak, 2002 seçimlerinin ardından ve bilhassa 2011 seçimleri sonrasındaki güçlü AK Parti iktidarları döneminde, AK Parti Genel Başkanı Recep Tayyip Erdoğan, Türkiye'nin başkanlık sistemi ihtiyacını dönem dönem gündeme getirdi.

Hem Turgut Özal hem Süleyman Demirel hem de Recep Tayyip Erdoğan döneminde siyasal sistem arayışına yönelik tartışmalar konuyu sahici bir perspektifle ele almaktan daha çok, tartışanların siyasal ve toplumsal pozisyonları üzerinden yürütüldü ve yürütülüyor. Tartışmanın düzlemi bu anlamda, daha çok “kişiselleştirme” ve Türkiye siyasetinde çoğu zaman bir yönetim mantalitesi olarak kullanılan “korku siyasetine” indirgendi. Kişiselleştirme, daha çok tartışmayı gündeme taşıyan aktörün siyasi kimliğine ve kişisel siyasi gücüne dayandırıldı. Demirel, Özal'ın başkanlık sistemini kendi siyasi kariyeri için istediğini öne sürerken, aynı argümanlar kendisine yönelik olarak sonraki süreçte kullanıldı. Bugün ise, benzer bir tartışma Erdoğan'a yönelik olarak sürdürülmektedir. Korku siyaseti ise, başkanlık sisteminin karakteristik bir özelliği olmayan, üniterlik ve federal sistem tartışmasına hapsedilmektedir. Halbuki, bir devletin yönetsel yapısının federal ya da üniter olması, uyguladığı siyasal sistemden daha çok, o devletin tarihsel olarak inşa ettiği siyasal gerçekliklerle ilgilidir.

2007'deki referandum sonrasında Cumhurbaşkanını halkın seçmesine yönelik Anayasa değişikliği ve 2014'te Cumhurbaşkanını halkın seçmesinin ardından başkanlık sistemine geçiş tartışmaları daha da yoğunluk kazandı. Daha önceki dönemde yapılan tartışmalara benzer, başkanlık sistemine karşı çıkan bazı çevreler konuyu mecrasının dışında, kişiselleştirerek, ideolojik bir duruşla kategorik argümanlar üzerinden tartışma yolunu tercih ettiler. İtirazların bir tarafında, başkanlık sisteminin geniş toplum kesimleri tarafından bilinmemesinin de bir sonucu olarak, Türkiye siyasetindeki belirli işlevler için kullanılan, bölünme, otoriterlik ya da sistemin kriz üretmesi gibi söylemler bulunmaktadır. Diğer tarafında ise, daha çok akademik çevrelerde tartışılan başkanlık sisteminin bizatıhi kendisinin sorunsallaştırılarak, dünyadaki sorunlu başkanlık uygulamalarının gündeme getirilmesi yer almaktadır.

Türkiye için başkanlık modelinin nasıl olacağına yönelik konular, başkanlık sistemini uygulayan ülkelerin bazı problemleri tarafları ya da ilgili ülkenin kendi siyasal sosyolojisinde öne çıkan birtakım unsurları gündeme getirilerek sistemin kendisi sorunsallaştırıldı. Ancak, demokratik siyasal sistemler olan başkanlık, yarı başkanlık ya da parlamenter sistemlerin uygulandığı ülkelerin siyasal sosyolojisine göre farklılaştığı dikkate alındığında, bir siyasal sistemin inşasında iyi örneklerin modelleştirilmesi mümkündür.

Bir siyasal sistemin başarılı örneklerinin modelleştirilmesinde, ülkelerin geçmişte yaşadığı siyasal problemler ve sistemin kriz halleri öncelikle göz önünde bulundurulmalıdır. Türkiye özelinde ise, siyasal istikrar, temsilde adalet ve etkin yönetim konusunda yaşanan kronikleşmiş sorunlar göz önünde bulundurulurken, demokratik sistemi inşa edecek ve kuvvetler ayrılığını sağlayacak bir modellemeye gidilmelidir. Kuşkusuz bu modellemeyi ortaya çıkarırken dünyada başkanlık sistemini demokratik kurumsal yapıda uygulayan ve yönetimde istikrarı sağlamış gelişmiş ülkelerin deneyimlerine bakılmalıdır. Ancak modelleme yapılırken, Türkiye siyaset sosyolojisinin dinamiklerini göz önünde bulundurmamak hayati derecede önemlidir.

Bu rapor, Türkiye’de uzun dönemdir tartışılan başkanlık sistemi model tartışmalarına katkı sağlayacak bir çerçevede hazırlanmıştır. Daha önceden SETA’nın “Türkiye için Başkanlık Sistemi: Demokratikleşme, İstikrar ve Kurumsallaşma”<sup>1</sup> başlığıyla yayımladığı analizde Türkiye’de siyasal sistem değişimi ihtiyacı çeşitli açılardan ele alınmıştır. Dolayısıyla rapor, bir anlamda, söz konusu analizin bir devamı niteliğinde olduğu için tekrar Türkiye’de başkanlık sistemi tartışmalarında gündeme gelen konulara yer vermemiştir. Bunun yerine, doğrudan başkanlık sistemini uygulayan seçilmiş bazı ülke uygulamalarına odaklanılmıştır.

Çalışmada, başkanlık sistemini uygulayan, siyasi istikrar, demokratik gelişmişlik düzeyi bakımından ABD ve buna ek olarak yükselen güçler trendindeki ülkelerde başkanlık sisteminin uygulanma çerçevesi, çeşitli konu başlıkları merkeze konularak ele alınmıştır. Bu bağlamda; ABD, Brezilya, Arjantin, Meksika, Güney Kore ve Şili başkanlık sistemleri karşılaştırmalı olarak incelenmiştir. Bu ülkelerde, başkan ve parlamento seçiminin nasıl yapıldığı, başkanın ve diğer yürütme erkinin genel görevleri, başkanın yasamaya karşı sorumluluğu ve yasamanın yürütmeyi hangi mekanizmalarla denetlediği ortaya konulmaya çalışılmıştır. Yasamanın yapısı, işleyişi ve ülkeden ülkeye farklılıkları karşılaştırmalı şekilde ele alınmıştır. Özellikle başkanlık sisteminde denge ve denetleme mekanizmasının önemli unsurları olan seçimlerin zamanlaması, fesih meselesi ve kararname ve veto yetkisi gibi hususların bu ülkelerde nasıl uygulandığı ayrıntılı olarak incelenmiştir. Ayrıca her ülkede siyasal parti yapısının başkanlık sisteminde işleyişi çok partili ya da iki partili sistemlerin özellikleri de dikkate alınarak incelenmiştir.

1. Ali Aslan, “Türkiye İçin Başkanlık Sistemi: Demokratikleşme, İstikrar, Kurumsallaşma”, *SETA Analiz*, Sayı: 122, (Nisan 2015).

# GİRİŞ

---

Siyasal sistemlerin, iktidarın etkinliğine ve demokrasinin işlevselliğine yaptığı olumlu ya da olumsuz katkı, sistemin ne şekilde uygulandığı ile doğrudan ilişkilidir. Dolayısıyla, her ne kadar siyasal sistem çalışmalarında kalıplaşmış olarak sürekli tekrarlanan “avantajlar ve dezavantajlar” listesi sıralansa da, başkanlık, yarı başkanlık ve parlamenter sistemi, demokratik, çoğulcu, denetim ve denge sisteminde göre işleten ve ayrıca güçler ayrılığı prensibini etkili bir şekilde uygulayan ülkeler bulunmaktadır. Diğer taraftan, bu her üç sistemi uygulayan ancak siyasal sistemin başlangıçta inşasından ve uygulamasından, yürütmenin gerektiği şekilde etkinlik sağlayamadığı, siyasal ve ekonomik istikrarın oluşturulamadığı ve demokratik konsolidasyonun sağlanamadığı ülke modelleri de mevcuttur. Dolayısıyla da, bir ülkede demokrasinin yerleşmesi, söz konusu ülkenin içinde bulunduğu siyasal sosyoloji ve demokratik kurumların bu siyasal sosyolojiye göre nasıl kurgulandığı ve yürütüldüğü ile ilgilidir.

Ancak ülkelerin siyasal sosyolojisi ve tarihsel tecrübesi eğer bir hükümet sisteminde yerleşik bir düzen haline gelip, siyasal istikrarı sağlayamıyor ve demokrasinin gelişmesini mümkün kılamiyorsa bu tip ülkeler yeni bir sistem arayışına girerler. Bir ülkede dönemsel olarak tekrar eden istikrarsızlık, siyasi partiler arasındaki mücadeleden dolayı parti yapısının giderek parçalanması ve dolayısıyla da güçlü iktidarların ortaya çıkarılmaması ile doğrudan ilişkilidir. Böyle bir durumda, sık sık tekrarlanan erken seçimler ve hükümet kurmada yaşanan siyasi pazarlıklar siyasal kırılanlıkları artırmaktadır. Bunun sonucunda da, halkın si-

yaset kurumuna olan inancı ve güveni zedelenmekte, özellikle bundan yararlanan vesayet yapıları sistemin merkezine zamanla yerleşmektedir. Siyasal sistem değişimini gerektiren önemli bir unsur, özellikle parlamenter sistemde, koalisyon dönemlerinde yaşanan krizler ve etkin olmayan yönetim biçimidir. Farklı siyasal görüşten gelen partiler arasındaki tutarsız koalisyonlar sistemin işleyişini durma noktasına getirmektedir.

Örneğin Türkiye'nin siyasal sistem arayışında parlamenter sistem içerisinde siyasal parti yapısının parçalanmışlık halinin ortaya çıkardığı siyasal istikrarsızlık ve vesayetçi yapıların bu istikrarsızlıktan yararlanarak siyasal alana müdahalesiyle demokrasinin bir türlü yerleşmemesi, yeni bir sistem arayışının en önemli sebebidir. Turgut Özal başkanlık sistemini savunurken Türkiye'de koalisyon hükümetlerinin etkin bir yönetim gerçekleştirmediği argümanını öne çıkarmaktaydı. Türkiye'nin toplumsal farklılıklarının, hemşericilik ve bölgecilik üzerinden şekillenen siyasal tercih ve kültürünün siyasal parçalanmışlığı tetiklediğini iddia ederek, başkanlık sisteminin aynı zamanda ülkenin bütünlüğüne hizmet edeceğini vurgulamaktaydı. Demirel ise daha çok, 1995 sonrası koalisyon hükümetlerinin uzlaşmamasının ortaya çıkardığı, yönetilmezlik sorununu öne çıkararak, merkez sağ ve soldaki parçalanmışlığı Türkiye tipi parlamentarizmin krizi olarak görmekteydi. Demirel her ne kadar cesaretle ve açıkça dile getirmese de, güçsüz siyasi iktidarlara parlamento dışı vesayet yapılarının da kolayca etki ettiğini gözlemlemekteydi.

Erdoğan ise, geçmiş siyasi istikrarsızlıkların ve güçsüz hükümet yapılarının istikrarı sağlamada içine düştüğü aciziyeti yakından görmüştür. Bundan dolayı hızlı karar alma ve uzun dönemli yönetme pratiğinin kalkınma ve istikrarlı yapıları mümkün kıldığından hareketle başkanlık sistemini gündeme taşımıştır. Sorumlulukları ve yetkileri iyi tanımlanmış bir yönetim yapısının da "hesap verme", "hesap sorma" unsurlarının daha iyi işleyeceğini; aynı zamanda uzun süreli istikrarın devam edeceğini ve demokratikleşmenin çıtasını da yükselteceğini belirterek başkanlık sistemini savunmaktadır. Sonuç olarak, parlamentarizmin krizi ve tutarsız koalisyonların ortaya çıkardığı siyasal istikrarsızlık üzerine odaklanarak sürdürülen tartışmalar uzun yıllardan bugüne sürekli gündemdeki yerini korumaktadır.<sup>2</sup>

2. Türkiye'de başkanlık sistemi tartışmaları için geniş bir literatür bulunmaktadır. Son dönem başkanlık tartışmaları için bkz. Ali Aslan, "Türkiye İçin Başkanlık Sistemi: Demokratikleşme, İstikrar, Kurumsallaşma, SETA Analiz, Sayı: 122, (Nisan 2015); Haluk Alkan, Yusuf Tekin ve Y. Şevki Hakyemez, "Türkiye'de Hükümet Sistemleri ve Başkanlık Modeli," ASEM Rapor, (30 Nisan 2015); Burhan Kuzu, *Her Yönüyle Başkanlık Sistemi*, (Babali Kültür Yayıncılığı, İstanbul: 2011); Serap Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme*, (Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul: 2013); Kasım Erdem, Hüdayi Şencan ve Kadir Candan, *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi*, haz. Havvana Yapıcı Kaya (TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı, Ankara: 2015); haz. Teoman Ergül, *Başkanlık Sistemi*, (Türkiye Barolar Birliği, Ankara: 2005); *Yeni Türkiye Dergisi*, Başkanlık Sistemi Özel Sayısı, Sayı: 51, Yıl: 9, (Mart-Nisan 2013).



“Etkin yönetim”, “siyasal istikrar” ve “temsilde adalet” bağlamındaki siyasal sistem arayışı iki ana ekseninde yürütüldü. İlki, uygulanması ve düzenlenmesi daha kolay olduğu için seçim sisteminin değiştirilmesine yönelik çabalardı. Bu minvalde 1950 sonrası demokrasi tarihinde, 2000’li yıllara kadar birçok kez Türkiye’nin seçim sistemi yenilendi. Ancak seçim sisteminde yapılan değişiklikler hiçbir zaman Türkiye siyasetinde uzun dönemli ve kalıcı bir şekilde siyasal istikrarı sağlayacak, istenilen sonucu elde etmeyi sağlayamadı. Böyle olunca daha köklü bir değişim ihtiyacı, ikinci bir arayış olarak gündeme geldi.

Seçim sisteminde yapılan değişikliklerin geçici bir çözüm arayışı olduğunu gören aktörler, daha köklü bir siyasal sistem değişiminin gerekli olduğundan hareketle başkanlık modelini gündeme getirdiler. Türkiye’de yerleşik düzenin devamından yana olanlar, başkanlık sistemi tartışmalarının gündeme getirildiği dönemlerde, konuyu daha çok kişiselleştirerek tartıştılar. Böyle olunca da, Türkiye’nin siyasal ve ekonomik istikrarını sağlayacak, demokrasisini konsolide edecek ve en nihayetinde siyasal sistemin kurumsallaşmasını ortaya çıkaracak uygun model için müzakere ortamı sağlanamadı. Başkanlık sistemine yönelik itirazlar bu bağlamda, iki farklı odak üzerinden yürütüldü.

İlk itiraz alanı, daha çok meselenin özüne inmeyen, kategorik söylemler üzerinden çerçeveslendirilen ve belirli siyasal duruşlar üzerinden temellendirilen argümanlara yaslanmaktaydı. Burada başkanlık sisteminin, doğal olarak geniş toplum kesimleri tarafından, ayrıntılarının bilinmemesinin getirdiği durumun manipüle edilmesiyle, Türkiye siyasetinde işlevsel olarak kullanılabilecek söylemler öne çıkarılmıştır.<sup>3</sup> Bu söylemlerden biri ve en çok vurgulanan, başkanlık sisteminin ülkenin bölünmesine yol açacağı iddiasıdır. Burada basitçe Amerikan başkanlık sistemine atıf yapılarak ve yegane örnekmiş gibi sunulurken, başkanlık sistemi ile federalizmin birbirlerini zorunlu olarak dayattığı gibi bir sonuç üretilmektedir. Aslında başkanlık sistemi ile federalizm arasında doğrudan bir bağlantının bulunmadığının bilinmesine rağmen, başkanlık tartışmalarını manipüle etme amaçlı bu söylemde ısrar edilmektedir. Almanya, Kanada, Hindistan ve Avustralya başta olmak üzere birçok parlamenter demokratik ülke, federal sisteme dayanmaktadır. Aynı şekilde başkanlık sistemi ile yönetilen ancak federalizmi uygulamayan Güney Kore, Peru ve Kosta Rika gibi ülkeler de bulunmaktadır.

İkinci bir söylem, başkanlık sisteminin tek adam yönetimine ve otoriterleşmeye yol açacağı iddiasıdır. Bu tartışmanın temelinde yatan endişe/olgu, Türki-

3. Ali Aslan, “Türkiye İçin Başkanlık Sistemi: Demokratikleşme, İstikrar, Kurumsallaşma, *SETA Analiz*, Sayı: 122, (Nisan 2015).

ye’de sağ partilerin daha geniş toplumsal tabana dayanmasıyla ilgilidir. Bu başlıkta, konu çoğu zaman başkanlık sistemini gündeme getiren aktörler üzerinden kişiselleştirildiği için belirli bir seçmen blokuna yönelik olarak bu argüman işlevselleştirilmektedir. Halbuki dünyada parlamenter sistemle yönetilen birçok ülkede tek adam yönetiminin en tipik örneklerini bulmak mümkündür. Kaldı ki, Türkiye’nin parlamenter geçmişine bakıldığında vesayet dönemleri başta olmak üzere iktidarın parlamenter sistemde kişiselleştiğini görmek gerekir.

Üçüncüsü, başkanlık sisteminin tipik bir özelliği olan yasama ve yürütme arasındaki sert ayrılığın, sistemin tıkanmasına yol açacağına yönelik itirazlardır. Başkan ve parlamentonun farklı iki siyasi eğilimden oluşması durumunda, ideolojik olarak sert kutuplaşmanın olduğu bir siyasal sistemde ülkede yönetimin kilitleneceği ileri sürülmektedir. Ancak bu toptancı yaklaşım, yine sadece başkanlık sisteminin bir örneğine bakılarak gerekçelendirilmektedir. Halbuki dünyada farklı başkanlık sistemlerinde kilitlenmeyi önleyici mekanizmalar geliştirilmiştir. Ayrıca siyasal sistemlerde kilitlenme sadece başkanlık sistemine has bir durum değildir. Örneğin Türkiye’de 1970’lerde hükümetlerin uzun süre kurulamaması ve 1980’lerde cumhurbaşkanının uzun oylamalar sonucunda seçilememesi de bir siyasal tıkanma ve kilitlenme oluşturmıştır.

Başkanlık sistemine ikinci itiraz alanı, daha çok akademik çevreler ve konunun uzmanları tarafından dile getirilen, bizzatihi başkanlık sisteminin bir yönetim şekli olarak kendisinedir. Türkiye’de başkanlık modellemesi tartışmalarında, özellikle Latin Amerika başta olmak üzere bu sistemi uygulayan ülkelerin, ABD hariç, yönetimindeki istikrarsızlıklara ve demokrasinin işleyişindeki sorunlara yapılan vurgudur. 1990’ların ilk yarısında başkanlık sisteminin söz konusu dönemde uygulanmasından kaynaklanan sorunlar üzerine yazılan metinlere atıf yapılarak bizzatihi başkanlık sisteminin kendisinin olumsuzlanması, Türkiye’deki akademisyenler tarafından bir alışkanlık haline gelmiştir. Aslında söz konusu dönemde “başkanlık sisteminin tehlikeleri”<sup>4</sup> ve “parlamenter sistemin erdemleri”<sup>5</sup> üzerinden oluşan literatürün odaklandığı nokta, Latin Amerika ülkelerinin başkanlık sistemini kendi ülkelerine adapte ederken geçiş süreciyle alakalı karşılaştıkları sorunlardır.<sup>6</sup> Ayrıca, bu dönemde başkanlık sistemini Latin Amerika ülkeleri üzerinden “tehlike” ile neredeyse eşanlamlı kullanan, parlamentarizmi ise “erdemli” bir yönetim olarak

4. Juan J. Linz, “The Perils of Presidentialism”, *Journal of Democracy*, c.1, s. 1, (1990), s. 51-69.

5. Juan J. Linz, “The Virtues of Parliamentarism”, *Journal of Democracy*, c.1, s. 4, (1990), s. 84-91.

6. Ed. Juan J. Linz ve Arturo Valenzuela, *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives*, (The John Hopkins University Press, Baltimore&London: 1994).

sunan uzmanların iki kutuplu dünya sisteminin zihinsel haritasından henüz kurtulamadıklarının da göz önünde bulundurulması gerekmektedir.

Demokratikleşme ve siyasal rejim arasındaki ilişki düzeyini ele alan bazı yaklaşımlar, demokratikleşme yönünden parlamenter sistemi başkanlık sistemine önceseler de gelinen noktada başkanlık sistemi ile yönetilen ülkelerin kat ettiği mesafe bu yaklaşımı doğrulamamaktadır. Demokrasiyi çöküntüye uğratan sistem krizlerinin ilki Birinci Dünya Savaşı'ndan sonra genellikle parlamenter demokrasilerde yaşanmış ve söz konusu sistemler 1980'lere kadar yeniden demokrasilerini konsolide etmişlerdir. Ancak, 1980'lerde başlayıp 1990'lara kadar devam eden demokratik krizler ise daha çok başkanlık sistemini uygulayan Latin Amerika ülkelerinde yaşanmıştır. Dolayısıyla da başkanlık sisteminin 1990'lardan itibaren olumsuzlanması tarihi süreçle ilgilidir.

Ancak gelinen noktada, Latin Amerika ülkeleri Soğuk Savaş'ın ardından siyasal sistemlerini istikrar ve demokratikleşme yönünde hızla konsolide etmek için büyük adımlar atmışlardır. Bugün Brezilya, Arjantin, Meksika ve Güney Kore başta olmak üzere “yükselen güçler” trendindeki birçok ülke, başkanlık sistemi ile yönetilmektedir. Dolayısıyla “başkanlık demokrasilerinin başarısızlığı” üzerine oluşturulan literatür birçok farklı siyaset bilimci tarafından eleştirilmiştir.<sup>7</sup>

Bu açıdan bakıldığında Türkiye'ye özgü başkanlık sistemi modellemesi yapılırken, tartışılması gereken, başkanlık sisteminde, etkin yönetim ve gelişmiş bir demokratik sistem için Türkiye özelinde “denetim ve denge” mekanizmasının nasıl daha iyi dizayn edileceği üzerinde durulması gerektiğidir.<sup>8</sup> Denetim ve denge sistemi, başkanlık rejimlerinde yasama ve yürütmenin çifte meşruiyet temelinde, her iki yapının da güçlü olmasına dayanmaktadır. Dolayısıyla bu iki yapı çeşitli mekanizma ve yetki dağılımı ile birbirini dengeleyebilmektedir. Türkiye için başkanlık modellemesi sürecinde de diğer ülkelerin bu denetim ve denge sistemini nasıl uyguladıklarına ve uygulama sırasında çıkan krizleri aşmak için hangi iyileştirmelerin yaptıklarına odaklanmak gerekmektedir.<sup>9</sup>

Hükümet sistemi değişikliğini gündeme getiren ülkeler, siyasal sistemlerinde birçok revizyon yapmalarına rağmen sistem hala yerine oturmadığı ve yeni

7. Scott Mainwaring ve Matthew S. Shugart, “Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal”, *Comparative Politics*, c. 29, s. 4, (Temmuz 1997), s. 449–471; Ed. M.S. Shugart ve S. Mainwaring, *Presidentialism and Democracy in Latin America*, (Cambridge University Press, 1997).

8. Bu konudaki güncel tartışmalar için bkz. Burhanettin Duran, “Türkiye Modeli Başkanlık Sistemi”, *Sabah*, 20 Şubat 2015; Nebi Miş, “Başkanlık Modeli Tartışmalarına Nereden Başlamalıyız?”, *Sabah*, 25 Nisan 2015; Fahrettin Altun, “Başkanlık Sistemi Neden Gerekli”, *Sabah*, 5, Şubat 2015.

9. Nebi Miş, “Başkanlık Modellemesinde Denetim ve Denge”, *Sabah*, 2 Mayıs 2015.

revizyonlarla istenilen başarıya ulaşamayacağı endişesiyle hareket etmektedirler. Tartışmalar daha çok, uygulanmakta olan sistemin oluşturduğu krizlere odaklanmakta ve siyasal geçmişinde karşılaştığı problemlerin çözülebileceğine inanılarak başlatılmaktadır. Dolayısıyla yeni geçilen siyasal sistemde, bir önceki siyasal sistemin uygulanmasında yaşanan zorluklardan kaynaklanan problemler, siyasi tıkanıklıkların ve krizlerin aşılması veya gelecekte aynı sorunlarla karşılaşılmasının öncelik hedef haline getirilmektedir. Siyasal sistem karşılaştırmalarında, birçok hukukçunun dünyada en iyi sistemlerinden biri olarak adlandırdığı, Amerikan Anayasası'nın, 25'in üzerinde önemli değişiklik geçirmesine rağmen, yetersizliklerine ve revizyon isteklerine yönelik tartışmaların canlılığını sürekli koruduğunun göz önüne alınması gerekir.

Uygulamada başarılı örneklerin modelleştirilmesinde, ülkenin geçmişte yaşadığı siyasal problemler, sistemin kriz halleri, yerli siyasi yapının temel parametreleri ve dinamikleri göz önünde bulundurularak ortaya çıkarılacak yeni siyasal sistemin uygulanmasında sistem içi farklı uygulamalara bakılmalıdır. Her ne kadar, çok farklı değerlendirmeler bulunsa da, genel olarak üzerinde en çok uzlaşılan konulardan biri, siyasal sisteminde geçiş yapan, hükümet sistemini esnek şekilde uygulayan ve gerektiğinde revizyona giderek aksayan yönlerini uygulanabilir hale getiren ülkelerin daha başarılı olduğu bilinmektedir.

Bu raporda, başkanlık sisteminde farklı uygulamalar, Türkiye'de başkanlık modeli tartışmalarına katkı sağlayacak şekilde dizayn edilmiştir. Raporda, demokratik başkanlık sistemlerinin uygulanmasında denge ve denetleme mekanizmalarında ortaya çıkan sorunları aşmaya yönelik mevcut tartışmalar ve çözüm önerilerine yer verilmiştir. Rapor, ABD, Brezilya, Arjantin, Meksika, Güney Kore ve Şili'de uygulanan başkanlık sistemlerinde yürütme, yasama ve yargı organlarının göreve gelmesi, seçimleri, yapısı, işleyişi ve görev alanlarını sistemli bir şekilde ele almıştır. Özellikle başkanlık sistemlerinde denetim ve dengeyi sağlayan mekanizmaların söz konusu bu ülkelerde nasıl uygulandığı, bu başlıklar çerçevesinde konu ele alınırken detaylandırılmıştır.

# BAŞKANLIK SİSTEMİNDE DENETİM VE DENGE

---

Dünyada demokratik sistemler içerisinde başkanlık sistemi, parlamenter sistem ve yarı başkanlık sistemiyle birlikte uygulanmakta olan üç temel hükümet sisteminden birini teşkil etmektedir. Yasama organından bağımsız bir şekilde yürütmenin başında olan ve seçimle gelen bir başkanın olduğu başkanlık sistemi, yine seçimle gelen bir parlamento ve sert güçler ayrılığının olduğu bir yönetim şeklidir. Yasama, yürütme ve yargı arasındaki bu sert güçler ayrılığı başkanlık sisteminde “denge ve denetleme” (*checks and balances*) mekanizmalarının inşa edilmesiyle güvenceye alınmıştır. Başkanın görevde kalması ve görevini sürdürmesi meclisin güven oyuna bağlı değildir. Hem meclisin hem de başkanın seçimle gelmesi çifte meşruiyet üzerinden güçlü iki yapının varlığına dayanmaktadır. Ancak, başkanın da seçimle gelmesi, seçildiği sabit süre içerisinde meşruiyetinin sorgulanamayacağı için siyasal sistemin istikrarı daha kolay sağlanabilmektedir.

Başkanlık sisteminde seçimler ve seçimlerin yapılma aralıkları daha önceden anayasa ile belirlenmiş olduğundan, yasamanın ve yürütmenin ülkeyi erken seçime götürme yetkisi sert bir şekilde kısıtlanmıştır. Meclisin başkanın görev süresi ile ilgili tasarrufla bulunması istisnai bir kuraldır ve başkanın, görevini sürdüremeyecek derecede hasta olması ya da anayasada belirtilen, başkanın görevden alınmasını gerektirecek bir suç işlemesiyle mümkündür. Başkanlık sisteminde, devlet ve hükümet başkanı parlamenter sistemin aksine, aynı kişidir. Dolayısıyla da, başkan, parlamenter sistemdeki başbakanın ve cumhurbaşkanının tüm yetki-

lerini kendisinde toplar. Dolayısıyla, başkanlık sisteminde en temel hususlardan birisi yürütmede birliğin sağlanmasıdır.

Başkanlık sistemlerinde, başkanın seçtiği kabine üyeleri arasında hiyerarşik olarak tanımlanabilecek bir ilişki vardır. Dolayısıyla parlamenter sistemdeki, başbakanın diğer bakanlarla arasındaki eşitler arasında birinci olma konumu başkanlık sisteminde yoktur. Ayrıca başkanlık sisteminde, başkan kabine üyelerini yasama organının yani parlamentonun dışından atar. Bu uygulama biçimi aynı zamanda yasama ve yürütme arasındaki keskin güçler ayrılığı prensibinin de bir tezahürüdür. Başkanlık sistemini uygulayan bazı ülkelerde başkanın atadığı kabine üyelerinin onayı parlamentoya sunulsa da, uygulamada bu durum genelde prosedürel bir süreç olarak işlemektedir.

Başkanlık sisteminin dengeleme, denetleme ve frenleme sisteminde, seçimlerin zamanlaması ve uygulanış şekli, fesih mekanizması, yasama ve yürütme organında aynı anda görev almama, yürütme organının yasamanın faaliyetlerine ilişkin görev alanının çok sınırlı olması gibi hususların nasıl düzenlendiği önem arz etmektedir. Başkanlık sisteminde yürütme açısından başkanın “reaktif güçleri” olarak tanımlanan veto yetkisi ve “proaktif güçleri” olarak ifade edilen, anayasada çerçevesi çizilen belli alanlarda kararname çıkarma yetkisi dengeleme sisteminde önemli bir unsurdur.<sup>10</sup> Diğer taraftan başkanın yasama çoğunluğuna sahip olan partinin mensubu olmasının getirdiği yasamaya ilişkin, “dolaylı kanun önerisi” ve “mesaj gönderme yetkisi” ve de halkın doğrudan oylarıyla seçilmesi gibi hususlar diğer denge mekanizmaları olarak öne çıkmaktadır.

Yasamanın denetleyici mekanizmasının başında, yasa çıkarma yetkisi bulunmaktadır. Yürütme organının hazırladığı bütçeyi yasama organının kabul etme, kabul etmeme ya da kısmi olarak kabul etme yetkisi de etkin bir dengeleyici mekanizmadır. Başkanın yaptığı üst düzey kamu görevlerinin atanması ve uluslararası anlaşmaların yürürlüğe girmesi için yasama organının onayına başvurulması da dengeleyici işlemlerdir. Ayrıca başkanın yargılama yolunu açan suçlandırma (*impeachment*) yetkisi de yasama organının uhdesindedir.

10. Ed. M.S. Shugart ve S. Mainwaring, “Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate”, *Presidentialism and Democracy in Latin America*, (Cambridge University Press, 1997), s. 15-24.

# BAŞKANLIK UYGULAMALARINDA SİSTEMİN REFORMUNA YÖNELİK TARTIŞMALAR

Bir ülkenin başkanlık sistemine geçişi ve o sistemi uygulaması söz konusu ülkenin yönetim geçmişi, yaşanan krizler, siyaset sosyolojisi dikkate alınarak gerçekleştirilmeli ve evrensel ve yerel dengeler bu bağlamda göz önünde bulundurulmalıdır. Ülkelerin başkanlık sistemine geçiş süreçlerinde Amerikan sisteminin kendisine özgün şartlara dikkat çekilerek çoğu kez, sistemin başka ülkelerde etkin bir şekilde uygulanamayacağına dönük eleştiriler öne sürülmektedir. Benzer bir tartışmanın izdüşümlerini Türkiye siyasetinde, başkanlık sisteminin yoğun olarak gündemde olduğu dönemlerde, sıkça görmek mümkündür. Ancak, özellikle başkanlık sisteminin Amerikan sistemine yönelik bazı yönleri, diğer ülkelere adapte edilirken reforme edildiği gözden kaçırılmaktadır. Nasıl ki geleneksel İngiliz parlamentarizmi, dünyada farklı coğrafyalarda uygulanırken ülkelerin siyasal yapı ve sosyolojilerine göre reforme ve adapte ediliyorsa, başkanlık sistemini de bu minvalde düşünmek gerekmektedir.

Başkanlık sisteminin, olumsuzluklarına yönelik ülkelere göre iyileştirme tartışmaları ve çözüm yolları bugün geniş bir literatür üzerinden ortaya konmaktadır. Başkanlık sistemini olumsuzlayan literatüre bakıldığında genellikle, katılık, çifte meşruiyet, kazananın her şeyi alması, siyasal üslup ve siyasete dışarıdan katılanlar şeklinde bir takım hususların altı çizilmektedir.<sup>11</sup> Başkanlık sisteminde, başkanın belirli bir süre için seçilmesi ve bu süre içerisinde yasama

11. Linz, "The Perils of Presidentialism", 51-69; Linz, "The Virtues of Parliamentarism", s. 84-91; Ed. Juan J. Linz ve Arturo Valenzuela *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives*, (The John Hopkins University Press, Baltimore&London: 1994).

organı tarafından “suçlandırma” (*impeachment*) mekanizması hariç görevden alınamaması sorun olarak görülen en önemli unsurlardan biridir. Başkanlık sistemlerinde başkanın görev süresinin sabit olması sistemin istikrarı için önemli bir güvencedir. Ancak, parlamenter sistemdeki gibi yasama ve yürütme organlarının fesih ve gensoru gibi mekanizmalarla birbirlerinin varlığına son verememeleri, başkanlık sisteminin esnek olmamasına ve sistemin işleyişinde katılığa yol açmaktadır. Başkanın belirli bir süre görevde kalması iki açıdan sorun olarak görülmektedir. İlki, popüleritesini ve meşruiyetini kaybeden başkanın görevden uzaklaştırmanın mümkün olmayışının yarattığı “meşruiyet krizi,” diğeri ise izlediği politikalarla halkın beğenisini ve desteğini kazanan bir başkanın yeniden seçilememesidir. Başkanlık sisteminde bu sorunları aşabilmek için bazı çıkış yolları zaman içinde tartışılmıştır.<sup>12</sup> Başkanın görev süresinin sabit olmasının yol açabileceği sorun, başkanın seçilmeden önce verdiği sözleri yerine getirememesi, seçmenlerin beklentisine cevap verememesi durumunda nasıl iktidardan indirileceği meselesidir. Meşruiyetini kaybeden başkanın, önce meşruiyet krizine ardında rejim krizine yol açma ihtimali bu sorunun kaynağı olarak varsayılmaktadır. Bundan kaynaklanan sorunu aşmak için, görev süresinin kısa tutulması bir çözüm yolu olarak önerilmiştir. Diğer taraftan, ikinci bir öneri olarak, her ne kadar başkanlık sistemi olmasa da İsrail modelinde olduğu gibi, başkan ve meclisin karşılıklı olarak birbirini feshederek seçimlere gitmesi de bu çerçevede tartışılmaktadır.<sup>13</sup>

Yeniden seçilme yasağının mantığı, başkanın görevde kaldığı süre içerisinde, sahip olduğu yetkileri kötüye kullanarak yeniden seçilme için sistemi kendi lehine işletme endişesidir. Yeniden seçilememeye dönük sorunlar ise, yönetimin sorumlu tutulamaması ve icraatlarından kaynaklanan meselelerle ilgili hesap soracak mekanizmanın muğlaklığı ile ilgilidir. Diğer taraftan yeniden seçilme yasağının, başkanın uyguladığı politikaların akılcı olmamasına ve verimsiz, uzun dönemli planlamayı gerektirmeyeceği eleştirilerine de yol açmaktadır. Artık birçok başkanlık sisteminde bu kural esnetilmiştir. Zaten bazı yazarlar yeniden seçilme yasağının başkanlık sisteminin bir özelliği olmadığını altını çizmektedir. Bu uy-

12. Başkanlık sisteminin tartışılan taraflarına geliştirilen önerilerle ilgili bkz. Mainwaring ve Shugart, “Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal”, s. 449–471; Shugart ve Mainwaring, *Presidentialism and Democracy in Latin America*; der. J. M. Carey ve M. S. Shugart, *Executive Decree Authority*, (Cambridge University Press: 1998); Arend Lijphart, *Demokrasi Modelleri: Otuz Altı Ülkede Yönetim Biçimleri ve Performansları*, çev: Güneş Ayas ve Utku Umud Bulsun, (İthaki: 2014); Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme*.

