

T.C.
BAŞKENT ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
HUKUK ANABİLİM DALI
KAMU HUKUKU YÜKSEK LİSANS PROGRAMI

BAŞKANLIK SİSTEMİNDE BAŞKANIN STATÜSÜ VE YETKİLERİ
YÜKSEK LİSANS TEZİ

HAZIRLAYAN

MÜGE ÖZKAN

TEZ DANIŞMANI

Yrd. Doç. Dr. NUR ULUŞAHİN

ANKARA – 2017



BAŞKENT ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
YÜKSEK LİSANS TEZ ÇALIŞMASI ORJİNALLİK RAPORU

Tarih: 06/06/2017

Öğrencinin Adı, Soyadı: Müge ÖZKAN

Öğrencinin Numarası: 21210162

Anabilim Dalı: Kamu Hukuku Anabilim Dalı

Programı: Kamu Hukuku Tezli Yüksek Lisans Programı

Danışmanın Unvanı/ Adı, Soyadı: Yrd. Doç. Dr. Fatma Nur ULUŞAHİN

Tez Başlığı: Başkanlık Sisteminde Başkanın Statüsü ve Yetkileri

Yukarıda başlığı belirtilen Yüksek Lisans tez çalışmamın; Giriş, Ana Bölümler ve Sonuç Bölümünden oluşan, toplam 148 sayfalık kısmına ilişkin, 06/06/2017 tarihinde şahsım/tez danışmanım tarafından Turnitin adlı intihal tespit programından aşağıda belirtilen filtrelemeler uygulanarak alınmış olan orijinallik raporuna göre, tezimin benzerlik oranı %11'dir.

Uygulanan filtrelemeler:

1. Kaynakça hariç
2. Alıntılar hariç
3. Beş (5) kelimeden daha az örtüşme içeren metin kısımları hariç

“Başkent Üniversitesi Enstitüleri Tez Çalışması Orijinallik Raporu Alınması ve Kullanılması Usul ve Esaslarını” inceledim ve bu uygulama esaslarında belirtilen azami benzerlik oranlarına tez çalışmamın herhangi bir intihal içermediğini; aksinin tespit edileceği muhtemel durumda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve yukarıda vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim.

Öğrenci İmzası:

Onay

06/06/2017

Öğrenci Danışmanı Unvan, Ad, Soyad,
Yrd. Doç. Dr. Fatma Nur ULUŞAHİN

KABUL VE ONAY SAYFASI

Müge ÖZKAN tarafından hazırlanan "Başkanlık Sisteminde Başkanın Statüsü ve Yetkileri" adlı bu çalışma jürimizce Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

Kabul (sınav) Tarihi: 19/06/2017

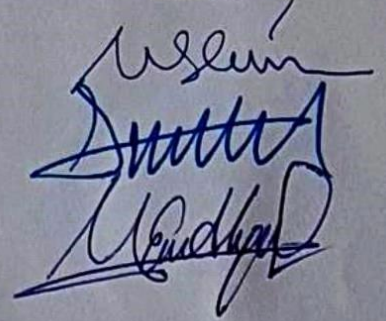
Jüri Üyesinin Unvanı, Adı-Soyadı ve Kurumu:

Yrd. Doç. Dr. Fatma Nur ULUŞAHİN (Başkent Üniversitesi)

Yrd. Doç. Dr. Cem Duran UZUN (Çankaya Üniversitesi)

Yrd. Doç. Dr. Mehmet Emin AKGÜL (Başkent Üniversitesi)

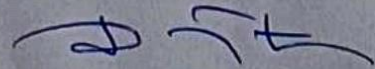
İmzası:



Onay

Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

20/07/2017



Prof. Dr. Doğan TUNCER

Enstitü Müdürü

ÖZET

Sert kuvvetler ayrılığı ile kontrol ve denge mekanizmaları üzerinde temellenen başkanlık sisteminde, sistemin niteliklerini belirleyen unsurlardan en önemlisi başkanın statüsü ve yetkileridir. Başkanlık sisteminde başkan ve başkanın sahip olduğu yetkiler, sistemin ilk ortaya çıktığı Amerika Birleşik Devletleri ile söz konusu sistemi ABD'den örnekle kendilerine adapte etmeye çalışan Latin Amerika ülkeleri arasında farklılık göstermektedir. Bu farklılığın temel sebebi, kuvvetler ayrılığı ile kontrol ve denge mekanizmasının sağlam temeller üzerine oturtmuş olan ABD başkanlık sisteminde, sistemsel tikanıklıklar yalnızca ufak krizlerle atlatılabildiği halde, bu mekanizmaların iyi işletilememesi dolayısıyla meydana gelebilecek tikanıklıkların rejim krizlerine dönüşmemesi için Latin Amerika ülkelerinde uygulanan, Kongre karşısında güçlü başkan yaratma arzusudur. Latin Amerika ülkelerinde sistemsel tikanıklıkların önüne geçmek üzere başkanlara verilen önem ve başkanlara anayasalarca tanınan yetkiler, yalnızca sistemi saflıktan çıkarmakla kalmamakta aynı zamanda sorunun çözümü konusunda da bir fayda sağlamayıp demokratik krizlere sebebiyet vermektedir. Başkanlık sisteminin yarattığı yasama - yürütme organları arasında yaşanabilecek herhangi bir çatışmanın rejim krizine dönüşmemesinin yolu başkanın güçlendirilip üstün yetkilerle donatılması ile değil, ancak söz konusu ülkelerde uzlaşma kültürünün geliştirilmesiyle sağlanabilecektir.

Anahtar Kelimeler: başkanlık sistemi, başkan, Latin Amerika, ABD.

ABSTRACT

The presidential powers constitute one of the elements that determine the characteristics of the presidential system, which is based on the rigid separation of powers and balance control mechanism. In presidential system, the powers of the president differ in Latin American countries that attempt to adapt the system in question, taking the USA as an example, and the USA itself where the system originated. The main reason for this difference is that in the US presidential system, which has built the separation of powers and balance control mechanism on a solid foundation, the blockages in the system can be circumvented merely by minor crisis, whereas in Latin American countries the will to bring forth a powerful president vis-a-vis the Congress exist in order not to let the blockages in the system transform into a regime crisis. Such powers given in Latin American countries to the presidents for the purpose of preventing the blockages in the system, not only moves the system away from being pure, but also causes democratic crisis by being ineffectual in solving the issue. The way to prevent any possible conflict, which is caused by the presidential system between the legislative and executive organs from transforming into a regime crisis, is not the empowerment of the president with superior powers but the improvement of the settlement culture in such countries.

Keywords: presidential system, president, Latin America, USA.

İÇİNDEKİLER

ÖZET	I
ABSTRACT.....	II
İÇİNDEKİLER.....	III
KISALTMALAR.....	V
GİRİŞ.....	1
I) ÇALIŞMANIN KONUSU.....	1
II) İZLENECEK YOL.....	3

BİRİNCİ BÖLÜM YÜRÜTME ORGANI

I) YÜRÜTME KAVRAMI.....	5
II) MODERN YÜRÜTMENİN ORTAYA ÇIKIŞI VE MEŞRUIYETİ.....	7
A) MODERN YÜRÜTMENİN ORTAYA ÇIKIŞI.....	7
B) YÜRÜTME ORGANININ MEŞRUIYETİ.....	9
1) Genel.....	9
2) Teokratik Teoriler.....	10
3) Demokratik Teoriler (Milli Egemenlik ve Halk Egemenliği Teorisi)..	12
III) YÜRÜTME ORGANININ YAPISI.....	14
A) MONİST YÜRÜTME: BAŞKANLIK SİSTEMİ.....	14
1) Genel.....	14
2) Başkanın Halk Tarafından Seçilmesi	17
3) Başkanın Sabit Görev Süresi.....	22
4) Başkanlık Sistemlerinde Başkanın Sorumsuzluğu.....	25
B) DÜALİST YÜRÜTME: PARLAMENTO SİSTEM VE YARI BAŞKANLIK SİSTEMİ.....	26
1) Genel.....	26
2) Parlamento Sistemlerinde Yürütme Organı.....	30
a) Yürütme Organının Göreve Gelişi.....	30
b) Yürütme Organının Görev Süresinin Belirsizliği.....	35

c) Yürütme Organının Sorumluluğu.....	37
3) Yarı Başkanlık Sistemlerinde Yürütme Organı.....	40
a) Yürütme Organın Göreve Gelişi.....	40
b) Yürütme Organının Sorumluluğu.....	42

İKİNCİ BÖLÜM

BAŞKANLIK SİSTEMİNDE BAŞKANIN HUKUKİ STATÜSÜ

I) BAŞKANLIK SİSTEMİNDE BAŞKANIN SEÇİMİ VE ADAY GÖSTERİLMESİ.....	44
A) BAŞKANLIĞA ADAY OLABİLME ŞARTLARI.....	44
B) BAŞKANLIK SEÇİM SÜRECİ.....	46
C) BAŞKANIN TEKRAR SEÇİLİP SEÇİLMEMESİ SORUNSAĞI.....	51
1) Tekrar Seçilememenin Olumlu Yanları: Diktatörlüğe Dönüşme Tehdidi Ortadan Kaldırması.....	51
2) Tekrar Seçilememenin Olumsuz Yanları: Hesap Sorulabilirliği Azaltması	54
II) BAŞKANA YARDIMCI KİŞİ VE KURULUŞLAR.....	55
A) BAŞKAN YARDIMCISI.....	55
1) Başkan Yardımcısının Seçilmesi ve Görevine Son Verilmesi.....	55
2) Başkan Yardımcısının Görevleri	57
B) KABİNE: DEPARTMANLAR VE SEKRETERLER.....	59
1) Kabinenin Oluşumu, Departmanlar ve Sekreterler.....	59
2) Kabinenin Görevleri ve İstikrarı.....	64
C) BAŞKANLIK TEŞKİLATI.....	66
III) BAŞKANIN SORUMLULUĞU VE SORUMSUZLUK HALİ.....	69
A) BAŞKANIN SİYASİ SORUMSUZLUĞU.....	69
B) BAŞKANIN CEZAİ SORUMLULUĞU (IMPEACHMENT).....	71
IV) BAŞKANLIK GÖREVİNİN SONA ERMESİ.....	75
A) BAŞKANLIK MAKAMININ KESİN OLARAK BOŞALTILMASI.....	75
B) BAŞKANLIK MAKAMININ GEÇİCİ OLARAK BOŞALTILMASI.....	78

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BAŞKANLIK SİSTEMİNDE BAŞKANIN YETKİLERİ

I)	BAŞKANLIK SİSTEMİNDE BAŞKANLARIN YETKİLERİNE ETKİ EDEN FAKTÖRLER.....	80
	A) KUVVETLER AYRILIĞI İLKESİ.....	80
	B) KONTROL (FREN) VE DENGİ DÜŞÜNCESİ.....	82
II)	BAŞKANIN HÜKÜMETİN BAŞI SIFATI İLE SAHİP OLDUĞU YETKİLER.....	86
	A) GENEL.....	86
	B) KANUNLARIN YÜRÜTÜLMESİ.....	86
	C) BAŞKANIN KANUN VE KARARNAME ÇIKARMA YETKİSİ.....	90
	D) BAŞKANIN OLAĞANÜSTÜ HAL YETKİSİ	97
	E) BAŞKANIN ÜST DÜZEY KAMU GÖREVLİLERİNİ ATAMA VE AZİL YETKİSİ.....	101
III)	BAŞKANIN DEVLET BAŞKANLIĞI SIFATI İLE SAHİP OLDUĞU YETKİLER.....	105
	A) GENEL.....	105
	B) BAŞKANIN ORDUYU KUMANDA VE BAŞKOMUTANLIK YETKİSİ.....	106
	C) BAŞKANIN AF YETKİSİ	108
	D) BAŞKANIN DIŞ POLİTİKAYI KONTROL YETKİSİ.....	109
IV)	BAŞKANIN KONGRE İLE İLGİLİ YETKİLERİ.....	112
	A) GENEL.....	112
	B) BAŞKANIN VETO YETKİSİ.....	115
	C) BAŞKANIN KONGREYİ FESİH YETKİSİ.....	120
	D) BAŞKANIN BÜTÇE İLE İLGİLİ YETKİLERİ.....	122
	SONUÇ	127
	KAYNAKÇA.....	132

KISALTMALAR CETVELİ

ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AÜFHD	Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
AÜSBFY	Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları
bkz.	bakınız
C.	cilt
çev.	çeviren
der.	derleyen
DNU	Decretos de Necesidad y Urgencia (Gerekli ve İvedi Kararnameler)
DÜHFD	Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları
ed.	editor
eds.	editors
m.	madde
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
MP	Medidas Provisorias (Geçici Önlemler)
No.	number
PRI	Partido Revolucionario Institucional (Kurumsal Devrimci Parti)
s.	sayfa
S.	sayı
vb.	ve benzeri
Vol.	volume
Y.	yıl

GİRİŞ

D) ÇALIŞMANIN KONUSU

Aristoteles'ten bu yana düşünürlerce, anayasal sistemleri sınıflandırmak için birçok alternatif yöntem uygulanmıştır. Uygulanan bu paradigmatic sistemlerden biri en çok yasama ve yürütme kuvvetleri ilişkisine odaklanmış ve bu doğrultuda üç temel demokratik hükümet sistem meydana gelmiştir. Söz konusu sistemler başkanlık sistemi, parlamenter sistem ve yarı başkanlık sistemleridir¹. Bu çalışmada hedeflenen yasama ve yürütme kuvvetlerinin sert ayrılığını temsil eden başkanlık sisteminde yürütme organı olan başkanın hukuki statüsü ile yetkilerinin başkanlık sistemine sahip ülkeler içerisinde uygulamada söz konusu olan farkların ve benzerliklerin karşılaştırmalı olarak incelenmesidir.

Başkanlık sistemi denilince ilk akla gelen ülke, başkanlık sisteminin prototipi olan Amerika Birleşik Devletleri (ABD)'dir. Başkanlık sistemi, sert kuvvetler ayrılığına dayanan bir rejim olup sistemin esası, organlar arasındaki işbirliğine dayanmaktadır. Bununla beraber, bu sistemde yürütme organının üstünlüğü bilinen bir gerçektir. Başkanlık sistemi, parlamentarizm gibi tarihi bir gelişimin ürünü olmayıp, 1787 Mayıs'ında Philadelphia' da toplanan kurucu meclisin uzun müzakereleri sonucu meydana gelen, insan beyninden doğmuş bir rejimdir². ABD Anayasası, bilinçli bir biçimde monarşik bir başkan, aristokratik bir Senato ve demokratik bir Temsilciler Meclisinden oluşan karma Anayasa modeline göre kurtulmuştur. Öyle ki, bu organlardan her birinin birbirini dengeleyip aynı zamanda diğer ikisine karşı bir kontrol oluşturması hedeflenmiştir. Böylelikle ABD Anayasasının, kontrol ve dengelerle çerçevelenip, devletin temel organlarının karşılıklı frenler olarak işlev gördüğü bir anayasa modelini esas aldığı söylenebilir³.

Yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkiyi bu denli azaltan ABD Anayasası organlara sadece birbirlerini kontrol olanağı tanımıştır. Ancak yine de hakimiyet yürütme organında yani başkanda kalmıştır⁴. Bunun sebebi başkanın statüsü ve başkana tanınan

¹ Literatürde, başkanlık sisteminin prototipi ABD, parlamenter sistemin prototipi İngiltere ve yarı başkanlık sisteminin prototipi ise Fransa olarak ele alınmaktadır. Bu sistemler içerdikleri kurumsal düzenlemelerle son derece sistematik bir yapıya sahiptirler. CHEIBUB, Antonio J - ELKINS, Zachary – GINSBURG, Tom. "Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective". **The University of Chicago, Public Law and Legal Theory Working Paper**. Texas: Texas Law Review, Vol.89:XXXX, 2011, s. 1

² ALDIKAÇTI, Orhan. **Modern Demokrasilerde ve Türkiye'de Devlet Başkanlığı**. Doçentlik Tezi, İstanbul, 1960, s. 142

³ ULUŞAHİN, Nur. **Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi**. Birinci Baskı, Ankara: Yetkin Yayınları, 1999, s.57

⁴ ALDIKAÇTI (1960), s. 153 – 154

önemli yetkilerdir. Başkanlık sistemlerinde başkan ve başkana verilen yetkiler sistemin işleyişi açısından hayati öneme sahiptir. Sistemin ne kadar demokratik olduğu başkana verilen yetkiler ve başkanın bu yetkilerini kullanırken takındığı tutum ile doğru orantılıdır. Bilindiği üzere başkanlık sistemi yapısı gereği tıkanıklıklara ve özellikle rejim krizlerine açık bir sistemdir. Bu tıkanıklıkları gidermek adına başkanın yetkilerinin genişletilip güçlü başkan yaratmanın bir çözüm mekanizması olarak görülmesi olasıdır. Bu sebeple başkanlık sistemini uygulayan ülkelerde başkanın statü ve yetkileri açısından bir yeknesaklık bulunmamakta ve bu açıdan çok boyutluluk söz konusu olmaktadır.

Çalışmada, başkanlık sistemlerinde başkanın statüsü ve başkanlara verilen yetkiler konusundaki çok boyutluluk sistemin en başarılı uygulayıcısı olan ABD ile başkanlık sistemlerini eleştirenler açısından temel örneklerin sunulduğu Latin Amerika ülkeleri bağlamında ele alınacaktır. Latin Amerika ülkeleri, türdeş geçmişlerinden ötürü, anayasal formların çeşitliliğini açıklarken önemli bir kaynak oluşturmaktadır. Bu bölgede ilk bağımsız devletler 19'uncu yüzyılın başlarında ortaya çıkmış olup bağımsızlıklarından itibaren başkanlık sistemi hakimiyeti altında varlıklarını sürdürmektedirler⁵. Söz konusu ülkelerdeki bu homojen yapı ve içsel çeşitlilik başkanlık sistemini tek bir kategori içerisinde inceleme imkanı sağlamaktadır.

ABD'den farklı olarak Latin Amerika ülkeleri, başkanlık sisteminin tüm tanımlayıcı özelliklerine sahip olsalar dahi, sistemin temelindeki kontrol ve denge mekanizmasını tam olarak kuramadıkları için "*bozulmuş başkanlık*" olarak ele alınmaktadır⁶. Latin Amerika başkanlık sistemlerinin bozulmuş başkanlık sistemleri olarak anılmasının temel sebebi, sistemin doğasına özgü tıkanmaların önüne geçebilmek için başkana verdikleri güç ve sistemle bağdaşmayan yetkilerdir. Latin Amerika ülkeleri, başkanlık sistemini kendilerine adapte ederken ABD modelini örnek almış olsalar dahi, uygulama esnasında kendi modellerini oluşturarak başkanlık sisteminin tamamlayıcı kriterlerinden giderek uzaklaşmışlardır.

Başkanlık sistemlerinin tıkanıklıklara ve dolayısıyla kilitlenmelere açık oluşu Latin Amerika ülkelerinde demokratik kırılmalara sebebiyet verse de, sistemin en iyi uygulayıcısı olan ABD'de ufak krizlerle atılmıştır. Bu durumun asıl sebebi, Latin Amerika'daki oturmamış demokrasi kültürü, halk arasındaki ekonomik eşitsizlik ve

⁵ CHEIBUB – ELKINS – GINSBURG (2011), s. 3

⁶ ULUŞAHİN (1999), s. 211

özellikle de ülkelerdeki siyasi parti yapısının getirdiği dezavantajlardır. Ancak çalışmada asıl hedeflenen başkanın statüsü ve sistem içerisindeki yetkileri olduğundan ötürü, konunun sınırlarının aşılması adına Latin Amerika'nın parçalanmış siyasi parti yapısına, demokratik kültürün eksikliğine ve ekonomik bunalımların sebeplerine değinilmeyecektir.

Çalışma bağlamında çizilen bir diğer sınır da, başkanların statüsü ve başkanlara verilen yetkilerin karşılaştırıldığı ülkeler açısından dır. Bilindiği gibi başkanlık sistemi ile yönetilen birçok ülke bulunmaktadır. Bu ülkelerin hepsini tek bir çalışma içerisinde ele almak mümkün olmadığından, yukarıda açıklanan sebeplerden ötürü ABD ve Latin Amerika ülkeleri başkanlık sistemleri içerisindeki başkanların statüleri ile yetkileri incelenecektir. Latin Amerika ülkeleri arasından da, en başat ve incelenmekte olan konu ile ilgili önemli örneklere sahip olan ülkeler ele alınmış, diğer ülkeler ise kapsam dışı bırakılmıştır.

II) İZLENECEK YOL

Çalışma üç temel bölümden meydana gelmektedir.

Birinci bölümde “*yürütme organı*” başlığı altında, yürütme kavramı, modern yürütmenin ortaya çıkışı ve yürütme organının meşruiyeti ele alınmış olup daha sonra yürütme organının yapısı hükümet sistemleri ışığında tartışılmıştır. Bu inceleme yapılırken yürütme organı “*monist*” ve “*düalist*” yürütme olarak ikiye ayrılmış, başkanlık sisteminde yürütme organı olan başkanın, seçimi ve sorumluluğu monist yürütme başlığı altında, parlamenter sistem ve yarı başkanlık sistemlerinde yürütme organı olan devlet başkanı ve bakanlar kurulunun seçimi ve sorumluluğu ise düalist yürütme başlığı altında incelenmiştir. Bu bölümde amaç, başkanlık sisteminde yürütme organı olan başkanın statüsü ve yetkilerinin detaylı olarak ele alınması öncesi, yürütme kuvveti hakkında genel bilgi vermek ve yürütme organının geçmişten bugüne dek geçirdiği değişimlerle beraber bu kuvvetin sistemler arasındaki kurumsal farklılıklarını ortaya koymaktır.

İkinci bölümde, “*başkanlık sisteminde başkanın hukuki statüsü*” başlığı altında, başkanlık sistemlerinde, başkanın seçimi ve aday gösterilmesi, başkana yürütme görevini sürdürürken yardımcı olan kişi ve kuruluşlar, başkanın sorumluluğu ve sorumsuzluk hali ve son olarak da başkanlık görevinin sona ermesi konuları ele alınmıştır. Bu bölümde amaç, başkanlık sistemlerinde yürütme kuvveti olan başkanın, başkanlık sistemi özelinde ele alınmasıdır. Başkanın yetkilerini ele almadan önce başkanlık sistemlerinde başkanın ne

şekilde seçildiği ve görevinin sona erdiği, başkan görünürde tek kişilik yürütmenin sahibi olsa da, yürütme faaliyetlerinin icraatı sırasında kendisine yardımcı kişiler, kuruluşlar ayrıca başkanın sorumluluğu ve sorumsuzluk hali hakkında bilgi verilmesi hedeflenmiştir. Bu bölümde yapılan incelemede ABD ile Latin Amerika ülkelerinde başkanların hukuki statüsü konusunda karşılaştırma yapılmış ve konu ile ilgili örneklerle yer verilmiştir.

Çalışmanın üçüncü ve son bölümünde ise, “*başkanlık sisteminde başkanın yetkileri*” başlığı altında, başkanlık sistemlerinde başkana verilen yetkiler teker teker incelenmiştir. Bu inceleme yapılırken, ilk olarak başkanın yetkilerinin belirlenmesinde etkili olan kuvvetler ayrılığı teorisi, kontrol ve denge mekanizmaları açıklanmış, daha sonra başkanın yetkileri “*başkanın hükümetin başkanı olması sıfatı ile sahip olduğu yetkiler*”, “*başkanın devlet başkanlığı sıfatı ile sahip olduğu yetkiler*” ve son olarak “*başkanın Kongre ile ilgili yetkileri*” adı altında üç temel başlıkta incelenmiştir. Bilindiği üzere başkanlık sistemlerinde başkanlar hem yürütmenin başı hem de devlet başkanlığı sıfatlarına sahiptir. Bu açıdan bakıldığında hangi yetkiye hangi sıfatı dolayısıyla sahip olduğu doğrultusunda bir sınıflandırma yapılmış ve söz konusu yetkiler bu başlıklar altında toplanarak incelenmiştir. Başkanlık sistemlerinin sert kuvvetler ayrılığının yanı sıra kontrol ve denge mekanizmaları üzerine temellendirilmiş olması sebebiyle Kongre ile temasını ve işbirliğini gerektiren yetkiler ise, ayrı bir başlık altında incelenmiştir.

Başkanlık sistemlerinde yürütme organı olan başkanın statüsü ve yetkileri incelenirken, ABD ve Latin Amerika ülkelerinden örnekler verilerek karşılaştırmalı bir çalışma amaçlanmıştır. Bu inceleme sırasında, çoğunlukla başkanların hukuki statüleri ve başkanlara o ülkelerin anayasalarınca verilen yetkiler ele alınmış olduğundan dolayı, örneklenen ülkelerin anayasaları temel kaynak olarak kullanılmıştır. Başkanlar farklı ülkelerde farklı statülere sahip olup farklı yetkilerle donatıldığı için, söz konusu anayasalara madde atfı yapılmıştır.

Çalışmanın genelinde, başkanlık sisteminin genel özellikleri, avantaj ve dezavantajları, ayrı başlıklar altında ele alınmamış, konunun bütünü arasında eritilerek incelenmiştir. Çünkü çalışmanın asıl amacı, başkanlık sistemlerinin bir bütün olarak tüm özellikleri ile incelenmesi değil, yalnızca başkanın hukuki statüsünün karşılaştırmalı olarak ele alınması ve başkanlık sistemlerinde başkanın hangi yetkilerle donatıldığı sorusuna cevap aranmasıdır.

I. BÖLÜM

YÜRÜTME ORGANI

D) YÜRÜTME KAVRAMI

En geniş anlamıyla yürütme, yönetimin parlamento tarafından çıkarılan kanunları ve politikaları uygulamakla görevli olan kanadıdır. Bu anlamı ile kullanıldığında yürütme organı, hükümet başkanından başlayıp, tüm icra makamlarının üyelerine kadar uzanmaktadır. Bu sebeple yürütme terimi geniş anlamı ile değil genellikle dar anlamı ile kullanılır ve hükümet politikasının yönetimi ve koordinasyonu için sorumluluğa sahip olan karar alıcılar grubunu tanımlar. Böylelikle yürütme terimi, bürokrasi yerine genellikle siyasi iktidara sahip olan, siyasi yürütme olarak kullanılır⁷.

Siyaset bilimi literatüründe “yürütme” çoğu zaman “hükümet” sözcüğü ile eş anlamlı kullanılmaktadır. Bu uygun olmayan bir kullanımdır. Yürütme geniş anlamda siyasi nitelikte olup hükümeti ifade ederken, diğer tarafta teknik olarak idareyi de kapsamaktadır. Hükümet fonksiyonu yalnızca kanunların uygulanması ile sınırlanamaz⁸. Yürütmeden bahsederken, bu terimden “organik anlamda yürütme” ve “fonksiyonel anlamda yürütme” olmak üzere iki değişik anlam çıkarılabilir. Organik anlamda yürütme yürütmenin oluşumunu ifade ederken, fonksiyonel anlamda yürütme ise yürütmenin faaliyetlerini belirtir. Yani, organik anlamda yürütme “yürütme organını” kastederken, fonksiyonel anlamda yürütmeden “yürütme fonksiyonunu” anlaşılmaktadır⁹. Yürütme organı, yasama organı tarafından çıkarılan kanunların düzenli ve sistematik bir biçimde

⁷ HEYWOOD, Andrew. **Siyasetin Temel Kavramları** (çev. Hayrettin Özer). Birinci Baskı, Ankara: Adres Yayınları, 2011, s. 318 – 319

⁸ TEZİÇ, Erdoğan. **Anayasa Hukuku**. Genişletilmiş ve Gözden Geçirilmiş On dokuzuncu Baskı, İstanbul: Beta Yayınları, 2015, s. 425 – 426; Aksi görüş; Duverger hükümet ile yürütme kavramları arasındaki karışıklığa şu şekilde değinmiş; “Hükümet organları iki büyük kategoriye ayrılır: meclisler ve bir tek kişiden ya da küçük bir komiteden ya da her ikisinin birlikte bulunmasından oluşan organlar. Bu organlara verilecek isimler kesin değildir; bu organlara bazen “yürütme organları”, bazen de dar anlamıyla, “hükümet organları” adı verilir. Bu terimlerden hiçbirisi yeterli değildir. Yürütme organları terimi sadece siyasal rejimin özel bir biçimi için geçerli olabilir; ama başka yapılarda hiçbir anlamı yoktur. Hükümet organları terimi ise daha önemli bir karışıklığa yol açar; çünkü bu terim yönetenlerin tümü ile yönetenler arasındaki özel bir kategoriye, yani bütün ile parçayı birlikte belirtir.” Ancak Duverger, daha uygun bir kavram bulunamadığı için çalışmalarında “yürütme” kavramı yerine “hükümet” kavramını kullanmıştır. DUVERGER, Maurice. **Siyasal Rejimler** (çev. Teoman Tunçdoğan). Birinci Baskı, İstanbul: İletişim Yayınları, 1994, s. 25 – 26

⁹ GÖZLER, Kemal. **Anayasa Hukukun Genel Esasları**. Güncelleştirilmiş ve Düzeltilmiş Üçüncü Baskı, Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2012, s.160

uygulanmasından sorumlu olan erktir ve siyasal sistemlerin merkezinde yer alıp, bu sistemlerin en temel unsurunu oluşturmaktadır¹⁰.

Yürütme erki kişinin kendi adına kullandığı bir güç olmayıp, en temel hali ile Tanrı, halk veya hukuk gibi başka bir kişinin veya olgunun adına kullanılır. Yürütme sözcüğü bir kimsenin gücü kendi için kullanmadığı ancak basit bir vekil olduğu anlayışı üzerine kurulmuş olsa da, yürütme organı basit bir “aracı” olmaktan ziyade, gücü kullanandır. Yürütme erkini kullanan kişi bu gücü kullandığı sırada, herhangi bir direnme ile karşılaşır, kendi adına faaliyette bulunmayıp bir başkasının iradesini yerine getirdiğini ifade edebilir. Dolayısıyla ilk bakışta zayıflığı gibi görünen aracı olma durumu yürütmenin gücünün bir göstergesidir¹¹.

Siyasal sistemler, gerek anayasalar, parlamentolar, yargı organları gerekse siyasi partiler olmadan da varlıklarını sürdürebilirler, ancak yürütme organı olmadan bu devamlılığın sağlanması mümkün değildir. Bunun sebebi siyasal yürütmenin en temel görevinin, hem hükümet politikasını oluşturmak, hem de uygulamaya geçirmek oluşudur. Kısacası yürütmeden beklenen “yönetim” dir. Günümüzde toplumlarının ihtiyaçlarını karşılamak adına tutarlı ekonomik ve sosyal programlar geliştirecek ayrıca karşılıklı olarak bağımlı bir dünyada devletlerin dış politikasını kontrol edebilecek bir yürütme organına gereksinim daha da artmaktadır. Bu durumun önemli bir sonucu olarak da yürütme organının yasama yetkilerinin artırılması ve parlamentonun geleneksel sorumluluklarına el uzatması söz konusu olmuştur¹². Günümüzde yürütmenin bu derece geniş bir alanda faaliyet göstermesi ve kanun yapım sürecinde etkili bir biçimde rol alıyor olması dolayısıyla her ne kadar yalnızca kanunun emirlerini yerine getiren bir aracı gibi görünse de durumun bu şekilde olmadığı apaçık ortadadır¹³. Tüm bu sebepler dolayısıyla yürütme organı 21’inci yüzyılda devletin “en güçlü” organı haline dönüşmüştür¹⁴.

¹⁰ AKÇALI, Pınar. **Karşılaştırmalı Devlet Sistemlerine Giriş**, Birinci Baskı, Ankara: İmge Kitabevi, 2016, s. 59

¹¹ ULUŞAHİN, Nur. “Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçilmesinin Siyasal Sistemimize Etkileri: Türkiye’de Hükümet Sisteminin Geçirdiği Dönüşüm Ve Geleceğe Yönelik Beklentiler”. **Yeni Türkiye: Başkanlık Sistemi Özel Sayısı**. Y. 9, S. 51, Mart – Nisan, 2013, s.319 - 320

¹² HEYWOOD (2012), s. 318 – 319

¹³ ULUŞAHİN (2013), s. 320

¹⁴ AKÇALI (2016)’dan naklen, CRAIG, Paul – TOMKINS, Adam. “Introduction”. **The Executive and Public Law: Power and Accountability in Comparative Perspective** (eds. Paul Craig, Adam Tomkins), 2010, s. 1

II) MODERN YÜRÜTMENİN ORTAYA ÇIKIŞI VE MEŞRUIYETİ

A) MODERN YÜRÜTMENİN ORTAYA ÇIKIŞI

Yürütmenin tarihçesine bakıldığında bu organın, hem yasama hem de yargı organlarından çok daha eski bir geçmişe sahip olduğu görülmektedir¹⁵. Bütün siyasal topluluklarda, devlet dediğimiz bütün kuruluşlarda mutlaka bir siyasal iktidar ve bu iktidarı kullanan yani karar alma, emir verme ve bu karar ve emirleri gerektiğinde zora başvurarak yürütme gücüne sahip bir kişi veya grup daima mevcut olmuştur¹⁶. Bazı kişilerin diğerlerini etkisi altına alıp, kontrol etme veya yönetmesi anlamına gelen iktidar ilişkisi, insanlar arasındaki en temel ilişki biçimlerindendir. İktidar ilişkileri, en küçük topluluklarda dahi görülmektedir. Çünkü grubun ne denli büyük veya küçük olduğuna bakılmaksızın, her çeşit insan grubunda, grubun tamamı için geçerli karar alma, bu kararları uygulama ve ortaya çıkabilecek uyuşmazlıkların çözüme kavuşması gereksinimi bulunmaktadır. Ortaya çıkan bu gereksinimler, söz konusu gereksinimlerin karşılanması sağlayacak bir otoritenin yaratılmasına sebep olmuştur¹⁷.

St. Thomas, insanı siyasal ve sosyal bir varlık olarak ele almaktadır. İnsanın zorunlu ihtiyaçlarını tek başına karşılama olanağı yoktur. Bu sebeple onu koruyacak, geliştirecek bir topluma ihtiyacı vardır. İnsanın da gelişebilmesi için güvenliğinin sağlanması, düşmanlardan korunması, adalet düzeninin kurulması ve ayrıca maddi ve manevi kaynaklara sahip olması gerekmektedir. Bunun içinde siyasal bir toplumun varlığı zorunlu koşuldur¹⁸. Dolayısıyla devlet, insan aklının bir ürünü değil, kendiliğinden oluşmuş doğal bir yapıdır. Devlet içerisinde de yürütme erkinin ortaya çıkışı siyasal iktidara duyulan gereksinim ile bağlantılıdır¹⁹. Uluslar en büyük topluluklardır, bağımsız bir devlet olarak örgütlendiklerinde, başka bir topluluğa bağlı olmayan en büyük toplumu oluştururlar. Siyasal iktidar ise bu toplumların bütünü düzeyinde ortaya çıkan iktidar tipidir²⁰.

¹⁵ AKÇALI (2016), s. 60

¹⁶ KAPANİ, Münici. **Politika Bilimine Giriş**. Otuz birinci Baskı, Ankara: Bilgi Yayınevi, 2012, s.73

¹⁷ UYGUN, Oktay. **Devlet Teorisi**. Birinci Baskı, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2014, s. 2

¹⁸ GÖZE, Ayferi. **Siyasal Düşünceler ve Yönetimler**. Genişletilmiş On Beşinci Baskı, İstanbul: Beta Yayınları. 2015, s. 93

¹⁹ Siyasal iktidar kavramı gerçek ve teknik anlamda ülkenin ve toplumun tamamı üzerinde geçerli olan iktidar anlamını taşımaktadır. KAPANİ (2012), s. 51

²⁰ Bazı kişilerin, diğerlerini etkileme veya yönetmesi anlamında iktidar ilişkisi insanlar arasındaki en yaygın ilişki biçimlerinden biri olmuştur. Böylesi ilişki biçimleri en küçük topluluklarda, hatta yalnızca iki kişi

Siyasal iktidar bu tarihsel süreç içerisinde pek çok mücadelenin konusu olmuş ve bu mücadeleler ile birlikte değişime uğramıştır. Bu değişim, temsili rejimin ilk belirtileri ile beraber yani iktidar karşısında hürriyet mücadeleleri ile başlamış ve bununla birlikte siyasal iktidara sahip kişiler, söz konusu mücadelelerin esas konusu haline gelmiştir²¹. Ortaçağın siyasal iktidarı, tüm güçleri şahsında toplayan ve yalnızca vicdanına veya tanrıya karşı sorumlu olduğu iddia edilen bir hükümdardır²². Bu durum ise hükümdarın keyfi bir idare kurması anlamına gelmektedir. Bu sebeple topluluk hükümdara karşı direnmiş ve kudretini azaltmak için hükümdara karşı bir mücadele içerisine girmiştir. Toplumun elde ettiği her hak, hükümdarın kudretinden koparılmış bir parça halini almıştır²³.

Yapılan mücadelelerin sonucunda yasama, yürütme ve yargı organlarının işlevsel ve kurumsal olarak birbirinden ayrılmayıp tüm gücün monarkın elinde bulunduğu mutlak monarşiler içerisinde yasama ve yargı organları yürütmeye yardım etmek için oluşturulan danışma kurulları şekline ortaya çıkmış ancak sonradan elde ettikleri yetkilerle mutlak monarşilerin yapısını oldukça değiştirmişlerdir. Bu bağlamda yürütme organının yapısı da değişime uğramış, zamanla mutlak monarşilerin yerini modern dünyanın yürütme organları almıştır. Günümüzde yürütme organının mutlak önceliği ve öneminde değişim yaşanmış olsa da yine de yürütme erki tüm dünyada ülkelerin siyasal sistemlerinin kilit noktası olmaya devam etmektedir. Öyle ki, yürütme organının en tepesindeki kişilerin sahip oldukları güç, onları siyasal sistemin en önemli aktörleri haline getirmiştir²⁴.

B) YÜRÜTME ORGANININ MEŞRUIYETİ²⁵

arasında bile görülür. Bunun sebebi, ne kadar küçük olursa olsun, her türlü insan grubunda, herkes için geçerli kararlar alma, bu kararları uygulama ve meydana gelebilecek olası uyuşmazlıkları çözme gereksiniminin bulunmasıdır. Birden çok kişinin bir araya geldiği ve devamlılık arzeden tüm insan topluluklarında söz konusu gereksinimin ortaya çıkması, bu gereksinimi karşılayacak bir otoritenin de ortaya çıkmasını gerekli kılmıştır. UYGUN (2014), s. 2 - 3; Kapanı'ya göre; "*siyasal iktidar*" ve "*sosyal iktidar*" kavramlarını ayırmak gerekmektedir. Bir aile, bir dernek ya da bir çete içerisinde sırf bir kişi veya bazı kişilerin diğerlerinin davranışlarını kontrol edebiliyor olmaları bir şekilde siyasal iktidara sahip oldukları anlamına gelmemektedir. Siyasal iktidar terimi gerçek ve teknik anlamıyla ülkenin ve toplumun bütünü üzerinde geçerli olan iktidar anlamında kullanılmaktadır. KAPANI (2012), s. 51

²¹ Çünkü hürriyet mücadelesi devlette kuvveti elinde tutana karşı yapılmaktadır. ALDIKAÇTI (1960), s. 7

²² ALDIKAÇTI (1960), s. 7; İktidarın bu şekilde kullanılması diktatörlük rejimlerine yol açmıştır. Klasik örnekler arasında; Ortaçağda Sula, Julius Ceasar ve August Ceasar Roma'da, 1653'de parlamentonun feshinden sonra Cromwell, 19'uncu yüzyılda Napoleon Bonaparte, III. Napoleon ve Bismarck, 20'nci yüzyılda Hitler, Stalin ve Saddam Hüseyin. HEYWOOD (2011), s. 226-227. Görülüyor ki iktidarın kişiselleştirilip keyfi bir hal alması eski çağlardan başlayıp günümüze kadar gelmiştir.

²³ ALDIKAÇTI (1960), s. 8

²⁴ AKÇALI (2016), s. 60

²⁵ Meşruiyet, Latince yasallığı beyan etmek anlamında kullanılan "*legitimare*" kelimesinden gelip, genel olarak yasallık anlamını taşımaktadır. HEYWOOD (2011), s. 49

1) Genel

Siyasal sistemlerde yürütmenin toplum tarafından destek görmesi önemli bir husustur. Yürütmenin toplumsal desteği elde etme yeteneği, genel olarak kendisine politik faaliyetlerini sürdürürken kamuoyunun uyum ve işbirliğini kazandırır. Bundan daha önemlisi siyasal yürütmenin popülerliği, sistemin meşruiyetinin en temel belirleyicisini oluşturur²⁶. Peki; siyasal iktidarı kullananlar topluma emretme ve onları bu emirlere uymaya zorlama yetkisini nereden alırlar? Toplumda yaşayan insanlar onların karar ve emirlerine niçin itaat ederler?²⁷

İktidar sahiplerinin belli bir zamanda şu veya bu şekilde toplumda üstün fizik gücü ellerine geçirmiş olduklarını ve bu güçle toplumu yönettiklerini söylemek tam olarak bu soruların cevabı sayılmamaktadır. Çünkü sadece fiziki zorlama ve kaba kuvvete dayanan bir iktidarın uzun süre ayakta kalması imkansızdır²⁸. Bu sebeple diktatörler bile her koşulda iktidarlara için meşruluk arayışına girmişlerdir. Örneğin, Napoleon Bonaparte zaman zaman uyguladığı çeşitli referandumlarda ve taç giyme töreninde Papayı bu törenlere getirterek iktidarını meşru göstermeye çabalamıştır²⁹.

Hobbes' a göre, egemenin karşı konulması mümkün olmayan bir güce sahip olması ve insanların yüreklerine korku salması, onun meşru kabul edilmesine yol açmaz³⁰. Bu sebeple, iktidarı ellerinde bulunduranlar daima halkı yalnız emretme ve yönetme gücüne değil, aynı zamanda emretme ve yönetme hakkına da sahip olduklarına inandırmaya çalışmışlardır. İktidarın rastgele elde edilmeyip bir hakka dayandığı fikrinin kabul edilmesi ölçüsünde o iktidar meşru bir iktidar olur. Meşru bir iktidara itaat de yönetilenler için bir

²⁶ HEYWOOD (2011), s. 319

²⁷ KAPANİ (2012), s.73

²⁸ Devlet, ister bir sembol, ister bir hukuk fiksiyonu, isterse sadece bir “mit” olarak kabul edilsin, bu soyutlamanın arkasında bazı somut unsurların ve olguların bulunduğu inkar edilemez. Bunların en önemlisi iktidar olgusudur. İktidarı kullananlar, ülkede yaşayan tüm insanlar için bağlayıcı kararlar alırken, kuralları koyarken ve bunları gerektiğinde zora başvurarak uygularken hep devlet adına hareket ederler. KAPANİ (2012), s.75

²⁹ SANGUINETTI, Maria J. “ *Present At The Transation*”. **Journal of Democracy**. Vol.2, No.1, Winter, 1991, s.7

³⁰ Hobbes'a göre, güç ya da şiddet kullanma devletin özünde vardır. Ancak zorlama ile kurulan veya sadece zora dayanarak devamını sürdürmeye çalışan bir iktidarın, yönetilenlerin gözünde bir otorite haline dönüşmesi olanaksızdır. AĞAOĞULLARI, Mehmet Ali - KÖKER, Levent. **Kral – Devlet ya da Ölümlü Tanrı**. Dördüncü Baskı, Ankara: İmge Kitabevi, 2009, s. 274

görev haline gelir³¹. İktidarın meşru olması, yönetilenler tarafından kabul görmesi ve doğal olarak itaat edilmesi, sonucunu doğurur³².

İnsanların, iktidarı elinde bulundurana karşı ettikleri bu itaati “*gönüllü kulluk*” olarak nitelendiren La Boetie’ye göre meşruiyeti sağlamanın üç yolu bulunmaktadır³³. Bunlardan ilki, kuvvet yoludur. Kuvvet yolu ile sağlanan meşruiyet bazı insanların zorlama, baskı veya şiddet kullanarak diğerleri üzerinde egemenlik kurmalarıdır³⁴. İkincisi, hile yoludur. Hile yolu, halkın başkalarının kurnazlığı sonucu ya da kendi kendini aldatarak özgürlüğünü yitirmesidir³⁵. Üçüncü ve sonuncusu ise, halkın hiçbir zorlama olmaksızın kendini kul köle kılmasıdır. Yani kendini boyunduruk altına sokacak siyasal iktidar kurumunu kendi eliyle yaratmasıdır³⁶.

Hobbes’ a göre, bir devlette yaşayan insanların kendi iradeleri ile hükmetme hakkını egemene vermiş olması, iktidarın meşruluğunu doğuruyor olsa da, egemenliğin somut işleyişini belirleyemez. Çünkü egemenin somut varlığı uyrukların ona itaat etmelerine yani, siyasal yükümlülüklerini gönüllü olarak yerine getirmelerine bağlıdır. Uyrukların itaati kabullenmelerinin belirli amaçları bulunmaktadır. Bu amaçlar barış ve güvenlik içerisinde iyi bir yaşam sürmektir³⁷.

İktidarın meşruluğu çok tartışılan önemli bir sorundur. Bu sebeple bu konuda çeşitli teorilerin öne sürüldüğü görülmektedir.

2) Teokratik Teoriler

Siyasal iktidarın meşruluk temeli önceleri gökyüzünde, Tanrıda ve kutsal kaynaklarda aranmıştır. Bu teolojik meşruluğun en ilkel türünü eski çağların Tanrı-

³¹ KAPANİ (2012), s. 75-76; Karşıt görüş; Heywood’a göre, meşruluğu yasallıktan ayıran şey yasallığın yönetime saygı duyulmasını ya da vatandaşların itaat etme görevini garanti etmesidir. Siyaset felsefecileri tarafından meşruiyet, yönetimlerin genellikle vatandaşlarından itaat etmelerini talep etmelerini sağlayan bir zemin olarak rasyonel bir ilke olarak ele alınır. Bu sebepten ötürü meşruiyet iddiası itaat gerçeğinden daha önemlidir. HEYWOOD (2011), s. 49

³² CANİKOĞLU, Meltem Dikmen. **Anayasal Devlette Meşruiyet**. Birinci Baskı. Ankara: Yetkin Yayınları, 2010, s. 17

³³ AĞAOĞULLARI, Mehmet Ali - KÖKER Mehmet. **Tanrı Devletinden Kral – Devlete**. Altıncı Baskı. Ankara: İmge Kitabevi, 2013, s.292

³⁴ La Boetie, buna örnek olarak Sparta ve Atina’nın silah zoruyla Büyük İskender’e boyun eğmesini gösterir.

³⁵ Dionysos’un Siraküzalılara önce kral sonra tiran olması bu yolla gerçekleşir.

³⁶ Yahudilerin kendilerine bir kral seçmiş olmaları, bunun tarihteki en tipik örneğidir.

³⁷ Hobbes, uyrukların egemene itaat etme yükümlülüklerinin hangi durumlarda ortadan kalkacağını da açıkça belirtmiştir. Egemenin güçsüzleşmesi, uyruğun savaşta esir alınıp başka bir egemene boyun eğmek zorunda kalması, egemenin egemenlikten vazgeçmesi, uyruğun sürgüne gönderilmesi ve egemenin savaşta yenilerek, yenene teslim olması. AĞAOĞULLARI – KÖKER (2013), s. 276 - 278

Kral'larında görmek mümkündür³⁸. Veraset yolu ile tahta çıkan krallar iktidarlarını tanrısal kaynaklardan alır ve bu kaynakları yeryüzünde temsil ederlerdi³⁹. İlkel inanışlarla başlayan iktidarın teokratik kökenlerle açıklanışı, asıl geliştirilmiş ve sistemleştirilmiş şekilde ortaçağda ortaya çıkmıştır⁴⁰. İktidarın tanrısal kökeni teorisi, Katolik kilisesinin siyasal iktidar sorunu karşısındaki tutumunu ortaya koymaktadır. Ortaçağ boyunca savunulan bu teorinin en büyük temsilcisi Bossuet' dir⁴¹. Kamu hukuku kaynaklarında “*Tanrısal hakla savunulan meşruiyet*” ifadesi ile anlamını bulan bu egemenlik anlayışını savunan Bossuet egemenliğin yanılmaz, vazgeçilmez, devredilmez, bölünmez bir bütün olduğunu, mutlak bir güç olarak benimsenmesinin gerektiğini düşünmekteydi. Bir din adamı olan Bossuet'e göre, Hristiyanlık ancak böyle bir egemenlik gücüne dayalı olarak bütün dünyaya yayılabilirdi⁴².

Avrupa'da parlamenter hükümet şeklini öngören anayasalarda da devlet başkanının kutsallığı Kilise Hukuku'ndan gelmektedir⁴³. Kilise Hukuku'na göre, siyasi güç kişinin bedenine hükmeder, dini güç ise ruhlarını yönetir, ruhun da bedene göre üstünlüğü düşünüldüğünde, kilisenin de devletten üstün bir kurum olması doğaldır. Tüm iktidarın kaynağı Tanrıdır, Tanrının yeryüzündeki temsilcisi olan kilise tüm yetkileri kendisinde toplamış, dini gücü kendi elinde tutarak siyasi gücü krala vermiştir. Ancak kral siyasi gücünü kiliseden aldığından kiliseye bağımlı sayılmaktadır⁴⁴.

Avrupa'da mutlak monarşilerin kurulmasıyla kralın hükümdarlık haklarını meşru bir temele dayandırma zorunluluğu ortaya çıkmıştır. Monarşinin asıl saf şekli olan, mutlak monarşilerde bütün devlet kudreti hükümdarın elindedir. Hükümdarın bu kudretini “*kendi hakkı icabı*” elinde bulundurduğu sayıldığından doğrudan doğruya kullanmada yetkili

³⁸ Mısır Firavunları bunun en tipik örneklerindendir. Firavun, Osiris Tanrısının oğludur ve kendisi de Horus Tanrısıdır. O dönemlerde her yeni firavunun tahta geçişinde Horus'un yeniden doğduğu efsanesine inanılmaktaydı. KAPANİ (2012), s. 74

³⁹ Duverger'e göre; bu teokratik görüş eski Mısır'dan gelmiş olabilir. Çünkü orada firavun canlı bir tanrı kabul edilirdi. Bu inancın mantığı sonuna kadar zorlanmış ve kutsal ailenin insanlara yaklaşıp bozulmasını engellemek adına kardeşler, hatta baba ve kızlar arasında evliliğe rastlanmıştır. DUVERGER, Maurice. **Seçimle Gelen Krallar** (çev. Necati Erkut). Birinci Baskı, İstanbul: Konuk Yayınları, 1975

⁴⁰ Bu dogmatik ve teorilerin oluşmasında Katolik Kilisesi'nin önemli bir rolü bulunmaktadır. KAPANİ (2012), s. 75

⁴¹ GÖZE (2015), s. 144

⁴² CANIKOĞLU, Meltem Dikmen. **Anayasal Devlette Meşruiyet**. Birinci Baskı, Ankara: Yetkin Yayınları, 2010, s. 22

⁴³ KUZU, Burhan. “*Parlamenter Rejimlerde Devlet Başkanının Konumu ve 1961 – 1982 Anayasalarında Durum*”, s.1 (<http://dergipark.ulakbim.gov.tr/iuhfm/article/viewFile/1023004178/1023003772>)

⁴⁴ GÖZE (2015), s. 86

organ olduğu kabul edilmektedir⁴⁵. Mutlak monarşiler devrinde ve teokratik rejimlerde yaygın olan Tanrısal ve dinsel meşruluk kaynağı günümüzde artık geçerliliğini kaybetmiş olsa da, bu eski inancın kalıntılarına hala rastlanmaktadır⁴⁶.

3) Demokratik Teoriler (Milli Egemenlik ve Halk Egemenliği Teorisi)⁴⁷

Teorik doktrinler, etkilerini 18'inci yüzyılın sonlarına kadar koruyabilmişlerdir. Ancak, bu yüzyıl içerisinde ortaya çıkan yeni fikir akımları, iktidarın meşruluk kaynağını, gökyüzünde ve tanrı iradesinde değil yeryüzünde ve toplumda aramak gerektiği görüşünü savunmaya başlamışlardır⁴⁸. Egemenliğin tanrısal referansları hükümden düşmüş, egemenliğin artık ulusun ve genel iradenin fikri benimsenmiştir⁴⁹.

Genel irade deyimi ilk kez Rousseau⁵⁰ tarafından kullanılmıştır. Rousseau'ya göre; *“ Toplum üzerindeki otoritenin kaynağı, ne genellikle söylenildiği gibi en güçlüünün haklılığı, ne de aynı ölçüde itici olan fetih hakkıdır. Özgür ve eşit insanlar için toplum halinde yaşamaya başlamanın tek yolu vardır: Kendi aralarında bir toplum sözleşmesi yapmak, yani serbestçe razı olunan bir birliktelik kurmaktır”*⁵¹. Özellikle Rousseau tarafından geliştirilen bu fikirler 1789 Fransız İhtilali'ni büyük ölçüde etkilemiştir. Rousseau'ya göre; egemenlik halkın tümünün veya bir bölümünün istemidir. Halk iradesi daima kamunun yararınadır. Yeterince aydınlanmış olan halk karar almaya başladığı zaman, yurttaşlar iletişim içinde değillerse küçük anlaşmazlıkların toplamı her zaman

⁴⁵ ABADAN, Yavuz. **Amme Hukuku Nazariyeleri**. Ankara: AÜSBFY, 1952, s.332-333

⁴⁶ Örnek olarak; Japonya'da, imparatorun kutsal bir kişiliğe sahip olduğu ve hükümlerlik hakkını Tanrısal kaynaklardan aldığı inancı hala yaygındır. İspanya'nın eski diktatörü General Franco bunun belirgin örneklerinden biridir. Geçmiş yıllarda İspanya'da basılan paraların üzerinde generalin kabartma resmi ile birlikte *“Franko, Tanrının lütfuyla Caudillo”*, Hitler'in de zaman zaman *“Takdir-i ilahinin kendisini milletin başına Führer (önder) olark getirdiğinden...”* söz ettiği olmuştur. Bu örnekler bize gösteriyor ki, günümüzde iktidarlarını halktan alamayanlar, onu meşru göstermek için bazen Tanrıyı yardıma çağırma zorunluluğu hissetmişlerdir. KAPANİ (2012), s.77

⁴⁷ Kapani, bu eserinde; meşruluk ile ilgili demokratik teorileri *“Milli Egemenlik Teorisi”* ve *“Halk Egemenliği Teorisi”* olarak iki ayrı başlık içerisinde incelemiştir. Ancak söz konusu eserinde kendinin de belirttiği gibi siyaset literatüründe çoğu zaman bu iki kavram arasında ayırım yapılmayıp, aynı anlamda kullanılmaktadır. Kapani'ye göre; *“Bu tutum bugün belki doğru sayılabilir. Fakat başlangıçta bu iki doktrin hem teorik, hem de pratik bakımlardan farklı demokrasi anlayışlarını yansıtan görüşler olarak ortaya çıkmışlardır.”* KAPANİ (2012), s.79; Her ne kadar Kapani' nin bu görüşünü destekliyor olsak da, konunun kapsamını aşmamak adına bu iki demokratik meşruiyet teorisini tek başlık altında incelenecektir.

⁴⁸ Teziç' e göre; siyasi iktidarın kaynağının halk iradesine bağlanması, aslında Fransız Devrimi'nin bir ürünü değildir. Çok daha önceleri eski Yunanda da, halkı iktidarın kaynağı olarak kabul eden görüşler ileri sürülmüştür. Örneğin Atina'da, halk iradesine dayalı yönetim biçimi olan demokrasi uygulanmasına rastlanmaktaydı. TEZİÇ (2015), s. 107

⁴⁹ CANİKOĞLU (2010), s. 24

⁵⁰ Kimine göre devrimci ve bireyci, kimine göre ise mutlakiyetçi sayılan Jean- Jacques Rousseau, etkisini günümüze kadar sürdüren bir düşünürdür. GÖZE (2015), s. 212

⁵¹ CANİKOĞLU (2010), s. 24

halkın iradesini oluşturur ve karar her zaman yerinde bir karar olur⁵². Rousseau, milli iradenin beyanı ile kanunların yapılması sırasında halkın temsil edilemeyeceğini, halkın ancak icra kuvveti tarafından temsil edilebileceği görüşünü benimseyerek, böylece “*icra kuvvetini*” emanet olarak ellerinde bulunduranların halkın amiri değil, emir kulları olduğu fikrini savunmuştur. Rousseau’ya göre; halk hükümdarları istediği zaman azledebilir. Çünkü hükümdarlar sadece itaat etmekle verilen vazifeleri yapmakla görevlidirler⁵³.