13. Lijphart, *Demokrasi Modelleri*, s. 153-154.



gulama, farklı hükümet sistemlerinde de görülmektedir. Ancak, başkanın ikinci dönem seçilme ihtimalinin seçmene karşı sorumluluğu artıracacağı; seçilememe ihtimalinin motivasyonunu düşüreceği; yeniden seçilmeme durumunda hesap verme sisteminin ve sorumluluk yükleme mekanizmasının iyi işletilemeyeceği; yeniden seçilmeme baskısının başkanın politikalarında verimsizliği ortaya çıkardığı ve bizatihi yeniden seçilememenin demokrasinin özüne aykırı olduğu gibi argümanlar üzerinden başkanın tekrar seçilmesine yönelik çeşitli çıkış formülleri üretilmiştir. Zaten bugün için dünyada başkanlık sistemini uygulayan ülkeler, kendi yerel siyasal sosyolojisine göre, başkanın arka arkaya seçildiği, bir dönem geçtikten sonra tekrar seçilebildiği, arka arkaya sadece iki kez seçilebildiği veya yeniden seçilmesinin tümüyle yasaklandığı ya da seçilmesine herhangi bir sınırlamanın getirilmediği ülke modelleri mevcuttur.

Yasamanın ve yürütmenin her ikisinin de halk tarafından seçimle gelmesinden kaynaklanan “çifte meşruiyet” olarak tanımlanan özellikten dolayı da başkanlık sisteminin güçlüklerle karşılaştığı önemli varsayımlardan biridir. Bu çifte meşruiyetten kaynaklanan ve başkanla kongre arasında çıkan uyumsuzluktan dolayı siyasal sistemin kilitlenenebildiği de bir gerçektir. Kilitlenme durumunda, stratejik elit gruplarının askeri müdahaleleri teşvik ettiğine yönelik, bazı örnekler mevcuttur. Ancak bu örnekler, doğrudan başkanlık sisteminin işleyişi ile ilgili olmayıp, aynı zamanda söz konusu ülkenin siyaset sosyolojisi ve tarihsel tecrübesi ile ilgilidir. Ancak bu çifte meşruiyet sorunu sadece başkanlık sistemine özgü bir özellik değildir. Çift meclise sahip parlamenter sistemlerde farklı siyasal çoğunluğa sahip meclisin iki kanadı arasındaki çatışmalar da benzer bir sorunu ortaya çıkarabilir. Ancak, bu krizi aşacak formülleri de sistem dizayn edilirken geliştirmek mümkündür.

Başkanlık sisteminde, başkan ve meclis arasındaki fikir ayrılıklarının sonucu ortaya çıkabilecek tıkanıklıktan kaynaklanan, dolayısıyla da hedeflenen icraatların ve politikaların hayata geçirilmesinde yaşanacak gecikmeleri önlemek için önerilen çözüm yollarından biri, başkanın güç ve yetkilerinin yasama organına kıyasla artırılmasıdır. Ancak başkanın yetkilerinin artırılmasından kaynaklanabilecek, otoriter eğilimleri de önlemek için başkanın görev süresinin kısaltılmasının gerekliliği de böyle bir düzenlemede gündeme getirilmektedir. İkinci bir çözüm önerisi, başkanlık ve parlamento seçimlerinin eş zamanlı yapılması ve ara dönem parlamento seçimlerinin ortadan kaldırılmasıdır. Seçimlerin bu şekilde yapılması durumunda başkan ile parlamentodaki çoğunluğun aynı partiden gelmesinin önü açılacaktır. Böylece yasama ve yürütme arasındaki farklı parti çoğunluğundan

kaynaklanabilecek kilitlenme sorunu önlenecektir. Başkanlık ve meclis seçimlerinin aynı anda yapılması, iki partili bir sistemin de ortaya çıkması için siyasal bir zemini mümkün kılacaktır.

Başkanlık sisteminin, kazananın her şeyi kazandığı, kaybedenin ise her şeyi kaybettiği “toplam sıfır oyunu”na indirgenmesi de sorunsallaştırılmaktadır. Başkanlık yarışını kaybeden adayın, siyasetten de çekileceği hatta partisinin lidersiz kalabileceğine yönelik çeşitli argümanlar da bulunmaktadır. Bir seçim döneminde sadece bir kişinin kazanması, diğerlerinin tamamen hayal kırıklığına uğrayarak sistemden dışlanacak olması çeşitli açılardan sorunsallaştırılmaktadır. Parlamenter sistemde olduğu gibi bir sonraki seçim için koalisyon ümidinin olmaması, kaybedenlerin başkana ve politikalarına karşı yıkıcı bir siyaseti devreye sokacağı üzerinde durulan önemli bir husustur. Ancak parlamenter sistemlerde de iki seçim arasında erken seçim ya da yeni koalisyonlar oluşturma ihtimali partileri daha da yıkıcı bir politika izlemeye sevk ettiği örnekler, Türkiye başta olmak üzere, birçok ülkede yaşanmıştır.<sup>14</sup> Ayrıca, başkanlık sistemindeki denge ve fren mekanizması, kazananın her şeyi alması ihtimalini sınırlandırmak ve bazen de engellemek içindir. Başkanlık yarışını kaybeden parti ya da koalisyon başkanın kanunlarını engelleyerek sisteme zaten doğrudan dahil olmaktadır. Yine ayrıca, başkanın seçilmesi için mutlak çoğunluğun gerekli olması durumunda, ilk turda seçilme ya da ikinci tura kalma durumunda zaten partiler arasındaki kurulacak ittifaklar da bu minvalde zikredilen olumsuzluğun etkisini kıran önemli bir faktördür.

Başkanlık sisteminde olumsuz bir unsur olarak dile getirilen ancak bugün demokratik sistemini işleten başkanlık rejimleri için sorun olmayan “siyaset yarışının dışarıdan katılanlara açık olması” eleştirisi de yersizdir. Bu eleştirinin özü, siyasi partilere, siyasetçilere güvensizliğin fazla olduğu dönemlerde, bir partinin desteğini almayan ya da herhangi bir parti ile özdeşleşmeyen, deneyimsiz bir adayın seçim yarışına dahil olup iktidar yarışını kazanmasıdır. Ancak daha çok Latin Amerika deneyimi üzerinden ve askeri liderlerin sisteme dahil olmasının getirdiği bir olumsuzluk olan bu durumun çareleri sistem içinde üretilebilmiştir. Bu durumun bir boyutu, büyük servete sahip kişilerin başkanlık sisteminde medyayı da arkasına alarak ya da devlet içindeki etkili konumda bulunan bir aktörün devlet imkanlarını kullanarak herhangi bir siyasi partiye ihtiyaç duymadan kampanyasını yürüterek yarışı göğüslemesiyle ilgilidir. Meşru yollardan, kendi mali imkanları ile kampanyayı demokratik yollardan yürüten aktörler için tartışma farklı boyutlarda

14. Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme*.

yürütülebilir. Fakat siyasal partilerin kurumsallaştığı ülkelerde zaten, dışardan gelen birinin başkan olması istisna olarak görülmektedir. Kaldı ki, parlamenter sistemlerde de, dışarıdan gelenlerin başbakan olma şansı da söz konusu ülkenin parti yapısıyla da ilintili olarak mümkündür. Fakat mevcut durumda, başkanlık sistemini uygulayan ülkeler bir başkan adayının nasıl aday olacağına yönelik zorlaştırıcı bir mekanizma ile sistemin dezavantajlı tarafı törpülenebilmektedir.

Başkanlık sisteminin, siyaset üretme ve yapma sürecinin kendine has bir özelliğe sahip olmasından kaynaklanan bazı unsurlar da demokratik çerçeveden sorunsallaştırılmaktadır. Bu sorunlar genellikle, çoğunlukçuluk, temsilde dengesizlik, kutuplaşma, devlet başkanlığı ve hükümet başkanlığının aynı kişide toplanması gibi başlıklarla sıralanmaktadır. Ancak, hem parlamentarizm hem de başkanlık sistemi üzerine oluşmuş literatürün büyük çoğunluğu bu sorunların sadece, başkanlık sistemine has olmadığını, bu sorunların benzerinin parlamenter sistemde de görülebileceğini vurgulamaktadırlar. Örneğin, parlamenter bir sistemle yönetilmekte olan Türkiye’de temsilde adalet ya da çoğunlukçuluk gibi birçok sorun Türkiye demokrasi tarihiyle paralel bir şekilde tartışılmaktadır. Bu tip sorunlar, sistem dizayn edilirken seçim sisteminin iyi formüle edilmesi ve başkanla parlamentonun arasındaki dengenin iyi kurulmasıyla pekala aşılabilir.



# BAŞKANLIK SİSTEMİ UYGULAMALARINDA TEMEL DİNAMİKLER

---

Başkanlık sistemini uygulayan ve siyasi istikrar, demokratik gelişmişlik düzeyi ve özellikle yükselen güçler trendindeki ülkelerde başkanlık sisteminin uygulama çerçevesi, çeşitli konu başlıkları merkeze konularak ele almak mümkündür. Bu bağlamda, ABD, Brezilya, Arjantin, Meksika, Güney Kore ve Şili başkanlık sistemleri karşılaştırmalı olarak incelemek, başkanlık sistemleri arasındaki farklılıkların da ortaya konulması açısından birtakım sonuçların ortaya çıkmasını sağlayabilir.

Bahsi geçen ülkelerde, başkan ve parlamentonun seçiminin nasıl yapıldığı, başkanın ve diğer yürütme erkinin genel yetki ve görevleri, başkanın yasamaya karşı sorumluluğu ve yasamanın yürütmeyi hangi mekanizmalarla denetlediği farklılaşmakta ve bu unsurların hangi gerekçeyle dizayn edildiği ülkeden ülkeye değişmektedir. Yasamanın yapısı, işleyişi ve ülkeden ülkeye farklılıklarını karşılaştırmak aynı zamanda Türkiye için başkanlık sistemi tartışmaları açısından yol gösterici olacaktır. Özellikle başkanlık sisteminde denge ve denetleme mekanizmasının önemli unsurları olan seçimlerin zamanlaması, fesih meselesi ve kararname çıkarma yetkisi gibi hususların bu ülkelerde nasıl uygulandığını ortaya koymak, başkanlık meselesini sadece ABD örneği üzerinden ele alan argümanlara karşı da bir açılım sağlayabilir. Diğer taraftan, yasama, yürütme ve yargı arasındaki ilişkiler ve mekanizmaların nasıl yürütüldüğü analize dahil edilerek daha geniş bir çerçeve ortaya konulabilir. Ayrıca bu ülkelerde siyasal parti yapısının başkanlık sisteminde işleyişi çok partili ya da iki partili sistemlerin özellikleri de dikkate alarak konuya odaklanmak resmin bütününe görme açısından anlamlıdır.

Rapor bu anlamda, ABD, Brezilya, Arjantin, Meksika, Güney Kore ve Şili'de uygulanan başkanlık sistemlerinde yürütme, yasama ve yargı organlarının yapısını, işleyişini görev alanlarını sistemli bir şekilde ele almıştır. Ancak sistematik oluşturulurken aşağıdaki başlıklarda çerçevesi çizilen hususlara özellikle dikkat edilmiştir.

### *Seçimler*

Başkanlık sistemlerinde öncelikli mesele, sistem içerisindeki erklerin göreve gelme şekillerinin nasıl ihdas edildiğidir. Başkanlık sistemlerinde yürütme erki yasamadan bağımsız bir konumda ve parlamenter sistemlere kıyasla tek meşru güç merkezi tarafından temsil edilmektedir.<sup>15</sup> Özellikle başkan tarafından temsil edilen yürütme erki için kimlerin aday olabileceği, yürütme erkinin görevine geliş şekli, görevde kalış süresi, tekrar seçilebilme hakkı ve buna benzer hususlar ülkeden ülkeye farklılıklar arz etmektedir. Ünlü siyaset bilimci Giovanni Sartori'nin de ifade ettiği üzere bir devlet başkanının (dört ila sekiz yıl arasında değişebilmekte olan ve kimi ülkelerde tartışmalara da sebep olan) belli bir süre dilimi için doğrudan halk tarafından seçilmesi, başkanlık sistemi için gerekli olan kriterlerin başında gelmektedir.<sup>16</sup> Bu bağlamda başkanlık sistemini diğer sistemlerden ayıran karakteristik özelliklerinden en önemlisi, yasama ve yürütme erklerinin ayrı ayrı ve belli bir süre için halk tarafından seçilmeleridir. Görev süresi kısıtlamalarının en önemli parçası, başkanların tekrar seçilebilmesine yönelik tartışmalar etrafında gerçekleşmektedir. Ancak bir sistemin başkanlık sistemi olarak nitelendirilebilmesi için başkanın demokratik seçimle halk tarafından seçilmesi tek başına yeterli sayılmadığı gibi bu noktada meşru bir başkanlık sistemi için vurgulanması gereken husus başkanın belirli bir süre için seçilmesi ve hukuki varlığına son verilememesidir. Başkanlık sistemlerinde seçimler belirli bir takvime göre aksamadan gerçekleştirilir.

Genellikle iki türlü seçimlerin gerçekleştiği başkanlık seçimlerinin yanı sıra, tek bir turda başkanın belirlendiği seçim sistemleri de mevcuttur. Tek türlü gerçekleşen Meksika başkanlık seçimleri bunun için iyi bir örnektir. Ancak iki türlü seçimlerin, ülkedeki siyasi parçalanmışlığa son verebilme ihtimali ve aşırı uçtaki adayların da ilk turda sınırlarını görebilmeleri bakımından olumlu bir faktör olduğunun da altı çizilmelidir. Bu anlamda ilk turda öne çıkan iki

15. Alan Siaroff, "Comparative Presidencies: The Inadequacy of the Presidential, Semi-Presidential and Parliamentary Distinction", *European Journal of Political Research*, c. 42, s. 3, (2003), s. 288.

16. Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme*, s. 20.

adaydan hangisine ikinci turda destek verilebileceği ve hangi şartlarda ittifaklara girişilebileceği ihtimalleri doğmaktadır. En nihayetinde bu durum, belirsizliği azalttığı gibi, yürütme erki görevine seçim yoluyla başa gelecek (diğer adaylara nispeten daha ılımlı olma ihtimali yüksek) adayın da seçimlerdeki oyların en az yüzde 50'sini alması sonucunu doğurmaktadır.

Yasama ve yargı organlarının da ülkelerin tarihî gelişim ve siyasî gelenekleriyle ilgili seçilmelerine yönelik bazı değişik eğilimlerin olduğu gözlemlenmektedir. Örneğin, yasama organının tek veya çift meclisten oluşuyor olması (ki bununla birlikte federal veya merkezi bir yönetimin mevcut olup olmadığı sorusu akla gelmektedir) ülke çapındaki genel seçimlerde seçim barajının olup olmadığı sorularına kadar seçim sistemlerine yönelik farklı tercihler mevcut olabilmektedir. Bu anlamda başkanlık sistemine sahip ülkelerin sistemin karakteristik özellikleri çerçevesi dışına çıkmadan kendi siyasî kültürleri ve tecrübeleri doğrultusunda oluşturdukları çeşitli seçim yöntemleri mevcuttur. Vurgulanması gereken bir diğer husus ise yasama ve yürütme erklerinin halk tarafından seçilerek her ikisinin de meşru bir dayanağa sahip olmalarıdır.

#### *Yürütme Görev ve Yetkileri*

Başkanlık sistemlerinde yürütme erkinin başı olan başkan, meşru bir zeminde gerçekleşen seçimle başa gelir ve belirli bir süre için görevde kalır. Başkanın ne kadar bir süre için ve kaç dönem seçileceğini başkanlık sistemine sahip ülkeler seçim yasalarıyla kendileri düzenlemektedirler. Başkanlık sisteminde başkanın en önemli özelliği tek başına yürütmeden sorumlu olmasıdır.<sup>17</sup> Yasama ve yargı organları başkanın görev ve yetkilerine karışamazlar, görevine son veremezler (suçlandırma durumları hariç) ancak kendilerine verilen yetkiler çerçevesinde başkana karşı fren ve dengeleme yöntemini, ki bunlar da ülkeden ülkeye çeşitli eğilimlere sahiptir, devreye sokabilmektedirler. Başkan, sorumlu olduğu yürütme haricinde yasama ve yargı organlarının işleyişlerine ve görevlerine müdahil olamaz.

Başkanlık sistemlerinde başkanın kabinesiyle, bakanlarıyla, sekreterleriyle ve yürütme için gerekli görülen birçok kurumla bir ilişkisi söz konusudur. Farklı başkanlık sistemlerinin uygulandığı ülkelerle benzerlikler kadar farklılıklar da arz eden bu etkileşim neticesinde, başkana anayasal olarak tanınan yetkiler kadar yıllar yılı süregelen bazı teamüller sonucunda oluşan yetkiler de ortaya çıkmış-

17. John M. Carey, "Presidential Versus Parliamentary Government", ed. Claude Ménard ve Mary M. Shirley, *Handbook of New Institutional Economics*, (Heidelberg Springer, Berlin: 2008), s. 91-122.

tır. Bunun yanı sıra başkanın otoritesinin etkinliği, kişisel eğilim ve becerilerine, partisinin siyasi gücüne, parti içerisindeki konumuna ve en önemlisi Kongrenin kompozisyonuna bağlı olarak değişiklik arz edebilmektedir.<sup>18</sup>

Parlamenter sistemlerdeki bakanlıklar ile ciddi anlamda farklılıkların mevcut olduğu başkanlık sistemindeki bakanlık görevleri, bu anlamda dikkate alınması gereken bir ayrıntıdır. Örneğin, başkanlık sisteminin uygulandığı ülkelerde bakanlara atfedilen konum oldukça teknik bir statüye indirgenmiştir. Buna göre, başkan tarafından atanan bakanlar, bazı ülkelerde ne yasama organı üyesi olabilmekte ne de meclisteki oturumlara katılabilmektedirler. Başkanlık sistemlerinin genelinde bakanların çoğu devlet başkanına karşı sorumlu olsalar da, bazı ülkelerde bakanların kendi aralarında da öncü bir bakan tayin etmesi ve bu bağlamda bazı ilave yetkilere sahip olması ihtimal dahilindedir. Burada örneğin Arjantin siyasi sisteminde, devlet başkanı, başkana bağlı olan bakanlar ve yasama erki (Arjantin Kongresi) arasında bir nevi koordinatör görevi ihya eden bir “kabine şefi”nden bahsetmek mümkündür.

Bunun yanı sıra yürütme erkini başı olarak başkanların ülke yönetimini en sağlıklı ve etkili bir şekilde gerçekleştirebilmeleri ve mevcut yasaları uygulayabilmeleri için anayasal olarak belirlenmiş çeşitli spesifik yetkileri yer almaktadır. Burada da tekrar vurgulanması gereken husus, yetkiler konusunda da ülkeden ülkeye ciddi anlamda bir çeşitliliğin söz konusu olduğu ve bu yetkilerin de hukukî dayanaklarının bulunduğudır.

Yürütmenin başı konumunda bulunan başkanların yönetim kalitesini belirlemek adına tam anlamıyla bir ölçek belirlenememişse de, Greenstein, bunu altı karakteristik ile saptamaya çalışmıştır. Buna göre başkanların kamusal iletişim, örgütsel kapasite, siyasi beceri, siyasi vizyon, zihinsel tarz ve duygusal zeka gibi karakteristikleri, kendilerinin başarılı olup olmayacaklarına yönelik ölçek olarak dikkate alınabilmektedir.<sup>19</sup> Buna rağmen net bir başkan profili ve yönetimin başarısının tanımlanmasının yapılabilmesi mümkün gözükmemektedir.

### *Yasama Organı*

Başkanlık sistemi tanımlaması bağlamında iki temel faktöre değinen Juan Linz, öncelikli olarak yürütme gücünü temsil eden başkanın yanında bir veya iki meclisten oluşan ve meşruiyetlerini halk tarafından seçilmekten alan iki organın

18. Bülent Bal, *İstikrarsız Parlamentarizme Karşı Başkanlık Sistemi*, (Der Yayınları, İstanbul: 2001), s. 53.

19. Fred I. Greenstein, *The Presidential Difference. Leadership Style from FDR to George W. Bush*, (NJ, Princeton Univ. Press: 2004).



mevcudiyetine bağlamaktadır. Bu sebeptendir ki Linz'e göre başkanlık sistemleri, çifte-meşruiyet (*dual legitimacy*) sistemleri olarak kabul edilmektedir.<sup>20</sup> Diğer taraftan Mainwaring ve Shugart ise, her ne kadar Linz'in çifte-meşruiyet konusu ile ilgili eleştirel tespitine katılsalar da, parlamenter sistemlerde de bunun mevcudiyetine işaret etmektedirler.<sup>21</sup> Dolayısıyla yalnızca başkanlık sistemlerine has bir durumun geçerli olmadığı ifade edilmektedir.

Başkanlık sistemlerindeki kongreler genelde Temsilciler Meclisi ve Senatodan oluşmaktadır. Temsilciler Meclisi federatif olarak yönetilen ülkelerde federasyonun birliğini temsil etmektedir.<sup>22</sup> Burada da belirtilmesi gereken husus, ülkeden ülkeye fark eden Temsilciler Meclisi yetkileri bulunduğuudur. Örneğin, ABD'de bütçe ve genel anlamda mali konuların yalnızca Temsilciler Meclisi yetkileri arasında olmasına karşın, bazı Latin Amerika ülkelerinde bu konunun, yani mali hususlar ile ilgili yasa tasarılarının Kongreye sunulma yetkisi, başkanın yetkileri dahilinde olduğu gerçeği söz konusudur.

Kongrenin ikinci kanadı konumundaki senatolar da ülkeden ülkeye farklılıklar barındırmaktadır. Her ne kadar bazı senatolar daha çok birinci meclisten gelen yasa tasarılarını geciktiren ve "bir tampon mercii" işlevine indirgense de, ABD gibi ülkelerde eyaletlerle merkezi hükümet arasında bir köprü vazifesi gördüğü ifade edilmektedir. Bunun yanı sıra özellikle ABD'deki senatonun göstermelik değil, reel yetkilerle donatıldığı bilinmektedir, hatta bazı hususlarda Temsilciler Meclisinden daha fazla ve etkili yetkilere sahiptir.

#### *Fesih ve Suçlandırma Mekanizmaları*

Başkanlık sistemlerinde, yasama ve yürütme organları arasında denge mekanizmasının mevcudiyeti özellikle önem arz eden bir ayrıntı olarak öne çıkmaktadır. Söz konusu iki organın –aynı dönemlerde gerçekleşmeler bile– birbirinden bağımsız seçimlerle sabit süreler için seçilmelerinden dolayı birbirini düşürmemesi başkanlık sisteminin en belirgin özelliklerinden biridir. Birbirlerinin varlığına son verecek hukukî mekanizmalara sahip olmadıkları için başkanlık sistemlerindeki bu kuvvetler, daha katı ve kesin olarak birbirlerinden ayrılmaktadır.<sup>23</sup> Bir karşılaştırma olarak yine parlamenter sistemlere bakıldığında, bu-

20. Juan J. Linz "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make A Difference?", Linz ve Valenzuela, *The Failure of Presidential Democracy*, s. 6.

21. Mainwaring ve Shugart, "Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal", s. 451.

22. Bal, *İstikrarsız Parlamentarizme Karşı Başkanlık Sistemi*, s. 61.

23. Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme*, s. 2.

rada her iki erkin hukukî açıdan birbirlerinin mevcudiyetine son verme yetkilerine sahip olmaları, bu sistemlerdeki kuvvetlerin daha yumuşak bir ayrışım içerisinde olduklarını göstermektedir.

Örneğin, ABD başkanlık sistemi haricindeki örneklere bakıldığında, özellikle 1990'lı yıllara kadar kuvvetler ayrılığı ilkesinin aynı hassasiyetlerle uygulanmadığı görülmekteydi. Bir başkanlık sistemi karakteristiği olarak göze çarpan, yürütme ve yasama organları arasında mevcut olan yetki ayrımlarından en dikkat çeken kuşkusuz fesih yetkisinin olmamasıdır. Parlamenter sistemlerde olası kilitlenmelerde (örn. "gridlock" denilen ve karşılıklı "çatışmaların" ortaya çıkabileceği süreçlerde<sup>24</sup>) parlamento tarafından tercih edilip erken seçime gidilme aracı olarak öne çıkan fesih yetkisi genel olarak başkanlık sisteminin kurgulanışında mevcut değildir. Ancak, yukarıda altı çizildiği üzere, siyasal krizleri ve tıkanmaları önlemek için bu hususta farklı uygulamalara gidilebilmektedir. Yapısı ve birçok uygulaması itibarıyla Latin Amerika başkanlık sistemleri, ABD'deki başkanlık sistemine benzetilmeye çalışılmışsa da bazı uygulamalar ile bu sistemler ABD'deki başkanlık sisteminden ayrılmaktadır.

Dolayısıyla, günümüzde birçok başkanlık sisteminde görüldüğü üzere yüce divan benzeri bir uygulama olan ve "suçlandırma" (*impeachment*) olarak adlandırılan anayasal mekanizma dışında ABD Başkanı'nın yasama organı tarafından görevinden uzaklaştırılması mümkün değildir. Suçlandırma mekanizmasının siyasi değil, cezai nitelikte olması, örneğin parlamenter sistemlerde bir gensoru ile düşürülebilen yürütme erkine göre ciddi bir fark barındırmaktadır. Çoğu başkanlık sisteminde başkanın görevden düşürülmesini mümkün kılan suçlandırma mekanizması sadece sınırlı nedenlerle harekete geçirilebilmektedir. Suçlandırma mekanizmasının varlığı, başkanın görev süresini sabit olarak tanımlamayı engellemediği gibi sadece anayasada öngörülen vatan hainliği ve rüşvet gibi belli başlı hukukî sebeplerle –üstelik çoğu başkanlık sistemlerinde karmaşık sayılan bir sürecin neticesinde– harekete geçirilebilmektedir.<sup>25</sup> Dolayısıyla siyasi nedenlere dayanılarak başkanın düşürülmesi mümkün değildir. En nihayetinde başkan, kongreye/parlamantoya değil yalnızca seçmene karşı sorumludur.

24. Scott Mainwaring, "Presidentialism, Multiparty Systems and Democracy: The Difficult Equation", *Working Paper 144*, Kellogg Institution, (1990), s. 9.

25. Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme*, s. 39.

TABLO 1: ÜLKE ÖRNEKLERİNDE BAŞKANLIK SİSTEMİNİN TEMEL UNSURLARI

	Devlet Yapısı	Parlamento Seçim Sistemi	Parti Sistemi
ABD	Federal (50 eyalet ve özel bir statüye sahip olan başkent Washington DC )	Dar Bölge Seçim Sistemi	İki Partili Sistem
ARJANTİN	Federal (23 eyalet ve özel bir statüye sahip olan başkent Buenos Aires)	Liste Usulü Nispi Temsil Sistemi	Çok Partili Sistem
BREZİLYA	Federal (26 eyalet ve özel bir statüye sahip olan başkent Brasília ve çevresi)	Liste Usulü Nispi Temsil Sistemi	Çok Partili Sistem
MEKSİKA	Federal (31 eyalet ve özel bir statüye sahip olan başkent Meksiko)	Karma Nispi Temsil Sistemi	Çok Partili Sistem
ŞİLİ	Üniter	Binomial Sistem	Çok Partili Sistem
GÜNEY KORE	Üniter	Temsil Sistemi (Her Bölge ve Ulusal Partiler İçin İki Oy Kullanılıyor)	Çok Partili Sistem

### *Kararname Çıkarma Yetkisi ve Kanun Teklifi Sunma*

Ünlü siyaset bilimciler Matthew S. Shugart ve John M. Carey'nin de altını çizdikleri gibi devlet başkanlarına belli ölçüde tanınan yasama yetkileri mevcut olabilmektedir.<sup>26</sup> Her ne kadar bu durumun hangi ölçüde “kuvvetlerin ayrılığı” ilkesiyle bağdaştırılabileceği süregelen bir tartışma konusu olsa da, hakikatte başkanlık sistemlerinin uygulandığı birçok ülkede –kesin ve sert bir kuvvetler ayrılığının varlığı bir yana– kuvvetlerin mutlak ayrılığından söz etmeye olanak yoktur. Başta ABD olmak üzere pek çok başkanlık anayasası, başkana sunduğu, örneğin veto yetkisi ile yürütmenin yasama sürecinde etkili olmasına imkan sağlamaktadır. Başkan veto yetkisini genel itibarıyla “cep vetosu”, “kısmî veto” ve “paket vetosu” olarak üç farklı şekilde kullanabilmektedir. Benzer şekilde bazı Latin Amerika ülkelerinin anayasalarında başkana sunulan kararname ile yönetme ve parlamento ya yasa tasarısı sunma yetkisi aslında başkanın yasama alanına ilişkin görevleridir.

Bununla birlikte başkanın kanun teklif etme yetkisi genelde belirli konulara münhasırdır. Aynı şekilde kararname çıkarma yetkisi dışında, başta ABD'de olmak üzere, başkan tarafından başvuru alan “gayr-i resmî” araçlar ve enstrümanlar da bulunmaktadır. Bunların başında yasal düzenlemeye ihtiyaç duyulan alanlarda, basın toplantıları yoluyla –başta kendi mensup olduğu parti üyesi yasama erki üyelerine yönelik– mesaj gönderme mekanizmasını tercih edebilmektedir. Dolayısıyla, kararnameler haricinde de dolaylı bir şekilde “Kongreye mesaj gönderme”

26. Matthew Soberg Shugart ve John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, (Cambridge Univ. Press, Cambridge: 1992); Matthew S. Shugart, “The Inverse Relationship Between Party Strength and Executive Strength: A Theory of Politicians' Constitutional Choices”, *British Journal of Political Science*, c. 28, s. 1, (1998), s. 1-29.

yöntemi ile kanun teklif etme yolu tercih edilebilmektedir.<sup>27</sup> Latin Amerika ülkelerinde ise genellikle söz konusu “dolaylı yoldan” gerçekleştirilen eylemler, bizzat başkana spesifik yetkiler tanımak suretiyle hayata geçirilmektedir. Böylelikle her ne kadar ülkeden ülkeye ilginç farklar arz etse de genel itibarıyla birçok Latin Amerika ülkesinde anayasal bir hak olarak başkana parlamentoya kanun tasarısı sunma yetkisi verilmektedir.

### *Bütçe*

Başkanlık sistemi modelleri içerisinde farklılık gösteren konulardan birisi bütçenin teklifini, oluşturulmasını ve onaylanmasını kapsayan süreçtir. Başkanlık sisteminde bütçe süreci genel olarak başkanın bütçe talebini kongreye sunmasıyla beraber başlayan ve kongrenin inceleyip onaylamasına kadar olan süreçtir. Bu süreç içerisinde farklılık gösteren durumlar ise başkanın ve kongrenin süreç içerisindeki etki alanının dağılımı ile süre farklılıklarıdır. Başkanlık sisteminin tipik en önemli denge ve denetleme sistemi bütçenin onaylanmasında kendini göstermektedir.

### *Yargı, Yürütme ve Yasama Arasındaki İlişkiler*

Başkanlık sisteminin işleyişi bakımından en kritik konulardan birisi yasama, yürütme ve yargı organlarının birbirleri arasındaki ilişkileri ve birbirlerine karşı sahip oldukları yetkililerdir. Yasama ile yürütme, yürütme ile yargı ve yargı ile yasama arasındaki ilişki ve yetkiler yine başkanlık sisteminin mevcut olduğu ülkelerde değişiklik göstermektedir. Yasama ve yürütme arasındaki ilişki, her iki erkin de birbirinin yetki alanına müdahil olmama kuralının anayasal bağlamda ve kuvvetler ayrılığı çerçevesinde güvence altına alınmasına rağmen bu sisteme sahip ülkelerdeki uygulama farklılıkları sebebiyle başkanlık sistemi tartışmalarında en sık gündeme gelen konulardan birisidir. Yine erkler arası ilişkilerde sıkça tartışılan diğer bir konu yargının öteki organları denetleme yetkisinin kısıtlı olup olmadığı ya da bir diğer deyişle Anayasa Mahkemesinin varlığı ve işleyip işlemediğidir.

### *Siyasal Parti Yapıları*

ABD'deki başkanlık sisteminin oluşum sürecinde partilere ihtiyaç duyulmadığı, parti sisteminin zaman içerisinde ihtiyaca bağlı olarak ortaya çıktığı ve iki partili sisteme evrildiği görülmektedir. Bu durum başkanlık sistemine geçiş yapan ülke-

27. Steven S. Smith, Jason M. Roberts ve Ryan J. Vander Wielen, *The American Congress*, (Cambridge University Press, Cambridge: 2006).

ler için seçim sisteminde farklı uygulamaların ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Çok partili sisteme sahip olan Latin Amerika ülkeleri, üçüncü partilerin temsil şansı bulamadığı ABD başkanlık sistemi modelini benimserken, parti sistemine nisbi seçim yöntemini dahil ederek çıkabilecek sorunları engelleme yöntemine gittiler. Ayrıca yine başkanlık sistemiyle yönetilen çok partili seçim sistemine ve temsil çeşitliliğine sahip ülkeler seçim barajı uygulamak durumunda kalmaktadırlar. Genel olarak bakıldığında ABD'den türeyen iki partili başkanlık sisteminin çok partili yapıya sahip ülkelere benimsenmesi sürecinde çeşitli uygulamalar türemiştir ve bu şekilde her ülke kendi siyasal kültürü içerisinde zamanla kendine has bir başkanlık modeli oluşturmuştur.

#### *Merkezi ve Yerel Yönetimler*

Bilindiği üzere kamu hukuku terminolojisi gereğince federalizm, kuvvetler ayrılığının bir başka çeşidi olarak kabul edilmektedir fakat klasik yürütme-yasama-yargı ayrımı gibi bir ayırım olarak anlaşılmamaktadır. Buradaki ayırım daha çok *teritoryal* bir anlam taşımakla birlikte dikey bir ilişkiye işaret etmektedir. Bu bağlamda başkanlık sisteminin mevcut olduğu her ülkede federalizm bir gereklilik unsuru değildir. Federal sistemi uygulayan başkanlık modellerinde yerel ve merkezi hizmet ve görevler paylaşılmaktadır. Bu doğrultuda ülke yönetim alanlarından birinin, ülkenin insan ve toprak öğelerini kapsayacak şekilde “genel” ve “ulusal” olması hedeflenmektedir. Bu, merkezi veyahut federal yönetim diye adlandırılan yönetimin yanı sıra, diğer yönetim alanında da en az iki veya daha fazla yönetim biriminin varlığı söz konusudur. Bu eyalet ve eyaletlerin de altında yer alan yerel birimlerin ise yetkileri genel olmayıp, belli başlı alanlardaki konularla sınırlıdır.

Federal devlet yapısına sahip ülkelerdeki başkanlık sistemlerinde merkezi ve yerel yönetim arasındaki ilişki sistemin işleyişini etkilediği gibi sistem hakkında da önemli bilgiler verir. Özellikle Latin Amerika ülkelerindeki yerel yönetimin merkeze tabi olması durumu devletin alt kademe atamalarını yapan kurumun gücüne göre değişiklik göstermektedir. Bürokratik atamaların geniş çapta başkan tarafından yapılması yerel yönetim üzerinde yürütmenin üstünlüğünü sağlayabiliyorken, kongrenin de geniş çapta başkanın atamalarını onaylaması başkanın konumunun güçsüz olduğu durumlarda kongre ve yerel yönetim arasındaki ilişkileri güçlendirmektedir. Başkanın, partisinden ve yasamadan bağımsız ve de halkın desteğine yönelik hareket etmesi de başkanlık sisteminde yürütmenin yerel yönetime karşı adil ve demokratik atamalar yapabilmesini ve tarafsız ilişkiler kurabilmesini sağlamaktadır.



# BAŞKANLIK SİSTEMİ UYGULAMALARI

(ABD, BREZİLYA, ARJANTİN, MEKSİKA, G. KORE VE ŞİLİ)





# YÜRÜTME ORGANININ YAPISI, İŞLEYİŞİ VE YETKİLERİ

---

## BAŞKAN SEÇİLME ŞARTLARI

### *ABD*

ABD'de başkan ve başkan yardımcısı birlikte seçilirler. Anayasa'ya göre başkan seçilme şartları arasında ABD'de doğmuş olmak, ABD vatandaşı olmak, asgari 35 yaşında olmak ve en az 14 yıldır ABD'de ikamet ediyor olmak bulunmaktadır.<sup>28</sup> Başkan yardımcısının da aynı nitelikleri taşıması gerekmektedir.

### *Brezilya*

ABD gibi Brezilya'da da başkan ve başkan yardımcısı birlikte seçilirler. Anayasaya göre başkan seçilebilmek için en az 35 yaşında olmak, doğuştan Brezilya vatandaşı olmak ve bir siyasi partiye üye olmak şartları bulunmaktadır. Aynı şartlar başkan yardımcısı için de geçerlidir.<sup>29</sup>

### *Meksika*

Meksika'da başkanlığa aday olabilmek için en az 35 yaşında olmak, doğum ile birlikte Meksika vatandaşlığını elde etmiş olmak ve ebeveynlerinden en az birisinin doğuştan Meksika vatandaşlığına sahip olması gerekmektedir. Ayrıca 20 yıldır Meksika'da ikamet etmesi gereken başkan adaylarının, adaylıktan önceki son bir

28. ABD Anayasası, m. 2.1.5.

29. Brezilya Anayasası, m. 76.

yılda kesintisiz biçimde ülkede ikamet etmiş olması zorunludur. Adayların din adamlığı görevi bulunmaması veya herhangi bir tarikatın liderliği gibi unvanlara sahip olmaması gerekir. Ayrıca, seçimlerden en az altı ay öncesine kadar aktif olarak ordu mensubu olmama şartı vardır. Yine, dışişleri bakanı, eyalet valisi gibi

TABLO 2: ÜLKE ÖRNEKLERİNDE BAŞKANIN SEÇİMİ VE ADAYLIK KRİTERLERİ

	Seçim Sistemi	Seçim Periyodu ve Dönem Sayısı	Salt/Nitelikli Çoğunluk	Adaylık Kriterleri
ABD	İki Turlu Seçim Sistemi	Dört Yılda Bir, En Fazla İki Dönem	Salt Çoğunluk	35 Yaş ve Üzeri, ABD'de doğmuş ABD Vatandaşı olmak, ABD'de kesintisiz en az 14 yıl geçirmiş olma zorunluluğu
ARJANTİN	İki Turlu Seçim Sistemi	Dört Yılda Bir, Üst Üste En Fazla İki Dönem	Nitelikli Çoğunluk (Eğer hiçbir aday geçerli oyların yüzde 45'ini alamazsa veya geçerli oyların en az yüzde 40'ını alan aday ile ikinci sıradaki aday arasında yüzde 10'luk bir fark oluşmazsa ikinci tur seçime gidilir. Bir ay içerisinde yapılması gereken ikinci tur seçimde basit çoğunluk esasına göre en yüksek oyu alan aday seçilmiştir olur.)	30 Yaş ve Üzeri, Doğuştan Arjantin Vatandaşı Olmak
BREZİLYA	İki Turlu Seçim Sistemi	Dört Yılda Bir, En Fazla İki Dönem. (Ancak bir dönem seçildikten sonra en az bir dönem ara vermek zorundadır, bu aradan sonra seçilebilir.)	Salt Çoğunluk	35 Yaş ve Üzeri, Doğuştan Brezilya Vatandaşı Olmak
MEKSİKA	Tek Turlu Seçim Sistemi	Altı Yılda Bir, Yalnızca Bir Dönem	Basit Çoğunluk (Yüzde 50'nin altında oy almış olsa bile adaylar başkan seçilebilir ve böylece başkan ilk turda belirlenebilmektedir)	35 Yaş ve Üzeri, Doğuştan Meksika Vatandaşı Olmak
ŞİLİ	İki Turlu Seçim Sistemi	Dört Yılda Bir, İki Dönem Üst Üste Seçilemez. (Ancak bir dönem ara verdikten sonra seçilebilir.)	Salt Çoğunluk	40 Yaş ve Üzeri, Şili Vatandaşı Olmak
GÜNEY KORE	İki Turlu Seçim Sistemi	Beş Yılda Bir, Yalnızca Bir Dönem	Salt Çoğunluk. (İlk turda oyların salt çoğunluğunu alan aday başkan seçilir. Şayet ilk turda iki veya daha fazla aday eşit oranda oy alırlarsa, seçimler mecliste milletvekillerinin çoğunluğunun katılımıyla yenilenir. Bu seçimde en fazla oy alan aday başkan seçilir. Başkanlık için tek bir adayın seçime girmesi söz konusu olursa, geçerli oyların en az üçte birini alması durumunda aday başkan seçilebilir.)	40 Yaş ve Üzeri, Güney Kore Vatandaşı Olmak

resmi bir görevde bulunuyorsa seçimlere en az altı ay kala görevinden ayrılmış olması gerekmektedir.<sup>30</sup> Meksika'da başkan yardımcılığı makamı bulunmamaktadır.

### Şili

Şili'de başkanlığa aday olabilmek için Şili topraklarında doğmuş olmak, Şili vatandaşlığına sahip olmak ve 40 yaşını doldurmuş olmak gerekmektedir.<sup>31</sup> Şili'de başkan yardımcılığı makamı bulunmamaktadır.

### Arjantin

Arjantin'de başkan ve başkan yardımcısı birlikte seçilirler. Başkan seçilebilmek için adaylarda 30 yaşını doldurmuş, Arjantin topraklarında doğmuş ya da yurtdışında doğmuşsa eğer Arjantin doğumlu ve de Arjantin vatandaşı ebeveynlere sahip olmak şartı aranır.<sup>32</sup> Bu şartlar başkan yardımcısı için de geçerlidir.

### Güney Kore

Güney Kore'de başkan seçilmek için asgari 40 yaşında ve Güney Kore vatandaşı olmak gerekmektedir.<sup>33</sup> Güney Kore'de başkan yardımcılığı makamı 1960 yılında kaldırılmıştır; mevcut sistemde başkan yardımcılığı konumu bulunmamaktadır.

## BAŞKANIN GÖREV SÜRESİ

### ABD

ABD'de başkan dört yıllığına ve toplamda sadece iki kereliğine seçilebilmektedir. İki kere seçilme şartı 1947'den önce sadece anayasal bir teamül iken, 1940 yılında Başkan Franklin D. Roosevelt'in üçüncü kez, 1944'te de dördüncü kez seçilmesiyle bu teamül bozulmuştur. Bunun üzerine, anayasada 1951 yılında yapılan 22. değişikliklikle birlikte en fazla iki kez başkanlığa seçilebilme şartı getirilmiştir.<sup>34</sup>

### Brezilya

Brezilya'da başkan dört yıllığına göreve gelmektedir ve toplamda en fazla iki dönem için seçilebilmektedir. Başkanın tekrar başkanlığa adaylığını koyabilmesi için bir dönem ara vermesi gerekmektedir. Bir dönem ara verdikten sonra ikinci

30. Meksika Anayasası, m. 82.

31. Şili Anayasası, m. 25.

32. Arjantin Anayasası, m. 89.

33. Güney Kore Anayasası, m. 67.4.

34. Klaus Stüwe, "Das Politische System der USA", Ed. Klaus Stüwe, Stefan Rinke, *Die Politischen Systeme in Latein- und Nordamerika*, (VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden: 2008), s. 562.

kez seçilmesine bir engel yoktur.<sup>35</sup> 1997 yılına kadar Brezilya'da başkanlar yalnızca tek bir dönemliğine görevde bulunabiliyorlardı. Anayasada yapılan değişiklikle birlikte ikinci kez başkan seçilmenin yolu açılmıştır.

#### *Meksika*

Meksika'da başkan tek seferliğine seçilir ve görev süresi altı yıldır. Bu uygulama, 1930'lu yıllardan günümüze kadar devam eden Meksika başkanlık sisteminin kendine has karakterini yansıtmaktadır.<sup>36</sup>

#### *Şili*

Şili'de başkanın görev süresi dört yıldır ve anayasaya göre iki dönem üst üste seçilme hakkı bulunmamaktadır. Brezilya'da olduğu gibi ancak bir dönem ara verdikten sonra ikinci kez seçilebilir.<sup>37</sup>

#### *Arjantin*

Arjantin'de başkan ve başkan yardımcısı dört yıllığına seçilirler. Başkan ve başkan yardımcısı üst üste iki kez seçilebilirler ve ayrıca birbirlerinin yerine geçme durumları da vardır. Ancak başkan ile başkan yardımcısının yer değiştirmesi yalnızca bir defalığına yapılabilir.<sup>38</sup>

#### *Güney Kore*

Güney Kore'de 1987'de Anayasa'da yapılan değişikliklerle birlikte başkanın dolaylı bir şekilde seçilmesi son bulmuştur. Başkan doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Başkanın görev süresi beş yıldır ve yalnızca bir defalığına seçilir.<sup>39</sup>

## BAŞKANLIK SEÇİM SÜRECİ

### *ABD*

ABD'de başkanlık seçimi iki dereceli bir seçim sistemiyle gerçekleştirilmektedir. Her eyalet Kongredeki temsilcileri kadar, yani Senato ve Temsilciler Mec-

35. Aletta Hofmann, "Politische Führung im Koalitionspräsidentalismus: Brasilien", Ed. Martin Sebaldt, Henrik Gast, *Politische Führung in Westlichen Regierungssystemen*, (VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden: 2010), s. 198.

36. Marianne Braig ve Markus-Michael Müller, "Das Politische System Mexikos", Ed. Klaus Stüwe, Stefan Rinke, *Latein- und Nordamerika*, (VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden: 2008), s. 394; *Die Politischen Systeme in Latein- und Nordamerika: Eine Einführung*, (VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden: 2008), s. 394.

37. Stefan Rinke, "Das Politische System Chiles", Ed. Klaus Stüwe ve Stefan Rinke, *Die Politischen Systeme in Nordund Lateinamerika: Eine Einführung*, (VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden: 2008), s. 149.

38. Arjantin Anayasası, m. 90.

39. Güney Kore Anayasası, m. 70.

lisindeki toplam üye sayısı kadar “Seçiciler Kurulu” (*electoral college*) olarak tanımlanan bir kurula, “ikinci seçmen” olarak belirlenen kişileri seçmektedir. Seçiciler Kurulu’nda yer alan ikinci seçmenlerin sayısı toplamda 538’dir (100 Senatör, 435 Temsilciler Meclisi üyesi ve başkent Washington, DC için 3 üye). Başkan, Seçiciler Kurulu’na seçilen ikinci seçmenlerin salt çoğunluğu ile seçilebilmektedir. Üç adayın yarıştığı bir seçimde adaylardan herhangi birisi salt çoğunluğu sağlayamazsa, Temsilciler Meclisi üç aday arasından en fazla oy alan adayı başkan olarak belirler.<sup>40</sup>

### *Brezilya*

Brezilya’da başkan, başkanlık sisteminin tipik özelliğine uygun bir şekilde, doğrudan halk tarafından seçilmektedir. İlk turda mutlak çoğunluğu kazanan aday başkan seçilmektedir. Eğer ilk turda adaylardan birisi oyların mutlak çoğunluğunu elde edemezse en yüksek oyu alan iki aday arasında ikinci tur seçim gerçekleştirilir. Bu turda geçerli oyların çoğunluğunu alan aday başkan seçilir.<sup>41</sup>

### *Meksika*

Meksika’da uzun yıllardır sürdürülmekte olan seçim sistemi, başkanın doğrudan halk tarafından basit çoğunluk ile seçildiği sistemdir. Dolayısıyla, diğer ülkelerden ayrı olarak, yüzde 50’nin altında oy almış olsa bile adaylar başkan seçilebilir ve böylece başkan ilk turda belirlenebilmektedir. Tek-parti iktidarının siyasete egemen olduğu Meksika’daki seçim sistemiyle ilgili demokratik gelişmeler, özellikle 1990’lı yılların başında kurulabilmiş olan bağımsız bir seçim kurulu ile mümkün olmuştur.<sup>42</sup>

### *Şili*

Şili’de başkan doğrudan halk tarafından seçilir ve 1980 Anayasası gereğince ilk turda oyların mutlak çoğunluğunu elde eden aday başkan seçilmiş olur. Mutlak çoğunluk elde edilemediği takdirde en çok oy alan iki aday arasında ikinci tur seçim gerçekleştirilmektedir.<sup>43</sup> İkinci turda oyların çoğunluğunu alan aday başkan seçilmiş olur.

40. ABD Anayasası, m. 2.1.3.

41. Hofmann, “Politische Führung im Koalitionspräsidentalismus: Brasilien”, s. 198.

42. Braig ve Müller, “Das Politische System Mexikos”, s. 399.

43. Rinke, “Das Politische System Chiles”, s. 149.

*Arjantin*

Arjantin'de başkan ve başkan yardımcısı doğrudan halk tarafından ve iki turlu bir seçim sistemine göre seçilirler. Başkanlık seçiminde eğer hiçbir aday geçerli oyların yüzde 45'ini alamazsa veya geçerli oyların en az yüzde 40'ını alan aday ile ikinci sıradaki aday arasında yüzde 10'luk bir fark oluşmazsa ikinci tur seçime gidilir. Bir ay içerisinde yapılması gereken ikinci tur seçiminde basit çoğunluk esasına göre en yüksek oyu alan aday seçilmiş olur.<sup>44</sup>

*Güney Kore*

Güney Kore'de başkan doğrudan halk tarafından seçilir.<sup>45</sup> İlk turda oyların salt çoğunluğunu alan aday başkan seçilir. Şayet ilk turda iki veya daha fazla aday eşit oranda oy alırlarsa, seçimler Mecliste milletvekillerinin çoğunluğunun katılımıyla yenilenir. Bu seçimde en fazla oy alan aday başkan seçilir.<sup>46</sup> Başkanlık için tek bir adayın seçime girmesi söz konusu olursa, geçerli oyların en az üçte birini alması durumunda aday başkan seçilebilir.<sup>47</sup>

**YÜRÜTME ORGANININ YAPISI***ABD*

ABD başkanı hem hükümetin hem de devletin başıdır. Aynı zamanda da başkomutan ve en yetkili diplomat konumundadır. ABD'de yürütme organının yapısı ABD başkanının etrafında oluşturulmuş olan üç temel bileşenden meydana gelmektedir. Bunlar, Başkan'ın Yürütme Ofisi (*Executive Office of the President*), Bakanlıklar (*Federal Executive Departments*) ve Bakanlık statüsünde olmayan kamu kuruluşlarıdır.

Yürütme organının en temel birimlerinden birini 1939'da Başkan Roosevelt tarafından kurulan "Başkan'ın Yürütme Ofisi" teşkil etmektedir. Başkan'ın Yürütme Ofisi altında yer alan ve başkandan sonra en yetkili kişi konumundaki aktör başkan yardımcısıdır (*Office of the Vice President*). Kendisine bağlı bulunan Başkan Yardımcısı Ofisi, Başkan'ın Yürütme Ofisi'nin bir parçasıdır. Başkan yardımcısı ölüm, istifa veya azil durumunda başkanın yetkilerini devralır. Başkan yardımcısı aynı zamanda yasama organının üst kanadı Senatonun da başkanıdır ve buradaki oturumlara katılma ve oy kullanma hakkı da bulunmaktadır. Ancak oy kullanma hakkı sadece oyların eşit olması ve kilitlenme yaşanması

44. Arjantin Anayasası, m. 98.

45. Güney Kore Anayasası, m. 67.1.

46. Güney Kore Anayasası, m. 67.2.

47. Güney Kore Anayasası, m. 67.3.

durumunda gündeme gelmektedir. Dolayısıyla, ABD başkanlık sisteminde başkan yardımcısının hem yürütme hem de yasama organının bir parçası olması durumu söz konusudur.

Bununla birlikte Başkan'ın Yürütme Ofisi altında, ABD başkanına görevinde yardımcı olan birim ve bürokratlar yer almaktadır. Bunlardan bazıları, Beyaz Saray Ofisi, Milli Güvenlik Konseyi, Bütçe ve Denetleme Ofisi, Ekonomik Danışmanlar Konseyi, Çevre Koruma Konseyi, Ticaret Temsilcileri Ofisi, Ulusal Uyuşturucu Kontrol Ofisi ve Bilim ve Teknoloji Ofisi vb. olarak öne çıkmaktadır. Bunlar arasında en kalabalık ofis, Beyaz Saray Ofisi'dir (*White House Office*). Buna ilaveten Beyaz Saray Ofisi personellerinin görev aldığı ve Beyaz Saray Ofisi altında yer alan çeşitli ve spesifik alt-birimler de mevcuttur.<sup>48</sup>

Yürütme erkinin birincil ögesini teşkil eden Başkan'ın Yürütme Ofisi'nin yanı sıra, federal devletin gündelik işlerinin yürütülmesi ve kanunların uygulanması için Kongre tarafından oluşturulmuş 15 federal yürütme bakanlıkları (*Federal Executive Departments*) mevcuttur. İlgili bakanlıklar, başkan tarafından belirlenen ve Senatonun tavsiye ve onayıyla atanan –ve esasen “sekreter” (*Secretary*) olarak adlandırılan– bakanlar tarafından yürütülmektedirler. Senatonun bir bakan adayını reddetmesi son derece düşük bir ihtimal olarak kabul edilmektedir. Her ne kadar ABD anayasasında “kabine” kelimesi yer almasa da, ilgili bakanlıkların başında bulunan sekreterlerin, başkan ve başkan yardımcısı ile bir araya gelmelerinden ise kabine olarak bahsedilmektedir. Ancak bu durumun daha çok bir danışmanlar kurulu işlevi gördüğünü de ifade etmek gerekir. Bakanlar başkana belli alanlarda tavsiyeler sunmakta ve bu alanlarda başkanın yürütme sorumluluğunu devralmaktadırlar. Ancak, başkanlık sisteminin tipik özelliği olan kabinenin yalnızca başkana karşı sorumlu olması ve yürütmenin tüm sorumluluğunun tek başına başkana ait olması durumu söz konusudur. Ve bu bağlamda başkanın ilgili bakanların karar ve tercihlerine uyma zorumluluğu da sözkonusu değildir. Siyasal bağlamda öne çıkan bakanlıkların başında Dışişleri Bakanlığı (*Department of State*), Hazine Bakanlığı (*Department of the Treasury*), Savunma Bakanlığı (*Department of Defense*) ve Adalet Bakanlığı (*Department of Justice*) gelmektedir.

Yürütme erkinin son ögesini ise, bağımsız idari ve devlet kuruluşları teşkil etmektedir. Bu kuruluşlar, bakanlık statüsünde olmamalarına rağmen, yine Kongre tarafından oluşturulmuş ve yöneticileri ABD başkanı tarafından Sena-

48. Detay için bkz. "Executive Office of the President", <https://www.whitehouse.gov/administration/eop>.

tonun onayı ile belirlenmiştir. Kuruluş gayeleri, kamu hizmetlerinin sağlanması, danışmanlık, hakemlik ve uzlaştırma gibi konulara ilişkindir. Bu noktada dik-kate değer kurumlar olarak, Amerikan Posta Bürosu, Ulusal Uzay Araştırmaları Merkezi (NASA), Merkezi Güvenlik Teşkilatı (CIA), Çevre Koruma Teşkilatı ve Uluslararası Kalkınma Ajansı öne çıkmaktadır.

### *Brezilya*

Brezilya'da yürütme organı başkan, başkan yardımcısı, kabineyi oluşturan bakanlar ve bakanlık statüsündeki devlet organlarından oluşmaktadır. Brezilya'da 24 bakanlık ve 15 tane de bakanlık statüsünde devlet organı bulunmaktadır. Başkan haricinde kabineyi oluşturan üyeler (bakanlar) başkana danışmanlık yapan "sekreterler" konumundadır. Bu sekreterler başkan tarafından dışarıdan atanarak göreve gelmektedirler ve başkan dilediğinde sekreterlerin görevine son verebilir.<sup>49</sup> Finans, Adalet, Dışişleri ve Güvenlik bakanlıkları en önemli bakanlıklar olarak ön plana çıkmaktadır.

Kabine içerisinde ise başkan yardımcısı en kıdemli üye durumundadır. Başkan yardımcısının en temel görevi ölüm veya istifa gibi durumlarda yeni başkan seçilene kadar başkanın yerini almak ve aynı zamanda da başkanın yurtdışı ziyaretleri için makamında olmadığı dönemlerde geçici olarak başkanın görevlerini yerine getirmektir.

Başkan yardımcısından sonra kabinedeki en önemli kişi "bakanların şefi" ya da başka bir ifadeyle "başbakan"dır. Başbakan, bakan statüsündedir ve görevleri arasında başkana yardım etmek ve kabinenin ihtiyaçlarını ve başkanla ilgili bürokratik süreçleri yürütmektir. Aynı zamanda, başbakanın yürütme adına Kongre ve eyalet valileriyle müzakereleri sürdürmek görevi de bulunmaktadır. Bu sebeple, başbakan, "bir numara" olan devlet başkanından sonra Brezilya'nın "iki numarası" olarak görülmektedir.<sup>50</sup>

Bakanlık statüsündeki devlet organları arasında ise Merkez Bankası, Genelkurmay Başkanlığı, Haberleşme Sekreterliği, Sivil Havacılık Sekreterliği, Strateji Sekreterliği, Irk Eşitliğini Gözetme Sekreterliği, Kadın Hakları Sekreterliği, İnsan Hakları Sekreterliği, Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeler Sekreterliği gibi kurumlar yer almaktadır.

49. Sérgio Costa, "Das Politische System Brasiliens", Ed. Klaus Stüwe, Stefan Rinke, *Die Politischen Systeme in Nord- und Lateinamerika: Eine Einführung*, (VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden: 2008), s. 120.

50. Brezilya Anayasası, m. 87.



*Meksika*

Meksika'da yürütme organı başkan, bakanlıklar ve bakanlık statüsünde başkana bağlı devlet organlarından oluşur. Meksika'da başkan yardımcısı makamı bulunmamaktadır. Aynı şekilde "başbakan" konumu da mevcut değildir. Kabinede başkanın yanı sıra başkana danışmanlık yapan 18 "sekreter" (bakan), federal hükümet hukuk ofisi başkanı ve başyargıç yer almaktadır. Tüm kabine üyeleri başkan tarafından atanmakta ve görevden alınmaktadır. Kabine üyeleri sadece başkana karşı sorumludurlar. Yürütmenin tüm faaliyetlerinden başkan sorumludur, kabinenin kolektif sorumluluğu söz konusu değildir. Kabinedeki üyelerden sadece başyargıcın atanması Senatonun onayına tabidir.<sup>51</sup> Bunun sebebi, başyargıçlık görevinde bulunan kişinin genelde devlet başkanının görev süresinin sona ermesini müteakip olarak yerine seçilen isim olmasındandır. Başyargıcın başkanlığındaki sekreterliğin temel görevi federal suçların araştırılmasını ve infaz edilmesini kapsamaktadır.

Kabinenin uzantısı konumundaki bakanlık statüsündeki devlet teşkilatları arasında Kültür ve Sanat Konseyi, Aileden Sorumlu Sekreterlik, Kadın Enstitüsü, Spor Komisyonu, Genelkurmay Başkanlığı, Başkanlık Güvenlik Şefliği ve Yerli Halkları Koruma Komisyonu bulunmaktadır.

*Arjantin*

Arjantin'de yürütme organı başkan, başkan yardımcısı, "başbakan" ve 16 adet bakanlık ve bakanlık statüsündeki başkana bağlı devlet organlarından oluşmaktadır. Yürütme organının başı başkandır; başkanın, devletin ve hükümetin başı olmak ve başkomutanlık yetkileri bulunmaktadır. Kabineyi oluşturan diğer üyeler, parlamenter sistemdeki kabineden oldukça farklı olarak, başkanın danışmanı ya da "sekreteri" konumundadır. Yani bakanlar Kongre üyesi değildirler. Kongrenin toplantılarına katılabirler ancak oy kullanamazlar. Bakanlar seçimle iş başına gelmez; başkan tarafından atanır ve görevden alınırlar.

Bunlar arasında en üst düzey konumdaki kişi başkan yardımcısıdır. Başkan yardımcısı, başkanın ölümü veya istifası gibi durumlarda ya da başkanın görevinin başında bulunmadığı geçici durumlarda başkanlık makamının görevlerini üstlenmekle yetkilidir. Ayrıca, 1994'te yapılan anayasa değişikliğiyle başkan yardımcısı, ABD'de olduğu gibi yasama erki içerisinde de görev üstlenmeye başlamıştır. ABD'deki duruma benzer şekilde Senatonun başkanı konumundadır ve yalnızca oy eşitliği durumunda oluşacak kilitlenmeyi aşmak için oy kullanma hakkına sahiptir.

51. Emily Edmonds-Poli ve David A. Shirk, *Contemporary Mexican Politics*, (Rowman&Littlefield: 2009), s. 126.

Kabinedeki bir diğer önemli figür de “bakanların şefi” ya da başka bir ifadeyle “başbakan”dır. Bu makam 1994’te anayasada gerçekleştirilen değişiklikle ihdas edilmiştir. Başbakanın temel işlevi bakanlıkların çalışmalarının organize edilmesi, yürütme ile yasama organları arasında aracı rolü oynamak ve merkezi yönetim ile yerel yönetim ilişkilerini düzenlemektir. Başbakan diğer bakanlardan ayrı olarak Kongreye karşı siyasi sorumluluk taşımaktadır. Başbakan için gensoru verilebilir ve Kongrenin iki kamarasında yapılacak oylamayla salt oy çoğunluğuyla görevden alınabilir.

Bakanlıklar dışında devlet başkanına bağlı olarak çalışan kurumlar arasında Genel Sekreterlik, Devlet İstihbarat Sekreterliği, Hukuk ve Teknik Sekreterliği, Genelkurmay Başkanlığı, Kültür Müsteşarlığı ve Uyuşturucu Bağımlılığı ve Kaçakçılığını Önleme Sekreterliği yer almaktadır. Bunlara ek olarak, Başkanlık Sekreterliği, Siyasi Analiz Bürosu, Teknik Yardım Bürosu, Özel Sekreterlik, Yardımcı Sekreterlik, Stratejik Araştırma ve Değerlendirme Bürosu gibi başkana bağlı yardımcı kurumlar bulunmaktadır.

### *Şili*

Şili’de yürütme organı başkan, 21 adet bakanlık ve başkana bağlı bakanlık düzeyindeki devlet organlarından oluşmaktadır. Başkan hem devletin hem de hükümetin başkanıdır, aynı zamanda da başkomutan sıfatı taşımaktadır. Başkan yardımcısı ve “başbakan” makamlarının bulunmadığı Şili’de başkan, kabineyi oluşturan bakanları atama ve görevden alma noktasında tek merciidir. Bakanlar başkanın danışmanı konumundadır ve sadece başkana karşı sorumludurlar. Bakanlar Kongreyi oluşturan Temsilciler Meclisi ve Senatodaki oturumlara katılabilir ve düşüncelerini dile getirebilirler ancak oy veremezler.<sup>52</sup> Başkana bağlı devlet kurumları arasında Genel Muhasebe Ofisi, Ulusal Kadın Hizmetleri Ofisi, Kültür ve Sanat Konseyi ve Genelkurmay Başkanlığı gibi kurumlar yer almaktadır.

### *Güney Kore*

Güney Kore’de kabine (Devlet Konseyi olarak adlandırılır) “başkan”, “başbakan,” “başbakan yardımcısı” (Strateji ve Finans Bakanı konumundadır) ve 17 adet bakanlıktan oluşmaktadır. Kabinenin seçimle iş başına gelen tek üyesi devlet başkanıdır. Kabine üyeleri başkan tarafından atanır ve görevden alınır; kabine üyeleri sadece başkana karşı sorumludurlar. Yürütmenin tüm sorumluluğu başkana aittir.

52. Şili Anayasası, m. 37.

Kabinenin başı başkandır, başbakan ise başkan yardımcısı konumundadır. Başbakan göreve seçimle gelmez, Meclisin onayı ile başkan tarafından atanır.<sup>53</sup> Kabineyi oluşturan 17 bakan (anayasaya göre 15'den az, 30'dan fazla bakanlık olamaz) siyasi değil, teknokrat özelliği gösterir ve başbakanın önerisiyle başkan tarafından atanır. Emekli olmadığı sürece ordu mensupları bakan ve başbakan olarak atanamazlar.

Güney Kore'de devlet başkanına bağlı bağımsız devlet organları bulunmaktadır. Bu organlar, Denetleme ve İnceleme Kurulu (üyeleri Meclisin onayıyla başkan tarafından atanır ve hükümeti denetler), Milli İstihbarat Teşkilatı, Kore Telekomünikasyon Komisyonu'dur. Ayrıca, başkana bağlı olan diğer organlar arasında, Milli Güvenlik Kurulu, Demokratik ve Barışçıl Birleşme Danışma Kurulu, Milli Ekonomi Danışma Kurulu, Bilim ve Teknoloji Danışma Kurulu ve Akil Adamlar Danışma Kurulu bulunmaktadır.

## BAŞKANIN YÜRÜTMEME DAIİR YETKİLERİ

### *ABD*

ABD'de başkanın ülkeyi anayasaya uygun bir şekilde idare etmenin yanı sıra, spesifik olarak Birleşik Devletler ordusunun başkumandanı olmak, kendisine bağlı bakanlıkları kontrol etmek, azletme durumları haricinde devlete karşı işlenmiş suçları affetmek bulunmaktadır.<sup>54</sup> Ayrıca, Senatonun üçte iki çoğunluğunun onayıyla uluslararası anlaşmalar yapmak ve Senatonun tavsiye ve onayıyla büyükelçileri, üst düzey kamu görevlilerini atamak gibi başka yetkilere de sahiptir.<sup>55</sup> Yine, diğer ülke büyükelçilerini ve devlet yetkililerini kabul etmek ve yasaların muntazam bir şekilde uygulanıp uygulanmadığını gözetmek gibi yetkileri de bulunmaktadır.<sup>56</sup>

### *Brezilya*

Brezilya'da ise başkanın yürütmeye dair yetkileri arasında bakanları atamak ve görevden almak; bakanların danışmanlığında federal hükümetin yönetimini gerçekleştirmek; diğer ülkelerle ilişkileri yürütmek ve bu ilişkilerin yürütülmesinde rol alacak devlet görevlilerinin akreditasyonunu sağlamak; uluslararası anlaşmaları imzalamak; devletin askeri savunmasını gerçekleştirmek ve

53. Güney Kore Anayasası, m. 86.1.

54. ABD Anayasası, m. 2.2.1.

55. ABD Anayasası, m. 2.2.2.

56. ABD Anayasası, m. 2.2.3.

orduya saldırı emri vermek; ordunun başı olarak hareket etmek; devlete karşı işlenmiş suçları gerektiğinde affetmek; Senatonun da onayıyla valileri, Merkez Bankası başkanını ve diğer kamu görevlilerini atamak; Devlet Konseyi üyelerini atamak; Devlet Konseyi'ni ve Ulusal Savunma Konseyi'ni toplantıya çağırmak ve başkanlık etmek; Kongrenin de onayıyla savaş ilan etmek ve barış yapmak; yabancı güçlerin ülke topraklarını kullanmasına izin vermek; bütçe yapmak ve federal hükümet organlarına atama yapmak veya bu ofisleri kapamak gibi yetkileri bulunmaktadır.<sup>57</sup>

### *Meksika*

Meksika'da başkanın yürütmeye dair yetki ve görevleri arasında yasaları uygulamak; kabine üyelerini ve federal memurları atamak ve görevden almak; Senatunun onayıyla Cumhuriyet Başsavcısını, valileri, maliyenin yüksek memurlarını ve Yüksek Mahkeme üyelerini, İçişleri bakanını, üst düzey diplomatları ve ordunun üst düzey komutanlarını atamak; diğer ordu komutanlarını Senatonun onayı olmadan atayabilmek; orduya başkumandanlık etmek ve Kongreden onay alarak savaş ilan etmek; barışçıl çözüm, müdahil olmama, egemenlik, minimum seviyede güç kullanımı, milletlerin eşitliği ilkesi, uluslararası işbirliği, uluslararası barışı ve güvenliği koruma prensipleri içerisinde kalarak dış politikaya yön vermek; Senatonun onayıyla uluslararası antlaşmaları onaylamak ve Senatonun toplanmadığı zamanlarda Daimi Komisyon'un onayıyla Yüksek Mahkeme üyeleri dışında üst düzey atamaları yapmak bulunmaktadır.<sup>58</sup>

Bunun yanı sıra başkan, Yüksek Mahkeme üyeleri, bölge yargıçları, bölgelerin Yüksek Mahkeme üyelerinin görevlerinden alınması için Temsilciler Meclisine başvuru talebinde bulunabilir. Böyle bir durumda başkanın arzu ettiği yönde bir kararın çıkması için önce Temsilciler Meclisi, akabinde de Senato tarafından nitelikli çoğunlukla karar çıkmış olması gerekmektedir. Böyle bir sonuca ulaşıldığı takdirde suçlanan kişi görevinden uzaklaştırılır.