Aynı dönemin bir başka düşünürü Montesquieu “*evrensel insan doğasına uygun meşruiyet*” yaklaşımıyla, meşruiyet sorununu daha gerçekçi temellere oturtmuştur. Montesquieu yaşadığı çağın geleneksel felsefesine göre yeni ve temel niteliğinde sayılabilecek “*temsil*” olayının meydana çıkışını ve önemini, bu şekilde de egemenliğin biçimsel ve teorik sahibinin artık gerçek sahibiyle karıştırılmayacağını anlaşıldığını belirtir⁵⁴.

İngiliz düşünür John Locke ise, Orta Çağa egemen olan “*her türlü iktidar tanrıdan gelir*” görüşünü çürütmeye çalışmıştır⁵⁵. Locke’ a göre; dünyadaki tüm yönetimler yalnızca güç ve şiddet ürünüdür ve insanlarda tıpkı hayvanlar arasındaki gibi en güçlü tarafından yürütülen kurallardan farklı olmayan kurallarla bir arada yaşamaktadır. Siyasal iktidarı, hayvanlar alemi içerisinde doğal kabul edilen güç ve şiddete dayalı bir ilişki olmaktan çıkaran Locke, yönetilenlerin rızasına (onayına) dayalı bir ilişkiye dönüştürmek için “*doğa durumu ve toplum sözleşmesi*” varsayımlarını kullanır⁵⁶. Locke’ a göre; “*İnsanlar... doğa durumunda özgür, eşit ve bağımsızdır, kimse kendi rızası olmaksızın başkasının siyasal iktidarına tabi kılınamaz*”. İnsanların toplumun üyesi olmalarını ve yasamanın çıkardığı yasalara uymalarını sağlayan şey rızadır. Rıza sayesinde, insanlar iktidarlara, toplumun yargı gücü ile birleştirerek kendilerini olası iç dış tehdit ve tehlikelere

⁵² ROUSSEAU, Jean J. “*Halk İradesi*”, **Siyasal Düşünce** (der. Michael Rosen – Jonathan Wolff), (çev. Sevdâ Çalışkan – Hamit Çalışkan). Birinci Baskı, Ankara: Dost Kitabevi Yayınları, 2006, s.138 - 139

⁵³ ALDIKAÇTI (1960), s.10

⁵⁴ CANİKOĞLU (2010), s. 25

⁵⁵ Locke, yeryüzündeki kralların iktidatlarını Adem’ in ardılı ve mirasçısı olmalarına dayandırmanın dört nedenle mümkün olmadığını söyler. İlk olarak, Adem’ e Tanrı tarafından insanlar üzerinde bir egemenlik yetkisi verilmemiştir; ikinci olarak Adem’e bu yetki verilmiş dahi olsa bile bu yetki mirasçılara geçemez, üçüncü olarak; mirasçılara geçse bile, mirasçının kim olduğunu belirleyen bir doğa yasası veyahut bir pozitif yasa söz konusu olmadığından, kimin kral olacağını belirlemek mümkün kılınamaz; son olarak da Adem’in mirasçılarının kim olduğu belirlenmiş varsayılsa bile, Adem’e ait soyun en eski zamanlara dair tüm bilgilerine ulaşmak imkansız olduğuna göre, günümüzde kimin kral olacağını belirlemenin imkanı da bulunmamaktadır. UYGUN (2014), s. 220

⁵⁶ UYGUN (2014), s. 220 - 221

karşı korurlar⁵⁷. Locke tüm devlet düzenlerinde siyasal iktidarı kullanacak kişileri belirleyen yasalar ile kural ve kurumların bulunduğunu söyler. Bu yasalarla ve ayrıca kural ve kurumlarca belirlenmiş yollardan başka bir yolla iktidarı elde etmiş kişiler, iktidarı gasp etmiş sayılırlar. Bu sebeple bu kişiler halkın kendilerine itaat etmesini beklememelidirler. Çünkü gasp edilmiş bir iktidar da meşruluktan uzak gayrimeşru bir iktidardır⁵⁸.

Modern çağda meşruiyete ilişkin en bilinen kuram ise Weber' e aittir. Weber' in görüşlerinde dikkat çekici iki unsur bulunmaktadır. İlk unsura göre, Weber meşruiyeti, siyasi rejimlerin varlıklarını devam ettirebilmeleri için en önemli etken olarak görmekte, ikinci olarak ise, meşruiyet kavramını tanımlarken inanç⁵⁹ unsurunu ele almaktadır⁶⁰. Bunun yanı sıra, Weber' in belirlediği üç tip siyasal meşruiyet bulunmaktadır. Bunlardan ilki, tarih ve geleneğe dayalı olan geleneksel otorite, ikincisi, kişiliğin etkisine dayalı bulunan karizmatik otorite, üçüncü ve son olarak da yasal kurallar çerçevesi içerisinde var olan yasal – rasyonel otoritedir. Weber' in bakış açısıyla modern toplumlar, gittikçe daha fazla yasal – rasyonel otoritenin uygulandığı ve genellikle yasalara duyulan saygıdan kaynaklanan bir meşruiyete sahip toplumlar şeklinde tanımlanabilirler⁶¹.

III) YÜRÜTME ORGANININ YAPISI

A) MONİST YÜRÜTME: BAŞKANLIK SİSTEMİ

1) Genel

Monist yürütme, yürütme yetkisinin tek kişi tarafından kullanıldığı yönetim şeklidir⁶². Monist sistemlerde, yürütme organı tek bir kişiden meydana gelir. Sistem bütün olarak ele alındığında kamusal otoriteyi güçlü kılmak için yaratılmıştır, çünkü iktidarı tek

⁵⁷ AĞAOĞULLARI, Mehmet Ali - ZABCI, Filiz Çulha - ERGÜN Reyda. **Kral – Devletten Ulus - Devlete**. İkinci Baskı, Ankara: İmge Kitabevi, 2009, s. 194

⁵⁸ Gayrimeşru yönetimi belirleyen bir diğer kriter zorbalıktır. Yasaların kendilerine tanıdığı yetki sınırlarını çiğneyen, ellerindeki gücü halka karşı ve yasalarca müsaade edilmeyen bir biçimde kullanan kişiler, adları her ne olursa olsun bir zorba konumdadırlar. Bunlar yetkisi olmadan hareket eden kişi konumunda olduklarından, durdurulmaları gerekmektedir. GÖZE (2015), s. 182

⁵⁹ Burada bahsedilen “inanç” unsuru dinsel inançla alakalı olmayıp, iktidar sahibine duyulan itaat isteğidir. Ayrıca Heywood’ a göre; “hükmetme hakkına duyulan inançtır”. HEYWOOD (2011), s. 49

⁶⁰ CANİKOĞLU (2010), s.25

⁶¹ HEYWOOD (2011), s. 50

⁶² TEZİÇ (2015), s. 429

elde toplamak güçlü iktidarın yaratılmasını sağlamaktadır. Bununla beraber, monist yürütme organının gücü, rejim türüne göre farklılık gösterebilmektedir⁶³.

Yürütme organının monarkın elinde bulunduğu mutlak monarşilerde, iktidar irsi intikal yolu ile el değiştirmektedir⁶⁴. Monarşiler tarihsel bakımdan, monist sistemin en yaygın biçimde görüldüğü sistemlerdir⁶⁵. Yöneten kişinin iktidarı, güç kullanarak ele geçirdiği monist yönetim şekillerine diktatörlük adı verilmektedir. Bu yönetim şekli oldukça yaygın olmasına rağmen kısa ömürlüdür⁶⁶. Son olarak, yürütme organının tek kişiden oluşup, bu kişinin seçimle işbaşına geldiği sistemler ise başkanlık sistemleridir. Başkanlık sistemlerinde yürütme organı olan başkanın seçimi belirli aralıklarla, iki ya da tek dereceli olarak genel oy ile yapılmaktadır⁶⁷. Monist yürütmenin son biçimi olan başkanlık sistemlerinde, yürütmenin gücü ve otoritesi monarşi ve diktatörlüklere göre çok daha zayıftır⁶⁸.

Siyasal sistemlerde yürütme organının tek kişiye mi yoksa birden fazla kişiden oluşmuş bir kurula mı ait olması gerektiği konusunda tartışmalar yapılmıştır. Bodin'e göre, mutlak ve sürekli olan egemenlik bölünemez ve devredilmez bir bütündür. Bölünmezlik özelliği, egemenliğin tek, mutlak ve sürekli olmasının mantıksal sonucudur. Yurttaşlar üzerindeki bu en üstün iktidar bir bütün olarak tek kişide, bir azınlıkta veya toplumun tümünün elinde toplanmış olabilir⁶⁹. Örneğin Roma Cumhuriyetinde devlet başkanı olarak iki konsül bulunmaktaydı. Ancak Bodin'e göre; Roma Cumhuriyet geleneği olan "*karma yönetim*" olarak adlandırılan bu rejimde, yani kralın, soyluların ve halkın yönetimi elbirliği ile sürdürdükleri bir devlette egemenlik de bölünmüş olur. Bölünen egemenlik ise egemenlik olmaktan çıkar⁷⁰.

⁶³ Monist sistemlerde, yürütme organının başındaki kişi kral, diktatör veya başkan olabilir. DUVERGER (1994), s. 26

⁶⁴ TEZİÇ (2015), s. 428

⁶⁵ Duverger, söz konusu eserinde "*monist yürütme*" kavramı yerine monokrasi terimini kullanmıştır. Duverger'e göre, "*Kralcı monokrasi ya da monarşi, kalıtsal monokrasiden başka bir şey değildir. Kelimelerin kökenine inilirse, monokrasi ve monarşi aynı anlama gelir: tek kişinin yönetimi. Uygulamada monokrasiye genel bir anlam yüklenirken monarşi kelimesiyle de kalıtsal monokrasiler belirtilir*". DUVERGER (1994), s. 26

⁶⁶ DUVERGER (1994), s. 26; TEZİÇ (2015), s. 429

⁶⁷ TEZİÇ (2015), s. 429

⁶⁸ DUVERGER (1994), s. 27

⁶⁹ Bu bağlamda monarşi, aristokrasi ve demokrasi yönetimleri söz konusu olabilir. UYGUN (2014), s. 202

⁷⁰ GÖZLER, Kemal. **Devlet Başkanları: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi**. Birinci Baskı, Bursa: Ekin Kitabevi, 2001, s. 1; UYGUN (2014), s. 202

Dante' ye göre; ortak bir amacı olan toplumun bir başı olmalıdır. Mutluluk tüm insanlığın ortak ve tek amacıdır. Dolayısıyla insanlar için tek bir başın olması kaçınılmazdır. Amacı insanlara daha güvenli ve rahat yaşam sağlamak olan devlette tek bir kral hüküm sürmeli ve yönetmelidir. Yoksa devletin üyeleri amaçlarına ulaşamayacakları gibi, devlette dağılıp yok olur. Bu sebeple tek kişi buyurmalı ve tek kişi yönetmelidir. İnsanlık bir bütün olarak “bir” de, tek kişide birleşmelidir⁷¹.

Başkanlık sistemini yaratanlardan, Alexander Hamilton'a göre; iyi hükümetin ilk özelliği “yürütmeye enerji” ve yürütmeye enerjinin de ilk unsuru ise “birlik”tir. İki veya daha çok kişinin ortak bir iş yaptıkları veya ortak bir amaç peşinden koştukları durumlarda görüş ayrılığı yaşanması olasıdır. Bir ülkenin en yüksek makamı olan yürütme eğer çok kişinin elinde ise ve bu makam içerisinde herhangi bir anlaşmazlık yaşanırsa, devletin en hassas halinde, hükümetin gereken tedbirleri almasının engellenmesi veya olanaksız hale gelmesi tehlikesi ortaya çıkabilir. Bu sebeplerle birden fazla kişiden oluşan yürütme organı toplumu hiziplere bölerken, tek kişiden oluşan yürütme organı toplumsal birliğin ve uyumun sağlanmasını beraberinde getirir⁷². Bu sebeplerle başkanlık sistemlerinde yürütme organı tek kişiden oluşmaktadır, yani monist yürütme söz konusudur⁷³. 1787 Anayasası öncesi cumhuriyetlerde genellikle yürütme organı birden çok kişiyi kapsayan ve birbirlerini kontrol etmelerine olanak veren kolejyal bir yapıya sahipti. Çoğul yürütme ile tek bir kişiye verilen gücün diğerleri tarafından kontrolü sağlanmaktaydı⁷⁴. Ancak tüm bu

⁷¹ AĞAOĞULLARI - KÖKER (2013), s. 42 -43

⁷² ULUŞAHİN, Nur. **Saf Hükümet Sistemleri Karşısında İki Başlı Yürütme Yapılanması**. Birinci Baskı, Ankara: Yetkin Yayınları, 2007, s.18; Hamilton' ın ifadesi ile “Eğer bunlar bir kamu görevinde veya makamında bulunuyorlarsa eşit itibar ve otoriteye sahip iseler, kişisel yarışma ve hatta düşmanlık tehlikesi çok büyük olur. Bu sebeplerden veya hepsi yüzünden en sert anlaşmazlıkların çıkması muhtemeldir. Anlaşmazlık ortaya çıkınca da, araları açılanların gördükleri saygı azalır, otoriteleri zayıflar, planları ve işleri aksar. Bu ülkenin yürütme makamı birçok kişinin elinde ise ve bu makama bir anlaşmazlık girerse devletin en nazik durumda bulunduğu sırada, hükümetin en önemli tedbirleri alması engellenmiş ve olanaksız hale gelmiş olabilir. Asıl kötüsü, bu anlaşmazlıklar topluluğu yüksek makamda bulunan çeşitli kimseleri bağlanmış zümreler haline getirip, şiddetli ve uzlaşmaz bölünmelerin ortaya çıkmasına yol açabilir. ” ULUŞAHİN (2013), s.321 - 322

⁷³ Uluşahin, Lijphart'ın sistematigi doğrultusunda, tek kişilik yürütmeyi yani “yürütmenin tek kişiden oluşmasını” başkanlık sisteminin tanımlayıcı kriterleri arasında saymıştır. Ancak Uluşahin'in de belirttiği gibi, Sartori, “tek kişilik yürütme” kriterine itiraz ederek, bu kriteri “başkanın atadığı hükümetlere başkanlık etmesi ya da onları yönetmesi” şeklinde tanımlamıştır. ULUŞAHİN (1999), s.41 – 42; SARTORI (1994), s. 114 – 115

⁷⁴ 1951 yılında başkanlık sistemine sahip Uruguay'da dokuz kişilik kolejyal yürütme uygulamasının denenmiş ancak küçük ve barışçıl bir ülke olduğundan buna gereksinim duymayarak 1966 yılında yeniden tek kişilik yürütme uygulamasına geçilmiştir. DAHL, Robert A. “At the Convention: The Paucity of Models”. (edt. Arend Lijphart) **Parliamentary Versus Presidential Democracy**. New York: Oxford University Press, 1992, s. 58

sebepler değerlendirildikten sonra başkanlık sistemini oluşturan Konvansiyon 'da yürütmenin tek kişiden oluşmasına karar verilmiştir.

2) Başkanın Halk Tarafından Seçilmesi

Bilindiği üzere başkanlık sistemi parlamenter sistem gibi doğal bir süreç içerisinde kendiliğinden oluşup gelişmiş bir sistem olmayıp, ABD Anayasası ile yaratılmıştır⁷⁵. Başkanlık sistemi, Amerikalılar tarafından, 1787 Anayasası ile oluşturulurken, İngiltere'de uygulanmakta olan sınırlı monarşiden etkilenilmiştir. Ancak, başkanlık sistemi için “*monark*” ın yerine, seçimle başa gelen bir “*başkan*” öngörülmüştür. Bu bakımdan, Amerikan başkanlık sistemi, kökeninde, sınırlı monarşinin cumhuriyete dönüşmüş biçimidir⁷⁶. Amerika, her ne kadar İngiliz geleneği olan sınırlı monarşiden etkilenmiş olsa da, aynı zamanda Avrupa monarşi geleneğini ilk yıkan ülke olmuştur⁷⁷.

1787 Amerikan Anayasası oluşturulurken kurulan konvansiyonun üyelerinin hepsi ilk başta, her ne kadar cumhuriyet rejimine aykırı olsa da, yürütmenin devamının sağlanması adına irsi intikal yolu olan monarşiyi uygun görmüş ve bu fikir Konvansiyonda tartışılmıştır. Monarşi fikrine karşı çıkan Hamilton'a göre, “*kralın oğlu krallık sıfatına uygun olmayabilir, güçsüz, hünersiz ve basiretsiz olabilir*” di. Aynı doğrultuda Jefferson'da Avrupa monarşilerinden Hamilton' ın fikrini destekleyecek örnekler sunmuş ve bu tartışmaların sonunda Konvansiyon irsi monarşi fikrinden vazgeçmiş⁷⁸ ve başkanın seçimle iş başına gelmesi uygun bulunmuştur. Duverger' ye göre federasyonun başına gerçek bir kral getirme fikri ilk bakışta ne kadar tuhaf gözükse de, Amerikalıların mülkiyete ve verasete olan bağlılıkları düşünüldüğünde bu fikir mantıklı hale gelebilmektedir⁷⁹.

Kanaatimizce Konvansiyonda verilen bu karar yerinde bir karardır. İngiliz monarşisinde, monarkın gitgide sembolikleşen bir rolü bulunurken, başkanlık sisteminde

⁷⁵ 1787 ABD Anayasası günümüzde yaşayan en eski anayasasıdır ve ülkenin üstün hukuk kurallarını oluşturur. TURHAN, Mehmet. **Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası**. Diyarbakır: DÜHFY, No:9, 1989, s. 33

⁷⁶ TEZİÇ (2015), s. 531;

⁷⁷ Verney'ye göre; 1787 Anayasa kurucuları, başkan yerine seçilmiş bir monark, Senato yerine Lordlar Kamarası, federal devlet yerine üniter devlet ilkelerini başkanlık kriterini bozmadan dahi önermiş olsalardı, sistemi başkanlık sistemi adı altında anmak doğru olmazdı. VERNEY, Douglas V. “ *Parliamentary Government And Presidential Government*”. ”. (ed. Arend Lijphart) **Parliamentary Versus Presidential Democracy**. New York: Oxford University Press, 1992 s. 39 – 40

⁷⁸ DAHL (1992), s.59 – 60

⁷⁹ DUVERGER (1975) , s. 14

güçlü bir başkanın varlığından söz edilmektedir. Başkanlık sisteminin temelinde güçlü yürütme yaratma fikri olduğuna göre, sembolik yetkiler verilen bir başkan sistemin doğasına aykırı olacaktır. Ancak hem güçlü bir hem de irsi intikal yolu ile göreve gelmiş bir başkan sistemi mutlak monarşiye çevirecektir ki, o dönemde Amerikan Anayasasının temelini oluşturan Bağımsızlık Bildirgesi'ndeki fikirlerin mantığı da geleneksel monarşiye ters düşmektedir⁸⁰.

Başkanın seçimle göreve geleceği konusunda hemfikir olan Konvansiyonun bir sonraki tartışma konusu başkanın nasıl ve kim tarafından seçileceği olmuştur. İlk etapta en açık çözüm yolu tıpkı İngiltere'deki kabine sistemi gibi başkanın yasama tarafından seçilmesiydi. Ancak 1787'de İngiliz sistemi tam olarak tamamlanmamış olduğundan, İngiliz hükümeti başbakan değil kral demektir. Ayrıca Konvansiyon üyelerine göre, Başkanın yasama organı tarafından seçilmesinin çeşitli dezavantajları bulunmaktaydı⁸¹. Başkanın Kongre tarafından seçilmesine karşı çıkan Madison, Wilson, Morris ve Sherman gibi üyelerin sebebi, bu tarz bir seçimin yürütmeyi güçsüz kılacağı fikriydi. Sherman'a göre, yasama tarafından göreve getirilecek bir başkan, onu yasama organına bağlı kılardı. Bu sebeple federasyonun başkanın genel seçimle yani halk tarafından seçimle göreve gelmesi doğru bir çözüm yoluydu. Ancak Wilson'a göre, başkanın halkoyu ile seçildiği durumda, başkan çoğunluğun heveslerine bağlı kalmak zorundaydı⁸². Seçimle başa gelen liderler, her ne kadar gerekli ve önemli bile olsa, halkın arzu etmediği ve beğenmediği bir siyaseti izlememekteydi. Çünkü halk tarafından seçilmiş olma durumu, liderleri ve onların izlediği siyaseti, halkın temsili ve halka karşı sorumluluk mekanizmalarına bağlı kılmaktaydı⁸³. Kurucular hem demokrasiyi arzu edip hem de aşırı demokrasiden endişe duyuyorlardı. Endişeleri yürütmenin başındaki kişinin sürekli olarak çoğunluğun isteğini gerçekleştirme eğiliminde olup azınlığın fikirlerini görmezden gelmesiydi, tüm bu sebeplerle başkanlığı doğrudan seçilen bir mevki olmaktan çıkarıp, halkın dolaylı olarak katılması yolu ile ABD anayasasında başkanın seçilmesi için iki dereceli seçim sistemi benimsenmiştir⁸⁴.

⁸⁰ DUVERGER (1975), s. 14

⁸¹ Bu dezavantajlardan en önemlisi; eğer başkan meclis tarafından seçilirse, salt yasamanın kölesi olma durumunun önüne geçebilecek herhangi bir çözüm yolu bulunmamasıydı. DAHL (1992), s. 63

⁸² DAHL (1992), s. 63

⁸³ DIAMOND, Larry. *“Three Paradoxes of Democracy”*. **The Global Resurgence of Democracy**. (eds. Larry Diamond, Marc F. Plattner). Second Edition. London; The John Hopkins University Press. s. 112-113

⁸⁴ NÖMER, Mert. **ABD Başkanlık Sisteminde Başkanın Yetkileri**. Birinci Baskı, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2013, s. 5; Duverger'ye göre; 1787 Anayasasını yapan büyük burjuvalar, fazla cumhuriyetçi bir

Uluşahin'e göre; yürütmenin başı olan başkanın halk tarafından seçilmesi tartışmasız biçimde başkanlık sisteminin zorunlu özelliğidir. Başkanlık sistemlerinde, yürütme organının meşruluğunun kaynağı tıpkı yasama organı gibi doğrudan halktır⁸⁵. Başkanlık sistemlerinde her iki organın meşruluğunun kaynağının ayrı ayrı halkoyuna dayanması özelliğini, sistemin temelinde yer alan kuvvetler ayrılığı ilkesinin unsuru olan "kuvvetlerin kaynağında ayrılık" ile tanımlamak doğru olacaktır⁸⁶. Sartori'ye göre de; başkanlık sisteminde devlet başkanlarının belli bir zaman dilimi için, doğrudan doğruya veya ona benzer şekilde halk tarafından seçilmiş olması zorunlu ve tamamlayıcı bir şarttır ama yeterli bir şart değildir. Çünkü kimi ülkeler⁸⁷ halk tarafından seçilmiş başkanlara sahip olmalarına rağmen, başkanlık sistemleri arasında sınıflandırılmazlar⁸⁸.

Başkanlık sistemlerinde yürütme organının halk tarafından seçilmiş olması, başkanlık sisteminin bir avantajı olarak görülmektedir. Yürütmenin de yasama gibi halk tarafından seçiliyor olması, halka yalnızca yasamayı değil iki temel organı da ayrı ayrı seçebilme şansı tanımaktadır. Bu durum seçmenlerin bir partiyi yasama organı için desteklerken, başka bir partinin adayını yürütmenin başı olarak seçebilmesini sağlamaktadır⁸⁹. Başkanlık sistemleri seçmene tek değil iki tercih hakkı tanıdığı için diğer sistemlere göre daha demokratik görülebilmektedir.

Başkanlık sisteminin savunucuları, başkanlık sisteminin avantajlarından bahsederken, halk tarafından seçilmiş yürütmenin, parlamenter sistemde yasamanın içinden çıkan yürütmeden daha demokratik olduğunu düşünmektedirler. Gerçekten de temsilcilerin önceden bilinebilmesi adına başkanlık sistemi parlamenter sistemle kıyaslandığında daha üstündür. Parlamenter sistemlerde seçmenler doğrudan onları temsil

cumhuriyetin kurulmasından endişe duyuyorlar ve bu cumhuriyetin, mal sahibi olmayanların eline geçmesini arzu etmiyorlardı. Bunun üzerine cumhuriyetçi bir krallık olan başkanlık sistemini kurdular ve başkanın seçiminin de fazla halka inmemesine önem verdiler. Bu sebepten ötürü, tek dereceli seçim yerine dolaylı seçimi tercih ettiler, çünkü bu sistem devlete, kendi başkan seçmenlerini saptama olanağı sağlıyordu. DUVERGER (1975), s. 15

⁸⁵ Aynı zamanda hem devletin başı hem de hükümetin başı olan başkan varlığını yasama organının iradesine borçlu değildir. ULUŞAHİN (1999), s.30 – 32

⁸⁶ ULUŞAHİN (1999), s. 32

⁸⁷ Avusturalya, İzlanda ve İrlanda'da başkanlar doğrudan doğruya halk tarafından seçilmektedir ancak buralarda başkanlar sembolik olmaktan öteye geçmedikleri için başkanlık sistemi olarak değil parlamenter sistem olarak adlandırılırlar. SARTORI, Giovanni. **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği** (çev. Ergun Özbudun). Birinci Baskı, Ankara: Yetkin Yayınevi, 1997, s.114; Sartori' nin parlamenter sistem olarak kabul ettiği bu ülkeler Duverger tarafından yarı başkanlık sınıflandırılmasına sokulmuştur.

⁸⁸ SARTORI (1997), s.114

⁸⁹ SHUGART, Matthew S. - MAINWARING, Scott. "Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate". **Presidentialism and Democracy in Latin America**. (ed. Scott Mainwaring, Matthew Soberg Shugart). Cambridge: Cambridge University Press, 1997, s. 33

edecek kişiye değil bir partiye oy verirler. Ancak oy verdikleriyle kimin başbakan olacağını kesin olarak bilme şansları bulunmamaktadır. Her ne kadar yerleşik uygulamada oy verilen partinin başkanı başbakan olarak atansa da, böyle bir zorunluluk bulunmamaktadır. Ayrıca herhangi bir koalisyon söz konusu olduğunda da hükümetin hangi partiler tarafından kurulacağı da belli değildir. Oysa başkanlık sistemlerinde böyle bir belirsizlik söz konusu değildir, seçmen hangi adayın başkan olmasını istiyorsa oyunu o adaydan yana kullanacak ve verdiği oy sonucunda kimin iktidara geleceğini önceden bilebilecektir.

Başkanlık sistemlerinde, yürütmenin başında bulunan başkan doğrudan halkoyu ile iktidara geldiği için, yürütme açısından temsil ilişkisinin diğer sistemlere göre daha doğrudan olduğu ifade edilebilir. Çünkü halk oy verirken, kimin yürütme yetkisine sahip olmasını istediğini net bir şekilde ifade etmiş olmaktadır⁹⁰. Başkanlık sistemlerinde, hükümetin başının doğrudan halk tarafından seçilmiş olması, aynı zamanda bu kişinin oluşturacağı kabinenin de demokratik meşruluğunun doğrudan halka dayanması sonucunu doğurmaktadır. Bunun sonucu olarak da, yasama meclisinin, yasa yapmak ve iş başındaki kabineyi desteklemek şeklindeki iki fonksiyonu arasında yaşanabilen uzlaşmazlık ortadan kalkmakta ve başkanlık sistemindeki yasama meclisi yürütmeden bağımsız bir halde yasama işlevini sürdürebilme olanağına sahip olmaktadır⁹¹.

Başkanlık sistemlerinde halk tarafından seçilmiş bir yürütmenin sistemi parlamenter sisteme göre önceden bilinebilirlik adına üstün kıldığı bir gerçek olsa da, halk tarafından seçimin gerçekten de sistemi ne derece üstün demokratik değerlerle donatacağı şüphelidir⁹². Seçim demokrasinin temel şartıdır. Ancak seçimler, tam manasıyla dürüst ve serbest bir ortamda düzenli şekilde yapılsa da, tek başlarına demokratik bir düzen yaratamazlar. Şuanda çok az ülke, hukuk devletini devam ettirebilecek, tüm halkın haklarını koruyup isteklerini gözetebilecek, vatandaşların politik süreçlere aktif katılımını

⁹⁰ TUNÇ, Hasan – YAVUZ, Bülent. “*Avantaj ve Dezavantajlarıyla Başkanlık Sistemi*”. **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**. S. 81, 2009, s. 19

⁹¹ Parlamenter sistemlerde yürütme meşruluğunun kaynağını yasamada bulmakta ve onun güvenine ve desteğine sahip olabildiği sürece görevde kalabilmektedir. Ancak, kabinenin yasa tasarılarına karşı oy kullanması bir kabine krizine yol açabileceği gibi kabine yasamayı kendi isteklerine uyma doğrultusunda zorlayabilecektir. Bu yüzden kabine istifa ya da meclisi fesih tehdidiyle yasamanın kendi istediği gibi davranmasını engelleyebilecektir. ULUŞAHİN (1999), s. 148

⁹² Detaylı bilgi için bkz. LINZ, Juan J. “*The Perils of Presidentialism*”. **The Global Resurgence of Democracy** (eds. Larry Diamond, Marc F. Plattner). Second Edition. London; The John Hopkins University Press. 1996, s. 136, s. 124 – 142; LINZ, Juan J. “*The Virtues of Parliamentarism*”. **The Global Resurgence of Democracy** (eds. Larry Diamond, Marc F. Plattner). Second Edition. London; The John Hopkins University Press, 1996, s. 154 – 161; ULUŞAHİN (1999), s. 142 – 160

sağlayacak sağlam temsil kurumları yaratmayı başaramışlardır⁹³. Bu sebeplerden dolayı gerek halk tarafından seçilmiş gerekse de yasama organından kaynaklanan bir yürütme sistemin demokratik sayılması konusunda yeterli bir veri oluşturmamaktadır.

Başkanlık sistemlerinde yürütme organı olan başkanın halk tarafından seçilmesinin sistemi daha demokratik kıldığı bir avantaj olarak öne sürülürken, halk tarafından seçilmenin sonucu olarak ortaya çıkabilen sorunlar bulunmaktadır. Bu sorunlardan biri söz konusu sistemlerde yasama ve yürütme organlarının birbirleri ile yarışan meşruiyet iddialarında bulunabilme olasılığıdır. Başkanlık sisteminde yasama gibi yürütmenin de halk tarafından seçilmiş olması, her iki organın da ayrı ayrı meşruluk iddiası taşıyabilmesine sebep olmaktadır. Bu özellik başkanlık sistemlerinde yasama ve yürütme organlarının her ikisinin de halk tarafından seçilmiş olmasının doğal bir getirisi⁹⁴. Başkanlık sistemleri şüphesiz olarak çift demokratik meşruluk üzerine kurulu olup, ilkesel olarak halkı kimin temsil ettiği konusunda demokratik bir kanı da bulunmamaktadır⁹⁵.

Başkanlık sistemlerinde hem başkan, hem de yasama organı çoğunluğunun, her ikisinde halk tarafından seçimle göreve getirildiğini gerekçe göstererek kendilerini halkın gerçek ve meşru temsilciler olarak görebilmektedirler. Üstelik her iki organ da halka ayrı ayrı vaatlerde bulunmuş oldukları için, başkan ve meclisin ayrı ayrı partilerin mensubu olması halinde söz konusu meşruluk iddiası mutlaka ortaya çıkacak bir durumdur⁹⁶. Linz'e göre, tüm başkanlık sistemlerinin çift meşruluğa dayandıklarını gözlemleyebilmek için, tüm başkanlık sistemlerindeki yasama ve yürütme ilişkisini analiz etmek gerekmektedir. Böylesi bir durum halinde bu iki organ arasında hangisinin halkın iradesinin gerçek temsilcisi olduğu konusundaki anlaşmazlıkları çözebilecek hiçbir demokratik mekanizma da bulunmamaktadır⁹⁷.

⁹³ HAKIM, Peter – Lowenthal, Abraham F. “*Latin America's Fragile Democracies*”. **Journal of Democracy**. Vol.2, No.3, Summer, 1991, s. 26

⁹⁴ YAZICI, Serap. **Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme**. Üçüncü Baskı, İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2013, s. 53; ULUŞAHİN (1999), s. 106 – 107

⁹⁵ LINZ, Juan J. “*Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference*”. **The Failure of Presidential Democracy** (eds. Juan J. Linz, Arturo Valenzuela). Baltimore and London: The John Hopkins University Press, 1994, s. 6

⁹⁶ KALAYCIOĞLU, Ersin. “*Başkanlık Rejimi: Türkiye'nin Diktatörlük Tehdidiyle Sınavı*”. **Başkanlık Sistemi**. Birinci Baskı, Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 2005, s.21

⁹⁷ LINZ (1996) , s. 136

3) Başkanın Sabit Görev Süresi

Başkanlık sistemlerinde devlet başkanları belirli bir zaman dilimi için (bu dört yılla sekiz yıl arasında değişebilir) seçilir⁹⁸. Başkanlık sisteminin bir diğer kriteri olan “*belli bir dönem için seçilen yürütmenin yasamanın güvenine dayanmaması*” ilkesi ile de belirli bir dönem için seçilen yürütmenin, yasamanın güvensizlik oyuyla görevden uzaklaştırılması mümkün değildir. Bu durum başkanlık sisteminin kökenini oluşturan kuvvetler ayrılığı ilkesinin, yürütmenin yasamadan bekasında (survival) ayrılığına tekabül etmektedir⁹⁹.

Başkanlık sistemlerinde, yürütmenin başının sabit bir süre için halk tarafından seçilmesi ve bu süre içerisinde yasama organınca düşürülememesinin, yürütme organına istikrar sağladığı, bu istikrarın ise başkanlık sistemlerinin olumlu bir yönü olduğu ileri sürülmektedir. Çünkü başkanın çok istisnai bir durum olan *impeachment* dışında yasama organı tarafından görevden alınamaması, yürütmeye yapmak istediklerini yerine getirebilmesi için gereken zamanı hiçbir kesintiye uğramaksızın kullanabilme imkanı sağlamaktadır¹⁰⁰. Lijphart’a göre, başkanlık sisteminin avantajlarından biri olan, başkana verilen sabit görev süresi doğrultusunda sağlanan istikrardır. Parlamenter sistemlerde yasamanın güvensizlik oyu ile yürütmeyi düşürebiliyor olması, yürütmenin yasama karşısında güçsüzleşmesine ve dolayısıyla hükümet istikrarsızlığına sebebiyet vermektedir¹⁰¹.

Başkanlık sistemlerinin yarattığı iddia edilen hükümet istikrarı, Batı Avrupa’daki çok partili siyasal sistemlerin sahip oldukları parlamenter hükümet sisteminin zayıf yönlerine ve sık sık yaşadıkları kabine krizleri sonucu başbakanların değişmesine karşı bir avantaj olarak ele alınır. Özellikle üçüncü ve dördüncü Fransız Cumhuriyetlerinde, İtalya ve Portekiz’de yaşanan siyasal istikrarsızlık özellikle Latin Amerika ülkelerinde

⁹⁸ SARTORI (1997), s.113

⁹⁹ ULUŞAHİN (1999), s. 37 – 38

¹⁰⁰ ONAR, Erdal. “*Türkiye’nin Başkanlık ve Yarı – Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli Midir? Başkanlık Sistemi*”. Birinci Bask., Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 2005, s. 94

¹⁰¹ Diğer taraftan bakıldığında hükümet istikrarsızlığına sebep olan durumlar parlamenter sistemleri başkanlık sistemlerine göre daha esnek kılmaktadır. Bu esneklik gücünü kaybeden ve başarısız olan hükümetin daha kolay ve çabuk değiştirilmesini sağlayacak araçlarla mümkün olacaktır. LIJPHART, Arend. “*Introduction*”. **Parliamentary Versus Presidential Democracy** (ed. Arend Lijphart). New York: Oxford University Press, 1992, s. 11 – 12

parlamentarizmin kötü görülmesine ve bu sebeple başkanlık sisteminin tercih edilmesine sebep olmuştur¹⁰².

Başkanlık sistemlerinde yürütmenin sabit görev süresi dolayısıyla istikrarlı bir yönetim sağladığı ve bunun da bir avantaj olarak nitelendirilebileceği hususunda doğruluk payı olsa dahi, burada akıllara gelen ilk soru bir başkanın sabit süre ile görevde kalıyor olması, o görevi etkin bir şekilde yerine getirmesini sağlar mıdır? olacaktır. İstikrarlı bir hükümetin aynı zamanda etkin bir hükümet yaratacağı algısı bulunmaktadır. Oysa etkinlik ve istikrar birbirinden oldukça farklı kavramlardır. İstikrarlı hükümetin aynı zamanda etkin bir hükümet yaratacağı kesin olmadığı gibi, istikrarsız hükümetlerin de verimsiz olacağı gibi bir koşul bulunmamaktadır¹⁰³. İstikrar beraberinde etkinliği getirmez. Yasama organının, desteklemeyip düşürmek istediği bir başkanı düşürebilecek hiçbir mekanizmaya sahip olmadığı durumlarda, yasama başkanın programlarını gerçekleştirebilmesi için gereken yasal düzenlemeyi yapmayacak ve bu durumda başkan büyük ölçüde atıl duruma düşecektir¹⁰⁴.

İstikrar konusunda, bir diğer önemli nokta da, demokratik sistemin istikrarıdır. Hükümetlerin değişmesi, yerine yeni hükümetlerin kurulması halkın değişen tercihlerinin iktidara yansması anlamına geldiğine göre, hükümet değişikliklerinin kaçınılması gereken bir durum olarak yansıtılması doğru değildir. İstikrarın etkin yönetimler yaratacağı yanılgısının üzerine, en az “*hükümet istikrarı*” kadar önemli bir diğer konu “*rejim istikrarıdır*”. İstikrarlı hükümetlerin varlığı, beraberinde demokratik sistemin istikrarını getirmemektedir. Hükümetlerin ortalama ömrünün kısa olup demokrasinin kesintiye düşmediği durumlarda sorun çok büyük değilken, sorunun asıl kaynağı, hükümetlerin uzun süre ayakta kaldığı ancak belli aralıklarla rejimin kesintiye uğradığı sistemlerdir¹⁰⁵.

¹⁰² Linz’e göre; parlamenter sistem ile başkanlık sistemi arasında istikrar yönünden yapılan bu kıyaslama haksız bir kıyaslamadır. Çünkü bu kıyaslama ile parlamenter sistemlerin sahip oldukları istikrar görmezden gelinmektedir. Parlamenter sistemlerde, iktidar sahibi partilerin sürekliliği, koalisyonların dayanıklılığını, başbakan ile bakanların kabine içerisinde yaşadıkları krizleri görevlerini bırakmadan atlatmaya çalışmaları gibi avantajlar yok sayılmış ve başkanlık sisteminin istikrarını savunanlar tarafından, başkanlık sistemlerinde de kabinelerin istikrarsız olabileceğini göz ardı edilmiştir. LINZ (1996a), s. 137

¹⁰³ ULUŞAHİN (1999), s. 77 – 78

¹⁰⁴ ONAR (2005), s. 95; Sartori’ye göre; etkinlikten yoksun bir hükümetin, kaynakları israf edilerek işe yaramayacak şekilde kullanılması gibi pek çok zararı bulunmaktadır. Ancak bunun yanında etkin bir hükümet de endişe verici sorunlara yol açabilmektedir. Etkin hükümet her zaman iyi hükümet değildir. Bir hükümetin kötü yönetebileceği varsayıldığında o halde ne kadar etkin değilse o kadar iyi demektir. Kötü bir hükümetin kötülüğü yalnızca etkinlikten yoksun bir hükümetle giderilebilir. Ancak tıkanmış ve hareketsiz ve istikrarsız bir hükümetten, etkin bir hükümetin riskini alabilmek gerekir. SARTORI (1994), s. 150 – 151

¹⁰⁵ ULUŞAHİN (1999), s. 78

Sonuç olarak hükümet istikrarı yalnızca hükümetlerin ortalama ömrünü göstermektedir. Hükümetler hem uzun süreli hem de verimsiz olabilirler. Hayat süreleri, etkinliğin ve etkililiğin bir göstergesi olmadığı gibi, hükümetlere canlılık kazandıracak bir unsur olarak da görülmemelidir¹⁰⁶. Bir başkanın sahip olduğu sabit görev süresi, parlamenter sistemlerdeki kimi sorunu yok eder, ancak böylesi bir istikrar, benzer ölçüde bir katılık pahasına elde edilmektedir¹⁰⁷.

Başkanlık sistemlerinin temel özelliklerinden biri olan, başkanın sabit bir süre için seçilmesi ve normal şartlarda bu sürenin uzatılıp kısaltılamaması, aynı zamanda sistemsel olarak katılık sorununa yol açmaktadır¹⁰⁸. Bu sorun başkanlık sistemlerinin temel sorunu niteliğindedir. Çünkü başkanlık sistemlerinde herhangi bir anlaşmazlık durumunda yasama ve yürütme organları birbirlerinin yaşayabilirliklerini etkileyecek mekanizmalara sahip değildirler. Yasama organının başkanın varlığına son verecek herhangi bir mekanizmaya sahip olmaması nedeniyle, yürütme gücünün süresi sabittir. Meşruiyetini kaybetmiş bir başkanın buna rağmen görevine devam etmesi, başkanlık sistemlerinde yaşanabilecek tıkanmaların rejim krizine dönüşmesi ve demokrasinin çöküntüye uğraması riskini beraberinde getirmektedir¹⁰⁹. Yasama organı da tıpkı yürütme organı gibi belirli süre için seçildiğinden, yürütmenin de yasamanın varlığına son vermesi mümkün değildir. Herhangi bir tıkanıklık söz konusu olduğunda iki organın da bu duruma müdahale şansı bulunmadığı için, sistem kilitlenmelere açık hale gelecektir.

Başkanlık sistemi ile yönetilen birçok ülkede, yasama ve yürütme organları yaşanan politik sorunlar, yapmak durumunda oldukları pazarlıklar ve birbirlerinin kararlarına karşı çıkma gibi konularda sık sık ters düşebilmekte, bu süreçlerin sonunda ya ortak bir politikada anlaşabilmekte veya tam tersi olarak bir fikir birliğinde bulunamamaktadırlar. Başkanlık krizleri de yasama ve yürütme organları arasında bu tarz çekişmelerin aşırı boyutlara vardığı durumlarda ortaya çıkabilmekte ve parlamenter sistemlerde normal bir süreç olarak işletilen seçilmiş bir kuvvetin diğerini feshederek yönetimi tekrar şekillendirmesi başkanlık sistemleri için söz konusu olmadığından, bu gibi

¹⁰⁶ SARTORI (1994), s. 151

¹⁰⁷ LINZ (1996a), s.137

¹⁰⁸ LINZ (1994), s. 8

¹⁰⁹ Venezuela'da Başkan Carlos Perez'in ve Brezilya'da Başkan Fernando Collor'ın karıştığı krizler, başkanlık sisteminin katılığına dair verilebilecek örneklerdir YAZICI (2013), s. 39

durumlar yaşanması sonucu başkanlık sistemleri demokratik kırılmalara açık hale gelebilecektir¹¹⁰.

Birçok başkanlık anayasasında başkanın görevden düşürülmesini sağlayan impeachment mekanizması mevcuttur. Ancak bu mekanizma çok istisnai olup, sınırlı sebeplerle uygulanabilmektedir. Bu yüzden, impeachment mekanizmasının varlığı, başkanın görev süresini sabit olarak tanımlamaya engel teşkil etmemektedir¹¹¹.

Shugart ve Mainwaring'e göre, sabit görev süresinin dezavantajlarını ortadan kaldırmak için gereken çözüm, başkanların görev süresinin kısaltılmasıdır (altı yıl gibi uzun bir süre yerine, üç veya dört yıllık bir görev süresi belirleyerek). Ancak böyle bir kısaltma yoluna gidildiği durumlarda mutlaka başkana yeniden seçilebilme şansı verilmiş olmalıdır¹¹². Kanaatimizce, başkanlık sistemlerindeki olası tıkanıkların kriz haline dönüşmesini engellemek için, başkanlara verilen görev süresini kısaltmak yeterli bir çözüm yolu değildir. Başkanlara üç yıl gibi bir görev süresi öngörüldüğü düşünüldüğünde başkanın programını uygulayacak yeterli zamanı bulamama riski söz konusudur. Eğer ki halk başkandan memnun ise tekrar seçilebilme şansı vardır ancak üç yılda tüm programlarını uygulayamayan ya da eksik uygulayan başkanın halkı yeteri kadar tatmin edememe olasılığı bulunmaktadır. Üstelik herhangi bir kilitlenmenin ne zaman yaşanacağı veya yaşanıp yaşanmayacağı bilinmemektedir. Göreve gelen başkan görevinin ilk yılında bir krizle karşı karşıya gelebilir, böyle bir durumda başkanın görev süresi üç yıl gibi kısa bir süre olsa da aynı sorunların yaşanma riski olasıdır.

4) Başkanlık Sistemlerinde Başkanın Sorumsuzluğu¹¹³

Başkanlık sisteminde devlet başkanı, halk tarafından belli bir süre için seçildikten sonra görev süresi boyunca görevde kalır. Başkanın bu süre içinde görevde kalması

¹¹⁰ Başkanlık krizleri, yürütmenin başının meclisi feshetme tehdidinde bulunması veya bunu gerçekleştirmek için anayasal reformlar gerçekleştirmesi, Kongre karşıtı askeri darbeye kalkışması veya dönemlerinin sonuna kadar Kongre faaliyetlerinin askıya alınması şeklinde gelişebilir. Bu durum ayrıca, Kongre liderlerinin başkanı suçlandığını ilan etmesi, Kongrenin başkanın görevinin devamı için yetersiz olduğunu beyan etmesi, askeri ve sivil ayaklanmayı meşrulaştırarak başkanın istifa etmesini sağlamak veya yerine yeni başkan atanmasını da içermektedir. Latin Amerika'da bu koşullarda 58 başkanlık krizi yaşanmıştır. PEREZ, Anibal L. **President Impeachment and the New Political Instability in Latin America**. New York: Cambridge University Press, 2007, s. 44 – 45

¹¹¹ Gerçekten impeachment mekanizması yalnızca anayasalarda öngörülen, vatan hainliği, rüşvet gibi sınırlı cezai nedenlerle işletilmekte, siyasi nedenlerle başkanın düşürülmesine olanak sağlamamaktadır. YAZICI (2013), s. 39

¹¹² SHUGART – MAINWARING (1997), s. 38

¹¹³ Başkanlık sistemlerinde başkanların sorumsuzluğu ve sorumluluk hali çalışmanın ikinci bölümünde detaylı olarak inceleneceğinden ötürü, bu kısımda konuya özet halinde değinilmiştir.

yasama organının güvenine bağlı değildir. Başkan normal olarak süresi dolmadan yasama organı tarafından güvensizlik oyuyla görevden alınamaz. Tüm bunların bir sonucu olarak, başkanlık sisteminde, başkanın parlamento karşısında “siyasal sorumluluğu” bulunmamaktadır. Bunun yanında, ABD ve Latin Amerika ülkeleri sistemlerinde başkan istisnai bir usul olan impeachment usulüyle görevden alınabilmektedir. Ancak, bu usul başkanın siyasi değil, cezai sorumluluğundan ötürü uygulanır¹¹⁴. Yani, başkanlık sistemlerinde başkanın siyasi sorumluluğu bulunmamaktadır. Başkan uyguladığı siyasetten ötürü yasama organına karşı sorumlu olmamakla birlikte, halka karşı sorumludur. Başkanlık sisteminde hesap sorulabilirlik düzeyi parlamenter sisteme göre daha fazladır. Bu sebeple uyguladığı siyaset halk tarafından olumlu karşılanmayan başkan tekrar seçilememe tehlikesi ile karşı karşıyadır¹¹⁵.

B) DÜALİST YÜRÜTME: PARLAMENTER SİSTEM VE YARI BAŞKANLIK SİSTEMİ

1) Genel

Düalist yürütme, ülkenin genel siyasetinin etkin olarak ve sürekli bir şekilde iki taraf arasında paylaşılarak yürütülmesidir. Bu bağlamda bu düzenlemeyle yürütmenin iki tarafı da devletin genel gidişatı ile ilgili işleri paylaşmaktadır. Ancak söz konusu paylaşım konusunda geniş kapsamlı veya daha dar anlamda farklılıklar gözlenebilmektedir¹¹⁶. Bu fark hükümet sistemleri bazında ortaya çıkmaktadır. Parlamenter sistemler ve yarı başkanlık sistemleri arasında yürütme organının taraflar arasındaki paylaşımı çeşitlilik gösterir. Taraflar çoğunluğu ilgilendiren konularda ortaklaşa karar alabilirken, bunun yanı sıra, resmi veya gayri resmi olarak kendi alanlarında karar verme hakkına sahip olabilirler. Düalist yapıdaki taraflar arası sorumlulukların bu şekilde bölünmüş olması aynı şekilde zaman içerisinde de muhtemelen çeşitli formlar alacak ve böylelikle düalist yürütme daha esnek bir hal alacaktır¹¹⁷.

Parlamenter sistemlerde yürütme, bir kişi ile bir kurulun işbirliği halinde faaliyet gösterdiği bir organdır. Bu taraflardan biri devletin başı sıfatını taşıyan ve sembolik yetkilere sahip “cumhurbaşkanı” veya “monark” iken, diğer taraf ise kolektif bir organ

¹¹⁴ GÖZLER (2001), s.10

¹¹⁵ Halk tarafından hesap sorulabilirlik konusunda detaylı bilgi için bkz. ULUŞAHİN (1999), s.151- 156

¹¹⁶ BLONDEL, Jean. “Dual Leadership In The Contemporary World”. **Parliamentary Versus Presidential Democracy** (ed. Arend Lijphart), New York: Oxford University Press, 1992, s.162

¹¹⁷ BLONDEL (1992), s. 162 – 163

olan “bakanlar kurulu” dur¹¹⁸. İlk bakışta, yürütme gücünü ikiye ayırmanın gözle görülür bir sebebi bulunmamaktadır. Ancak kabul etmek gerekir ki, gündelik politik mücadelede bir tarafın üst konumda bulunup arabuluculuk yapıyor olması işe yarar bir durumdur¹¹⁹.

Parlamente sistemlerdeki düalist yürütmenin taraflarından biri olan Bakanlar Kurulu’nun iki temel özelliği bulunmaktadır. Bunlardan ilki, Bakanlar Kurulu üyelerinin yürütmenin diğer tarafı olan devlet başkanı karşısında oldukça geniş bir özerkliği bulunmaktadır. Devlet başkanı tarafından atanmalarına rağmen parlamentoya dayanarak devlet başkanına karşı durabilirler, ayrıca kendi başlarına karar alabilme özellikleri bakanları devlet başkanının basit yardımcıları olmaktan çıkarmaktadır. Bakanlar Kurulunun ikinci özelliği ise, kollektif bir organ olmasıdır. Üyeleri açısından görevler arası bir uzmanlaşma söz konusu olsa dahi, yine de üyeler önemli kararları beraber almak zorundadırlar ve bu kararlardan dolayı da ortak bir sorumluluğa sahiptirler. Bunun yanı sıra, kabine içerisinde üyeler arası bir eşitlik de söz konusu olmaktadır. Ancak bununla birlikte, genellikle kabine üyelerinden biri, diğerlerinden yasal ya da fiili biçimde öne çıkmaktadır. Bu kişiye Bakanlar Kurulu başkanı veya başbakan adı verilir¹²⁰. Başbakan kabinenin diğer üyelerini seçer ve devlet başkanının onayına sunar, devlet başkanının görevi başında bulunmadığı durumlarda Bakanlar Kurulu toplantılarına başkanlık eder ve parlamentoda tüm kabinenin sözcülüğü görevini üstlenir¹²¹.

Görüldüğü üzere parlamente sistemlerde düalist yürütmenin iki tarafından biri olan devlet başkanı yalnızca sembolik yetkilere sahip tarafsız bir arabulucu niteliği taşımaktadır. Her ne kadar parlamente sistemlerde düalist yürütmeden söz edilse de yürütmenin etkin tarafı Bakanlar Kuruludur. Buna paralel olarak parlamente sistemlerde sembolik yetkilere sahip devlet başkanının herhangi bir siyasal sorumluluğu bulunmazken, başbakan ve bakanlar kurulu siyasi açıdan parlamentoya karşı sorumludur.

¹¹⁸ BLONDEL (1992), s. 162; DUVERGER (1994), s. 28

¹¹⁹ Böyle bir kurumun çeşitli dezavantajları da bulunmaktadır. VERNEY (1992), s. 34

¹²⁰ Linz’e göre; “ *Olympia dağında oturan başkanın tersine, başbakan normal bir parlamento üyesidir ve hükümet sıralarında otursa dahi, parlamentonun bir parçası olmaya devam eder. İngiliz başbakanının Avam Kamarasındaki geleneksel soru zamanında muntazam olarak bulunduğu gibi başbakan , kimi durumlarda yasama meclisindeki üyelerle bir eşitlik içerisinde bulunmak zorunda kalmaktadır*”. LINZ (1996a), s. 135

¹²¹ Düalist yürütmede Bakanlar Kurulu kanadının içerisinde başbakanın varlığı, yürütmenin görünümünü değiştirmektedir. Yürütme organı bu durumda yalnızca tek bir kişi ile bir kuruldan oluşmayıp, iki kişi ve bir kuruldan oluşan yapı söz konusu olmaktadır. Bununla beraber, devlet başkanı kabine dışında görev alırken, aksine başbakan kabine üyelerinden biri olup kabine içerisinde görev almaktadır. DUVERGER (1994), s. 28 – 29

Düalist yürütmenin bir diğer şekli ise yarı başkanlık sistemleridir. Yarı başkanlık sistemleri iki temel yürütme modeline sahip başkanlık ve parlamenter sistemlerin çeşitli niteliklerinin birleşmesi ile ortaya çıkmış karma bir sistemdir. Yarı başkanlık sistemleri her ne kadar söz konusu iki sistemin bir takım özelliklerini bünyelerinde barındırıyor olsalar da kendilerine özgü yeni bir model olarak tanımlanmaktadırlar. Yarı başkanlık sistemlerini akademik anlamda ilk kez tanımlayan ve siyaset bilimi literatürüne kazandıran Fransız siyaset bilimci Maurice Duverger olmuştur¹²².

1970’li yıllarda, Fransa’da 1958 – 1962 yılları arasında kurulmuş olan siyasal sistemle beraber, genel oylamayla göreve gelen devlet başkanı ve parlamentonun güvenine ihtiyacı bulunan hükümetin bir arada bulunduğu sistemlere sahip diğer Avrupa ülkeleri arasında karşılaştırma yapılması fikri ortaya atılmıştır¹²³. Aynı yıllarda, bu tarz devletlere yani, parlamenter sistem ile başkanlık sistemi arasında kalan sistemlere, “*yarı başkanlık sistemi*” denilmesi gerektiğinde karar kılınmıştır. Duverger’ ye göre; Fransa haricinde, Finlandiya, Avusturya, İrlanda, ve İzlanda, 1975 Anayasası ile Portekiz ve geçmişte 1919 – 1933 yılları arasında Almanya’da Weimar Cumhuriyeti yarı başkanlık sistemine sahip olan ülkelerdir¹²⁴. Duverger’ ye göre, devlet başkanının genel oylama ile seçilmesi parlamenter bir rejimi yarı başkanlık rejimine çevirmeye yetmemektedir. Genel oylama bu değişiklik için gerekli bir koşuldur ama yeterli bir koşul değildir. Devletlerin anayasalarında devlet başkanlarına tanıdığı yetkiler sistemin dönüşüp dönüşmediğini belirlemektedir¹²⁵. Duverger’ ye göre; bir sistemin yarı başkanlık sistemi olarak nitelendirilebilmesi için anayasasının belirlenen üç koşulu birlikte ihtiva etmesi gerekmektedir. Bunlardan ilki devlet başkanı halk tarafından seçimle göreve gelmelidir, halk tarafından seçimle göreve gelen devlet başkanı hatırı sayılır yetkilere sahip olmalı ve bunlarla beraber, devlet başkanının karşısında hükümet etmeleri parlamentonun güvenine bağlı olan bir başbakan ve bakanlar bulunmalıdır¹²⁶.

¹²² AKÇALI (2016), s. 94

¹²³ Elgie’ ye göre; Günümüzde elliden fazla ülke yarı başkanlık anayasasına sahip olsa da, ilk yarı başkanlık sistemi 1919 Finlandiya Anayasası ve Weimar Anayasası’nda düzenlenmiştir. ELGIE, Robert. “*Semi – Presidentialism: An Increasingly Common Constitutional Choice*”. **Semi – Presidentialism and Democracy**. (eds. Robert Elgie, Sophia Moestrup, Yu-Shan Wu) New York: Palgrave Macmillan, 2011, s. 1

¹²⁴ DUVERGER, Maurice. “*A New Political System Model: Semi – Presidential Government*”. (ed. Arend Lijphart) **Parliamentary Versus Presidential Democracy**. New York: Oxford University Press, 1992, s. 142; Duverger’nin yarı başkanlık olarak tespit ettiği ülkeler pek çok düşünür tarafından eleştirilmiş, kimilerinin yarı başkanlık sistemi ile değil parlamenter sistemle yönetildiğine dair tespitlerde bulunulmuştur.