Yine, anayasaya göre başkan ülkenin işgale uğraması durumunda veya yaygın şiddet hareketleri ve halkı tehdit eden olağanüstü olayların patlak vermesi durumunda kabinesiyle görüşerek Kongrenin de onayını aldıktan sonra bazı anayasal hak ve özgürlükleri askıya alabilmektedir.<sup>59</sup> Meksika'da göze çarpan bir başka husus da 1930'lardan beri bir imtiyaz olarak başkana kendisinden sonra gelecek

57. Brezilya Anayasası, m. 84.

58. Edmonds-Poli ve Shirk, *Contemporary Mexican Politics*, s. 125.

59. Meksika Anayasası, m. 29, [https://www.constituteproject.org/constitution/Mexico\\_2007.pdf](https://www.constituteproject.org/constitution/Mexico_2007.pdf).

olan halefi ile ilgili –kişisel bir tercih olarak ve görev süresinin dolmasına yakın bir zamanda– bir isim belirleme yetkisi verilmiş olmasıdır.<sup>60</sup> Ayrıca, Meksika'daki yarı-bağımsız devlet organları ve yarı-devlet firmaları şeklinde tanımlanan kurumların atamaları ve işleyişi de başkanın yetki kapsamına girmektedirler.

### *Arjantin*

Arjantin'de anayasada belirtildiği şekliyle başkanın yürütmeye ilişkin görevlerine baktığımızda, başkanın ilgili mahkemenin raporuna dayanarak federal yargıya tabi suçluların cezasını affedebilmesi ya da hafifletebilmesi söz konusu olduğunu görürüz. Ancak bu, Temsilciler Meclisinin azil kararı verdiği kimseler için geçerli değildir.<sup>61</sup> Buna ek olarak, büyükelçileri, tam yetkili bakanları ve ticari ataşeleri Senatonun onayıyla atayabilir ve görevden alabilir. Bakanlar Kurulu başkanını ve bakanları, başkanlık sekreterlerini, büyükelçilik çalışanlarını ve anayasa tarafından atamaları düzenlenmemiş görevlileri atayabilir ve görevden alabilir.<sup>62</sup> Başkan ayrıca, uluslararası anlaşmaları imzalama, Senatonun onayıyla ordu mensuplarının atamasını gerçekleştirme ve Kongrenin onayıyla savaş ilan etme yetkilerini elinde bulundurmaktadır.<sup>63</sup>

### *Şili*

Şili'de devlet başkanı, yürütmeye ilişkin yetkileri dikkate alındığında olağanüstü hal ilan etme yetkisinin yanı sıra, olağanüstü dönemlerde siyasi özgürlükler, haberleşme hürriyeti ve sendikal özgürlükleri kısıtlamak gibi geniş yetkilerle donatılmıştır. Benzer bir şekilde ülke güvenliğinin sağlanması için kara, hava ve deniz kuvvetlerini komuta etmek ve dağıtmak yetkisi de başkanın yetkileri kapsamındadır. Dolayısıyla savaş ve seferberlik halinde başkomutanlık görevini üstlenmekte ve Ulusal Güvenlik Konseyi'nin görüşünü aldıktan sonra savaş ilan edebilmektedir.<sup>64</sup> Başkanın Senato ve Temsilciler Meclisi üyeleri dışındaki tüm suçluları bağışlama yetkisi bulunmaktadır. Ülke çıkarları doğrultusunda dış politikada yabancı devletlerle ilişkileri yürütme yetkisi bulunan başkan, bu bağlamda uluslararası antlaşmalar da imzalayabilmektedir.

Ayrıca, kamu gelirlerinin toplanması ve kamu yatırımlarını gözetmek de başkana finansal anlamda tanınan geniş yetkilerden bazılarıdır. Başkan, anayasanın

60. Clarissa Heisig, "Exekutive Gewalt in Mexiko: Praesidentialismus", Ed. Barbara Schöter, *Das Politische System Mexikos*, (Springer Fachmedien, Wiesbaden: 2015), s. 130.

61. Arjantin Anayasası, m. 99.5.

62. Arjantin Anayasası, m. 99.7.

63. Arjantin Anayasası, m. 99.15.

64. Erdal Abdulkhimoğulları, *Başkanlık Sistemi-Şili*, (AK Parti AR-GE Başkanlığı, Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri, Ankara: 2013), s. 200-201.

kendisine verdiği yetkiyle devlet hazinesini denetleyen kişiyi atama hakkına sahiptir. Kamu gelirlerinin uygun bir şekilde dağıtımını gözetme yetkisine sahip olan başkan, doğal afet, savaş, iç karışıklık ve ulusal güvenliğin tehlikede olduğu durumlarda ihtiyaç dahilinde yıllık bütçenin yüzde 2'sini Kongreye sunmadan yalnızca bakanların imzasıyla kullanma hakkına da sahiptir.<sup>65</sup>

### *Güney Kore*

Güney Kore'de başkanın yürütmeye ilişkin yetkileri arasında diplomasi, ulusal savunma, Kore yarımadasının birleştirilmesi hedefi doğrultusunda politikalar geliştirmek; ulusun kaderini ilgilendirecek politik kararları gerekli gördüğü durumlarda referanduma götürmek;<sup>66</sup> uluslararası anlaşmalar imzalamak; büyükelçileri ve diplomatları akredite etmek, kabul etmek ve görevlendirmek; aynı zamanda da savaş ilan etmek ve barış imzalamak yer almaktadır.<sup>67</sup>

Ayrıca, başkanın toplumsal kargaşa çıkması, yakın ve açık dış tehdit oluşması, ekonomik kriz baş göstermesi gibi olağanüstü hallerde, Meclisin kapalı olması veya toplanması için yeterli vaktin bulunmaması halinde, ulusal güvenliğin sağlanması ve toplumda güven ve barış ortamının oluşması için gerekli acil önlemleri alma yetkisi de bulunmaktadır. Buna ek olarak anayasada belirtilen şartlar oluştuğunda başkan olağanüstü hal ilan edebilir.<sup>68</sup> Yine, başkan anayasada belirtilen şartlara uygun bir şekilde kamu görevlilerini atayabilir ve görevden alabilir. Aynı zamanda, başkan anayasada belirtilen durumlarda suçların affedilmesi, hafifletilmesi veyahut kaybedilmiş hakların iade edilmesini sağlayabilir. Başkanın genel af çıkarabilmesi ancak Meclisin onayıyla mümkündür.<sup>69</sup>

## **BAŞKANIN KARARNAME VE VETO YETKİSİ**

### *ABD*

ABD'de başkan ile Kongre arasındaki etkileşim yıllardır süregelen bir "çatışma durumu"<sup>70</sup> tarafından şekillenmiştir. Bu nedenle iki erk arasındaki ilişkiler yürütmeyi kontrol eden başkanların kişisel beceri ve yönetim stiline göre değişiklikler arz

65. Şili Anayasası, m. 32.

66. Güney Kore Anayasası, m. 72.

67. Güney Kore Anayasası, m. 73.

68. Güney Kore Anayasası, m. 77.

69. Güney Kore Anayasası, m. 79.2.

70. Benjamin Zeitler, "Politische Führung im Klassischen Präsidialismus: USA", Ed. Martin Sebaldt, Henrik Gast, *Politische Führung in Westlichen Regierungssystemen*, (2010), s. 174.

etmektedir. Bu durum, başkanın gücünün en önemli kaynağının, anayasal olarak elinde bulundurduğu yetkilerden ziyade, kişisel ikna kabiliyeti olduğunu göstermektedir.<sup>71</sup> Bu açıdan, George Washington, Abraham Lincoln ve F. D. Roosevelt gibi “lider” başkanlar diğer başkanlardan farklılaşmaktadır.

ABD başkanlarının Kongre karşısındaki belli başlı hamle silahlarına baktığımızda ilk olarak “cep vetosu” (*pocket veto*) uygulamasını görürüz. Açacak olursak, genelde Kongrenin kabul ettiği bir yasa tasarısı 10 gün içerisinde başkan tarafından ya resmî olarak onaylanmak ya da veto edilmek zorundadır. Şayet başkan 10 günlük süre zarfında yasaya yönelik hiçbir adım atmazsa, tasarı otomatikman yasalaşır ve yürürlüğe girer. Fakat bu süre sonunda yasanın yürürlüğe girebilmesi için anayasa gereğince Kongrenin tatile girmemiş olması gerekir. Kongre çalışmalarının sürdürüldüğü yasama döneminin sonuna denk gelinirse, başkan yasa için hiçbir girişimde bulunmayarak ve Kongrenin tatile girmesini bekleyerek Kongrenin yasa yapma girişimini başarısız kılmış olur.<sup>72</sup> Buna “cep vetosu” denilmektedir.

Yine, anayasada başkanın “başkanlık emri” (*executive order*) yetkisine bir dayanak bulunmasa da yıllar içerisinde anayasanın ikinci maddesinden yola çıkılarak başkana bu yetkinin tanındığı kabul edilmiştir. Zira ilgili maddede tüm yürütme yetkisinin başkana verildiği gerekçesiyle, federal yürütme kurumlarını bağlayıcı emirlerin başkan tarafından verilebildiği de böylece kabul edilmiştir. Her ne kadar bu durum tartışmaları beraberinde getirmişse de, özellikle ABD’de ciddi sıkıntılara neden olan Büyük Ekonomik Buhran ve İkinci Dünya Savaşı döneminde başkanlık yapan Başkan F. D. Roosevelt’in döneminden itibaren kapsamı ve etkisi açısından ciddi anlamda artış yaşanmıştır.<sup>73</sup>

Kanun yapma yetkisi, başkanlık sisteminin en önemli dayanaklarından biri ve anayasal bir ilke olarak sadece Kongreye aitse de, başkan kanun hükmünde kararname (KHK) çıkarmanın haricinde de dolaylı bir şekilde “Kongreye mesaj gönderme” yöntemi ile kanun teklif etme yolunu tercih edebilmektedir. Buna ilaveten, basın toplantıları aracılığıyla kanunla düzenlenmesini istediği hususları da dolaylı olarak dile getirdiği görülmektedir.<sup>74</sup> Burada en

71. Richard E. Neustadt, *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*, (The Free Press, New York: 1991), s. XIX.

72. Smith v.d., *The American Congress*, s. 278.

73. John Contrubis, “Executive Orders and Proclamations”, *CRS Report for Congress*, (1999), <http://www.llsdc.org/assets/sourcebook/crs-exec-orders-procs.pdf>, s. 23.

74. Burhan Kuzu, *Her Yönü ile Başkanlık Sistemi*, (Babiali Kültür Yayıncılığı, İstanbul: 2011), s. 40.

bilinen yöntem, başkanın yeni yasama yılı başında Kongreye hitaben yaptığı ve “ulusa sesleniş” olarak bilinen konuşmasıdır.<sup>75</sup> Başkan bu konuşmasında, arzu ettiği yasaları ve kendi açısından gerekli gördüğü siyasi adımları Kongreye ifade etmekte ve böylelikle bu doğrultuda yasalar çıkartılması için ağırlık koymaktadır.<sup>76</sup> Başkan tarafından başvurulacak araçlardan bir diğeri de, Kongrede mensubu olduğu partinin çoğunluğu elinde bulundurmadığı durumlarda rakip partili senatör ve milletvekilleriyle etkileşime geçtiği ve “pazarlık” olarak adlandırılan gayriresmi müzakere stratejisidir.<sup>77</sup>

Dolayısıyla, her ne kadar anayasal olarak keskin bir ayırım söz konusu olsa da, halk tarafından seçilerek göreve gelmiş olan başkanın, özellikle de mensubu olduğu partinin Kongrede çoğunluğu elinde bulundurduğu durumlarda, yasama faaliyetlerine yön vermesi oldukça mümkündür. Ancak şu da belirtilmelidir ki, bir siyasi parti hem Kongrenin her iki meclisini hem de devlet başkanlığı makamını kontrol ediyor olsa bile, devlet kademesinde sürekli bir uzlaşma ortamının olacağı garanti değildir. Zira parti disiplininin zayıf olduğu ABD başkanlık sisteminde, tek bir siyasi partinin yürütme ve yasama organlarını kontrol ediyor olması işlerin başkan için yolunda gideceğini garanti etmemektedir.<sup>78</sup>

Yine de normal şartlarda, başkanın en rahat çalışma imkanına ve arzu ettiği yasaları çıkartma gücüne sahip olduğu ortam, hem Senato hem de Temsilciler Meclisinde kendisinin mensubu olduğu parti üyelerinin çoğunlukta olduğu dönemlerde ortaya çıkmaktadır. Ancak bu durumun gerçekleşme ihtimali yüksek değildir. Örneğin, Cumhuriyetçiler 1932 ile 1994 yılları arasında her iki mecliste çoğunluğu yalnızca 1947/48 ve 1953/1954 yılları arasında elde edebilmişlerdir. Başkan ve çift-meclisli Kongredeki bu ayrışık tablo “bölünmüş hükümet” şeklinde isimlendirilirken, özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrası bu durum olağan bir hal almıştır. 2003/2004 Kongre döneminde Başkan George W. Bush, uzun bir aradan sonra ilk defa her iki mecliste de kendi partisi olan Cumhuriyetçi Parti’ye (RP) mensup üyelerin çoğunluğu oluşturduğuna tanıklık etmiştir.<sup>79</sup> 1945 ile 2004 yılları arasında tam 38 yıl boyunca bir bölünmüş hükümet süreci söz konusu olmasına rağmen,<sup>80</sup> bu durum ülkenin yönetilemez hale gelmesiyle de

75. Zeitler, “Politische Führung im Klassischen Präsidialismus: USA”, s. 174.

76. Smith v.d., *The American Congress*, s. 273.

77. Smith v.d., *The American Congress*, s. 285.

78. Smith v.d., *The American Congress*, s. 271.

79. Smith v.d., *The American Congress*, s. 54.

80. Zeitler, “Politische Führung im Klassischen Präsidialismus: USA”, s. 179.



sonuçlanmamıştır. Dolayısıyla, yürütme ve yasamaya rakip siyasi eğilimlerin hakim olması, sistemin kaçınılmaz olarak kilitleneceği ve hükümet krizinin baş göstereceği anlamına gelmemektedir.

### *Brezilya*

Brezilya'da devlet başkanının hızlı bir şekilde reaksiyon gösterilmesi gereken meselelerde yasa tasarısı sunabilme ve Kongreye başkanlık makamının gündemini rahat bir şekilde taşıma gücü dikkate değerdir. Başkanın yasa yapma bağlamında en etkili enstrümanı olan “geçici önlemler” (MP) isimli kısa sürede kanun çıkartma yetkisi, statükoyu bir anda değiştirebilme açısından son derece önemlidir. Ancak, başkanlar MP yetkisini acil olmayan dönemlerde de kullanma eğilimi göstermektedir.<sup>81</sup> Başkanın MP yetkisine dayanarak “gerekli ve acil durumlarda” –bu durumun tanımı anayasada muğlak bırakılmıştır– Kongreye sunduğu yasa tasarılarının anayasanın 62. maddesinde belirlenmiş olan 60 günlük bir süreç içerisinde yasalaştırılması gerekmektedir. Ancak başkan yasa teklifini, yasalaşmasını beklemeden yürürlüğe koyabilmektedir.<sup>82</sup> Eğer 60 gün içerisinde yasa teklifi reddedilmez ve de kabul edilmezse, başkan ikinci kez aynı yasa teklifini yine 60 gün içinde duyurabilmektedir.<sup>83</sup> Yasa teklifinin üçüncü kez getirilmesi ise 2001 yılında gerçekleşen anayasa değişikliğiyle ihtimal dışı bırakılmıştır.

2001'de yapılan bir anayasal değişiklikle başkanın uyruk, vatandaşlık, siyasi haklar, siyasi partiler, seçim kanunları, ceza hukuku, ceza usul hukuku, medeni usul hukuku, yargının organizasyonu, kalkınma planları, bütçe direktifleri, bütçeler, ilave ve destek kredileri gibi alanlarda KHK çıkarması yasaklanmıştır.<sup>84</sup> Özellikle ekonomik durumun kötü olduğu dönemlerde, başkanın acil önlemler almak için yetkilerini kullandığı bir gerçektir. Brezilyadaki en yüksek mahkeme olan Yüksek Mahkemenin, başkanın anayasal yetkilerini kullanırken bu yetkileri istismar etmesi hususunda, başkana karşı elindeki yetkilerinin sınırlı olduğu

81. Canan Aslan-Akman, “Başkanlık Sistemlerinin Latin Amerika Deneyimi: Çok-Parti Sistemlerindeki Çeşitlilikler, Sorunlar ve Fırsatlar”, Ed. İhsan Kamalak, (*Yarı Başkanlık Sistemi ve Türkiye*, (Kalkedon Yayınları-SO-DEV, İstanbul: 2014), s. 239.

82. Ana Galvao, “Der Brasilianische Kongress und Die Parlamentarische Elite Brasiliens unter der Regierung Lula”, Ed. Dana de la Fontaine, Thomas Stehnen, *Das Politische System Brasiliens*, (VS Verlag für Sozialwissenschaften/Springer Fachmedien, Wiesbaden: 2012), s. 89.

83. Costa, “Das Politische System Brasiliens”, s. 122.

84. Brezilya Anayasası, m. 62.

ifade edilmektedir.<sup>85</sup> Bu sebeple, özellikle yürütme organı olan başkanın yasama üzerindeki yetkilerinin de fazla olduğu dile getirilmektedir.

Başkanın en önemli yasama araçlarından biri olan MP yetkisi sayesinde Kongrenin yasama işlevi de doğal olarak geri plana itilmiş durumdadır. Burada MP ve MP haricinde başkan tarafından tasarlanan ve en nihayetinde Kongre tarafından kabul edilen yasaların yürürlüğe girmesi ortalama 183 gün sürmektedir. Buna karşılık Kongrede bu yasama süreci ortalama olarak üç yıldan fazla sürmektedir. Dolayısıyla, yasaların neredeyse yüzde 70-80'inin yürütme tarafından yasa tasarısı olarak sunulması pek şaşırtıcı değildir.<sup>86</sup> Bununla birlikte, Brezilya Anayasası, Senato ve Temsilciler Meclisine "başkanın eylemlerini veto etme" yetkisi tanıdığına da söz konusu yasama erkini temsil eden organlar bu yetkiden son derece az faydalanmaktadır.<sup>87</sup> Yasama erkinin tam anlamıyla yasama görevini ifa edememesinin sebebi sadece yürütmenin güçlü konumu ile de açıklanamamaktadır. Brezilya'daki karmaşık parti yapıları ve bunların Kongredeki yansımaları da parlamentonun çalışma şeklini ciddi anlamda olumsuz etkilemektedir.

Başkanın Anayasa'nın 39. maddesine göre kısmi ve tam veto yetkilerini elinde bulundurması, bütçe, vergi ve idari konularda karar verirken yasa çıkarabilme yetkisi, Brezilya ulusal bütçesini hem hazırlayıp hem de onaylama yetkisi ve genel anlamda da Kongre için kanun hazırlama yetkisi başkanda Kongreye kıyasla kendinde birleşmiş öne çıkan yetkililerdir. Buna karşılık başkanın sahip olduğu veto yetkisi, yine Anayasa'nın 39. maddesi gereğince çift-meclisli Kongrenin ortak düzenlenen bir oturumundaki çoğunluk ile aşılabilmektedir.<sup>88</sup> Böylelikle her ne kadar başkanın veto yetkisi kağıt üstünde çok güçlü görünmese de, başkanın kısmi veto yetkisinin mevcut olması demek, en nihayetinde teklif edilen yasa tasarılarının belli maddeleri üzerinde ince ayarlara gidilebilmesi anlamı taşımaktadır.<sup>89</sup>

Brezilya'daki parti sisteminin parçalanmış olması, başkanın veto ve kısmi veto yetkilerinin Kongre tarafından geçersiz hale getirilebilme konusunda ciddi sıkıntılara yol açmaktadır. Söz konusu vetoların geçersiz kılınabilmesi için çift-meclisli ve birçok parti ekseninde parçalanmış Kongredeki tüm üyelerin

85. Mark Kesselman vd., *Introduction to Comparative Politics: Politics Challenges and Changing Agendas*, (Cengage Learning, Wadsworth: 2013)

86. Galvao, "Der Brasilianische Kongress und Die Parlamentarische Elite Brasiliens unter der Regierung Lula", s. 88.

87. Hofmann, "Politische Führung im Koalitionspräsidentalismus: Brasilien", s. 200.

88. Hofmann, "Politische Führung im Koalitionspräsidentalismus: Brasilien", s. 199.

89. Aslan-Akman, "Başkanlık Sistemlerinin Latin Amerika Deneyimi", s. 239.

yüzde 50 artı 1 oyu gereklidir. Ancak tahmin edileceği üzere bu durumun gerçekleşmesi çok zor olmakla birlikte başkanın elini de ciddi anlamda güçlendirmektedir.<sup>90</sup> 1988-2013 döneminde başkan tarafından toplam 1.091 tam ve kısmi veto kullanılmıştır.<sup>91</sup>

Brezilya'da başkanın yukarıda sıralanan geniş yetkileri ve genel siyasi işleyişte gündem belirleme üstünlüğünden dolayı Kongreyi reaktif bir pozisyona mahkum ettiği ifade edilmektedir. 1985 sonrası (1985-2000 arası) kabul edilen tüm yasaların yüzde 85'inin neden yürütme erki tarafından Kongreye sunulmuş olduğu da başkanın geniş yetkileri bağlamında anlam kazanmaktadır.<sup>92</sup> Fakat başkanın yetkilerinde 2011 yılındaki değişikliklerle beraber gündeme gelen sınırlandırma hususu, bu konuda da bazı değişikliklere sebep olmuştur.

Son olarak, Brezilya'da genel anlamda sadece yürütmenin hazırlayabildiği yasa tasarıları, idari konuları, vergi düzenlemelerini, bütçe döngüsünü ve genel anlamda bütçeyi kapsayan hususlarla ilgilidir.<sup>93</sup> Her ne kadar yasama erki bütçe konusunda yatırımlarla ilgili eklemelerde bulunabilse de, bu durum yalnızca başkan tarafından öncesinde belirlenmiş olan bütçeyle ilgili yasa taslağına yönelik bir ekleme olabilmektedir.<sup>94</sup>

### *Meksika*

ABD'deki başkanlık sisteminin aksine Meksika'da başkan Anayasa'nın 71. maddesine göre yasa teklifleri sunma yetkisine sahiptir. Dolayısıyla, Meksika'da yasamanın yürütmeden ayrı bir kuvvet olarak değerlendirilmesinin pek mümkün görünmediği iddia edilmektedir. Başkanın mensup olduğu partinin Kongrede çoğunluğu elinde bulundurması halinde –bu, 1997 yılından önce alışılmış bir durumdu– arzu edilen yasaların ve yasal değişikliklerin denetimsiz olarak kabul edilmesi anlamına gelmektedir. Ancak bu iddialar, 1990'lı yıllarda atılan demokratikleşme adımlarından sonra anlamını yitirmiştir.

90. Scott Mainwaring, "Multipartyism, Robust Federalism, and Presidentialism in Brazil", Ed. Scott Mainwaring, Matthew Soberg Shugart, *Presidentialism and Democracy in Latin America*, (Cambridge University Press, Cambridge: 1997), s. 60.

91. Mehmet Solak, "Koalisyoncu Başkanlık Sistemi: Brezilya", *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi*, (TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı, Ankara: 2015), s. 199.

92. Timothy J. Power, "Optimism, Pessimism, and Coalitional Presidentialism: Debating the Institutional Design of Brazilian Democracy", *Bulletin of Latin American Research*, c. 29, s. 1, (2010), s. 22.

93. Hofmann, "Politische Führung im Koalitionspräsidentalismus: Brasilien", s. 201.

94. Argelina Cheibub Figueiredo ve Fernando Limongi, "Politische Institutionen und Performanz der Exekutive in der Brasilianischen Demokratie", Ed. Dana de la Fontaine, Thomas Stehnen, *Das Politische System Brasiliens*, (VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden: 2012), s. 73.

Gerçekten de Meksika başkanlık sistemi diğer Latin Amerika ülkelerine kıyasla –en azından anayasal seviyede– demokratik anlamda farklılıklar arz etmektedir. Anayasal bir hak olarak Kongre gibi başkanın da yasa teklifinde bulunma yetkisi mevcuttur. Ancak, başkanın yasa teklif etme hakkı bulunduğu alan bütçe ile sınırlıdır. Burada da bütçe teklifi konusundaki yetki başkan da bulunmasına rağmen, vergilerin nasıl toplanacağı ve harcamaların nasıl yapılacağı hakkındaki yetki Kongrede bulunmaktadır.<sup>95</sup> Bu bağlamda diğer Latin Amerika ülkelerine kıyasla Meksika’da başkanın yetki alanının oldukça kısıtlı olduğu söylenebilir. Buna ilaveten, her ne kadar başkanın Kongre tarafından hazırlanan yasa tasarılarına yönelik kısmi ve genel veto hakkı mevcutsa da, Kongrede yer alan her iki meclisin üçte ikilik çoğunluğu ile bu veto geçersiz hale getirilebilmektedir.

Ekonominin serbestleştirilmesine yönelik girişimlerden sonra Meksika’da devletin, dolayısıyla yürütmenin, rolü ve konumu da değişikliğe uğratmıştır. Liberalleşme sürecinde demokratik uygulamalar ve iktidarın yürütme, yasama ve yargı organları arasında paylaşımı konusunda yürütmenin üzerinde kurulan baskı sonucu 1997 yılında başkan Zedillo liderliğinde Meksika tarihinin ilk bölünmüş hükümeti ortaya çıkmıştır. Bunun sayesinde, Meksika bölgedeki diğer başkanlık sistemleri gibi işlemeye başlamıştır. Bu durum başkanın yasama ve bütçe konularında uzlaşmaya gitmesi gerekliliğini ortaya çıkarmıştır.<sup>96</sup>

Bunun yanı sıra diğer Latin Amerika başkanlık sistemlerine kıyasla Meksika’da başkana KHK çıkartacak yetkiler tanınmamıştır. Buradaki tek istisna Anayasa’nın 29. maddesi gereğince olağanüstü hallerde –kabinenin ve Kongrenin de onayını alarak olağanüstü hal ilan edilebilmektedir–<sup>97</sup> böyle bir yetkinin başkana tanınmış olmasıdır.

### *Arjantin*

Arjantin’de başkanın başkanlık kararnamesi çıkarma yetkisi vardır ancak kararnamelerin yasanın ruhunu değiştirmeyecek ve sadece düzenleyici bir rol oynayacak şekilde olmaları gerekmektedir.<sup>98</sup> Başkan daha çok kanunları resmen ilan etmek yoluyla yasa yapım sürecine dahil olur. Başkan hiçbir şekilde KHK çıkaramaz; çıkarılan KHK’ler geçersiz sayılır. Ancak kanunların uygulanması konusunda Ana-

95. Meksika Anayasası, m. 73.

96. Edmonds-Poli ve Shirk, *Contemporary Mexican Politics*, s. 128.

97. Braig ve Müller, “Das Politische System Mexikos”, s. 394.

98. Arjantin Anayasası, m. 99.2.

yasa'nın çizdiği olağan şartlar dışında bir gelişme yaşanır ve söz konusu KHK cezai meselelere, vergilendirme, seçimlerle ilgili ve siyasi partilere ilişkin değilse gereklilik ve acil cevap gerektiren durumlarda başkan KHK çıkarabilir. Fakat KHK tüm bakanların oybirliği ile kabul edilmiş olmalıdır. Bakanlar Kurulu başkanı (bu başkan ve başkan yardımcısı dışında bir siyasi aktördür) KHK'yi, Kongrenin her iki meclisinden partilerin dağılımını esas alarak oluşturulacak olan özel komisyona, 10 gün içerisinde bizzat sunmak zorundadır. Komisyonun da KHK ile ilgili raporunu 10 gün içerisinde Kongrenin her iki meclisine iletmesi ve her iki meclisin de bir an önce bu raporları görüşmeye açması gerekmektedir. Her iki meclisin mutlak çoğunlukla kabul edeceği KHK yürürlüğe girmektedir.<sup>99</sup>

Kongrenin kabul edip başkanın onayına sunduğu yasa tekliflerini başkanın 10 gün içerisinde kabul etmesi ya da reddetmesi gerekmektedir. Başkanın yasa teklifinin bazı maddelerini kabul edip bazılarını reddetme yetkisi yoktur. Ancak bazı hükümler bağımsız bir nitelik taşıyorsa ve teklifin diğer kısımlarından ayrı olarak yayımlanması kanunun bütünlüğüne ve doğasına bir zıtlık oluşturmuyorsa “kısmi veto” söz konusu olabilir. Bu gibi durumlarda zorunlu ve acil kararnameleler için öngörülen işlem uygulanır.

Başkanın yasa teklifini tamamıyla veto etmesi durumunda yasa teklifi, teklifin Kongrede ilk görüşüldüğü meclise gelir. Bu durumda yasa teklifinin kabul edilmesi için Kongrenin her iki meclisinde üçte iki oy çoğunluğu ile kabul edilmesi gerekir. Kabul edilen yasa teklifi kanunlaşmış sayılır ve yayımlanmak üzere devlet başkanına gönderilir.

### Şili

Şili'de 1980 Anayasası, başkanın sahip olduğu imtiyazları daha da genişletmiş, başkanın yasa teklifi sunma yetkisi bulunan alanlara ekonomi ve sosyal politika alanlarını da eklemiştir. Böylece, diktatörlük sonrası Şili'de devlet başkanı en önemli yasama aktörü haline gelmiştir.<sup>100</sup> Bu şartlarda, 1990'lardan itibaren kabul edilmiş olan yasaların çoğu yürütme erki tarafından yasa teklifi olarak Kongreye sunulmuş olan yasalardır. Kongreye kıyasla kurumsal ve teknik imkanlardan yararlanma konusunda daha avantajlı bir konumda bulunan yürütme, bu bilgi avantajını yasama platformunda da lehine çevirmeyi başarmıştır.

99. Arjantin Anayasası, m. 99.3.

100. Peter M. Siavelis, “Exaggerated Presidentialism and Moderate Presidents: Executive-Legislative Relations in Chile”, Ed. Scott Morgenstern, Benito Nacif, *Legislative Politics in Latin America*, (Cambridge, UK; New York, NY; Cambridge University Press: 2002), s. 84.

Bir diğer husus ise başkanın yasalaşmasını arzuladığı belli tasarılarla yönelik acillik dereceleri belirleyebilme yetkisidir. Buna göre, Kongre 60, 10 veya 3 gün içerisinde ilgili yasa tekliflerini görüşmek mecburiyetindedir. Yasa tekliflerinin yasalaşması için Kongrede yer alan her iki meclisin ve akabinde de başkanın onayına ihtiyaç duyulması da son derece önem arz etmektedir. Başkan ve Kongre arasında olası bir uyuşmazlıkta ise başkan referandum çağrısı yapabilmektedir. Temsilciler Meclisi ve Senato arasındaki görüş farklılıkları ise bir uzlaştırma komisyonunun kurulmasıyla aşılmaktadır.<sup>101</sup>

1989'da gerçekleşen anayasa reformu<sup>102</sup> ile birlikte başkan, Anayasa'nın belirlediği konularda Kongrenin yetki devri ile KHK çıkartabilmektedir. Fakat bu kararname sadece belli başlı konularda çıkarılabilmektedir ve geçerlilik süreleri de en fazla bir yıl ile sınırlıdır.<sup>103</sup> Bazı durumlar hariç başkan, Kongreyi bilgilendirmeden KHK çıkartılabilmektedir.<sup>104</sup> Bunlara ek olarak, yasal alanı açıklama dışında kalan başkanlık kararname ve yönetmeliklerin uygulanmasını denetlemek de başkanın yetkileri arasındadır. Parlamento-yu feshetme yetkisi gibi başkana ait yetkilerden bazıları, 1989 yılında gerçekleşen anayasa reformuyla kaldırılmıştır.

Ancak altı çizilmesi gereken husus, başkanın yasama sürecinde her iki meclisteki çoğunluğun desteğiyle belli alanlarda ve hatta yalnızca kendi yetkisi dahilindeki bazı hususlarda yasa yapabilmesidir. Her ne kadar belli alanlarda hayata geçirilmek istenilen yasalarda basit çoğunluktan daha fazla destek gerekse de, bu durum uygulamada başkanın yasama sürecindeki etkisini geniş çaplı bir partiler arası uzlaşmaya ve belli başlı konular etrafında anlaşmaya bağlı kılmaktadır.

Ayrıca, Anayasa'nın 32. maddesinin öngördüğü üzere başkan başka yetkilere de sahiptir. Örneğin, başkanın kanunların yapım aşamasında anayasayla uyumlu olup olmadıklarını denetlemek ve kanunları onaylamak ve yayımlamak gibi yetkileri bulunmaktadır. Bununla birlikte yasama erkini temsil eden her iki meclise gerekçesini belirtmek kaydıyla "soru" sorabilmektedir. Yine, Şili'de bütçe kanunundaki değişiklikler ve ülkenin idari ve siyasi bölünmesini değiştirecek kanunlar gibi belli başlı konularda sadece başkan kanun teklif etme yetkisine sahiptir.

101. Rinke, "Das Politische System Chiles", s. 152.

102. 1980 Şili Anayasası hala yürürlüktedir.

103. Rinke, "Das Politische System Chiles", s. 149.

104. Siavelis, "Exaggerated Presidentialism and Moderate Presidents", s. 101.

Şili'de başkanın veto yetkisi bulunmaktadır. Dolayısıyla, her iki meclis tarafindan kabul edilen yasa teklifini kendi yorumlarını da ekleyerek teklifin ilk olarak sunulduğu meclise geri iade edebilmektedir. Başkanın veto ettiği yasa tekliflerini Kongre, yalnızca üçte iki oy çoğunluğu ile geçersiz hale getirebilmektedir.<sup>105</sup>

### *Güney Kore*

Güney Kore'de başkan, başkanlık kararnamesi çıkarabilir ancak bu daha önce anayasa tarafından sınırları belirlenmiş alanlarda ve yasaların uygulanmasını sağlamayı gerektiren durumlar için geçerlidir.<sup>106</sup> Yine başkan, Meclise yasa teklifinde bulunabilir. Ayrıca, Meclisten gelen yasaları veto edebilir; Meclis üye sayısının yarısından fazlasının katılımı ve üçte iki çoğunluğun oylarıyla vetoyu geri çevirebilir. Başkanın Meclisi feshetme yetkisi yoktur. Bu karara Birinci, Üçüncü ve Dördüncü cumhuriyetlerdeki otoriter yönetim tecrübeleri sonucunda varılmıştır.

## BAŞKAN VE SİYASİ PARTİ İLİŞKİSİ

### *ABD*

ABD'deki iki büyük parti konumundaki ve sistemin iki-partili olarak işlemlerini sağlayan Demokrat Parti (DP) ve Cumhuriyetçi Parti (RP) genel hatlarıyla birbirine benzeyen ancak bazı alanlarda farklılık arz eden partiler konumundadır.<sup>107</sup> Demokratların liberal, Cumhuriyetçilerin ise muhafazakar olarak nitelendirilerek ön plana çıkmaları, esas itibarıyla her iki partinin de genel anlamda liberal değerler üzerine inşa edildiği gerçeğini değiştirmemektedir. Her iki parti de genel itibarıyla temel haklar ve ekonomi alanında liberal değerleri kabul etmektedirler.<sup>108</sup> Bu iki parti haricinde zaman zaman bazı üçüncü partiler de ABD siyasetinde ön plana çıkmış olsalar da, uzun vadede ABD toplumunun teveccühünü kazanmak konusunda başarılı olamamışlardır.<sup>109</sup> Her iki parti de 19. yüzyıl ortalarında kurulmuş ve sonraki yıllarda evrilerek bugünlere kadar ulaşabilmiştir.

ABD'de başkan her ne kadar resmi olarak mensup olduğu partide bir makam veya resmi bir fonksiyon sahibi olmasa da –bu durum başkanlık makamının bağımsızlık ilkesine aykırılık teşkil etmektedir– partisinin tartışmasız lideri ve söz sahibi olan kişisi konumundadır. Buna rağmen kendisinin parti içerisinde sahip

105. Rinke, "Das Politische System Chiles", s. 153.

106. Güney Kore Anayasası, m. 75.

107. Stüwe, "Das Politische System der USA", s. 565.

108. Jürgen Hartmann, *Westliche Regierungssysteme: Parlamentarismus, Präsidentielles und Semi-präsidentielles Regierungssystem*, (VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden: 2011), s. 142.

109. Stüwe, "Das Politische System der USA", s. 566.

olduğu yetkiler sınırlıdır ancak bunun sebebinin daha çok ABD siyasal sisteminde partilerin zayıf yapıları ve gevşek disiplin geleneğine bağlamak gerekmektedir. Bu anlamda ABD'deki siyasal partiler daha çok şemsiye örgüt işlevi görmekte ve batı Avrupa tipi parti örgütleriyle kıyaslanamamaktadır.

Bununla birlikte, Amerikan partilerinin ideolojik anlamda da keskin ayrışma içerisinde olmamaları, Kongrede gerçekleşen oylamalarda partilerin net bir eğilim içerisinde olmaktan ziyade, üyelerin takındıkları tutum ekseninde öne çıkmalarına yol açmaktadır. Hem Senatoda hem de Temsilciler Meclisinde gayriresmi olarak partiler bazında “fraksiyonlar” mevcutsa da, farklı partilerden üyelerin bir araya gelebilmesi vesilesiyle partiler üstü fraksiyonların oluşması da ihtimal dahilindedir. Hatta bazı yasal süreçler esnasında bu partiler üstü fraksiyonlar meclisler arası fraksiyonların ittifakına kadar ilerleyebilmektedir.<sup>110</sup> Diğer bir yandan Kongredeki oylamalarda parti mensuplarının net bir tavır ve tutum etrafında buluşmaları, 11 Eylül olayları gibi ülke güvenliğini ilgilendiren olağanüstü dönemlerde daha çok muhtemeldir. Bu doğrultuda özel olarak son yıllarda ABD'deki partilerin kriz ve benzeri dönemlerde parti bağlılıkları had safhaya ulaşmıştır.<sup>111</sup>

### *Brezilya*

Brezilya'da devlet başkanının mensup olduğu partisi üzerinde azımsanmayacak bir etkisi vardır. Yine de bu, Latin Amerika'da başkanlık sistemiyle yönetilen diğer ülkelerle karşılaştırıldığında görece düşük bir düzeydedir. Bu durum, özellikle 1985'ten sonra siyasi partiler yelpazesinin çeşitlenmesi ve parti disiplininin gevşek bir hal almasıyla farklı bir düzeye taşınmıştır. 2002 yılında Brezilya'da kayıtlı parti sayısı 30'a ulaşmışken –1985 öncesi bu sayı iki parti ile sınırlıydı– aynı yıl Kongreye 17 parti girmeyi başarmış, 2006'da bu sayı 21'e ulaşmıştır.<sup>112</sup>

Dolayısıyla, başkanın siyasi ajandasını ve yasalaştırmayı arzu ettiği yasa tekliflerini hayata geçirebilmesi koalisyonların kurulmasını kaçınılmaz hale getirmiştir. Ancak Brezilya'da parti disiplininin zayıflığı, yürütme ve yasama organları arasındaki etkileşimin nasıl sonuçlanacağı konusunu muğlak bırakmaktadır. Devlet başkanının partisi Kongrede çoğunluğu elinde bulunduruyorsa, partisinin parti disiplinine riayet etmesi, kendisi açısından son derece önemli bir avantaj olabilmektedir. Diğer taraftan parçalanmış bir parti siste-

110. Birgit Oldopp, *Das Politische System der USA: Eine Einführung*, (Springer Fachmedien, Wiesbaden: 2013), s. 53.

111. Zeitler, “Politische Führung im Klassischen Präsidialismus: USA”, s. 179.

112. Kesselman vd., *Introduction to Comparative Politics*, s. 416-419.



minde yer yer avantajlar da bulunmaktadır. Zira başkan, başka partilerde üyeliği bulunan siyasileri de kendisini desteklemeleri için ikna edebileceği gibi, böyle durumlarda çoğunluğun kendisine karşı organize bir şekilde muhalefet etme imkanını da kısıtlamaktadır.<sup>113</sup>

Brezilya'da dört büyük parti bulunmaktadır. Brezilya Demokratik Hareketi Partisi (PMDB) 1966'da kurulmuştur ve 1964'te yönetime el koyan askeri idareye karşı tavır almış bir partidir. Sonraki yıllarda eski popülerliğini kaybetmiş olsa da, PMDB hala Brezilya siyasetinde önemli bir aktör ve koalisyon hükümetlerinde aranan ve tercih edilen *catch-all-party* konumunda bir partidir.

İşçi Partisi (PT) 1980'de sendika yöneticileri, entelektüeller, sosyal hareketler ve kilise gruplarının bir araya gelmesi sonucu kurulmuştur. Yıllar içerisinde sosyalist çizgisini sosyal demokrasiye kaydırabilmiştir. 2003-2010 arası Brezilya devlet başkanlığı görevini yürütmüş olan Luiz Inácio Lula da Silva ve 2011'den bu yana aynı görevde bulunan Dilma Rousseff PT mensubudurlar.

Brezilya Sosyal Demokrasi Partisi (PSDB) 1988'de PMDB partisinden ayrılanlar tarafından kurulmuştur. 1994'teki ve 1998'deki başkanlık seçimini PSDB kazanmıştır. 2002'den bu yana muhalefet görevini üstlenmiş olan PSDB, eyaletler nezdinde oldukça güçlüdür. PSDB son zamanlarda daha çok merkez-sağ bir parti olarak ön plana çıkmaya başlamıştır.

Son olarak, Demokratlar (DEM), 2007 yılında Liberal Cephe Partisi'nden (PFL) ayrılanlar tarafından kurulmuştur. PFL ise 1984'te askeri diktatörlüğe karşı duranların bir araya gelerek partileştiği bir platform olarak ortaya çıkmış ve uzun yıllar PSDB'nin müttefiki konumunda ülke yönetimine iştirak etmiştir. Geçmiş yıllarda birçok eyalette de etkili konumda olmayı başarabilen DEM, son yıllarda başarısız bir görüntü çizmeye başlamıştır.<sup>114</sup>

### *Meksika*

Meksika'da siyasal parti sistemini üç döneme ayırmak mümkündür. Buna göre, 1946-1988 döneminde mevcut olan parti sistemi "hegemonyal parti" sistemi özelliği gösterirken, 1991-1994 dönemi "hakim parti" sistemi işaretlerini barındırmıştır. 1997'den bugüne kadar ise Meksika siyasal parti sistemi "ılımlı-çoğulcu parti" sistemi niteliği taşımaktadır. Ancak böyle bir duruma gelmesinde modernleşme

113. Mainwaring, "Multipartyism, Robust Federalism, and Presidentialism in Brazil", s. 81.

114. Juan Albarracín, "Politische Parteien und Parteiensystem", Ed. Dana de la Fontaine, Thomas Stehnen, *Das Politische System Brasiliens*, (VS Verlag für Sozialwissenschaften/Springer Fachmedien, Wiesbaden: 2012), s. 159.

süreci ve seçim sistemi reformları gibi çeşitli faktörlerin etkisi olmuştur ve sonunda bir yenilenme ile neticelenmiştir.<sup>115</sup>

Bu değişim sonucunda Meksika'da başkanın ülkenin kurucu partisi konumundaki Kurumsal Devrim Partisi (PRI) üzerindeki kontrolü oldukça azalmış durumdadır. PRI'nin yeni genel başkanı ve başkan adayının artık bir önceki kişi tarafından belirlenmeyeceği ve daha şeffaf ve demokratik çerçeveye uygun bir şekilde adayların belirleneceği ilkesi benimsenmiş, dolayısıyla başkanın partisindeki belirleyici gücü de ortadan kalkmaya başlamıştır.<sup>116</sup>

Bugün Meksika'da 1929-2000 arası hüküm sürmüş ve 2012'de tekrar başkanlık seçimini kazanmış olan PRI'den başka iki büyük siyasi partiden daha bahsetmek mümkündür. Bunlardan ilki, halkçı Ulusal Hareket Partisi'dir (PAN). 2000 yılında PRI haricinde ilk defa bir başkanın seçimi kazanmasında PAN'ın katkısı büyüktür; çünkü Meksika'nın 69. devlet başkanı Vicente Fox Quesada PAN'ın adayı olarak seçimlere katılmıştır. Her ne kadar 1939'da kurulan PAN'a geçmiş yıllarda "gerici ve dini eğilimli" bir parti olduğu yönünde sıfatlar yakıştırılmış olsa da, bu benzetmeler tam olarak gerçeği yansıtmamaktadır. Yine de PAN'ın Meksika'da kilisenin haklarını savunduğu ve sosyalist eğilimlere de karşı durduğu bir gerçektir.<sup>117</sup>

Meksika'daki diğer büyük siyasi parti ise 1989 yılında kurulan Demokratik Devrim Partisi'dir (PRD). Sol partilerin parçalanmış ve geçmişte ağırlıklı olarak illegal faaliyetler içerisinde oldukları görüntüsüne son vermeyi başarmış olan PRD, büyük bir sol parti olarak bazı küçük sol partileri de bünyesinde toplama becerisi gösterebilmiştir.<sup>118</sup>

### *Arjantin*

Arjantin'de devlet başkanının başkanlık seçim sürecinde bir siyasi partiyle bağlı bulunması başkanlık sistemlerinin doğası gereği olağan bir gerçektir. Ancak parti genel başkanlığı veya partide üst düzey bir pozisyona sahip olarak değil, aynen ABD ve diğer ülke örneklerinde olduğu gibi başkan ile partisi arasındaki ilişki daha çok gayri-resmi şekillerde devam etmektedir. Bu durumun en önemli sebebi Arjantin'de tarihi olarak güçlü siyasi geleneklerin ve partilerin varlığıdır. Ayrıca, Brezilya gibi bazı Latin Amerika ülkeleriyle karşılaştırıldığında, Arjantin'de parti disiplini görece daha sıkıdır.

115. Mario Alberto Huaracha, "Parteiensystem und Politische Parteien in Mexiko: Von der Hegemonie zum Pluralismus", Ed. Barbara Schröter, *Das Politische System Mexikos*, (Springer Fachmedien, Wiesbaden: 2015), s. 228.

116. Heisig, "Exekutive Gewalt in Mexiko", s. 132.

117. Hans-Rudolf Horn, "Grundzüge und Probleme des Mexikanischen Rechtssystem", Ed. Barbara Schröter, *Das Politische System Mexikos*, (Springer Fachmedien, Wiesbaden: 2015), s. 159.

118. Harvey F. Kline ve Howard J. Wiarda, *Latin American Politics and Development*, (Westview Press: 2011), s. 401.

Arjantin çok-partili bir siyasi yapıya sahiptir. İki veya üç siyasi parti veya koalisyon ve bunlara ek olarak daha küçük partiler Kongrede temsil edilmektedir. En güçlü siyasi parti, 1946'dan beri varlığını sürdüren sol-tandanslı Adalet Partisi'dir (PJ). 2001'de dağılmasına kadar orta-sınıf temelli Radikal Sivil Birlik ikinci büyük siyasi parti konumunda olmuştur. Günümüzde ise Sivil Koalisyon (PS) bu rolü oynamaktadır. Partiler ideolojik olarak birbirinden ayrılmaktadır ve 1990'lerden itibaren siyasi partiler üzerinde eyaletlerin etkisi hissedilmeye başlanmıştır. Ayrıca, ideolojik fraksiyonların oluşturduğu koalisyonlar da giderek önem kazanmaktadır.

### Şili

Şili'de güçlü parti yapılarının varlığı nedeniyle başkanın partisiyle ilişkisi başkan seçildikten sonra da farklı şekillerde devam etmektedir. Şili'de günümüzde Kongre, ağırlıklı olarak ideolojik skalada merkezde yer alan Hristiyan Demokrat Parti (PDC), muhafazakar Bağımsız Demokratik Birlik (UDI) ve solcu *Sosyalist Parti* (PS) vekillerinden oluşmaktadır. 2014'te ikinci kez göreve gelen Şili Devlet Başkanı Michelle Bachelet ise Sosyalist Parti'dendir.

### Güney Kore

Güney Kore'de güçlü parti yapılarının varlığı nedeniyle başkanın partisiyle ilişkisi gayriresmi şekillerde devam etmektedir.

Güney Kore çok-partili bir siyasi yapıya sahiptir. Bu partilerden ikisi hakim durumdadır. Bu partiler muhafazakar-sağ Saenuri Partisi (NFP, Şubat 2012'den itibaren Büyük Ulusal Parti adını almıştır) ve liberal demokrat Demokrasi İçin Yeni Siyasi İttifak'tır (NPAD, Mart 2014'te Demokrat Parti ve Yeni Siyaset Vizyonu Partisi'nin birleşmesiyle ortaya çıkmıştır). Diğer partiler sosyalist Birleşik Terakki Partisi (UPP) ve Adalet Partisi'dir. Partiler siyasi-ideolojik olarak birbirinden ayrılır ve parti disiplini yüksektir.



# YASAMA ORGANININ YAPISI, İŞLEYİŞİ VE YETKİ PAYLAŞIMI

---

## YASAMA ORGANININ YAPISI

ABD

ABD'nin yasama organı, Senato ve Temsilciler Meclisi olmak üzere çift-meclisli Kongreden oluşmaktadır. Kongrenin üst meclisi Senato, doğrudan halkın seçtiği ve her eyaletten iki temsilcinin yer aldığı 100 üyeli bir meclistir.<sup>119</sup> Her eyaletten eşit sayıda üye gelmesiyle bir yandan eyaletlerin bir birim olarak temsilinin sağlanması diğer yandan da kuzeyli-güneyli, zengin-fakir ve küçük-büyük gibi eyaletler arası farkların giderilmesi amaçlanmaktadır. Senatörlerin seçiminde her eyalet sınırları bir seçim bölgesi olarak ele alınmaktadır.

ABD'de Temsilciler Meclisi 435 üyeden oluşmaktadır. Her eyalet Meclise en az bir üye göndermekte ve nüfus yoğunluğuna göre Mecliste temsil edilmektedir. Alaska, Delaware, Montana, Kuzey Dakota, Güney Dakota, Vermont ve Wyoming birer üye ile temsil edilmektedir. Her eyaletin çıkaracağı milletvekili sayısı oranında seçim bölgesi mevcuttur.<sup>120</sup> Federal bölge (D.C.), Amerikan Samoası, Guam, Porto Riko ve Virgin Adaları gibi ABD'ye bağlı bölgeler Temsilciler Meclisinde temsil edilmekte ancak oy kullanamamaktadırlar.

119. ABD Anayasası, m. 1.3.1; Smith v.d., *The American Congress*.

120. Smith v.d., *The American Congress*, s. 57.

*Brezilya*

Brezilya'da yasama organı, 1988'de kabul edilen anayasayla birlikte çift-meclisli Kongredir. 513 üyeli Temsilciler Meclisi, her bir eyaletin nüfus yoğunluğuna oranla temsil edildiği milletvekillerinden oluşmaktadır.<sup>121</sup> Buna göre her eyalet Temsilciler Meclisine en az 8, en fazla 70 milletvekili gönderebilmektedir. Ancak bu, sistem eleştirilerini de beraberinde getirmektedir. Örneğin, Roraima eyaletinde bir milletvekilinin temsil ettiği vatandaş sayısı 49 bin iken Sao Paulo eyaletinin bir milletvekili 590 bin vatandaş temsil etmektedir.

81 üyeli Senato için ise Brezilya Federasyonu'nda bulunan 26 eyaletten ve özel federal bölgeden üçer senatör seçilmektedir.<sup>122</sup>

*Meksika*

Meksika'da yasama organı Senato ve Temsilciler Meclisinden oluşan çift-meclisli Kongredir. Senatoda 128 üye yer almaktadır. Senatoda eyaletler ve federal bölge, mutlak oy çoğunluğu esasına göre seçilmiş iki senatör ile temsil edilmektedir.<sup>123</sup> Temsilciler Meclisinde ise 300'ü oy çoğunluğu esasına göre, 200'ü ise nisbi temsil esasına göre seçilmiş 500 üye bulunmaktadır.<sup>124</sup> Temsilciler Meclisine oy çoğunluğuna göre seçilen 300 milletvekiline, her eyalet en az 2 milletvekili ile katkıda bulunmaktadır.<sup>125</sup>

*Arjantin*

Arjantin'de yasama organı iki-meclisli Ulusal Kongredir. Kongrenin alt kamarası Temsilciler Meclisinde 257 milletvekili bulunurken, Kongrenin üst meclisi Senatoda 72 senatör yer almaktadır. Temsilciler Meclisi milletvekilleri nisbi temsil esasına göre belirlenirken,<sup>126</sup> Senato 24 eyaletin her birisinin 3 temsilci göndermesiyle şekillenmektedir.<sup>127</sup> Senatörlerin ikisi oyların çoğunluğunu alan partiden, üçüncü senatör ise ilk sıradaki azınlık partisinden gelmektedir.

121. Brezilya Anayasası, m. 44.1.

122. Brezilya Anayasası, m. 46.1.

123. Meksika Anayasası, m. 56.

124. Meksika Anayasası, m. 52.

125. Meksika Anayasası, m. 53.

126. Arjantin Anayasası, m. 45.

127. Arjantin Anayasası, m. 54.

### *Şili*

Şili'de yasama organı diğer Latin Amerika ülkelerinde olduğu gibi çift-meclisli bir Ulusal Kongreden oluşmaktadır. Temsilciler Meclisi 120,<sup>128</sup> Senato üyeleri ise 38 üyeden oluşmaktadır.<sup>129</sup>

### *Güney Kore*

Güney Kore'de yasama organı tek kamaralı Ulusal Meclisten oluşmaktadır. Şu anki Mecliste 300 vekil bulunmaktadır.<sup>130</sup>

## YASAMA ORGANINA SEÇİLME ŞARTLARI

### *ABD*

ABD'de Kongre üyelerinin seçilme şartları göz önüne alındığında, senatörlerin asgari olarak 30 yaşında ve dokuz yıldır ABD vatandaşlığına sahip olmaları gerekmektedir.<sup>131</sup> Temsilciler Meclisi milletvekillerinin ise asgari 25 yaşında ve yedi yıldır ABD vatandaşlığına sahip olmaları gerekmektedir.<sup>132</sup>

### *Brezilya*

Brezilya'da Kongre için aday olacaklar doğuştan Brezilya vatandaşlığına ve politik haklarını kullanma bakımından yeterli şartlara sahip olmak zorundadırlar. Temsilciler Meclisi milletvekilleri en az 21 yaşını doldurmuş adaylardan seçilmektedir. Senato adaylarının ise en az 35 yaşını doldurmuş olmaları gerekmektedir.<sup>133</sup>

### *Meksika*

Meksika'da Temsilciler Meclisine aday olabilmek için en az 21 yaşında ve Meksika vatandaşı olma şartıyla birlikte, en az altı ay seçim bölgesinde ikamet etmiş olma şartı aranmaktadır.<sup>134</sup> Senatoya aday olmak için ise 25 yaşını doldurmuş olmak ve doğuştan Meksika vatandaşlığına sahip olmak gerekmektedir.<sup>135</sup>

128. Şili Anayasası, m. 43.

129. Şili Anayasası, m. 45.

130. Güney Kore Anayasası, m. 40.

131. ABD Anayasası, m. 1.3.3.

132. ABD Anayasası, m. 1.2.2.

133. Brezilya Anayasası, m. 44.

134. Meksika Anayasası, m. 55.

135. Meksika Anayasası, m. 58.

*Arjantin*

Arjantin Senatosuna seçilebilmek için 30 yaşını doldurmuş olmak, en az altı yıldır Arjantin vatandaşı olmak, yeterli maddi gelire sahip olmak, aday olunan eyalette doğmuş olmak ya da son iki yıldır orada yaşamak şartları aranmaktadır.<sup>136</sup> Temsilciler Meclisi adaylarında ise 25 yaşında olmak, en az dört yıldır Arjantin vatandaşı olmak, aday olunan eyalette doğmuş olmak ya da son iki yıldır seçim bölgesinde ikamet etmiş olma şartları aranmaktadır.<sup>137</sup>

*Şili*

Şili'de Senatoya aday olmak için Şili vatandaşı olmak, oy kullanma hakkına sahip olmak, asgari 40 yaşında olmak ve en az son üç yıldır seçim bölgesinde ikamet etmek ve en az lise mezunu veya dengi bir eğitime sahip olmak şartları aranmaktadır.<sup>138</sup> Temsilciler Meclisi adaylığı için ise Şili vatandaşı olmak, asgari 21 yaşında olmak, en az lise mezunu veya dengi bir eğitime sahip olmak ve en az son üç yıldır da seçim bölgesinde ikamet etmek şartı mevcuttur.<sup>139</sup>

*Güney Kore*

Tek-meclisli Ulusal Meclise seçilme şartları arasında asgari 30 yaşında olmak ve Kore vatandaşı olmak bulunmaktadır.<sup>140</sup>

**YASAMA ORGANININ SEÇİM SÜRECİ VE GÖREV SÜRESİ***ABD*

ABD'de Temsilciler Meclisi için iki yılda bir seçim yapılmaktadır ve bu seçimde tüm üyeler yeniden belirlenmektedir.<sup>141</sup> Seçim dar bölge seçim sistemi esasına göre yapılmaktadır. Seçimlerin aralığı ve seçim sistemi noktasındaki bu tercihler temsilcilerin halka yakın olması amacını taşımaktadır. Seçmenlerin partiye değil, daha çok adaya oy attıkları göz önünde bulundurulması gereken bir önemli durumdur.

Senato üyeleri altı yıl için seçilirler. İki yılda bir yapılan seçimlerle Senatonun üçte biri yenilenir.<sup>142</sup> Dolayısıyla, Senatonun üçte ikisi her daim deneyimli üyelerden oluşur ve böylece yasama organında istikrar ve devamlılık sağlanmış olur.

136. Arjantin Anayasası, m. 55.

137. Arjantin Anayasası, m. 48.

138. Şili Anayasası, m. 46.

139. Şili Anayasası, m. 44.

140. Güney Kore Anayasası, m. 41.

141. ABD Anayasası, m. 1.2.1.

142. ABD Anayasası, m. 1.3.2.



*Brezilya*

Brezilya'da Senato ve Temsilciler Meclisinden oluşan Kongrenin üyeleri doğrudan halkoyuyla seçilmektedir ve bu seçimler bütün ülkede aynı anda gerçekleştirilmektedir. Temsilciler Meclisi milletvekili seçimi, açık aday listesi ve nisbi temsil sistemi ile gerçekleşmektedir.<sup>143</sup> Üyeler Meclise dört yıllığına seçilmektedir ve her seçimde tüm üyeler yenilenmektedir.

Senatoya baktığımızda ise, her eyalet ve federal bölge sekiz yıllığına üç senatör seçmekte ve her senatör iki yedeğiyle birlikte seçilmektedir. Seçimlerden sonraki dördüncü yılda Senato üyelerinin üçte biri, sekizinci yılın sonunda ise üçte ikisi yenilenmektedir.<sup>144</sup>

*Meksika*

Meksika'da 500 üyeden oluşan Temsilciler Meclisinin üyelerinin 300'ü nisbi temsil usulüyle çoklu geniş bölgeden seçilmektedir. Geriye kalan 200 milletvekili ise dar bölge seçim usulüyle beş bölgenin her birinde 40'ar üye olması gözetilerek seçilmektedir.<sup>145</sup> Temsilciler Meclisi üyelerinin görev süresi üç senedir ve tekrar seçilmek için en az bir dönem ara vermeleri gerekmektedir.<sup>146</sup>

Devlet başkanı ile eş zamanlı seçilen 128 üyenin yer aldığı Senatoda senatörlerin görev süreleri altı yıldır.<sup>147</sup> Senatoya seçilme doğrudan halkoyuyla gerçekleşir ve bu bağlamda Meksika'da bulunan 31 eyalet ve federal bölgeden üçer üye Senatoya seçilir. Buna göre 32 seçim bölgesinden ilk iki koltuk nisbi seçim usulüne göre belirlenirken, üçüncü senatör koltuğu ise en güçlü azınlık oyuna sahip olana verilmektedir. Kalan 32 senatör ise ulusal anlamda bir seçim bölgesi işlevi gören bir listeden belirlenmektedir.<sup>148</sup> Senato seçim sisteminde yer alan enteresan bir detay, her eyaletteki dört üyenin birisinin seçimlerde ikinci olan partinin adayına ait olmasıdır. Bu karışık seçim sisteminin amacı küçük partilerin de Senatoya girebilmesini sağlamaktır. Her iki meclise de seçilen üyeler tıpkı başkan gibi tekrar seçilememektedirler.

Bununla birlikte, Meksika'da daha önce yüzde 2 olan seçim barajı 2013 reformuyla birlikte yüzde 3'e çıkarılmıştır. Aynı zamanda, Temsilciler Meclisinde bir parti en fazla 300 koltuğa sahip olabilir ve koltuk sayısı kazanılan oy oranını

143. ACE Electoral Knowledge Project: Brazil, [http://aceproject.org/ace-en/topics/es/esy/esy\\_br](http://aceproject.org/ace-en/topics/es/esy/esy_br).

144. Brezilya Anayasası, m. 46.

145. José Reynoso Núñez, "Das Mexikanische Wahlsystem und Seine Reformen", Ed. Barbara Schröter, *Das Politische System Mexikos*, (Springer Fachmedien, Wiesbaden: 2015), s. 216.

146. Meksika Anayasası, m. 51.

147. Meksika Anayasası, m. 56.

148. Núñez, "Das Mexikanische Wahlsystem und Seine Reformen", s. 217.

en fazla yüzde 8 oranında aşabilir. Bir parti oylarını nisbi seçim usulüne göre elde eder ve yüzde 8’lik kuralı geçerse, bu durumda yüzde 8’lik kural geçerli olmaz.<sup>149</sup>

### *Arjantin*

Arjantin Temsilciler Meclisi üyeleri dört yıllığına 23 bölge ve federal Buenos Aires şehrinden oluşan seçim bölgelerinde nisbi temsil sistemine göre seçilir. Her iki yılda bir Meclisin yarısı yenilenir. Hangi adayların iki yıl sonra yenileneceği ilk oturumdaki kura seçimiyle belirlenir.<sup>150</sup>

Arjantin Ulusal Kongresi’nin diğer meclisi olan Senatoya seçilenler ise 23 bölge ve Buenos Aires şehrinden üçer aday altı yıllığına seçilmektedirler. Senatörler sayısız defa tekrardan seçilebilirler. Senatonun üçte biri her iki yılda bir yapılan seçimlerle yenilenmektedir.<sup>151</sup> Buenos Aires senatörlüklerinin ikisi en fazla oy alan parti ya da koalisyonla, diğer bir sandalye ise ikinci sıradaki parti ya da koalisyonla verilir. Senatonun üçte biri her iki yılda bir yenilenir.

### *Şili*

Şili’de Senato üyeleri 38 kişiden oluşmaktadırlar ve sekiz yıllık bir görev süresi söz konusudur. Dört yılda bir Senatonun yarısı yenilenir ve tekrar seçilme imkanı mevcuttur.<sup>152</sup> 1980 Anayasası, Senato seçimlerine bir hayli karmaşık olan bir seçim sistemi getirmiştir. Buna göre bazı senatörler genel oyla seçilirken, belli sayıdaki senatörler ise adli kurumlar ve ordunun içinden gelir. Bu seçim sisteminin, korporatif ilkelerden esinlenerek bazı çevrelerin temsilcilerini Senato da buldurmaya yönelik işlev gördüğü iddia edilmektedir.

Temsilciler Meclisi ise 120 üyeden oluşmakta ve “binomial” seçmen bölgeleri diye adlandırılan farklı bir sistem üzerinden seçilmektedirler. Milletvekillerinin tekrar seçilmeleri de mümkündür.<sup>153</sup>

### *Güney Kore*

Güney Kore Ulusal Meclisi, halkın doğrudan ve gizli oylarıyla belirlenir. Vekiller dört yıllığına seçilir.<sup>154</sup> Meclis, Anayasaya göre en az 200 vekilden oluşmak zorundadır. Meclisteki temsilcilerin bir kısmı dar bölge sistemine göre belirle-

149. Núñez, “Das Mexikanische Wahlsystem und Seine Reformen”, s. 216.

150. Arjantin Anayasası, m. 50.

151. Arjantin Anayasası, m. 56.

152. Şili Anayasası, m. 45.

153. Şili Anayasası, m. 43.

154. Güney Kore Anayasası, m. 42.

nirken, geri kalan kısmı partilerin ülke genelinde aldıkları nisbi oy oranına göre partilerin belirlediği isimlerden oluşur. Mevcut Meclisin 246 temsilcisi dar bölge sistemine göre seçilmişken, geri kalan 54 temsilci ise partilerin ülke genelinde nisbi temsil esasına göre belirlenmiştir.

**TABLO 3: ÜLKE ÖRNEKLERİNDE YASAMA ORGANININ VE ÜYELERİNİN TEMEL ÖZELLİKLERİ**

	Parlamento Yapısı (Tek/Çift Meclisli)	Parlamento Üye Sayısı	Görev Süresi	Seçim Barajı	Adaylık Şartı
ABD	Çift Meclisli (Senato+Temsilciler Meclisi)	100 Senatör+435 Temsilciler Meclisi Üyesi	Senato üyeleri 6 yıl için seçilir ancak 2 yılda bir Senato'nun üçte biri yenilenir. Temsilciler Meclisi 2 yılda bir yenilenir.	-	Senatör adaylığı için asgari 30 yaş ve 9 yıldır ABD vatandaşlığına sahip olmak; Temsilciler Meclisi adaylığı için ise asgari 25 yaş ve 7 yıldır ABD vatandaşı olması gerekir.
Arjantin	Çift Meclisli (Senato+Temsilciler Meclisi)	72 Senatör ve 257 Temsilciler Meclisi Üyesi	Senato üyeleri 6 yıl için, Temsilciler Meclisi üyeleri 4 yıl için seçilir ve 2 yılda bir yarısı yenilenir.	yüzde 3	Senato adaylığı için 30 yaşını doldurmuş olmak, en az 6 yıldır Arjantin vatandaşı olmak, aday olunan eyalette doğmuş olmak veya son iki yıldır Arjantin'de yaşamış olmak; Temsilciler Meclisi adaylığı için ise 25 yaşında olmak, en az 4 yıldır Arjantin vatandaşı olmak, aday olunan eyalette doğmuş olmak veya son iki yıldır Arjantin'de yaşamış olmak şartları aranmaktadır.
Brezilya	Çift Meclisli (Senato+Temsilciler Meclisi)	81 Senatör +513 Temsilciler Meclisi Üyesi	Seçimlerin ardından dördüncü yılda Senato üyelerinin üçte biri, sekizinci yılın sonunda ise üçte ikisi yenilenmektedir, Temsilciler Meclisi üyeleri 4 yıl için seçilir.	-	Kongre için aday olacaklar doğuştan Brezilya vatandaşlığına ve politik haklarını kullanma bakımından yeterli şartlara sahip olmak zorundadır. Ayrıca Senato için 35 yaş ve Temsilciler Meclisi için de 21 yaş şartı vardır.
Meksika	Çift Meclisli (Senato+Temsilciler Meclisi)	128 Senatör +500 Temsilciler Meclisi Üyesi	Senato üyeleri 6 yıllığına ve Temsilciler Meclisi üyeleri ise 3 yıllığına seçilirler.	yüzde 3	Senato adaylığı için 25 yaşını doldurmak ve doğuştan Meksika vatandaşı olmak; Temsilciler Meclisi adaylığı için ise 21 yaşını doldurmak, Meksika vatandaşı olmak ve en az 6 ay seçim bölgesinde ikamet etmek şartları aranmaktadır.
Şili	Çift Meclisli (Senato+Temsilciler Meclisi)	38 Senatör +120 Temsilciler Meclisi Üyesi	Senato üyeleri 8 yıl için seçilir ve 4 yılda bir Senato'nun yarısı yenilenir. Temsilciler Meclisi üyeleri 4 yıl için seçilir.	-	Senato adaylığı için 35 yaşında olmak, Şili vatandaşı olmak ve en az 3 yıldır seçim bölgesinde ikamet etmek; Temsilciler Meclisi adaylığı için 21 yaşında olmak, Şili vatandaşı olmak, son 2 yıldır seçim bölgesinde ikamet etmek şartları aranmaktadır.
Güney Kore	Tek Meclisli Ulusal Meclis	300 vekil vardır.	4 yıllığına seçilirler.	-	30 yaşında ve Kore vatandaşı olma şartı aranmaktadır.

## YASAMA ORGANININ GENEL YETKİLERİ

### ABD

ABD'de Kongrenin görev ve yetkileri anayasanın birinci maddesinin sekizinci bölümünde sıralanmaktadır. Kongre vergi, harç, gümrük, üretim ve tüketim vergisi belirlemek ve toplamak, kamu borçlarını ödemek ve devletin ortak savunmasını ve genel refahını sağlamakla yükümlüdür. Yine, devlet adına borç almak, yabancı ülkelerle, eyaletler arasında düzenlemekle yükümlüdür. Ayrıca, devletin tümünde vatandaşlığa geçiş için tüm eyaletlerde geçerli olacak olan tek bir kural uygulamak ve iflaslar konusunda tek yasa koyma gücüne sahiptir. Madeni para basmak, bunun değeri ile birlikte yabancı paraların değerini düzenlemek ve ağırlık ve de ölçü standartlarını saptamaktadır. Devletin tahvillerini ve kullanılan madeni paralarını taklit edenlerin cezalandırılmasını sağlamakla da yetkilidir.