¹²⁵ DUVERGER (1975), s. 110

¹²⁶ DUVERGER (1992), s. 142

Günümüzde elliden fazla ülkede uygulanan yarı başkanlık sistemleri arasında birbirleriyle kıyaslandıklarında uygulamalarında büyük farklılıklar olduğu gözlemlenmektedir. Bu durum ülkeleri kendi içerisinde sınıflandırarak ve kuramsal bir çerçeve çizilmesini oldukça zorlaştırmaktadır¹²⁷. Duverger yarı başkanlık olarak nitelendirdiği ülkeleri devlet başkanının konumu ve devlet başkanına anayasalar tarafından verilmiş yetkiler ile belirlemekte ve bu ülkeleri üç kategoride toplamaktadır. Duverger’ nin yarı başkanlık olarak belirlediği ülkeler göreceli olarak türdeşler. Ancak başkanlara verdikleri yetkiler incelendiğinde aralarındaki farkın bir hayli fazla olduğu görülmektedir. Söz konusu yedi ülkenin karşılaştırmalı analizi ortaya konulduğunda bu farklılıklar siyasi uygulamadaki çeşitlilikten çok daha az önem taşımaktadır. Duverger bu durumu “*kuralda benzerlik, oyunda farklılık*” olarak nitelendirmiştir. Yani belirlenen üç ülkede (Avusturya, İrlanda, İzlanda) cumhurbaşkanı sembolik rol üstlenmiş adeta bir kukla gibidir. Diğer üç ülkede ise (Weimar Cumhuriyeti, Finlandiya ve Portekiz) devlet başkanı otoritesini başbakan ile paylaşmaktadır. Son olarak Fransa’da ise değerlerine oranla çok daha güçlü bir devlet başkanı söz konusudur¹²⁸.

Sartori’ ye göre ise, yarı başkanlık sistemlerinde devlet başkanı yürütme yetkisini bir başbakanla paylaşmakta ve böylelikle ikili bir otorite yapısı sağlanmaktadır. Devlet başkanı parlamentodan bağımsız olup, tek başına veya doğrudan şekilde hükümet etme yetkisine sahip değildir. Buna karşın başbakan ve kabinesi, parlamentoya bağımlı olup devlet başkanından bağımsızdır. Parlamentoya bağımlılıkları, parlamentonun güvenoyuna tabi olmalarından kaynaklanmaktadır. Yarı başkanlık sisteminin ikili otorite yapısı, yürütme organı içinde farklı dengeler oluşmasına ve değişken üstünlüklere olanak vermektedir. Ancak buna rağmen yürütmenin taraflarından her biri kendi özerkliğini korumalıdır¹²⁹.

Elgie ise, yarı başkanlık sistemlerini, devlet başkanı veya başbakanın güncel yetkileri açısından ele alarak tanımlayan Duverger ve Sartori’ yi eleştirmiştir. Duverger’ nin tanımında yarı başkanlık olarak belirlediği ülkelerde, devlet başkanlarının hatırı sayılır yetkileri bulunmaktadır. Aynı şekilde Sartori’ de yarı başkanlık sistemlerinde devlet

¹²⁷ AKÇALI (2016), s. 97

¹²⁸1958 Fransız Anayasası 16’ncı madde ile verilen yetki dolayısıyla cumhurbaşkanı olağanüstü dönemlerde adeta geçici bir diktatöre dönüşebilmektedir. Ancak bu maddenin uygulanması belirli şartlara tabi tutulduğundan ve bu şartların bir arada bulunması kolayca gerçekleşecek bir durum olmadığından bu durum göz ardı edilebilir. DUVERGER (1992), s. 143 - 144

¹²⁹ SARTORI (1994), s. 174

başkanının yürütme yetkisini başbakanla paylaşması sonucu düalist yürütmenin oluşacağını şart koşturur. Bu bağlamda sistemin yarı başkanlık olarak nitelendirilebilmesi için sistem içerisinde, doğrudan seçilmiş güçlü bir devlet başkanı ve yine önemli yetkilere sahip bir başbakanın var olması gerekmektedir. Ancak Elgie’ ye göre, eğer devlet başkanı başbakana göre oldukça fazla yetkiye sahipse ve başbakan da devlet başkanına göre güçsüzse, sistem başkanlık olarak düşünülebilir. Bunun tam tersi, eğer sembolik bir devlet başkanı söz konusu olup, başbakanın ülkenin en önemli politik aktörü olması durumunda da sistem parlamenter olarak nitelendirilebilecektir¹³⁰.

Yarı başkanlık sistemlerindeki yürütme organı için düşünürlerce literatürde farklı belirleyiciler saptanmış olup aynı zamanda yarı başkanlık olarak nitelendirilen ülkelerde uygulamada çeşitli farklar bulunsa da, genel olarak yarı başkanlık sistemleri, başkanlık sistemi ve parlamenter sistemin bir tür karışımı olarak nitelendirilebilir. Çünkü her iki sistemin de çeşitli özelliklerini içerisinde barındırmaktadır. Bu sistem, devlet başkanının yürütme faaliyetlerini paylaştığı yasama organının içerisinde çıkmış ve onun güvenine tabi bir başbakan ve bakanlar kurulunun varlığı ile parlamenter sistem özellikleri taşımakta, genel oy ile seçilmiş bir devlet başkanının mevcudiyeti ile de başkanlık sistemini anımsatmaktadır. Dolayısıyla yarı başkanlık sistemleri, başkanlık ve parlamenter sistemlerin kimi unsurlarını içerisinde barındıran, bu iki sistemin karması düalist yürütme organına sahip bir sistem olarak tanımlanabilir¹³¹.

2) Parlamenter Sistemlerde Yürütme Organı

a) Yürütme Organının Göreve Gelişi

aa) Devlet Başkanı

Düalist yürütmenin en geleneksel formu düalist monarşilerdir¹³². Düalist monarşiler hükümdar ve başbakanın yürütme faaliyetlerini paylaştıkları sistemlerdir¹³³. Parlamenter

¹³⁰ Elgie’ ye göre bir ülkenin yarı başkanlık olarak nitelendirilebilmesi için anayasalarında şu üç koşulun bulunması gerekmektedir. Bunlardan ilki, devlet başkanının aynı zamanda hükümetin de başkanı olması, ikicisi aynı zamanda hükümet başkanı da olan devlet başkanının belirli bir dönem için seçilmesi ve son olarak da başında bulunduğu hükümet parlamentonun güvenoyuna tabi olsa da bundan devlet başkanının etkilenmemesi. ELGIE (2011), s. 2

¹³¹ AKTAŞ, Murat. “Yarı Başkanlık Sistemi: Fransa Modeli ve Türkiye”. **Başkanlık Sistemi** (der. Murat Aktaş, Bayram Coşkun). Birinci Baskı. Ankara: Liberte Yayınları, 2015, s. 125 – 126

¹³² Stephan, Linz ve Minoves ise, “*Democratic Parliamentary Monarcies*” adlı eserlerinde monarşiyi “mutlak monarşi”, “anayasal monarşi” ve “demokratik parlamenter monarşi” olarak üç kısımda incelemişlerdir. Mutlak monarşide, monark tek başına iktidarın başında olup iktidarı tek yanlı olarak

monarşilerde devlet başkanı olan monark tahtına irsi intikal yolu ile sahip olurken, cumhuriyetlerde genellikle yasama organı olan parlamento tarafından seçilir¹³⁴. Temelde cumhuriyetler için yaygın görüş devlet başkanının yasama organı yani parlamento tarafından seçilmesi ise de, doktrinde bu konuda farklı görüşler de mevcuttur.

Gözler’ e göre; demokratik parlamenter cumhuriyetlerde devlet başkanın (cumhurbaşkanın) belirlenmesi hususunda değişik usuller uygulanmaktadır. Devlet başkanları kimi ülkelerde parlamento, kimi ülkelerde seçim kurulu, kimi ülkelerde ise de halk tarafından seçilmektedir. Hatta cumhurbaşkanın seçimle değil atamayla belirlendiği ülkelere bile rastlanmaktadır.¹³⁵ Verney’ e göre ise, parlamenter sistemlerde devlet başkanlarının direk seçmenler tarafından veyahut seçmen kurullarınca seçilmiş olması sistemi parlamenter sistemden çıkarıp başkanlık sistemine dönüştürmektedir¹³⁶.

Aldıkaçtı’ ya göre, parlamenter sistemlerde devlet başkanı “ *parlamento* ” , “ *genişletilmiş parlamento* ” , “ *halk* ” , “ *özel bir seçmen kurulu* ” veya “ *ikinci seçmenler* ” tarafından seçilebilir. Devlet başkanının parlamento tarafından seçimi sistemin en basit işleyiş şeklidir. Genişletilmiş parlamento tarafından seçimin ise federal sistemlerde uygulanmasını doğru bulmuştur¹³⁷. Halk tarafından seçim konusunda ise, sistemin parlamenter sistemden uzaklaştığını düşünen Aldıkaçtı, ikinci seçmenler tarafından yapılan

kullanma hakkına sahiptir. Anayasal monarşide parlamento ve monark arasında sert bir çift meşruluk bulunurken iktidarın sınırlandırılabilmesi için iki tarafın da birbirinin onayına ihtiyacı vardır. Parlamenter monarşide ise, monarkın yanında, iktidarı sınırlayan serbest seçimle göreve gelmiş parlamenter kurumlar bulunmaktadır. STEPHAN, Alfred - LINZ, Juan J. - MINOVES, Juli F. “*Democratic Parliamentary Monarchies*”. **Journal Of Democracy**. Vol. 25, No. 2, April, 2014, s. 36

¹³³ Düalist monarşi, başta İngiltere ve İsveç olmak üzere batı Avrupa devletlerinde 18’inci ve 19’uncu yüzyıldan beri görülmektedir. BLONDEL (1992), s. 164

¹³⁴ VERNEY (1992), s. 32

¹³⁵ Devlet başkanları, III. ve IV. Fransız Cumhuriyetlerinde (1946 Fransız Anayasası m. 29), İsrail (16 Haziran 1964 tarihli Devlet Başkanı Hakkında Temel Kanun m.3, 7), Yunanistan (1975 Anayasası m. 30, 32) gibi kimi ülkelerde parlamento tarafından; 1949 Alman Anayasası (m. 53.4), 1947 İtalyan Anayasası (m.83.1) ile seçmenler kurulu tarafından seçilmektedir. Ayrıca, Gözler pek çok kaynakta yarı başkanlık sistemi olarak görülen Avusturya, Finlandiya, İrlanda, İzlanda, Portekiz ve V. Fransız Cumhuriyetini de parlamenter sistem olarak görmüş ve bu ülkelerde devlet başkanının halk tarafından seçildiğini belirtmiştir. GÖZLER (2001), s.58

¹³⁶ VERNEY (1992), s. 34

¹³⁷ Kanaatimizce Aldıkaçtı’ nın devlet başkanı seçiminde “*parlamento*” ve “*genişletilmiş parlamento*” ayrımı gerekli bir ayrım değildir. İki sistem birbirine oldukça yakın olmakla birlikte, genişletilmiş parlamentodan kastedilen, çift meclisli sistemlerde seçimin her iki meclis üyelerince gerçekleştirilmesidir. Bu durumda da mantıksal olarak yine parlamento tarafından seçim söz konusudur.

seçimin, parlamento tarafından yapılan seçime göre devlet başkanının daha tarafsız kılacağını savunmuştur¹³⁸.

Linz ise parlamenter sistemlerde, doğrudan doğruya halk tarafından seçilmiş cumhurbaşkanlarının olabileceğini savunmaktadır. Ancak parlamenter sistemlerde cumhurbaşkanının halk meşruiyetine sahip olduğu durumlarda bile, genellikle başbakanla ciddi bir iktidar mücadelesine girme şansı bulunmamaktadır¹³⁹. Kanaatimizce bunun sebebi, parlamenter sistemlerde yürütmenin asıl sahibinin başbakan olup, cumhurbaşkanının yalnızca sembolik yetkilere sahip olmasıdır. Boyunsuz' un da belirttiği gibi, birçok düşünürün bu konudaki genel kanısı, halk tarafından seçilmiş bir devlet başkanına rağmen bir sistemin anayasal düzeyde parlamenter olarak kalabileceği ve bu yönde işlemeye devam edebileceğidir¹⁴⁰.

Görüldüğü gibi, parlamenter monarşilerde devlet başkanının belirlenişinin veraset yolu ile olduğu konusunda bir görüş birliği bulunurken, parlamenter cumhuriyetler için doktrinde böyle bir görüş birliği mevcut değildir. Çünkü monarşinin tanımlayıcı unsuru devlet başkanının irsi intikal yolu ile belirlenmesi iken, cumhuriyetlerde devlet başkanı seçim ile göreve gelmektedir. Ancak bu seçimin hangi organ tarafından ve ne şekilde yapılacağına dair belirli bir kıstas bulunmadığından, pek çok düşünürce, pek çok farklı görüş ortaya atılmıştır. Parlamenter cumhuriyetlerde devlet başkanının parlamento harici bir yolla seçilmiş olmasının sistemi dönüştürdüğünü savunan görüşler olmakla birlikte, sistemin dönüşüp dönüşmediği hususunda o ülkelerdeki cumhurbaşkanına verilen yetkilerin genişliğine bakmak gerektiğini savunan görüşlere de rastlanmaktadır.

bb) Bakanlar Kurulu

Parlamenter sistemlerde bakanlar kurulu, “başbakan” ve “bakanlar” dan oluşmaktadır. Yani bakanlar kurulu, başbakan ve bakanların bir araya gelmesi ile kurulan bir topluluk olma özelliği taşır. Bu topluluğun meydana gelebilmesi için öncelikle başbakan ve bakanların atanması gerekmektedir. Parlamenter sistemlerde bakanlar kurulunun atanma usulü şu şekilde gerçekleşmektedir¹⁴¹. Devlet başkanı ile parlamento

¹³⁸ ALDIKAÇTI (1960), s. 87 - 91

¹³⁹ LINZ (1996a), s. 125

¹⁴⁰ BOYUNSUZ, Şule Ö. **Başkanlı Parlamenter Sistem: Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçildiği Parlamenter Hükümet Modeli ve Türkiye İçin Tavsiye Edilebilirliği**. Gözden Geçirilmiş İkinci Baskı. İstanbul: On iki Levha Yayınları, 2014, s. 69

¹⁴¹ GÖZLER (2012), s. 368

arasında işbirliğini sağlayan bakanlar kurulunu devlet başkanı atar ve bu atamalarını genellikle parlamentodaki çoğunluk partisi üyeleri arasından yapar¹⁴². Parlamenter sistemlerin en önemli özelliği yürütmenin yasama organı yani parlamento içerisinde çıkmasıdır. Parlamenter sisteme sahip ülkelerde bu süreçle ilişkin değişik hükümler bulunuyor olsa da tüm parlamenter sistemlerde parlamentoda çoğunluğu sağlamış olan partinin üyeleri bakanlar kurulunu kurmakla görevlendirilmektedir¹⁴³.

Parlamenter sistemlerde devlet başkanı tarafından başbakan olarak atanacak kişinin parlamento üyesi olması gerekmektedir¹⁴⁴. Devlet başkanının başbakanı atama yetkisi hususunda iki temel sistem öngörülmektedir. İlk sistemde devlet başkanı doğrudan doğruya bir kişiyi başbakan olarak atar, atanan başbakanının görevini sürdürebilmesi için atama sonrası parlamentodan güvenoyu alması gerekmektedir. Uygulanan ikinci sistemde ise, devlet başkanının başbakanı doğrudan doğruya atama yetkisi bulunmamaktadır. Devlet başkanı öncelikle parlamentoya bir başbakan adayı sunar, eğer bu aday parlamento tarafından kabul görüp onaylanırsa, devlet başkanı o adayı başbakan olarak atar¹⁴⁵.

Görüldüğü üzere parlamenter sistemlerde başbakanı atama konusunda devlet başkanı yetkili iken, ancak bu yetkisini kullanmakta serbest değildir. Uygulamaların ilkinde parlamento başbakan olarak atanan kişi ve kabinesini atama sonrası onaylarken, ikinci sistemde öncelikle devlet başkanı tarafından parlamentonun onayı alınarak başbakanın atama işlemi gerçekleştirilmektedir. Parlamenter sistemin temel kriterlerinden olan yürütmenin yasama içerisinde çıkışı da bu şekilde gerçekleşmektedir.

Başkanlık sisteminin aksine, parlamenter sistemlerde, bir parlamento üyesi bakan olarak atanabilmektedir. İngiltere gibi kimi ülkelerde bakan olabilmek için parlamento üyesi olma şartı aransa da, Japonya, İsrail, Yunanistan, gibi ülkelerde bakanlar parlamento üyeleri arasından atanabileceği gibi, parlamento üyesi olmayan kişiler arasından da atanabilmektedir. Bakanlar genel olarak başbakanın önerisi üzerine devlet başkanı tarafından atanırlar. Yani bakanlar bu göreve başbakan tarafından seçilip, devlet başkanı tarafından atanırlar. Bu sebeple, bakanların atanması hususunda devlet başkanı tek başına

¹⁴² DUVERGER (1994), s. 28

¹⁴³ AKÇALI (2016), s. 82 – 83

¹⁴⁴ İki meclisli parlamentolarda ise, başbakanın birinci meclisin üyesi olması gerekmektedir. Örneğin, parlamenter sistemin prototipi İngiltere’de Başbakanın Avam Kamarası üyesi olması gerekir. GÖZLER (2012), s. 370

¹⁴⁵ GÖZLER (2012), s. 370

yetkili olmayıp, atama yetkisini ancak başbakanın önerisi üzerine kullanabilmektedir¹⁴⁶. Görülüyor ki parlamenter sistemlerde, başbakan kabinesini parlamentonun onayına gereksinim duyulmaksızın seçmekte serbesttir¹⁴⁷.

Parlamenter sistemlerin en temel özelliklerinden biri olan yürütme organının yasama organından çıkması usulü kimi avantaj ve dezavantajları da beraberinde getirmektedir. Bu durumun en büyük avantajlarından biri, yasama ve yürütme organları arasında başkanlık sistemlerinde görülen benzeri tıkanma ve kilitlenmelerin ortaya çıkması olasılığının çok daha az olmasıdır¹⁴⁸.

Yukarıda da bahsedildiği üzere yasama ve yürütme organlarının birbirinden kaynaklanmadığı başkanlık sistemlerinde yürütme organı olan başkan ile Kongre arasında herhangi bir çatışma oluşması durumunda iki taraf da meşruluğunu halktan almaları gerekçesi ile uzlaşma yolunu seçmeyip, kendi istekleri doğrultusunda direnç gösterdikleri durumlarda sistemsel kilitlenmeler yaşayabilecektir. Bu kilitlenmeler özellikle başkan ve Kongre çoğunluğunun aynı parti mensubu olmadığı durumlarda çok daha şiddetli boyutlara varabilecektir. Başkanlık sistemlerinin bu kilitlenmeleri çözebilecek mekanizmalara sahip olmadığı hususu da göz önüne alındığında, başkanlık sistemleri katılık problemi ile karşı karşıya kalacaklardır. Bunun aksine parlamenter sistemlerde yürütme organı yasama organı içerisinden çıktığından ötürü parlamento çoğunluğu aynı partiden olacağı için fikir ayrışması yaşanması ihtimali başkanlık sistemlerine göre daha düşük olacaktır. Hele ki, disiplinli partilere sahip parlamenter sistemlerde bu şekilde bir sorunla karşılaşılması olasılığı bir hayli zayıftır. Yine de böyle bir uzlaşmazlık yaşanması durumunda parlamenter sistem bu uzlaşmazlıkları sistem tıkanıklığı yaşamadan çözebilecek mekanizmalarla donatılmıştır. Bu sayede parlamenter sistem başkanlık sistemlerinde göre daha esnek ve çözüm yollarına daha açık ve uzlaşmacı bir sistemdir.

Parlamenter sistemlerde yürütmenin yasama organından kaynaklanmasının avantajları yanında dezavantajları da bulunmaktadır. Özellikle tek parti hükümetlerinin söz konusu olduğu durumlarda yasama ve yürütmenin tek elde toplanması ve bunun sonucu olarak da kuvvetler ayrılığı ilkesinin bozulması söz konusu olabilmektedir. Yaşanması

¹⁴⁶ GÖZLER (2012), s. 371 – 372

¹⁴⁷ LINZ (1996a), s. 135

¹⁴⁸ Parlamenter sistemlerde kanun yapma sürecinde son söz yasama organına aittir. Bu durum yasama ile yürütme arasında bir anlaşmazlık çıkması sonucu tıkanan ve kilitlenmelere açık olan başkanlık sistemlerine göre önemli bir avantaj yaratmaktadır. AKÇALI (2016), s. 84 – 85

muhtemel bu tür durumlarda hükümeti oluşturan parti parlamento çoğunluğu sayesinde yasama organını da doğrudan yönlendirebilmekte böylelikle parlamento içerisindeki muhalefet partilerinin etkinliği oldukça kısıtlanmakta ve yürütme de yasamaya göre daha güçlü konuma gelmektedir. Böylesi bir durumda da yasama organının yürütme üzerindeki denetimini güçleştirecektir. Sonuç olarak demokrasinin olmazsa olmaz koşullarından kuvvetler ayrılığı ve kontrol ve denge unsurlarının düzgün bir biçimde işletilebilmesi parlamenter sistemler açısından kimi durumlarda oldukça sorunlu olabileceğinden, bu sistemlerin başkanlık sistemlerine göre daha az demokratik olabileceği görüşü ortaya atılmaktadır¹⁴⁹.

b) Yürütme Organının Görev Süresinin Belirsizliği

Parlamber sistemlerde, hem yasama hem de yürütme organlarının görev süreleri belli değildir. Başka bir ifade ile parlamenter sistemlerde yasama ve yürütme organları tıpkı başkanlık sistemlerindeki gibi belirli süreler için seçilmiş olsalar da normal görev süreleri sona ermeden diğeri tarafından görevden alınması söz konusu olabilmektedir. Yani iki organ arasında herhangi bir tıkanıklık ve kilitlenme yaşandığı durumlarda, her iki organ da birbirlerinin varlıklarına son verebilecek yetkiye sahiptirler. Bu durum parlamenter sistemin en önemli özelliklerinden biridir.

Parlamber sistemlerde hükümetler görevlerini sürdürdükleri müddetçe parlamentonun desteğini devam ettirmek zorundadırlar. Görevde olan hükümet parlamento desteğini yitirdiği durumlarda parlamentonun “*güvensizlik oyu*” ile görevden alınabilir¹⁵⁰. Aynı şekilde, hükümetin başı yani başbakan, devlet başkanına parlamentoyu feshetmesini teklif edip yeniden seçimlere gidilmesini sağlayabilir.¹⁵¹ Kısacası parlamenter sistemlerde genel seçimlerin ne zaman gerçekleşeceğine dair bir kesinlik söz konusu değildir¹⁵².

Parlamber sistemlerde yürütme organının görev süresinin belirsiz olması kimi avantaj ve dezavantajı da beraberinde getirir. Bu bağlamda parlamenter sistemler adına

¹⁴⁹ Bunun yanı sıra ayrıca parlamenter sistemlerde iki seçim arasında halkın görüşü ve onayı alınmaksızın hükümet değişikliği yaşanabilmektedir. Bu tür değişiklikler özellikle İtalya, Belçika ve Hollanda gibi Avrupa ülkelerinde sıklıkla görülmektedir AKÇALI (2016), s. 85 – 86

¹⁵⁰ AKÇALI (2016), s. 86 – 87

¹⁵¹ Birçok ülkede, parlamentonun devlet başkanı tarafından feshi anayasalarca özel sebeplere bağlanmıştır. VERNEY (1992), s. 36 – 37

¹⁵² Parlamenter sistemlerde kimi durumlarda, parlamentolar normal dönemlerinin sonuna gelmeden genel seçimlere gitme kararı alabilirler. Örneğin, İngiltere’de Avam Kamarası’nın üçte iki çoğunluğunun talebi üzerine erken seçim yapılabilir. Özellikle iktidardaki partinin güçlü olduğu dönemlerde böylesi bir erken seçime gidildiği görülmektedir. AKÇALI (2016), s. 87

ileri sürülebilecek en önemli avantaj “*esnekliktir*”. Halkın temsilcileri olan yasama organı üyelerinin, halkın desteğini ve güvenini yitirmiş bir hükümeti güvensizlik oyu ile görevden alabilmesi söz konusudur. Böylelikle başkanlık sistemlerinin tersine halkın desteğini, popülaritesini ve işlevini yitirmiş güçsüz bir hükümet parlamento tarafından görevden alınıp yerine bir diğ erinin kurulması söz konusu olabilmektedir. Ancak parlamenter sistemlerde bir avantaj olarak görülen bu esnek yapı, başkanlık sistemlerinde karşılaşılmayan bir sorunu da beraberinde getirebilir. Bu sakınca siyasal istikrarsızlıktır. Bu dezavantaj özellikle nispi temsil sistemini benimseyen Avrupa ülkelerinde hiçbir siyasal partinin parlamento çoğunluğunu sağlayamadığı ve koalisyon hükümetlerinin kurulduğu durumlarda çok daha belirgin şekilde yaşanmaktadır¹⁵³.

Yukarıda da belirtildiği gibi hükümet istikrarı her zaman rejim istikrarını beraberinde getirmemektedir. Başkanlık sistemlerinde herhangi bir tıkanıklık yaş andığı veya yürütmenin halkın desteğini yitirdiği durumlarda, sabit görev süresi gereği desteğini yitirmiş olan başkan görevine devam etmektedir. Bu da özellikle demokrasi kültürünün gelişmediği ülkelerde, başkanın antidemokratik yöntemlerle görevden alınması sonucunu doğurarak rejimin kesintiye uğraması ve rejim istikrarsızlığına sebep olabilir. Hükümet istikrarı, siyasal istikrarı sağlama konusunda önemli bir etkiye sahiptir. Ancak hükümet istikrarsızlığı her daim siyasal istikrarsızlığa yol açmamaktadır. Siyasal istikrarsızlığı körükleyen daha çok işlevini ve halk desteğini yitirmiş güçsüz ve etkisiz hükümetlerdir¹⁵⁴. Böylelikle parlamenter sistemlerde yasama ve yürütme organları arasında herhangi bir tıkanıklık yaşanması durumunda bu organların görev süresi tamamlanmadan hükümet değişikliği veya erken seçim yoluna başvurulması parlamenter sisteme sahip ülkelerde daha istikrarlı siyasal rejimler ortaya çıkmasını sağlamaktadır¹⁵⁵.

¹⁵³ AKÇALI (2016), s. 88; Başkanlık sistemlerinin çoğu zaman en önemli avantajı olarak nitelendirildiği durum yürütme organının istikrarlı yapısıdır. Bu durum, özellikle Batı Avrupa ülkelerinin çok partili demokrasilerinde gözlenen parlamenter hükümetlerin zayıflığı ve sıklıkla yaşanan kabine krizleri sonucu başkanların değişmesine karşın başkanlık sistemlerinin bir avantajı olarak nitelendirilir. LINZ (1996a), s. 137

¹⁵⁴ Örneğin II. Dünya Savaşı sonrasında İtalya’da sık sık hükümet istikrarsızlığı yaşanmış fakat bu durum siyasal istikrarsızlığa sebep olmamıştır. Ancak şu hususu da göz önünde bulundurmak gerekir ki demokrasi kültürünün gelişmediği ülkelerde yaşanan yoğun hükümet istikrarsızlığı siyasal istikrarsızlığa yol açabilecektir. TUNÇ – YAVUZ (2009), s. 16

¹⁵⁵ AKÇALI (2016), s. 89

c) Yürütme Organının Sorumluluğu

Parlamente sistemlerde devlet başkanının göreve getirilme tarzı ne olursa olsun parlamento tarafından görevine son verilmesi mümkün değildir. Devlet başkanı siyasi açıdan sorumsuzdur. Devlet başkanının sorumsuzluğunun temelinde, yürütme organının istikrarının ve devamlılığının sağlanması amacı vardır¹⁵⁶. Parlamente sistemlerde devlet başkanının sorumsuzluğu ilkesi kaynağını monarşik rejimlerin tabiatından almaktadır. Bu ilke temsil sisteminin gelişmesi ile parlamentonun icra organı olan hükümetten, yürütmenin faaliyetleri ile ilgili bilgi istemesi ile yavaş yavaş gelişmiştir. Kralın başında bulunduğu kabinenin icraatlarından kral ve kabine üyeleri birlikte sorumlu tutulsa, kralın sorumluluk gerektiren hallerde istifa veya tahtından feragat etmesi gerekirdi. Bu usul monarşik sistemin ilkeleri ile bağdaşmayacağından, sorumluluk ve icraat mutlak olarak kabineye bırakılmış ve kral hem siyasi hem de cezai olarak sorumsuz sayılmıştır¹⁵⁷. Böylelikle devlet başkanının sorumsuzluk hali parlamente monarşilerde mutlaklıdır. Parlamente sistemin ortaya çıktığı İngiltere’de “*kral kötülük yapmaz*” kuralı gereği, kralın hiçbir koşulda siyasi ve cezai sorumluluğu bulunmamaktadır¹⁵⁸.

Devlet başkanının sorumsuzluğu ilkesi, parlamente monarşilerde mutlak olmasına karşılık, parlamente cumhuriyetlerde nispidir. Bu sistemde, prensip itibarıyla, devlet başkanı her vatandaş gibi hukuk ve ceza kanunları önünde sorumludur. Ayrıca görevi ile ilgili suçlardan dolayı “*vatan hainliği*”¹⁵⁹ ile sınırlı olmak üzere sorumluluğu vardır. Fakat vatan hainliği suçunun anayasada ve kanunlarda tam bir tanımlaması yapılmamıştır. Bir eylemin vatan hainliği suçu oluşturup oluşturmadığına parlamento karar verecektir. Ancak, devlet başkanını yargılayacak organ, isnat olunan fiilin suç olup olmadığını ve devlet

¹⁵⁶ TEZİÇ (2015), s. 506

¹⁵⁷ ALDIKAÇTI (1960), s. 99 - 100

¹⁵⁸ KUZU (<http://dergipark.ulakbim.gov.tr/iuhfm/article/viewFile/1023004178/1023003772>), s. 37 ; İngilizler bu durumu alaylı bir üslupla şöyle belirtirler: “ *Kral kendi eliyle bir adamı öldürse bundan başbakan sorumlu olabilir, ama kral başbakanı öldürse bundan kimse sorumlu olamaz*” TEZİÇ (2015), s. 506; Monarşik rejimin doğası gereği, devlet başkanının mutlak olarak sorumsuz kılındığı, anayasalara da pozitif hukuk kuralı olarak geçmiştir. ALDIKAÇTI (1960), s. 100; Örneğin; 1994 Belçika Anayasasına göre, kral dokunulmaz, bakanları ise sorumsuzdur (m.88). 1953 Danimarka Anayasasına göre, kral sorumsuz, bakanlar ise sorumludur (sek. 13). 1983 Hollanda Anayasası ise, “*Hükümetin işlemlerinden dolayı kral değil bakanlar sorumlu olacaktır*” denilerek, kral sorumsuz kılınmıştır (m. 42.2). Bunlara benzer şekilde İspanyol Anayasası Kralın bir sorumluluğa tabi olmadığını (m.56.2), Kralın işlemlerinden dolayı Kralın işlemlerine imza atan kişilerin sorumlu tutulacağı (m.62.4) belirtilmiştir. GÖZLER (2001), s. 80

¹⁵⁹ “*Vatan Hainliği*” kavramının karşılaştırmalı hukuktaki karşılığı “*yüksek ihanet (haute trahison)*” olup, doğrusu bu şekilde kullanılmasıdır. Çünkü vatana ihanet deyimi, yabancı devletlerle işbirliği yapma ya da ülke çıkarlarını yabancılar lehine feda etme gibi, suç eyleminin dar ve sınırlı tutulması sonucunu doğurabilecek bir yorumlamaya sebep olabilir. TEZİÇ (2015), s. 507

başkanının bundan sorumlu bulunup bulunmadığını serbestçe takdir edebilse de, isnat olunan fiilin vatan hainliği sayılıp sayılamayacağına karar veremez¹⁶⁰. Parlamenter cumhuriyetlerde devlet başkanının siyasi açıdan sorumsuzluğunun temeli devlet başkanının daha çok sembolik bir statüde olduğunun kabulüne dayanmaktadır. Kamu hukukundaki yetkide ve sorumlulukta paralellik ilkesi gereğince sembolik yetkilerle donatılmış bir kişinin sorumluluğunun bulunmaması doğaldır¹⁶¹.

Siyasi açıdan sorumsuzluğun bir diğer amacı, devlet başkanını mutlak olarak korumak olmayıp yürütme organının başı olan devlet başkanının istikrarının, devamlılığının ve parlamento ile hükümet arasında ortaya çıkabilecek uyuşmazlıklar karşısında tarafsız tutumunun korunabilmesini sağlamaktır¹⁶². Parlamenter sistem, devlet başkanı ile parlamento arasındaki ilişkileri değil, devlet başkanı tarafınca kurulan kabine ile parlamento arasındaki ilişkileri konu alan bir sistemdir. Devlet başkanının rolü, bu iki organ arasındaki uyuşmazlıklarda hakem olmaktır. Sistemin işleyebilmesi adına, devlet başkanı ile parlamento arasında bir uyuşmazlık söz konusu olmamalıdır. Bu sebepten dolayı, devlet başkanının siyasi açıdan sorumsuz olması sistemin esasını oluşturur¹⁶³.

Sonuç olarak, devlet başkanlarının siyasal sorumsuzluğu ilkesini, devlet başkanlarının geleneksel statüsünün bir kalıntısı olarak düşünmek gerekir. Birçok ülkede tarihsel olarak monarşilerin yıkılıp, cumhuriyet rejimine geçiş söz konusu olsa dahi, kralların geleneksel imtiyazlı statüleri, cumhuriyetlerde de devam etmiştir. Monarşiler son bulup yerlerini cumhuriyetlere bıraksa da, devlet başkanlarının statüleri kralların statülerine benzer şekilde düzenlenmiştir. Bu sebeplerle, devlet başkanlarının da aynen krallar gibi, siyasal sorumluluklarının olmadığı ilkesi benimsenmiştir¹⁶⁴.

Parlamenter sistemlerde devlet başkanının siyasal sorumluluğu bulunmamasına karşın, yürütmenin diğer kanadı olan başbakan ve bakanlar kurulu yasama organına karşı

¹⁶⁰ ÖNDER, Salih. **Türk Parlamenter Sisteminde Cumhurbaşkanının Rolü**. Birinci Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi, 2007 s.14

¹⁶¹ ÖNDER (2007), s.14; Aynı doğrultuda; SOYSAL, Mümtaz. **Anayasaya Giriş**. Üçüncü Baskı, Ankara: İmge Kitabevi Yayınları, 2011, s.63 Kral ya da kraliçenin genellikle “*sembolik*” bazı görev ve yetkileri vardır. İngiltere’deki parlamenter sistemin “*sorumsuz*” ve “*sembolik*” hükümdarlık ilkesi de, parlamenter cumhuriyetlerde, yani bütün organları doğrudan doğruya ya da dolaylı biçimde seçimden çıkan düzenlerde de, aynı durumdaki devlet başkanı ile karşılanmaktadır. Hükümdarın bu göreviyle ilgili bütün kararları sorumlu başbakan ve ilgili bakanlarca imzalamak zorundadır. Bu bakımdan, ünlü deyim de belirttiği gibi, “*kral ya da kraliçe sadece hükümdarlık eder, hükmetmez*”. Parlamenter sisteme sahip cumhuriyetlerde devlet başkanının sorumluluk hali de buna benzer şekildedir.

¹⁶² ÖNDER (2007), s.14; TEZİÇ (2015), s. 509

¹⁶³ TEZİÇ (2015), s. 510 – 511

¹⁶⁴ GÖZLER (2001), s.81

siyasal açıdan sorumludur. Yani devlet başkanının aksine başbakan ve kabinesinin görevde kaldıkları süre boyunca parlamentonun güvenini sürdürmeleri gerekmektedir¹⁶⁵. Parlamento bakan ya da bakanlar kurulu için güvensizlik oyu verdiği durumlarda, bunların görevlerinden çekilmesi gerekmektedir¹⁶⁶.

Parlamente sistemlerde, bakanların siyasal sorumlulukları, “*bireysel*” ve “*kollektif*” olmak üzere iki türdür. Bakanların aynı zamanda hem bireysel hem de kollektif sorumluluğa sahip olmasının sebebi yüklendikleri görevlerdir. Çünkü bakanlar hem hükümet üyesi olarak siyasi bir şahıs hem de belirli bir idari hizmet alanında en yüksek idari amirdir. Bireysel sorumluluk, bir bakanın, bakanlık hizmetlerinin yapılması sırasında, almış olduğu kararlar ve tedbirlerden ileri gelmektedir. Kabinenin ortak politikası ile ilgili değil bireysel nitelikte, yani bir bakanın kendi sorumlu olduğu bakanlık dolayısıyla bir aksaklık meydana gelmişse, söz konusu bakan parlamentoya karşı şahsen sorumlu olur. Bakanın faaliyetlerinden hoşnut olmayan parlamento gensoru önergesi sonucu güvensizlik oyu vererek tüm bakanlar kurulunu değil, yalnızca tek bir bakanı görevden alabilir¹⁶⁷.

Parlamente sistemlerde bakanlar kurulunun kollektif sorumluluğu, hükümetin izlediği genel politikanın parlamentoya güven vermemesi sonucunda ortaya çıkar. Daha önce parlamentonun güvenine sunulmuş bir programın hükümet tarafından gerektiği gibi uygulanmadığı veya yanlış uygulandığı durumlarda bakanlar kurulunun parlamento karşısındaki sorumluluğu kollektif yani ortak sorumluluktur. Böyle bir durumda, parlamento gensoru yolu ile hükümete güvensizlik oyu vererek hükümetin görevden çekilmesini sağlar. Kollektif sorumluluk, parlamento girişimi ile olabileceği gibi, hükümetin güvensiz olduğunu hisseden başbakanın konuyu gündeme getirmesi ile de gerçekleşebilir. Parlamente sistemlerde, bakanlar kurulunun kollektif sorumluluğu, hükümetin dayanışma halinde olmasından kaynaklanır. Çünkü parlamente sistemlerde kabine kollektif bir organdır ve bir birlik oluşturur. Hükümetin politikası ancak tüm bakanların katılımı ile gerçekleştirilir. Hükümetle ilgili her konu bakanların tümünün katılımı ile görüşülüp karara bağlanır¹⁶⁸. Bu sebeple bakanların parlamentoya karşı bireysel

¹⁶⁵ TURHAN (1989), s. 44

¹⁶⁶ Parlamente sistemlerde, parlamentonun güvensizlik oyu ile karşılaşan bakanlar kurulunun görevden çekilmemekte direndiği durumlar “*hükümet darbesi*” olarak nitelendirilir. TEZİÇ (2015), s. 512; Verney ’e göre, parlamente sistemlerde hükümet direk olarak parlamentoya karşı sorumlu iken, seçmene karşı dolaylı olarak sorumludur. VERNEY (1992), s. 37

¹⁶⁷ TEZİÇ (2015), s. 514

¹⁶⁸ TEZİÇ (2015), s. 514; Ayrıca parlamente sistemlerde siyasi sorumluluğun harekete geçirilme yolları için bkz. TEZİÇ (2015), s. 515 – 517

sorumluluklarının yanı sıra ortaklaşa bir sorumluluklarının da bulunması yerinde bir durumdur.

3) Yarı Başkanlık Sistemlerinde Yürütme Organı

a) Yürütme Organının Göreve Gelişi

Yarı başkanlık sistemlerinde yürütme organının taraflarından biri olan devlet başkanı başkanlık sistemine benzer şekilde belirli bir dönem için halk tarafından seçilmektedir. Duverger 'nin tanımlamasından yola çıkarak yarı başkanlığın en temel örneği olan Fransa'da devlet başkanı seçimleri beş yılda bir yapılmaktadır. 2000 yılı öncesi yedi yılda bir gerçekleşen devlet başkanlığı seçimleri yapılan anayasa değişikliği ile beş yıla indirilmiştir. Devlet başkanının seçimine dair yapılan bir diğer değişiklik ise devlet başkanlarının tekrar seçilmesi konusundadır. Değişiklik öncesi devlet başkanlarının yeniden seçilmesi hususunda hiçbir engel bulunmamaktaydı ve böylece devlet başkanları, ömür boyu tahtta kalan krallar gibi, çok uzun süre görevde kalabilme şansına sahiptiler¹⁶⁹. 2008 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile bu duruma son verilmiş ve artık devlet başkanlarının arka arkaya en çok iki kere seçilebileceği hükme bağlanmıştır. Yani, Fransa'da devlet başkanları 2008 yılından itibaren, en çok on yıl için kesintisiz olarak görevde kalma hakkına sahiptirler¹⁷⁰.

Yarı başkanlık sistemlerinde yürütme organının diğer tarafı olan başbakan ve bakanların atanması parlamenter sistemlerdeki usule benzer şekilde işlemektedir. Fransa'da ulusal siyaseti belirlemekle görevli olan hükümet, başbakan, bakanlar ve müsteşarlardan oluşmaktadır. Başbakan devlet başkanı tarafından atanmakta, atanan başbakan ise hükümetin diğer üyeleri olan bakanlar ve müsteşarların atanması için devlet başkanına öneride bulunulmakta ve önerilen kişilerin devlet başkanı tarafından atanması sonucunda hükümet kurulmaktadır. Hükümet yapısında devlet başkanının üstünlüğünün

¹⁶⁹ Örneğin; Mitteran on dört yıl süre ile devlet başkanlığı yapmıştır. EROĞLU, Cem. **Çağdaş Devlet Düzenleri**. Gözden Geçirilmiş Sekizinci Baskı, Ankara: Kırılmaç Yayinevi, 2012, s.182

¹⁷⁰ EROĞLU (2012) , s.182; Yarı başkanlık sistemi olarak nitelendirilen Weimar Cumhuriyeti Anayasasına göre Devlet Başkanı halk tarafından seçilmekteydi. Anayasanın 43'üncü maddesine göre aynen Fransa'daki değişiklik öncesinde olduğu gibi devlet başkanının tekrar seçilme olanağının bulunduğu ve tekrar seçilmeye ilişkin herhangi bir dönem sınırlaması konulmadığı görülmektedir. Böylelikle Weimar Cumhuriyeti Anayasasına göre, devlet başkanın ömrü yettiği müddetçe halk tarafından tekrar tekrar seçilebilmesinde bir engel bulunmamaktaydı. DURSUN, Hasan. " *Süper Başkanlık Ya Da Başkanlı Parlamentar Sistem: Weimar Anayasası İle Rusya Federasyonu Örnekleri ve Çıkarılacak Dersler*". **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**. S. 67, 2006, s. 238

yanı sıra, başbakana da diğer hükümet üyeleri arasında tanınan önemli rol, yürütme organına düalist bir görünüm vermektedir¹⁷¹.

Diğer demokratik sistemler gibi yarı başkanlık sistemlerinin de avantajları ve dezavantajları bulunmaktadır. Yarı başkanlık sistemlerinde halk tarafından seçilmiş ve güçlü yetkilere sahip devlet başkanı siyasal istikrarın sağlanmasında önemli bir etken olmuştur. Fransa'daki yarı başkanlık uygulaması bunun en iyi örneği olarak gösterilebilir. Ayrıca devlet başkanın halk tarafından seçilmesi halkın siyasal katılımına da yardımcı olmaktadır. Böylelikle siyasal katılım açısından olumlu sonuçlar doğacağı ve yürütmenin başı olan devlet başkanının daha fazla temsil oranı ile meşruiyetini pekiştireceği savunulmaktadır¹⁷². Bunun yanı sıra yürütmenin başı olan devlet başkanın sabit bir süre için halk tarafından seçilmesi ve bu süre içerisinde impeachment harici yasama organı tarafından görevden alınmasını sağlayacak herhangi bir yol bulunmaması, devlet başkanına faaliyetlerini rahatça gerçekleştirme olanağı da sunmaktadır¹⁷³.

Yarı başkanlık sistemlerinde devlet başkanı doğrudan halk tarafından seçiliyor olmasının verdiği meşruiyetle “popülist” ve “otokratik” eğilimler gösterebilmekte ve kendisini hukukun üzerinde sayabilmektedir¹⁷⁴. Ancak yarı başkanlık sistemlerindeki meşruiyet iddiası başkanlık sistemlerindeki gibi yasama ve yürütme arasında değil, yürütme gücünü paylaşan devlet başkanı ile başbakan ve kabinesi arasında meydana gelebilecek ve ancak devlet başkanını seçen çoğunlukla, parlamento çoğunluğunun farklı siyasi eğilimlere sahip oldukları durumlarda ortaya çıkabilecektir¹⁷⁵. Böyle bir durumla karşı karşıya kalınmaması adına yukarıda da bahsedildiği gibi, yarı başkanlık sisteminin prototipi Fransa'da cumhurbaşkanlığı parlamento seçimleri ile eş zamanlı olarak beş yılda

¹⁷¹ Ancak Fransa'da hükümetin başı sıfatı parlamenter sistemlerdeki gibi başbakana değil, kolektif karar alma gücüne sahip olan bakanlar kuruluna başkanlık eden devlet başkanına aittir. AKTAŞ (2015), s. 132

¹⁷² Parlamenter sistemlerde düşük oy oranına sahip bir devlet başkanı seçilme ihtimali var iken, yarı başkanlık sistemlerinde en az oyların mutlak çoğunluğu oranı ile temsil söz konusu olduğundan, yürütmenin meşruiyeti de daha güçlü bir şekilde ortaya çıkmaktadır. AKTAŞ (2015), s. 138

¹⁷³ Parlamenter sistemlerde yaşanan istikrarsızlıklar sonucu yarı başkanlık sistemlerinin bir çıkış yolu olarak görülmesi üzerine, yarı başkanlık sistemlerinin istikrarı teşvik ettiği söylenebilmektedir. AKTAŞ (2015), s. 139 – 140

¹⁷⁴ ELGIE (2011), s. 16

¹⁷⁵ Başkanlık sistemlerinde başkan ve Kongre'nin çatışması üzerine ileri sürülen meşruiyet iddiası sistemin çöküntüsüne sebep olabilmekteyken, yarı başkanlık sistemlerinde yalnızca hükümet istikrarsızlığına sebep olmaktadır. Çünkü saf başkanlık sistemlerinde bulunmayıp, yarı başkanlık sistemlerinde devlet başkanına tanınan meclisi fesih yetkisi, yürütmenin iki tarafı arasındaki bu tür bir anlaşmazlığı rejimi tehdit edecek boyutlara ulaşmadan çözüme olanağı sunmaktadır. YAZICI (2013), s. 110; Ayrıca söz konusu bu çatışmanın kohabitasyon sayesinde çözülebileceği ileri sürülse de, mekanizmanın işleyebilmesi büyük ölçüde o ülkedeki uzlaşma kültürüne bağlıdır. TOSUN, Gülgün – TOSUN, Tanju. **Türkiye'nin Siyasal İstikrar Arayışı, Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemi**. Birinci Baskı, İstanbul: Alfa Yayınları, 1999, s. 115

bir yapılmaktadır. 2000 yılı öncesinde yedi yılda bir yapılan devlet başkanlığı seçimleri 2 Ekim 2000 tarihli Anayasa değişikliği ile beş yıla indirilmiş ve parlamento çoğunluğu ile devlet başkanının aynı siyasi görüşe sahip olması kolaylaştırılmıştır¹⁷⁶.

b) Yürütme Organının Sorumluluğu

Saf parlamenter sistemlerle karşılaştırıldığında, yarı başkanlık sistemleri devlet başkanlarına oldukça geniş yetkiler tanımıştır. Ancak bu denli geniş yetkilere donatılmış olmalarına rağmen yarı başkanlık sistemine sahip ülkelerin pek çoğunda devlet başkanlarına herhangi bir sorumluluk yüklenmemiştir. Yarı başkanlık sistemini benimseyen 1958 Fransız Anayasası, devlet başkanına parlamentonun yetkilerini sınırlama imkanı veren hükümler içermektedir¹⁷⁷. Bu denli geniş yetkilere sahip cumhurbaşkanının görevi ile ilgili cezai sorumluluğu ise ancak vatana ihanet halinde söz konusu olmaktadır¹⁷⁸. Vatana ihanet dışında kimi yarı başkanlık sistemlerinde devlet başkanları istisnai olarak göreviyle ilgili cezai ve siyasi sorumluluğa sahip olsa da bu süreçlerin işlemesi oldukça zor şartlara bağlanmıştır. Her ne kadar parlamenter sistemlerdeki devlet başkanlarına göre daha geniş yetkiye sahip olsalar da makamlarının geleneksel değeri ve önemi gereği yetkide ve sorumlulukta paralellik ilkesi bu konuda uygulaya geçmemiştir. Aynen parlamenter sistemlerdeki devlet başkanları gibi, yarı başkanlık sistemlerinde de devlet başkanlarına yalnızca “*vatana ihanet*” gibi ağır ve istisnai durumlarda cezai bir sorumluluk yüklenmesi söz konusudur.

¹⁷⁶ 2002 yılı seçimlerinden başlayarak artık bu süre geçerli olmaktadır. EROĞLU (2012) , s.182

¹⁷⁷ Bunun yanı sıra hükümete Millet Meclisi üye çoğunluğunun onaması şöyle dursun, rızası bile olmadan görevini etkili şekilde devam etme imkanı veren hükümleri de içermektedir. CAMBELL, Peter. “*Avrupa’da Parlamenter Hükümetin Bazı Yönleri*” (çev. Ergun Özbudun). AÜHFD. C. 20, S.1-4, 1963, s.87

¹⁷⁸ EROĞLU (2012), s.186; Cumhurbaşkanının vatana ihanetle suçlanabilmesi, parlamentonun iki kanadının aynı suçlama metnini ayrı ayrı, üye tamsayılarının salt çoğunluğu ile kabul etmesine bağlıdır. Fransız Anayasası, bu durumda açık oylama yapılmasını zorunlu kılmakta ve suçlanan cumhurbaşkanı Yüksek Adalet Divanı’nda yargılanmaktadır. ÇAM, Esat. **Çağdaş Devlet Sistemleri**. Birinci Baskı, İstanbul: Der Yayınları, 2000, s.167; Cumhurbaşkanının 2007 yılında yapılan değişikliğe kadar bu yetkilerini kullanırken herhangi bir siyasal sorumluluğu da bulunmamaktaydı. 2007 yılında gerçekleştirilen bir Anayasa değişikliği, Cumhurbaşkanının sorumluluğunu yeniden düzenlemiş ve ceza kovuşturması dışında da görevden alınabilme yolunu açmıştır. Yeni düzenleme ile birlikte Cumhurbaşkanı göreviyle açık bağdaşmazlık oluşturan davranışları nedeniyle görevden alınabilmektedir. Görevden alınma önerisi iki meclisten birine verilebilir. Ve kabulü için üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu gerekir. İki meclisten de kabul oyu çıkarsa, meclisler birleşik toplantı yaparlar ve Meclis Başkanı başkanlığında bir Yüksek Mahkeme oluştururlar. Bu Yüksek Mahkeme kararını bir ay içerisinde gizli oyla verir ve görevden alınmasının kabulü için üye tamsayısının üçte ikisinin oyu gerekir. Alınan bu karar kesindir ve alınır alınmaz uygulamaya geçilir (m.68); 1958 Fransız Anayasası m. 67’ye göre; “*Cumhurbaşkanı, 53-2 ve 68. Madde hükümleri müstesna, görevlerini yerine getirirken yaptığı işlemlerden dolayı sorumlu tutulamaz*”. ([https://anayasa.tbmm.gov.tr/docs/Fransa-TR\(4.10.1958\).pdf](https://anayasa.tbmm.gov.tr/docs/Fransa-TR(4.10.1958).pdf))

Yarı başkanlık sistemlerinde yürütmenin bir tarafı olan devlet başkanı parlamentoya karşı siyasi açıdan sorumsuz olmasına karşın, diğer tarafı olan bakanlar kurulunun yasama organına karşı sorumluluğu bulunmaktadır. Yasama organı bakanlar kurulunun görevine güvensizlik oyu ile son verebilme hakkına sahiptir¹⁷⁹. Yarı başkanlık sistemleri yürütme organının sorumluluğu açısından başkanlık sistemlerine değil parlamenter sisteme benzer şekilde işlemektedir. Yani tıpkı parlamenter sistemlerde olduğu gibi yürütme organının bir tarafı devlet başkanının siyasi bir sorumluluğu bulunmazken, diğer tarafı bakanlar kurulu izlediği politika dolayısı ile yasama organına karşı sorumluluğu söz konusudur. Yasama organı devlet başkanın görevine son veremez ancak sorumlu taraf olan bakanlar kurulunu güvensizlik oyu ile görevden alma hakkına sahiptir.

¹⁷⁹ GÖZLER (2012), s. 241

İKİNCİ BÖLÜM

BAŞKANLIK SİSTEMİNDE BAŞKANIN HUKUKİ STATÜSÜ

D) BAŞKANLIK SİSTEMİNDE BAŞKANIN SEÇİMİ VE ADAY GÖSTERİLMESİ

A) BAŞKANLIĞA ADAY OLABİLME ŞARTLARI

Başkanlık sistemlerinde başkanın hem yürütmenin yegane başı, hem de aynı zamanda devletin başı olması sıfatıyla çok önemli bir yeri bulunmaktadır. Bu sebeple de başkanlığa aday olabilmek başkanlık anayasalarında çeşitli şartlara tabidir¹⁸⁰. Genel olarak başkanlık anayasalarının tümünde o ülkenin vatandaşı olma ve başkan adayı olunacak ülke topraklarında doğma şartı aranmaktadır. “*Başkan Seçilebilme Nitelikleri*” başlıklı 2009 Bolivya Anayasası 167’nci maddede böyle bir şart direk olarak aranmayıp, “*Devlet Başkanlığına aday olacak kişinin, kamu hizmetlerinde görev alabilmek için geçerli olan şartları yerine getirmesi gerekmektedir*” diyerek Anayasanın 234’üncü maddesine atıfta bulunmuştur. 2009 tarihli Bolivya Anayasası 234’üncü maddesine göre ise de “*Kamu hizmetlerini yerine getirebilmek için Bolivya uyruğundan olmak gereklidir*”. Böylelikle Bolivya Anayasası’ da başkanlığa adaylık için Bolivya vatandaşı olmayı şart koşturmuştur¹⁸¹. 1994 Arjantin Anayasası 89’uncu maddede de direkt olarak vatandaşlık unsuru belirtilmeyip, “*Arjantin topraklarında doğmuş ya da yurtdışında doğmuşsa Arjantin doğumlu ve vatandaşı ebeveynlere sahip olama şartı*” aranmaktadır. Başkanlık sistemine sahip ülkelerde ayrıca, başkanlığa aday olabilmek için yalnızca o ülkenin vatandaşı olmak yeterli olmayıp aynı zamanda belirlenen süre zarfında o ülkede ikamet edilmesi gerektiği şartı da bulunmaktadır¹⁸².

Başkan seçilebilmek için gereken vatandaşlık ve ikamet kriterinin yanında, yaş kriteri de aranmaktadır. Tüm başkanlık anayasaları başkanlığa aday olunabilmesi için belirli bir yaşı tamamlamış olmayı şart koşturmuştur. Örneğin, 1787 ABD Anayasası

¹⁸⁰ Örneğin; ABD Anayasası, m. 2.1.5 (<http://photos.state.gov/libraries/turkey/231771/PDFs/abd-anayasasi.pdf>); Şili Anayasası, m. 25(https://www.constituteproject.org/constitution/Chile_2015.pdf?lang=en) ; Brezilya Anayasası, m. 7 (<http://web.mit.edu/12.000/www/m2006/teams/willr3/const.htm>); Meksika Anayasası, m. 82 (http://www.oas.org/juridico/mla/en/mex/en_mex-int-text-const.pdf) ; Arjantin Anayasası, m. 89 (http://pdpa.georgetown.edu/Constitutions/Argentina/argen94_e.html); Venezuela Anayasası, m.227 (<https://venezuelanalysis.com/constitution/title/5>); Bolivya Anayasası, m. 167. ÖZÜLER, Mahmut F. - ÖZÜLER, İlgin Ö - ŞİRİN, Tolga - ODABAŞI, Sinan N. **Bolivya Anayasası, Hukuk, Demokrasi, Özerklik**. Birinci Baskı. Ankara: Phoenix Yayınevi, 2012, s. 218

¹⁸¹ Bolivya Anayasası. ÖZÜLER – ÖZÜLER – ŞİRİN – ODABAŞI (2012), s. 218, 248

¹⁸² Arjantin Anayasası m. 89 (http://pdpa.georgetown.edu/Constitutions/Argentina/argen94_e.html)

2.1.5¹⁸³,inci maddesi, 1917 Meksika Anayasası 82'nci maddesi ve 1988 Brezilya Anayasası 76'ncı maddesinde, başkanlığa aday olabilmek için 35 yaşın dolmuş olması şartı aranırken, 1994 Arjantin Anayasası 89'uncu maddesi ve 2009 Bolivya Anayasası 167'nci maddesi 30 yaşını doldurmuş olmayı yeterli bulmaktadır¹⁸⁴.