Ayrıca, Kongre 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 etmekle yükümlüdür. Korsanlığı, açık denizlerde işlenen suçları ve devletler hukukuna aykırı hareketleri tanımlamak ve bunları cezalandırma yetkisine de sahiptir. Savaş ilan etmek, silahlı gemi kullanmak ve saldırıya karşılık vermek konularında yetki mektupları vermek ve karada ve denizde ele geçirilenlerle ilgili kurallar koyma gücüne sahiptir.<sup>155</sup>

Bununla birlikte, ordu kurmak ve beslemek, deniz gücü kurmak ve sürdürmek, kara ve deniz kuvvetlerinin idare ve nizamı için yönetmelikler yapmak yetkilerine de sahiptir. Yine, devletin yasalarını yürürlüğe koymak, isyanları bastırmak ve istilaları geri püskürtmek üzere milis kuvvetlerinin göreve çağrılmasını sağlamakla yükümlüdür. Milis kuvvetlerinin örgütlenmesi, donatımı ve disiplini, subayların atanması ile milis kuvvetlerinin Kongre tarafından saptanan kurallara göre eğitimi yetkisi eyaletlere bırakılmak üzere, bu milis kuvvetlerinin devletin hizmetinde kullanılacak bölümüne emir ve komuta sağlamak gücüne sahiptir. Belirli eyaletlerin feragat etmesi ve Kongrenin de kabulüyle devletin başkenti olacak 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 yetkisini elinde bulundurmaktadır. Son olarak, daha önce belirtilmiş olan yetkilerin ve anayasa ile devletin ya da devletin herhangi bir dairesine ya da görevlisine

155. ABD Anayasası, m. 1.8.

verilmiş bütün diğer yetkilerin yerine getirilmesi için gerekli ve uygun bütün yasaları yapmak yetkisine sahiptir.<sup>156</sup>

### *Brezilya*

Brezilya'da Kongrenin genel yetkileri arasında vergi koymak, toplamak ve gelirlerin dağıtımını sağlamak; kalkınma planlarını, bütçe direktifleri, yıllık bütçe ve kredi işlemleri, kamu borcu ve para basımını gerçekleştirmek; silahlı kuvvetlerin kuruluşunu ve gerektiğinde gerekli değişimlerin yapılmasını yönetmek; ulusal, bölgesel ve sektörel kalkınma plan ve programları geliştirmek; ulusal hava, deniz ve kara sınırları ile varlıklarını belirlemek; eyaletlerin sınırlarının değiştirilmesi veya toprakların bölünmesini gerçekleştirmek; genel af ilan etmek; kamusal makam, mevki ve işlevlerin ihdas edilmesi ve değiştirilmesini sağlamak; telekomünikasyon ve radyo yayınlarını düzenlemek; mali ve parasal meseleler, finansal kurumlar ve bunların işlemlerini gözetmek; para birimini ve para basmanın sınırlarını düzenlemek; federal devlet borcunun miktarını ayarlamak bulunmaktadır.<sup>157</sup>

Ayrıca, ulusal servete yükümlülük getiren uluslararası anlaşma ve yasaları karara bağlamak; savaş açmak, barış yapmak ve yabancı ülkelere asker göndermek; yabancı ülke askerlerinin ülkeye girişi konusunda başkana yetki vermek; başkan ve başkan yardımcısının ülke dışında bulunacakları süre 15 günü aşarsa ülkeden çıkmalarına izin vermek; olağanüstü hal, federal müdahale ve sıkıyönetim durumlarını onaylamak; Kongreyi geçici olarak ülke içinde başka bir yere taşımak; Kongre üyeleri, başkan ve başkan yardımcısının ödeneklerini belirlemek; başkanın hesaplarını incelemek ve hükümet planlarının uygulanmasıyla ilgili raporları görüşmek; doğrudan veya meclislerden biri vasıtasıyla yürütmenin eylemlerini izlemek ve denetlemek; yasama yetki alanını diğer erkler karşısında korumak; referanduma gidilmesine ve plebisit düzenlenmesine izin vermek; radyo ve televizyon istasyonlarına ruhsat verme ve yenileme işlemlerini görüşmek; Sayıştay üyelerinin üçte ikisini seçmek ve yürütmenin nükleer faaliyetlerle ilgili girişimlerini onaylamak yetkileri bulunmaktadır.<sup>158</sup>

### *Meksika*

Meksika'da Kongrenin yetki ve görevleri arasında yeni eyaletleri (devletleri) birliğe kabul etmek; nüfusu 80 bin olan ve siyasi varlığını sürdürebilecek

156. ABD Anayasası, m. 1.8.

157. Brezilya Anayasası, m. 48.

158. Brezilya Anayasası, m. 49.

kaynaklara sahip toprakları eyalet yönetim birimlerine dönüştürmek; mevcut eyaletlerin sınırları içerisinde gerektiğinde yeni eyalet yönetim birimleri kurmak; eyaletlerin sınırlarını kalıcı bir şekilde belirlemek ve toprakların bölüşümünden kaynaklanan sorunları çözmek; federasyonun yüksek yetkilerinin konumunu değiştirmek; federal bölgeyi ilgilendiren ve anayasada belirlenen alanlarda yasa yapmak; bütçedeki giderleri karşılamak için vergi koymak; hükümetin borç alımını düzenlemek; eyaletler arasında ticaretin sınırlandırılmasını engellemek; ülke genelinde hidrokarbon, madencilik, sinema endüstrisi, ticaret, şans oyunları, bankalar ve elektrik gücü hususlarında ve işçi hakları konusunda yasa çıkarmak; devlete ait kamu görevlilerinin ücretlerini ayarlamak; savaş ilan etmek; ordu kurmak ve beslemek; vatandaşlığa, yabancıların hukuki statüsüne ve toplumun genel sağlığına yönelik kanunlar çıkarmak; iletişim araçları, posta hizmetleri ve su kaynaklarının kullanımı hususunda kanun yapmak; para basmak ve değerini belirlemek; ölçü ve ağırlık birimlerini saptamak; boş alanların istimlak edilmesi ve fiyatının belirlenmesini sağlamak; devlete karşı işlenen suçları tanımlamak ve cezaları belirlemek ve af ilan etmek yer almaktadır.<sup>159</sup>

#### *Arjantin*

Arjantin'de Kongre yasa yapma yetkisinin yanı sıra başka birçok yetkiye sahiptir. Başlıca yetkileri arasında, gümrük vergisini düzenlemek; dolaylı ve dolaysız vergileri düzenlemek; federal bankayı kontrol etmek, iç ve dış borçlanmaları düzenlemek; ulusal toprakların kullanımını ve satışını düzenlemek; bütçe yapmak, para basmak, sınır güvenliğini sağlamak; ülke sınırlarını belirlemek; dış ticareti düzenlemek; sivil, ticari, ceza, madencilik, ticaret ve sosyal güvenlik yasalarını uygulamak; Arjantin yerlilerinin etnik ve kültürel varlığını tanımak; ulusal eğitimi düzenlemek; insani ve ekonomik gelişme ve sosyal adaleti sağlamak; uluslararası anlaşmaları onaylamak veya reddetmek; insan haklarının korunmasını gözetmek; egemenliği etkileyen ulus-ötesi kuruluşlara üyeliği onaylamak; savaş ganimetlerini düzenlemek; ordu kurmak ve beslemek; yabancı güçlerin ülkeye girişine izin vermek; ülkenin bir bölümünün kuşatılmasını ilan etmek veya kaldırmak; başkentin yasama işlerini yürütmek; eyaletlere federal hükümetin müdahale etmesi emrini vermek bulunmaktadır.<sup>160</sup>

159. Meksika Anayasası, m. 3.73.

160. Arjantin Anayasası, m. 75.

### Şili

Şili Kongresi genel olarak uluslararası anlaşmaları onaylamak veya reddetmek ve olağanüstü halin detayları ile ilgili konularda karar veren mercii olarak ön plana çıkmaktadır.<sup>161</sup> Kongrenin alt meclisi olan Temsilciler Meclisinin ise hükümetin işleyişini gözetmek yetkisi ağırlık taşımaktadır.<sup>162</sup> Vergi kanunları koymak ve bütçenin idare edilmesine yönelik yasalar yapmak da Temsilciler Meclisinin yetkileri kapsamındadır.<sup>163</sup>

Şili'de Senato daha çok hükümetin eylemlerinin gözetilmesinde juri görevi görmektedir. Ayrıca, vatandaşlık haklarının iade edilmesi de Senatonun yetkisi kapsamındadır. Yine, yabancı ülke vatandaşlarına Şili vatandaşlığı verme yetkisini de elinde bulundurmaktadır.<sup>164</sup> Genel af çıkarmak için yasa yapma yetkisi de Senatodadır.<sup>165</sup>

### Güney Kore

Güney Kore'de yasama organının yasa yapma yetkisinin yanı sıra yürütmenin sunduğu bütçeyi görüşmek ve denetlemek;<sup>166</sup> uluslararası anlaşmaları onaylamak;<sup>167</sup> savaş ilan etmek;<sup>168</sup> devlet başkanını anayasayı ihlal etmek ve anayasada belirtilen diğer suçlar nedeniyle azletmek (başkanın azil kararının görüşülmesi için Mecliste oy çoğunluğunun onayı gerekirken, azil kararının alınabilmesi için üçte iki çoğunluğun evet oyu vermesi gerekir);<sup>169</sup> başbakanın veya kabine üyelerinin görevden uzaklaştırılmasını talep etmek (bu talep üçte bir veya daha fazla oy ile Meclis gündemine gelirken, onaylanması için Mecliste çoğunluğunun evet oyu gerekmektedir);<sup>170</sup> yüksek devlet memurlarının azletmek veya görevden alınması teklif etmek;<sup>171</sup> vergi koymak;<sup>172</sup> devlet yönetimini incelemek ve denetlemek<sup>173</sup> gibi yetkileri bulunmaktadır.

161. Abdulhakimoğulları, Başkanlık Sistemi-Şili, s. 197; 1980 Şili Anayasası, m. 54.

162. Şili Anayasası, m. 48.

163. Şili Anayasası, m. 62.

164. Şili Anayasası, m. 49.

165. Şili Anayasası, m. 62.

166. Güney Kore Anayasası, m. 54.

167. Güney Kore Anayasası, m. 60.1.

168. Güney Kore Anayasası, m. 60.2.

169. Güney Kore Anayasası, m. 65.

170. Güney Kore Anayasası, m. 63.

171. Güney Kore Anayasası, m. 61.2.

172. Güney Kore Anayasası, m. 59.

173. Güney Kore Anayasası, m. 61.1.

## YASAMA ORGANININ YÜRÜTME ORGANINA KARŞI YETKİLERİ

### ABD

ABD’de Kongrenin yürütmeye karşı yetkileri arasında ilk olarak Senatonun “başkan vekilharcı” (*president pro tempore*) seçmesidir.<sup>174</sup> Vekilharcı, devlet başkan yardımcısından sonra Senatonun ikinci en yetkili kişisidir ve onun yokluğunda Senatoya başkanlık eder. Aynı zamanda, vekilharcı başkan yardımcısı ve Temsilciler Meclisi başkanından sonra başkanın üçüncü sıradaki halefi konumundadır. Bu sıralamaya göre devlet hiyerarşisinde dışişleri bakanından önce gelmektedir.

Yasama ile yürütmenin karşı karşıya kaldığı bir başka durum da Kongrede her iki meclisin de çoğunluğunun kararıyla bir yasa yapıldığında yasanın onay için başkana sunulmasında gerçekleşmektedir. Başkan yasayı 10 gün içerisinde onaylayabilir ya da yeniden görüşülmek üzere Kongreye gönderebilir. Yasanın olduğu gibi geçmesi için Kongrede hem üst hem de alt kanadında yasanın üçte iki çoğunlukla geçmesi gerekmektedir.<sup>175</sup>

Yasama ile yürütmenin etkileşime girdiği bir başka husus ise “yasama veto”dur. Bu veto, Kongre tarafından kabul edilmiş olan ancak yasanın uygulanmasına başkan ve yürütmeye çok geniş yetkiler sunan bir yasa bağlamında değerlendirilmektedir. Buna göre Kongre, ilgili yasada ileride gerekli gördüğü takdirde yeniden düzenleme amaçlı müdahale edebileceğine yönelik bir şerh koymaktadır. Bu durum, özellikle yasanın başkan tarafından uygulanması sırasında Kongrede bir memnuniyetsizlik doğduğunda devreye girebilmektedir. Her ne kadar ABD Yüksek Mahkemesi 1998 yılında yasama vetosu yöntemini anayasaya aykırı bulmuş olsa da, Kongre bu yöntemi yer yer kullanmaya devam etmekte, yürütme erki de buna karşı çıkmamaktadır.

Ayrıca, ABD’de yasama organı başkanı uluslararası anlaşmaları imzalama, diplomatları atama, yüksek düzey devlet görevlilerini görevlendirme ve Yüksek Mahkeme yargıçlarını atama yetkilerine sahiptir. Başkanın bu yetkilerinin yerine getirilmesi için Senatonun üçte iki çoğunluğunun onayını alması gerekmektedir.<sup>176</sup>

### Brezilya

Brezilya’da yasama organının yürütme karşısındaki yetkileri arasında devlet başkanının savaş ilan etme, barış imzalama ve yabancı silahlı güçlerin ülke toprakla-

174. ABD Anayasası, m. 1.3.5.

175. ABD Anayasası, m. 1.7.3.

176. ABD Anayasası, m. 2.2.2.



rını kullanmasına izin verme kararlarını onaylamak bulunmaktadır. Ayrıca, başkan ve başkan yardımcısının, ülkeyi 15 günden fazla bir süre için terk etmeleri gerektiğinde, Kongrenin onayını alması mecburidir. Yine, hükümetin savunma, federal askeri güçlerin müdahalesi veya kuşatma gerçekleştirilmesi kararlarını uygulayabilmek için Kongreden onay alması gerekmektedir. Buna ek olarak, yürütme organının normatif eylemlerinde kendi yetki alanının dışına çıkması ya da yasamanın müsaade ettiği sınırları ihlal durumunda Kongrenin bunu durdurma yetkisi vardır. Kongre, gerekli gördüğü takdirde hükümet merkezinin ülkenin başka bir noktasına taşınmasına da karar verebilir. Her mali yıl başlangıcında devlet başkanı ve başkan yardımcısı da dahil devlet görevlilerinin maaşlarını belirler. Yine, her mali yılın sonunda hükümetin harcamalarını inceleme yetkisine sahiptir. Yürütmenin nükleer enerjiye yönelik girişimlerini onaylar.<sup>177</sup>

Bunun yanı sıra başkan tarafından belirlenen yıllık bütçe için borç limiti belirleme yetkisi de Senatoya aittir.<sup>178</sup> Senato ayrıca başkan, başkan yardımcısı ve bakanların görevi suiistimalden yargılanmasında, hakimlerin, valilerin, merkez bankası üyelerinin ve cumhuriyet savcılarının seçilmesine onay vermede ve Yüksek Mahkemenin anayasaya aykırı bulduğu kanunların uygulanmasının durdurulmasında yetkilidir.<sup>179</sup>

Brezilya'da başkan tarafından belirlenen bütçe 60 günlük bir zaman dilimi içerisinde Kongre ile paylaşılmadığı takdirde Temsilciler Meclisi bunu doğrudan başkandan talep edebilmektedir. Senato, Temsilciler Meclisi tarafından başlatılan buna benzer süreçlerin uygulanmasını üstlenmektedir.<sup>180</sup>

### *Meksika*

Meksika'da yasama organının yürütme karşısındaki yetkileri ağırlıklı olarak Senatonun dış politika ile ilgili meselelerdeki sorumluluğu ve başkanın gerçekleştirdiği atamaların onaylanması ile ilgilidir. Başkanın imzaladığı uluslararası anlaşmalar ve diplomatik sözleşmeler için Senato onayı gereklidir. Aynı şekilde, başkanın silahlı kuvvetlerin yurtdışında görev almasına yönelik talimat verebilmesi için de Senato onayı gerekmektedir. Senatonun hükümet yetkililerine yetkilerini aşan faaliyetler neticesinde Senato içerisinde bir jüri oluşturma ve bu jürinin suçlamalar

177. Brezilya Anayasası, m. 49.

178. Galvao, "Der Brasilianische Kongress und Die Parlamentarische Elite Brasiliens unter der Regierung Lula", s. 88.

179. Brezilya Anayasası, m. 52.

180. Galvao, "Der Brasilianische Kongress und Die Parlamentarische Elite Brasiliens unter der Regierung Lula", s. 88.

ile ilgili dava açılıp açılmamasına yönelik karar verme yetkisi de bulunmaktadır.<sup>181</sup> Diğer bir yandan Temsilciler Meclisi, Senato jürisine tanınan benzer bir yetkiyle, hükümet tarafından görevin kötüye kullanılması durumunda kovuşturma açabilmekte ve jüri gibi davranabilmektedir. Dolayısıyla her iki meclisin belirli hükümet sorunlarını tartışmaya açmak ve hükümet görevlilerini sorgulama gibi güçleri bulunmaktadır. Ayrıca, boşalan başkanlık makamına geçici başkan atama yetkisi de Temsilciler Meclisindedir.

Meksika'da başkanın Kongre karşısındaki konumu oldukça sınırlıdır. Zira yasama sürecine Kongrenin iştiraki olmadan başkanın müdahil olması mümkün değildir.<sup>182</sup> Başkanın Kongre tarafından hazırlanan yasa tasarılarına yönelik kısmi ve genel bir veto hakkı mevcutsa da, Kongrede yer alan her iki meclisin üçte ikilik çoğunluğu ile bu veto geçersiz hale getirilebilmektedir. Dolayısıyla, yürütme erklerinin icra alanı yasama ve yargı erkleri tarafından kısıtlanabilmektedir.

### *Arjantin*

Arjantin'de yasama organının yürütme organına karşı yetkileri arasında başkan ve başkan yardımcısının istifasını kabul veya reddetmek; gerektiğinde başkan seçiminin yenilenmesi için çağrıda bulunmak; yürütme organının savaş ilanını veya barış imzalamasını onaylamak; vatana yönelik saldırılara karşılık verilmesi için yürütmeyi yetkilendirmek ve savaş ganimetlerine yönelik kararlar almak; yabancı askeri güçlerin ülke topraklarını kullanmasına onay vermek; hükümetin olağanüstü hal kararını kabul etmek ya da ertelemek; hükümetin imzaladığı uluslararası anlaşmaları onaylamak ya da reddetmek yer almaktadır.<sup>183</sup>

### *Şili*

Şili Kongresinde yer alan her iki meclisin yürütme organına karşı ayrı ayrı yetki alanları bulunmaktadır. Buna göre Temsilciler Meclisi bazı mekanizmalar yoluyla yürütmenin kimi faaliyetlerini denetleyebilmektedir. Bunun için parlamenterler Mecliste oy çokluğuyla devlet başkanına iletmek üzere yazılı bir soru önergesi verebilir. Başkan bu soruya 30 gün içerisinde cevap vermek ve ilgili bakanı aracılığıyla Meclise geri göndermek zorundadır. Başkan soru önergesine cevap vererek görevini yerine getirmiş sayılır, soru önergesi ne başkana ne de ilgili bakana bir

181. Meksika Anayasası, m. 74, 76.

182. Heisig, "Exekutive Gewalt in Mexiko", s. 127.

183. Arjantin Anayasası, m. 75.

siyasi sorumluluk yüklemektedir.<sup>184</sup> Ayrıca, parlamento üyeleri hükümetten sorumluluk alanına giren herhangi bir konuda bilgi isteyebilir ancak bunun için Meclisin üçte bir çoğunluğunun onayı gerekmektedir. Diğer yandan yürütme tarafından sürdürülen bir faaliyete yönelik Temsilciler Meclisi bünyesinde oyların en az beşte ikisi ile soruşturma alt komisyonu kurulabilmektedir.

Ayrıca, Meclis ondan az yirmiden fazla sayıda olmamak şartıyla üyelerinin imzasıyla hükümet mensuplarının suçlu olup olmadığına karar verebilir. Suçlama devlet başkanı hakkında olabileceği gibi hükümet mensubu bakanlar için de olabilir. Bakanlar ulusun onur ve güvenliğini tehlikeye atmak, anayasayı ihlal etmek veya yasaları gerektiği gibi uygulamamak, vatana ihanet, kamu mallarını zimmetine geçirmek, rüşvet almak ve gasp suçlarıyla suçlanabilir. Aynı şekilde, yüksek yargı mensupları ve devlet görevlileri görevlerini ağır bir şekilde ihmal etmek suçlarıyla Meclis tarafından suçlanabilirler. Rütbeli ordu mensupları da ulusun onur ve güvenliğini tehlikeye atmak suçlarıyla suçlanabilirler. Valiler ve devlet yöneticileri de anayasayı ihlal etmek, vatana ihanet, kamu mallarını zimmetine geçirmek ve gasp ve halkı isyana teşvik etmek suçlarıyla suçlanabilirler.<sup>185</sup> Suçlamaların kabul edilmesi için Mecliste mutlak oy çoğunluğu gerekmektedir.

Şili'de Senatonun yetkileri arasında Temsilciler Meclisinin sunduğu suçlamaları görüşmek ve suçlamalara dair karar vermek bulunmaktadır. Suçlanan kişi eğer başkan ise, suçlama kararı üçte iki çoğunlukla alınırken, başkan dışındakiler için mutlak oy çoğunluğu yeterli olmaktadır. Yine, Senatonun bakanların neden oldukları zararlar nedeniyle yargı organlarında yargılanmasına karar verme yetkisi vardır. Devlet organları ve yüksek yargı arasındaki hukuki meselelerden dolayı ortaya çıkan çatışmaları gündemine alır.

Anayasada öngörüldüğü şekliyle devlet başkanının bazı kararlarına izin verme veya reddetme hakkına sahiptir. Eğer başkanın başvurusundan sonraki 30 gün içerisinde ret vermezse, başkanın kararı onaylanmış sayılır. Başkanın ülkeyi 30 günden fazla bir süreliğine terk etmesi durumunda ya da başkanlığının bitmesine 90 gün kala yurtdışına çıkmak istemesi durumunda Senatonun onayı gerekmektedir. Başkanın akli veya fiziksel bir rahatsızlık nedeniyle görevini yerine getiremediğine karar verme ya da başkanın istifa etmesi durumunda istifa kararının geçerliliğine karar verme ve buna bağlı olarak istifayı kabul ya da reddetme hakkına sahiptir. Ancak bu süreçte öncelikle Anayasa Mahkemesinin başkanın yetersizli-

184. Şili Anayasası, m. 48.1.

185. Şili Anayasası, m. 48.2.

ğini ve istifasını görüşmesi gerekmektedir. Yine, eğer başkan talep ederse başkana belli konularda fikir beyan etmek zorundadır.<sup>186</sup> Senato ayrıca başkan tarafından yürürlüğe konulan kararnameleri onaylama ve reddetme yetkisine de sahiptir.<sup>187</sup>

### Güney Kore

Güney Kore Anayasası'na göre Meclisin başkanı ve kabinenin diğer üyelerini azledebilme yetkisinin yanı sıra, başbakanı, bakanları ve diğer hükümet yetkililerini Meclise ülke yönetiminin gidişatı hakkında rapor sunmak, belli konularda görüş bildirmek ve soruları cevaplamak üzere Meclis toplantılarına çağırma yetkisi bulunmaktadır.<sup>188</sup>

## BAŞKANLIK SİSTEMLERİNDE FESİH MESELESİ

Yasama ve yürütme organı ilişkilerinde fesih meselesine ayrı bir parantez açmak gerekmektedir. Başkanlık sisteminin en temel özelliği sert bir güçler ayrılığı öngörmesi nedeniyle yürütme ve yasama erklerinin birbirini fesih edip edememesi ve hangi şartlar ve süreçlerle fesihın gerçekleştiği meseleleri özel bir önem kazanmaktadır.

### ABD

ABD'de başkan Kongreyi feshedememektedir ancak Kongre gerekli gördüğü takdirde başkan hakkında azil, suçlandırma (*impeachment*) yoluyla başkanı görevden uzaklaştırabilmektedir. Bu, Kongrenin başkana yönelik en büyük kontrol mekanizmasıdır. Dolayısıyla, gerekli gördüğü takdirde bir savcı gibi hareket ederek Temsilciler Meclisi, devlet başkanını vatana ihanet, zimmete para geçirmek ya da başka ağır suçlarla suçlandırabilmektedir.

Senato hakim olarak görevlendirilmiştir ve başkan azil söz konusu olduğunda Senatoda yargılanmaktadır. Senatoda gerçekleşecek oturuma Yüksek Mahkeme başkanı başkanlık yapmaktadır.<sup>189</sup> Azil yöntemi gereğince soruşturma başlatılması için Temsilciler Meclisi çoğunluğunun onayı, başkan hakkında kararın verilmesi için ise Senatonun üçte ikilik çoğunluğunun onayı gerekmektedir. Bu şartlar gerçekleştiğinde başkan anında görevden alınır ve başkan yardımcısı başkanlık görevine getirilir. Bugüne kadar azledilmiş Ame-

186. Şili Anayasası, m. 49.

187. Şili Anayasası, m. 53.

188. Güney Kore Anayasası, m. 62.

189. Oldopp, *Das Politische System der USA*, s. 30.

rikan başkanı bulunmamaktadır. 1868 yılında Başkan Andrew Johnson'a<sup>190</sup> ve 1999 yılında Başkan Bill Clinton'a karşı başarısızlıkla sonuçlanan azletme girişimleri olmuştur.<sup>191</sup>

Azil soruşturmaları cezai değil, siyasi bir nitelik taşımaktadır. Yani azledilen hükümet mensubunun azledilmesi yalnızca resmi görevden uzaklaştırılması ve resmi göreve gelememesini kapsamaktadır. Bunun dışında ilgili şahsa yönelik mahkûmiyet gerektirecek yargılama yargının gözetiminde ve kanunlara uygun bir şekilde yapılabilir.<sup>192</sup>

### *Brezilya*

Brezilya'da başkana yönelik devletin varlığı, ülkenin iç güvenliği, idarede dürüstlük, bütçe kanunu, yasama ve yargı organlarının, başsavcılık makamının, federasyon birimlerinin yetkileri, kanunlara ve yargı kurallarına riayet gibi hususlarda görevini kötüye kullanması sebebiyle araştırma komisyonları kurulabilmektedir. Temsilciler Meclisinin üçte ikilik çoğunluğunun onayıyla ya Federal Yüksek Mahkeme üzerinden ya da doğrudan Senato vasıtasıyla dava süreci başlatılarak devlet başkanı (ayrıca başkan yardımcısı ve bakanlar) suçlu bulunup görevden düşürülebilmektedir.<sup>193</sup>

Bu süreç, ABD başkanlık sistemindeki azil mekanizmasına oldukça benzerdir. Başkan, adi suçlarda Yüksek Mahkeme iddiayı kabul ettiği ve davaya ilişkin işlemler başlatıldığı takdirde görevden alınır. Dava 180 gün içerisinde sona ermediği takdirde başkan görevine geri dönebilse bile dava mahkemede devam eder. Dava sonucu başkanın aleyhine sonuçlandığı takdirde başkan görevinden uzaklaştırılabilir.<sup>194</sup>

### *Meksika*

Meksika'da başkan yalnızca vatana ihanet ve genel suçlardan dolayı yargılanır. Eğer suç genel bir hükmü ihtiva ediyorsa, Temsilciler Meclisi büyük jüri görevi görerek, suçlamaya yer olup olmadığı hakkında toplam üyesinin nitelikli çoğunluğu ile karar verir. Eğer oylamada başkan suçlu bulunursa, geçici olarak görevden

190. Stüwe, "Das Politische System der USA", s. 555.

191. Donald A. Ritchie, *The U.S. Congress: A Very Short Introduction*, (Oxford University Press, New York: 2010), s. 104-105.

192. ABD Anayasası, m. 1.3.7.

193. Hofmann, "Politische Führung im Koalitionspräsidentalismus: Brasilien", s. 201.

194. Solak, "Koalisyoncu Başkanlık Sistemi: Brezilya", s. 194.

alınır ve mahkemeye bildirilir. Resmi görevinden dolayı Senatoda yargılanıp yargılanmayacağına ise üçte iki çoğunlukla karar verilir.<sup>195</sup>

### *Arjantin*

Arjantin'de başkan Kongreyi feshedemez ancak Temsilciler Meclisinin Senatonun önünde başkanı, başkan yardımcısını, Bakanlar Kurulu başkanını, bakanları ve Yüksek Mahkeme yargıçlarını azletme yetkisi vardır. Görevi kötüye kullanma ve adi suçlardan azil işlemi gerçekleştirilir. Azil işleminin görüşülmesi için Meclisin mevcut üye sayısının üçte ikisinin oyu gerekmektedir.<sup>196</sup>

Temsilciler Meclisinin azlettiği görevlileri kamuya açık bir şekilde yargılama yetkisi ise Senatodadır. Eğer başkan hakkında azil kararının görüşülmesi kararı alınmış olursa, yargılama esnasında Senatoya Yüksek Mahkeme başkanı başkanlık eder. Azil işlemi için suçun sabit olabilmesi için Senatoda üçte iki oy çoğunluğunun sağlanması şartı vardır.<sup>197</sup> Ancak, azil sürecinde verilen karar azledilen kişinin yalnızca görevden uzaklaştırılmasını kapsamaktadır; bundan sonraki süreçte kişinin hüküm giyebilmesi için alt mahkemelerce yargılanması gerekmektedir.<sup>198</sup>

### *Şili*

Şili'de Senato, başkanın ruhsal ya da fiziksel sağlığının yerinde olmadığı gerekçeyle görevini yapmaya elverişli olmadığını ilan etme ya da görevinden istifa etme kararını kabul ya da reddetme yetkisine sahiptir.<sup>199</sup> Aynı zamanda başkan, ulusun onur ve güvenliğini tehlikeye atmak ve anayasayı ihlal etmek ve yasaları gerektiği gibi uygulamamak suçlarıyla suçlanıp görevinden azledilebilir.

120 üyeli Temsilciler Meclisinde üyelerden en az 10'unun imzasıyla başkanın vatana ihanet suçu işlediği iddia edilerek, salt çoğunluk oyu ile başkan suçlanabilir. Ancak, başkanla ilgili suçlamalarda işlem başlatılabilmesi için Senatonun üçte ikisinin başkanı suçlu bulması gerekmektedir. Başkan görevde iken hakkında soruşturma açılabilmesi gibi, görev süresi dolduktan sonraki altı ay içerisinde de dava açılabilir.<sup>200</sup> Eğer ikinci durum söz konusu olursa, başkanın yurtdışına çıkması Meclisin iznine bağlı hale gelir.

195. Meksika Anayasası, 2005, m. 109-111.

196. Arjantin Anayasası, m. 53.

197. Arjantin Anayasası, m. 59.

198. Arjantin Anayasası, m. 60.

199. Şili Anayasası, m. 53.

200. Şili Anayasası, m. 52-53.

*Güney Kore*

Güney Kore’de başkan, Ulusal Meclisi feshetme yetkisine sahip değildir ancak Meclis, başkanı azledebilmektedir. Fesih için halkı ayaklanmaya teşvik veya vatan hainliği gibi cürümleri işlemiş olma şartları gerekmektedir. Fesih kararının görüşmeye açılabilmesi için Meclis üye sayısının üçte biri veya daha fazlasının oyları gereklidir. Görüşme kararına karar verilmesi noktasında ise Meclis üye sayısının mutlak çoğunluğu gereklidir. Fesih kararı alınabilmesi için de Meclis üye sayısının en az üçte ikisinin onayı gereklidir. Lakin Meclisin başkanı azletme kararı Anayasa Mahkemesince onaylanabilir veya reddedilebilir. Bu durum erkler arası kontrol mekanizmasının ne denli güçlü olduğunu ortaya koymaktadır.<sup>201</sup>

**BÜTÇE YAPIMI**

Bütçe yapımı da başkanlık sisteminde birbirinden net bir şekilde ayrılmış olan yürütme ve yasama organlarını karşı karşıya getiren kritik bir meseledir.

*ABD*

ABD’de başkanın bütçenin hazırlanmasında herhangi bir yetkisi ve rolü bulunmamaktadır. Hazine bakanı devletin ihtiyaçlarına yönelik Kongreye bir rapor verir ancak bu bir bütçe teklifi olarak addedilemez.<sup>202</sup> ABD’de bütçeyi Temsilciler Meclisi hazırlar ve Senatonun da onayı ile bütçe kabul edilmiş olur.

*Brezilya*

Brezilya’da bütçe yürütme organı tarafından yapılır. Başkan tarafından belirlenen bütçe 60 günlük bir zaman dilimi içerisinde Kongre ile paylaşılmadığı takdirde Temsilciler Meclisi bunu doğrudan başkandan talep edebilmektedir. Senato, Temsilciler Meclisi tarafından başlatılan bu sürecin uygulamasını üstlenmektedir. Senatonun yetkileri arasında ayrıca federal devletin, eyaletlerin ve komünlerin yurtdışı ile gerçekleştirilen finansal faaliyetlerini denetleme yetkisi mevcuttur. Bunun yanı sıra başkan tarafından belirlenen yıllık bütçe için borç limiti belirleme yetkisi de Senatoya aittir.<sup>203</sup> Lakin 2001’de yapılan anayasal değişiklikle, başkanın kalkınma planları, bütçe direktifleri, bütçe, ilave ve destek kredileri gibi alanlarda KHK çıkarması yasaklanmıştır.<sup>204</sup>

201. Güney Kore Anayasası, m. 65.

202. Oldopp, *Das Politische System der USA*, s. 65.

203. Galvao, “Der Brasilianische Kongress und Die Parlamentarische Elite Brasiliens unter der Regierung Lula”, s. 88.

204. Solak, “Koalisyoncu Başkanlık Sistemi: Brezilya”, s. 192.

Bu hususta altı çizilmesi gereken bir başka nokta ise, Brezilya'da yürütmenin hazırlayabildiği yasa tasarıları idari konuları, vergi düzenlemelerini, bütçe döngüsünü ve bütçeyi kapsayan hususlarla ilgili olmasıdır.<sup>205</sup> Her ne kadar yasama erki bütçe konusunda yatırımlarla ilgili eklemelerde bulunabilse de, bu durum ancak başkan tarafından önceden belirlenmiş olan bütçeyle ilgili yasa taslağına yönelik bir ekleme hükmündedir.<sup>206</sup>

### *Meksika*

Meksika'da bütçe yürütme tarafından yapılmaktadır.<sup>207</sup> Ancak bütçenin araştırılması, tartışılması ve kabulü Temsilciler Meclisinde gerçekleştirilmektedir.<sup>208</sup> Ayrıca, bütçede dengelerin tutturulması için gerekli vergilerin nasıl toplanacağı ve harcamaların nasıl yapılacağı hakkındaki karar verme yetkisi Kongrede bulunmaktadır.<sup>209</sup> Kongrede kabul edilen bütçe, Brezilya'da da olduğu gibi, en son tekrardan başkanın onayına gelmektedir. Başkan Kongrede belirli süreçlerden geçen ve kabul edilen bütçeyi onaylama ve reddetme yetkisine sahiptir.

### *Şili*

Şili'de bütçe başkan tarafından hazırlanır ve Kongre 60 gün içerisinde bütçe teklifini görüşmek mecburiyetindedir. Bütçe 60 gün içerisinde Kongre tarafından onaylanmazsa, kabul edilmiş sayılır.<sup>210</sup> Kongrenin ayrıca bütçe giderlerini artırma ve harcamalar arasında bir transfer gerçekleştirme yetkisi bulunmamaktadır.<sup>211</sup>

Kamu gelirlerinin toplanması ve kamu yatırımlarını gözetlemek de başkana finansal anlamda tanınan geniş yetkilerden bazılarıdır. Başkan anayasanın kendisine verdiği yetkiyle devlet hazinesini denetleyen kişiyi atama hakkına sahiptir. Kamu gelirlerinin uygun bir şekilde dağıtımını gözetme yetkisine sahip olan başkan, doğal afet, savaş, iç karışıklık ve ulusal güvenliğin tehlikede olduğu durumlarda ihtiyaç dahilinde yıllık bütçenin yüzde 2'sini Kongreye sunmadan yalnızca bakanların imzasıyla kullanma hakkına sahiptir.<sup>212</sup>

205. Hofmann, "Politische Führung im Koalitionspräsidentalismus: Brasilien", s. 201.

206. Figueiredo ve Limongi, "Politische Institutionen und Performanz der Exekutive in der Brasilianischen Demokratie", s. 73.

207. Meksika Anayasası, m. 131.

208. Meksika Anayasası, m. 65.

209. Meksika Anayasası, m. 73.

210. Siavelis, "Exaggerated Presidentialism and Moderate Presidents", s. 84.

211. Siavelis, "Exaggerated Presidentialism and Moderate Presidents", s. 101.

212. Şili Anayasası, m. 32.