Kanaatimizce başkanlık anayasalarında, başkanlığa aday olunabilmesi için aranan şartlar, ülkenin en üst ve stratejik makamını işgal edecek, kişi için temel ve asgari şartlardır. Bir ülkenin lideri olabilmek için o ülke vatandaşı olmak gereken bir unsurdur. Yalnızca başkanlık sistemlerinde değil, tüm rejimlerde devlet başkanlarının o ülkenin uyruğunda olma şartı bulunmaktadır. Vatandaşlığın yanı sıra ikamet şartı da makamın önemi ve gereği aranılması gereken bir koşuldur. Böylesi bir mevkide bulunacak kişi o ülkede uzun süreden beri yaşamış ve ülkenin durum ve ihtiyaçlarının farkındalığına sahip olmalıdır. Başkanlık sistemlerinde yürütmenin ve devletin başı olan başkanın görevini layıkıyla yerine getirmesi için belirli bir hayat, eğitim ve iş tecrübesine sahip olması gerekmektedir. Bu sebeplerle de söz konusu anayasalar başkan adayı olunabilmesi için belirli yaş kriteri koymuştur. Örneklere bakıldığında aranan yaş konusunda ortak bir tutum olmayıp her devlet kendi koşullarına göre asgari adaylık yaşını belirlemiştir.

Yukarıda bahsedilen genel şartların yanında kimi anayasalar özel şartlar da aramaktadır. Örneğin, 1988 Brezilya Anayasası 76'ncı maddeye göre, başkan adayı olabilecek kişinin bir siyasi partiye üye olması şarttır. 1917 Meksika Anayasası 82'nci maddeye göre ise de, başkan adaylarının din adamlığı görevi bulunmayıp aynı zamanda herhangi bir tarikatın liderliği gibi unvanları olmamalıdır. Bunun yanı sıra eğer ki ordu mensupluğu, dışişleri bakanlığı ve eyalet valiliği gibi görevlerde bulunuyorsa seçim tarihinden en az altı ay önce görevinden ayrılması gerekmektedir¹⁸⁵. Bu iki farklı ülkede aranan koşullara baktığımızda, Brezilya'da partili ve taraflı bir başkan adayı arandığı görülmektedir. Başkanlık sistemi doğası gereği tarafsız arabulucu ve partiler üstü bir

¹⁸³ ABD Anayasası m. 2.1.5 (<http://photos.state.gov/libraries/turkey/231771/PDFs/abd-anayasasi.pdf>) ABD'de başkanların, Katolik olan Kennedy dışında hepsi Protestan, hepsi beyaz, hepsi erkek ve hepsi Kuzey Avrupa kökenlidir. Ne var ki, 200 yılı aşan bir süredir geçerliliğini koruyan bu değerlendirme, 2008 yılının sonunda bir zencinin, Barack Obama'nın başkan seçilmesiyle yerle bir olmuştur. Eroğlu'na göre; bu devrimci dönüşümün değerini küçümsemek olanaksızdır. EROĞLU (2012), s.111

¹⁸⁴ ABD Anayasası, m. 2.1.5 (<http://photos.state.gov/libraries/turkey/231771/PDFs/abd-anayasasi.pdf>); Meksika Anayasası, m. 82 (http://www.oas.org/juridico/mla/en/mex/en_mex-int-text-const.pdf) ; Brezilya Anayasası, m. 76 (<http://web.mit.edu/12.000/www/m2006/teams/willr3/const.htm>); Arjantin Anayasası, m. 89 (http://pdpa.georgetown.edu/Constitutions/Argentina/argen94_e.html); Venezuela Anayasası; Bolivya Anayasası, m. 167, ÖZLÜLER – ÖZLÜLER – ŞİRİN – ODABAŞI (2012), s. 218

¹⁸⁵ Brezilya Anayasası, m. 76 (<http://web.mit.edu/12.000/www/m2006/teams/willr3/const.htm>); Meksika Anayasası, m. 82 (http://www.oas.org/juridico/mla/en/mex/en_mex-int-text-const.pdf)

başkan aramamaktadır. Bu sebeple Brezilya Anayasasınca belirlenen bu koşul yerinde bir koşuldur. Seçmenler partili başkan adayları arasında, herhangi bir parti mensubu olmayan adaylara oranla daha rahat tercih yapacak, başkan adayına oy verirken ayrıca destekledikleri siyasi partiye de oy vermiş olacaklardır. Meksika Anayasasına bakıldığında, Meksika'nın sancılı geçmişinin izleri olarak daha tarafsız bir başkan seçilebilmesi adına bu şekilde koşulların aranmasına gereksinim duyulmuştur.

B) BAŞKANLIK SEÇİM SÜRECİ

Başkanlık sistemlerinde, hükümetin başı yani başkan genel seçim yolu ile seçilmektedir. Genel kanıya göre genel seçim halk tarafından direkt seçim olsa da, bazı başkanlık sistemine sahip ülkelerde seçim kurulunca seçim söz konusudur¹⁸⁶. ABD'nin kendine has seçim sistemi ve 1994 Anayasası öncesi Arjantin¹⁸⁷ doğrudan halk tarafından seçim yerine başkanın seçim kurulu (electoral college) tarafından seçilmesi yolunu benimsemiştir. ABD başkanı anayasada yapılan on ikinci değişikliğe göre; halk tarafından, genel oyla dört yıllık süre için seçilir. Anayasaya göre ülkenin durumu ne olursa olsun, başkanın seçiminin mutlaka her dört yılda bir yapılması gereklidir¹⁸⁸. ABD'de seçmenler önce başkanı seçecek olan ikinci seçmenler (seçim kurulu) için oy kullanırlar. Her federe devlet Kongre'deki temsilcileri kadar ikinci seçmeni belirlerler. Buna göre, federe devletler Temsilciler Meclisi'ndeki temsilci sayısı ve Senato'daki sabit iki Senatör ile seçime katılmaktadır¹⁸⁹. Başkan, seçim kuruluna seçilen ikinci seçmenlerin mutlak çoğunluğu ile seçilmektedir¹⁹⁰.

¹⁸⁶ SHUGART - MAINWARING (1997) , s.16

¹⁸⁷ Latin Amerika ülkeleri ABD'den örnek aldıkları bazı kurumların uygulamasından vazgeçmişlerdir. İlk Latin Amerika Ülkeleri başkanlık sistemlerinde ABD'nin etkisine daha güçlü rastlanırken 20'nci yüzyılın ortalarına gelindiğinde bu etki yavaş yavaş azalmaya başlamıştır. Örneğin "*seçmenler kurulu*" uygulaması Latin Amerika ülkelerinin ilk anayasalarında kendine yer bulmuştur. Diğer devletler bu uygulamayı terk edip halk tarafından direk seçim yolunu benimsemişlerse de Arjantin' de bu uygulama 1995 anayasa değişikliğine kadar sürdürülmüştür. CHEIBUB - ELKINS – GINSBURG (2011), s. 5

¹⁸⁸ YANIK, Murat. **Başkanlık Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği**. Birinci Baskı, İstanbul: Alfa Yayınları, 1997, s.38; ABD'de başkanlık genel seçimleri her dört yılda bir Kasım ayının ilk Pazartesi gününden sonraki ilk Salı yapılır. Genel seçimlerden önce eyaletler parti adaylarının seçildiği ulusal aday belirleme toplantısında delege seçimleri için önseçim veya parti kongresi yapar. Eyaletlerdeki bu önseçimler ve parti kongreleri genellikle Ocak ve Haziran arasında yapılırken, ulusal kongreler Temmuz, Ağustos veya Eylül aylarında düzenlenir. 1970'lerden beri, başkan adayları çok sayıda delege topladığı için önseçim ve parti kongrelerinden önce nihai adayın kim olacağı belirlenir. Bunun sonucunda, kongreler büyük ölçüde tören haline gelmiştir. Kongreler televizyonda yayınlanan bir siyasi etkinlik ve genel seçim kampanyasının başlangıcı olarak, parti adaylarını desteklemek ve muhalif partiyle aralarındaki farkı belirtmek için iyi bir fırsattır. OLSON,Guy - CLACK,George. **USA Elections in Brief** , s. 7 – 10 (http://photos.state.gov/libraries/amgov/30145/publications-english/USA_Elections_InBrief.pdf)

¹⁸⁹ Örneğin; Kongre'de California Eyaleti'nin 38 temsilcisi ve iki Senatörü olmak üzere toplam 40 üyesi vardır. Dolayısıyla bu eyalette Başkanı seçecek 40 kişilik ikinci seçmen seçilecektir. İkinci seçmenlerin

Shugart ve Mainwaring' e göre, eğer seçim kurullarındaki delegelerin ABD ve 1995 öncesi Arjantin'de olduğu gibi, başkanın seçilmesi dışında başka politik bir fonksiyonu bulunmadığı durumlarda, seçim ikinci seçmenler tarafından yapılıyor bile olsa, direk seçimden söz edebilmek mümkündür. Böylelikle başkanlık seçimlerinde seçim kurulunun varlığı, sistemden büyük bir sapma oluşturmamaktadır¹⁹¹. Seçim kurulunca yapılan seçimlerde başkan esas itibariyle halk tarafından seçilmiş sayılmaktadır. Çünkü halk, seçim kurulu üyelerini seçerken kendisinin tercih ettiği başkan adayını seçmeyi vaat eden kişilere oyunu vermektedir¹⁹².

Başkanlık sistemlerinde başkanın seçimine dair bir diğer önemli nokta ise seçimin tek tur veya iki turla gerçekleşmesidir. Tek turlu seçimlerde başkan seçilebilmek için özel bir çoğunluk aranmayıp, tek turda en fazla oy alan adayın başkan seçilmesi söz konusudur. Örneğin, 1917 Meksika Anayasasında uzun yıllardır sürdürülmekte olan seçim sistemi, başkanın doğrudan halk tarafından basit çoğunluk ile seçilmesidir. Dolayısıyla başkan adayı yüzde ellinin altında oy almış olsa bile başkan seçilebilir, böylelikle mutlak çoğunluk arayan sistemlerden farklı olarak başkan ilk turda belirlenmektedir¹⁹³.

Tek turlu seçimlerde en fazla oyu alan kişinin başkan seçilmesi söz konusu olduğundan seçimlere daha fazla adayın girmesi ve oyların bölünmesi durumu ortaya çıkabilmektedir. Dolayısıyla kazanan adayın göreceli olarak düşük oy oranı ile seçilebilmesi mümkün olacağından yasama organı karşısında, başkan seçilen kişi daha zayıf demokratik meşruiyet iddiasına sahip olacaktır¹⁹⁴. Linz'e göre, basit çoğunluklu ve tek turlu seçimle göreve gelen bazı başkanlar, azınlık kabinelerinin başındaki başbakanlardan bile daha düşük halkoyu ile başkan seçilebilmektedirler¹⁹⁵. Basit çoğunluk sistemlerinde adaylar, seçimi kolaylaştırmak adına, siyasetin aşırı uçlarına yönelmekte ve böylelikle de

toplam sayısı 538'dir. Başkanın seçilebilmesi için ikinci seçmenlerin mutlak çoğunluğunun oyunu alması gerekir. Bu anlamda Başkan adayının seçilmesi için en az 270 oya gerek vardır. TOSUN - TOSUN (1999), s.60

¹⁹⁰ ABD Anayasası, m. 2.1.3(<http://photos.state.gov/libraries/turkey/231771/PDFs/abd-anayasasi.pdf>)

¹⁹¹ SHUGART – MAINWARING (1997), s. 16

¹⁹² YAZICI (2013), s. 37

¹⁹³ Tek parti iktidarının siyasete egemen olduğu Meksika'daki seçim sistemleriyle ilgili demokratik gelişmeler, özellikle 1990'lı yılların başında kurulabilmiş olan bağımsız seçim kurulu ile olanak bulmuştur. MİŞ, Nebi – ASLAN, Ali – AYVAZ, Erkut M. – DURAN, Hazal. **Dünyada Başkanlık Sistemi Uygulamaları**. Birinci Baskı, İstanbul: SETA Yayınları, 2015, s.38

¹⁹⁴ GÜLENLER, Serdar. **Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme**. Birinci Baskı, İstanbul: SETA Yayınları, 2016, s.19

¹⁹⁵ Linz'e göre, başkanlık sistemleri başkana hem devlet başkana ait törensel fonksiyonları, hem de yürütmenin başı olması sıfatıyla etkin fonksiyonları bir arada verir. Bu sebeple ne kadar popüler olursa olsun, halkın beklentisi başbakanı başkana karşı daha yoğundur. LINZ (1996a), s. 126

aşırı uçlar parlamenter sistemlerde mümkün olmayacak şekilde siyasi yapıyı etkileme gücü kazanabilmektedir. Ancak Horowitz' e göre başkan adayının basit çoğunluğu sağlamak amacıyla aşırı uçlara gösterdiği bu önem, başkanın basit çoğunlukla değil de mutlak çoğunluk ile seçilmesi durumunda ortadan kalkacaktır¹⁹⁶.

Tek turlu formülün bir takım dezavantajları olmasına rağmen, bazı avantajları da bulunmaktadır. Tek turlu seçim sistemi ile tesadüfi sonuçların ortaya çıkması engellenmektedir. İki turlu seçimde ikinci tura kalan adaylardan birinin o güne kadar çok da popüler ve siyasi anlamda güçlü olmayan adaylardan olma ihtimali mümkün olabilmektedir¹⁹⁷.

Başkanlık seçimlerinde uygulanan bir diğer sistem ise iki turlu seçim sistemidir. Bu sistemde, ilk turda bir adayın oyların mutlak çoğunluğunu alması beklenmektedir. Bu koşulun sağlanamadığı durumlarda birinci turda en fazla oyu olan anayasaca belirlenmiş sayıda aday arasında ikinci tur seçim düzenlenmektedir. Burada önemli olan durum ikinci tur seçimlerin kim tarafından gerçekleştirileceğidir. Uygulamada, ilk turda mutlak çoğunluğu elde eden hiçbir aday olamaması durumunda ikinci tur seçimler ya tekrar halk tarafından ya da Kongre tarafından gerçekleştirilmektedir.

Sartori' ye göre ABD'de ve hiçbir adayın halkın oylarının mutlak çoğunluğunu almadığı takdirde başkanın parlamento tarafından seçildiği Arjantin ve Allende'nin seçimine kadar Şili gibi ülkelerdeki yerleşik uygulamada, halkın nisbi çoğunluğunu elde etmiş olan adayı seçmek zorunda olduğundan, bu tarz dolaylı seçimler doğrudan seçim sayılabilir¹⁹⁸. 1973 öncesi Şili Anayasasına göre, başkan adaylarından hiçbirinin mutlak çoğunluğu elde edememesi durumunda başkanı en fazla oy alan iki aday arasından Kongre'nin belirlemesi söz konusuydu. Ancak 1925 Anayasasının yürürlüğe girmesinden sonra, istisnasız olarak mutlak çoğunluğu elde eden bir adayın bulunmadığı ardışık tüm seçimlerde Şili Temsilciler Meclisi en fazla oyu alan adayı başkan seçmiştir. Uluşahin'e göre; en fazla oyu alan adayın Kongre tarafından başkan seçilmesi uygulamasındaki yeknesaklık, Şili'deki uygulamayı, en fazla oyu alan adayın başkan seçilmesini öngören doğrudan halk tarafından seçimden sonuç olarak farklı kılmamaktadır.

¹⁹⁶ HOROWITZ, Donald L. “ *Comparing Democratic Systems*”. **The Global Resurgence of Democracy**. (eds. Larry Diamond, Marc F. Plattner). Second Edition. London; The John Hopkins University Press, s. 146

¹⁹⁷ GÜLENLER (2016), s. 19

¹⁹⁸ SARTORI (1999), s. 115

2009 Anayasa değişikliği öncesi Bolivya’da ise durum şili’dekinden farklıdır. Bolivya’da meclis ikinci tur seçimlerde halk tarafından en fazla oyu alan adayı seçmek yerine serbestçe seçim yapabilmekteydi. Bu sistemin en belirgin özelliği meclisin başkan seçiminin partiler arası pazarlıklar sonucu yapılan anlaşmalar ve seçim sonrasında tekrar oluşturulan koalisyonlarla gerçekleşmesi idi. Bu sebeple Bolivya’daki uygulama başkanlık sisteminden bir sapma olarak nitelendirilmiştir¹⁹⁹ Ancak, Shugart ve Mainwaring’e göre, şili ve Bolivya’daki uygulama arasında bir fark bulunmamaktadır. Her ne kadar şili’de ki yerleşik uygulamada Bolivya’dan farklı olarak Temsilciler Meclisi en fazla oyu alan adayı başkan olarak belirlemiş olsa dahi, bu zorunlu bir koşul olmayıp 1925 – 1970 yılları arası rastlantısal olarak süregelen bir durum olmuştur²⁰⁰. Linz’e göre ise; ikinci seçmenler kurulunun halk oyunu dikkate almadan seçim yaptığı 2009 Anayasası öncesi Bolivya’daki uygulama, ülkeye hem siyasal istikrar açısından hem de hesap sorulabilirlik adına hiçbir katkı sağlamamaktadır²⁰¹.

Shugart ve Mainwaring’e göre, son seçimin Kongre tarafından yapılması, başkanlık sisteminden önemli bir sapmayı oluşturur. Son aşamaya gelindiğinde Kongre’nin, yapılan genel seçime bağlı kalmaksızın başkanı belirlediği durumlarda sistem açıkça başkanlık özelliğini yitirmektedir. Bununla birlikte, başkanın seçilebilmesi için mutlak çoğunluğın sağlanması şartını taşıyan bir genel seçim varsa ve adaylardan hiçbirisi mutlak çoğunluğu elde edemiyorsa, kimi sistemlerde nihai kararı vermek için yapılan ikinci tur seçim, seçmenlerce değil Kongre tarafından gerçekleştirilmektedir. Böyle bir sistem yani adayların hiçbirinin ilk turda mutlak çoğunluğu sağlayamayıp, ikinci tur seçimlerde Kongre tarafından ilk tura bağlı kalmaksızın gerçekleştirilmesinin söz konusu olduğu bir sistem, doğrudan veya doğrudan benzeri değil melez bir sistem olarak adlandırılabilir²⁰².

ABD Anayasasına göre, yapılan oylama sonucunda, en çok oyu almış olan adayın, kazandığı oy tayin edilmiş bütün seçiciler sayısının çoğunluğunu oluşturuyorsa, o kişi Başkan seçilmiş olur. Eğer adayların hiçbirisi çoğunluğu elde edememişse Temsilciler Meclisi listede en çok oyu almış üç kişi (on ikinci değişiklik öncesi beş) arasında gizli oyla bu kişilerden birini başkan seçer²⁰³. Temsilciler Meclisinin, seçme yetkisini kullanmasını gerektirecek bu şekilde bir durum iki kez ortaya çıkmış ve 1824 yılından bu

¹⁹⁹ ULUŞAHİN (1999), s. 35 – 36, 176 - 177

²⁰⁰ SHUGART – MAINWARİNG (1997), s.17

²⁰¹ LINZ (1996b), s. 155

²⁰² SHUGART - MAINWARİNG (1997) , s.16

²⁰³ ABD Anayasası m.2.1.3 (<http://photos.state.gov/libraries/turkey/231771/PDFs/abd-anayasasi.pdf>)

yana Temsilciler Meclisi'nin bu yetkisini kullanmasına gerek kalmadan başkan seçimleri gerçekleşmiştir²⁰⁴.

1787 ABD Anayasasını kendilerine rol model alan Latin Amerika ülkeleri de iki turlu çoğunluk sistemini benimsemişler, ancak değişen şartlar dolayısıyla sistemi kendilerine adapte etmişlerdir. Latin Amerika ülkelerinin ilk anayasalarında tıpkı ABD'deki uygulamada olduğu gibi ikinci tur seçimlerin Kongre tarafından yapılması öngörülmüş olsa da Şili, Arjantin, Bolivya gibi ülkeler zamanla yaptıkları anayasal değişikliklerle bu yöntemden vazgeçmişler ikinci tur seçimleri de halkın iradesi doğrultusunda gerçekleştirmeyi uygun bulmuşlardır²⁰⁵.

İki turlu sistemlerde ilk turda kazanma şansı olmayan bir aday ikinci tura kalabilme umuduyla ilk tura katılabilmektedir. Bu da seçime katılan başkan adaylarının sayısının çoğalmasına sebep olmakta ve ayrıca siyasal alanın kutuplaşmasına olanak veren bir ortam oluşması tehlikesi doğurmaktadır. Diğer taraftan ilk turda daha az oy alan aday üzerinde ikinci turda bir koalisyon oluşturma ihtimali uzlaşma kültürüne yardımcı olabileceği düşünülse de²⁰⁶, böylesi bir durum kimi zaman olumsuz sonuçlara da sebep olabilmektedir. İki adayın oy oranlarının birbirlerine çok yakın olduğu durumlarda, seçimi kaybeden adaya oy veren oldukça yüksek bir seçmen kitlesi varlığı kazananın her şeyi kazandığı “*ya hep ya hiç*” siyasetini meydana getirmektedir²⁰⁷. Linz'e göre, ikinci tur seçimlerin ılımlı gruplar arasındaki uzlaşmayı kolaylaştırıcı etkisi olabilir. Ancak en çok oyu almış iki aday arasındaki kutuplaşma yaşanması daha olasıdır. Böyle bir kutuplaşmanın söz konusu olduğu durumlarda adaylarla beraber tüm toplumun kutuplaşma tehlikesi bulunmaktadır²⁰⁸.

²⁰⁴ ULUŞAHİN (1999), s. 174

²⁰⁵ Şili Anayasası m.26.2 https://www.constituteproject.org/constitution/Chile_2015.pdf?lang=en), Arjantin Anayasası m. 98 (http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Argentina/argen94_e.html), Bolivya Anayasası m. 166.2 ÖZLÜLER – ÖZLÜLER – ŞİRİN – ODABAŞI (2012), s. 218; Detaylı bilgi için bkz. CHEIBUB – ELKINS – GINSBURG (2011), s. 1 -14

²⁰⁶ 2014 yılında Brezilya'da yapılan başkanlık seçimlerinde ikinci tura kalan adaylardan Aecio Neves oyların yaklaşık yüzde 48,5'inin alırken mevcut başkan Dilma Rousseff ise yüzde 51,5'ini alarak çok küçük bir farkla başkan olmuştur. Bu seçimlerin ilk turunda Rousseff yüzde 41,6 oranında oya sahipken, Neves yüzde 33,6 oranında oy almıştı. Dolayısıyla iki turlu sistemlerde ilk turda şansı az olan bir adayın ikinci turda oylarını artırarak seçime şansını elde edebileceği söylenebilir. GÜLENER (2016), s. 19 – 20

²⁰⁷ 2013 yılında Venezuela'da yapılan seçimlerin ikinci turunda adaylardan Maduro oyların yüzde 50,66'sını alırken Carpiles yüzde 49,07'de kalmıştır. GÜLENER (2016), s. 20

²⁰⁸ HOROWITZ (1996), s. 146

C) BAŞKANIN TEKRAR SEÇİLİP SEÇİLMEMESİ SORUNSALI

1) Tekrar Seçilememenin Olumlu Yanları: Diktatörlüğe Dönüşme Tehdidi Ortadan Kaldırması

Başkanlık sistemlerinde, başkan üzerinde ispat edilmiş ve inkar edilemez en başarılı kontrol yöntemi başkanın bir sonraki dönem için seçilememesidir. Geçtiğimiz yüzyılda yaygın olan başkanın “yeniden seçilememesi” düşüncesi Meksika İhtilali’nin de sloganı haline gelmiş ve birçok diğer Latin Amerika ülkeleri anayasalarınca da benimsenmiştir. Günümüzde de birçok başkanlık anayasası yeniden seçilmeye izin vermemiş, izin veren ülkeler ise ancak bir veya iki defaya mahsus aralıklı olarak yeniden seçilebilme mümkün kılmıştır. Benimsenen bu yöntem görev süresince başkanın hareketlerini sınırlayamasa da en azından görevde kalış süresine bir sınır getirmiştir.²⁰⁹

ABD’de başkanın görev süresi dört yıldır. Anayasa 1947’de değiştirilmeden önce bir başkanın üst üste kaç kez seçileceğiyle ilgili bir hüküm olmamasına rağmen anayasal teamüle uygun olarak başkanalar iki kereden fazla seçilmeyi kabul etmiyorlardı²¹⁰. ABD’de Washington’ın üçüncü kere seçilmesi ile uygulanan bu anayasal teamül, Roosevelt’e kadar uygulanan bir töre halini almıştı. Roosevelt 1940 yılında üçüncü kez ve 1994’de dördüncü kez seçilince, 1947 yılında 1951’den geçerli olmak üzere başkanın iki defadan fazla seçilmesini önleyen bir anayasa değişikliği yapılmak zorunda kalınmış ve böylece anayasal teamül bir anayasa kuralına dönüşmüştür²¹¹.

Brezilya²¹² ve Şili²¹³,de başkan dört yıllığına göreve gelip, iki dönem üst üste seçilme gibi bir hakka sahip değildir. Daha öncesinde bir dönem başkanlık yapmış kişinin tekrar başkanlığa aday olabilmesi için bir dönem ara vererek yerini başka bir başkana bırakması gerekmektedir. Yani başkanın görevine bir dönem ara verdikten sonra bir kez daha seçilme hakkı bulunmaktadır. Arjantin²¹⁴ ve Bolivya²¹⁵,da ise ABD’de olduğu gibi başkanların üst üste iki dönem seçilme hakkı vardır. Başkanın görev süresi Arjantin’de

²⁰⁹ KANTOR, Harry. “Efforts Made by Various Latin American Countries to Limit the Power of the President”. (ed. Arend Lijphart) **Parliamentary Versus Presidential Democracy**. New York: Oxford University Press, 1992,s.103

²¹⁰ TURHAN (1989), s.34

²¹¹ TURHAN (1989), s.34; DUVERGER (1975), s.45

²¹² Brezilya Anayasası m. 14(<http://web.mit.edu/12.000/www/m2006/teams/willr3/const.htm>)

²¹³ Şili Anayasası m. 25.2 (https://www.constituteproject.org/constitution/Chile_2015.pdf?lang=en)

²¹⁴ Arjantin Anayasası m.90 (http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Argentina/argen94_e.html)

²¹⁵ Bolivya Anayasası m.168 ÖZLÜLER – ÖZLÜLER – ŞİRİN – ODABAŞI (2012), s. 218

dört yıl Bolivya'da ise beş yıl olarak belirlenmiştir. Meksika²¹⁶, da ise bir dönem başkanlık görevini yürüten kişinin bir daha seçilme hakkı bulunmamaktadır. 1917 Meksika Anayasası diğer birçok başkanlık anayasasından farklı olarak yeniden seçilmeyi sınırlamamış tamamen yasaklamıştır ancak başkanlık süresinin bir dönemini altı yıl gibi uzun bir süre olarak belirlemiştir. Tıpkı Meksika gibi Venezuela²¹⁷, da başkanın görev süresi altı yıldır. 2009 yılına kadar başkanın tekrar seçilmesi mümkün değilken, 2009 yılında yapılan anayasa değişikliği ile başkanın bir kereye mahsus olmak üzere ara vermeksizin yeniden seçilmesi mümkün kılınmıştır.

Görüldüğü gibi, ABD, Arjantin, Bolivya ve Venezuela'da başkanın üst üste iki dönem seçilebilme şansı bulunmaktadır. 2009 öncesi Venezuela'da tıpkı Meksika gibi başkanların yeniden seçilebilmeleri mümkün değilken, Chavez tarafından yapılan anayasal değişikliklerle başkan altı yıllık görev süresini tekrar edebilme şansına sahip olmuştur. Bilindiği gibi eski askeri darbe komutanı Chavez, 1998 kışındaki seçimler sonucu başkanlık görevine geldikten sonra ülkesini demokrasiden uzaklaştıracak tutumlar sergilemiştir²¹⁸. Chavez'in etkileri Venezuela'dan da öteye yayılmış, kendi üstünlüğünü pekiştirmek isteyen Bolivya Başkanı Evo Morales'de Chavez'e öykünmüştür. Yaptığı siyasal ve finansal ittifaklarla Meclisin desteğini elde ederek başkanın yeniden seçilmesine olanak sağlamış, kurumsal denge ve fren mekanizmalarını zayıflatmıştır. Chavez ve Morales sağladıkları bu güçle keyfi bir yönetim sürdürmüşler, ülkelerinde kendileri ile ilgili muhalefeti sindirerek otoriter bir yönetime doğru ilerlemişlerdir. Aynı şekilde Chavez'in tutkulu destekçisi olan Arjantin Başkanı Christina Fernandez de Kircher'da Chavez'in gerçekleştirdiği anayasal değişiklikleri yakından izlemiş, başkanın yeniden seçilebilmesini mümkün kılmış, Arjantin'deki güçsüz ve parçalanmış muhalefeti devam eden ataklarla ve baskılarla kendi hakimiyeti altında birleştirmeyi arzu etmiş, sivil toplumu alarma geçirerek zor kazanılmış demokrasiyi tehdit altına almıştır²¹⁹.

Linz'e göre, başkanlık sistemlerinde başkanların yetkileri o kadar geniş ve tek bir odak noktasında toplanmıştır ki, başkanın iktidarı üzerinde dönem sayısı sınırlaması

²¹⁶ Meksika Anayasası m. 81 (http://www.oas.org/juridico/mla/en/mex/en_mex-int-text-const.pdf)

²¹⁷ Venezuela Anayasası m. 230 (<https://venezuelanalysis.com/constitution/title/5>)

²¹⁸ 1960 – 1970 yılları arasında Venezuela askeri darbelerin etkisinden kendini koruyarak, bölgede demokrasinin sembolü olarak varlığını sürdürmüştür. Daha sonra demokrasinin devamı sağlanamamış ya askeri darbelerle ya da otoriter rejimlere doğru bir kayışla demokrasiden uzaklaşmıştır. WEYLAND, Kurt. "Latin American's Authoritarian Drift: The Threat From The Populist Left". **Journal of Democracy**. Vol. 24, No.3, July, 2013, s. 18

²¹⁹ WEYLAND (2013), s. 18

yöntemiyle bunları kontrol etmek mümkün değildir. Özellikle başkanın yukarıda bahsedildiği üzere Chavez ve Morales gibi hırslı bir karaktere sahip olduğu hallerde kendileri için engel taşıyan süre kısıtlamaları ile ilgili hükümleri değiştirme girişiminde bulunmaları olasıdır. Ayrıca yeniden seçilebilme üzerindeki sınırlama, siyasal sistemde başkanın toplam görev süresi zarfında yetenekli ve popüler bir lider çıkması gerekliliği ve görevden ayrılan başkanın biriktirmiş olduğu tecrübelerini döneminin sonunda devam ettirememesi riskini de beraberinde getirmektedir²²⁰.

Kanaatimizce başkanın yeniden seçilip seçilememesi ile rejimin otoriter bir hale dönüşmesi arasında çok büyük bir bağlantı bulunmamaktadır. Kabul edilebilir ki başkanın tek dönem için seçilebilmesi veya tekrar seçilebilmesi için bir dönem ara vermesi gerekliliği görünüşte bir önlemden öteye gitmemektedir. Roskin'e göre, süre sınırlamaları, tek başına bir şey ifade etmemektedir. Bir sistemin otoriter bir rejime dönüşmesi tümüyle kurumsal ve kültürel yapısı ile ilgilidir²²¹. Bu durumun en güzel örneği ABD sistemidir. ABD'de başkanın iki dönem üst üste seçilebilme şansı bulunmaktadır ancak sistem hiçbir zaman otoriter bir şekle dönüşmemiştir. Latin Amerika ülkelerinde başkanlık sistemlerinin diktatörlüğe dönüşme riski süre sınırlamasından bağımsız olarak ortaya çıkmaktadır. ABD ile kıyaslandığında bu ülkelerin ekonomik olarak az gelişmişliği, gelir farklılıklarının büyüklüğü, demokratik ve siyasal kültürün zayıflığı ve siyasal mücadelelerin aşırı ölçüde kutuplaşmış olmasının demokrasinin sürdürülebilirliğinin üzerindeki olumsuz etkileri bulunmaktadır²²².

Başkanlara, dönemleri bittikten sonra tekrar seçilme hakkı tanımayan Meksika'da, başkanlar kendilerinden sonraki seçim sonuçlarını manipüle edebilmektedir. Böylelikle politik makamlar seçmenlerce değil, mevcut başkan tarafından belirlenebilmektedir. Hem parti içi hem de partiler arası yarışta başkan, kendi halefini işaret edebilmekte ve başkanın belirlediği aday, ülkeyi yönetme hakkını bir nevi garantilemiş olmaktadır. Başka bir

²²⁰ LINZ (1996a), s. 139 - 140

²²¹ ROSKIN, Michael G. **Çağdaş Devlet Sistemleri: Siyaset, Coğrafya, Kültür.** (çev. Bahattin Seçilmişoğlu). Yedinci Baskı, Ankara: Adres Yayınları, 2014, s. 608; Başkanlara, dönemleri bittikten sonra tekrar seçilme hakkı tanımayan Meksika'da, başkanlar kendilerinden sonraki seçim sonuçlarını manipüle edebilmektedir. Böylelikle politik makamlar seçmenlerce değil, mevcut başkan tarafından belirlenebiliyor. Hem parti içi hem de partiler arası yarışta başkan, kendi halefini belirleyebilmekte ve başkanın belirlediği aday, ülkeyi yönetme hakkını bir nevi garantilemiş olmaktadır. Başka bir deyişle, Meksika'da başkan gücünü anayasadan değil kuvvetli partici yetkilerden almaktadır. MAINWARING, Scott – SHUGART, Matthew S. *"Introduction"*. **Presidentialism and Democracy in Latin America.** (eds. Scott Manwaring, Matthew Soberg Shugart). Cambridge: Cambridge University Press, 1997, s.8

²²² ÖZBUDUN, Ergun. *"Başkanlık Sistemi Tartışmaları"*. **Başkanlık Sistemi.** Birinci Baskı, Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 2005, s. 107

deyişle, Meksika’da başkan gücünü anayasadan değil kuvvetli partici yetkilerden almaktadır.

Duverger’ ye göre açık ve örtülü diktatörlük olan Latin Amerika ülkeleri anayasalarında rastlanan üst üste seçilememe prensibi çok zaman basit bir hile ile bir kenara itilebilir. İki seçim dönemi arasında başkanının yerini “*kukla başkan*” alabilir²²³. Ya da 1928 yılından beri, altı yıllık tek dönemli başkanlık sisteminden sapmayan Meksika’da olduğu gibi, uzun süreli PRI egemenliği döneminde, halefliğin aynı zamanda parti başkanı olan, başkanın elinde olup, bir sonraki seçimde partinin aday olacak kişiyi belirlediği durumlarda da²²⁴, sistemin diktatörlüğe kaymasının önünde hiçbir engel bulunmamaktadır.

2) Tekrar Seçilememenin Olumsuz Yanları: Hesap Sorulabilirliği Azaltması

Başkanlık sistemlerinde başkanın görev süresinin bitimi sonrası yeniden başkanlığa aday olup olamamasının sisteme önemli etkilerinden biri de hesap sorumlulalıdır. Hesap sorumlulalıdır, seçilmiş politik kişilerin, halka karşı sorumluluğunun göstergesidir²²⁵. Bilindiği üzere başkanlık sistemlerinin temel özelliklerinden biri başkanın yasama organına karşı sorumsuz ve dolaylı olarak onu bu göreve getiren halka karşı sorumlu oluşudur. Ancak başkanlık dönemlerine süre sınırı koyan anayasalarda, başkanın halka karşı sorumluluğunun bir önemi kalmayacaktır.

Yeniden seçilebilmenin mümkün kılınması ile yönetimin sorumlu tutulması ve yürütmeye icraatlarının hesabının sorulması mümkün hale gelecektir²²⁶. Başkanın tekrar seçilemediği durumlarda başkanın halka karşı sorumluluğu azalacak ve hesap sorumlulalıdır değerini yitirecektir. Başkanlık sistemini eleştirenlerce sistemin hesap sorumlulalıdır açısından güçsüz olduğu öne sürülmektedir. Ancak savunucularına göre, yeniden seçilememe durumu birçok başkanlık sisteminde görülebilmekle birlikte, sistemin asla değişmez bir kuralı niteliği taşımamaktadır. Başkanlık anayasaları üst üste seçilmeyi yasaklamış olsalar bile, belirli bir dönem ara verildikten sonra tekrar seçilebilmeyi

²²³ DUVERGER (1975), s. 45

²²⁴ Meksika’da yapılan başkanlık seçimlerinde 2000 yılına kadar gösterilen PRI adaylarının hepsi yüzde doksana varan bir oyla kazanmış, gösterilen hiçbir aday seçimi kaybetmemiştir. ROSKIN (2014), s. 610

²²⁵ SHUGART – MAINWARING (1997), s. 34

²²⁶ YAZICI (2013), s. 47

mümkün kılmışlardır. Böylelikle iktidarını geri kazanmak isteyen başkan için bu durum teşvik edici olacaktır²²⁷.

Yeniden seçilmenin yasaklandığı sistemlerde, seçmen icraatlarından memnun kalmadığı başkanın mensup olduğu partiye oy vermeyip başka bir partinin adayını destekleyerek hesap sistemi hesap sorulabilir bir hale getirebilmektedir²²⁸. Ancak Uluşahin'e göre, sorumluluğun aynı partinin desteklediği yeni başkan adayına aktarması oldukça güç bir yöntemdir. Örneğin, ABD başkanlık sisteminde, Amerikan halkının partiye değil de başkan adayına oy verdiği bilinmektedir. ABD'nin parçalanmış ademi merkezîyetçi parti yapılanmasında başkan adayları, ülke çapında etkili bir parti organizasyonunun sonucu olarak değil, kendi kişisel kampanya ve organizasyonlarının sonucu tercih edilmektedirler. Amerikalılar oy verirken, adayın mensup olduğu partiyi değil büyük ölçüde adayın kişilik özelliklerini dikkate alırlar. Dolayısıyla da bu sistemde, bir önceki başkanın aynı parti mensubu olması nedeniyle, sorumluluğunu o partinin yeni başkan adayına aktarması mümkün olmamaktadır²²⁹.

II) BAŞKANA YARDIMCI KİŞİ VE KURULUŞLAR

A) BAŞKAN YARDIMCISI

1) Başkan Yardımcısının Seçilmesi ve Görevine Son Verilmesi

Başkanlık sistemlerinde, yürütme organı içerisinde başkandan sonra en yetkili kişi başkan yardımcısıdır. Başkan yardımcısı, başkan tarafından atanmaz. Tıpkı başkan gibi halk tarafından seçimle iş başına gelir. Başkan yardımcısının seçimi başkanlık seçimi ile eş zamanlı olarak yapılmaktadır ve başkan yardımcısı olabilmek için, adayın başkan olabilmek nitelikleri ile aynı nitelikleri taşıyor olması gerekmektedir²³⁰. Birçok başkanlık anayasası

²²⁷ MAINWARING – SHUGART (1997), s. 34

²²⁸ MAINWARING – SHUGART (1997), s. 34

²²⁹ ULUŞAHİN (1999), s. 155

²³⁰ ABD'de seçimlerde güçler dengesini ayarlama ve çekmede işe yaraması için başkan yardımcısının seçiminde şöyle bir rol izlenir. Partiler başkanlığa aday gösterirken, homojen bir partiden çok çeşitli eğilimlerin bir araya geldiği çok geniş bir konfederasyon görüntüsüne sahiplerdir. Bu görüntü sebebiyle başkan yardımcısının tayini, başkan adayının seçim güçleri dengesinde kamuoyunun büyük bir kısmını çekmeye yardım etmektedir. Başkan eğilim olarak sağda ise, yardımcısı soldadır. Başkan adayı kuzey bölgesini temsil ediyorsa, yardımcısı güney bölgesinden seçilmektedir. Bu davranıştan amaç seçmenlerin oylarının çoğunluğunu sağlayabilmektir. ÇAM (2000), s.109; KUZU, Burhan. *“Türkiye İçin Başkanlık Sistemi I”*. **Liberal Düşünce Dergisi**, Bahar, 1996, s.18; 1999 Venezuela Anayasası m. 238.2'ye göre; başkan yardımcısı olabilmek için, adayın hiçbir şekilde başkan adayı ile kan veya evlilik bağı bulunmamalıdır. (<https://venezuelanalysis.com/constitution/title/5>)

başkan yardımcılığı kurumuna yer verirken, 1980 Şili Anayasası ve 1917 Meksika Anayasasında başkan yardımcılığı kurumuna rastlanmamaktadır.

Birçok başkanlık anayasası bünyesinde böyle bir kuruma yer verse de, başkan yardımcılığı kurumunun başkanlık sisteminin olmazsa olmaz özelliği olarak nitelendirilmesi kanaatimizce uygun değildir²³¹. Başkan yardımcısı tıpkı başkan gibi halk tarafından seçilmekte ve böylelikle aynı başkan gibi demokratik bir meşruluğa sahip olmaktadır ve bu durum başkanlık sistemlerinin en temel niteliklerinden biri olan tek kişilik yürütme ilkesi ile ters düşmektedir. Her ne kadar başkan yardımcısının başkandan müstakil olarak yürütmede adına icraatta bulunma hakkı olmasa da, yine de herhangi bir anlaşmazlık durumunda yürütme içerisinde kutuplaşmaya yol açma tehlikesi bulunabilir²³². Başkanlık anayasalarının çoğu, başkan ve başkan yardımcısının bir arada aday gösterilmesini zorunlu tutmakta ve listenin bölünmesini engellemektedir²³³. Ancak yine de başkan yardımcısının halk tarafından değil, tıpkı kabine üyeleri gibi başkan tarafından atanması daha doğru görülmektedir.

Başkan yardımcıları tıpkı başkanlar gibi halk tarafından belirli bir dönem için seçilirler ve ancak başkan gibi ölüm, görevine devam edemeyeceği bir hastalık durumu, istifa ve impeachment hallerinde görevleri son bulur. Başkan yardımcılarının da yasama organına karşı sorumluluğu bulunmamaktadır. Bu durumun bir istisnası Venezuela'da karşımıza çıkmaktadır. 1999 Venezuela Anayasası 240'ıncı maddeye göre başkan yardımcısının yasama organına karşı sorumluluğu bulunmaktadır. Temsilciler Meclisi'nin üçte iki güvensizlik oyu ile görevden alınabilmesi söz konusudur²³⁴. Bu durumun başkanlık sisteminden bir sapma olduğu kanısındayız. Başkanlık sistemi gereği, kural olarak sert kuvvetler ayrılığı doğrultusunda yasama ve yürütmenin birbirlerini fesih veya güvensizlik oyu ile görevden alamamaları gerekmektedir. Her ne kadar meclisin başkana güvensizlik oyu verip görevden alma şansı bulunmasa da yürütmenin içerisinde başkandan sonra en üst makam olan başkan yardımcılığı makamının da böyle bir sorumluluğu bulunmamalıdır. Üstelik halk tarafında seçilmiş olan bir kişinin başkanlık sisteminin temel nitelikleri gereği

²³¹ Aynı doğrultuda; LINZ (1994), s. 32

²³² Brezilya yirmi ikinci Başkanı Janio da Silva Quadros ve yardımcısı Joao Goulart, Arjantin otuz ikinci Başkanı Arturo Frondizi ve yardımcısı Alejandro Gomez, Arjantin Başkanı Raul Alfonsin ve yardımcısı Victor Hipolito Martinez örneklerinde olduğu gibi. LINZ (1994), s. 33

²³³ LINZ (1996a), s. 138

²³⁴ Venezuela Anayasası m. 240 (<https://venezuelanalysis.com/constitution/title/5>)

yine halk tarafından tekrar seçilmeyerek görevine son vermesi sisteme çok daha uygun olacaktır.

2) Başkan Yardımcısının Görevleri

Başkan yardımcısının temel görevi yürütme faaliyetlerinde başkana yardımcı olmak ve başkan tarafından veya anayasalarca kendisine verilmiş görevleri yerine getirmektir. Başkan yardımcılarının en önemli görevli, başkanlık makamının kesin olarak boşalması durumunda, başkanlık görevini üstlenmektir. Başkanlık makamının geçici olarak boşaldığı durumlarda ise “*vekil başkan*” sıfatı ile başkanlığı yürütmektedir. Başkanlık makamının kalıcı olarak boşaldığı durumlarda başkanlık görevi başkan yardımcısına geçer, yani yeni başkan, başkan yardımcısı olur. Başkan yardımcısı bu durumda göreve vekil başkan olarak değil, tam olarak başkan sıfatı kazanmış halde devam eder. Başkan yardımcısı bu makama geçtiğinde dört yıllık süre ile değil, görevi boşaltan başkanın ne kadar süresi kaldı ise o süre boyunca göreve devam eder²³⁵. Son zamanlarda politik sorumluluğunu baz alarak, çoğu yazar başkan yardımcısını kabinenin bir parçası olarak ele almaktadır. Buna rağmen başkan yardımcısının karar alma sürecine iştiraki aynı başkanlık sistemi içerisinde bile farklı varyasyonlarla deneyimlenmiştir²³⁶.

Başkanlık anayasalarında başkanlık makamının kesin olarak boşaldığı durumlarda bu kendiliğinden halefiyetin sebebi, herhangi bir geçici yönetime ve iktidar boşluğuna sebep olmaksızın iktidarın devamlılığını sağlamaktır. Fakat ABD’de kusursuz işleyen bu yöntem, ABD Anayasasının 1804’teki on ikinci değişikliğine kadar olduğu gibi, başkanlık listesinin bölünmesine ve böylece seçimi kazanan başkan ve başkan yardımcısının ayrı partilerden olabilmesine olanak tanıyan başkanlık anayasasına sahip diğer ülkelerde büyük meşruiyet krizlerine sebep olabilmektedir²³⁷. Başkan ve başkan yardımcısının ayrı ayrı seçilebildiği Brezilya’da başkan Tancredo Neves’in ölümü üzerine Jose Sarney’in başkanlığa gelmesi, yine benzer şekilde impeachment sonucu görevden ayrılan Başkan

²³⁵ GÖZLER (2001), s. 19; Başkanlık makamının hangi hallerde kesin veya geçici olarak boşalacağı bir sonraki kısımda ele alınacaktır.

²³⁶ BONVECCHI, Alejandro – SCARTASCINI, Carlos. “ *The Presidency and the Executive Branch in Latin America: What We Know and What We Need To Know*”. **IBD Working Paper Series**. No. IBD-WP-283, December, 2011, s. 15

²³⁷ LINZ (1996a), s. 138; İlk başlarda ABD’de başkan yardımcılığı önemsiz bir makamdı, ancak başkanlık makamının ölüm, istifa gibi boşalması sebebiyle başkan yardımcısının başkanlığa geçme durumu artış gösterince, bu makam çok daha önemli bir makam haline geldi. Örneğin, Roosevelt’in ölümü ile Truman, Kennedy’nin ölümüyle Johnson bu yolla başkan olmuşlardır. YANIK (1997), s. 50; 1901’den bu yana ABD’de beş adet başkan yardımcısı başkan olmuştur. GÖZLER (2001), s. 18

Fernando Collor de Mello yerine başka bir siyasi eğilime sahip olan Itamar Franco'nun geçmesi, farklı siyasi görüşü temsil eden başkan yardımcılarının otomatik halefiyetlerinin yol açabileceği sorunların örnekleridir²³⁸.

Başkanın, makamının kesin olarak boşaldığı durumlarda söz konusu olan otomatik halefiyetin yaratacağı bir diğer sorun ise, başkan yardımcısının başkanlık yapabilecek kapasiteye ve yeteneğe sahip olmaması durumudur. Örneğin, 1974 yılında, başkan Juan Domingo Peron'un ölümü üzerine yerine başkan yardımcısı olan eşi Maria Estela Martinez de Peron geçmiş ve Mayıs 1976 darbesi ile iktidardan düşürülmüştür²³⁹. Yazarı'ya göre, böyle bir durumun önüne geçebilmek için seçmenler başkan adaylarının sundukları başkan yardımcılarını da dikkate alarak seçimlerini yapabilirler. Ancak seçmenler için asıl önemli olan başkanın kendisi, başkan adayının kişiliği, siyasi eğilimi ve karizmasıdır. Bir seçmenin tercih ettiği başkanın, ölebileceği istifa edebileceği veya impeachment gibi istisnai bir durumla görevden alınabileceğini düşünerek seçim yapmasını beklemek pek de gerçekçi bir tutum değildir²⁴⁰.

Kanaatimizce, başkanlık makamının kesin olarak boşaldığı durumlarda, başkan yardımcısının otomatik halefiyeti birçok soruna sebebiyet vermektedir. Her ne kadar geçici iktidar boşluğunun oluşmaması için böyle bir önleme başvurulsa da, bu şekilde bir düzenlemenin de kendine has sıkıntılar doğuracağı ortadadır. Bu yüzden başkanın görev süresini tamamlamadan herhangi bir sebeple makamının boşalması durumunda yeniden seçim yoluna gidilmesi daha doğru bir tercihtir. Yeni bir başkanlık seçimi yapılabilmesi için de ihtiyaç duyulan süre zarfında da başkan yardımcısının bu görevi geçici olarak üstlenip, makamın boş kalmasının bu şekilde engellenmesi daha doğru bir çözüm yolu olacaktır. Bu şekilde otomatik halefiyetin yaratacağı sorunların da önüne geçilebilmesi mümkündür. Örneğin 2009 Bolivya Anayasası'nda, başkanın görevden alınma halinin söz konusu olduğu durumlarda, başkan yardımcısı başkanlık görevini devralır ve en geç doksan gün içerisinde gerçekleştirilecek seçimler için derhal çağrı yapılır hükmü bulunmaktadır²⁴¹.

Başkan yardımcısının başkanlık anayasalarında belirlenen bu görevleri hariç, kimi anayasalarda Senato'da görev alması söz konusudur. Örneğin 1787 ABD Anayasası

²³⁸ YAZICI (2013), s. 50; LINZ (1994), s. 33

²³⁹ LINZ (1994), s. 33; YAZICI (2013), s. 50

²⁴⁰ YAZICI (2013), s. 50

²⁴¹ Bolivya Anayasası, m. 169, 171 ÖZÜLER - ÖZÜLER - ŞİRİN – ODABAŞI (2012), s. 218 – 219

1.3.4'üncü maddeye göre, “Birleşik Devletler Başkan Yardımcısı Senato Başkanı olacak, ancak oylar eşit dağılmadığı sürece oy hakkı olmayacaktır”²⁴². Başkan yardımcısının bu görevi düzenli olarak yapamayacağı sebebiyle, Senato ayrıca kendine bir başkan daha seçmekte ve genellikle Senato Başkanlığı görevini başkan yardımcısı yerine, seçilen bu kişi yürütmektedir. ²⁴³. ABD’ye benzer bir şekilde Arjantin’de de 1994 yılında yapılan değişiklikle başkan yardımcısına, yasama erki içerisinde görev verilmiş ve Senato’nun başkanı konumuna getirilmiştir. Başkan Yardımcısı tıpkı ABD’deki gibi Senato’da yalnızca oy eşitliği halinde herhangi bir tıkanıklığa yol açılmaması için oy hakkına sahiptir²⁴⁴. 1994 Arjantin Anayasası 58’inci maddeye göre, Senato kendine geçici bir başkan atayacak, başkan yardımcısının yokluğunda veya başkanlık görevini yürüttüğü sırada bu görevi yürütecektir²⁴⁵.

Görüldüğü gibi ABD ve Arjantin’de başkan yardımcıları hem yürütmede hem de yasama organı olan Senato’da aynı anda görev alabilmektedir. Söz konusu anayasalarca yapılan bu düzenlemenin, aynı kişiye yasamada ve yürütmede görev alabilme hakkını tanınmasının, oyların eşitliği durumunda Senato’da meydana gelebilecek olası kilitlenmelerin önüne geçebilmek için olduğu kanısındayız. Ancak her ne kadar başkan yardımcılarının olağan hallerde oy kullanma hakları bulunmayıp yalnızca eşitlik anında oy kullanabilecekleri hükme bağlanmış olsa da yine de yürütmede görev alan bir kişinin yasama faaliyetlerine katılması söz konusu olduğundan, sert kuvvetler ayrılığına aykırı bir durum oluşması da söz konusu olmaktadır.

C) KABİNE: DEPARTMANLAR VE SEKRETERLER

1) Kabinenin Oluşumu, Departmanlar ve Sekreterler

Başkanlık sistemini tanımlayıcı kriterlerinden biri yürütmenin tek kişiden oluşuyor olmasıdır. Bunun gereği olarak başkan hem hükümetin, hem de devletin başkanıdır. Başkanlık sistemlerindeki kabine parlamenter sistemlerdeki kabineden çok farklıdır, çünkü kabine “dayanışma ilkesi” nin geçerli olduğu kolektif ya da kolejyal bir organ değildir.

²⁴² ABD Anayasası (<http://photos.state.gov/libraries/turkey/231771/PDFs/abd-anayasasi.pdf>)

²⁴³ YANIK (1997), s. 49; ABD Anayasası m. 1.3.5’e göre; “ Senato, diğer görevlilerini atayacak ve ayrıca Başkan Yardımcısı’nın yokluğunda, ya da Birleşik Devletler Başkanlığı görevini yürüttüğü sırada, yerini alacak geçici bir başkan seçecektir.” (<http://photos.state.gov/libraries/turkey/231771/PDFs/abd-anayasasi.pdf>)

²⁴⁴ MİŞ – ASLAN – AYVAZ – DURAN (2015), s. 42; Arjantin Anayasası m. 57 (http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Argentina/argen94_e.html)

²⁴⁵ Arjantin Anayasası (http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Argentina/argen94_e.html)

Kabinenin karar alma ve ülkenin genel siyasetini belirleme gibi bir fonksiyonu bulunmamaktadır, görüşleri yalnızca istişari nitelikte olup, başkanı hiçbir şekilde bağlamamaktadır²⁴⁶. Başkanlık sistemlerinde, parlamenter sistemlerdeki bakanlıkların karşılığı olarak “*departman*” adı verilen teşkilatlar bulunmaktadır. Haliyle bu teşkilatların başında da bir yönetici vardır, bu kişilere ise “*sekreter*” adı verilir²⁴⁷.

Başkanlık sistemlerinde kabineyi oluşturan sekreterlerin atanmaları ve görevden alınmaları görevi başkana aittir. Başkan yürütme fonksiyonunu yerine getirirken kendisine yardımcı olacak kişileri de kendi belirlemekte serbesttir. Bu durumun istisnası ABD’dir. 1787 ABD Anayasası 2.2.2’nci maddeye göre başkanın yaptığı atamalar üzerinde Senato’nun “*tavsiye*” ve “*onay*” yetkisi bulunmaktadır²⁴⁸. ABD Anayasasını yapanlar, başkanın yaptığı kabine atamaları üzerinde Senato’nun tavsiye ve onay yetkisinin olmasını, kuvvetler ayrılığına bir aykırılık olarak görmemişlerdir. Bunun nedeni, yasamaya tanınan bu yetkinin yalnızca onaylama ya da onaylamamadan ibaret oluşudur. Senato’nun doğrudan kabine atamaları yapmadığı ya da kabineye yapılacak olan atamalarda süreci başlatma yetkisine sahip olmadığı sürece, kriter ihlal edilmiş sayılmamaktadır. Ayrıca, ABD’deki uygulamaya bakıldığında, kabine adaylarının Senato tarafından reddedilmesinin çok nadir bir durum olduğu görülmektedir²⁴⁹.