*Arjantin*

Arjantin'de bütçe yapımı yürütmenin kontrolündedir. Bütçe yapımını üstlenen bakanlar kurulu başkanı, kabineden ve başkandan onay aldıktan sonra bütçeyi Kongrenin onayına sunmakla yetkilidir.<sup>213</sup> Kongrede oy çoğunluğuyla onaylandıktan sonra bütçe yürürlüğe girmiş olur.

*Güney Kore*

Güney Kore'de bütçe yürütme organı tarafından yapılmaktadır. Hükümet bütçeyi yeni mali yılın başlamasından 90 gün önce Meclise sunmak zorundadır. Meclis de bütçeyi yeni mali yılın başlamasından 30 gün içerisinde onaylamak zorundadır. Eğer Meclis bütçeyi geri çevirirse, hükümet eski dönemin bütçesine sadık kalarak yeni dönemde şu alanlara fon aktarmaya devam edebilir: Anayasa tarafından kurulmuş kurumların işlevinin sürdürülmesi (1), yönetim için gerekli zorunlu harcamaların yürütülmesi (2), önceki bütçenin onayladığı projelerin tamamlanması (3).<sup>214</sup>

Bütçede değişiklik gerekliyse, yürütme organı ek bir bütçe düzenleyerek Meclise sunar.<sup>215</sup> Meclis yürütmenin onayı olmadan yürütmenin sunduğu bütçede değişiklik yapamaz (yeni harcama kalemleri sunmak ya da harcamaların bedelini yükseltmek gibi).

213. Arjantin Anayasası, m. 100.6.

214. Güney Kore Anayasası, m. 54.3.

215. Güney Kore Anayasası, m. 56.



# YARGI ORGANININ YAPISI, İŞLEYİŞİ VE YETKİ DAĞILIMI

---

## YARGI ORGANININ YAPISI

### ABD

ABD'de en yüksek yargı erki, Anayasa Mahkemesi görevi de gören ve temyiz mahkemesi konumunda bulunan ABD Yüksek Mahkemesi'dir. Bu mahkeme, diğer yüksek mahkemelerin, Yüksek Seçim Kurulu'nun ve tüm adliyelerin hiyerarşik üstüdür. ABD Yüksek Mahkemesi'nin dokuz üyesi devlet başkanı tarafından tayin edilir ve Senato tarafından da kabul edilir. Bu üyeler hayat boyu Federal Mahkeme üyesi olarak görevlerine devam edebilecekleri gibi kendi arzuları ile 70 yaşında tam maaşla emekli olabilmektedirler. ABD protokolü gereğince Mahkeme Başkanı devlet başkanının ardından ikinci sırada yer almaktadır.<sup>216</sup>

Yalnızca ABD Yüksek Mahkemesinin Anayasa'da ismi geçmektedir ve böylelikle mevcudiyeti koruma altındadır. Diğer tüm federal mahkemelerin sayısı ise değişmekle birlikte Kongre tarafından yasayla oluşturulur ve feshedilirler.<sup>217</sup> Yüksek Mahkemenin dokuz üyesi başkan tarafından tayin edilmekte ancak Senatunun da onayına ihtiyaç duyulmaktadır. Bu üyeler böylelikle her ne kadar başkan tarafından atansalar da hayat boyu Federal Mahkeme üyesi olarak görevlerine devam edebilecekleri için<sup>218</sup> başkandan oldukça bağımsız bir şekilde hareket edebil-

216. Kuzu, *Her Yönü ile Başkanlık Sistemi*, s. 35-36.

217. Oldopp, *Das Politische System der USA*, s. 88.

218. ABD Yüce Mahkeme Üyeleri kendi arzuları ile 70 yaşında tam maaşla emekli olabilmektedirler.

mektedirler.<sup>219</sup> Görev süreleri boyunca Yüksek Mahkeme üyelerinin maaşlarında da bir kısıtlamaya gidilememektedir. Tedbir mahiyetindeki bu durum, Mahkeme üyelerinin bağımsızlığını garanti altına almak amacıyla düşünülmüş ve Anayasada yerini almıştır.<sup>220</sup> Ancak hatalı bulunan ve görevi kötüye kullanmak gibi suç teşkil eden tavırlarından ötürü Yüksek Mahkeme üyelerinin, Kongre tarafından görevlerinden azledilmeleri ya da yetkilerinde değişikliğe gidilmesi imkan dahilindedir.<sup>221</sup>

### *Brezilya*

Brezilya'da yargı organı federal mahkemeler ve eyalet mahkemelerinden oluşmaktadır. En üst yargı erki konumunda olan Yüksek Federal Mahkeme, anayasanın uygulanmasından ve yorumlanmasından sorumlu iken, Yüksek Yargı Mahkemesi anayasal konuların dışında, federal yasaların ülkenin her yerinde aynı şekilde yorumlanmasından ve uygulanmasından sorumludur.

Buna ilaveten, Brezilya'da yargı gücü, Yüksek Federal Mahkeme, Adalet Yüksek Mahkemesi, beş bölgesel Federal Mahkeme ve federal hakimler, Yüksek Seçim Mahkemeleri ve hakimleri, 27 Bölgesel Seçim Mahkemesi, Yüksek Askeri Mahkeme, Askeri Mahkemeler ve askeri hakimler, Federal İlçe Mahkemesi ve hakimleri, Eyalet Mahkemeleri ve hakimleri tarafından kullanılır. Yüksek Federal Mahkeme üyeleri ömür boyu süreyle atanırlar ve başka bir işte çalıştırılmaları yasaklanmıştır.<sup>222</sup>

Diğer vurgulanması gereken husus ise, Brezilya yargısının dört aşamalı bir seviyede federal devlete ve eyaletlere bağlı olarak oluşmasıdır. Yerel ve olağan yargı aşamaları haricinde çalışma, seçim ve askeri mahkemeler yer almaktadır. Yargının en tepesinde bulunan ve siyasi nitelikte olmayan davalarda en yüksek mercii işlevi gören kurum Yüksek Yargı Mahkemesidir. Diğer taraftan siyasi nitelikteki davalara bakan en yüksek mahkeme ise Yüksek Federal Mahkemedir. Siyasi davalara bakan söz konusu mahkemenin üye sayısı 11'dir. Devlet başkanı tarafından 11 hakimın atanması gerçekleştirilse de Senatonun onayına ihtiyaç duyulmaktadır. Bugüne kadar Senato hiçbir hakimın atanmasına karşı çıkmamıştır ve bu nedenle başkanın hakimlerin atanması konusunda oldukça etkili olduğu görüşü baskın gelmektedir. Her ne kadar devlet başkanı, ilgili hakimleri göreve getirme hususunda son derece etkin olsa da, mahkeme üyelerini görevden alma yetkisi bulunmamaktadır.

219. Zeitler, "Politische Führung im Klassischen Präsidialismus: USA", s. 180.

220. Oldopp, *Das Politische System der USA*, s. 104.

221. Oldopp, *Das Politische System der USA*, s. 87.

222. Brezilya Anayasası, m. 92-105.

### Meksika

Meksika'nın 71 yıllık tek-parti döneminde yargı organı çoğu devlet kurum ve organı gibi PRI güdümünde faaliyet göstermiştir.<sup>223</sup> Meksika'da yargı sistemi, 1994 yılında çıkan yargı yasasına kadar yürütmeye tabi bir şekilde işlemiştir. 1994'teki yeni yargı yasasıyla yargının bağımsızlığının ve gücünün artırılması amaçlanmıştır. Bu tarihten önce Yüksek Mahkemenin 25 üyesinin tamamı başkan tarafından atanmakta ve görevden alınmaktaydı. Bu durum, kuvvetler ayrılığı ilkesinin ihlali olarak görülmekteydi.<sup>224</sup> 1994 yılında, başkanın ve Kongrenin onayıyla Yüksek Mahkemenin doğuştan Meksika vatandaşlığına sahip ve 35-65 yaş arasında olan 11 yargıçtan oluşması gerektiğine karar verildi. Yapılan değişiklikle beraber Senatonun üçte iki oyla devlet başkanı tarafından atanan adayları onaylaması gerektiği şartı getirildi.

Meksika Anayasası'na göre mahkeme üyelerinin atamaları, hakimlerin görevlerini ömürlerinin sonuna kadar sürdürmeleri düşüncesiyle gerçekleşmektedir. Fakat başkan gerekli gördüğü takdirde Kongrenin onayıyla Yüksek Mahkeme üyelerini görevden alabilir.<sup>225</sup> Pratikte ise hakimler geleneksel olarak devlet başkanının göreve başlayacağı her altı yılın başlangıcında istifa etmektedirler. Yüksek Mahkeme Ceza İşleri, İdari İşler, Sivil İşler ve Çalışma Hukuku dairelerine ayrılmıştır.

Yüksek Mahkemenin altında üç seviyeli federal mahkemeler vardır. Bu mahkemeler üç hakimden oluşan 12 mahkeme, altı hakimden oluşan dokuz mahkeme ve her ilçede bir hakimden oluşan 68 ilçe mahkemeleridir. İlk iki mahkemenin üyeleri Yüksek Mahkeme tarafından dört yıllığına atanmaktadır<sup>226</sup> ve bireysel hakların korunması, sivil özgürlüklerin ve mülkiyet haklarının korunması gibi konular ile ilgilenmektedirler.

### Arjantin

Arjantin'de yargı organı Yüksek Mahkeme ve alt düzey mahkemelerden oluşmaktadır. Başkan hiçbir şekilde yargı işlevi göremez. Yüksek Mahkeme üyeleri sekiz yıl avukatlık deneyimine ve senatörler için gerekli olan niteliklere sahip olmak zorundadır. Arjantin Kongresinin her iki kamarasında da mutlak çoğunluk tarafından kabul edilen özel bir yasayla oluşturulan Hakimler Kurulu,

223. Wolfgang Muno, "Rechtsstaatlichkeit in Mexiko", Ed. Barbara Schröter, *Das Politische System Mexikos* (Springer Fachmedien, Wiesbaden: 2015), s. 176.

224. Edmonds-Poli ve Shirk, *Contemporary Mexican Politics*, s. 136.

225. Francisco A. Avalos, *The Mexican Legal System: A Comprehensive Research Guide*, 3rd ed., 2013, <http://lawlibrary.arizona.edu/research/mexican-legal-system>.

226. Avalos, *The Mexican Legal System*.

yargı erkinin üyelerinin seçiminden ve yönetiminde sorumludur. Kurul üyeleri seçimler sonucu oluşan siyasi yapıların temsilinde denge sağlanması amacıyla periyodik olarak değiştirilir. Aynı zamanda bilim adamları ve uzmanlar da bu kurulda yer alırlar.

Arjantin'de Yüksek Mahkeme yargıçlarının atamasını devlet başkanı yapmaktadır. Ancak bunun için Senatonun üçte ikisinin oyu gereklidir. Yine, alt düzeydeki federal yargıçların atamasını da başkan gerçekleştirir. Bunun için Hakimler Konseyinin üç adaylık listesinden bir seçim yapar ve atamalar Senatonun onayına tabidir. Yargıçlar 75 yaşına gelince atamalarının yenilenmesi gerekir. Aynı süreçler işletilerek bu yaştaki ya da daha yaşlı yargıçlar beş yıllığına atanabilir. Bu sürenin dolmasının ardından tekrar atanabilirler.

### Şili

Şili yargı sisteminin en yüksek erki 21 üyeden oluşan Şili Yüksek Mahkemesidir. Anayasa Mahkemesi, Seçim Kurulu, Bölge Seçim Kurulları ve Askeri Mahkemeler dışındaki bütün mahkemeler Yüksek Mahkemenin denetimi altındadır. Bunun yanı sıra, Yüksek Mahkemenin altında bulunan ve ülke geneline dağılmış olan İstinaf Mahkemeleri, bunların da denetimi altında yer alan Ceza Mahkemeleri, Asliye Mahkemeleri, Çocuk Mahkemeleri ve İş Mahkemeleri mevcuttur.

Devlet başkanı, Yüksek Mahkeme ve Temyiz Mahkemesinin teklifi üzerine Temyiz Mahkemesi üye ve savcılarını, kendi kontenjanına ayrılmış olan Anayasa Mahkemesi üyelerini, baro ve Temyiz Mahkemesinin aday göstereceği üyeleri Senatonun onayı ile atamaktadır.

Şili'de Anayasa Mahkemesi toplamda 10 üyeden oluşmaktadır. Bunların üçü devlet başkanı tarafından atanmaktadır.<sup>227</sup> Diğer iki üye doğrudan Senato tarafından üçte iki çoğunlukla seçilmektedir. Diğer ikisi de Temsilciler Meclisinin üçte iki çoğunluk teklifi ve Senatonun aynı çoğunlukla onayı ile seçilmektedir. Kalan üç üye ise Yüksek Mahkeme tarafından gizli oy ile belirlenmektedir. Anayasa Mahkemesi üyelerinin görev süresi dokuz yıldır ve tekrar seçilemedikleri gibi azledilme durumları da ihtimal dışıdır. 75 yaşını doldurdıkları takdirde üyelerin görev süreleri kendiliğinden sona ermiş olur.<sup>228</sup>

Başta başkan olmak üzere ilgili kurumların talebi üzerine Yüksek Mahkeme üyeleri de görevden alınabilir. Bunun için çoğunluk oyu gerekmektedir.<sup>229</sup>

227. Rinke, "Das Politische System Chiles", s. 149.

228. Abdülhakimoğulları, *Başkanlık Sistemi-Şili*, s. 202-203.

229. Şili Anayasası, m. 80.

*Güney Kore*

Güney Kore'de yargı organı bağımsızdır ve Yüksek Mahkeme, Anayasa Mahkemesi ve farklı seviyelerdeki diğer mahkemelerden oluşmaktadır. Yüksek Mahkeme üyelerinin 40 yaşını doldurmuş ve en az 15 yıllık hukuk tecrübesine sahip olmaları gerekmektedir. Yüksek Mahkeme Başkanı Meclisin onayıyla devlet başkanı tarafından atanır.<sup>230</sup> Yüksek Mahkemenin diğer üyeleri Yüksek Mahkeme başkanının teklifi ve Ulusal Meclisin onayıyla devlet başkanı tarafından atanır. Yüksek Mahkeme dışındaki yargı üyeleri Yüksek Mahkeme yargıçlarından oluşan konseyin onayıyla Yüksek Mahkeme başkanı tarafından atanır. Yüksek Mahkeme başkanı altı yıllığına ve tek seferliğine atanır.<sup>231</sup> Yüksek Mahkeme yargıçları altı yıllığına atanır ve anayasada belirlenen şartlar altında tekrar atanabilirler. Yüksek Mahkeme dışındaki yargı mensuplarının görev süresi 10 yıldır ve tekrar atanabilirler.

Güney Kore'de Yüksek Mahkeme-Anayasa Mahkemesi ayrımı Altıncı Cumhuriyetle birlikte yürürlüğe girmiştir. Anayasa Mahkemesi dokuz yargıçtan oluşur; bunlardan üçü Yüksek Mahkeme başkanı, diğer üçü Meclis ve diğer üçü de başkan tarafından önerilir, fakat hepsi başkan tarafından atanır. Anayasa Mahkeme Başkanı, Meclisin onayıyla devlet başkanı tarafından atanır. Anayasa Mahkemesi üyeleri altı yıl görev süresine sahiptir ve Mahkeme başkanı hariç (onun için sınır 70 yaştır) 65 yaşın üstünde olamaz.

**YARGI ORGANININ GÖREV ALANLARI***ABD*

ABD Anayasası'nın üçüncü maddesinin ikinci bölümünde yargı erkinin genel yetkilerinden bahsedilmektedir. Buna göre yargı gücü Birleşik Devletler kanunları ve anlaşmalarının otoritesi altında büyükelçileri, kamu görevlilerini ve temsilcilerini ilgilendiren davaları; donanma ve deniz ticaretine ilişkin kanunlara ilişkin davaları; Birleşik Devletler'in taraf olduğu anlaşmazlıkları; iki veya daha fazla eyalet arasındaki anlaşmazlıkları; eyaletler ile bireyler arasındaki davaları; farklı eyaletlerin vatandaşları arasındaki anlaşmazlıkları; aynı eyaletin vatandaşı olmakla birlikte farklı eyaletler tarafından kendilerine toprak verilen bireyler arasındaki davaları ve Birleşik Devletler eyaleti veyahut da vatandaşları ile yabancı devletler, vatandaşlar veya tebaa arasındaki davaları kapsamaktadır.<sup>232</sup>

230. Güney Kore Anayasası, m. 104.1.

231. Güney Kore Anayasası, m. 105.1.

232. ABD Anayasası, m. 3.2.1.

Büyükelçileri, diğer devlet görevlileri ve temsilcilerini ilgilendiren veyahut da bir eyaletin taraf olduğu davalar üzerinde Yüksek Mahkeme yargı yetkisini elinde bulundurmaktadır. Yukarıda sayılan diğer davalarda Yüksek Mahkeme yalnızca temyiz görevi görmektedir. Ancak bazı durumlarda Kongrenin devreye girmesiyle bu kurala istisna oluşturacak şartlar ortaya çıkabilmektedir.<sup>233</sup> Ayrıca, suçlandırmayla oluşacak yargılamalar hariç tüm diğer yargılamalar jüri önünde gerçekleşmek zorundadır. Davaların suçun işlendiği eyalette görülmesi gerekmektedir, şayet suçun herhangi bir eyalet sınırları içerisinde işlendiği tespit edilememişse, yani suç yurtdışında işlenmişse, davanın görüleceği yere Kongre karar verme yetkisine sahiptir.<sup>234</sup>

### *Brezilya*

Brezilya'da yargı organını oluşturan mahkemeler hiyerarşisinde en üste bulunan Yüksek Federal Mahkeme en temelde anayasayı korumakla mükelleftir. Mahkeme federal ya da eyalet yasalarında anayasaya aykırılık söz konusu olduğunda; devlet başkanı, başkan yardımcısı, Kongre üyeleri veyahut da yüksek yargı yargıçlarına yönelik suçlarda; yabancı devletler veya uluslararası örgütlerle Brezilya devleti arasındaki davalarda; federal devlet ile eyaletler arasındaki anlaşmazlıklarda; yabancı bir devletin suçlu iade talebinde; diğer yüksek mahkemelerle alt-düzeydeki mahkemeler arasında çatışma durumunda yargılama ve karar verme yetkisini elinde bulundurmaktadır. Ayrıca, *habeas corpus* ve siyasi suçlar mevzu bahis olduğu ve hükümetin imzaladığı uluslararası anlaşmaların anayasaya uygunluğunun sorgulandığı davalara bakma ve yargılama yetkisine de sahiptir.<sup>235</sup>

Yüksek Adalet Mahkemesi ise eyalet valilerinin, yüksek devlet memurlarının ve yüksek yargı üyelerinin karıştığı adi suçlar ve görevi kötüye kullanma davalarına; Yüksek Federal Mahkemenin sorumluluk alanı dışında kalan mahkemeler arası uyuşmazlıklara; federal veyahut eyalet düzeyinde yürütme ile yargı organları arasında görev çatışması davalarına; Federal Bölge Mahkemeleri ya da eyalet mahkemelerinin *habeas corpus* kararını reddetmesi durumunda; yerel yönetimlerin eylem ve yasalarının federal yasalarla çatışması durumunda dava açma ve karar verme yetkisine sahiptir.<sup>236</sup>

233. ABD Anayasası, m. 3.2.2.

234. ABD Anayasası, m. 3.3.3.

235. Brezilya Anayasası, m. 102.

236. Brezilya Anayasası, m. 105.



*Meksika*

Meksika Anayasası'na göre Meksika Yüksek Mahkemesi federal yasaların ve uluslararası anlaşmaların anayasaya uygun olup olmadığına karar verme ve anayasal uyumsuzluklar ile siyasal organlar ve devletin çeşitli kademeleri arasındaki anlaşmazlıkları çözmeye yetkilerine sahiptir. Yasaların anayasaya uygunluğunun denetlenebilmesi için mahkemeye gitmeden önce Meclisin asgari üçte birinin desteği, içişleri bakanının onayı ya da resmi bir partinin desteği gerekmektedir.<sup>237</sup> Ayrıca, iki veya daha fazla eyalet arasındaki, eyaletlerin erkleri arasındaki ve federal yönetim ile eyaletler arasındaki anlaşmazlıkları anayasaya uygunluk bakımından denetlemekle de yetkilidir.<sup>238</sup> Yine, federal hükümetin yargı organları, federal hükümete ait mahkemelerle eyalet mahkemeleri arasında hukuki anlaşmazlıkları da sonuca bağlama yetkisi bulunmaktadır.<sup>239</sup>

*Arjantin*

Arjantin'de Yüksek Mahkeme anayasa, yasalar ve uluslararası anlaşmalar kapsamında büyükelçilere, devlet görevlilerine ve dış temsilcilere ilişkin davaları; donanma ve deniz ticaretine ilişkin davaları; ulusu ilgilendiren ve ulusun taraf olduğu anlaşmazlıkları; iki veya daha fazla eyalet arasındaki, bir eyalet ile başka bir eyalet vatandaşları arasındaki, farklı eyalet vatandaşları arasındaki ve bir eyalet ya da eyalet vatandaşları ile yabancı bir ülke ya da yabancı ülke vatandaşları arasındaki anlaşmazlıkları gündemine alma ve bunlar hakkında yargı kararı verme yetkisine sahiptir.<sup>240</sup>

Yüksek Mahkemenin, Kongrenin belirlemesiyle, yukarıda zikredilen davalarda yalnızca temyiz makamı olma durumu olabilir ancak Mahkeme yabancı büyükelçiler, bakanlar, konsüller ve bir eyaletin karıştığı davalarda mutlaka karar merci konumundadır.<sup>241</sup> Temsilciler Meclisine verilen suçlandırma davaları haricindeki adi suçların davasına ilişkin karar, devletin kararıyla kurulacak jüri tarafından verilmektedir. Suçlu suç hangi eyalette işlemişse orada yargılanır, şayet suç ülke dışında işlenmişse davanın nerde görüleceği Kongre tarafından kararlaştırılır.<sup>242</sup>

237. Edmonds-Poli ve Shirk, *Contemporary Mexican Politics*, s. 136.

238. Meksika Anayasası, m. 105.

239. Meksika Anayasası, m. 106.

240. Arjantin Anayasası, m. 116.

241. Arjantin Anayasası, m. 117.

242. Arjantin Anayasası, m. 118.

Arjantin'de ayrıca yargı erkinin seçiminden ve yönetiminden sorumlu olan Hakimler Kurulu bulunmaktadır. Bu kurulun yetkileri arasında, kamuya açık seçimler neticesinde alt mahkeme üyelerinin seçilmesi ve bu mahkemelerin ve yargıçların idare edilmesi yer almaktadır.<sup>243</sup>

### *Şili*

Şili'de Anayasa Mahkemesinin yetkileri arasında anayasanın temel yasalarının, sonradan çıkarılan ve anayasaya eklenen yasaların, kararnamelerin ve uluslararası anlaşmaların anayasaya uygunluk bakımından incelenmesi bulunmaktadır. Yine, devlet başkanının ilan etmesi gereken bir yasayı ilan etmemesi ya da Meclisten geçen yasadaki farklılıklar taşıması veyahut da anayasaya uygun olmayan kararname çıkarmasına yönelik şikayetleri çözüme kavuşturma yetkisine sahiptir.

Mahkemenin anayasada belirtilen şartlara dayanarak kurumların, sosyo-politik hareketlerin ve siyasi partilerin anayasaya uygun olmadığını ilan etmek yetkisi de bulunmaktadır. Aynı zamanda, anayasal düzeni yıkmak isteyen kişileri tespit etme yetkisine de sahiptir ancak bu kişiler başkan ya da başkan seçilmiş kişiye Senatonun da devreye girerek oy çokluğuyla bu kararı alması gerekmektedir. Benzer şekilde, kimlerin bakan olamayacağı, olmuşsa da görevinden ayrılması gerektiği ya da bazı yetkilerinde kısıtlamaya gidileceği konularında anayasal ve hukuki engelleri göz önüne alarak karar verme yetkisine sahiptir. Meclis üyelerinin bu görev için uygunluğunu ve hangi şartlarda bu görevden ayrılmaları gerektiğini de tespit etmektedir. Son olarak, mahkemenin yargı merciine ait konularda çıkarılması durumunda, devlet başkanının düzenleyici rolü gereği çıkarttığı yüksek dereceli kararnamelerin anayasaya uygunluğuna karar verme yetkisi vardır.<sup>244</sup>

### *Güney Kore*

Güney Kore'de Yüksek Mahkeme yasaları, başkanlık kararnamelerini ve düzenlemeleri anayasaya uygunluk bakımından denetler.<sup>245</sup> Ayrıca, hukuki süreçler, mahkemelerin işleyişine ilişkin olarak kurum içi disiplin ve düzenlemelerini yapma yetkisine sahiptir.<sup>246</sup> Yine, askeri mahkemelerin aldıkları kararlarda nihai temyiz merciidir.<sup>247</sup>

243. Arjantin Anayasası, m. 114.

244. Şili Anayasası, m. 82.

245. Güney Kore Anayasası, m. 107.

246. Güney Kore Anayasası, m. 108.

247. Güney Kore Anayasası, m. 110.2.

Anayasa Mahkemesi ise devletin resmi görevlilerinin azledilmesinde, siyasi partilerin kapatılmasında, devlet organları arasındaki ve devlet organları ve yerel yönetimler arasındaki anlaşmazlıkların karar bağlanmasında ve anayasada belirtilen şekilde anayasa başvurularının düzenlenmesinde yetkilidir.<sup>248</sup>

---

248. Güney Kore Anayasası, m. 111.



## SONUÇ

---

Bu çalışmanın birbiriyle ilişkili üç hedefi bulunmaktadır: Bunlardan ilki, başkanlık sistemini parlamenter sistemden ayıran ve tüm başkanlık sistemlerinde ortak olan noktaları tespit etmektir. Yönetim sistemlerinin ortak ve farklılaşan yönleri ortaya konulurken, başkanlık sisteminin bazı ülkelerde uygulanmasından kaynaklanan sorunlarına çözüm bulma yönündeki gelişmeler de ortaya konmuştur. İkinci olarak, başkanlık uygulamalarında gözlemlenen farklılaşmalar ve benzerlikler daha çok teknik boyutları ile seçilen ülkeler üzerinden gösterilmiştir. Bu kısımda, başkanlık sistemini uygulayan ülke örnekleri üzerinden söz konusu ülkelerdeki yürütmenin yapısı, başkan ve parlamento seçimleri, yasama organı ile yürütme organı arasındaki ilişkiler ve başkanlık sistemlerinde siyasi parti yapıları ele alınmıştır. Son olarak ise, çalışmanın da esas amaçlardan biri olan, mevcut başkanlık uygulamalarını göz önüne alarak, Türkiye’de başkanlık uygulamasına yönelik örnek oluşturabilecek bir çerçevenin ortaya konması hedeflenmiştir.

### *Başkanlık Sistemi Versus Parlamenter Sistem*

İlk olarak bu çalışma, başkanlık sisteminin farklı uygulamaları arasındaki ortaklıklara odaklanarak modern demokratik siyasetin başat öznesi olan devletin başkanlık sisteminde, başkanlık sisteminin devlet yönetimi açısından en önemli rakibi konumundaki parlamenter sistemden ne şekilde farklı organize edildiğini gözler önüne sermektedir. Hem parlamenter hem de başkanlık sisteminde devlet, mekansal açıdan “yatay” olarak yürütme, yasama ve yargı organları arasında ve “dikey” olarak

da merkezi ve yerel yönetimler arasında bölünürken; zamansal açıdan atanmışlar (bürokrasi) ile seçilmişler (siyaset kurumu) arasında bölünmektedir.

Ancak başkanlık sistemi, parlamenter sistemden farklı olarak, yürütme ile yasama organları arasındaki ayrımı hem bu organların kurulumu hem de bunun akabinde organların işleyişi noktalarında keskinleştirmektedir. Buna göre, kurulum noktasında, yürütmenin başı olan başkanın seçimi, yasama organı olan parlamento seçimlerinden ayrı bir şekilde gerçekleştirilmektedir. İşleyiş noktasında ise, yürütme ile yasama organları birbiriyle etkileşim halinde ancak birbirinden ayrı olarak çalışır. En başta başkanlık sisteminin de, parlamenter sistem ve yarı başkanlık sistemi gibi demokratik yönetim şekillerinden biri olduğunu vurgulamak gerekmektedir. Ancak her üç sistemin de dünya uygulamalarına bakıldığında, siyasal kültür, tarihsel koşullar ve uygulamada sistemin dizaynından kaynaklanan sorunlarının bulunduğunu ayrıca vurgulamak gerekmektedir. Yine bu sistemlerin her üçü de bir hükümet sistemidir.

Daha açık bir ifadeyle, parlamenter sistemde hükümet parlamento içerisinde hareket ederken, yani hükümet üyeleri aynı zamanda yasama organının da üyeleri iken, başkanlık sisteminde hükümet parlamentodan tamamıyla ayrı olarak faaliyet göstermektedir. Başkan ve başkanın sekreterleri konumundaki bakanlar parlamento üyesi değildirler; üyelik söz konusu olsa bile bakanların üyeliği, oturumlara katılabilme fakat –bazı istisnai durumlar hariç– oy kullanma hakkına sahip olamama gibi düzenlemelerle sınırlandırılmış durumdadır.

Bununla birlikte, devlet iktidarının dikey bölünmesi, yani merkezi-yerel yönetim ilişkilerinin nasıl dizayn edileceği konusunda, parlamenter sistem ile başkanlık sistemi arasında kategorik bir ayrım bulunmamaktadır. Dolayısıyla, başkanlık ve parlamenter sistem tercihleri dışlayıcı ve zorunlu bir şekilde üniter devlet yapısı veya federal devlet yapısı tercihlerini dayatmamaktadır. Lakin yerel yönetimlerin yetki alanının çok daha geniş olmasının ancak güçlü bir merkezi yönetimle mümkün olması siyasetin açık bir gerçeğidir.

Devlet iktidarının zamansal bölünmesi noktasında da, yani atanmış-seçilmiş dengesinin nasıl kurulacağı hususunda, başkanlık sistemi ile parlamenter sistem arasında kategorik bir ayrışma söz konusu değildir. Ancak yine de başkanlık sistemi ile parlamenter sistem arasındaki uygulamaların yol açtığı, yapısal özellik gösteren bazı kritik farklılıklardan bahsetmek mümkündür. Bu farklılıkları ortaya çıkaran hususların başında, yetki-sorumluluk dengesinin ne şekilde düzenleneceği meselesi gelmektedir. Başkanlık sisteminde yürütmenin yetki alanı, parlamenter sisteme kıyasla, daha geniştir. Buna karşılık olarak, yürütmenin sorumluluğu başkanlık sis-

teminde açık bir şekilde karar alıcı mercii olan başkanın şahsındadır. Dolayısıyla, yürütmenin sorumluluğunun başkanlık sisteminde başkanın şahsında toplanması, başkanın devletin üst kademelerinde kendisine yönetimde “danışmanlık” yapacak kişileri atama ve görevden alma konusunda elini güçlendirmektedir.

Parlamente sistemde ise yürütmenin yetkilerinin sınırlılığı, devlet yönetiminde daha az sorumluluk almasını beraberinde getirmektedir. Sorumluluk sisteme yayılarak kolektif bir hal alır; bu da yürütmenin atanmışlar karşısında elini zayıflatan bir unsur işlevi görür. Yürütmenin atanmışlar karşısındaki bu göreceli siyasi ve psikolojik edilgenliği, devlet yapısı içerisinde çok daha uzun bir süredir bulunan bürokrasinin kaçınılmaz olarak yetki alanını daha da genişletmesi sonucunu doğurmaktadır. Böylece bürokrasi, ülke yönetiminde aksamalar olduğunda sorumluluğu seçilmişlerin üzerine yıkabileceği, olumlu gelişmeler yaşandığında da kendisini ön plana çıkarıp seçilmişlerden rol kapacağı bir ortam bulur.

Neticede, ortaya demokratik süreçlerden muaf, zamanla içe kapanarak kemikleşen ve seçilmişler karşısında imtiyazlı olduğuna inanan bir bürokratik sınıf ve bu sınıfın liderliğinde oligarşik bir yönetim sistemi ortaya çıkar. Seçilmişlerin etkisiz kaldığı ve atanmışlar karşısında sürekli mevzi kaybettiği bu durum, herhangi bir kesintiye uğramadığı takdirde bir kısır döngü olarak devam eder. Bu durum, ülke yönetiminde devamlılığı ve istikrarı sağlayabilir ancak diğer taraftan devletin toplumsal alana kapatılmasıyla devlet-millet yabancılaşmasının had safhaya çıktığı ve dünyadaki değişimleri takip etmekte zorlanan hantal, arkaik ve içe kapalı bir yönetim yapısına da yol açabilir. Dolayısıyla, bu yapısal gerçekleri göz önüne alarak, başkanlık sisteminde atanmış-seçilmiş dengesinin, parlamente sistemle karşılaştırıldığında, seçilmişlerin lehine daha ağır bastığını söylemek mümkündür.

#### *Başkanlık Sistemi Uygulamalarında Benzerlik ve Farklılıklar*

Çalışmanın ikinci hedefi, başkanlık sisteminin farklı ülke bağlamlarında kendine has özellikler kazandığı ve farklılaştığını tespit etmektir. Dünyadaki örneklere baktığımızda, başkanlık sisteminin temel nitelikleri korunmakla birlikte, toplum ve devletin kendine has tecrübeleri ve ihtiyaçları göz önüne alınarak başkanlık sisteminin farklı uygulamalarının ortaya çıktığı görülmektedir. Yürütme, yasama ve yargı organlarının oluşumu ve işleyişinde ve bu organlar arasındaki ilişkilerde bariz farklılaşmalar söz konusudur. Bu farklılaşmalara dayanak oluşturan başlıca faktörleri toplumsal-kültürel, siyasi-tarihi ve uluslararası ilişkilere dair faktörler şeklinde kategorize etmek mümkündür.

Toplumsal-kültürel faktörler arasında toplumsal ortak zeminin güçlü olup olmaması, dini-etnik ve bölgesel farklılaşmaların boyutu, sınıfsal farklılaşmaların düzeyi, siyasi kültürün toplumsal özdeşimi mi yoksa farklılaşmayı mı öncellediği gibi unsurlar ön plana çıkmaktadır. Siyasi-tarihi faktörler olarak askeri darbe ve otoriter yönetim geçmişinin bulunup bulunmaması, sömürge geçmişinin olup olmaması, monarşiden demokratik düzene geçişin doğası ve siyasi parti geleneklerinin ve yapılarının sağlamlığı gibi unsurlar önem arz etmektedir. Uluslararası ilişkilere dair faktörler arasında ise devletin uluslararası konumunun korunaklı olup olmaması, devletin bölünmüş olup olmaması ve uluslararası sistemdeki konumu gibi unsurları sayabiliriz.

### *Başkanın Seçimi*

ABD, Brezilya ve Arjantin gibi ülke örneklerinde bir takım farklılıklar olsa da devlet başkanlığına aday olma şartları benzer kriterlere göre şekillenmiştir. Bilhassa her üç ülkede başkan yanı sıra başkan yardımcılarının da varlığı diğer ülke örneklerine kıyasla öne çıkan bir kurumsal farklılıktır. Örneğin Meksika ve Şili'de başkan yardımcılığı mevcut değilken, Güney Kore'de ise başkan yardımcılığı makamı 1960 yılında kaldırılmıştır.