ABD’de mevcut olan bu uygulamanın amacı kuvvetler ve dengeler mekanizması ile ilgilidir. Başkanın kabinesini oluştururken keyfiyetinin önlenmesi için Senato’ya bu şekilde bir görev verilmiştir. ABD’de Senato’nun bu yetkisini kullanmaması söz konusu olsa da, bunun sebebi, Amerikan başkanlarının en başta Senato’nun tercihlerini dikkate alarak, en azından Senato’nun reddedemeyeceği adayları seçme eğiliminde olmasıdır²⁵⁰. Bu durum da hiç şüphesiz ki, başkanın tercihlerini sınırlandırmaktadır. Kanaatimizce

²⁴⁶ ABD’de George Washington’dan beri, başkan ve sekreterlerinin bir araya gelip yürütme işlerini görüşme geleneği bulunmaktadır. Başkan ve sekreterlerin bir araya gelip istişare yapmalarına “*kabine*” adı verilmektedir. Ancak bu kabinenin anayasal bir dayanağı bulunmamaktadır. Çünkü anayasanın hiçbir yerinde geçmemektedir. GÖZLER (2001), s. 21

²⁴⁷ ABD Anayasası departmanlardan açıkça “*executive departments*” olarak, bu departmanların başındaki kişilerden de “*baş görevli*” olarak bahsetmektedir. Dolayısıyla departmanların ve sekreterlerin anayasal dayanağı bulunmaktadır. GÖZLER (2001), s. 20 – 21

²⁴⁸ ABD Anayasası, söz konusu maddesinde açık açık sekreterleri atama yetkisi Senato’nun onayı ile yapılır dememiş olsa da, “*Başkan Anayasa’nın öngörmediği ve yasalarla kurulacak Birleşik Devletleri makamları için bütün görevlileri önerecek ve Senato’nun tavsiye ve rızası ile bunların atamalarını yapacaktır*” hükmü ile sekreterleri Senato’nun tavsiye ve onayı ile atayabileceği belirlenmiştir. ABD Anayasası (<http://photos.state.gov/libraries/turkey/231771/PDFs/abd-anayasasi.pdf>)

²⁴⁹ Hatta bu nedenlerle, Senato’nun tavsiye ve onay yetkisini unuttuğu veya bu yetkiden feragat ettiği söylenmektedir. ULUŞAHİN (1999), s. 49 – 50

²⁵⁰ ULUŞAHİN (1999), s. 50

başkanın beraber çalışacağı kabine üyelerinin atanıp görevden alınması yalnızca başkanın tasarrufunda bulunmalıdır. Sert kuvvetler ayrılığı gereği, yasamanın bu süreçte herhangi bir şekilde müdahalesi sistemden sapma niteliği taşımaktadır. Bu sebeplerle başkan dilediği şekilde kabine üyelerini atama ve gerektiğinde görevlerine son verme konusunda dilediği gibi davranma hakkına sahip olmalıdır.

1917 Meksika Anayasasına göre, tüm kabine üyelerinin atanma ve görevden alma yetkisi yalnızca başkana ait olsa da, kabine üyelerinden “başyargıç” ın atanması Senato onayına tabidir. Bunun sebebi, başyargıçlık görevinde bulunan kişinin genellikle, devlet başkanının görev süresinin bitiminden sonra yerine geçen isim olmasıdır²⁵¹. Böyle bir uygulamanın da başkanlık sisteminden sapma oluşturabileceği kanısındayız. Meksika’daki yerleşik uygulamaya göre bir önceki dönemde başyargıçlık görevi üstelenen kişinin bir sonraki dönemde genellikle başkan seçilmesi söz konusu ise dolaylı olarak başkanlık seçiminde Senato’nun etkisinin bulunduğu düşünülebilir. Bu durumda kuvvetler ayrılığından dolayı da olsa, etkileri bakımından bir sapma niteliği taşıyacaktır.

Başkanlık sistemlerinde kabinenin başı başkandır. Ancak kimi başkanlık anayasaları tıpkı parlamenter sistemdeki “başbakanlık” statüsünde “kabine şefliği” ne yer vermiştir. Örneğin 1988 Brezilya²⁵² ve 1994 Arjantin²⁵³ Anayasalarında başbakan benzeri bir “kabine şefi” bulunmaktadır. Kabine şefleri kabinedeki bakanların başkanı konumundadır. Brezilya’da kabine şefi, başkandan sonra en önemli kişidir. Kabine şefi bakan statüsünde olup, başkana yardım etmek, kabinenin ihtiyaçlarını karşılamak ve başkanla ilgili demokratik süreçleri yürütmekle görevlidir. Ayrıca, yürütme adına Kongre ve eyalet valileri ile müzakere etmek görevi de bulunmaktadır²⁵⁴.

Arjantin’de 1994 Anayasa değişikliği ile kabine şefliği makamı oluşturulmuştur²⁵⁵. Kabine şefini atayıp görevden alma yetkisi yalnızca başkana ait olsa da, kabine şefinin

²⁵¹ Başyargıcın başkanlığındaki sekreterliğin temel görevi federal suçların araştırılması ve infaz edilmesidir. MİŞ – ASLAN – AYVAZ – DURAN (2015), s. 41

²⁵² Brezilya Anayasası m. 87 (<http://web.mit.edu/12.000/www/m2006/teams/willr3/const.htm>)

²⁵³ Arjantin Anayasası m. 100 (http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Argentina/argen94_e.html)

²⁵⁴ Bu sebeple, kabine şefi “bir numara” olan devlet başkanından sonra Brezilya’nın “iki numarası” olarak görülmektedir. MİŞ – ASLAN – AYVAZ – DURAN (2015), s. 40 - 41

²⁵⁵ Arjantin’de yapılan 1994 Anayasa değişikliği, başkanın gücünü arttıracak hüküm içerse de, başkanın yetkilerini kısıtlamak konusunda yapılan en büyük yenilik “kabine şefliği” makamıdır. Arjantin Anayasasınca kabine şefine çok önemli görevler verilmiştir. ACKERMAN, Susan R. – DESIERTO, Diane – VOLOSIN, Natalia. “Leveraging Presidential Power: Separation of Powers Without Checks and Balances in Argentina and the Philippines”. **Yale Law School Legal Scholarship Repository, Faculty Scholarship Series**. P.31, 2010, s.6

yasama organına karşı sorumluluğu söz konusudur. Kabine şefi en az ayda bir kere Kongre'nin toplantısına katılmalı ve hükümet programları konusunda Kongre'ye bir rapor sunmalıdır. Yasamanın her iki organı da, kabine şefini rapor sunmak üzere toplantıya davet edebilir ve yine her iki yasama organı mutlak çoğunlukla kabine şefini görevden uzaklaştırabilir²⁵⁶. Arjantin'deki söz konusu bu durum, ABD modelinin tam tersi niteliğindedir. ABD'de başkanın kabinenin üst düzey pozisyonlarına atama yaparken Senato'nun onayına ihtiyacı bulunurken, bu mevkilerden görevden alınma söz konusu olduğunda bu konuda sadece başkanın takdir yetkisi bulunmaktadır. Arjantin'de ise, kabine atamalarında yasama organının herhangi bir etkisi bulunmamaktadır. Ancak kabine şefinin yasama tarafından görevden alınma tehdidi başkanı atama yaparken yasama tarafından açıkça kabul edilmeyecek bir kişiyi atmaktan alıkoymaktadır²⁵⁷.

Başkanlık sistemlerinde kabine üyeleri başkanların yardımcısı konumundadır. Çoğu başkanlık anayasasında başkanın yardımcısı olan sekreterlerin başlarında bir üst düzey makam bulunmayıp, kabinenin başı da genellikle başkan veya başkan yardımcısıdır. Görüldüğü gibi, Brezilya ve Arjantin Anayasaları, sistemlerine parlamenter sistemlerde başbakan benzeri bir yapı olan kabine şefliği makamını eklemişlerdir. Kabine şefinin yasama organına karşı sorumluluğunun bulunmadığı Brezilya'da bu makamın sistemden bir sapma oluşturması kanaatimizce söz konusu değildir. Çünkü kabine şefi tıpkı diğer bakanlar gibi yalnızca başkan tarafından atanıp görevden alınmaktadır. Ancak Arjantin'de yasama organına karşı sorumluluğu bulunan ve yasama organı tarafından görevden alınabilme imkanı olan bir kabine şefi, sistemde bir sapma oluşturmaktadır. Meclise karşı sorumlu ve meclis tarafından görevden alınabilme imkanı bulunan, başbakan parlamenter sistemlerin bir özelliği olup, başkanlık sisteminin mantığına ters düşmektedir. Her ne kadar Arjantin'de kabine şefinin sorumluluğu mekanizmasının işlemesi oldukça zor bir süreç olup, bu süreç aynı zamanda kabinenin feshedilip yeni bir seçim sürecinin başlamasına sebep olmasa da, yürütmenin herhangi bir makamının yasama karşısında sorumluluğunun bulunmasının, başkanlık sisteminin temel özelliklerine aykırılık teşkil edeceği kanısındayız.

²⁵⁶ Pratikte, kabine şefi etkisiz ve yetkileri başkan tarafından kısıtlanmış haldedir. Çünkü kurumsal olarak zayıf dizayn edilmiş bir yapıdadır. ACKERMAN – DESIERTO – VOLOSIN (2010), s. 6

²⁵⁷ Bu pozisyonun güçsüzlüğünün yasamanın uzaklaştırma yetkisinden kaynaklandığı düşünülse de, güçsüzlüğün bu sebepten değil, hükümet birleşimi anında olması daha muhtemeldir. ACKERMAN – DESIERTO – VOLOSIN (2010), s. 6 Yani kabine şefliği makamının çok da etkin bir makam olmaması, yasamanın görevden uzaklaştırma tehdidi sebebi ile olmayıp, başkanın gücünden kaynaklanmaktadır.

ABD kabinesi bileşimi, yapısal aşama ve personel tipi olarak karmaşık durumdadır. Kabinedeki departman sayısı zaman içerisinde bir artış göstermiştir. Departman sayısı 1798 yılında üç iken, 1903’de dokuz, 2002 yılında ise on beşe yükselmiştir. Yeni departmanların oluşmasında kuvvetle muhtemel demokratik başkanların etkisi bulunmaktadır. Kabinedeki departman sayısındaki artış, kabine içerisinde bir karışıklığa sebep olmuştur. Düşünörlere göre bu karışıklığın sebebi, departmanların herbirinin başkana karşı eşit durumda olmamasıdır. Araştırmalar kimi departmanların başkana daha yakın kimi departmanların da daha mesafeli olduğunu göstermektedir. Örneğin, hazine, savunma ve yargı departmanları diğer departmanlara göre, başkana daha yakın olarak misyon ve görevlerini yerine getirirken aynı zamanda yetkilerini genişletme eğilimi içerisindeyler. Bu sebeple performansları, genellikle her başkanlık döneminde kritik olarak değerlendirilmiştir. Geriye kalan diğer departmanlar ise başkandansa çıkar ve destek grupları ile yakın temasta olup, performansları başkanın hangi politik alana daha fazla ağırlık verdiği ile değerlendirilmektedir²⁵⁸. Weingast’e göre; *“kabine departmanları aynı zamanda ortada bir gruptur. Yürütmede başkanın otoritesi altındayken, aynı zamanda Kongre’den de emir alabilmektedir. Hükümet politikasının yürütülmesinde başkanın memnuniyeti doğrultusunda hareket etseler bile, politik alternatiflerini kendi alanlarını korumak adına çıkar gruplarını da memnun edecek şekilde düzenlemektedirler. Bunun sonucunda ise, başkan bürokratların tekelci menfaatlerinin ve sosyoekonomik destek gruplarının departmanları zapt etme tehlikesini göz ardı etmemelidir.”*²⁵⁹.

Latin Amerika ölkelerindeki kabinelere bakıldığında, kabineler genellikle koalisyonlardan oluşmaktadır. Brezilya ve Şili’nin demokratik süreçteki tüm kabineleri koalisyon kabinesidir. Bolivya ve Peru’da ise bu oran yüzde 80 – 91 arasındadır. Brezilya ve Şili’de çoğunluk koalisyon kabineleri çok daha sık görülmekle birlikte, tek parti çoğunluk kabinesi yalnızca Meksika’da bulunmaktadır²⁶⁰.

²⁵⁸ Kabinenin gelişiminde etkili olan fonksiyonel ve politik kriterlerin bileşimi aynı zamanda bakanlığa ait rütbe ve önderlik edecek personelin de şekillenmesine sebep olur. Bir tarafta iç ve dış kabine üyeleri (başkana yakın kabine üyeleri iç kabine üyeleri olarak nitelendirilirken, diğer üyeler dış kabine üyesi olarak nitelendirilmektedir), farklı profillere sahip olurken, ilk bahsedilenler, uzman veya başkanın kişisel yakını olma eğiliminde iken, diğerleri genellikle parti aktivisti veya bireysel olarak çıkar grupları ile ilişkili özgeçmişe sahip kişilerdir. BONVECCHI – SCARTASCINI (2011), s. 14 - 15

²⁵⁹ WEINGAST, Barry R. *“ Caught in the Middle: President, Congress, and the Political Bureaucratic System”*. (eds. Joel D. Aberbach , Mark A. Peterson). **The Executive Branch**. New York: Oxford University Press, 2005, s. 313

²⁶⁰ Bu model, başkanın partisinin yasamadaki boyutunun olasılığı, meclisteki parti sayısı ve başkanın resmi kanun yapma yetkilerinin sonucu ile birlikte açıklanabilir. Şöyle ki, başkanın partisinin mecliste azınlık

Latin Amerika ülkeleri genelinde, kabinede görev alan sekreterleri belirlemede üç unsur etkili olmaktadır. Bunlar parti taraftarlıkları, özgeçmişleri ve cinsiyetleri. Sekreterlerin yüzde 72'si parti taraftarlığına göre seçilmekte olup, partili bakanlar Arjantin ve Şili'de yüzde 92'nin üzerinde bir oranla zirve yaparken, partili bakanlara yüzde 60 oranla en az Brezilya ve Venezuela'da rastlanmaktadır. Partizan bakanların kabine paylaşımı, kabinenin koalisyon oranını belirler. Örneğin, kabinedeki partizan yapılanmanın genişliği meclis koltuklarındaki partizan dağılıma uygun olarak değişmektedir²⁶¹.

Kabine üyelerinin özgeçmişi, eğitim veya iş deneyimi, politik tecrübe ve bakanlık çalışanları ile arasındaki bağlantı bakan olabilmeleri için önemli faktörlerdir. ABD'de sekreterlerin yüzde 89.6'sı bu özelliklerine bakılarak kendilerine kabinede yer bulabilmektedir. Politik tecrübe, yüzde 63.1 oran ile en çok Arjantin'de, yüzde 48.9 ile en az Şili'de önem arz etmektedir, aynı şekilde bakanlık çalışanları ile bağlantı yüzde 48.1 ile en çok ABD ve Arjantin'de önemli olurken, yüzde 36.2 ile en az Şili'de kendine yer bulmaktadır. Önceki dönemlerde görev yapmış olma yüzde 67.5 ile Arjantin, yüzde 63.1 ile Şili ve yüzde 59.7 oranla da ABD'dedir. Başkanla arkadaşlık bağı açısından Arjantin yüzde 40 ile ilk sırada yer alırken, kabinedeki en fazla kadın bakana sahip ülke yüzde 35.1 ile Şili, en az ise yüzde 40 ile ABD'dir²⁶².

2) Kabinenin Görevleri ve İstikrarı

Başkanlık kabineleri hakkındaki araştırmalar son yıllarda önemli ölçüde gelişmiştir. Ancak bu gelişme düzensiz bir bilgi birikimi olduğundan hala başlangıç aşamasındadır. Çalışmalar genellikle, kabinelerin birleşimi ve istikrarı üzerine olup, çok az çalışma başkan ve kabine arasındaki ilişkiye ve kabine üyelerinin karar alma sürecine olan katılımını konu almaktadır. ABD' de 1960'lardan itibaren departmanlar arası organların, gelişim toplantıları ve politik alternatif müzakereleri süresince artan kullanımına rağmen, kabine sekreterlerinin karar alma sürecindeki etkileri bu durumdan etkilenecek

partisi olduğu durumlarda, mecliste çok sayıda parti olduğunda ve başkanın güçlü kanun yapma yetkilerinin bulunduğu durumlarda koalisyon kabinelerinin görülme olasılığı daha sıktır. BONVECCHI – SCARTASCINI (2011), s. 16 - 17

²⁶¹ Bu model Neto'ya göre; “ Bu model, yürütmenin kanun yapma gücü ile, başkanın partisinin meclisteki sandalye sayısı, başkanın partisinin disiplinli olup olmamasıyla, temsilciler karşısında başkanın ideolojik pozisyonuyla, başkanlık dönemi süresinin uzunluğuyla ve ülkenin ekonomik yapısıyla ilgilidir.” .

BONVECCHI – SCARTASCINI (2011), s. 18'den naklen, NETO, Amorim O. **Presidencialismo e Governabilidade nas Americas**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung - Fundação Getulio Vargas, 2006

²⁶² BONVECCHI – SCARTASCINI (2011), s. 18 - 19

sınırlandırılmıştır. Konsey, çalışma kolu ve başkanlık komisyonları, sekreterlerin otoritesini etkili biçimde zayıflatmış, alt birimleri spesifik amaçlarla kullanıp, onları başkanlık makamı ve ek hükümet danışmanları karşısında aşındırmış ve politika yapma sürecinde görevlerini bir fonksiyondan diğer bir fonksiyona taşımışlardır. Tüm bunların sonucu olarak, düşünürler ABD’de kabine hükümetlerinin olmadığı sonucuna ulaşmışlardır²⁶³.

Başkanlık sistemlerinde, kabineler, tipik bir biçimde parlamenter sistemlerde olduklarından çok daha zayıf bir konumdadır. Bu zayıflık, kuvvetler ayrılığının bir sonucudur. Kabinedeki sekreterler seçilmiş bir kanun koyucu olmadıklarından, makamlarını başkana borçludurlar. Böylelikle başkanın politik bir konuda tutumu ne olursa kabinenin de tutumu aynı şekilde olacaktır. Linz’e göre, kabinenin karar alma sürecindeki zayıflığının sebebi başkanın gücünden kaynaklanmaktadır²⁶⁴. Ayrıca, başkanlık sistemlerinde kural olarak aynı kişi hem yasamada hem yürütmeye görev alamamaktadır. Çünkü bu görevler bölüşülmüş durumdadır. Yani ne başkan, ne de kabine üyeleri, parlamenter sistemde olduğu gibi yasama organında da görev alamamaktadır. Ancak sekreterler meclis üyesi olamasalar bile, genellikle müzakerelere katılma hakları vardır²⁶⁵. Fakat bu hak yalnızca iştirakle sınırlı olup, sekreterlerin oy kullanma hakkı bulunmamaktadır.

Bilindiği gibi başkanlık sistemlerinde kabine üzerinde meclis denetimi olmayıp, kabineyi atama ve görevden alma yetkisinin sadece başkanda olması sert kuvvetler ayrılığı gereğidir. Ancak 1999 Venezuela Anayasası 246’ncı maddeye göre, kabine üyeleri Temsilciler Meclisi’nin beşte üç güvensizlik oyu ile görevden alınabilmektedir²⁶⁶. Bu durum kanaatimizce başkanlık sisteminden bir sapma oluşturmaktadır. Her ne kadar Venezuela’da yasama organının başkanı güvensizlik oyu ile görevden alma hakkı bulunmasa da, başkanın yürütme fonksiyonunu beraber sürdürdüğü kabine üyelerini de atama ve azletme yetkisi yalnızca başkana ait olmalıdır. Yürütmenin bekasında ayrılığı gereği, kabine üyelerinin güvensizlik oyu tehdidi ile görevlerini sürdürmeleri, sistemin temel özellikleri ile bağdaşmamaktadır.

²⁶³ BONVECCHI – SCARTASCINI (2011), s. 17 – 18

²⁶⁴ Horowitz’e göre bu durum abartılmaktadır. Özellikle ABD’de kabineler, özel çıkarları temsil etmektedirler (tarım, ticaret, işçi vb) ve bu yüzden de başkan bu kişileri seçerken tamamen serbest bir şekilde davranmamaktadır. HOROWITZ (1996), s. 148

²⁶⁵ VERNEY (1992), s. 43

²⁶⁶ Venezuela Anayasası (<https://venezuelanalysis.com/constitution/title/5>)

Sonuç olarak başkanlık sistemlerinde, yürütme içerisinde kabinenin rolü ve görevleri çelişkili gelişmelerle deneyimlenmiştir. Bir tarafta kabine mensuplarının son yıllardaki sayısı, ebatı ve politik sorumluluğu, diğer tarafta ise, karar alma sürecindeki iştirakleri tartışmalıdır. Kabine üyelerinin, karar alma sürecindeki etkilerini anlayabilmek için, başkanın bu konudaki tutum ve teşviklerini anlamak gerekmektedir. Başkanın kabine üyelerine ne kadar yetki vereceği, yalnızca başkanın ne tip bir politika yürütmeye istekli olduğu ile belirlenebilmektedir²⁶⁷.

Başkanlık sistemlerinde kabinelerin bileşimi ve istikrarları konusunda daha çok araştırma yapılması gerekmektedir. Başkanın sabit görev süresine sahip olması, onun kabinesini yeniden şekillendirme girişimine engel teşkil etmemektedir²⁶⁸. Başkanın bilgi asimetrisi ve politika yürütümü üzerindeki kontrol açısından taşıdığı kaygılar, kabine üyelerinin istikrarı ve departmanların karar alma sürecindeki rolünü etkilemektedir. 1789 – 1989 yılları arasında, ABD’de yalnızca kabine üyelerinin yarısı bir başkanlık dönemi süresince görevde kalabilirken, bu oran 1990’lı yıllarda önemli ölçüde artmıştır. Bu da kabinenin siyasallaşmasını iyi yanını yansıtmaktadır. Latin Amerika ülkelerinde kabine ömrü 2.6 yıl olup, ABD’nin ortalama 4 yıl olan kabine ömrüne göre daha azdır. Yapılan araştırmalara göre, kabine ömrü, Arjantin, Şili, Meksika ve Venezuela’da, Brezilya ve Bolivya’ya göre daha uzundur. Bu durum, o dönemde meydana gelen ekonomik ve politik sorunlarla, başkanın popülaritesi ve seçimin yapıldığı dönemim koşulları ile başkanın kurumsal yetkileri ve ayrıca bakanların özgeçmişleri ile açıklanabilir. Böylelikle o dönemde, politik ve ekonomik anlaşmazlıklara az rastlanırsa, ekonomik olarak bir büyüme kaydedilirse, başkanın popülaritesi yüksek ve seçimlerin yapılması yakın bir tarihte ise, bunun yanı sıra başkanın kurumsal yetkileri güçlü ise, kabine üyelerinin görevde kalma süresi de o kadar uzun olmaktadır. Ayrıca yapılan araştırmalara göre, bakanların politik eğitimlerinin ve iş deneyimlerinin bu sürenin artırımına bir etkisi bulunmamaktadır²⁶⁹.

C) BAŞKANLIK TEŞKİLATI

Başkanlık sistemleri, anayasaları ve özel kanunları tipik olarak yürütme kolunu başkanın başkanlığında, kabine departmanları ve bakanların kendi çalışma alanlarında başkana yardımcı oldukları bir sistem olarak düzenlenmiştir. Ancak kabineden ayrı olarak,

²⁶⁷ BONVECCHI – SCARTASCINI (2011), s. 14, 21

²⁶⁸ LINZ (1996b), s.158 – 159

²⁶⁹ BONVECCHI – SCARTASCINI (2011), s. 16, 19

başkana danışmanlık yapan, bakanlıkla ilgili sorumluluğu bulunmayan ve tamamen başkanın denetimi altında çalışan bir grup bulunmaktadır. Bu danışmanlar başkanlık merkezini yani başkanlık teşkilatını oluşturmaktadır. Başkanlık teşkilatı, yürütme kolu ile ilgili son gelişmeler ile düzenlenmiştir. Başkanların her zaman sırdaşları ve yakın danışmanları bulunmaktaydı, ancak bunun kurumsal bir hal alması ABD’de 1930’ların sonunda Roosevelt’in başkanlığı sırasında Başkanın Yürütme Ofisinin (Executive Office of President (EOP)) desteklenerek yaratılması sonucunda oluşmuştur²⁷⁰. 1939’da Roosevelt tarafından kurulan “Office” lerin sayısı, başkanın tek bir kişinin altından kalkamayacağı kadar yetkiye sahip olması ve ABD’nin dünya çapında oynadığı rol sebebiyle oldukça artmıştır²⁷¹.

Başkanlık teşkilatının asıl görevi, başkanın kabine departmanları ile diğer yürütme temsilcilikleri arasında koordinasyon gücünü kuvvetlendirmektir. Bu oluşumun açıklanmasındaki temel nokta, bir tarafta başkanın karar alma sürecindeki bilgilendirme asimetrisi problemini çözmek iken, diğer tarafta başkanın politik liderliğini koruma amacı taşımasıdır. Başkanlık teşkilatı başkana, pazarlık gücünü koruma ve geliştirme konusunda yardımcı olarak bilgi asimetrisi tuzağından korunmasını sağlar. Sekreterler öncelikle kendi sorumluluklarında olan departmanlarla ilgilenirken, bürokratların önceliği çıkar gruplarının tatmini gibi teknik konulardır. Politik danışmanlar ise, öncelikle seçim sonuçları ve alınan kararlar karşısında kamuoyunun görüşü ile ilgilenirler²⁷².

ABD Başkanlığı pazarlıkçı bir yapıya sahiptir. Bu yaklaşımın uygulandığı yani kurumları ayırıp, kuvvetleri paylaştıran politik sistemlerde başkan, hükümet işlerini yapabilmek için, diğer politik aktörlerle (kongre, bürokrasi, çıkar grupları ve medya gibi) pazarlık yapmak zorundadır. Bu pazarlıkların verimli olarak yapılabilmesi için, başkan öncelikle istihbarata ihtiyaç duymaktadır. Bu istihbaratların yanında beraber pazarlık içerisinde bulunması gereken diğer politik aktörler üzerindeki etkisini korumak veya artırmak için böyle bir teşkilata ihtiyaç duymaktadır. Çoklu kaynaklardan gelen çelişen

²⁷⁰ BONVECCHI – SCARTASCINI (2011), s. 5

²⁷¹ ABD’de, bu ofislerin başında, başkanla doğrudan doğruya ilişki içerisinde bulunan ve sorun çözümleri diye adlandırılan “Beyaz Saray Ofisi” mali program ve bütçenin hazırlanmasına yardım eden “Bütçe Ofisi”, Kongre başkanının dört ayda bir sunduğu iktisadi raporu hazırlayan “İktisat Danışmanları Konseyi”, teknik gelişmeyi izleyen “Bilim ve Teknoloji Ofisi”, başkanın ticari görüşmelerinde temsil edilmesini sağlayan “Özel Temsil Edilme Ofisi”, “Ulusal Güvenlik Konseyi”, “Ulusal Havacılık ve Uzay Konseyi”, “İktisadi Sorunlar Ofisi” ve “Planlama Ofisi” gelmektedir. YANIK (1997), s.52; AYKAÇ, Burhan – DURGUN, Şenol. **Çağdaş Siyasal Sistemler**. Birinci Baskı. Ankara: Binyıl Yayınevi, 2012 , s.87

²⁷² BONVECCHI – SCARTASCINI (2011), s. 5 - 6

bilgiler sonucunda başkanlar kendi değerlendirmelerini yapıp karar alırken bu kaynaklara karşı önyargılı olabilir, başkanlık teşkilatı başkana, yakın danışmanlar vasıtasıyla birden çok kabine üyesini denetleme ve gözetleme olanağı sunarak onları kontrol edebilme yetisi vermektedir²⁷³.

Başkanlık teşkilatının liderlik ile ilgili olan ilişkisine bakıldığında, birçok düşünöre göre, başkanlık teşkilatı ABD Başkanlığının dengelenmesi için gerekli bir kurumdur. Bu düşünceye göre, başkanların kendi ofislerinin özerkliğini artırma konusunda güçlü istekleri bulunmaktadır. Ulusal seçim çevresince seçilmiş olmaları, onları sosyal problemler ve kamu menfaati konusunda daha yoğun düşünmeye itmekte ve ayrıca Kongre ve bürokrasi tarafından bu konuda baskı görmektedirler. Söz konusu politik aktörler karşısında başkanın liderliğini koruyabilme isteği, başkanı birleşik, koordineli ve merkezi oluşumlu bir bürokrat çevresi kurma arayışına itmiştir. Başkanlık teşkilatı başkana güvenilir danışmanlar aracılığıyla, sekreterler üzerinde öncülük kurma ve etkileyici hiyerarşik karar alma süreci ile de, yalnızca politik konularda değil, aynı zamanda politik mesajların yayılımı konusunda da bürokrasiyi kontrol edebilme şansı sunmaktadır. Yani başkanlık teşkilatı başkana, hükümete öncülük etme ve kuvvetler ayrılığı sisteminin sebep olduğu kurumsal kısıtlardan uzak bir politik sürecin işlemesi konusunda yardımcı olmaktadır. Ayrıca başkanın, kararlarını alırken, temsilcilere, sekreterlere ve bürokratlara danışarak ülkenin tümü ile ilgili farklı menfaatleri temsil eden görüşlere uygun karar alması sağlanmaktadır²⁷⁴.

Latin Amerika ülkelerinde başkanlık teşkilatı konusundaki çalışmalar henüz yeterli düzeyde değildir. Birkaç yazar bu konuda çalışmalarda bulunduyorsa da, bu çalışmalar sistematik olmayıp daha ziyade gözleme dayalı çalışmalar niteliğindedir²⁷⁵.

²⁷³ BONVECCHI – SCARTASCINI (2011), s. 7

²⁷⁴ ABD’de başkanlık teşkilatında görev yapan personel yalnızca kurumsal kapasiteyi geliştirmek için, kişisel asistanlar, politik danışmanlar, politik stratejistler, haberleşme personeli ve yasal rehberlerdir. 1939 yılında EOP kurulduğunda, belirgin bir tip personel ve fonksiyonel olarak da beş organı kapsamaktaydı. BONVECCHI – SCARTASCINI (2011), s. 7 – 8

²⁷⁵ Palermo, Arjantin başkanı Menem ve De la Rúa’nın başkanlığı sırasındaki personelleri, Siavalis ise, Şili’deki hükümet yapısını karşılaştıran çalışmalar yapmıştır. Aninat ve Rivera, modern yönetimlerdeki başkanlık teşkilatının fonksiyonlarını tanımlamış, ancak yürütme kolunun normatif yönelimle yeniden düzenlenmesi gerektiğini belirtmişlerdir. Bonvecchi ve Zelaznik ise, Arjantin yürütmesinin hükümet araçlarını, örgütsel kaynaklar dışında gözden geçirmiştir. BONVECCHI – SCARTASCINI (2011), s. 12

III) BAŞKANLARIN SORUMLULUĞU VE SORUMSUZLUK HALİ

A) BAŞKANIN SİYASİ SORUMSUZLUĞU

Başkanlık sistemlerinde, başkan yasama organına karşı herhangi bir siyasi sorumluluğa sahip değildir²⁷⁶. Bu sorumsuzluğun temelinde başkanlık sisteminin kendi mantığı olan, yasama ve yürütme organlarının birbirinden bağımsız olabilmesi adına birbirlerinin görevlerine son verememesi yatmaktadır²⁷⁷. Başkanlık sistemlerinde yürütmenin başı olan başkan anayasa ile belirlenen bir dönem için seçilmekte ve bunun sonucunda, yasama organının güvensizlik oyu ile istifaya zorlanamamaktadır²⁷⁸.

Başkan halk tarafından belirli bir süre için seçilmekte ve bu görev süresince olağanüstü bir takım durumlar hariç olmak üzere görevde kalmaktadır. Başkanın ve kabine üyelerinin yasama organı tarafından verilecek güvensizlik oyu ile görevden uzaklaştırılabilmeleri kuvvetler ayrılığı ilkesi gereği başkanlık sistemi ile bağdaşmayacak bir sapma oluşturur.²⁷⁹ Sartori'ye göre, yasama organına güvensizlik oyu verme yetkisi tanınmış olup, yasama organının verdiği bu güvensizlik oyuyla bir bakanın görevden alınması söz konusu olduğu durumlarda bile bu durum başkanlık sisteminden sapma olarak kabul edilemez. Çünkü yasama organının bir bakanı güvensizlik oyu ile görevden almasının söz konusu olduğu durumlarda dahi, bakanları atama ve kabine mevkilerini dilediği gibi doldurma yetkisi yine başkandadır²⁸⁰.

Başkanlık sistemlerinde yasama organınca verilen güvensizlik oyu, her zaman bir bakanın veya kabinenin otomatik olarak görevden alınması sonucunu doğurmamaktadır. Bazı başkanlık anayasalarında güvensizlik oyu sadece yürütmenin bir üyesinin Kongre tarafından siyasal olarak paylanmasıdır. Bu sistemlerde güvensizlik oyu verilen bakanın görevde kalıp kalmayacağına dair karar verme yetkisi yasama organına değil de, yine başkana ait ise sistemden bir sapma söz konusu olmamaktadır²⁸¹. Kanaatimizce, başkanlık

²⁷⁶ Verney'e göre, başkanın meclise karşı siyasi bir sorumluluğu bulunmasa da, yürütme organının anayasaya karşı siyasal sorumluluğu bulunmaktadır. Bu sorumluluk Verney'in kabul ettiği başkanlık sistemlerinin temel kriterlerinden biridir. VERNEY (1992), s. 43

²⁷⁷ GÖZLER (2001), s.23 - 24

²⁷⁸ LIJPHART (1996), s.63; Uluşahin'e göre; belirli bir dönem için seçilen yürütmenin yasamanın güvenine dayanmaması yürütmenin yasamadan bekasında ayrılığına tekabül etmekte ve başkanlık sisteminin tanımlayıcı kriterlerinden birini oluşturmaktadır. ULUŞAHİN (1999), s.37

²⁷⁹ GÖZLER (2001), s.24; ULUŞAHİN (1999), s.39

²⁸⁰ Uruguay'da yasama organın bakanlara güvensizlik oyu verebilmesi ABD'de uygulanan saf başkanlık sisteminden bir sapmadır. Ancak başkanlık sistemine ilişkin belirlediği kriterlere aykırı düşmediği için, Sartori'ye göre, işin özünü hiç etkilememektedir. SARTORI (1994), s. 114, 133

²⁸¹ ULUŞAHİN (1999), s. 39

sistemlerinde, yasama organının kabineden veya tek bir bakandan siyasal anlamda bilgi edinmek istemesi veya hesap soracak olması, başkanlık sisteminin kontrol ve denge unsurunun bir sonucudur. Kongre'nin, bu durumun sonucunda güvensizlik oyu ile başkanı, kabineyi veya tek bir bakanı görevden alma yetkisinin bulunmaması halinde, bu durum başkanlık sisteminin temel mantığına ters düşmemektedir. Ancak bu süreç sonunda yürütmeden herhangi bir kişinin yasama organı tarafınca görevinden alınabilmesinin söz konusu olması durumunda, bu durumun başkanlık sisteminden temel bir sapma yaratacağı kesindir. Çünkü böylesi bir durum başkanlık sisteminin belirleyici kriterlerinden biri olan yürütmenin yasamanın güvenine dayanmaması prensibine açık bir aykırılık teşkil etmektedir. Bu halde yalnızca başkanın değil, başkanın serbestçe seçtiği yardımcılarının da yasama organınca görevden alınıyor oluşu sert kuvvetler ayrılığına uygun olan her iki organın karşılıklı bağımsızlığı kriterini ihlal edecek ve sistemden bir sapma oluşturacaktır.

Başkanlık sistemlerinde başkanın siyasal sorumluluğuna ait bir diğer görüş ise, başkanın halka karşı siyasi sorumluluğunun bulunduğuudur. Başkanlık sistemlerinde başkan halk seçtiğine göre, başkanın halka karşı siyasi bir sorumluluğu olduğu düşünülebilir. Ancak halkın, başkanın görev süresi dolmadan başkanın görevine son verebilmesi mümkün değildir. Verney, başkanlık sisteminin temel özelliklerinden bahsederken, başkanın seçmene yani onu seçen halka karşı doğrudan sorumlu oluşunu belirlediği kriterler arasına almıştır. Ancak Verney bu sorumluluktan bahsederken değişik bir bakış açısı sergilemiş söz konusu sorumluluğun başkanın sınırlandırılmasından ziyade yasama organına karşı bir adım öne çıkabilme iddiasında bulunmasını teşvik edici bir yol olabileceği şeklinde bir yaklaşım sergilemiştir. Verney'e göre, “ *Başkanlık sistemleri, başkanın genel seçim yolu ile seçilmesine dayanır, bu yüzden başkan tüm seçmenler tarafından seçilmiş olup, politik sistemin yürütülmesindeki tek unsurdur. Başkan yasama meclisi üyelerine, siz yalnızca kendi bölgenizi temsil ediyorken, ben tüm halkı temsil etmekteyim diyebilir. Bu argümana verilebilecek herhangi bir cevap bulunmamaktadır. Birçok Güney Amerika ülkesinde kimi zaman başkanın bir adım ileriye giderek kendinin halkı temsil eden tek kişi olduğunu ileri sürmesi şaşırtıcı değildir*”²⁸².

Halka karşı sorumluluk, yalnızca başkanın tekrar seçilebilmesine müsaade eden ülkelerde ve başkanın tekrar seçilememe endişesi bulunduğu durumlarda geçerli olabilir. Yani bu sorumluluk ancak başkanın tekrar seçilmesinin mümkün olduğu durumlarda anlam

²⁸² VERNEY (1992), s. 45 – 46

ifade etmektedir²⁸³. Tekrar seçilemeyecek bir başkanı halka karşı sorumlu kılmanın hiçbir yolu bulunmamaktadır. Halka karşı olan bu sorumluluk başkanın ikinci defa seçildiği durumlarda da tamamen anlamını yitirmiş olmaktadır. Halk başkandan ne kadar memnun olursa olsun ikinci dönem seçilen başkanın üçüncü kere seçilme şansı yoktur. Bu sebeple halka karşı sorumluluk başkanın ikinci kere seçilme hakkının bulunduğu sistemlerde de yalnızca başkanın ilk dönemini kapsayacak olduğundan ikinci döneminde yeniden seçilememe endişesi taşımayacağı için, söz konusu sorumluluğun bir anlamı kalmayacaktır.

B) BAŞKANIN CEZAI SORUMLULUĞU (IMPEACHMENT)

Başkanlık sistemlerinin temel niteliği gereği, yasama organı başkanın görevine son verebilecek mekanizmalara sahip değildir. Ancak impeachment (suçlandırma) denilen süreç bu durumun istisnasını oluşturmaktadır. Başkanın suçlandırılmasını sağlayan impeachment, Kongrenin başkanı görevden alabilmesini sağlayan temel anayasal yöntemdir²⁸⁴. Günümüzde birçok başkanlık sisteminde görülen impeachment mekanizması başkanı siyasi nitelikte değil, yalnızca cezai nitelikte sorumlu tutmaktadır²⁸⁵. Impeachment mekanizması yalnızca anayasalarda öngörülen vatan hainliği, rüşvet gibi sınırlı nedenlerle harekete geçebilmektedir²⁸⁶.

Impeachmentın amacı, başkanı ceza yargılamasına tabi tutmak değil, Kongre'nin işletilecek süreç sonucunda başkanı görevden alabilmesine olanak sağlamaktır. Amerikan anayasal geleneğine göre, impeachment terimi, Kongre tarafından başlatılan ve Senato tarafından başkanın yargılanma aşamasını kasteden bir süreci ifade etmektedir. Diğer birçok başkanlık anayasası impeachment sürecini değiştirmiş olsa bile, impeachment yargılamasının başlatılması her zaman yasama organı tarafından gerçekleştirilmektedir. Çeşitli başkanlık anayasalarına göre, başkanı yargılama süreci ise üst meclis veya mahkeme tarafından yapılabilmektedir. Kada bu modelleri, "*meclis egemen*" veya "*yargı egemen*" impeachment modelleri olarak değerlendirmiştir²⁸⁷. Kongresel model 1787

²⁸³ GÖZLER (2001), s.24; . ABD Anayasası'nda 27 Şubat 1951'de yapılan 22'inci değişiklik ile ancak iki devre başkanlık yapabileme hakkı tanındığı için bu sorumluluk da hafiflemiş olmaktadır. KUZU (1996), s. 19

²⁸⁴ PEREZ (2007), s. 133

²⁸⁵ Suçlandırma mekanizmasının siyasi değil, cezai nitelikte oluşu, parlamenter sistemlerdeki gensoru mekanizması ile farkını oluşturmaktadır. MİŞ - ASLAN - AYVAZ - DURAN (2015), s. 28

²⁸⁶ Bu nedenle suçlandırma mekanizmasının varlığı, başkanın görev süresini sabit olarak tanımlamayı engellemez. YAZICI (2013), s. 39

²⁸⁷ PEREZ (2007), s. 134'den naklen, KADA, Naoko. "Impeachment as a Punishment for Corruption? The Cases of Brazil and Venezuela". In **Cheking Executive Power: Presidential Impeachment in**

Amerikan Anayasası ile icat edilmiş, yapılan çeşitli değişikliklerle Latin Amerika ülkeleri anayasalarına da dahil edilmiştir. Birçok çift meclisli Latin Amerika ülkesi, Amerikan Modelini örnek alarak, alt meclisin gereken nitelikli çoğunluğunu genişleterek impeachment mekanizmasını düzenlemişlerdir²⁸⁸.

ABD’de, başkanın cezai sorumluluğu için öngörölmüş olan impeachment uygulaması kapsamında başkan, Temsilciler Meclisi’nin üçte bir oranındaki milletvekili tarafından suçlanabilmekte ve suçlanan başkanın yargılanması ise Senato tarafından gerçekleştirilmektedir. Senato, başkanı ancak üçte iki oranında oyla suçlu bulabilir²⁸⁹. ABD Anayasası’nda impeachment uygulaması bulunsa da başkanın cezai sorumluluğunu doğuracak bu uygulamaya sıklıkla rastlanılmamaktadır. Bu yolun işleyişindeki güçlükler, uygulanmasının da son derece seyrek olması sonucunu doğurmuştur. ABD’de impeachment olayı, başkanla ilgili olarak tarihte üç kez gündeme gelmiştir²⁹⁰.

Yargısal modelde ise, Kongre başkanı suçlandırdıktan sonra, yargılamayı kendi içerisinde yapmayıp, bu süreç için yargı organını yetkilendirmektedir. Yargı organın, Kongre tarafından yetkilendirilmedikçe başkanı yargılama hakkı bulunmamaktadır. Yargısal modelde, başkanın impeachment yargılaması, genel mahkemelerce değil Supreme Court aracılığıyla yapılmaktadır. Bu modeli uygulayan ülkeler genellikle, tek meclisli başkanlık sistemine sahip olan ülkeler olsa da, kimi zaman çift meclisli olmalarına rağmen Kongresel yöntemi uygulamayıp, impeachment yargılaması görevini Federal Yüksek Mahkeme’ye vermiş ülkelere de rastlanılmaktadır. Örneğin, 1961 Venezuela Anayasası, çift meclisli yasama organına sahip olmasına rağmen, yargısal modeli uygulamayı tercih etmiştir. Venezuela Başkanı 1961 Anayasasına göre, Senato’nun basit çoğunluğu ile suçlandırılırken, yargılama süreci Supreme Court tarafından yürütölmüştür. ²⁹¹. 2009 Bolivya Anayasası ’da çift meclisli bir sistem belirlemesine rağmen, başkanın

Comperative Perspective. (edt. Jody C. Baumgartner, Naoko Kada). Wesport: Praeger Publishers, 2003, s. 137 - 156

²⁸⁸ PEREZ (2007), s. 134; Örneğin Arjantin Anayasası, m. 53’e göre, başkan, göreviyle ilgili veya adi suçlardan dolayı, üçte iki vekil tarafından suçlandırılıp, m. 59’a göre üçte iki Senatörün kararı ile görevden alınabilmektedir. (http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Argentina/argen94_e.html)

²⁸⁹ BEZCİ, Bünyamin. “*Demokrasi ve Başkanlık Sistemi*”. **Yönetim Bilimleri Dergisi**. S.3:2, 2005, s.80

²⁹⁰ 1868’de Andrew Johnson, hakkındaki suçlandırma Senato’dan sadece bir oy farkla reddedilmiş; 1974’de Nixon, Temsilciler Meclisi tarafından suçlandırılacağı belli olunca başkanlıktan çekilmiş; 1999 yılında da Clinton ile ilgili olarak Senato’da üçte ikilik çoğunluk sağlanamadığından hakkındaki impeachment usulü sonuçsuz kalmıştır. TUNÇ; YAVUZ (2009), s.13; GÖZLER (2001), s.25; YANIK (1997), s.64 - 65

²⁹¹ 1999 yılında yapılan anayasa değişikliği ile çift meclis sistemini terkedip tek meclis sistemine dönen Venezuela’da artık başkan Temsilciler Meclisi tarafından suçlandırılıp, yüksek mahkeme tarafından yargılanmaktadır. PEREZ (2007), s. 136

suçlandırılması yasama organı tarafından verilen yetki ile Yüksek Adalet Mahkemesi tarafından gerçekleştirilmektedir²⁹².

Uygulanan bu iki modelin dışında, kimi ülkelerde ise koşullara göre her iki modele de başvurunun söz konusu olduğu karma bir yöntem uygulanmaktadır. 1988 Brezilya Anayasası'na göre, suçlandırılan bir başkan, Temsilciler Meclisi'nin üçte iki çoğunluğu ile suçlandırıldığı takdirde, adi suçlar dolayısıyla Federal Yüksek Mahkeme'de, görevin kötüye kullanılması suçlarında ise Senato'da yargılanmaktadır²⁹³.

Latin Amerika ülkelerinde impeachment olayları 1992 yılına kadar nadir olarak görülmekteydi. Bu sebeple 1992 yılı öncesine kadar, geleneksel literatür bu mekanizmaya gereken önemi vermediği için bu konuda yeterli veri bulunmamaktadır. Ancak 1990'lı yıllara gelindiğinde Latin Amerika'da eşi benzeri görülmemiş bir impeachment dalgası yaşanmıştır. Bu dalga 1992 yılında Brezilya Başkanı Fernando Collor de Mello'nun impeachment yolu ile görevden alınmasıyla başlamış, daha sonra birçok Latin Amerika başkanı Collor ile aynı kaderi paylaşmıştır²⁹⁴. Brezilya'da yaşanan Collorgate dalgası, birkaç ay sonra Venezuela Başkanı Carlos Andres Perez'in impeachment ile görevden alınmasına sebep olmuştur. Ancak Perez'in kişisel yönetimi ve devletin kurumsal yapısı, esasen Brezilya'daki Collor krizini oluşturan faktörlerden oldukça farklıydı. Collor'un aksine, Perez o dönemde ülkenin en büyük partisi olan Accion Democratica (AD)'nın en deneyimli lideriydi. 1988 yılında tekrar seçilmeden önce 1974 – 1979 yılları arasında görev yapan Perez, başkanlığının ilk döneminde ülkesinde yaptığı ticari faaliyetlerle Venezuela'yı yüksek refah seviyesine taşımış olduğundan dolayı, ikinci kez seçildiğinde Latin Amerika'nın efsanevi lideri olarak görülüyordu. Ancak Perez'in ikinci dönem programı ilkinden radikal şekilde farklıydı. Çünkü yeni yönetim, Jamie Lusinchi tarafından Perez'e kritik olaylardan miras kalmıştı. Ülkede çıkan ayaklanmalar 1990 yılında başlamış 1993'de Perez görevden alınana kadar devam etmiştir. Collor'un suçlandırılmasına sebep olduğu gibi Perez'in suçlandırılmasında da medyanın etkisi ile yönetime inanırlık ve yönetimin ekonomi üzerindeki kontrolü gittikçe tehlikeye düşmüştür. Kimi düşünöre göre,

²⁹² Bolivya Anayasası m. 161.7 ve m. 184.4 ÖZÜLER – ÖZÜLER - ŞİRİN – ODABAŞI (2012), s. 214, 227

²⁹³ 1988 Brezilya Anayasası m. 86 (<http://web.mit.edu/12.000/www/m2006/teams/willr3/const.htm>)

²⁹⁴ Collor'un impeachment sürecini hazırlayan skandallar, göreve gelişinden üç ay sonra 1990 Haziranında başlamış ve daha sonrasında iki yıl boyunca Collor görevden ayrılana kadar yönetim medya skandalları ile sarsılmıştır. Sonuç olarak, Collor ile birlikte kabinede görevli üst düzey yetkililer, başkanın arkadaşları, First Lady'nin de suçlandırıldığı bir süreç söz konusu olmuştur. Collor'un suçlandırılmasının üç temel sebebi bulunmaktaydı. Bunlardan ilki, yetersiz kurumsal düzenleme, halkçı seçmenlerin var oluşu ve sonuncusu Collor'un ihaneti. PEREZ (2007), s. 2, 16

bu sosyal hareketlerin genişlemesi ile neo liberal politikayla savaşılan demokratik vatandaşların, popülaritesini yitirmiş başkanın düşürülmesine katkıda bulunması sağlanmıştır.²⁹⁵

Bunun yanında başkanlık sistemlerinde impeachment mekanizmasının kullanılması, kimi durumlarda yarardan ziyade zarara da sebebiyet verebilmektedir. Başkanlık anayasaları başkanı görevinden alabilmek için impeachment mekanizmasına sahip olsa da, bu mekanizma kriz durumlarında bir esneklik sağlamamakta aksine başkanı azletme girişimi rejimi tehlikeye düşürebilmektedir. Başkanın kendisine karşı yapılan bu şekilde bir Kongre muhalefetine karşı demokratik ve tutarlı bir davranış sergilememesi durumunda darbe, yetersiz ve popülaritesini yitirmiş bir başkanın kendini kurtarması için bir çare olarak görülmektedir²⁹⁶. Başkanı destekleyenlerin, başkana karşı muhaliflerin başvurduğu bu yolların hukuki olmadığını düşünerek başkanı daha da destekler bir tutum içerisine girdiği takdirde kriz daha da büyüyerek içinden çıkılmaz bir hale dönüşebilir. Parlamenter sistemde hükümet krizi olarak yaşanabilecek bu durumun başkanlık sisteminde rejim krizine dönüşebilme ihtimali oldukça fazladır²⁹⁷.

Ancak yine de sonuç olarak 1990'lardaki baskın görüş gözler önüne sermiştir ki, impeachment mekanizması başkanlık sistemlerinde meydana gelen krizlerin, demokratik bir çöküş olmaksızın atlatılmasını sağlayan bir mekanizmadır. Gerçekte impeachment yasama yürütme krizlerini atlatmak için bölge boyunca, başkanı görevden alabilmek adına askeri darbelerin yerini almıştır²⁹⁸.

²⁹⁵ Perez ikinci kere başkan seçildiğinde, devlet ticari zarar içerisindeydi. Temel ürün kıtlığının yanı sıra ödenmemiş yüklü miktarda dış borç söz konusuydu. Perez göreve geldikten sonra Great Turnaround adı altında bir ekonomik reform paketi yayınladı. Perez'in uyguladığı bu plan ücret ve faiz oranlarına odaklanmış ve böylelikle enflasyonun ani bir şekilde tetiklenmesine sebep olmuştur. Aralık ayında yüzde 7 olan enflasyon, Mart ayında yüzde 23'e yükselmiş, 1989 yılında, ulaşım ücretlerinin artması ve temel gıda ihtiyaçlarının yetersizliği sebebiyle Caracas şehrinde baş gösteren ayaklanmalar zamanla bütün ülkeyi ele geçirmiştir. Bu ayaklanmalara karşı alınan güvenlik tedbirleri üç yüzden fazla kişinin ölümüne sebebiyet vermiştir. PEREZ (2007) s. 3, 16 – 19

²⁹⁶ Böyle bir durumda da darbe, yetersiz ve popülaritesini yitirmiş bir başkanın kendini kurtarması için bir çare olarak görülmektedir. SHUGART – MAINWARING (1997), s. 30

²⁹⁷ LINZ (1996a), s.138

²⁹⁸ PEREZ (2007), s. 3

IV) BAŞKANLIK GÖREVİNİN SONA ERMESİ

A) BAŞKANLIK MAKAMININ KESİN OLARAK BOŞALTILMASI

Başkanlık sistemini kuran 1787 Anayasası kurucu meclisi tarafından, başkanın görev süresi belirlenirken, tıpkı monark gibi başkanın da yaşadığı sürece görevde kalmasının yürütme istikrarı gibi bazı temel problemleri çözebileceği düşünülmüşse de bu durumun birtakım başka sorunlara yol açabileceği kanısına varılmıştır. Çünkü bir kişiye ömrünün sonuna kadar başkanlık gibi önemli bir güç vermek, bu kişinin hanedan kurması tehlikesine yol açabileceği gibi, hastalık, akli dengesinin bozulması, dejenerasyon gibi hallerin söz konusu olması ihtimali ise iyi bir yöneticiyi bile güçsüz ve başarısız kılabilir. Hamilton, Konvansiyonda bu gibi tehlikelerden ötürü, başkanın ömrü boyunca değil fakat başarılı olduğu sürece görevde kalmasını önermiştir. Hamilton' ın bu fikrine Madison başarılı olduğu sürece görevde kalmanın, ömür boyu görevde kalmanın yumuşatılmış hali olduğu ve böyle bir durumda da rejimin kolaylıkla irsi monarşiye dönüşebileceği tehdidini sebep göstererek bu önermeye karşı gelmiştir. Yapılan tartışmalar sonucu başkanın hem ömür boyu, hem de başarılı olduğu süre boyunca görevde kalma fikri konvansiyonda destek görmeyerek kabul edilmemiştir. Daha sonra ortaya birçok fikir atılmış ve sonucunda yapılan oylama ile başkanın 4 yıl süre ile sabit olarak görevde kalmasında karar kılınmıştır²⁹⁹.

Görüldüğü gibi başkanlık sistemlerinde başkanın görev süresinin dolması ile başkanlık makamı kesin olarak boşatılmış olur. Birçok başkanlık anayasasınca, görevde bulunan başkanın görev süresi bitmeden belirli bir süre önce yeni başkan seçilmiş bulunup, başkanlık görevini dönemini tamamlamış olan başkandan devralır. Bunun yanı sıra başkanın normal görev süresi dolmadan da; ölümü, istifası, görevden uzaklaştırılması sebepleri ile makamı boşalabilir.

Bu sebeplerin dışında, kimi başkanlık anayasalarında, Kongre'nin başkanın fiziksel veya mental (ruhsal) yetersizliğini ilan ederek başkanı görevden alma hakkı bulunmaktadır. Yani başkanın, makamının yetki ve görevlerini yerine getirmede yetersizlik

²⁹⁹ DAHL (1992), s. 60 – 62; Bu sebepten dolayı devlet başkanlığının sona ermesi yalnızca hastalık, ölüm, istifa ve impeachment durumu ile gerçekleşir. Yani yasama organı belirli bir dönem için seçilen başkanın görevine son veremez. Lijphart'a göre; başkanlık sistemleri, başkanı yasama organından bağımsız kılmış ve ona belli bir görev süresi tanımıştır. Yasama organının çoğunluğunun tercihi ile başkanı düşürme ve daha uyumlu bir yenisini atama şansının olmaması başkanlık sistemlerinde yürütmenin istikrarı sorununu çözmektedir. LIJPHART, Arend. **Çağdaş Demokrasiler**. (çev. Ergun Özbudun, Ersin Onulduran). Birinci Baskı, Ankara: Yetkin Yayınları, 1996, s.69

içinde bulunması durumunda da başkanlık makamı boşalır. Esasen bu kural, başkanın hayatta olduğu ancak görevini yerine getiremeyeceği durumlar için tasarlanmıştır³⁰⁰.

Teknik olarak “*yetersizlik*” ve “*kalıcı süre yokluk*” kelimeleri yoruma açık ifadeler olduğundan başkanlık krizinin ortasında beklenmedik şekilde yorumlanabilirler. Örneğin, Brezilya Kongre’si yetersizlik ibaresini Başkan Carlos Luz’un askeri müdahale ile görevden alınmasını meşru bir zemine oturtmak için kullanmıştır. Yasal bir söylemle Kongre Luz’u yetersiz ilan etmese de bu durumu, Luz’un ateş altında gambota saklanma olayı ile tasdik etmiştir. Aynı şekilde 1976 yılında Arjantin yasama üyeleri bu argümana Başkan Maria Estela Martinez de Peron’u istifaya zorlama teşebbüsü sırasında başvurmuşlardır. Ancak Senato Başkanı bu konunun ele alınacağı birleşik oturum davetini reddetmiştir. “*Yetersizlik*” hükmünün politik manipülasyonlara sebep olması, uygulamanın yüksek şekilde sınırlandırılması ile gerçekleşebilmektedir. Örneğin, Şili Anayasası, başkanın yetersizliğinin ilanı için çetrefilli bir yol izlemiştir. Başkanın yetersizliğinin ilan edilebilmesi için en az dörtte bir Temsilciler Meclisi üyesi Yüksek Mahkeme’den bu durumun değerlendirilmesini talep etmelidir. Bu talep üzerine konuyu inceleyen Yüksek Mahkeme, konu ile ilgili Senato’ya bir rapor sunmalı, Senato ise bu rapor doğrultusunda basit çoğunluk ile başkanın yetersiz kılınmasına onay vermelidir. Pratikte Şili’deki düzenleme ile, başkanın yetersiz sayılması için her iki meclisin ve Yüksek Mahkeme’nin kesin olarak anlaşması gerekmektedir³⁰¹.

ABD Anayasasına göre, başkan yardımcısı ve kabinenin çoğunluğu başkanın görevini yerine getiremeyecek durumda olduğunu beyan edebilir. Başkanın bu karara karşı itiraz etme hakkı bulunmaktadır. Eğer başkan itiraz ederse, Kongre her iki meclisinin üçte iki oyu ile, başkanın yetersizliği dolayısıyla görevine devam edemeyeceğine karar verilebilir. ABD Anayasası, başkanlık makamı boşaldığında başkan yardımcısının başkanlık görevini devam ettireceğini belirlemiştir ancak, başkan yardımcısının başkanlık görevini devraldıktan sonra başkan yardımcılığı makamı boş kalacağından bu durumda başkan yardımcılığı görevini kimin üstleneceğine dair bir düzenleme yapmamış³⁰², daha sonra bu konu 1964 yılında yapılan 25’inci değişiklikle düzenlenmiştir. Buna göre, boşalan

³⁰⁰ PEREZ (2007), s. 138

³⁰¹ PEREZ (2007), s. 138

³⁰² ABD, 1789’dan 1967’ye dek toplam 290 ay yani 24 yıllık bir süre için başkan yardımcısız kalmıştır. EROĞLU (2012), s.112

başkan yardımcılığı makamına Başkan, Kongre'nin her iki meclisinin de onayını alarak göreve başlayacak bir başkan yardımcısı atayacaktır³⁰³.

1994 Arjantin Anayasası da ABD benzeri bir şekilde başkanlık makamının boşalması durumunda yeni seçim yoluna gitmemekte, başkanlık görevi otomatikman başkan yardımcısına geçmekte, ve makamını boşaltan başkanın kalan süresi başkan yardımcısınca tamamlanmaktadır³⁰⁴. Otomatik halefiyeti benimsemeyen 1999 Venezuela Anayasası'na göre herhangi bir nedenle başkanlık makamının boşaldığı durumlarda, otuz gün içerisinde yeniden başkanlık seçimi yapılmakta, seçim yapılana kadar başkanlık makamını geçici olarak başkan yardımcısı doldurmaktadır. Ancak makamı boşaltan başkan o sırada döneminin son iki yılında ise yeniden bir seçim yapılmayıp, süre başkan yardımcısı tarafından tamamlanmaktadır³⁰⁵. Örneğin, 5 Mart 2013 tarihinde Başkan Hugo Chavez'in vefatından sonra, Venezuela'da yeni seçimler yapılana kadar görevi başkan yardımcısı Nicholas Maduro geçici olarak üstlenmiş, 14 Nisan 2013 günü yapılan seçimlerle başkanlık görevine seçilmiştir³⁰⁶.

Görüldüğü üzere herhangi bir nedenle başkanlık makamının kesin olarak boşaldığı durumlarda eğer otomatik halefiyet söz konusu ise, başkanlık görevini başkan yardımcısı direk devralmakta, bu durumun söz konusu olmadığı anayasalarda ise, yeniden seçim yapılabilmesi için ihtiyaç duyulan süre zarfında başkan yardımcısı geçici olarak başkanlık görevini üstlenmektedir. Peki sistemlerinde başkan yardımcısı makamına yer vermeyen ülkelerde böyle bir durumla karşılaşıldığında başkanın yerine kim geçecektir? Örneğin, anayasasında başkan yardımcısı kurumuna yer vermeyen 1917 Meksika Anayasasına göre, başkanlık makamı, döneminin ilk iki yılında boşalmış ise, Kongre acil olarak kendini “*seçici kurul*” olarak tayin eder. Üçte iki toplantı yeter sayısı ve yapılan gizli oylamada mutlak çoğunlukla geçici bir başkan seçilir. Geçici başkanın seçiminden sonra, on gün içerisinde dönemi tamamlaması için yeni başkanı belirlemek üzere seçimi çağrısı yapılır.

³⁰³ 1973'de, Spiro Agnew, dürüstlükle bağdaşmayan birtakım davranışları ortaya çıkınca görevden çekildi. Nixon, böylece boşalan başkan yardımcılığına Gerald Ford'u atadı. 1974'de bu sefer Nixon çekilmek zorunda kalınca, Ford başkan oldu ve Nelson Rockefeller'ı başkan yardımcılığına atadı. Böylece, tarihte ilk kez, ABD'ni en üst iki yöneticisi atamayla belirlenmiş oldu. EROĞLU (2012), s.113

³⁰⁴ Arjantin Anayasası, m. 88 (http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Argentina/argen94_e.html). Başkanlık makamının boşaldığı durumlarda, başkan yardımcısının otomatik halefiyetinin doğurabileceği sonuçlar, “*Başkan Yardımcısının Görevleri*” başlığı altında anlatılmıştır.

³⁰⁵ Venezuela Anayasası, m. 233 (<https://venezuelanalysis.com/constitution/title/5>)

³⁰⁶ ELLNER, Steve. “*After Chavez: The Maduro Government And The Economic War In Venezuela*”. **New Left Project**. December, 2014 (<https://venezuelanalysis.com/analysis/11121>)

Eğer, başkanlık makamı döneminin son dört yılında boşalmış ise, Kongre, yine aynı şekilde toplanarak dönemi tamamlamak üzere yeni bir başkan atar³⁰⁷.

Sisteminde başkan yardımcısı makamına yer vermeyen bir diğer ülke Şili'dir. 1980 Şili Anayasasına göre, başkanın döneminin kaçınıcı yılında makamını boşalttığına bakılmaksızın yeni başkanı belirlemek için seçim yoluna başvurulur. Bu seçimler başkanlık makamı boşaldıktan sonra doksan gün içerisinde yapılır. Şili Anayasası başkan yardımcılığı makamına yer vermediği için, seçim yapıp yeni başkan belirlenene kadar, kabine içerisinde bir bakan, başkan yardımcılığı sıfatı ile bu görevi geçici olarak üstlenmekte ve böylelikle başkanlık makamı boş kalmamaktadır³⁰⁸.

B) BAŞKANLIK MAKAMININ GEÇİCİ OLARAK BOŞALTILMASI

Başkanlık makamının başkanın görev süresinin bitimi, ölümü, istifası, başkanın yetersiz kılınması kararının alınması ve impeachment durumlarında kesin olarak boşalması söz konusu iken, kimi durumlarda bu makamın geçici olarak boşaltılması, yani başkanın herhangi bir sebeple görevini yapamayacak oluşu nedeniyle makamının bir süre için boş kalması söz konusu olabilir. Bu gibi durumlarda yani başkanlık makamının geçici olarak boşalmış olduğu durumlarda başkanın görevine dönüşüne kadar geçici bir başkan bu görevi üstlenir.

ABD Anayasası 1967 tarihli 25'inci değişikliğe göre; başkan hastalık gibi kimi durumlarda görevini yerine getiremeyecek olduğunda her iki meclisin başkanlarına birer yazı yazarak yetkilerini bir süre için başkan yardımcısına devreder. Bu durumda geçici olarak boşalan başkanlık makamının görev ve yetkileri başkan yardımcısı tarafından "*vekil başkan*" sıfatı ile yerine getirilir³⁰⁹.

Görevini yerine getiremeyecek durumda olan başkan, her iki meclisten de böyle bir istemde bulunmazsa, başkan yardımcısı bakanların çoğunluğunun onayını alarak her iki meclisin başkanlıklarına birer yazı gönderir ve başkanlık vekaletini yüklenir. Başkan buna itiraz ederse, bakanların çoğunluğunun, dört gün içerisinde meclis başkanlarına birer yazı göndererek bu itiraza direnme hakları bulunmaktadır. Bu durumda başkan yardımcısının başkanlık vekaleti devam eder. Kongre toplanık halde değilse kırk sekiz saat içerisinde

³⁰⁷ Meksika Anayasası, m. 84 – 85 (http://www.oas.org/juridico/mla/en/mex/en_mex-int-text-const.pdf)

³⁰⁸ Şili Anayasası, m. 28 – 29 (https://www.constituteproject.org/constitution/Chile_2015.pdf?lang=en)

³⁰⁹ ÖRGÜN, Faruk. **Dar Gelen Gömlek Başkanlık Sistemi**. Birinci Baskı, İstanbul: Bilge Yayınları, 1999, s.88; GÖZLER (2001), s.18; EROĞLU (2012), s.112

toplanır ve yirmi bir gün içinde, her iki meclisin üçte ikişer çoğunluğuyla, vekaletin sürüp sürmeyeceğine karar verir. Vekaletin sürmesine Kongre tarafından üçte iki çoğunlukla karar verilmediği takdirde, başkan göreve döner³¹⁰.

³¹⁰ EROĞLU (2012), s.113; ÖRGÜN (1999), s.88 - 89

III. BÖLÜM

BAŞKANLIK SİSTEMLERİNDE BAŞKANIN YETKİLERİ

D) BAŞKANLIK SİSTEMLERİNDE BAŞKANLARIN YETKİLERİNE ETKİ EDEN FAKTÖRLER

A) KUVVETLER AYRILIĞI SİSTEMİ

Çağdaş demokratik sistemlerde, siyasal iktidarın devlet organları arasında nasıl bölüşürüleceği, siyasal iktidarın bu organlar arasında ne şekilde kullanılacağı ve söz konusu organlar arasındaki karşılıklı etkileşim ve işbölümü “*kuvvetler ayrılığı*” ilkesine uygun olarak tasarlanır. Kuvvetleri ayırmak aynı zamanda siyasal iktidarı sınırlamanın da bir yoludur³¹¹. Modern hükümet sistemleri kuvvetler ayrılığı ilkesinden destek alarak yasama, yürütme ve yargı organlarını karşılıklı olarak konumlandırır. Ülkeler arasında değişen derecelerde kuvvetler ayırımı dayanan farklı anayasal modeller meydana gelebilir. Bu noktada, siyasal ve anayasal yapılarının özellikleri, ülkeler arasında çeşitli farklılıklara yol açabilmektedir. Ancak anayasal rejimler için ortak olan nokta, siyasi iktidarın sınırlı ve denetlenebilir olmasıdır³¹².

Başkanlık sisteminin en önemli özelliği sert kuvvetler ayrılığına dayanmasıdır. Başkanlık sistemini oluşturan Amerikan yasal felsefesinin gelişiminde Montequieu’nun “*Yasaların Ruhu*” adlı eseri büyük rol oynamıştır³¹³. Amerikan sisteminin kurucularına hakim olan temel düşüncelerden biri aşırı güçlü bir devletin yaratabileceği tehlikelerden

³¹¹ GÖNENÇ, Levent. “*Türkiye’deki Hükümet Sistemi Tartışmalarına İlişkin Değerlendirmeler*”. **Yeni Türkiye: Başkanlık Sistemi Özel Sayısı**. Y. 9, S. 51, Mart – Nisan 2013, s. 271

³¹² Tarihsel olarak kuvvetler ayrılığı teorisi, tek adam yönetimlerinin yerini demokratik yönetimlere bırakırken, gücün kişiselleşmesini engelleyici mekanizmaların teorik temelini ortaya koymuştur. Tek adam yönetiminden vazgeçiş esnasında ilk olarak halk iradesinin yönetime katılarak tek adam yönetimini sınırlaması ve kurumlar arasında görevler ayrılığına gidilmesi yaşanmış, hemen arkasından seçimle meşrulaştırılmış yürütme yapısının oluşumu ile kimi ülkelerde buna ilaveten dikey kuvvetler ayrımı yani federalizm ortaya çıkmıştır. BOYUNSUZ, Şule Ö. “*Başkanlık Sisteminin Anayasal, Kurumsal, Davranışsal Dinamikleri ve Türkiye İçin Başkanlık Sistemi*”. **Yeni Türkiye: Başkanlık Sistemi Özel Sayısı**. Y. 9, S. 51, Mart – Nisan 2013, s. 416 – 417

³¹³ TURHAN (1989), s. 32; Montesquieu’ya göre; Her devlette üç çeşit kuvvet vardır. Yasama kuvveti, ulus haklarına dayanan yürütme kuvveti ve insan haklarına dayanan yürütme kuvveti. Yasama ve yürütme kuvvetinin tek kişi veya tek zümrede birleştiği durumda özgürlükten söz edilmesi mümkün değildir. Çünkü aynı monark veya aynı Senato, zalimce koyduğu kuralları zalimce yürütebilir. Yargı kuvvetinin de yasama ve yürütme kuvvetinden ayrılmadığı durumlarda yine aynı hallerle karşılaşılabilir. Yargı ve yasama birleşirse, halkın hayatı ve özgürlüğü üzerinde keyfi bir güç söz konusu olur. Hakim kanun koyucu görevi üstlenir. Eğer yargı yürütme ile birleşirse, hakim yetkilerini baskı yapmak için kullanabilir. Bu sebeple bu üç kuvveti de farklı organ veya zümreye vermek gerekir. MONTESQUIEU. “*The Spirit Of The Laws*”. **Parliamentary Versus Presidential Democracy** (ed. Arend Lijphart) New York: Oxford University Press, 1992, s. 48

sakınmaktadır. Amerikalılar Avrupa'daki merkeziyetçi mutlak monarşi tecrübesinin kaçınılmaz sonucunun güç toplanması ve zorbalığın yaratılması olduğunu düşünüyorlardı³¹⁴. Mutlak monarşilerde kral, bir süreliğine veya her zaman geçerli olacak kurallar koyar, bu koyduğu kuralları, istediği gibi feshedebilirdi, böyle bir ortamda halkın politik özgürlüğü ve güvenceli bir ortamda yaşaması da mümkün değildi³¹⁵, bu sebeple Amerikan Anayasasını yapanlar zorbalık tehlikesine karşı, kuvvetler ayrılığını öngördüler. Düşünceleri, kuvvetler ayrılığı sayesinde bir kişi veya grubun bütün devlet yetkilerini elinde toplamasını önlemektir³¹⁶.

Kuvvetler ayrılığı ilkesi, devletin üç temel organı olan, yasama yürütme ve yargının görev, yetki ve sorumluluk alanlarının anayasal bir çerçevede net olarak tanımlanması ve birbirlerinden ayrıştırılmasıdır. Bu doğrultuda, yasama organının temel işlevi yasaları yapmak, yürütme organının temel işlevi, yasama organının yaptığı yasalara dayanarak devleti yönetmektir³¹⁷.

Başkanlık sistemlerinin en önemli avantajlarından biri, sert kuvvetler ayrılığı dolayısıyla iktidarın sınırlandırılmış olmasıdır. Ancak bu avantaj kimi zaman dezavantaja da dönüşebilmektedir. İki bağımsız organ olan yasama ve yürütmenin bir arada varlıklarını sürdürüyor olması dolayısıyla çatışmaları halinde sistemin kilitlenmesi riski taşımaktadır. Kilitlenmeler için çözüm yollarından biri, kuvvetleri ayırırken, aralarındaki güç dengesini bozmaktır. Yani başkanın gücünü, meclisin gücüne oranla artırmak, daha etkin bir hükümet yaratabilmek için, başkanı daha öncü ve aktif kılmaktır. ABD'de bu çözüm yolu başarılı olsa dahi³¹⁸, Latin Amerika ülkeleri için gerçekçi bir çözüm yolu olmanın aksine,

³¹⁴ ERDOĞAN, Mustafa. **Anayasal Demokrasi**. Onuncu Baskı, Ankara: Siyasal Kitabevi, 2013, s. 205 – 206

³¹⁵ MONTESQUIEU (1992), s. 48

³¹⁶ Amerikan Anayasasının fikir babalarından, Thomas Jafferson şöyle diyordu: “ *Bizim uğrunda mücadele ettiğimiz hükümet seçimli bir despotizm olmayıp, bir yandan özgürlük ilkelerine dayanan ama aynı zamanda güçlerin farklı organlar arasında bölünmesini ve dengelenmesini gerektiren bir hükümet idi; öyle ki, diğerleri tarafından fiilen dengelenip kısıtlanmadan, hiçbir güç kendi hukuki sınırlarını aşmamalıdır*”. ERDOĞAN (2013), s. 206’dan naklen, LOEWENSTEIN, Allard K. **Political Power and the Government Process**. Chicago: The University of Chicago Press, 1957, s. 106

³¹⁷ AKÇALI (2016), s. 66

³¹⁸ ABD başkanlık sistemi, anayasal anlamda sert kuvvetler ayrılığı ile birlikte aynı zamanda kuvvetlerin bağımsızlığına dayanmaktadır. Bu kuvvetler ayrılığı, temelde kuvvetlerin eşitliğine dayanmaktadır. Ancak başkanlık sistemlerinde kuvvetlerin eşitliği hukuki bir eşitliktir. Siyasi açıdan ise, başkanlık sistemi, yürütmenin yasamaya karşı üstünlüğüne yol açmaktadır. Bu üstünlük nedeni ile sistem “başkanlık” olarak adlandırılmaktadır. TEZİÇ (2015), s. 529

örneklere bakıldığında, başkanı çok fazla güçlendirerek problemi daha da şiddetlendirmektedir³¹⁹.

Kuvvetler ayrılığı konusunda vurgulanan ilk görüş, yasama, yürütme ve yargının uzmanlaşmaya dayalı görev ayrımına içerisinde olduğudur. Bu görüşe göre, her organ kendine ait olan görevi yapmakta ve diğerlerine müdahalesi söz konusu olmamaktadır³²⁰. Bu kuvvetlerin her birinin kendi yetki alanında kalması, sistemin sınırlı iktidar pratiğinin güvencesini oluşturmaktadır. Bu görüş çerçevesinde kuvvetler ayrılığının uygulamada olanaksız oluşu ikinci görüşün önemini artırmıştır³²¹.

Kuvvetler ayrılığına ilişkin ikinci teoriye göre ise, kuvvetler ayrılığı sistemine dayalı olarak, seçilmiş iki organ olan yasama ve yürütmenin birbiri üzerinde kontrol ve denge sistemi kurması ile diğerini sınırlaması söz konusu olmaktadır. Başkanlık sisteminin ruhu temelde kuvvetler ayrılığına dayanıyor olsa da, yine de kontrol ve denge kavramı ile de örtüşüyor olması ayrı bir önem taşımaktadır³²².

B) KONTROL (FREN) VE DENGİ DÜŞÜNCESİ

Kuvvetler ayrılığı ile kontrol ve denge mekanizmaları genellikle birlikte kullanılan ve birbirlerini tamamlayan ilkeler olsalar da aslında çok önemli farklılıklar içermekte hatta birbirlerine karşıt anlamlar barındırmaktadırlar. Kuvvetler ayrılığı yukarıda da bahsettiğimiz gibi, bir devletin temel organlarının birbirlerinin yetkilerine karışmamasını ifade ederken, kontrol ve denge mekanizmaları ise, organların birbirleri arasında yetki bölüşümü anlamına gelir. Bu çeşit karşıtlıklara rağmen, her iki kavramın da hizmet ettiği amaç temelinde tiranlığın engellenmesidir³²³.

Devlette bulunan üç kuvvetin ayrı ayrı organlara verildiği bir sistem, bu organların yalnızca karşılıklı frenler olarak işlev görebilmesi halinde kontrol ve dengelerle karakterize olmuş olabilir³²⁴. Bu sebeple başkanlık sistemlerinde kuvvetler ayrılığı ilkesi kadar kontrol ve denge mekanizmaları (checks and balances) ilkesi de büyük öneme sahiptir. Kontrol ve

³¹⁹ LIJPHARTH (1992), s. 15 – 16

³²⁰ ACKERMAN, Susan R. – DESIERTO, Diane – VOLOSIN, Natalia. “Hyper - Presidentialism: Separation of Powers Without Checks and Balances in Argentina and the Philippines”. **Berkeley Journal of International Law**. Vol. 29, Is. 1, 2011, s. 247

³²¹ GÜLENER (2016), s. 12

³²² ACKERMAN – DESIERTO – VOLOSIN (2011), s. 247

³²³ NOMER (2013), s. 17 – 18

³²⁴ ULUŞAHİN (1999), s. 74

denge mekanizmaları, yasama, yürütme ve yargı organlarının birbirlerini denetleyebilme esasına dayanır. Böylelikle, kuvvetler ayrılığı ilkesine göre yetki alanları belirlenen yasama, yürütme ve yargı organlarının kendi alanları dışına taşması engellenmiş olur. Söz konusu bu üç organın hiçbirisi diğerinden öncelikli veya ağırlıklı olmadığı için, yetkilerini kötüye kullanmalarının önüne geçilmesi gerekmektedir. Kontrol ve denge mekanizması bu kötüye kullanma ihtimalini engellemek için geliştirilmiş, yasama yürütme ve yargı organlarından her birine diğer organları denetleyebilmesi için belirli yetkiler tanınmıştır³²⁵.

Pratikte her başkanlık sistemi, problemleri çözücü ve fonksiyonları denetleyici, özel yöntemlere sahiptir. Örneğin, yasama organı yürütmenin performansını gözden geçirerek, bakanları veya sekreterleri açıklama yapmak üzere davet edebilmekte, başkan ise yasamanın altında veya anayasa tarafından verilen görevleri, yasamanın gözetimi altında yerine getirmektedir³²⁶. Benzer araçlara yürütme organı da sahip olabilmektedir. Örneğin, yürütmenin yasamayı feshetmesi veya yasama organı tarafından da kabul edilen kanunları veto edebilme hakkının bulunması, yürütmenin çıkardığı çeşitli kararnameler ile yasama organının engeline takılmadan politikalarını hayata geçirebilmesi de bu kapsamda değerlendirilebilir³²⁷.

ABD Anayasasını yapanlar, mutlak bir kuvvetler ayrılığına inanmamaktaydı. Bu sebeple şekli olarak yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerini birbirinden ayırmakla beraber, “kontrol ve denge” mekanizmaları düzenleyip, siyasi iktidarı söz konusu bu üç erk arasında paylaştırmışlardır³²⁸. ABD Anayasası kurucularından Madison’a göre; “Anayasa’da belirtildiği şekilde çeşitli devlet idareleri arasındaki gerekli yetki dağıtımını yürütebilmek ve bu konuda eksikliği karşılamak için, devletin iç yapısı öyle bir düzenlenmeli ki, bu yapıyı meydana getiren çeşitli kısımlar, karşılıklı münasebetleri sayesinde, birbirlerini frenleme imkanı bulabilsinler”³²⁹.

³²⁵ AKÇALI (2016), s. 70

³²⁶ ACKERMAN – DESIERTO – VOLOSIN (2011), s. 248

³²⁷ GÜLENER (2016), s. 13

³²⁸ Yetkilerin bu şekilde iç içe geçmiş olması, başkanlık sistemlerinde, kuvvetlerin sert ayrılığından söz edilmesini zorlaştırmaktadır. Dolayısıyla ABD Anayasası, kuvvetleri birbirinden sert bir biçimde ayırmamaktadır. Kuzu’ya göre, ABD sisteminin sert kuvvetler ayrılığı olarak tanımlanmasının sebebi, ABD’nin uyguladığı kuvvetler ayrılığı sisteminin ziyade başkanlık sisteminin parlamenter sistem ile karşılaştırılması sonucu, kuvvetlerin başkanlık sistemlerinde birbirinden daha bağımsız olması sonucu iledir. NOMER (2013), s. 18 – 19

³²⁹ HAMILTON - MADISON - JAY. **Anayasa Üzerine Düşünceler Federalistlerin Makalelerinden Seçmeler** (çev. Mümtaz Soysal). İstanbul: Yenilik Basımevi, 1962, s.27

Başkanlık sistemlerini kuvvetlerin sert ayrılığı olarak nitelendirmekle beraber, bu sistemler içerisinde dahi kuvvetlerin mutlak olarak ayrılığından söz edebilmek olanaksızdır. ABD dahil olmak üzere pek çok başkanlık anayasası başkana sunduğu örneğin veto yetkisi ile yürütmenin yasama sürecinde etkili olmasına olanak vermektedir. Aynı şekilde Latin Amerika ülkeleri anayasalarında da başkana sunulan kararname (decretismo) ile yönetme yetkisi, esasında başkanın yasama alanına ilişkin yetkisi olarak tanımlanabilir. Buna karşılık, uluslararası anlaşmaların Senatolar tarafından onaylanmasını düzenleyen kurallar da yasamanın yürütmeye ait bir alan olan dış politikayı kontrol yetkisi üzerindeki etkisini ifade etmektedir³³⁰.

Başkanlık sistemleri, literatürde kuvvetlerin sert biçimde ayrıldığı sistemler olarak tanımlandığı halde bu tanım Madison'ın belirttiği gibi, iki organın faaliyetleri yönünden ayrılığı anlamına gelmemekte, aynı zamanda her iki organın kaynakları ve yaşayabilirlikleri yönünden tabi oldukları ayrımı ifade etmektedir. Bu noktalar dikkate alındığında, başkanlık sisteminin temel özelliği azami ayrılıktır. Fakat bu organların faaliyetleri söz konusu olduğunda başkanlık sistemleri, kuvvetlerin örtüşmesini gerektiren karşılıklı fren mekanizmalarını sağlamaya yöneliktir. Yani başkanlık sistemlerinde kuvvetler birbirlerinden tamamen ayrılmadığı gibi, bu sistemlerin temel amacı da bunu sağlamak değildir³³¹.

Başkanlık sistemlerinde devletin organları arasında bulunan ayrılığa rağmen, bu organlar arasında kurulmuş olan kontrol ve denge mekanizmalarının sistemin işlerliğini sağlamasının yanı sıra, siyasi istikrara da katkıda bulunmaktadır. İstikrarlı bir siyasi rejim için, kuvvetler ayrılığının yanında, kuvvetlerin karşılıklı olarak birbirlerini denetlemesini sağlayan kontrol ve denge sistemi kurulmuş olup kurulan bu sistem sayesinde, ayrılan kuvvetler uyum ve işbirliği çerçevesinde faaliyetlerini sürdürme olanağı bulabilmektedirler³³².

ABD başkanlık sisteminde, yürütmenin başı olmasına rağmen başkanın yetkileri önemli ölçüde kısıtlanmıştır. Bu sebeple ABD başkanının kendi başına yapabileceği işlemlerin çok kısıtlı olduğu ve başkanın asıl gücünün “*ikna gücü*” başka bir deyişle

³³⁰ YAZICI (2013), s. 27

³³¹ YAZICI (2013), s. 27 - 28

³³² KARTEPE, Şükrü. “Hükümet Sistemleri ve Türkiye”. **Yeni Türkiye: Başkanlık Sistemi Özel Sayısı**. Y. 9, S. 51, Mart – Nisan 2013, s. 227

“pazarlık gücü” olduğu öne sürülmektedir³³³. Yasamanın başkanı kontrol ve denge mekanizmalarına sahip olduğu gibi, başkanın da elinde yasama ve yargı üzerinde kullanabileceği bazı kontrol ve denge mekanizmaları da bulunmaktadır³³⁴.

Kuvvetler ayrılığı ilkesine benzer şekilde, kontrol ve denge mekanizmalarının meşruiyet temelleri halka dayanan yasama ve yürütme organları arasında çekişmeli ve gergin bir ortama sebep olup sistemi tıkayabilmektedir. Ackerman, Desierto ve Volosin’e göre, eğer ki politik aktörlerden biri kendi hareketlerini doğrulamak için kontrol ve denge yöntemini kullanıyorsa o durumda sorunlar baş gösterebilir. Özellikle Latin Amerika başkanlık sistemlerinde (ABD’ye göre bozulmuş başkanlık sistemleri), başkanlar eylemlerini haklı kılmak için kuvvetler ayrılığı ile kontrol ve denge mekanizmalarını kullandıklarını öne sürmektedirler. Bu durumda da ABD’de dahil olmak üzere tüm başkanlık sistemlerinde kararlı bir başkanın kısıtlanması konusunda güçlükler yaratmaktadır³³⁵.

Sonuç olarak başkanlık sistemlerinde başkanların yetkilerini ve bu yetkilerin kapsamlarını belirleyen temel faktörler, kuvvetler ayrılığı sistemi ile kontrol ve denge mekanizmalarıdır. Kontrol ve denge mekanizmaları olmaksızın kuvvetler ayrılığı sistemi, başkanlık sistemini tehlikeye sokabilecek kilitlenme ve tıkanıklıklara sebep olabileceğinden ötürü, sistemin işleyebilmesi için organlar arası kontrol ve dengeyi sağlayacak ve bu şekilde organlar arası işbirliğini geliştirecek bu mekanizmalar hayati önem taşımaktadır. Her ülkenin kendi anayasalarınınca belirlenen bu yöntemlerle sistemin kilitlenmeden devamı sağlanmaya çalışılmış, başkanın yetkileri ve Kongre’nin bu yetkiler üzerinde denetleme fonksiyonu belirlenmiştir.

³³³ Örneğin ABD’de Kongre’nin başkan üzerinde pek çok etkisi bulunmaktadır. Bunların başında, Kongre’nin başkanı impeachment yetkisi bulunmaktadır. Ayrıca başkan ABD ordusunun ve donanmasının başındaki kişidir ama yalnızca Kongre savaş ilan edebilir. Başkan bütçeyi hazırlamakla yükümlü olmasına rağmen, bu bütçenin Kongre tarafından onaylanması gerekmektedir. Başkanın kendi kabinesine, yüksek yargı organlarına ve bürokrasinin üst kademelerine yaptığı atamaların da Senato tarafından onaylanması gerekmektedir. AKÇALI (2016), s. 70 – 71

³³⁴ Örneğin; ABD’de Kongre’nin çıkarmış olduğu yasa önerileri başkanın onayı olmaksızın yayınlanamaz. Ayrıca başkanların yasaları veto etmesi durumunda, bu vetonun geçersiz olabilmesi için her iki kanadın da üçte iki çoğunluğu gereklidir ki, bu oran çoğu zaman elde edilebilmesi oldukça zor bir orandır. Bunların yanında, Senato onayına tabi bulunsun da, başkanın yüksek yargı organları üyelerinin atanması da başkanın yargı üzerindeki kontrolüdür. Öte yandan, yargının ise, hem başkanın kararname ve eylemlerini, hem de Kongre’den geçen yasaları anayasaya aykırı bularak iptal etme gücü bulunmaktadır. AKÇALI (2016), s. 71

³³⁵ Örneğin, Arjantin’de başkanın sahip olduğu acil durum yetkileri, Arjantin’in sahip olduğu kötü ekonomik koşullar dolayısıyla ortaya çıkmış, ve başkanın yetkileri kimi politik ve sosyal aktörlerce karşı çıkmış olmasına rağmen genişletilmiştir. ACKERMAN – DESIERTO – VOLOSIN (2011), s. 247, 249

II) BAŞKANIN HÜKÜMETİN BAŞI SIFATI İLE SAHİP OLDUĞU YETKİLERİ

A) GENEL

Başkanlık sistemlerinde halk tarafından seçilen başkan hem hükümetin başı, hem de devlet başkanı olarak görev yapar. Bu sebeple başkanlık anayasalarınca başkana verilen yetkiler hem başkanın hükümetin başı olması hem de devlet başkanı olması dolayısıyla tanınmış yetkilerden oluşmaktadır.

Başkanlık sistemlerinde başkan yürütmenin tek sahibidir. Bu sebeple ülkede yürütme ile ilgili tüm yetkiler başkana aittir. Yukarıda da bahsettiğimiz üzere başkana yardımcı kişi ve organlar bulunsa da, başkanlık makamı kolektif bir organ olmayıp, karar alma ve ülkenin siyasetini belirlemedeki karar mercii yalnızca başkandır. Başkanlık sistemi ile yönetilen birçok ülkede başkanın hükümetin başı sıfatı ile sahip olduğu yetkiler farklılıklar göstermektedir. Başkanların sahip oldukları yürütmeye dair bu yetkiler belirli sınırların içinde kalmayıp, ülkeler kendi koşul ve ihtiyaçlarına göre bu yetkilerin sınırlarını kendileri belirlemişlerdir. Kimi zaman özellikle Latin Amerika ülkelerinde başkanlara geniş yürütme yetkileri verilmiş, sistemler demokratiklikten uzaklaşarak otoriter bir çizgiye yaklaşmışlardır.

Başkanın hükümetin başı sıfatı ile sahip olduğu yetkiler, kanunların yürütülmesi, kimi başkanlık anayasalarında sık sık rastlanan kural koyma (law making) yetkisi, ve devletin kimi mevkilerindeki görevlere atama yapma ve azil yetkisidir.

B) KANUNLARIN YÜRÜTÜLMESİ

Yürütme organı, en geniş anlamıyla, yasama organının yaptığı yasaları uygulamak ve öngördüğü politikaları hayata geçirmekle yetkili organdır. Bununla beraber günümüzde yürütme organının etkisi bu geleneksel görev alanının sınırlarını çoktan aşmış ve yürütme organı ülkedeki kısa veya uzun vadeli politikaları belirleyen esas politik aktör şekline dönüşmüştür. Böylelikle pek çok sistemde yürütme organı anayasal olarak öne çıkmış ve sistemdeki “*asli yönetme faaliyeti*” bu organ tarafından yerine getirilir bir hal almıştır³³⁶.

ABD Anayasası’nı yapanlar, bu ülkede bir kral olmayacaktır fikrini benimsemişlerdir. Aynı şekilde bir yetkilinin de bir kral gibi hareket etmesine izin

³³⁶ GÖNENÇ (2013), s. 269

verilmeyecektir. Anlaşmada “*monarşi*” kelimesi kötü bir şey olarak anlaşılmaktadır. Fakat genel olarak başkan halkın ve tüm ülkenin seçtiği temsilciler tarafından yapılan kanunların uygulayıcısı olarak görülmektedir³³⁷. Fakat günümüzde uygulamaya bakıldığında, başkanın artan yetkileri Kongre’nin anayasal gücünü de daha çok kağıt üstünde bırakmıştır. Kongre iç siyasette de günlük sorunların belirlenmesi ve çözüm üretilmesinde, başkanın ağızına gitgide daha fazla bakar hale gelmiştir. O kadar ki, yasama görevine girişim bile gün geçtikçe başkanın yetkisi halini almıştır. Oysa yasama yetkisi anayasal olarak Kongre’nin asli yetkisidir. Başkanlığın etkisi bir ölçüde ister istemez olacaksa da, yetkinin aslı kesinlikle Kongre’ye ait bulunmaktadır. Yasamanın Beyaz Saray denetimi altında olacağı bir anayasa kuralı olmasa da; uygulama anayasadan sapan bir yoldadır³³⁸.

ABD Anayasasında başkana kanunların adil bir biçimde uygulanmasını gözetme yetkisi verilmiştir. Dolayısıyla Amerikan başkanı sadece kanunun, yani her iki yasama meclisinin ve sonuç itibarıyla halkın iradesini yerine getirmektedir. Ancak başkan bu tanıma bağlı kaldığında kanunun emirlerini yerine getiren bir araçtan fazlası olmayacak ve kendisine saygı gösterilmesi adına zorlayıcı bir tavır içerisinde bulunabilecektir³³⁹. Kanunlar yürütülmediği zaman ise pek bir anlam ifade etmeyeceği için, yürütme gücünün ABD Anayasası’nda olduğu gibi, “*kanunların adil bir biçimde uygulandığını gözetme yetkisi*”nden çok daha fazlasına ihtiyaç doğmaktadır. Bu sebeple kanunların adil biçimde uygulandığını gözetme yetkisinin Amerikan başkanının sahip olduğu yetkilerden yalnızca biri olduğu söylenebilmektedir. Hamilton’ın da belirttiği gibi, başkan sınırlı sayıda yetkilerle tüketilmiş olmayan, sadece kendi doğasından kaynaklanan bir yürütme yetkisine sahip kılınmıştır. Bu derece geniş alanda boy gösteren ve karar yapımı sürecini elinde bulunduran başkanın, her ne kadar kanunun emirlerini yerine getiren bir aracı olduğu kabul edilse de, bugün için bunun böyle olmadığı açıkça ortadadır³⁴⁰.

³³⁷ MICHELL Broadus; MITCHELL, Louise. **A Biography of The Constitution of The United States**. New York: Oxford University Press, 1975, s. XiV

³³⁸ ATAÖV, Türkkiye. **Federasyon başkanlık Yarı Başkanlık**. Birinci Baskı. İstanbul: Destek Yayınevi, 2011, s.141

³³⁹ Siyaset bilimde yürütme sözcüğünün iki anlamı bulunmaktadır. Sözlük anlamlarından biri, “*gerektiği gibi yapan, yerine getiren ve tamamlayandır.*” Latince *exsequor* sözcüğünden türeyen yürütme, hem klasik yazarlar tarafından, hem de Roma Hukuku’nda genişletilmiş anlamı ile kullanılmıştır. ULUŞAHİN (2007), s. 17

³⁴⁰ Bugünkü anlamıyla yürütmenin “*karar yapımı*” yetkisi, yönetsel eylemlere ek olarak, yürütmeye ilişkin olup olmadığına bakılmaksızın bir kısım başka eylemlere ilişkin bulunmaktadır. ULUŞAHİN (2007), s. 17 – 18

Bu durum akıllara şu soruyu getirmektedir, “Başkanı kanunların yürütülmesi haricinde bu kadar güçlü kılmaya gerek var mıdır?”. Mainwaring’e göre, Latin Amerika ülkeleri başkanları demokratik koşullar altında bile, kendi gündemlerini uygulama konusunda birtakım zorluklarla karşılaşmaktadır. Politikayı başlatma konusunda ellerinde yeterli güç olsa bile, uygulamaları devam ettirmek için yeterli desteği bulamamaktadırlar. Etkili yürütme gücü, eğer ki o ülkede demokrasi gelişme aşamasında ise, zorunlu bir koşuldur. Latin Amerika başkanlık tarihine bakıldığında sık sık devinimsiz yürütme olgusuna rastlanmaktadır. Devinimsizlik durumu da, demokratik kırılmalara yol açar. Birçok düşünür bu sorunun çözümü için Kongre’yi güçlendirmenin gerekliliğini savunsa da, böylesi bir durumda yürütmeyi etkin kılmak çok daha önemlidir. Çünkü başkanlık sistemlerinde özellikle de parçalanmış parti sistemine sahip ülkelerde, başkan yerine Kongreyi güçlendirmek yürütmenin devinimsizliğini artıracaktır³⁴¹.

Görüldüğü gibi, başkanlık sistemlerinde özellikle Latin Amerika ülkeleri gibi demokrasinin tam olarak gelişmediği ülkelerde başkanların yalnızca kanunların adil bir biçimde yürütülmesinin çok daha ötesinde yetkileri bulunmaktadır. Bu duruma kimi zaman zorunluluk hali, kimi zaman da başkanların kişisel tercihlerinin sebep olduğu söylenebilir. Bazı başkanlık anayasalarında ise yürütmenin yani başkanın yetkilerini içeren maddeler yoruma açık halde hükme bağlanmış olup, başkanlar bu maddeleri kendilerine göre dar veya geniş şekilde yorumlama şansını elde edebilme şansına sahip olmuşlardır. Örneğin ABD Anayasası 2’inci madde 1’inci bölümün ilk bendinde “*yürütme yetkisi Amerika Birleşik Devletleri Başkanına verilecektir*” denilmektedir. Anayasanın 2’inci maddesi 2’inci bölümünde ise, başkana verilen yetkiler tek tek sayılmıştır. Ancak 2’inci maddenin 1’inci bölümüne göre tüm yürütme yetkilerinin genel olarak başkana verilip, 2’inci bölümde tek tek sayılan yetkilerin ise bu genel yetkiye örnek mi teşkil ettiği veya sayılan yetkilerin dışında bir yetkisinin bulunmadığının mı kastedildiği belirlenmemiş olsa da ABD uygulamasında başkanın yetkileri daima geniş şekilde yorumlanmıştır. Buna göre

³⁴¹ Başkanlık sistemi denge ve kuvvetler ayrılığına dayanmaktadır. Ancak denge unsuru genellikle hareketsizliğe (immobilizasyona) sebep olmaktadır. ABD Anayasası, gücü bir organda toplamak yerine dağıtmayı tercih etse de, gelişmekte olan ülkelerde politikanın düzenli ve etkili bir biçimde uygulanabilir olması için, gücün kimi zaman dağıtılması yerine toplanması gerekebilir. MAINWARING, Scott. “*Presidentialism In Latin America*”. **Parliamentary Versus Presidential Democracy** (ed. Arend Lijphart). New York: Oxford University Press, 1992, s. 112 - 113

Anayasa’da ayrıca sayılmamış olsa dahi, Anayasa tarafından yasaklanmadığı sürece, tüm yürütme yetkisinin başkan tarafından kullanılabileceği söylenebilir³⁴².

ABD Başkanı Roosevelt başkanlığı sırasında, daha aktif ve gelişmeci bir yürütme yaratmış ve kendi siyasi programını sürdürmek için öncelikle kamuoyunu etkisi altına almaya çalışmış ve gücünden faydalanmıştır. Roosevelt zamanında ABD başkanlığı, 19’uncu yüzyıldaki devinimsiz halinden uzaklaşmış ve politik düzen daha sürdürülebilir bir hal almıştır. Roosevelt’in başkanların yetki ve sınırları ile ilgili yorumu, “*Yürütme gücü yalnızca Anayasa’da açıkça belirtilen hallerde sınırlanabilir.*” şeklindedir. Roosevelt tarafından yaratılan “*hizmet teorisi*”, kaynağını ABD Anayasası’nın muğlaklığında, farklı yorumlara sebebiyet verebilen yapısında ve pozitif hükümet teorisinde bulmuştur³⁴³.

Roosevelt’in hizmet teorisine karşın, bir diğer ABD başkanı olan William Howard Taft, kökeni anayasaların hukuksal kurallar metni olarak kurumsal ilişkileri düzenlemesinde ve negatif hükümet düşüncesinde bulan “*lafzi yorum*” teorisini geliştirmiştir. Negatif hükümet düşüncesi, “*En az hükümet eden, en iyi hükümettir.*” şeklinde ifade edilebilir. Başkan Taft, Federal Yüksek Mahkeme Başyargıçısı olarak görev yaptığı sırada bir davanın kararında şu ifadeye yer vermiştir; “*Başkanlara yürütme gücünün bırakılması onlara yalnızca, kanunların uygulanması görevini verir.*” Taft’ın teorisi Roosevelt’in hizmet teorisinin aksine, “*Şüphe duyuyorsan yapma!*” şeklinde açıklanabilir³⁴⁴.

Kanaatimizce, başkanların yetkilerinin geniş bir şekilde yorumlanması tehlikeli sonuçlara sebebiyet verebilmektedir. Başkanın yetkilerinin Anayasalarca belirlenen şekillerde değil de, bu denli genişletilebilir olması birçok sakıncayı da beraberinde getirir. Bu sakıncalardan biri, yetkileri kesin ve net çerçevelendirilmemiş bir başkanın yasama organının çıkardığı kanunları uygulama esnasında kötüye kullanma riskidir. Kanunların

³⁴² Yüksek Mahkeme’de özellikle “*Myers v. United States*” kararında, Başkanın yetkilerini geniş bir şekilde yorumlamıştır. GÖZLER (2001), s. 28

³⁴³ Hizmet teorisinin gelişmesinde ve başkanların yönetimde daha aktif ve daha geniş yetkilerle donatılmış olarak rol almasında pek çok etken etkili olmuştur. İkinci Dünya Savaşı’nın etkilerini taşıyan ekonomi, Federe yönetimlerin Federal hükümetten güvenilir bir ekonomik hayat ve sosyal adalet beklentisi, Kongre’nin yapısı gereği aksayabilen işleyişi, güçlü karakterli başkanların seçimleri kazanıp başkan olması, ulusal güvenliğin tehlike altında bulunması sonucunda orduya ve uluslararası ilişkilere verilen önemin artması bu sebeplerin başında gelmektedir. NOMER (2013), s. 23 – 24

³⁴⁴ Taft, 1916 yılında yayınladığı kitabında lafzi yorum teorisi doğrultusunda başkanların yetkilerini “*Başkanlar, açıkça ve akla uygun bir şekilde kendine devredilmiş hiçbir yetkiyi, gerekliliğini öne sürerek kullanamaz. Başkanlar söz konusu yetkileri ancak doğrudan Anayasa’dan alıyorsa veya Kongre tarafından çıkarılmış yasalarca kendisine veriliyorsa kullanabilir. Başkanların, tarifi olmayan, kendilerine bırakılmış ve kamu yararına olduğu için kullanılabileceği yetkileri yoktur.*” ifadesiyle belirtmiştir. NOMER (2013), s. 26

yürütme tarafından uygulama aşamasında kötüye kullanılması demek, kanunların tutarsız bir biçimde, taraflı olarak uygulanması, yani uygulama esnasında kayırarak uygulama yapılmasıdır. Bu durumun en bariz örneği, Latin Amerika başkanlıklarından Venezuela Başkanı Hugo Chavez'in uygulamalarıdır. Chavez yürütmenin yetkilerini genişletmiş ve kanunları kendi menfaati doğrultusunda uygulamayı tercih etmiştir. Özellikle Venezuela medyasını hükümet baskısı altına alacak şekilde uygulamalarda bulunmuş ve bunun sonucu olarak ülkede çoğulculuk baskılanmıştır. Chavez'den sonra başkanlık koltuğuna oturan Maduro da aynı şekilde uygulamalara devam etmiştir³⁴⁵. Dolayısıyla Venezuela örneğinde olduğu gibi, bu şekilde uygulama yapan ülkeler demokratiklikten uzaklaşıp otoriter yönetime doğru uzanan bir ivme sergilemektedir³⁴⁶.

C) BAŞKANIN KANUN VE KARARNAME ÇIKARMA YETKİSİ

Başkanlık sistemini şekillendiren, Montesquieu' nun kuvvetler ayrılığı düşüncesinin temeli, kanun yapımının yasama tarafından gerçekleştirilmesi yürütmenin ise yalnızca yasamanın yaptığı kanunların yürütülmesinde rol almasıdır. Bu düşünce, kendinden sonraki anayasa yapıcılarının tasarılarına şekil veren ABD Anayasası kurucularının düşüncelerine yüksek düzeyde etkili olmuştur. 18'inci yüzyılda kuvvetler ayrılığı düşüncesi, tiranlığı önlemek adına kabul edilebilir şekilde cazip gelen bir düşünceydi. Bu durumda önemli olan, yürütme organına kural koyma yetkisi verilmesi ile kuvvetler ayrılığında söz konusu olan bu erozyonun tiranlığa sebebiyet verip vermeyeceği hususudur³⁴⁷.

Birçok düşünür tarafından başkana verilen kanun yapma yetkisi kuvvetler ayrılığına aykırılık teşkil ederek başkanlık sisteminden bir sapma olacağı savunulsa da, Shugart ve Carey başkanın kanun yapma yetkisine sahip olduğunu savunmuştur. Shugart ve Carey'e göre, başkanın kanun yapım sürecinde herhangi bir yetkiye sahip olmaması durumunda, yürürlüğe girmesinde kendisinin hiçbir etkiye sahip olmadığı kanunları yürütmesi söz

³⁴⁵ CORALLES, Javier. "Autocratic Legalism In Venezuela". **Journal of Democracy**. Vol. 26, No. 2, April 2015, s.38

³⁴⁶ Coralles, bu tarz yönetimleri "hibrit rejim" olarak nitelendirmiştir. Yazara göre; hibrit rejimlerde aynı anda hem demokratik hem otoriter argümanlar vuku bulmaktadır. Hibrit olarak nitelendirilen rejimlerin dinamikleri çok da net anlaşılmamaktadır. Çünkü kimi zaman daha demokratik, kimi zaman ise daha otoriter çizgidedirler. CORALLES (2015), s. 37

³⁴⁷ Başkanların kural koyma yetkisi adı altında bahsedilen, başkanlara verilen olağanüstü hal yetkileri, kanun yapma yetkisi, KHK çıkarma yetkisi ve anayasa değişikliği sürecini başlatma yetkisidir. CHEIBUB – ELKINS – GINSBURG (2011), s. 14, 21

konusudur. Başkana kanun yapma yetkisi tanınması, halkın desteklediği siyasi programın başkanlık seçimi aracılığıyla gerçek bir çıktıya dönüşmesini sağlamanın yoludur³⁴⁸.

ABD başkanlık sisteminde parlamento tüm yasama faaliyetine egemen olduğu için başkan kanun teklif etme yetkisine sahip olmamaktadır. Ancak başkan belirli programları gerçekleştirme amacı ile seçilmiş bulunup, politikayı uygulayabilmesi için zorunlu araçlardan biri de kanunlardır. ABD Anayasasınca başkanın kanun teklif etme yolu kapalı olduğundan başkan kimi bazı yollarla kanun çıkarma girişiminde bulunmaktadır. Bu yollardan biri de başkanın Kongre'ye gönderdiği mesajlardır. Bu yolla başkan, anayasada öngörülme-yen kanun teklif etme yetkisini Kongre'ye gönderdiği mesajlar aracılığıyla dolaylı olarak kullanmaktadır³⁴⁹. Başkana tanınan yetkiler sadece “birliğin durumunu” bildiren bir mesajı Kongre'ye sunmaktan ibaret değildir. Kendince gerekli ve uygun görülecek tedbirlerin alınmasını Kongre üyelerine tavsiye etme yetkisi de bulunmaktadır. Özellikle ülkenin gelişmesi, şehirleşme ve olağanüstü durumlar dolayısıyla ortaya çıkan çeşitli sorunlar dolayısıyla yasama organı da başkanın bu şekilde yol gösterişini kabul etmek zorunda kalmıştır³⁵⁰.

Başkanlık sistemlerinde başkanın kanun teklif etme yetkisi parlamenter sistemlerde, hükümetlerin parlamentoya tasarı sunması yetkisinin benzeridir. Başkanın kanun teklifleri karşında Kongre aynen kabul, değiştirerek kabul veya red yetkilerini kullanabilmektedir. 1988 Brezilya Anayasası 61'inci madde³⁵¹, 1994 Arjantin Anayasası 77'inci madde³⁵² ve

³⁴⁸ YAZICI (2013), s. 27'den naklen; SHUGART, Matthew S. – CAREY John M. **Presidents And Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**. Cambridge University Press, 1992, s. 18- 22

³⁴⁹ KUZU, Burhan. **Her Yönü İle Başkanlık Sistemi**. Birinci Baskı. İstanbul: Babıalı Kültür Yayıncılığı, 2011, s. 40; İlk yıllarda Washington Meclise gelerek açılış konuşması yapardı. Ayrıca ara sıra Senato'da kalıp tartışmaları dinlediği hatta fikirlerini söylediği de olurdu. İlk hazine sekreteri olan Hamilton bütçe hakkında meşhur raporunu hazırladığında, Kongre'ye meclise şahsen gelip okumasını mı yoksa yazı halinde takdim etmesinin mi beklendiğini sormuştu. Bu soru üzerine Kongre, Hamilton'ın bizzat Kongre toplantısı sırasında raporu sunmasını değil, yazılı bir şekilde kendilerine iletmesi yönünde tercihte bulundu ve yazılı bir usul böylelikle yerleşmiş oldu. Bu şekilde yerleşmiş olan usule onu takip eden bakanlar da uydular. Başkan Jeferson da 1801 yılında Kongre toplantısında mesajını bizzat okumaması, yazılı olarak göndermeyi tercih etmesi de halefleri tarafından taklit edildi. Böylelikle artık Kongre'ye gönderilen mesajlar sözlü olarak toplantı sırasında okunmayıp yürütme organını temsil edenlerin Kongre'ye yazılı bir biçimde mesaj gönderme usulü yerleşmiş oldu. BRYCE, James. **Amerikan Siyasi Rejimi** (çev. Türk-kaya Ataöv, Arif Payaslıoğlu). Birinci Baskı, İstanbul: Yenilik Basımevi, 1962, s. 68

³⁵⁰ Yine de, temel yasama yetkilerinin yürütme organına devredildiğini zannetmek hatalı olur. Başkanın Kongre'ye yolladığı mesajlarla bazı düzenlemeler yaptırmasını da çok bulmamak gerekir. Çünkü nihayetinde kanunların uygulanmasını, hükümetin idaresini başkan yapmaktadır. YANIK (1997), s.45-46; Tüm bunların yanında ayrıca başkan Kongre'de etkili olabileceğine inandığı parlamenter dostları aracılığıyla da kanun teklifi yapabilme şansı elde etmektedir. Ayrıca bir başka yol da, başkanın düzenlediği basın toplantıları ile kanunla düzenlenmesini talep ettiği konuları dolaylı olarak gündeme getirebilmektedir. KUZU (2011), s. 40

³⁵¹ 1988 Brezilya Anayasası 61'inci madde 1'inci bendine göre; “ Aşağıda belirtilen nitelikteki yasaların teklif edilmesi ve çıkarılması yetkisi, yalnızca Devlet Başkanına aittir.

I – Silahlı Kuvvetler ile ilgili sayıları belirleyen veya değişiklik yapan yasalar;

1980 Şili Anayasası 65'inci maddesi³⁵³ başkana açıkça kanun teklif etme yetkisi vermiştir. Söz konusu ülkelerdeki başkanlık anayasaları, tıpkı parlamenter anayasalar gibi, yürütme organına kanun teklif etme yetkisini tanımaktadır. 1988 Brezilya Anayasası 61'inci madde de düzenlediği “ *askeri, idari, mali ve yargısal*” konularla sınırlı kanun teklif etme yetkisini yalnızca başkana verirken, 1980 Şili Anayasası, başkanın kanun teklif etme yetkisini belirli konularla sınırlamıştır.³⁵⁴

Başkanlık sistemlerinde başkanların kararname çıkarma yetkisi, kanun teklif etme yetkisinden farklıdır. Başkan tarafından teklif edilen kanunlar, Kongre'nin normal yasama sürecinden geçerek başkana sunulurken, kararnameler ise, başkanın yasa teklifleri olmayıp başkan tarafından yürürlüğe konulan düzenlemelerdir. Kimi ülkelerde kongreler, başkanın kararnamesini kabul veya reddetme yetkisine sahip iken, kimi ülkelerde, kararname kongre

II- Aşağıda belirtilen konuları düzenleyen yasalar

- a) Doğrudan devlet yönetimine ve özerk devlet kurumlarına bağlı dairelerin kurulması, görev tanımlarının belirlenmesi ve bu kurum veya kuruluşlardaki çalışanların maaş artırımları,
- b) Bağımlı yerleşim bölgelerinin idari ve adli yapılandırılmaları, bütçe ve vergi konuları, kamu hizmetleri ve bu hizmetlerde bulunan idari personel,
- c) Devlet ve Federal Bölgelerde görev yapan kamu personelinin yasal statüsü, atamaları ve emekliye ayrılmaları
- d) Devletin ve Federal Bölge eyaletlerinin iddia makamı olarak görev yapan, Savcılık sisteminin ve olanakları bulunmayan kişileri savunacak Kamu Avukatlık Sisteminin düzenlenmesi,
- e) Bakanlıkların ve kamu idaresindeki kuruluşların düzenlenmesi, yapılanması ve yetkileri
- f) Silahlı kuvvetlerde görev yapan kişilerin, yasal statüsü, atamaları ve emekliye ayrılmaları”

(<http://web.mit.edu/12.000/www/m2006/teams/willr3/const.htm>)

³⁵² Arjantin Anayasası 77'inci maddesine göre; “ Bu Anayasa’da belirlenen bazı istisnalar dışında, kanun yapımı Kongre üyeleri ve yürütme gücü aracılığıyla başlatılır”. (http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Argentina/argen94_e.html)

³⁵³ 1980 Şili Anayasası 65'inci maddesinin 3'üncü fıkrasına göre; “ Başkan ülkenin, idari ve politik bölünmesi ile ilgili yasaları, devletin finansal ve bütçe idaresi ile ilgili konuları, bütçe kanunundaki değişiklikler de dahil olmak üzere, Anayasanın 63'üncü maddesinin 10'uncu ve 13'üncü bentlerinde belirtilen konular hakkında kanunları teklif etme yetkisine münhasıran sahiptir”. Aynı maddenin 4'üncü fıkrasına göre ise de Başkan;

“ 1) Devletin her türlü vergisinin konulması, azaltılması, affedilmesi, istisnalar oluşturulması ve bunların değiştirilmesi, vergilendirme usulünün orantılanması ve oranlarının belirlenmesi

2) Kamusal, yarı kamusal ve özerk kuruluşlarda yeni kurumların veya ücretli makamların oluşturulması, kapatılması ve bu kurumlara ait görev ve yetkilerin belirlenmesi

3) Kamusal, yarı kamusal ve özerk kuruluşların mali sorumlulukları ile ilgili borç veya herhangi bir anlaşmanın yapılması. Devlet Hazinesi veya söz konusu kuruluşlar adına yaratılan sorumlulukların faizlerinin veya mali yükümlülükleri konusunda indirimine gidilmesi, bu yükümlülüklerin affedilmesi veya değiştirilmesi

4) Özel kuruluşlarda işçi statüsündeki çalışanların ücretlerinin belirlenmesi, kamu personeline, emeklilere, dul ve yetimlere verilen ödeneklerin, maaşların ve diğer kazançların belirlenmesi, değiştirilmesi

5) Toplu iş sözleşmesi kurallarının belirlenmesi ve bu tarz sözleşmelerin yapılmasına müsaade edilmeyecek şartların tespiti

6) Kamu ve özel kuruluşlarda çalışanların sosyal güvenlik hükümlerinin belirlenip bunların değiştirilmesi” konularında yetkilidir. (https://www.constituteproject.org/constitution/Chile_2015.pdf?lang=en)

³⁵⁴ YAZICI (2013), s. 32

tarafından açıkça reddedilmedikçe yürürlükte kalmakta, kimi ülkede ise kongre denetimine tabi olmaktadır³⁵⁵.