ABD ve Brezilya'da başkan en az 35, Arjantin'de ise 30 yaşında olması şartı aranmaktadır. Başkanın seçilme kriterlerinde önemli bir unsur o ülkenin vatandaşlığına sahip olmasıdır. Buna ilaveten Meksika örneğinde olduğu gibi, başkan adaylarının din adamlığı görevinde bulunmaması veya herhangi bir tarikatın liderliği gibi unvanlara sahip olmaması gibi hususlar da ülkelerin kendi siyasi şartları üzerinden farklılaşmaktadır. Ayrıca, seçimlerden en az altı ay öncesine kadar aktif olarak ordu mensubu olmama şartı da Meksika'da geçerlidir.

Ülke örneklerinde devlet başkanlarının görev süresine baktığımızda üç eğilimin mevcut olduğu görülmektedir. İlk eğilime göre, Meksika ve Güney Kore gibi ülkelerde devlet başkanları yalnızca bir kez göreve gelebilmektedirler. Meksika'daki görev süresi altı yılken, Güney Kore'de bu süre beş yıl ile sınırlıdır. İkinci eğilime baktığımızda ABD örneğini görmekteyiz. ABD'de devlet başkanı toplamda iki kez dört yıllığına başkan seçilebilmektedir. Dolayısıyla ikinci kez seçildiği takdirde, toplamda sekiz yıl görev yapmış olacaktır. Ancak bu sürecin akabinde bir daha başkan seçilmesi mümkün değildir. Üçüncü eğilime göre ise, Brezilya, Şili ve Arjantin örneklerini görmekteyiz. Bu ülkelerde dört yıllık ilk görev süresi sonrası tekrar aday olma ve seçilme imkanı mevcuttur. Ancak üçüncü kez başkanlığa aday olabilmek için bir dönem ara vermek gerekmektedir.



ABD'deki "Seçiciler Kurulu" haricinde diğer ülke örneklerinde devlet başkanı, başkanlık sisteminin tipik özelliğine uygun bir şekilde doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Örneğin Brezilya, Arjantin ve Şili'de adaylardan birisi ilk turda oyların mutlak çoğunluğunu elde edemezse, en yüksek oyu alan iki aday arasında ikinci tur seçim gerçekleştirilir. Diğer ülkelerden ayrı olarak Meksika'da ise başkan adayı, yüzde 50'nin altında oy almış olsa bile ilk turda başkan seçilebilmektedir. Zira Meksika'daki başkanlık seçimlerinde basit çoğunluk sistemi geçerlidir. Güney Kore'de ise durum biraz daha karışıktır. İlk turda oyların salt çoğunluğunu alan aday başkan seçilir. Ancak ilk turda iki veya daha fazla aday eşit oranda oy alırlarsa, ki bu durum zayıf bir ihtimaldir, seçimler parlamentoda milletvekillerinin çoğunluğunun katılımıyla yenilenir. Parlamentodaki seçimde en fazla oy alan aday da başkan seçilir. Güney Kore'de başkanlık seçimine tek bir adayın katılımı söz konusu olursa, geçerli oyların en az üçte birini alması durumunda başkan seçilebilmektedir.

Başkan ve parlamentonun seçimlerinin zamanlamasına yönelik genel olarak Eşzamanlı, Kısmen Eşzamanlı ve Eşzamanlı olmayan üç farklı model bulunmaktadır. Eşzamanlı modelde hem başkanlık hem de yasama organı seçimi aynı tarihte yapılmaktadır. Kısmen Eşzamanlı modelde ara seçim adı verilen bir sistemle başkanın görevi devam ederken yasama organının seçimleri kısmi olarak yenilenmekte diğer kısmı ise başkanın seçimi ile aynı döneme rastlamaktadır. Eşzamanlı olmayan modelde ise başkanlık ile yasama organının seçimleri farklı tarihlerde yapılmaktadır.

#### *Yürütme Organının Yapısı*

Tüm başkanlık sistemi örneklerinde benzer bir yürütme yapısından ve birçok benzerlikten bahsetmek mümkündür. Örneğin, tüm bakanları devlet başkanı atamakla birlikte, azledilmeleri de başkanın inisiyatif ve isteğine bağlıdır. Bakanların parlamento üyelikleri bulunmamaktadır, ancak ilgili parlamentolarda oy hakları bulunmaksızın görüşlerini ifade edebilmektedirler. Yürütmeden ise yalnızca başkan sorumludur. Bazı başkanlık sistemlerinde bakanlık sayılarındaki yükseklik, sekreterler veya bağımsız kurumlar/kuruluşlar bağlamındaki çeşitlilik, isim farklılığı veya buna benzer bir takım kurumsal eğilimler ve tercihler haricinde genel bir yürütme eğiliminden bahsetmek mümkündür.

Diğer taraftan öne çıkan bazı farklılıkların başında, örneğin ABD başkan yardımcısının pozisyonu gelmektedir. Başkanın "Bakanlar Kurulu"nda yer alan başkan yardımcısı, aynı zamanda yasama organının üst kanadı olan Senatonun başkanıdır ve buradaki oturumlara da katılarak oy kullanma yetkisine sahiptir. Dolayısıyla,

ABD başkanlık sisteminde başkan yardımcısının hem yürütme hem de yasama organının bir parçası olması önemli bir farklılıktır. Benzer bir durum 1994'den bu yana Arjantin başkan yardımcısı için de geçerlidir. Zira o da Arjantin Senatosunun başkanı konumundadır ve yalnızca oy eşitliği durumunda oluşacak kilitlenmeyi aşmak için oy kullanma hakkına sahiptir. Diğer taraftan, hem Arjantin hem Brezilya örneklerine baktığımızda, bu ülkelerdeki başkanın kabinesinde başkan yardımcısından sonraki en önemli kişinin “bakanların şefi” ya da başka bir ifadeyle “başbakan”ın olduğu gözlemlenmektedir. Bu söz konusu kişinin bakan statüsünde olmasıyla birlikte görevleri arasında başkana yardım etmek, kabinenin ihtiyaçlarıyla ilgilenmek ve başkanla ilgili bürokratik süreçleri yürütmek gelmektedir. Parlamentar veya yarı başkanlık sistemindeki başbakanla kesinlikle karıştırılmamalıdır. Ancak Brezilyadaki başbakana kıyasla Arjantin başbakanı parlamentoya karşı sorumludur ve belli şartlarda parlamento tarafından görevden dahi alınabilir.

Meksika devlet başkanının kabinesine baktığımızda ise, burada başkanın yanı sıra başkana danışmanlık yapan 18 “sekreter”in (bakanın), federal hükümet hukuk ofisi başkanının ve ilginç kurumsal bir şahsiyet olarak başyargıcın yer aldığı görülmektedir. Kabinedeki üyelerden sadece başyargıcın atanması Meksika Senatosunun onayına tabidir. Bunun sebebiyse başyargıçlık görevinde bulunan kişinin genelde devlet başkanının görev süresinin sona ermesini müteakip olarak yerine seçilen isim olmasındandır. Başyargıcın başkanlığındaki sekreterliğin temel görevi federal suçların araştırılmasını ve infaz edilmesini kapsamaktadır. Güney Kore’de ise önemli bir takım farklılıklar söz konusudur. Güney Kore’de kabine (Devlet Konseyi olarak adlandırılır) “başkan”, “başbakan”, “başbakan yardımcısı” (Strateji ve Finans Bakanı konumundadır) ve 17 adet bakanlıktan oluşmaktadır. Kabinenin seçimle iş başına gelen tek üyesi devlet başkanıdır. Kabine üyeleri başkan tarafından atanır ve görevden alınır; kabine üyeleri sadece başkana karşı sorumludurlar. Yürütmenin tüm sorumluluğu ise başkana aittir.

#### *Başkanın Yürütmeye Dair Yetkileri*

Başkanlık sistemlerinde yürütme erkinin sahip olduğu ve genel itibarıyla yasaların uygulanması olarak özetlenebilecek anayasal yetkilerden bahsetmek mümkündür. Genel olarak ülke örneklerinin tamamında başbakanın yetki alanı dahilinde olan bazı yetkiler mevcuttur. Bunlar, bakanlıkları kontrol etmek, –genelde Senatonun da onayı ile– uluslararası anlaşmalar yapmak, üst düzey kamu görevlilerini ve diplomatları atamanın yanı sıra çeşitli ve ülkeden ülkeye kısmen farklılıklar gösteren idarî yetkilerden oluşmaktadır. Bununla birlikte bazı ülke

örneklerinde başkana tahsis edilen suçluları affetme yetkisi gibi bir takım hususlar da zikredilebilir. Diğer taraftan Güney Kore’de genel af yetkisi de mevcuttur ancak parlamento onayına ihtiyaç duyulmaktadır.

#### *Başkanın Kararname ve Veto Yetkisi*

Başkanlık sistemi uygulamalarında başkana tahsis edilen kararname ve veto yetkisi de ülke örnekleri arasında benzerlikler arz ettiği kadar farklılıklar da barındırmaktadır. Örneğin ABD’deki başkanlık sisteminde mevcut olan ve başkan açısından işlevselliği bulunan normal/klasik vetodan (*regular veto*) ve bir de cep vetosundan (*pocket veto*) bahsetmek mümkündür. Başkan tarafından veto edilen, yani yasama erkine geri gönderilen bir yasa tasarısının buna rağmen kanunlaşması için, Kongre’de yer alan her iki mecliste üçte iki çoğunlukla kabul edilmesi gerekmektedir. Ancak bu durum, Kongre için oldukça zor bir süreci beraberinde getirmektedir. Zira böyle bir uzlaşının gerçekleşmesi her zaman mümkün görünmemektedir. Veto bağlamında ABD başkanının öne çıktığı bir diğer bir farklılık, kendisinin bir yasa tasarısındaki bazı maddeleri onaylayıp bazı maddeleri ise geri gönderme yetkisinin bulunmamasıdır. Dolayısıyla sadece bir maddeye ilişkin bile itiraz söz konusu ise, ilgili yasa tasarısının tümü geri gönderilmek durumundadır. Diğer ülke örneklerine baktığımızda ise, örneğin Brezilya, Arjantin ve Meksika gibi ülkelerde veto yetkileri yanı sıra kısmi veto olarak adlandırılan yetkiler de bulunmaktadır. Örneğin Arjantin’de bir yasa tasarısındaki bazı hükümler bağımsız bir nitelik taşıyorsa ve teklifin diğer kısımlarından ayrı olarak yayımlanması kanunun bütünlüğüne ve doğasına bir zıtlık oluşturmuyorsa Arjantin devlet başkanı tarafından başvurulabilecek “kısmi veto”dan bahsetmek mümkündür.

Benzer şekilde ABD ve diğer ülke örnekleri arasında farklılıkların mevcut olduğu alan, kanun hükmünde kararname çıkartma ve hatta devlet başkanının bizzat yasama sürecine müdahil olması durumuyla ilgilidir. Burada da bilhassa ABD’de geçerli olan “başkanlık emri” (*executive orders*) yanı sıra ABD devlet başkanının dolaylı yoldan Kongre’ye mesaj gönderme vasıtası ile kanun teklif etme yolu dikkat çekmektedir. Diğer başkanlık sistemi örneklerinden Latin Amerika uygulamalarına baktığımızda ise, devlet başkanlarının yasa tekliflerinde bulunabilmelerinin genel itibarıyla mümkün olduğunu görmekteyiz. Özellikle 1990’lı yıllarda gerçekleştirilen demokratikleşme reformları neticesinde, başkanın doğrudan yasama sürecine müdahil olmasına başta Meksika’da olmak üzere kapsamlı kısıtlamalar getirilmiştir. Böylelikle sadece belli alanlarda yasa tasarısı sunma yetkisi korunmuşsa da, bu ülkelerdeki başkanların ABD başkanına kıyasla doğrudan yasa tasarısı sunma

yetkisi sunabilmesi yer yer hala mümkündür. Ancak, örneğin Brezilya'da, genel anlamda sadece yürütmenin hazırlayabildiği yasa tasarılarının, idari konuları, vergi düzenlemelerini, bütçe döngüsünü ve genel anlamda bütçeyi kapsayan hususlarla ilgili olduğu görülmektedir. Kapsamlı kanun hükmünde kararnamelerin de Latin ülkeleri örneklerinde mevcut olduğu gibi, örneğin Arjantin'de bu tarz yetkilerin devlet başkanına normal şartlarda verilmediği de söz konusudur. Dolayısıyla farklı ülke tecrübelerinin çeşitliliği bilhassa kararname ve veto yetkisi bağlamında öne çıkmaktadır.

### *Başkan ve Siyasi Parti İlişkisi*

Başkanlık sistemlerinde, devlet başkanlarının doğrudan halk (veya ABD'deki gibi "seçiciler kurulu"/"electoral college") tarafından seçilmesi bağlamında, seçilen başkanın mensup olduğu siyasi parti ile ilişkisinin kesileceğine dair anayasal hükümlere veya kriterlere genelde rastlanmamaktadır. Siyasal partilerin başta seçim kampanyalarına yönelik etkileri düşünüldüğünde, parti gerekliliği ve başkan-parti ilişki boyutu daha anlamlı bir çerçeveye oturtulabilmektedir. Dolayısıyla başkanlık sistemlerinde başkanın bir parti üyesi, hatta bazı istisnai ülke örneklerinde o partinin (fiili) lideri olması da ihtimaller dahilindedir. Bilhassa başkan ve yasama ilişkileri de göz önüne alındığında, başkanlık sistemlerindeki parti yapılarının varlığı ve devlet başkanlarının partilerle olan ilişkileri, başkan seçilmesini müteakip de farklı şekillerde devam etmesini gerektirmektedir.

Bununla birlikte başkanlık sistemlerindeki siyasi parti sistemleri, parti yelpazesi ve partilerin yapıları açısından da çeşitlilik arz etmektedir. Örneğin ABD'de fiilen iki partili bir sistem söz konusu iken, Brezilya'da onlarca partinin mevcudiyetinden bahsedebilmemizin yanı sıra ondan hatta (2006'da) yirmiden fazla partinin parlamentoda temsil edilmesi de olağan bir durum olabilmektedir. 2016 yılı itibarıyla bu sayı 30'dur. Bu yüzdendir ki Brezilya örneği için "koalisyoncu başkanlık" terimi tercih edilmektedir. Diğer taraftan, örneğin ABD'de parti disiplini hususu oldukça zayıfken, örneğin Arjantin'de görece daha sıkı bir disiplin mevcut olduğu gözlemlenmektedir.

### *Yasama Organının Yapısı, İşleyişi ve Yetki Paylaşımı*

ABD, Brezilya, Meksika, Arjantin ve Şili'de yasama organı, çift-meclisli Kongre'den teşekküldür. Yalnızca Güney Kore'de bu ülkelerden farklı olarak yasama organı tek kamaralı Ulusal Meclis'ten oluşmaktadır.

ABD'de Temsilciler Meclisi iki yılda bir yapılan seçimle, Senato üyelerinin üçte ikisi ise iki yılda bir yapılan seçimlerle yenilenmekte; Senatörler maksimum altı yıl

görev yapabilmektedir. Brezilya'da Temsilciler Meclisi üyeleri dört, Senato üyeleri sekiz yıl görev yapabilirken; tek meclisli Güney Kore'de Ulusal Meclis üyeleri halkın doğrudan ve gizli oylarıyla belirlenmekte, bu seçimler dört yılda bir gerçekleştirilmektedir.

Başkanlık sisteminin uygulandığı söz konusu ülkelerde yasama organları bütçe ve yönetim hususlarında değişen yetkilere sahiptir. Örneğin ABD'de para basımı konusunda yetki Kongre'dedir. Brezilya'da da vergi koymak ve toplamak Kongre'nin yetki alanına girmektedir. Meksika'da yasama organının ayırıcı görevlerinden birisi ise yeni eyaletleri birliğe kabul etmek ve eyaletleri yönetim birimlerine dönüştürmektir. Arjantin'de de bütçe konusunda önemli yetkileri olan Kongre vergileri düzenleme yetkisine sahiptir. Şili Kongresi uluslararası anlaşmaları onaylamak veya reddetmek konusunda karar verici organdır. Güney Kore'de Ulusal Meclis yürütmenin sunduğu bütçeyi görüşmek ve denetlemek yetkisini elinde tutmaktadır.

ABD'de Kongre'nin yürütmeye karşı yetkileri arasında ilk olarak Senato'nun devlet başkan yardımcısından sonraki ikinci yetkili kişisini seçmesi yer almaktadır. Brezilya'da ise yasama organı devlet başkanının savaş ilan etme, barış imzalamaya gibi kararlarını onaylama ya da reddetme yetkisine sahiptir. Meksika'da yasama organı yürütmenin dış politika ile ilgili meselelerdeki kararlarını onaylama hakkını barındırmaktadır. Şili'de ise yasama yürütmeyi belirli alanlarda denetleme yetkisine sahiptir. Güney Kore Ulusal Meclisinin başkanı ve kabinenin diğer üyelerini azledebilme yetkisi Meclis'tedir.

ABD'de bütçeyi Temsilciler Meclisi hazırlamakta ve Senato onaylamaktadır. Başkanın bu konuda yetkisi yoktur. Brezilya, Meksika, Şili, Arjantin ve Güney Kore'de ise bütçe başkan tarafından belirlenmekte fakat Meclis onayına ihtiyaç duyulmaktadır. Bu ülkelerde Meclis, bütçeyi onaylamak ve reddetmek yetkilerine sahiptir.

### *Başkanlık Sistemlerinde Fesih Meselesi*

Başkanlık sistemleri genellikle sert kuvvetler ayrılığına dayandığı için yasama ve yürütme organları birbirinin varlığına genellikle son verememektedir. Bu durum başkanlık sistemlerinde tıkanmanın ve rejim krizlerinin nasıl aşılacağına yönelik tartışmaların canlı bir şekilde devam etmesini sağlamaktadır. Başkanlık sistemlerinde karşılıklı fesih mekanizmasının bulunduğu ülkelere baktığımızda, bunun, Latin Amerika ülkelerinden Peru (Anayasa md. 134), Ekvator (Anayasa md. 148) ve Venezuela (Anayasa md. 236) başkanlık sistemleri ile sınırlı olduğunu görmekteyiz.

ABD'de başkan Kongre'yi feshedememekte fakat Kongre gerekli gördüğü takdirde başkan hakkında suçlandırma (*impeachment*) yoluyla başkanı görevden

uzaklaştırabilmektedir. Brezilya'da ise başkan görevini kötüye kullandığı gerekçeyle görevden alınabilmektedir. Meksika'da başkan yalnızca vatana ihanet ve genel suçlardan dolayı yargılanabilmekte ve görevden düşürülebilmektedir. Arjantin'de ise görevi kötüye kullanma ve adli suçlardan ötürü başkan görevden alınabilmektedir. Şili'de diğerlerinden farklı olarak Meclis, başkanı yalnızca ruhsal ya da fiziksel sağlığının yerinde olmadığı gerekçeyle görevden alabilmektedir. Güney Kore'de başkanın görevden alınabilmesi için halkı ayaklanmaya teşvik veya vatan hainliği gibi gerekçeler bulunmalıdır.

### Türkiye Başkanlık Sistemi Dizaynı için Bazı Önemli Noktalar

Çalışmanın üçüncü amacı ise incelenen başkanlık uygulamalarından ve tecrübe-lerinden hareketle Türkiye'de başkanlık uygulamasına yönelik başlangıç niteliğinde bazı sonuçlara ulaşmaktır. Elde edilen verilerden kapsamlı bir genelleme yaptığımızda başkanlık uygulamalarında karşımıza, yönetimde istikrar ve etkinliğin sağlanması ile toplumsal farklılık ve özgürlüklerin korunması arasındaki gerilim çıkmaktadır. Türkiye bağlamında bu gerilime nasıl yaklaşılacağı ve nasıl bir denge kurulacağı ancak Türkiye'nin kendi spesifik siyasi-toplumsal şartları göz önüne alınarak yapılabilir. Dolayısıyla, Türkiye'de mevcut siyasi-toplumsal gerçekliğin ve neden olduğu sorunların tespit edilmesi, aynı zamanda da mevcut gerçeklik ile onun ötesine geçmeyi hedefleyen "Yeni Türkiye" idealleri arasında nasıl bir geçişkenlik sağlanacağı ya da nasıl sahici ve hassas bir denge kurulacağı üzerine odaklanılması gerekmektedir. Bu haliyle, Türkiye'de başkanlık sistemine geçiş tartışması teknik bir mesele olmanın ötesinde, toplumsal olanın inşasına odaklanan ve ulusal, bölgesel ve uluslararası boyutlara sahip siyasi-ontolojik bir problem olarak ele alınmalıdır.

Ayrıntılandırılacak olursak, Türkiye'de başkanlık sistemine geçiş tartışması demokrasi eksikliği ve yönetimde etkinliğin gereken düzeyde olmaması sorunlarına vurgu yapılarak tartışılmaktadır. O halde, "Türkiye için başkanlık sistemi" en temelde, bir yandan katılımcı ve farklılıkları kucaklayan bir siyasi-toplumsal merkez inşa edecek ve bu merkezin iradesini devlet yönetimine en iyi şekilde yansıtabilecek biçimde dizayn edilmesini, diğer yandan da demokratik denge-kontrol mekanizmalarını göz ardı etmeden yürütmeyi etkin ve güçlü kılabilecek şekilde erkler arası ilişkilerin düzenlenmesini kapsamalıdır.

1. Yürütme, yasama ve yargı organları arasındaki ilişkiler, merkezi-yerel yönetim ilişkileri ve atanmış-seçilmiş ilişkileri bu amaca hizmet edecek şekilde, demokratik siyasetin ilkeleri gözetilerek dizayn edilmelidir. Bunun karşısında, çoğu zaman siyasi gerçeklerle uyumsuz ideallerin gerektiğinden

fazla dikkate alınarak, toplumu daha da parçalayacak ve yürütmeyi zayıflatacak bir başkanlık modeli, hem demokratik gelişmişlik hem de uluslararası alandaki etkinliği açısından ülkeyi bulunduğu noktadan aşağıya çekme riski taşımaktadır.

2. Türkiye’de başkanlık sistemini savunmanın en önemli gerekçelerinden biri, parlamenter sistemin ürettiği krizleri aşarak yönetimde istikrarı sağlamak; ikincisi, iki başlı yürütmeyi kaldırarak siyasi sistemin etkinliğini artırmak; üçüncüsü de, yürütme yetkisini “başkanda” toplayarak, başkanın halk tarafından seçilmesini sağlamak suretiyle yürütme organının meşruiyetini güçlendirmektir. Dolayısıyla sistem dizaynının ana felsefesi bu çerçeveyi yansıtmalıdır.
3. Türkiye için başkanlık sisteminde en önemli unsurlardan biri Meclisin yapısıdır. Bu bağlamda Türkiye’de Meclisin tek kamaralı bir yapıda olması, sistemin işleyişi ve yeni sistem krizlerine yol açmaması bakımından önemlidir.
4. Başkan ve Meclisin seçimleri dizayn edilirken seçimlerin zamanlaması ve Meclisin hangi seçim sistemi ile oluşacağı meselesi önem arz etmektedir. İstikrarlı bir demokrasi için, seçim sisteminin temsilde adalet ve yönetimde istikrar esaslarını dengeleyecek şekilde dizayn edilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda, başkanın görev süresinin kaç yıl olacağı belirlenirken, makul bir sürede başkanın icraatlarını yerine getirebilmesine imkan tanınmalı, diğer taraftan meşruiyetini ve popülaritesini kaybeden bir başkanın uzun süre yönetimde kalmamasını göz önünde bulunduran bir sistem dizaynı gerçekleştirilmelidir.
5. Meclisin seçiminde ise, karma bir seçim sistemi olabileceği gibi dar bölgesel bir seçim sistemi de tartışmaya açılabılır. Karma seçim sistemi belli seçim bölgelerine hakim olan küçük partiler, ulusal düzeyde yaygın seçmen tabanına sahip partiler ve diğer küçük partiler arasında temsil açısından bir denge sağlarken, aynı zamanda Mecliste dar bölge esasına göre seçilecek milletvekillerine sayısal bir ağırlık vererek bu sistemin istikrarlı bir çoğunluk oluşturma özelliğini öne çıkarabilir. Diğer taraftan, karma seçim sistemi esasında liste usulü ile Türkiye seçim çevresinden seçilecek 100 milletvekili, diğer Meclis çalışmaları dışında başkan ile yasama arasındaki ortak yetkilerin kullanılmasında işlevsel bir yapı olarak düşünülebilir.
6. Başkan ve Meclisin seçimlerinin zamanlaması da önem arz eden hususlardan biridir. Başkanlık sistemindeki en önemli sorunlar yasama ve yürütme arasındaki uyumsuzluklarda yaşanır. Bu tür uyumsuzlukları minimize etmek



amacıyla hükümet sistemi inşası sırasında çeşitli tercihlerde bulunmak mümkündür. Örneğin, eş zamanlı seçimin başkanlık sisteminde yasama ve yürütme arasında ortaya çıkabilecek olan muhtemel krizleri önleyebileceğine yönelik bir tartışma sürdürülmektedir. Bu yaklaşım aynı anda yapılacak seçimlerle başkan ve onu destekleyen bir çoğunluğun yasamada hakim olacağı varsayımına dayanmaktadır. Ancak, başkanlık seçimlerinde bir oy farkla bile başkan seçilebilirken aynı tarihte yapılan seçimlerde parçalı bir parlamento bileşiminin ortaya çıkması da ihtimal dahilindedir. Diğer taraftan başkanlık seçimine giren bir muhalefet lideri yüzde 49'lara varabilecek oranda oy alabilecek olmasına rağmen siyaset sürecinin dışına itilebilir. Lideri bulunduğu parti mecliste iken dışarıda kalan liderin, konumunu sürdürmek amacıyla muhalefet merkezini parlamentonun dışına çekme arayışları sistemde bazı gerilimlerin yaşanmasına, kilitlenmelerin farklı boyutta gerçekleşmesine kapı aralayabilir.

7. Başkanlık seçimleri ile Meclis seçimlerinin eş zamanlı yapılması durumunda, eğer karma seçim sistemi uygulanırsa, 100 kişilik Türkiye milletvekilliği kontenjanının iki buçuk yılda bir yenilenmesi sağlanarak; yürütmede istikrar tehlikeye atılmadan, Meclis bileşimi değişebilecek, kamuoyundaki değişimin belli ölçüde siyaset sürecine yansması sağlanacak, başkanlık seçimlerinde başarısız olan liderlerin yasamaya dahil olabileceği yolu da açılmış olacaktır.
8. Başkanlık sisteminin önemli bir unsuru olan “başkanlık kararnamesi” de sistem dizaynında incelikli olarak ele alınması gereken bir husustur. Başkanlık kararnameleri yürütme ve yasama arasında denge-denetim mekanizması açısından son derece dikkatle irdelenmesi gereken bir konudur. Bu alanda yasamanın denetim yetkisinin aşırı güçlendirilmesi, başkanı büsbütün işlevsiz kılarak, yürütme istikrarını zedeleyebilir. Başkanın kararname yetkisinin geniş tutulması da onu bir tür yasa koyucu konumuna getirerek Meclisin devre dışı kalmasına neden olabilir. Her iki durumda da yasama ile yürütme arasındaki denge bozularak demokratik bir sürecin işleyiş koşulları tehlikeye atılabilir. Bu bağlamda, başkanın kararname yetkisi ile ilgili alanlar önceden tek tek gösterilmek suretiyle özerk düzenleyici işlem yapma alanının çerçevesinin çizilmesi esası getirilebilir. Yine bir konuda başkanlık kararnamesi çıkarılabilmesi için kanunlarda o konuyu düzenleyen uygulanabilir açık hükümler konulabilir. Eğer kanun koyucu o konuya ilişkin kanuni düzenleme yapmışsa bu konuda başkanlık kararnamesinin çıkarılmayacağına yönelik bir çerçeve ortaya konmalıdır. Başkanın kararname yetkisini geniş yorumlayarak yasama alanını ihlal etmesi durumunda ise yasamanın anayasada



belirtilmiş olan belirli bir çoğunluğu ile Anayasa Mahkemesine itirazda bulunma yetkisi getirilebilir.

9. Başkanlık sistemlerinde, diğer önemli bir mesele başkan ile meclisin birbirinin görevlerine son verip verememe meselesidir. Başkanlık sistemlerinde genel olarak karşılıklı fesih mekanizması bulunmamaktadır. Özellikle ABD başkanlık sistemindeki partilerin esnek yapıları ve lobicilik gibi mekanizmalar başkan ve meclis arasındaki tıkanmaların aşılmasını mümkün kılmaktadır. Türkiye gibi parti disiplininin katı olduğu bir siyasal sistemde, sistemin işleyişinin tıkanma ihtimali yüksektir. Bu bağlamda, sistemin tıkanarak rejim krizine gidebilecek bir sürecin yaşanmasının önüne geçme zorunluluğu bulunmaktadır. Eğer sistemde kilitlenmenin önlenmesine yönelik olarak fesih mekanizması getirilecekse burada da bir denetim ve denge mekanizması işletilebilir. Örneğin sistemde karşılıklı fesih yetkisinin kilitlenmenin dışında siyasi amaçlarla kullanılmasının önlenmesi için başkanın eş zamanlı seçimlerden iki yıl geçmedikçe bu yetkiye başvuramaması ya da Meclisin de bu yönde alacağı kararın nitelikli çoğunluğa bağlanması esasları gibi hususlar tartışmaya açılabilir.
10. Türkiye’de başkanlık sistemi tartışılırken genellikle bu sistemin federalizmi zorunlu kıldığı ve başkanlık sistemlerinde tek bir yerel yönetim modelinin olduğuna yönelik bir yanlış söz konusudur. Başkanlık sistemini uygulayan ülkelerde, yerel yönetim sistemleri farklılık göstermektedir. Türkiye kendi tarihsel tecrübesi üzerinden kendi yerel yönetim modelini üniter devlet yapısı içerisinde oluşturmuştur. Bu bağlamda başkanlık sisteminde üniter yapı içerisinde yerel yönetimler ve merkezi yönetim arasında yetki dağılımı bağlamında demokratik bir zaviyeden yeniden ele alınabilir.
11. Ayrıca, Türkiye’de uzun bir dönemden bu yana yargının tek bir çatı altında birleştirilmesi meselesi tartışılmaktadır. Adli ve idari yargının tek bir üst mahkemede birleştirilmesi, askeri ve sivil yargı ayrımının sonlandırılması ve Yargıtay ve Danıştay’ın tek bir yüksek mahkemede birleştirilmesi hususları başkanlık sistemi dizayn edilirken dikkate alınması gereken diğer önemli bir husustur.

## NEBİ MİŞ

Lisans eğitimini 2003'te Sakarya Üniversitesi Uluslararası İlişkiler bölümünde, yüksek lisansını 2005'te yine aynı bölümde, doktorasını ise 2012 yılında Sakarya Üniversitesi'nde "Türkiye'de Güvenlikleştirme Siyaseti 1923-2003" başlıklı doktora teziyle tamamladı. Doktora sürecinde bir yıl süre ile Belçika Katholieke Universiteit Leuven'de araştırmacı olarak bulundu. Türkiye'de güvenlik siyaseti, demokratikleşme, İslamcılık, Ortadoğu'da demokratikleşme ve Suriye üzerine çalışmakta ve Sakarya Üniversitesi İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi bölümünde dersler vermektedir. SETA Siyaset Araştırmaları Direktörlüğünü yürütmektedir.

## ALİ ASLAN

University of Delaware'de (ABD) Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler okudu, 2012 yılında aynı üniversiteden doktora derecesini aldı. SETA İstanbul'da Siyaset Araştırmaları Direktörlüğü'nde araştırmacı olarak çalışmaktadır. Çalışma alanları arasında uluslararası tarihsel sosyoloji, Türk dış politikası ve uluslararası siyaset yer almaktadır.

## M. ERKUT AYVAZ

Erlangen-Nürnberg Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Hukuku bölümlerinden 2011 yılında mezun oldu. Alman DAAD bursu vesilesiyle ABD'nin North Carolina eyaletinde bulunan Duke University Political Science departmanında 2012-2013 arası bir yıllık master eğitimi aldı. ABD dönüşü Almanya Erlangen-Nürnberg Üniversitesi Siyaset Bilimi master programında uluslararası hukuk, insan hakları, Orta Doğu siyaseti ve özel ilgi alanı olarak da Türkiye siyaseti, sekülerizm, sivil-asker ilişkileri, askerî vesayet ve Türk düşünce dünyası üzerine yoğunlaşma fırsatı elde etmiştir. 2014 yılında Master tezini bitirmesini müteakip mezun oldu. *Star*, *Yeni Şafak* ve *Daily Sabah* gazetelerinde yayımlanmış yazıları bulunmaktadır. SETA Ankara'da Siyaset Araştırmaları masasında Araştırma Asistanı olarak görev almaktadır.

## HAZAL DURAN

Hazal Duran, TOBB Ekonomi ve Teknoloji Üniversitesi Uluslararası İlişkiler ile Türk Dili ve Edebiyatı (çift anadal) bölümlerinden 2012 yılında mezun oldu. Halen, İstanbul Şehir Üniversitesi Modern Türkiye Çalışmaları Programı'nda yüksek lisans öğrenimine devam etmektedir. Daha önce TRT, *Aktüel* gazetesi ve Yunus Emre Vakfı'nda görev alan Duran'ın çalışma alanları arasında politik edebiyat, Kürt meselesi, azınlıklar ve insan hakları bulunmaktadır. SETA Ankara'da Siyaset Araştırmaları masasında Araştırma Asistanı olarak görev almaktadır.



# DÜNYADA BAŞKANLIK SİSTEMİ UYGULAMALARI

ABD, BREZİLYA, ARJANTİN, MEKSİKA, GÜNEY KORE, ŞİLİ

NEBİ MİŞ, ALİ ASLAN, M. ERKUT AYVAZ, HAZAL DURAN

Bu çalışmanın birbiriyle ilişkili üç hedefi vardır: Başkanlık sistemini parlamenter sistemden ayıran ve tüm başkanlık sistemlerinde ortak olan noktaları tespit etmek, başkanlık uygulamalarında gözlemlenen farklılaşmaları ortaya koymak ve son olarak da mevcut başkanlık uygulamalarını göz önüne alarak Türkiye’de başkanlık uygulamasına yönelik bazı çıkarımlarda bulunmak.

Bir siyasal sistemin başarılı örneklerinin modelleştirilmesinde, ülkelerin geçmişte yaşadığı siyasal problemler ve sistemin kriz halleri öncelikle göz önünde bulundurulmalıdır. Türkiye özelinde ise, siyasal istikrar, temsilde adalet ve etkin yönetim konusunda yaşanan kronikleşmiş sorunlar göz önünde bulundurularak, demokratik sistemi inşa edecek ve kuvvetler ayrılığını sağlayacak bir modellemeye gidilmelidir. Kuşkusuz bu modellemeyi ortaya çıkarırken dünyada başkanlık sistemini demokratik kurumsal yapıda uygulayan ve yönetimde istikrarı sağlamış gelişmiş ülkelerin deneyimlerine bakılmalıdır. Ancak modelleme yapılırken, Türkiye siyaset sosyolojisinin dinamiklerini göz önünde bulundurmak hayati derecede önemlidir.