ABD’de başkanın düzenleyici işlem yapma yani genel ve kişilik dışı kurallar koyma yetkisinin olduğu kabul edilmektedir. Başkanların ne zamandan beri düzenleme yetkisine sahip oldukları tam olarak bilinmemektedir³⁵⁶. “*Başkanlık Emri*” (executive order) olarak bilinen başkanın bu yetkisi ABD Anayasasınca tanımlanmamış olduğundan dolayı başkanların çıkaracakları başkanlık emirleri için anayasada ayrıca belirli bir hüküm bulunmamaktadır. Başkanların bu yetkiye cumhuriyetin kuruluşundan beri sahip olduğu varsayıp, anayasanın 2’inci maddesinden yola çıkarak başkana söz konusu yetkinin verildiği düşünülmektedir³⁵⁷. ABD sistemindeki başkanlık emirleri parlamenter sistemlerdeki KHK’lara benzemektedir. Ancak parlamenter sistemlerdeki KHK’lardan farklı olarak başkanın başkanlık emri çıkarabilmesi için Kongre’den yetki kanunu ile yetki almasına gerek duyulmamaktadır. Ayrıca başkanlık emirleri onay için Kongre’ye de sunulmazlar. Bu sebeple başkan “*özerk düzenleme*” yetkisine sahiptir³⁵⁸.

1988 Brezilya Anayasası, Brezilya’da başkanın hızlı bir şekilde reaksiyon gösterilmesi gereken meselelerde yasa tasarısı sunabilme ve Kongre’ye yürütmenin gündemini taşıma gücü verir. Başkanın kararname ile yönetimi bağlamında en etkili mekanizma olan “*geçici önlemler*” (Medidas Provisorias (MP)) isimli kısa sürede kanun çıkarabilme yetkisi, statükoyu değiştirebilme yeterliliği açısından önemli bir yere sahiptir³⁵⁹. 1988 Brezilya Anayasası 62’nci maddesi MP yetkisini başkana yalnızca “*uygunluk ve ivedilik*” durumunda vermesine rağmen pratikte başkanlar bu geçici önlemleri, ufak bir ilgi kurarak tüm tasarılar da uygulama yoluna gitmişlerdir³⁶⁰. Çünkü başkanın MP yetkisine dayanak olan “*gerekli ve acil durumlar*” tanımı muğlak bırakılmıştır. Brezilya Anayasası 62’nci maddeye göre, başkanın Kongre’ye sunduğu yasa tasarıları 60 günlük süre içerisinde kanunlaştırılması gerekmektedir. Ancak başkan yasa teklifini, yasalaşmasını beklemeden yürürlüğe koyabilmektedir. Eğer 60 gün içerisinde yasa teklifi kabul veya red

³⁵⁵ YAZICI (2013), s. 30

³⁵⁶ 1 numaralı executive order 1806 yılına aittir. Özellikle I. Dünya Savaşı’ndan bu yana başkanlar düzenleyici işlem yapma yetkilerini çok geniş olarak kullanmaktadırlar GÖZLER (2001), s.39

³⁵⁷ CONTRUBIS, John. “*Executive Orders and Proclamations*”. **CRS Report for Congress**. Congressional Research Service, March, 1999, s. 1-2

³⁵⁸ GÖZLER (2001), s.39

³⁵⁹ MİŞ – ASLAN – AYVAZ – DURAN (2015), s. 49

³⁶⁰ MAINWARING, Scott. “*Multipartism, Robust Federalism, And Presidentialism in Brazil*”. **Presidentialism and Democracy in Latin America** (eds. Scott Manwaring, Matthew Soberg Shugart). Cambridge: Cambridge University Press, 1997, s.62

edilmezse, başkan aynı yasa teklifini ikinci kere yine 60 gün içerisinde sunabilmektedir. Yasa teklifinin üçüncü kez Kongre'nin önüne getirilmesi 2001 yılında yapılan anayasa değişikliği ile yasaklanmıştır. Ayrıca bu değişiklik ile başkanın belirli konularda kararname çıkarması da yasaklanmıştır³⁶¹. Ancak yine de başkana en geniş kararname yetkisi veren anayasa 1988 Brezilya Anayasası'dır³⁶². Örneğin, 1990 yılında Başkan Collor yönetimi 150 tane kararname çıkarmıştır. Bu sayıda kararname iki iş gününe bir kararnameye tekabül etmektedir. Bu durumda MP' ler Brezilya'nın şartları içerisinde, normal bir yönetim aracı haline dönüşmüştür³⁶³.

1994 Arjantin Anayasası, başkana süreyle sınırlı olmak üzere, kararname çıkarabilme yetkisi tanımıştır. Bu konudaki en önemli uygulamalardan biri tıpkı Brezilya'daki MP benzeri "*gerekli ve ivedi kararnameler*" dir (Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU))³⁶⁴. Anayasal olarak, kriz durumlarında başkan öncesinde meclis tarafından yetkilendirilmeye gereksinim duymaksızın DNU çıkarabilmekteydi. Bu kararnameler anayasal hükümetlerin meydana gelişinden bu yana uygulama alanı bulmuş olsalar da 1990'larda kullanım alanı bir hayli artış göstermiştir. Anlaşmaların değiştirilmesi, dış borçların yeniden müzakere edilmesi ve banka teminatlarının dondurulması gibi önemli konularda yüzlerce DNU çıkarılmıştır. 1994 yılında yapılan Anayasa değişiklikleri ile gelen birtakım önemli sınırlamalara rağmen yine de bu hükmün üç temel problemi bulunmaktadır. Bunlardan ilki, DNU' nun reddi için her iki meclisin de oyu gerekirken, kabulü için tek meclisin pozitif oyu yeterli olmaktadır. Böylelikle Anayasal olarak DNU' nun reddi kabulüne göre daha zordur. Bir diğer problem ise,

³⁶¹ Brezilya Anayasası'nda 2001 yılında yapılan değişiklikle, başkanın, uyruk, vatandaşlık, siyasi haklar, siyasi partiler, seçim kanunları, ceza ve ceza usul hukuku, medeni usul hukuku, yargının düzenlenmesi, kalkınma plan ve programları, bütçe direktifleri, bütçeler, ilave ve destek kredileri alanlarında kararname çıkarması yasaklanmıştır. MİŞ – ASLAN – AYVAZ – DURAN (2015), s. 49 – 50; 1988 Brezilya Anayasası m. 62 (<http://web.mit.edu/12.000/www/m2006/teams/willr3/const.htm>)

³⁶² MAINWARING (1997), s. 63

³⁶³ SARTORI (1997), s. 212

³⁶⁴ Brezilya'da ve Arjantin'de başkanlara kararname ile yönetme yetkisi veren MP ve DNU'lar normal şartlarda olağanüstü kararname yetkileri olmalarına karşın, başkanlar tarafından olağan hallerde kullanılan bir mekanizmaya dönüşmüşlerdir. Örneğin, Arjantin Başkanı Cristina Fernandez de Krichner, 2008 sonbaharında DNU yetkisini kullanarak bütçenin kapsamını 11.6 milyon dolara yükseltmiş, birçok kişi bunu yasadışı bulmuştur. Çünkü o dönem ortada bir ekonomik kriz yoktur. Aynı yılın başında devletin gelirlerini artırmak adına, tarımsal ihtiyaçlar için yüksek vergilendirme düzenlemeye kalkışmış bunu başkanlık kararnamesi ile değil, Ekonomi Bakanlığınca çıkarılan basit bir yasa tasarısı ile gerçekleştirmiştir. Uyguladığı bu politikayı da güçlü bir siyasi zemine oturtmak için ise, sonrasında bir kararname çıkarıp bu kararnameyi Kongre'ye onaylatmıştır. Alt meclis bu vergilendirmeyi, 128 – 122 oyla kabul etmiş, ancak Senato 37'ye 36 oyla reddetmiştir. Böylelikle yeterli desteği alamayan hükümet, bu kararnameyi ilga etmiş, ve bunun sonucu olarak ertesi gün Merkez Bankası başkanı görevinden istifa etmiştir. ACKERMAN – DESIERTO – VOLOSIN (2010), s. 8

Kongre'nin DNU hakkında harekete geçmesi için herhangi bir süre kısıtının bulunmamasıdır. Böylece, Kongre DNU'yu kanunlaştırmadığı sürece zımnen kabul etmiş sayılmaktadır. Oysa anayasal olarak Kongre'nin zımnen kabulüne yasak getirilmiştir. Dolayısıyla yasama organı en nihayetinde DNU'yu reddetse bile, bu eylemin hiçbir anlamı bulunmamaktadır. Çünkü DNU'nun önceki etkileri hala devam edebilmektedir. Üçüncü ve son olarak bu hüküm DNU'lara herhangi bir süre sınırı getirmemiştir. Böylelikle kriz dönemi geçtikten sonra bile, DNU etkinliğini sürdürebilmektedir³⁶⁵.

Başkanlık sistemlerinde kararname ile yönetme yetkisi, Kongre tarafından başkana devredilmiş bir yetki şeklinde de olabilir. Örneğin, Şili'de 1989 yılında gerçekleşen Anayasa reformu ile başkan, anayasanın 32'nci maddesi 3'üncü bendine göre, anayasasının öngördüğü hallerde Kongre'nin yetki devrine dayanan kararname çıkarma hakkına sahiptir. Ancak bu kararnameler yalnızca belli başlı konularda çıkarılabilmekte ve geçerlilik süreleri de en fazla bir yıl ile sınırlandırılmıştır³⁶⁶. 1999 Venezuela Anayasası da getirdiği birçok demokratik yeniliğe rağmen başkanın yetkilerini bir hayli genişletmiş ve başkana kanun yapma yetkisini devrederek ülkeyi kararnameler aracılığıyla yönetme yetkisi tanımaktadır³⁶⁷.

Kongre tarafından başkana devredilen kararname yetkisi, parlamenter sistemlerin bakanlar kuruluna tanıdığı KHK çıkarma yetkisine benzer bir yetkidir. Ancak parlamenter sistemlerdeki KHK ile yönetme yetkisi, daha istisnai nitelikte olup, aciliyetin gerekliliği ile birlikte, sıkı şartlara bağlanmış olmalıdır. Ancak başkanın kararname yolu ile yönetme yetkisi başkanlık sistemlerinde özellikle de Latin Amerika'da kendine has siyasi bir üslup kazanmıştır.³⁶⁸ Bir Latin Amerika geleneği olan “*decretismo*”, yani parlamentoyu aşarak kararname yolu ile yönetim ise, Latin Amerika'nın büyük bir bölümünde yaygın hatta Sartori'nin değişiyile bir salgın halindedir³⁶⁹.

³⁶⁵ Bu eksiklikler ışığında, 2006 Eylül ayında, Asociacion por los Derechos Civiles, bu hükmün anayasal olmadığı gerekçesi ile iptalini istemiş ancak mahkeme bu başvuruyu ilk aşamadan reddetmiştir. ACKERMAN – DESIERTO – VOLOSIN (2010), 9 – 10

³⁶⁶ Bunun yanı sıra Şili Anayasası'na göre, başkan yasalaşmasını istediği belli tasarımlara yönelik acillik derecelerini belirleyebilmektedir. Buna göre, Kongre 60, 10 veya 3 gün içerisinde ilgili yasa tekliflerini görüşmek mecburiyetindedir. MİŞ – ASLAN – AYVAZ – DURAN (2015), s. 54; YAZICI (2013), s. 30

³⁶⁷ Bu yolla başkanlar meclis üzerinde baskı kurarak istedikleri kanunları çıkarabilme şansını elde etmektedirler. Örneğin Chavez 1999, 2000, 2007 ve 2010 yıllarında dört defa, Maduro da 2013 yılında bir defa yasama organını baskılayarak arzu ettikleri kanunu yürürlüğe sokmuşlardır. CORALLES (2015), s. 37 – 38

³⁶⁸ YAZICI (2013), s. 30

³⁶⁹ SARTORI (1997), s. 212

Cheibub, Elkins ve Ginsburg'e göre; yürütmenin kararname yetkisi, tüm politik sistemlerde teknik düzenlemeler yapmak için bir ihtiyaçtır. Gerek yasamadan yetkili bir otorite veya direk yürütme tarafından atanmışların yetkisi altında olsun, modern idari yapının teknik detaylarının uzman kişiler tarafından düzenlenmesi gerekmektedir. Kararname otoritesi de bunun şekillerinden biridir. Yürütme organı gerekli kararları alabilmek için, ilgili politik alanda uzman bürokratların görevli olduğu idarenin başıdır. Bu sebeple belirli şekillerde yasama otoritesinin yürütme içerisinde toplanması bunun da devletin geniş idari alanında dağılması anlamına gelmektedir. Devlet içerisinde idari işlerin çoğalmasıyla, hükümet aktivitelerinin kapsamı çarpıcı bir biçimde artmaktadır. Bu kompleks alanlardaki değişen koşullara cevap veren düzenlemeler yapabilmek adına, kimi alanlarda yürütmenin kararname çıkarması bir ihtiyaç halini almıştır³⁷⁰.

Görüldüğü gibi, başkanlık sistemlerindeki sert kuvvetler ayrılığına rağmen kimi başkanlık anayasaları doğrudan, kimisi ise dolaylı olarak başkanlara kanun yapma hakkı tanımaktadırlar. Bu durum kanaatimizce başkanlık sisteminden bir sapma oluşturmaktadır. Yasa yapma görevi yasamaya ait bir görev olup, başkan yasaların yürütülmesinden sorumludur. Ancak başkan yürütme görevini sürdürürken, işlerin daha seri ve düzenli işleyebilmesi adına bir takım kurallar koyma gereksinimi içerisinde bulunduğu düşünülebilir. Başkanlık kararnameleri ile ve sınırlı konularda düzenleme yapması, sistemden sapma oluşturmayacaktır. Ancak başkanın parlamenter sistemlerdeki hükümetler gibi kanun teklif etme yetkisine sahip olduğu durumlar, başkanın yasama fonksiyonuna dahil olması anlamına gelmektedir. Bu durum, başkanın Kongre'ye göre baskın oluşu, Kongre'yi kimi durumlarda baskı altına alabilme gücü vermesi gibi sakıncalara da sebep olmaktadır. Mainwaring'e göre; eğer bir anayasa başkana kararname ile yönetme yetkisi veriyorsa, bu yürütmenin gücünü artıran bir faktördür. Böylece başkan, yasama gündemini

³⁷⁰ Kanun yapım sürecinin başkanlıkta toplanmasının hesap sorulabilirlik gibi bazı fonksiyonel avantajları da bulunmaktadır. ABD'de, sözde "*plebisitçi başkanlık*" yükselmesi, bu makamın yapısını değiştirmiştir. Başkanlar, tipik olarak ulusal seçim çevresi tarafından seçilmiş olup tüm seçmenlerin tercihini yansıtan bir siyasi figürdür. Buna karşın Kongre, genellikle yerel menfaatleri yansıtır, ulusal menfaatleri gözetmemektedir. Bununla birlikte, Kongre komiteler aracılığıyla karmaşık bir politika üretmektedir. Oy değiş tokuşu, kurumlar arası müzakere içerisinde oluşu sorumluluğun kime ait olduğu konusunda çelişkiye sebep olmaktadır. Sorumluluk tek elde olduğunda halk rahatça kimi suçlayıp, kime itibar edeceğini bilmektedir. Yürütme organının kanun yapması bu durumlarda avantaj sağlamaktadır. CHEIBUB – ELKINS – GINSBURG (2011), s. 22

uygulamak için Kongre'nin harekete geçmesini beklemek durumunda kalmayıp, aynı zamanda girişimleri için, Kongre'nin çoğunluğunun yardımına ihtiyacı kalmayacaktır³⁷¹.

D) BAŞKANIN OLAĞANÜSTÜ HAL YETKİSİ

Başkan ve Kongre arasındaki ilişki olağan zamanlar ve kriz zamanlarında farklılıklar göstermektedir ve bu sebeple ayrı ele alınmalıdır. Kriz zamanlarında başkanın konumu oldukça baskındır, öyle ki Kongre için başkanın almış olduğu kararları uygulamak kaçınılmazdır. Böyle zamanlarda halk da birtakım eylemler beklemektedir ve beklemekte oldukları bu eylemlerin en doğru şekilde başkan tarafından belirlenebileceğini düşünmektedirler. Bu geniş yetkilerin sebebi alınacak kararların Kongre'de görüşmeye mahal vermeyecek kadar hızlı alınması gerekliliğindendir³⁷². Kısaca kriz dönemlerinde kamuoyunun güçler ayrılığını ortadan kaldıracı bir etkisi olduğu söylenebilir. Kriz döneminin yapısından kaynaklı olarak bu dönemlerde ABD Başkanı'nın en az İngiliz Başbakanı kadar geniş yetkilere sahiptir³⁷³.

Başkanlık sistemlerinde başkanlar, doğal afet, savaş, kargaşa gibi durumlarda kimi zaman Kongre'nin onayıyla kimi zaman ise Kongre'nin onayına gerek duymaksızın anayasal hakları askıya alabilir. Olağanüstü hal yetkileri önemli yetkililerdir ve bu yetkiler kimi zaman suiistimal edilebilir. Bu sebeple olağanüstü hal yetkileri demokrasi çerçevesinden bakıldığında kavramsal olarak sınırlarının açıkça belirlenmesi gereken bir kararname yetkisidir. Demokratik düzenlerde, olağanüstü hallerde bile başkana örneğin, yeni vergilendirme, mali sistemi değiştirme, yeni maaş sistemi uygulama gibi yeni bir yasal statüko kurmasına müsaade edilmemelidir. Olağanüstü hal yetkilerinden, başkana yeni bir politik düzen kurması anlaşılıyorsa, başkanın yasamaya ait bir yetkiye sahip

³⁷¹ MAINWARING (1997), s. 62

³⁷² 1917 yılında yürürlüğe giren Casusluk Yasası'nda Kongre başkan karşısında neredeyse fikir beyan etmemiştir. Benzer bir durum Roosevelt'in yüz günü olarak anılan olayda da söz konusu olmuştur. Bu olayda Kongre'nin başkana, talep etmekte olduğu görüşleri hususunda baskı yapması kamuoyunun görüşü de dikkate alınarak, gerçek anlamda imkansızdı. Bu hususta başkanın bankaların millileştirilmesine dair alacağı ve oldukça sert olarak kabul edilebilecek önlemler için dahi Kongre'nin karşı çıkmasının söz konusu olamayacağını savunan görüşler de bulunmaktadır. LASKI, Harold. *"The President and The Congress". Parliamentary Versus Presidential Government.* (ed. Arend Lijphart), Oxford University Press, 1992, s.75

³⁷³ Olağan zamanlarda başkanın pozisyonu kriz zamanlarındakinden oldukça farklıdır. Amerikan sistemi "zayıf hükümet" anlayışı üzerine temellenmiştir. Amerikan Anayasası 18'inci yüzyılda Locke ve Montesquie'nun düşüncelerinden oldukça fazla etkilenecek hazırlanmıştır. Bu anayasayı hazırlayanlar yetkinin keyfi dağılımdan çekinmekteydiler. Bu sebeple, sistemin kendisine karşı bir kontrol ve dengeler sistemi yaratıldılar. Bunu yapmalarının bir sebebi gücün tek elde toplanmasının, tiranlığın başka bir tanımı olduğuna inanmalarıydı. Duverger'e göre; federal iktidarı sınırlandırmak isteği sonunda, başkanlık ayrıcalıklarını azaltmak olacağından, Beyaz Saray'ın cumhuriyetçi hükümdarı mutlak iktidara sahip bir hükümdar olmaktan çok uzaktır. Onun yetkileri çağdaş kralların çoğundan ve bugünün cumhuriyetçi hükümdarlarından daha azdır. LASKI (1992), s.75 – 77; DUVERGER (1975), s.15

olduğu söylenebilirken, eğer ki kimi hakların geçici önlem niteliğinde askıya alınması anlaşılıyorsa buna başkanın olağanüstü hal yetkisi denilebilmektedir³⁷⁴.

Olağanüstü hal yetkilerinin önemi, bu yetkilerin normal şartlarda yasama organına ait yetkiler olmasında kaynaklanır. Öncelikle olağanüstü hal döneminde genellikle yürütmeye önemli geçici yetkiler verilmektedir. Ülkede olağanüstü hal ilan edildiğinde, yürütmenin üstünlüğü ve stratejik olarak yasama otoritesinin yürütme tarafından gasp edilmesi kolaylaşmaktadır. ABD Anayasası, Latin Amerika Anayasalarına görece, başkana daha kısıtlı olağanüstü hal yetkileri tanımıştır³⁷⁵. ABD hariç olmak üzere hemen hemen tüm başkanlık sistemleri, başkana olağanüstü hal dönemleri boyunca temel hak ve hürriyetleri askıya alma ve yerel düzeyde yönetme yetkisi sunmaktadır³⁷⁶. Latin Amerika'daki, bu olağanüstü yetkiler, olağanüstü halin ilan edildiği bölgedeki politik istikrarı tehdit etmektedir³⁷⁷.

Başkanın olağanüstü hal ilan edip, bu yetkilerini kullanma aşamasında Kongre'nin iştiraki önemli bir durumdur. Başkanın Kongre'nin onayına gerek duymaksızın olağanüstü hal ilan edebilmesi, rejimi demokratik çerçeveden uzaklaştırıp otoriterliğe yöneltebilmektedir. Özellikle Latin Amerika ülkeleri anayasaları, olağanüstü hal yetkilerini etkinleştirmek adına yasamanın iştirakine ihtiyaç duymamaktadır. İçsel güvenlik kaygısı da olağanüstü halin kısıtlamalarını meşrulaştırmakta ve açıkça hakların askıya alınmasına veya sınırlandırılmasına müsaade etmektedir. Cheibub, Elkins ve Ginsburg'e göre, başkana olağanüstü hallerde verilen geniş yetkileri içeren hükümlerin mevcudiyeti, Latin Amerika Cumhuriyetlerinin bağımsızlıklarından bu yana yaşadıkları demokratik istikrarsızlığın sebebini oluşturmaktadır³⁷⁸.

1989 Şili Anayasası 42'nci maddesine göre başkan ülkenin güvenliğini ciddi şekillerde tehdit eden durumlar karşısında olağanüstü hal ilan etme yetkisine sahiptir. Aynı anayasanın 43'üncü maddesi başkana olağanüstü hal ilan ettiği durumlarda geniş yetkiler tanımaktadır. Bu maddeye göre, başkan, toplanma ve çalışma hakları ile bilgi edime ayrıca

³⁷⁴ SHUGART – MAINWARING (1997), s. 47

³⁷⁵ ABD Anayasası'nda olağanüstü hale ilişkin hüküm madde 1.9.2'de yer almaktadır buna göre; “ *İsyan, istila durumlarında kamu güvenliği gerektirmedikçe Habeas Corpus emir ayrıcalığı askıya alınmayacaktır*”. (<http://photos.state.gov/libraries/turkey/231771/PDFs/abd-anayasasi.pdf>) ; CHEIBUB – ELKINS – GINSBURG (2011), s. 15

³⁷⁶ YAZICI (2013), s. 31

³⁷⁷ CHEIBUB – ELKINS – GINSBURG (2011), s. 15

³⁷⁸ CHEIBUB – ELKINS – GINSBURG (2011), s. 17

düşünce özgürlükleri gibi kimi temel hakları durdurmaya veya sınırlamaya yetkilidir. Yine bu maddeye göre başkan dernek ve sendikal hakları sınırlayıp haberleşme hürriyeti alanında çeşitli sansür uygulamaları yoluna gidebilir, serbest dolaşım hürriyetini sınırlayıp durdurabilir. 43'üncü maddedeki en önemli sınırlamalardan biri ise mülkiyet hakkına ilişkindir. Başkan olağanüstü hal ilan ettiğinde mülkiyet hakkı ile ilgili müsadere yetkisini kullanarak bu hakkın kullanımını sınırlayabilir³⁷⁹.

1999 Venezuela Anayasası 236'ıncı maddenin 7'inci bendine göre; başkanın, “*istisnai durumları ilan etme ve Anayasada belirlenen durumlarda güvence kısıtlamasını emretme*” hükmü ile başkana olağanüstü hal ilan etme ve temel hakları kısıtlama yetkisi tanınmıştır³⁸⁰. Bu yolla Venezuela'da çok sayıda otoriter nitelikli kanun yapılmıştır³⁸¹.

1988 Brezilya Anayasası 136'ıncı maddeye göre, başkan, Cumhuriyet Konseyi ve Milli Savunma Kurulu'nun önerisi ile savunma hali durumuna karar verebilir. Başkan olağanüstü hal ilan etmeye kararname ile yetkilidir. Bu kararname Ulusal Kongre'nin her iki meclisince salt çoğunluk ile kabul edilebilir. 136'ıncı maddenin 1'inci fıkrasında başkan olağanüstü hal kararnamesi ile sınırlandırabileceği konular düzenlenmiştir³⁸². Brezilya Anayasası başkana olağanüstü hal yetkisi ile beraber sıkıyönetim ilanı yapması için Kongre'den yetki talep etme yetkisi de tanımıştır. Görülüyor ki, 1988 Brezilya Anayasası başkanın olağanüstü hal ilan ederken Kongre tarafından yetkilendirilme şartını aramamakta, ancak sıkıyönetim ilanı için başkanın Kongre tarafından yetkilendirilmesini şart koşmaktadır. Çünkü 138'inci ve 139'uncu maddelere³⁸³ göre, sıkıyönetim durumunda olağanüstü halde yapılan sınırlamalardan daha ağır sınırlamalar yapılabilir. Bu

³⁷⁹ Şili Anayasası m. 42 – 43 (https://www.constituteproject.org/constitution/Chile_2015.pdf?lang=en) ; YAZICI (2013), s. 32

³⁸⁰ Venezuela Anayasası m. 236.7 (<https://venezuelanalysis.com/constitution/title/5>) Bu hükümde olağanüstü hal yerine “*istisnai durum*” terimi kullanılmıştır. Güvence kısıtlamasını emretmek sözünden ise aslında başkanın bu tarz durumlarda ne kadar güçlü yetkilere sahip olduğu da anlaşılabilir.

³⁸¹ Örneğin, 2000 yılında getirilen Telekomünikasyon yasaları ile medya baskılanmış, 2004 yılında çıkarılan Toplumsal Sorumluluk yasaları ile kin ve şiddeti destekleyen materyallerin yayınlanması yasaklanmış, 2005 Ceza Yasası reformu ile kamu protestosu kısıtlanmıştır. CORALLES (2015), s. 39

³⁸² Bunlar; toplantı ve gösteri özgürlüğü, dernek ve sendika toplantıları, yazışmaların gizliliği, haberleşmenin gizliliği, büyük facia ve afetlerin yaşanması dolayısıyla kamu mal ve hizmetlerinin geçici olarak işgali ve kullanılması, ortaya çıkan maliyetlerin ödenmesi ve zararların karşılanması gibi konularda yapılabilecek sınırlamalardır. Brezilya Anayasası m.136.1(<http://web.mit.edu/12.000/www/m2006/teams/willr3/const.htm>)

³⁸³ Brezilya Anayasası 138'inci madde, sıkıyönetim durumunda, sıkıyönetimin süresinin ve geçici süre ile hangi anayasal hakların hangi bölgelerde sınırlandırılmasının belirtilmesi gerektiğini hükme bağlarken, 139'uncu madde ise, sıkıyönetim kararnamesinin hangi temel haklar üzerinde önlemler alacağını belirtir. Bu önlemler, kişilerin belirli bir yerde kalma ikamet etme zorunluluğu, gösteri ve toplanma hürriyetinin durdurulması, ev hapsinde tutulma, kamu hizmetleri sunan şirketlere müdahale, ev aranması ve evin müsadere edilmesi, mülkiyet hakkına getirilen sınırlamaları içermektedir. Brezilya Anayasası m. 138 – 139 (<http://web.mit.edu/12.000/www/m2006/teams/willr3/const.htm>)

sebeple başkanın keyfiyetini önlemek için sıkıyönetim kararnamesi ve bu doğrultuda temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılmasının mümkün kılınabilmesi için, ayrıca bir yetki kanununa ihtiyaç duyulmaktadır.

1851 Bolivya Anayasası olağanüstü hal içeren hükümleri başkana geniş yetkiler vermesine rağmen olağanüstü hal ilan edilirken tüm bakanların karşı imza onayının gerekliliğini hükme bağlamıştır. Bu şekilde bir yöntem başkana bir kısıtlama sağlamış olsa da, olağanüstü hal konusunda yasamanın bir dahiliyetinin olmayışı sistemi demokratiklikten uzaklaştırmaktaydı³⁸⁴. 2009 yılında yürürlüğe giren Bolivya Anayasası 138'inci madde ile başkanın olağanüstü hal ilan edebilmesi Çoğul Uluslu Yasama Meclisi'nin onayına tabi kılınmıştır³⁸⁵. Böylelikle Bolivya'da olağanüstü hal yönetimi daha demokratik hale getirilmiştir.

Başkanlık sistemlerinde başkanlara verilen en önemli yetkilerden biri olağanüstü hal yetkileridir. Çünkü bu yetkilerle kamuya sağlanan temel hak ve özgürlüklerin kısıtlanması ve başkanın bu durumlarda çıkaracağı kararnamelerle statükoyu değiştirebilmesi mümkündür. Kanaatimizce özellikle, ekonomik kriz ve ulusal güvenlik problemi yaşayan Latin Amerika ülkelerinde sık sık bu tedbirlere ihtiyaç duyulacağından, başkanların bu durumdan faydalanarak keyfi bir yönetim sürdürüp, otoriter bir rejim haline dönüşmemesi için, bu yetkilerin Kongre'nin kontrolü altında kullanılması süre sınırının bulunması ve kimi konularda başkana müdahale etme hakkı tanınmaması gerekmektedir. Bu yetkilerle alınan tedbirler ve yapılan kısıtlamalar olağanüstü hal ve sıkıyönetimi gerektiren durum ortadan kalktığı anda eski şekline dönmelidir. Olağanüstü hal ve sıkıyönetimin anayasalarca çok iyi tanımlanmayıp muğlak bırakıldığı durumlarda birçok yazarın da belirttiği gibi rejim istikrarsızlığı kaçınılmaz bir son olacaktır.

³⁸⁴ CHEIBUB – ELKINS – GINSBURG (2011), s. 15; 1851 Bolivya Anayasasına göre, başkanlar, olağanüstü halin gerektirdiği bütçe ihtiyacını karşılamak için vergi ve planlanan diğer kamu alacaklarının toplanmasını daha erken bir tarihe alabilme yetkisi bulunmakta ancak yenilerini ihdas etme yetkisi bulunmamaktaydı. YAZICI (2013), s. 31

³⁸⁵ Bolivya Anayasası m. 138.1'e göre “ *Olağanüstü hal ilanının geçerliliği Çoğul Uluslu Yasama Meclisi'nin takip eden onayına bağlıdır. Bu şartlar uygun olur olmaz ve her durumda olağanüstü halin ilanını takip eden yetmiş iki saat içinde gerçekleşir. İlanın onayı verilen yetkileri belirtmelidir ve bunu olağanüstü hali gerektiren durumla alakalı ve orantılı şekilde yapmalıdır. Anayasa tarafından kutsal sayılan haklar olağanüstü halin ilanıyla birlikte genel bir şekilde askıya alınamaz*” ÖZLÜLER – ÖZLÜLER – ŞİRİN – ODABAŞI (2012), s. 200

E) BAŞKANIN ÜST DÜZEY KAMU GÖREVLİLERİNİ ATAMA VE AZİL YETKİSİ

Başkanlık sistemlerinde yürütme kuvvetini elinde bulunduran başkanın, yürütme ile ilgili en önemli yetkilerinden biri, üst düzey kamu görevlilerini göreve getirme ve gerekli durumlarda görevden alabilme yetkisidir. Başkanlık sistemlerinde yürütme organı olan başkana, kabine üyeleri veya diğer yürütme birimlerine atama yapma ve azil hakkı anayasalar veya diğer kanunlar aracılığı ile verilmiştir. Başkan atama ve azil işlemlerini gerçekleştirirken kimi pozisyonlar için yasamanın onayına gerek duyulmuş olup kimi pozisyonlar için ise yasamanın onayına ihtiyaç duyulmaksızın başkanların kendi takdir yetkileri ile atama ve azletme yapmaları uygun bulunmuştur³⁸⁶.

Başkanlık sistemlerinde genellikle başkanlar, yürütme içerisindeki önemli pozisyonlara, mahkemelere ve diğer bağımsız kuruluşlara kendi yandaşlarını atama eğilimi içerisindeyler. Atama yetkisinin tamamlayıcısı olarak başkanlar yerleşik görevlileri de yerlerinden alıp oluşan boşluğu kendilerine sadık politikacılar ile doldurmaktadırlar. Başkanların atama ve azil yetkileri hem politik atamalar hem de kamu hizmetleri alanlarına yapılan atamalarla ilgili olup, genellikle başkanlar politik atamaları yaparlarken hiçbir başka siyasi aktörün tavsiyesiyle bağlı olmamaktadırlar³⁸⁷.

ABD başkanlık sistemi denilince akla ilk gelen uygulamaların başında “*ganimet sistemi*” (spoil system) bulunmaktadır. Özellikle 19’uncu yüzyılda Başkan Andrew Jackson tarafından başlatılan ganimet sistemi ile her seçimden sonra yönetici kadrolara, kendisine yardım eden parti üyelerini ve siyasal dostlarını getirmesi, bu yönetim makamlarını birer ödül olarak vermesi gelenek halini almıştır. Hiç kuşkusuz yürütme organının daha rahat çalışabilmesi için uygulanan ganimet sistemi, özellikle ABD yönetiminde olumlu sonuçlar doğurmuştur. Ancak bu sistem sınırsız bir biçimde değil belirli sınırlar çerçevesinde uygulanmaktadır. Sınırlandırma konusunda yapılan en önemli düzenlemelerden biri 1978 tarihli Kamu Hizmetleri Reform Yasası ile gerçekleşmiş, bu

³⁸⁶ Örneğin ABD’de kabine sekreterlerinin atanması, ve birçok Latin Amerika ülkesinde büyükelçiler, askeri komutanlar, merkez bankası gibi önemli yürütme birimlerinin başkanlarını atama ve azletme yetkisi yasama organının onayına bağlanmıştır. BONVECCHI – SCARTASCINI (2011), s. 28

³⁸⁷ ACKERMAN – DESIERTO – VOLOSIN (2010), s. 26

düzenleme ile Personel Yönetim Dairesi kurulmuş ve işe alımlarda önemli yetkilere sahip olmuştur³⁸⁸.

ABD Anayasası 2'inci maddesi 2'ici bölüm 2'inci fıkrasına göre başkan büyükelçiler, konsoloslar ve diğer diplomatik kişileri, Yüksek Mahkeme yargıçları ile Anayasa'da öngörülmemiş olan ve yasalarla kurulacak Birleşik Devletleri makamları için tüm diğer yüksek memurları Senato'nun tavsiyesi ve onayıyla atar. Kongre, gerekli gördüğü küçük memurların atanmasını da, yalnız başkana bırakabilir³⁸⁹.

Yukarıda bahsedildiği gibi ABD başkanın atamaları Senato'nun tasdikini gerektirir. Senato bu yetkisini başkanın lideri olduğu partinin Senato'da çoğunluğu temsil etmediği durumlarda bile, genellikle başkanın atmalarını kabul etme yönünde kullanmaktadır³⁹⁰. Hamilton'a göre; atamaları başkanın yapmasının sebebi, başkanın iyi bir devlet kuruluşuna gerçek ölçüde, iyi bir idare yaratma kabiliyetini gösterebilmesidir. Eğer bu gözlem doğru ise, ABD'nin memur atamaları bakımından kabul etmiş olduğu usul övülmeye değerdir. Ancak bu durumda Senato'nun onayına neden gerek görüldüğü sorusu akla gelmektedir. Bunun sebebi ise bir başkanda bulunabilecek olan kayırma duygusuna karşı fren olabilecek ve bu kayırma duygusu ile yapılacak olan atamaları önemli ölçüde önlemeye yarayacak ve idare içerisinde etkili bir istikrar sağlanacaktır³⁹¹.

ABD Anayasasında başkanların atama yetkisi düzenlenmiş olduğu halde, başkanın kendi atadığı kişileri görevden alma yetkisine ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. Üst düzey devlet memurlarının görevden alınması yetkisi "*yürütmenin başı*" olması sıfatıyla ilgilidir. Bu nedenle başkanın idare üzerinde kontrol sahibi olabilmesinin tek yolu üst düzey devlet memurlarını görevden alma yetkisine sahip olmasıdır, aksi halde başkanlar Anayasasının 2'nci maddesinin 3'üncü kısmındaki "*yasaların tam olarak uygulanmasını gözetme...*" görevini yerine getiremezler³⁹². Ayrıca başkanın yürütme departmanlarının başına atadığı kişileri Senato'nun onayı olmadan görevden alma yetkisinin olduğu kabul

³⁸⁸ GÜLENER (2016), s. 62

³⁸⁹ Aynı bölümün 3'üncü fıkrasına göre ise başkan, Senato'nun tatili sırasında meydana gelebilecek tüm boşlukları doldurma yetkisine sahiptir, bunun için geçici olarak görev vermek şeklinde yapacağı tüm atamalar Senato'nun sonraki ilk toplantısının sonunda hükümsüz hale gelir. ABD Anayasası madde 2.2.2-3 (<http://photos.state.gov/libraries/turkey/231771/PDFs/abd-anayasasi.pdf>)

³⁹⁰ Bu durumun çeşitli nedenleri vardır. Bir defa başkan genel oyla seçilmiş olmasına rağmen Senatörleri federe devletler seçmektedir. Ayrıca bu duruma ABD'deki partilerin disiplinsiz olmalarının da etkisi büyüktür. KUZU (1996), s. 19

³⁹¹ HAMILTON, MADISON, JAY (1962), s.83-84

³⁹² GÖZLER (2001), s.32; NOMER (2013), s.56

edilmektedir. Zira aksi takdirde sekreterlerin başkana karşı değil Kongreye karşı sorumlu olmaları gibi bir durum ortaya çıkar ki, bu başkanlık sisteminin doğasıyla bağdaşmaz³⁹³.

Aynı şekilde ABD Anayasasınca başkanın kamu görevlilerini görevden alıp alamayacağı hususu da belirlenmemiştir. Bu sorun 1926 yılında Yüksek Mahkeme tarafından “*Myers V US*” davası ile çözümlenmiş ve başkanın kamu görevlilerini görevden alma yetkisi, mahkeme tarafından başkanın idare üzerindeki, kontrolü sağlaması bakımından da gerekli bir tedbir olarak görülmüştür³⁹⁴.

1994 Arjantin Anayasası 99’uncu madde 7’inci bendine göre başkan, Yüksek Mahkeme Yargıçları, büyükelçiler ve ataşelerin atanmasında Senato’nun onayına bağlı olup, diğer atamalarda serbesttir³⁹⁵. Arjantin Başkanları, hem kamu hizmetlerine hem de politik görevlere atma yapma konusunda oldukça güçlüdürler. Başkanın atama konusunda en güçlü olduğu yer ise merkezi idaredir. Ayrıca bunun dışında kimi bağımsız kuruluşlara, mahkemelere yapılan atamalarda da etkisi büyüktür. Arjantin başkanı kamu hizmetleri haricinde ulusal idareye dair yaptığı atamaları Senato’nun tavsiye ve onayına gerek olmaksızın tek başına yapar. Başkan kabine şefini, bakanları, sekreterlerini, konsolosluk çalışanlarını, anayasada aksi belirtilmediği koşullarda kendi atayıp görevden alabilir³⁹⁶.

Arjantin’de, anayasaca başkanın özel olarak görevlendirilmediği durumlarda da, başkan yürütme organının başı olması sıfatı ile, idareye atmalar yapma hakkına sahiptir. Pratikte genellikle üst düzey yöneticiler bizzat başkan tarafından atanırken, daha alt kadro

³⁹³ Bu sorun ABD’de uygulamada yaşanmıştır. Kongre 1867’de sekreterlerin görevden alınması için Senato’nun onayını öngören “*Tenure of Office Act*” i kabul etti. Bu kanunun anayasaya aykırı olduğunu düşünen başkan Andrew Johnson, bu kanuna uymadan savaş sekreteri Edwin Stanto’yu Ağustos 1867’de görevden aldı. Bunun üzerine 1868’de Johnson impeachment usulüyle suçlandırıldı. Ancak başkan Senato’da sadece bir oy farkla beraat etti. GÖZLER (2001), s.33

³⁹⁴ 1876 tarihli bir federal kanun, birinci, ikinci ve üçüncü sınıf posta müdürlerinin atanmaları ve görevden alınmaları hususunu düzenlemiş, atanma ve görevden alınmaların başkan tarafından gerçekleştirilmesi ve Senato’nun onayının aranması şartını getirmiştir. Myers, birinci sınıf posta müdürü olarak 1920 yılında ilgili sekreter tarafından başkanın emriyle Senato’nun onayı olmaksızın görevden alınmıştır. Myers, ödenmeyen maaşının tazmini için dava açmış mahkeme bu istemi reddetmiş, dava Myers’in varisi tarafından Federal Yüksek Mahkemeye taşınmıştır. Yüksek Mahkeme’ye göre, atama yetkisi, görevden alma yetkisini de gerektirir. Anayasa atama için Senato’nun onayı şartını ararken, görevden alma yetkisi için herhangi bir şart koymamıştır. NOMER (2013), s.56-57; GÖZLER (2001), s.33

³⁹⁵ Arjantin Anayasası m. 99.7 (http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Argentina/argen94_e.html)

³⁹⁶ Arjantin’de başkanlar anayasada belirtilen kadrolar haricinde atama yetkisi üzerinde, yasama organının onayını alma, halkın iştirakini sağlayan herhangi bir yöntem veya atama yapılacak düzeye uygun minimum standartların ve yeterliliğin belirlenmesi gibi kısıtlayıcı kurallara tabi değildir. ACKERMAN – DESIERTO – VOLOSIN (2010), s. 27

görevlilerini atamaları hususunda başkan, kabine şefini, diğer bakan ve sekreterleri görevlendirir³⁹⁷.

1988 Brezilya Anayasası 84'üncü maddeye göre başkan bakanların atanması ve azledilmesi konusunda Senato'nun tavsiye ve onayına gerek kalmaksızın kendi takdir yetkisini kullanabilmektedir. Ancak yine aynı maddeye göre, başkan Federal Yüksek Mahkeme hakimlerini, valileri, Cumhuriyet Başsavcısı ve Merkez Bankası üst düzey çalışanlarını ve yasalarda öngörülen diğer kamu personelini Senato'nun onayı ile atayabilmektedir³⁹⁸. 1980 Şili Anayasası 32'nci maddeye göre, başkan Supreme Court başta olmak üzere, üst düzey yargı mensupları ve Sayıştay başkanını atama konusunda Senato'nun onayına ihtiyaç duyarken, bakanlar, sekreterler ve bürokratlarla, diğer kamu görevlilerini Senato'nun onayına gerek kalmaksızın atama yetkisine sahiptir³⁹⁹.

Görüldüğü gibi başkanlık sistemlerinde, yürütme organının başı olmaları sıfatı ile, birçok üst düzey kamu görevlisini atama yetkisine sahiptir. Kanaatimizce başkan birebirde çalıştığı bakanlar, sekreterler, danışmanlar gibi politik aktörlerin atanma ve azledilmesinde Senato'nun teklif ve onayına gerek kalmaksızın münhasıran yetkili olmalıdır. Başkanlık sistemlerinde yürütme tek kişiden oluştuğu için başkanın yanındaki yardımcılar yalnızca kendi takdir yetkisini kullanarak atayıp azletmesi gerekmektedir. Başkan bu tarz atamaları yaparken yasama organının onayına gerek duyması durumunda serbestçe atama yapamayacak yasama organının da onay vereceği kişileri göreve getirmek durumunda kalacaktır. Bu da başkanlık sisteminin temel karakteri ile bağdaşmamaktadır. Ancak politik aktörler hariç, özellikle yargıya ilişkin atamalar konusunda yasama organının onayına ihtiyaç duyulması yerinde bir uygulamadır. Üst düzey yargı mensupları veya dışişleri konusunda görevlendirilmiş yetkililer ve ordu mensupları devletin diğer organlarına karşı tarafsız bir tutum sergileyerek görev yapmalıdırlar. Bu sebepten göreve gelmeleri veya

³⁹⁷ Kamu hizmetlerinde görevli üst düzey çalışanlar liyakat esasına tabi değildir. Kamu hizmetleri hukukuna yalnızca anayasa ile belirlenen çalışanlar değil aynı zamanda başkan tarafından atanan kabine şefi, bakanlar ve sekreterler gibi çalışanları ve bunlardan başka, müsteşarlar, ademi merkezi kurumlarda görevli başkanlar, sosyal güvenlik sistemi kurumu başkanları, çok üyeli organların üyeleri de dahil değildir. Kamu hizmetleri çalışanları sürekli çalışanlar olup bu durum anayasa ve kanunlar tarafından açıkça garanti altına alınmıştır. Bu sebeple görevlerinden yalnızca haklı sebeple alınmaları mümkündür. Tabi ki bu durum yalnızca daimi çalışanlar için geçerli olup, kamu hizmetlerinde sözleşme ile çalışanlar bu hakka sahip değildirler. Sözleşmeli personel yalnızca alt kademe bürokratlar olmayıp, üst düzey personel de olabilir. Bakanlara doğrudan çalışan birçok teknik danışman bu yöntemle görevini sürdürmektedir. Çünkü bu tarz pozisyonlarda bakan görevde kaldığı müddetçe kalabilecekleri varsayılmaktadır. ACKERMAN – DESIERTO – VOLOSIN (2010), s. 27

³⁹⁸ Brezilya Anayasası m. 84.14 (<http://web.mit.edu/12.000/www/m2006/teams/willr3/const.htm>)

³⁹⁹ Şili Anayasası m. 32.7,8,9,10,12(https://www.constituteproject.org/constitution/Chile_2015.pdf?lang=en)

görevden alınmaları hususunda yasama organının etkisi olmadığı sürece bu görevliler yalnızca yürütme organına sorumlu olacak ve bu da kontrol ve denge sistemi ile tezat oluşturacaktır. Bu nedenle, başkanın birebirde görev yaptığı politik aktörler hariç diğer kamu görevlilerinin atama ve azlinde yasama organının onayı şart koşulmalıdır.

III) BAŞKANIN DEVLET BAŞKANLIĞI SIFATI İLE SAHİP OLDUĞU YETKİLERİ

A) GENEL

Başkanlık sistemlerinde başkan yalnızca yürütmenin başkanı olmayıp aynı zamanda devlet başkanlığı sıfatını da taşımaktadır. Yani başkanlık sistemlerinde parlamenter sistemlerde olduğu gibi ayrıca bir sembolik devlet başkanı bulunmamakta, her iki görevi de halk tarafından seçilen başkan yürütmektedir. Başkanlık sistemi konusunda tartışmalar yapan kimi yazara göre, başkanlık sistemlerinde sembolik olarak arabulucu niteliğinde hareket edebilecek bir devlet başkanının bulunmaması sistemin dezavantajlarından birini oluşturmaktadır. Öyle ki tarafsız bir devlet başkanının yokluğunda sistem katılaşacaktır, çünkü bu durum başkanlık sistemini iktidarı sınırlayacak bir araçtan yoksun kılmaktadır⁴⁰⁰. Kanaatimizce bu yaklaşım doğru bir yaklaşımdır. Çünkü başkanlık sistemlerinde aynı kişinin hem yürütmenin başı hem de devletin başı oluşu herhangi bir tıkanıklık durumunda sistemin denge unsuru olan bir aracından yoksun olması dolayısıyla çözümsüzlüğe doğru itebilecektir.

Yukarıda bahsettiğimiz üzere başkanlık sistemlerinde başkanların yürütmenin başı sıfatı ile sahip olduğu, kanunların yürütülmesi, yürütme ile ilgili kararnameler çıkarma, olağanüstü hal yetkileri ve atama ve azil yetkisi bulunmaktadır. Bu yetkiler yürütmeye dair yetkiler olup yürütmenin işleyişi açısından başkana verilmiş olan yetkililerdir. Bunun yanı sıra başkanlık sistemlerinde başkanlara devlet başkanı sıfatı dolayısıyla tanınmış bir takım yetkiler de bulunmaktadır. Bu yetkilerin yürütmenin işleyişi ile bir ilgisi olmayıp devlet başkanlığını da elinde bulunduran başkana tanınmış yetkililerdir.

Yürütmeye dair yetkilerin dışında, başkana verilen “*orduyu kumanda ve başkomutanlık yetkisi*” , “*af yetkisi*” ve “*dış politikayı kontrol yetkisi*” parlamenter sistemlerdeki sembolik cumhurbaşkanlarına verilen yetkilerin bir benzeri olduğu için,

⁴⁰⁰ LINZ (1996a), s. 135

devlet başkanlığı sıfatı ile verilmiş olan yetkiler olarak görülüp bu başlık altında incelenecektir.

Başkanların devlet başkanlığı sıfatı ile sahip olduğu yetkiler, yürütmenin başı sıfatıyla sahip olduğu yetkiler ve Kongre'ye dair yetkileri ile kıyaslandığında ülkeden ülkeye farklar göstermemektedir. Başkanlık sistemlerinin çeşitliliği başkanlara verilen yürütme ile ilgili yetkiler ve başkanın Kongre ile ilgili yetkilerinde ortaya çıkmaktadır. Başkanlık sisteminin prototipi olan ABD ile Latin Amerika ülkeleri karşılaştırıldığında aşağıda da görüleceği gibi, başkana verilen bu yetkilerde farklılıklar bulunmayıp, çoğu ülkede benzer bir uygulama yoluna gidilmiştir. Kanaatimize bu durumun sebebi, başkanın devlet başkanlığı sıfatı ile tarafsızca idare edeceği tüm ülkeyi ilgilendiren ve Kongre ile arasından çok fazla çatışmaya olanak vermeyecek yetkiler oluşudur.

B) BAŞKANIN ORDUYU KUMANDA VE BAŞKOMUTANLIK YETKİLERİ

Başkanlık sistemlerinde başkanın devlet başkanı sıfatı ile sahip olduğu en önemli yetki orduyu kumanda ve ordunun başı olarak başkomutanlık yetkisidir. Bu yetki olağan zamanlarda kullanılan bir yetki olmamasına rağmen, savaş, seferberlik gibi olağanüstü durumlarda başkanın devlet başkanı sıfatı ile üstlendiği yetkilere dir.

ABD başkanlık sisteminde başkan en yüksek askeri komutandır. Başkanın bu yetkisi parlamenter sistemde olduğu gibi sembolik bir yetki değildir. Silahlı kuvvetlerdeki General ve Amirallerin başkumandanlığını bir sivilin yapması, Amerika'da askeri diktatörlüğe karşı en büyük teminattır. Savaş ilan etme yetkisi Kongre'nin elinde ise de silahlı kuvvetlerin nasıl, ne zaman, nerede ve ne şekilde kullanılacağı hakkında karar verme yetkisi başkana aittir. Yeni silahların yapılmasına ve kullanılmasına başkan karar verir. Yani başkan bu yetkisini bizzat kullanmakta ve en önemli stratejik kararlar kendisi tarafından alınmaktadır⁴⁰¹.

ABD Başkanı'nın savaş zamanındaki yetkilerinin (War Powers) iki kaynağı vardır. Bunlardan ilki doğrudan doğruya anayasa ikincisi de Kongre tarafından çıkarılan kanunlardır. Federal Anayasa'nın 2'nci maddesinin 2'nci kısmı "*Başkan, Birleşik Devletler ordu ve donanmasının ve fiilen Birleşik Devletlerin milis kuvvetlerinin başkumandanıdır*" demektedir. Ancak bu sıfatın başkana ne gibi yetkiler verdiği açıkça

⁴⁰¹ Hiroşima'ya atom bombasının atılmasına ve Kore Savaşı'nın yapılmasına Truman, Küba'ya askeri müdahale yapılmasına ise Kennedy karar vermişti. YANIK (1997), s.43

belirtilmemiştir⁴⁰². Hamilton' a göre; ABD Başkanı'nın bu yetkisi görünürde Büyük Britanya Kralı'nınkiyle aynı olsa da onunkinden çok daha azdır. Bu yetki, devletin en büyük generali ve amirali sıfatıyla kara ve deniz kuvvetlerinin yüksek komuta ve yönetiminden ileri geçmeyecektir. Oysa Büyük Britanya Kralı'nın yetkisi harp ilanını, donanma ordularının toplanıp düzenlenmesini de kapsamaktadır. ABD Anayasası'na göre ise; bu yetkiler yasama organına aittir⁴⁰³.

Başkomutanlık yetkisi, başkana ayrıca savaş zamanlarında iktisadi ve toplumsal mahiyette olağanüstü tedbirler alma hakkını da vermektedir. Bu dönemde, başkan kişiler ve mallar üzerinde çok önemli yetkilere sahip olabilmekte, yabancı ülkelerle askeri antlaşmalar yapabilmektedir. Ancak savaş döneminde bile başkana yasama yetkisi verilmemiştir⁴⁰⁴. Başkanın savaş zamanındaki yetkileri oldukça geniş olmasına rağmen bu yetkiler asla sınırsız değildir⁴⁰⁵.

ABD'ye benzer şekilde Latin Amerika ülkelerinde de başkanların orduyu kumanda ve başkomutanlık yetkileri bulunmaktadır. 1988 Brezilya Anayasası 84'üncü madde 13'üncü bendinde başkanın aynı zamanda Silahlı Kuvvetlerin başkomutanlığını üstlenme görevi bulunmaktadır⁴⁰⁶. 1999 Arjantin Anayasası 99'uncu madde 12'inci bendi⁴⁰⁷, 1999 Venezuela Anayasası 236'ıncı madde 6'ıncı bendi⁴⁰⁸, 2009 Bolivya Anayasası 172'inci maddesi 25'inci bendi⁴⁰⁹ başkana ülkenin başkomutanlığı görevini verilmiştir.

1980 Şili Anayasası 32'inci madde 18'inci bendi⁴¹⁰ diğer Latin Amerika ülkeleri ve ABD Anayasasından farklı olarak, başkana yalnızca savaş söz konusu olduğu durumlarda başkomutanlık yetkisini vermiştir. Şili Anayasasınca özellikle başkanın savaş durumunda ordunun başkomutanlığını üsteleneceği belirtildiği için, diğer anayasalarda normal şartlarda da başkan aynı zamanda ordunun başkomutanı iken Şili Anayasasında yalnızca savaş durumunda bu yetkiye sahip olacağı kanısındayız.

⁴⁰² KAPANİ, Münci. "Amerika Birleşik Devletleri Başkanının Fevkalade Salahiyetleri" . **AÜHFD**. C.9, S.1,2, 1952, s.138

⁴⁰³ HAMILTON – MADISON – JAY (1962) , s.6

⁴⁰⁴ Başkan Roosevelt durumun vehametini belirtme ve kendisine yetki verilmesini sağlamak için "Kongre istenilen tarzda hareket etmekten kaçınırsa, mesuliyeti deruhte ve durumun gerektirdiği gibi hareket edeceğim" diyordu. YANIK (1997), s.44

⁴⁰⁵ KAPANİ (1952), s.139

⁴⁰⁶ Brezilya Anayasası m. 84.13(<http://web.mit.edu/12.000/www/m2006/teams/willr3/const.htm>)

⁴⁰⁷ Arjantin Anayasası m. 99.12 (http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Argentina/argen94_e.html)

⁴⁰⁸ Venezuela Anayasası m. 23 .6 (<https://venezuelanalysis.com/constitution/title/5>)

⁴⁰⁹ Bolivya Anayasası m. 172.25 ÖZLÜLER – ÖZLÜLER – ŞİRİN – ODABAŞI (2012), s. 221

⁴¹⁰ Şili Anayasası m. 32. 18 (https://www.constituteproject.org/constitution/Chile_2015.pdf?lang=en)

Başkanlık Anayasaları başkanlara orduyu kumanda ve başkomutanlık yetkisi vermekle birlikte aynı zamanda savaş ilanı yetkisi de vermektedir. Ancak hiçbir başkanlık anayasasında başkan bu yetkiye münhasıran sahip olmayıp, yalnızca Kongre'nin onayı ile savaş ilanı yetkisine sahiptir. Kanaatimizce bu yerinde bir hükümdür. Savaş ilanı tüm ulusun güvenliğini ilgilendiren bir durum olduğundan dolayı, böylesi bir önemli kararı başkanın tek başına alması birçok sakıncaya sebebiyet verecektir. Ayrıca Kongre yasama organı sıfatı ile sahip olduğu egemenlik yetkisine dayanarak tüm ulusu ilgilendiren bu denli önemli bir konuda, halk adına karar verecek başkan da yalnızca Kongre'den aldığı yetki ile savaş ilan edebilecektir. Aksi halde demokrasi ile çelişen bir durum ortaya çıkacaktır.

C) BAŞKANIN AF YETKİSİ

Başkanlık sistemlerinde başkan devlet başkanı olması sıfatı ile devlete karşı işlenmiş suçları affetme yetkisine sahiptir. Af yetkisinin kaynağı başkanın devlet başkanı sıfatıdır. Devlete karşı işlenmiş suçları ancak devletin en üstündeki makam affetme yetkisine sahip olabilir. Bu sebeple başkanlık sistemlerinde devletin en üst makamındaki kişi başkan olduğu için devlete karşı işlenen suçların da affedilmesi yetkisinin bulunması yerinde bir karardır.

ABD'de devlet başkanı impeachment hali dışında Federal Devlet kanunlarına göre mahkum edilmiş kişilerin cezalarını affedebilir. Başkana verilen af yetkisi mutlaklıdır. Yani kanunun karşısında suçu tamamen ortadan kaldırır⁴¹¹. Başkanın, devlet başkanlığı kimliği dolayısıyla sahip olduğu af yetkisi yalnızca impeachmentta uğramış görevliler için kullanılmamaktadır⁴¹². 1994 Arjantin Anayasası 99'uncu madde 5'inci bendine⁴¹³ göre de başkanın tıpkı ABD sistemindeki gibi impeachment harici suçları yasama organının onayı olmaksızın affetme yetkisi bulunmaktadır. Yani başkan davası genel mahkemeler önünde görülmüş vatan hainliği suçunu bile affedebildiği halde, hangi derecede olursa olsun, hiçbir suçluyu yasama organınca suçlandırmanın ve cezaya çarptırılmanın sonuçlarından koruyamamaktadır⁴¹⁴. ABD başkanlık sisteminde af yetkisi, Senato'nun onayını

⁴¹¹ ALDIKAÇTI (1960), s.177

⁴¹² Ford, impeachment süreci içinde Nixon'ın henüz resmen suçlanmamış olmasından yararlanarak, bağışlama yetkisini onun lehine kullanmıştır. EROĞLU (2012), s.116

⁴¹³ Arjantin Anayasası m. 99.5 (http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Argentina/argen94_e.html)

⁴¹⁴ HAMILTON; MADISON; JAY (1962), s.66; ABD'de af yetkisi ilk defa Başkan George Washington tarafından 1792 yılında kullanılmıştır. Pennsylvania Eyaleti'nde viski üreticileri vergi yasalarına uymadıkları gibi yasal uygulamalara şiddet eylemleriyle karşılık vermişlerdir. Başkan Washington önce, viski

gerektirmeyen, başkanların tek taraflı olarak kullanabildiği az sayıdaki anayasal yetkilerinden biridir. Senato'nun affedileceklerle yönelik koymaya çalıştığı sınırlamaları da Federal Yüksek Mahkeme anayasaya aykırı bulmuştur⁴¹⁵.

1988 Brezilya Anayasası 84'üncü madde 12'nci bendinde⁴¹⁶ başkana af yetkisi tanınmaktadır. ABD sistemine benzer şekilde Brezilya'da başkanın gerekli olan durumlarda yasama organının onayına gerek kalmaksızın af yetkisini kullanabilmesi mümkün kılınmıştır. 1917 Meksika Anayasası 89'uncu madde 14'üncü bende⁴¹⁷ göre, başkan federal mahkemelerce hüküm giymiş mahkumları Senato'nun onayına gerek olmaksızın affetme yetkisine sahiptir. 1999 Venezuela Anayasası 236'ıncı madde 19'uncu bendine⁴¹⁸ göre başkanın hiçbir sınırlamaya tabi olmaksızın af yetkisi bulunmaktadır. 1980 Şili Anayasası 32'nci madde 14'üncü bendi⁴¹⁹ başkana Senato ve Temsilciler Meclisi üyeleri haricinde tüm suçluları bağışlama yetkisi tanımaktadır.

2009 Bolivya Anayasası 172'nci madde 14'üncü bende göre, başkan diğer başkanlık anayasalarından farklı olarak af yetkisini Çoğul Uluslu Yasama Meclisinin onayını alarak kullanabilmektedir⁴²⁰. Kanaatimizce başkana devlet başkanlığı sıfatı ile verilmiş olan af yetkisinin başkan tarafından Kongre'nin onayını alarak uygulanması doğru bir uygulama değildir. Başkan af yetkisini devletin en üst makamını temsil eden kişi olarak tüm ulus adına kullanmaktadır. Bu sebeple mahkumların affi konusunda bizzat kendi takdir yetkisini kullanmalıdır. Her ne kadar suçluların affi tüm ulusu ilgilendiren bir konu olsa da başkan bu yetkisini yürütmenin başı olarak değil tüm ulusu temsilen kullanacağından ötürü ayrıca Kongre tarafından bir onaya gerek duyulması yerinde bir uygulama olmamaktadır.

D) BAŞKANIN DIŞ POLİTİKAYI KONTROL YETKİSİ

Başkanlık sistemlerinde başkanların devlet başkanı sıfatı ile sahip olduğu bir diğer yetki dış politikayı kontrol yetkisidir. Başkanın dış politikayı kontrol yetkisi “uluslararası anlaşmalar yapma” ve “diğer ülkelerin elçi ve temsilcilerini kabul etmesi” şeklindedir.

üreticilerinin taleplerini yerine getirmeye çalışmış, bu yöntem işe yaramayınca kanunları uygulamayı ve viski üreticilerine ceza vererek olayları bastırmayı denemiştir. Fakat toplu af çıkarana kadar Pennsylvania'da huzur tam olarak sağlanamamıştır. NOMER (2013), s.68-68

⁴¹⁵ NOMER (2013), 70

⁴¹⁶ Brezilya Anayasası m. 84.12 (<http://web.mit.edu/12.000/www/m2006/teams/willr3/const.htm>)

⁴¹⁷ Meksika Anayasası m. 89.14 (http://www.oas.org/juridico/mla/en/mex/en_mex-int-text-const.pdf)

⁴¹⁸ Venezuela Anayasası m. 236.19 (<https://venezuelanalysis.com/constitution/title/5>)

⁴¹⁹ Şili Anayasası m.32.14 (https://www.constituteproject.org/constitution/Chile_2015.pdf?lang=en)

⁴²⁰ Bolivya Anayasası m. 172. 14 ÖZLÜLER – ÖZLÜLER – ŞİRİN – ODABAŞI (2013), s. 220

ABD Anayasası 2'nci maddesinin 2'nci bölümünün 2'nci bendi başkana diğer devletlerle antlaşma yapma yetkisini verir. Ancak başkan bu yetkisini kullanırken Senato'nun onayını almak zorundadır. Başkan ancak Senato'nun üçte ikisinin onayı ile uluslararası antlaşma yetkisine sahiptir⁴²¹. Yani, başkan uluslararası antlaşma yapma yetkisini yasama organı ile beraber kullanmak durumundadır. Böylece, tüm ulusu ilgilendiren uluslararası antlaşmaların imzalanması yalnızca başkana ait olmayıp Kongre ile bir uzlaşma halinde yürürlüğe girmesi sağlanmış olmaktadır. Müzakerelerin kimin tarafından yürütüleceğine karar verecek olan yine başkandır. Başkan istediği zaman uluslararası antlaşma sürecini kesebilir, çünkü uluslararası antlaşmaların başlangıcından sonuçlanmasına kadar inisiyatif başkandadır⁴²².

Başkanın uluslararası antlaşma yapma yetkisi, Senato'nun onayına tabi olmakla birlikte, ABD'de, başkanın Senato'nun onayını almadan, bazı durumlarda "*executive agreements*" denen antlaşmalar yapma yetkisinin olduğu kabul edilmektedir. Ancak başkanın bu antlaşmaları yapabilmesi için, ya anayasanın kendisine açıkça verdiği bir yetkiye dayanması veya bu antlaşmanın daha önceden yapılan bir antlaşma tarafından öngörülüyor olması ya da başkanın daha önceden Kongre'nin iznini alması gerekmektedir⁴²³.

ABD başkanının dış politika ile ilgili bir diğer yetkisi büyükelçileri ve diğer resmi elçileri kabul etme yetkisidir. Bu her ne kadar itiraz kaynağı olmuşsa da, aslında otoriteden çok bir itibar meselesidir. Hamilton'a göre; devlet işlerinin idaresinde bunun hiçbir önemi yoktur. Bu şekilde düzenlenmesi sadece bu yolun daha elverişli görülmesinden dolayıdır. Yoksa hangi koşullar altında gelmiş olursa olsun, her yabancı elçinin gelişi ile birlikte yasama organını veya meclislerden birini toplamak gerekecekti⁴²⁴. Bu da çok daha meşakkatli bir yol olacaktır. Yabancı bir elçinin güven mektubu başkana sunulmakta ve başkan tarafından akredite edilmektedir. Elçilerden ülkelerine dönmelerini isteme yetkisi

⁴²¹ ABD Anayasası m. 2.2.2 (<http://photos.state.gov/libraries/turkey/231771/PDFs/abd-anayasasi.pdf>)

⁴²² NOMER (2013), s.80

⁴²³ Executive Agreements denen antlaşmaların iç hukuk bakımından bağlayıcı olmadığı baştan kabul edilmişse de, Yüksek Mahkeme "*United States v. Belmont*" kararında executive agreementsların da diğer uluslararası antlaşmalar gibi bağlayıcı olduğunu kabul etmiştir. Yüksek Mahkeme *United States v. Pink* kararında da uluslararası antlaşmalar(treaties) ile executive agreementsların aynı hukuki değere sahip olduğuna karar vermiştir. GÖZLER (2001), s.31

⁴²⁴ HAMILTON, MADISON, JAY (1962), s.67

de yine başkana aittir. Yeni bağımsızlığını ilan eden devletleri veya mevcut bir ülkede yeni bir rejimi tanıma yetkisi de yine başkana aittir⁴²⁵.

1988 Brezilya Anayasası 84'üncü madde 7'nci bendinde⁴²⁶ başkana diğer ülkelerle ilişkileri yürütmek ve bu ilişkilerin yürütülmesi esnasında görev yapacak olan devlet görevlilerinin akreditasyonunu sağlama görevi verilmiştir. Aynı maddenin 8'inci bendinde ise tıpkı ABD'deki gibi yasama organının onayı ile uluslararası anlaşma imzalama yetkisi bulunmaktadır. 1980 Şili Anayasası 32'nci madde 15'inci bendinde⁴²⁷ başkanın ülke çıkarları doğrultusunda dış politikayı kontrol ve diğer yabancı devletlerle ilişkileri yürütme yetkisi bulunmaktadır. Şili Anayasasına göre, bu bağlamda uluslararası anlaşma imzalama yetkisi bulunan başkan bu yetkiyi ancak Kongre'nin onayına bağlı olarak kullanabilmektedir. 1917 Meksika Anayasası 89'uncu madde 10'uncu bendinde⁴²⁸ başkana barışçıl çözüm, savaşa müdahil olmama, en az seviyede güç kullanımı, milletlerin eşitliği uluslararası işbirliği adı altında uluslararası barışı koruma çerçevesi içerisinde dış politikayı kontrol yetkisi ve Senato'nun onayı ile uluslararası anlaşmaları imzalama yetkisine sahiptir. Meksika Anayasası başkanı dış ilişkiler konusunda yetkilendirirken başkanın yabancı ülkelerle kuracağı ilişkilerde mümkün olduğu kadar barışçı yollar izlemesi gerekliliği anayasa tarafından güvence altına alınmıştır. Kanaatimizce bu durumun sebebi yani Meksika'nın dış ilişkilerinde barışçıl yollara bu kadar önem vermesi savaşlarla geçen sancılı geçmişinin izlerinden ötürüdür. Bu sebeple başkan dış politika üzerinde kontrol sağlarken ilk etapta barışçıl şekilde adımlar atması sağlanmıştır.

1994 Arjantin Anayasası 99'uncu madde 11'inci bendinde⁴²⁹ başkan dış politika konusunda iyi ilişkiler kurma ve dış temsilcileri kabul etme konusunda yetkilendirilirken ABD, Brezilya, Şili ve Meksika Anayasalarının aksine uluslararası anlaşmaları imzalarken Kongre'nin onayına ihtiyaç duymamaktadır. Aynı şekilde 1999 Venezuela Anayasası 236'ıncı madde 4'üncü bendinde⁴³⁰ başkan uluslararası anlaşmaları imzalama konusunda münhasıran yetkilendirilirken, bu hususta ayrıca bir Kongre onayı şartı aranmamıştır. Uluslararası ilişkiler konusunda başkanı yetkilendiren Bolivya Anayasası 172'nci madde

⁴²⁵ GÖZLER (2001), s.31

⁴²⁶ Brezilya Anayasası m.84.7 (<http://web.mit.edu/12.000/www/m2006/teams/willr3/const.htm>)

⁴²⁷ Şili Anayasası m. 32.15 (https://www.constituteproject.org/constitution/Chile_2015.pdf?lang=en)

⁴²⁸ Meksika Anayasası m. 89.10 (http://www.oas.org/juridico/mla/en/mex/en_mex-int-text-const.pdf)

⁴²⁹ Arjantin Anayasası m. 99.11(http://pdpa.georgetown.edu/Constitutions/Argentina/argen94_e.html)

⁴³⁰ Venezuela Anayasası m. 236.4 (<https://venezuelanalysis.com/constitution/title/5>)

5'inci bendinde⁴³¹ ise başkan dış politikayı yönetmek, yasalara uygun bir biçimde dış temsilcileri kabul etme konusunda yetkilendirirken, uluslararası anlaşmaların imzalanması konusunda yasama organının onayına ihtiyaç duymayarak başkanı bu konuda tek yetkili haline getirmiştir.

Kanaatimizce başkanlık sistemlerinde başkana devlet başkanlığı sıfatı dolayısıyla verilmiş olan dış politikayı kontrol yetkisi devlet başkanına ait münhasır bir yetki olmalıdır. Devleti temsil eden en üst makam olarak başkan diğer ülkelerle ilişkileri yürütme konusunda tam olarak yetkilendirilmelidir. Ancak söz konusu uluslararası anlaşmalar yapmak olduğunda, başkanın bu görevi Kongre'nin dahiliyeti olmaksızın üstlenmesi çeşitli sakıncalara sebebiyet verebilmektedir. Yapılan uluslararası anlaşmalar tüm ulusu bağlayıcı nitelikte olup, yasama organı olan Kongre'nin egemenlik ilkesi gereği bu anlaşmaların imzalanmasına katılması gerekmektedir. Bu dahiliyet onay olarak olmasa bile, başkanın Kongre tarafından yetkilendirilmesi durumunda bu anlaşmaları imzalamasının, bu yetkiyi münhasır bir yetki olarak kullanmasından daha doğru olacağı kanısındayız.

IV) BAŞKANIN KONGRE İLE İLGİLİ YETKİLERİ

A) GENEL

Başkanlık sistemlerinde başkanın hükümetin başı olması sıfatı ile yürütmeye dair yetkileri, devlet başkanlığı sıfatı ile devletin en üstü makamı olması sıfatı ile sahip olduğu yetkilerin yanında bir de Kongre ile etkileşimini sağlayan yetkileri bulunmaktadır. Başkanın sahip olduğu bu yetkiler doğrudan Kongre ile temasını doğurur. Başkanlık sistemlerindeki önemli tikanıklar da bu alandaki yetkilerden ötürü ortaya çıkmaktadır. Bir şans olarak görülebilir ki başkanlık sistemlerinde yasama ve yürütmenin bu alandaki yetkileri oldukça az olup genellikle birbirlerinden bağımsız gündemlere sahiptirler⁴³².

Başkanın Kongre ile etkileşimini sağlayan bu yetkiler başkanlık sistemlerinin kontrol ve denge unsurundan kaynaklanmaktadır. Başkanın Kongre ile etkileşiminin maksimum düzeyde olduğu bu yetkiler “*veto yetkisi*”, “*başkanın Kongreyi fesih yetkisi*” ve “*başkanın bütçe ile ilgili yetkileri*” kapsamaktadır. Başkanlık sistemlerinde yasama

⁴³¹ Bolivya Anayasası m. 172.5 ÖZLÜLER – ÖZLÜLER – ŞİRİN – ODABAŞI (2012), s. 219

⁴³² CHEIBUB, Argelina F. – LIMONGI, Fernando. “*Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in Brazil*”. **Comparative Politics**. New York : Phd Program in Political Science of the City University of New York, Vol. 32, No. 2, January, 2000, s. 151

ve yürütme arasındaki çatışma en çok veto ve bütçe konularında yaşanmaktadır. Normal şartlarda sert kuvvetler ayrılığı gereği başkanlık sistemlerinde başkanın Kongre’yi fesih yetkisi bulunmasa da, başkanla Kongre arasında yaşanan gerilimin sistemin tıkanmasına sebep olmaması için kimi sistemlerde başkana fesih yetkisi verilmesi uygun görülmüştür.

Başkanlık sistemlerinde yasama organı ile başkanın ilişkilerinin uzlaşmacı mı yoksa çatışmacı bir çizgide ilerleyeceğini belirleyen çeşitli anayasal tercihler bulunmaktadır. Bu anayasal tercihlerin Kongre ve başkanının ilişkilerini etkiledikleri gibi aynı zamanda sistem içerisindeki kontrol ve denge mekanizmasının boyutlarını da belirlemektedir. Buna göre, iki organın seçimlerinin birlikte mi yoksa ayrı tarihlerle mi yapılacağı, başkan seçiminde uygulanacak formül ve parti sistemlerindeki bölünmüşlük bu faktörlerden en önemlileridir⁴³³.

Başkana verilen bu yetkiler, başkan Kongre ile uyum içerisinde çalıştığında herhangi bir tıkanıklık veya krize sebebiyet vermeyecek iken, başkan ve Kongre çoğunluğunun farklı görüşleri temsil ettiği durumlarda herhangi bir anlaşmazlık yaşamaları halinde tıkanıklıklara sebep olabilecek ve olası bu tıkanıklıklar sistemi rejim krizine dahi sürükleyebilme riski içerecektir. Başkanın yasama organında çoğunluk desteğine sahip olmadığı bu durumlarda, sistemin tıkanması Kongre üyelerinin politik yaşamlarını etkilemeyecek, temsilciler başkana destek vermedikleri için başkan politik uygulamalarında sürekli Kongre muhalefeti ile karşılaşacaktır⁴³⁴. Bu sebeple sistemin düzgün işleyebilmesi adına, anayasal olarak başkanın Kongre’deki çoğunluk desteğine sahip olması sistemin uyum içerisinde ilerlemesine yardımcı olacaktır.

Başbakanın ve parlamentonun hükümet kilitlenmelerini engellemek için anayasal araçlara sahip olduğu parlamenter sistemlere karşıt olarak, başkanlık sistemlerinde yasama ve yürütme organlarının halk tarafından belirli bir süre için seçildiği için çıkmazlara çok daha yatkındır. Özellikle Latin Amerika ülkelerinde bu tarz çıkmazların üstesinden gelebilmek için girişilen teşebbüsler, politik kutuplaşmaları daha da güçlendirerek askeri darbelerin meydana gelmesine yol açmaktadır⁴³⁵. Tsebelis’e göre; “*Hükümet değişikliğinin mümkün olmadığı rejimlerde, yaşanan politik hareketsizlik, liderlerin anayasal olmayan şekilde değiştirilmesine sebep olur. Bu sebeple bölünmüş hükümetler gelişmiş başkanlık*

⁴³³ GÜLENER (2016), s. 14

⁴³⁴ CHEIBUB – LIMONGI (2000), s. 151

⁴³⁵ PEREZ (2007), s. 4

demokrasilerinde istikrarsızlığa yol açmazken, zayıf kurumsal yapıya sahip başkanlık sistemlerinde, rejim istikrarsızlığına sebep olur”⁴³⁶.

Başkanlık sistemlerinde yaşanan tıkanıklıklar yasama - yürütme ilişkisi bağlamında rejim istikrarsızlığı adına çeşitli sonuçlar doğurmaktadır. Organlar arası ilişki ve rejim istikrarı iki seviyede analiz edilebilir. İlk seviyede, iki organdan biri diğerini feshetme konusunda başarı gösterir, bu şekilde başkan görevden alınabilir (zorla istifa, impeachment veya darbe yolu ile) veya başkanın Kongreyi feshetmesi söz konusu olabilir. Ancak yasama ve yürütmenin birbirlerinin varlığına son verme konusunda başarısız olduğu durumlarda, her iki organ da askeri darbe ile feshedilebilir. Böylelikle yasama ve yürütme adına karşılıklı yenilgi söz konusu olmaktadır. İkinci aşamada ise, yasama ve yürütme arasındaki çatışma sonucunda sistem, rejim istikrarsızlığı yaşanması potansiyeline sahiptir. Politik krizlerin rejim üzerine taşması durumunda, politik aktörlerin, organlar arası anlaşmazlıkları mevcut kurumsal yapının bir zayıflığı olarak görüp “*oyunun kurallarını*” umursamadan hileli yollara başvurmaları ile meydana gelmektedir. Böyle durumlarda da ordu son hakem olarak duruma müdahale edebilir. Yaşanan krizler rejime sığmadığında iki sonuç meydana gelir. İlkinde, krizin atlatılıp demokratik dengenin yeniden sağlanması söz konusu olabileceği gibi, diğerinde ise başkanlık sisteminin bozulup demokrasinin çöküşü meydana gelebilmektedir⁴³⁷.

ABD’de bu şekildeki anlaşmazlıklar büyük krizlere sebebiyet vermemektedir. İkinci Dünya Savaşı’ndan bu yana geçen sürenin önemli bir kısmında kongreye hakim olan çoğunluk başkana muhalif olduğu halde, yasama ve yürütme bir kilitlenme içine girmekten kaçınmıştır. Bunun sebebi ABD’nin eşsiz politik kurumsallaşması ve mevcut parti sistemi bu tür çatışmaların önüne geçebilmesidir. Ancak hiç şüphe yok ki ABD, başkanlık

⁴³⁶ TSEBELIS, George. “ *Decision – Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartyism.*” **British Journal of Political Science**. Vol. 25, No.3, July 1995, s. 321 – 322; Karşıt görüş; başkanlık sistemlerindeki yasama ve yürütme arasında meydana gelen her çatışmanın rejim istikrarsızlığına sebep olması gerekmez. Örneklere bakıldığında ordunun müdahalesi çoğu zaman, iktidar partisinin hem yasama hem de yürütmeyi kontrol altında bulundurduğu zaman gerçekleşmiştir. Latin Amerika’da 1950 – 2004 yılları arası meydana gelen kırk iki askeri darbenin yalnızca yirmi tanesi başkanlık krizlerinden kaynaklanmaktadır. Diğer taraftan, başkanlık krizleri, demokratik istikrarsızlık için yeterli bir sebep değildir. PEREZ (2007), s. 8

⁴³⁷ Demokrasinin çöküşü kısa dönemli veya uzun dönemli olabilmektedir. Kısa dönemli demokratik kesintilerde, 1962 Arjantin ve 1955 Brezilya krizlerinde olduğu gibi, başkanların veya Kongre’nin krizi çözmek adına kısa süreli askeri destek alması ve daha sonra bu kısa aranın ardından kriz öncesi politik yapının tekrar inşa edilmesi söz konusudur. Uzun dönemli kesintilerde ise, 1976 Arjantin ve 1964 Brezilya krizlerinde olduğu gibi, krize müdahale eden ordunun mevcut anayasayı değiştirmesi ve sistemde kalıcı otoriter düzenlemeler yapması söz konusu olmaktadır. Perez’e göre, bir ülkede üç yıla kadar süren demokratik çöküşler, kısa dönemli çöküşler olarak sayılmaktadır. PEREZ (2007), s. 47 – 48

sisteminin dezavantajlarını bertaraf etmeyi başarmış tek istisnadır⁴³⁸. Latin Amerika ülkeleri gibi gelişmekte olan ülkelerde çift meşruluk iddiası dolayısıyla sistemin kilitlendiği durumlarda başka bir çözüm mekanizması olmadığı için, başkan rakibi durumundakileri gözden düşürme arzusu duyabilir, böylesi bir kurumsal rekabet ise sosyal ve siyasal çatışmayı beraberinde getirebilir. ABD gibi gelişmiş toplumlarda bu tarz durumlar yapılan müzakereler sonucu hukuki olarak çözümlenebilirken, siyasal ve sosyal anlamda ABD kadar gelişmemiş kimi ülkelerde sorunun çözümü sokaklarda aranır hale gelebilmektedir⁴³⁹.

Kimi zaman bu çatışmalar gelişmekte olan ülkelerde iktidarın hukuki yollar dışında değişmesine sebep olmuştur. Peru’da Fernando Belaunde’nin, Brezilya’da Joao Goulart’ın ve Şili’de Salvador Allende’nin düşürülmesinde etkin olan asıl faktörün başkan ve Kongre arasında meydana gelen kilitlenme olduğu ileri sürülmektedir. Ya da bu durumun tam tersi başkanlar yasama organını feshederek ülkeyi yöneten tek güç haline gelme şansı elde edebilmektedir. Birçok durumda çift meşruluk, bir meşruluk ve yönetim bunalımının hazırlayıcısı olmaktadır⁴⁴⁰. Linz’in de belirttiği gibi, başkanlık sistemlerinin bu tarz bir durumu çözebilecek mekanizmalardan yoksunluğu, anayasalarda herhangi bir çözüm mekanizmasının bulunduğu durumlarda ise bu çözümlerin karmaşık ve teknik oluşu seçmenlerin de demokratik meşruiyet konusunda şüpheye düşmesine yol açmaktadır. Tüm bu sebeplerle ordunun arabulucu olarak devreye girmesi tesadüf değildir.

B) BAŞKANIN VETO YETKİSİ

Başkanlık sistemlerinde yasama yürütme arasındaki ilişkide denge ve denetlemeyi sağlayan en önemli araçlardan biri “veto” dur⁴⁴¹. Veto en basit tanımıyla başkana yasamanın çıkardığı kanunları gerektiğinde kabul etmeyip, iade etmesine olanak sağlayan bir araçtır. Veto yetkisi ile sağlanan amaç yasama organının düzenlemelerinin yürütme

⁴³⁸ LINZ (1994), s. 7; Daha sınırlı olan bir başka örnek ise Şili’dir. 20’inci yüzyılın önemli bir kısmında Şili, tüm Latin Amerika ülkeleri arasında en bağımsız ve aktif kongreye sahip olması ve başkanların Kongre çoğunluğunun desteğine sahip olmaması durumunun sık yaşanmasına rağmen kilitlenme ve hareketsizlik 1970’lere kadar Şili’de kriz düzeyine ulaşmamıştır. YAZICI (2013), s. 56; Ayrıca, ABD’de bu tarz durumların neden büyük çatışmalara sebebiyet vermediği konusunda geniş bilgi için bkz. ULUŞAHİN (1999), s. 108 -113

⁴³⁹ LINZ (1996), s. 137

⁴⁴⁰ YAZICI (2013), s. 54; KALAYCIOĞLU (2005), s. 21

⁴⁴¹ Veto, paket vetosu, cep vetosu ve kısmi veto olarak üçe ayrılmaktadır. Paket vetosu, bir tasarıyı tümüyle reddetme yetkisi olarak tanımlanan klasik ve en az etkili veto türüdür. Paket vetosu, başkanları ya kanun paketinden tümüyle vazgeçmeye ya da tüm hükümleri ile kabul etmeye zorlar. YAZICI (2013), s. 29 ; Çalışmada kısmi veya cep vetosu olarak ayrıca tanımlanmayan veto çeşidi paket vetosudur.

tarafından denetlenmesi sağlanmaktadır⁴⁴². Kanunu kabul ve reddetme önceliği Kongre’dir ancak bir kanun Kongre tarafından büyük bir çoğunlukla kabul edilmiş olsa bile, yürütmenin inisiyatifine teslim edilmektedir. Bu sebeple Kongre kendi kanun önceliklerini hazırlamada tam olarak özgür değildir. Daha da önemlisi tasarı değişikliği yapıldıktan sonra yürütmeye gönderileceği için, son düzenlemeleri de başkanın vereceği tepkiyi düşünerek yapacaktır⁴⁴³.

Başkanlık sistemlerinde Kongre tarafından onaylanan yasa tasarısı başkana gönderilir. Başkan bu tasarıyı ya onaylar ya da veto eder. Başkan yasayı veto ederse ve bu veto Kongre tarafından başarılı bir şekilde geçersiz kılınmadığı sürece mevcut uygulama devam eder. Başkanların sahip oldukları veto yetkisi, yasama üzerinde etkin bir yetkidir. Bu yetki başkanlara mevcut durumu muhafaza edip meclisin bu duruma müdahalesini engelleyebileceği bir yol sunar. Ancak veto bu denli önemli bir yetki olmasına rağmen politik kararları etkilemez, yalnızca başkanının yapılmak istenen değişikliği bloklamasını sağlar. Veto başkanın değiştirmek istediği ancak Kongre’nin memnun olduğu konularda işe yaramamakta, yalnızca Kongre tarafından değişiklik istendiği ancak başkanın hali hazırdaki durumdan memnuniyet duyup mevcut politikayı korumak istediği durumlarda işe yaramaktadır⁴⁴⁴.

ABD Anayasasında kuvvetler ayrılığı ilkesi gereğince, yasama sürecine ilişkin olarak başkanın yalnızca olumsuz tek yetkisi vetodur. Anayasa’nın 1’inci maddesinin 7’nci bölümünün 2’nci bendine göre kanun tasarıları kanunlaşmadan önce başkanın onayına sunulur. Başkan kanun tasarısını uygun görürse imzalar. Bu şekilde tasarı kanunlaşmış olur. Ancak başkan uygun bulmuyorsa, Pazar günleri hariç on gün içerisinde itirazlarıyla birlikte bu kanun tasarısını bir veto mesajı ile geri gönderir. Bu tasarının tekrar kabul edilmesi için, Temsilciler Meclisi ve Senato tarafından üçte iki çoğunlukla oylanması gerekir. Başkan bu geri gönderme işlemini on gün içerisinde yapmazsa, tasarı imzalanmış

⁴⁴² GÜLENER (2016), s. 49

⁴⁴³ Sonuç olarak Kongre’nin girişim ve değişim yetkisi özellikle birçok Latin Amerika ülkesinde olduğu gibi sınırlıdır. SHUGART – MAINWARING (1997), s. 42 - 43

⁴⁴⁴ 1986 yılında ABD başkanı Ronald Reagan, savunma giderlerinin enflasyon oranlarına göre artırılmasını talep etmiş ve eğer bu isteğinin Kongre tarafından reddedilmemesi için de Kongre’yi veto yetkisi ile tehdit etmiştir. Bu tehdit üzerine Temsilciler Meclisi başkana bir sonraki dönem daha düşük bir bütçe tahsis edeceğini bildirmiştir. Böylelikle Başkan Reagan veto tehdidinden vazgeçmiştir. SHUGART – MAINWARING (1997), s. 42

sayılarak kendiliğinden kanunlaşır. Ancak, başkanın kanunu geri göndermesini engellemek için Kongre'nin tatile girmesi durumunda tasarı kanunlaşmaz⁴⁴⁵.

Hamilton'a göre; veto yetkisi yürütme organına kalkanlık etmekte ve onu korumaktadır. Ayrıca bu yetki ile başkan yersiz kanunların yapılmasına karşı teminat halini de almaktadır. Böylece zümreleşmenin aceleciliğin veya kamu yararına aykırı olduğu halde meclis çoğunluğunu etki altında bırakabilecek herhangi bir durumun sonuçlarına karşı topluluğu korumak amacıyla yasama organı üzerinde sağlam bir denetim kurulmuş olmaktadır⁴⁴⁶.

Cep vetosu, başkana sadece bir tasarıyı imzalamama yetkisini verir. Bu kesin bir vetodur çünkü geçersiz kılınmaz. Eğer başkan eylemde bulunmamayı yani tasarıyı imzalamamayı seçerse o tasarı ölmüş sayılır ve kimsenin bu konuda yapabileceği bir şey yoktur⁴⁴⁷. Başkanın kanunu geri gönderebilmesi için, kongrenin toplantı dönemi içinde olması gerekir. Kongre toplantı dönemi içerisinde değilse başkan kanunu geri gönderemez. Çünkü kanunu tekrar görüşecek Kongre ortada yoktur. Kongre'nin toplantı döneminin bitmesine on günden az bir zaman kalmışsa ve başkan tasarıyı on gün boyunca imzalamazsa kanun kendiliğinden yürürlüğe giremez. Bu durumda başkanın hareketsiz kalması, kanun tasarısı üzerinde mutlak veto etkisi doğurur ve Kongre'nin bu durumda yapacağı tek şey yeni toplantı döneminde kanun tasarısını yeni baştan görüşmektir⁴⁴⁸.

Veto yetkisinde başkanlar tasarının tümüne değil yalnızca bir kısmına itiraz etseler bile, tüm tasarıyı yeniden görüşülmek üzere Kongre'ye geri göndermek zorundadırlar. Bu durumda Kongre yalnızca başkanın itiraz ettiği maddeleri yeniden görüşür. Ancak paketin tümünü değil yalnızca itiraz edilen maddeleri de görüşecek olsalar da tasarı bütün olarak yayımlanır. Yani başkanın karşı koyduğu maddeler yasama meclisince tekrar kabul edilmediği müddetçe başkanın tasarıyı kısmi olarak yayımlama hakkı bulunmamaktadır⁴⁴⁹.

⁴⁴⁵ Veto rekoru ABD başkanlarından 12 yılda 635 veto ile Roosevelt'dedir, 1787 – 1988 yılları arasında toplam 2469 yasa veto edilmiştir. bunun 1050'si, cep vetosu biçiminde olmuştur. Kongre 1419 yasaya ilişkin açık veto kararının yalnızca %6'sını aşabilmiştir. Bugün bu oran ortalama %7'ye ulaşmış olsa da, parti düzensizliği olmayan bir ülkede ayrı ayrı iki mecliste üçte iki çoğunluğa erişmek son derece güçtür. EROĞLU (2013), s.115; GÖZLER (2001), s.34-35

⁴⁴⁶ HAMILTON, MADISON, JAY (1962), s.77

⁴⁴⁷ YAZICI (2013), s.28

⁴⁴⁸ GÖZLER (2001), s.35; Aldıkaçtı, cep vetosunu “*Kongrenin tatiline on günden az bir müddet kalmışsa başkan metni saklar, “cebine kor” ve metin kanunlaşmaz*” şeklinde tanımlamıştır. ALDIKAÇTI (1960), s.175

⁴⁴⁹ 1853 Arjantin ve 1925 Şili Anayasaları, bu tarz hükümler içermekte ve başkana kanunun yalnızca seçtiği bölümlerini yayımlama hakkı tanımamaktaydılar. Ancak bu ülkelerde birçok başkan böyle bir hakka sahip

Latin Amerika’da yalnızca 1994 Arjantin Anayasası ve 1988 Brezilya Anayasası başkana tasarının bir kısmını veto edip, yalnızca onayladığı kısmını yayımlama yetkisi tanımaktadır. Latin Amerika dışında ABD Anayasası’ da yalnızca bütçe ve vergilendirme konularını kapsıyor olsa da kısmi veto ve kısmi yayımlamaya olanak vermektedir⁴⁵⁰.

ABD’de 1996 yılında başkanlara ödenek, vergi ve bütçe ile ilgili tasarıların bir veya birkaç maddesini veto etme yetkisini veren “*Line Item Veto Act*” isimli kanun çıkarılmıştır. Madde vetosu olarak da adlandırılan kısmi veto cep vetosunun aksine çok aktif bir yetkidir. Kısmi veto başkana tek tek hükümleri iptal etmek suretiyle tasarıdan kısmi çıkarmalar yapma olanağı sunar, bu durum da söz konusu tasarının yeniden hazırlanması demektir. Kısmi veto başkanların en çok ihtiyaç duydukları ve istedikleri vetodur. Çünkü bu veto türü başkanlara yasama organındaki oy alışverişini yani, bir teklifin meclisten geçerken ona sadece yerel seçim çevresi menfaatlerini yarandıran uygulamaları eklemelerini engelleme imkanı sunar⁴⁵¹.

1988 Brezilya Anayasası 84’üncü madde 5’inci bendi başkanlara yasaları kısmen veya tamamen veto etme yetkisi tanımıştır⁴⁵². Brezilya’da başkan kısmi veto yetkisi ile yasanın muhalefet ettiği bölümlerini yayımlamayarak yasama faaliyetleri üzerindeki kontrolünü artırabilir. 1988 Anayasası öncesindeki 1946 Anayasası’ da başkana veto yetkisi tanımıştır. Ancak 1946 Anayasasına göre kısmi vetonun Kongre tarafından aşılması için üçte iki nitelikli çoğunluk gerekirken, 1988 Anayasası ile aranan nitelikli çoğunluk esası mutlak çoğunluğa indirilmiştir⁴⁵³.

1994 Arjantin Anayasası 81’inci madde ile başkana kısmi veto yetkisi tanınmıştır⁴⁵⁴. Bu maddeye göre, Kongre’nin kabul edip başkanın onayına sunduğu kanun tekliflerini on gün içerisinde kabul etmesi gerekmektedir. Normal şartlarda başkanın kanun teklifinin bazı maddelerini kabul edip bazı maddelerini reddetme yetkisi yoktur. Ancak başkanın reddedeceği kısımların tüm kanun paketinden bağımsız bir nitelik taşıyıp, diğer

olduklarını ileri sürmüş ve bazı örneklerde mahkemeler de bu durumu doğrulamışlardır. SHUGART – MAINWARING (1997), s. 44

⁴⁵⁰ SHUGART – MAINWARING (1997), s. 44

⁴⁵¹ Kongre’nin altı üyesi 1997 yılında söz konusu kanunun Anayasaya uygun olmadığını iddia ederek Federal Yüksek Mahkeme’ye başvurmuştur. Yüksek mahkeme 1998 yılında verdiği kararda kanun tasarılarının belirli kısımlarını veto etmeye yönelik başkana tanınan yetkiyi anayasaya aykırı bulmuştur. NOMER (2013), s.67; YAZICI (2013), s.28-29

⁴⁵² Brezilya Anayasası m. 84.5 (<http://web.mit.edu/12.000/www/m2006/teams/willr3/const.htm>)

⁴⁵³ MAINWARING (1997), s. 61

⁴⁵⁴ Arjantin Anayasası m.81 (http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Argentina/argen94_e.html)

kısımlardan ayrı yayımlanması kanunun bütünlüğünü bozucu bir duruma sebebiyet vermiyorsa böyle bir durumda “*kısmi veto*” söz konusu olabilir⁴⁵⁵. Arjantin’de kısmi veto, başkanın mecliste çoğunluğa sahip olmadığı ve diğer partilerle müzakere yapmaya mecbur kaldığı durumlarda fayda sağlayan bir mekanizmadır. Kısmi veto, başkana Kongre karşısında kendi önceliğini korumasına yardım eden bir araç halindedir⁴⁵⁶.

Başkanlık sistemlerinde başkanın veto yetkisi ile ilgili bir diğer önemli konu da, Kongre’nin vetoyu geçersiz kılması için gereken çoğunluktur. Eğer başkanın veto ettiği bir kanunu Kongre üyeleri basit çoğunlukla geçersiz kılabiliriyorsa buna “*güçsüz veto*”, eğer vetonun geçersiz kılınması için nitelikli çoğunluk aranıyorsa buna “*güçlü veto*” denilmektedir. Örneğin Venezuela’daki⁴⁵⁷ gibi, başkanın vetoyu geçersiz kılması için basit çoğunluk aranıyorsa, Shugart ve Mainwaring’e göre, bu durumdan vetodan söz edilmez. Bu ancak başkanın kanunun yayımlanmasını geciktirmesi ve Kongre tarafından yeniden incelenmesi talebi olarak görülebilir⁴⁵⁸.

Başkanlık sistemlerinde vetonun bir kontrol ve denge aracı olabilmesi için ABD, Şili ve Arjantin’deki gibi Kongre’nin üçte iki nitelikli çoğunluğu ile geçersiz kılınması gerekmektedir. Brezilya bu durumun istisnasını oluşturmaktadır⁴⁵⁹. Brezilya gibi, parti sisteminin parçalanmış olduğu durumlarda, mutlak çoğunluğu yakalamak Kongreye iştirak düşük olduğu için oldukça zor olmaktadır. Bu nedenle Kongreye katılımın düşük olduğu ülkelerde mutlak çoğunluk nitelikli çoğunlukla eşit kılınabilmektedir⁴⁶⁰. Sartori’ye göre, başkanın vetosunu en iyi geçersiz kılma düzeyi yoktur. Küçük azınlıkça desteklenen başkanları üçte ikilik geçersiz kılma şartı bile yeterince koruyamayabilirken, çoğunlukça

⁴⁵⁵ MİŞ – ASLAN – AYVAZ – DURAN (2015), s. 53

⁴⁵⁶ GÜLENER (2016), s. 52

⁴⁵⁷ Venezuela Anayasası m. 213 – 214 ’e göre, Kongre tarafından yasanın kabul edilmesinin ardından, yasa meclis başkanı tarafından ilan amacıyla başkana gönderilir. Yasa metni başkanın eline geçmesinden itibaren on gün içerisinde yasayı yayımlamak zorundadır. Ancak başkan ve bakanlar kurulu, açıklaması ile Kongre’den söz konusu yasanın bir bölümünün veya tümünün iptal edilmesini talep edebilir. Kongre, başkan tarafından geri gönderilen yasayı mevcut üyelerin mutlak çoğunluğu ile karara bağlar ve ardından yayımlanmak üzere başkana geri gönderir. İkinci kere tekrar başkana gönderilen yasa gönderildiği tarihten itibaren beş gün süre içerisinde, herhangi bir değişiklik önerilmeksizin başkan tarafından yayımlanmak zorundadır. (<https://venezuelanalysis.com/constitution/title/5>)

⁴⁵⁸ SHUGART – MAINWARING (1997), s. 43

⁴⁵⁹ 1988 Brezilya Anayasası usulen başkanın vetosunu etkisiz hale getirmeyi görece kolaylaştırmıştır. 1946 Brezilya Anayasasına göre, vetoyu aşmak daha zordu, çünkü salt çoğunluk değil, üçte iki nitelikli çoğunluk gerekiyordu. 1988 Anayasası ile nitelikli çoğunluk, salt çoğunluğa indirilmiş olsa dahi, kimi anayasal olmayan faktörler dolayısıyla Kongre’nin başkanlık vetosunu aşma ihtimali kısıtlanmıştır. Brezilya’daki parti sisteminin parçalanmış oluşu, salt çoğunluğun oluşmasında bile güçlükler yaratmaktadır. Aynı zamanda Kongre üyelerinin oturumlara katılımındaki eksikliği de vetonun bertaraf edilmesini zorlaştıran faktörler arasındadır. MAINWARING (1997), s. 60 61

⁴⁶⁰ SHUGART – MAINWARING (1997), s. 43

desteklenen başkanların salt çoğunlukla geçersiz kılmadan bile korkmaları için bir sebep yoktur⁴⁶¹.

Görüldüğü üzere başkana verilen veto yetkisi, yasama ve yürütme ilişkileri bakımından demokratik politikada önemli bir yere sahiptir. Eğer bir sistemde başkana veto hakkı verilmişse ve özellikle de bu vetoyu etkisiz hale getirmek Kongre için güçse, başkanın kanunlar dolayısı ile Kongre üzerinde geniş kontrol yetkisinin bulunduğu söylenebilir⁴⁶².

C) BAŞKANIN KONGREYİ FESİH YETKİSİ

Başkanlık sistemlerinin en büyük sıkıntılarından biri, sert kuvvetler ayrılığının öngördüğü sistemsiz tıkanıklıklara açık olmasıdır. Herhangi bir kilitlenme durumunda ne yasama organı ne de yürütme organı birbirlerinin varlıklarına son verebilecek bir mekanizmaya sahip değildir. Bu sorunun aşılması için bazı başkanlık anayasaları başkanlara yasama organını fesih yetkisi tanımıştır. Ancak başkana herhangi bir durumda fesih yetkisi tanıyan anayasa oldukça azdır. Latin Amerika’da Peru Anayasası, Ekvator Anayasası ve Venezuela Anayasası başkana fesih yetkisi tanıyan anayasalardır⁴⁶³.

Peru Anayasası 134’üncü maddeye göre, başkan dönemi içerisinde Kongre’nin iki kabine için güvensizlik oyu verdiği ve kabineyi suçlandığı durumlarda Kongre’yi fesih yetkisine sahiptir. Başkan Kongre’yi kararname yolu ile feshetmekte ve bu kararname aynı zamanda yeni Kongre için dört ay içerisinde seçime gidileceği hususunu da içermektedir. Eğer Kongre döneminin son yılı içerisinde ise veya o sırada devlet kuşatma altında ise, anayasaca belirtilen şart gerçekleşmiş olsa bile başkanın bu durumda Kongreyi fesih yetkisini kullanması olanaksız kılınmıştır⁴⁶⁴.

Venezuela Anayasası 240’ıncı maddeye göre, başkan, aynı başkanlık döneminde üç başkan yardımcısının Ulusal Meclis tarafından suçlandırılıp görevden alındığı durumlarda Ulusal Meclisi fesih yetkisine sahiptir. Peru’da olduğu gibi başkan Venezuela Anayasasına

⁴⁶¹ SARTORI (1997), s. 211

⁴⁶² MAINWARING (1997), s. 60

⁴⁶³ GÜLENER (2016), s. 57 – 58

⁴⁶⁴ Peru Anayasası (https://www.constituteproject.org/constitution/Peru_2009.pdf?lang=en) ; Peru’da başkan Fujimori Kongre’yi feshederek, anayasayı askıya almış siyasi özgürlükleri kısıtlayıp yönetimi milli bir plebisiter sisteme dönüştürmüştür. ASLAN, Canan A. “ *Başkanlık Sistemlerinin Latin Amerika Deneyimi: Çok – Parti Sistemlerindeki Çeşitlilikler, Sorunlar ve Fırsatlar* ” . (Yarı) Başkanlık Sistemi ve Türkiye (der. İhsan Kamalak). İkinci Baskı, İstanbul: Kalkedon Yayınları, 2014

göre de Ulusal Meclisi kararname yolu ile feshedebilmekte ve bu kararname aynı zamanda yeni Ulusal Meclis seçimleri için altmış gün içerisinde yeniden seçim yapılacağı hükmünü de içermektedir. Yine aynı şekilde Peru’da olduğu gibi Venezuela’da da Başkan meclisi döneminin son yılında feshedememektedir.⁴⁶⁵

Ekvator Anayasası 148’inci maddeye göre; başkan Ulusal Meclis’i anayasal esaslara uygun davranmadığı düşüncesiyle Anayasa Mahkemesinin onayı ile feshedebilmektedir. Bu sebebin yanında, Ulusal Meclisin tekrar eder şekilde herhangi bir gerekçeye tabi olmaksızın Ulusal Kalkınma Planının uygulanmasına engel teşkil ettiği durumlarda veya ülkede şiddetli politik krizlerin ve iç karışıklıkların baş gösterdiği durumlarda başkan Ulusal Meclisi feshetme yetkisine sahip olup, bu yetki yalnızca bir defaya mahsus olarak ve başkanın döneminin ilk üç yılında kullanılabilir⁴⁶⁶.

Görüldüğü gibi başkana yasama organını feshedebilmesi yetkisini veren bu üç anayasa da başkanın bu yetkisini kullanabilmesi çeşitli şartlara tabi tutulmuştur. Peru ve Venezuela Anayasaları ele alındığında başkanın meclisi fesih yetkisi tek bir şarta bağlanmış olup oldukça çok sınırlıdır. Ancak Ekvator Anayasasınca belirlenen şartlar muğlak bırakılmış ve meclisi fesih konusunda başkana yüksek bir takdir yetkisi verilmiştir. Bu da Ekvator’da demokratik açıdan başkanı çok güçlü kılan bir yetki halini almıştır.

Başkanlık sistemlerinde başkanların yasama meclisini fesih yetkisi sistemden bir sapma olarak nitelendirilmektedir ancak sistemi başkanlık sistemi olmaktan çıkarmamaktadır. Shugart ve Carey, başkana fesih yetkisi veren başkanlık sistemlerini “*süper başkanlık*” olarak nitelendirmişlerdir⁴⁶⁷. Gerçekten de, görevinden alınması mümkün olmayan başkana meclisi fesih yetkisinin tanınması başkanı son derece güçlü kılmaktadır⁴⁶⁸.

⁴⁶⁵ Venezuela Anayasası (<https://venezuelanalysis.com/constitution/title/5>)

⁴⁶⁶ Ekvator Anayasası (https://www.constituteproject.org/constitution/Ecuador_2008.pdf?lang=en)

⁴⁶⁷ ULUŞAHİN (1999), s. 196’dan naklen, SHUGART, Matthew S. – CAREY, John M. **Presidents And Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992; Verney’e göre, başkanlık sistemlerinin temel özelliklerinden biri başkanın meclisi feshedemeyecek olmasıdır. Meclis başkanı görevden alamayacağı gibi, başkanda meclisi feshedememektedir. Bu sebeple iki taraf birbiri üzerinde baskı kuramamakta, sistemin kontrol ve dengeler sistemi üzerinde mükemmel şekilde işlemesi bu şekilde sağlanmaktadır. Parlamenter sistemlerdeki alışılmışın aksine, başkanlık sistemleri yasama ve yürütmeye karşılıklı bağımsızlık vermektedir. VERNEY (1992), s. 44

⁴⁶⁸ ULUŞAHİN (1999), s. 196

Başkanlık sistemlerinde sert kuvvetler ayrılığının yarattığı sorunların giderilmesi için anayasalara eklenen başkanın meclisi fesih yetkisinin tıkanıklıkları giderecek bir mekanizma olup olmadığı muallaktır. Başkanın fesih yetkisini kullanmasının ardından yapılacak yeni seçimlerden başkana muhalif bir partinin çıkması halinde, yine aynı başkan hükümetin başı olmaya devam edecektir. Dolayısıyla iki organ arasındaki çatışma durumu bu şekilde son bulmuş olmayacaktır⁴⁶⁹. Dahası Kongreye başkan görevden alma imkanı tanımaksızın yalnızca başkana Kongreyi fesih yetkisi tanınması durumunda başkan bu yetkisini tehdit unsuru olarak kullanacak ve Kongreyi istediği gibi baskılama şansını elinde bulunduracaktır. Bu durumda da sistem demokratiklikten uzaklaşarak başkanın Kongreyi de istediği gibi yönetebileceği otoriter bir rejime doğru yönelecektir. Başkana tanınan fesih yetkisi çözüm mekanizması olmaktan çıkıp, başkana iktidarı kişiselleştirme olanağı sunacaktır. Bunun önüne geçilebilmek adına Kongreye de başkan görevden alma hakkının tanınması düşünülebilir. Ancak sert kuvvetler ayrılığı üzerine temellenmiş başkanlık sistemlerinde her iki kuvveti karşılıklı silahlarla donatmak sistemi başkanlık sisteminin esaslarından uzaklaştırıp, parlamenter sisteme dönüşmesine sebep olacaktır.

D) BAŞKANIN BÜTÇE İLE İLGİLİ YETKİLERİ

Anayasalar oluşturulurken, anahtar konulardan biri, devletin vergilendirme ve giderleri aynı zamanda bütçe paylaşımına ilişkin özel programların sorumluluğunun etraflıca belirlenmesidir. Tüm başkanlık sistemlerinde bu tarz kararları alma yetkisi yasama organına ait olsa da, günlük hükümet aktivitelerini gerçekleştirmek için yürütmenin de kimi fonları bağımsızca paylaşır ve beklenmedik durumlar ile karşı karşıya kalınması durumunda harcamaları kategoriler arasında değiştirme hakkı bulunmalıdır. Böylelikle bütçe vergilendirme ve harcamalar konusunda hükümetin yetkisinin artırılması kuvvetler ayrılığı açısından önemli bir şekilde bürokratik olarak rasyonelleştirilmiş forma dönüşmüş, kontrol ve denge unsurları üzerinde yasamanın yürütme üzerinde yaygın kontrolü sağlanmıştır⁴⁷⁰. Gerçekten de başkanlık sistemlerinde bütçe ile ilgili yetkilerin yasama ile yürütme ilişkileri açısından belirleyici bir öneme sahip olduğu söylenebilir.

⁴⁶⁹ ULUŞAHİN (1999), s. 196

⁴⁷⁰ ACKERMAN – DESIERTO – VOLOSIN (2010), s. 20

ABD özelinde bu durum oldukça belirgindir. Kongrenin başkana karşı en önemli silahlarından biri devletin gelir ve gider dengesinin sağlandığı bütçenin hazırlanması, vergilerin belirlenmesi, başkanın ihtiyacı olan ödeneklerin çıkartılması gelmektedir⁴⁷¹. ABD’de gelir ve gider bütçesini yapmak, vergileri tayin etmek, başkanın ihtiyaç duyduğu tahsisatı temin etmek Kongre’ye aittir⁴⁷². Kongre’nin başkana karşı en önemli silahı mali konularda tek hakim olmasıdır. Bütçenin hazırlanması ve teklif olarak kongreye sunulmasında hükümetin rolü vardır ancak bütçeyi kabul edip etmeme yetkisi Kongre’ye aittir. Kongre, başkana hedef ve politikalarını gerçekleştirmesine gereken ödeneği vermemek suretiyle onu zor durumda kalmasını sağlayarak ve başkana istediği politikayı uygulatma şansını elde edebilir⁴⁷³.

Brezilya Anayasası 84’üncü madde 23’üncü bendine göre, bütçe yürütme organı yani başkan tarafından hazırlanır. Yürütme organı, her iki aylık dönemin sona ermesinden sonra bütçenin uygulanması konusunda bir rapor yayınlamakla yükümlüdür⁴⁷⁴. Bunun dışında başkan bütçeyi planladıktan sonra, bütçe tasarısını Kongre’ye sunmaktadır. Kongre başkanın sunduğu bütçe tasarısı üzerinde veto ve değişiklik yapma hakkına sahiptir, ancak harcamaları artırma yetkisi bulunmamaktadır. kongre tarafından yapılan değişiklikleri yürütme tarafından hazırlanan bütçe doğrultusunda ve söz konusu bütçeye uyumlu olmalıdır. Bütçe tasarısı ancak Kongre’nin onayı ile yürürlüğe girse de yürütme organı olan başkana hazırlanması esnasında geniş bir takdir yetkisi verilmektedir⁴⁷⁵.

⁴⁷¹ GÜLENER (2016), s. 59

⁴⁷² Bütçe 1921 yılına kadar Kongre komiteleri tarafından hazırlanırdı. Fakat 1. Dünya Savaşı’nda bu usulün sakıncalı olduğu anlaşılmıştır. 1921 yılında yapılan bir reformla bütçeyi hazırlama yetkisi başkana verilmiştir. Başkana bağlı olan “Bütçe Bürosu” nun yardımıyla hazırlanan bütçe Kongre’nin onayına sunulur. YANIK (1993), s.65

⁴⁷³ Kongre savaş ilan etme yetkisi elinde olan başkana askeri masrafları kabul etmeyeceğini bildirerek mani olabilir veya Jefferson gibi yeni topraklar satın almaya kalktığı zaman gereken parayı vermektan çekinebilir. YANIK (1997), s. 66; 1876’da Kongre Başkan, Johnson ile açıkça mücadele halinde olduğu bir sırada bütçe kanuna yaptığı bir ilaveyle ordu komutanlığını başkanın elinden alarak en yüksek rütbeli generale vermişti. Başkan veto hakkını kullandığı takdirde kanunun üçte iki çoğunlukla nasıl olsa kabul edileceğini bildiği için itirazda bulunmadı ve bu suretle kötü bir gelenek yerleşmiş oldu. 1879’da Kongre’deki çoğunluk aynı silahı kullanmak suretiyle Güney Federe Devlet’leriyle ilgili olarak alınmasını istediği kararlara karşı Başkan Hayes’in mukavemetini kırmak istedi. Kongre bu kararları ordu, yasama ve yargılama organlarıyla ilgili üç bütçe ayrımı kanuna ekledi. Her iki meclisteki azınlık bu ilave hükümlere karşı mücadele ettilerse de muvaffak olamadılar. Başkan üçünü de veto edince, Kongre kanunları, ilave hükümleri çıkararak, kabul etmek zorunda kaldı. Bir yıl sonra mücadele aynı şekilde başladı ve başkan bütçe ile ilgili kanunları geri çevirerek Kongre’yi ilave hükümlerden vazgeçmeye zorladı. Kongre’de daha kuvvetli durumda olan parti üçte iki çoğunluğu elde edemediği için kazanılan bu zaferle yürütme ve yasama organları arasında meseleyi çözdüğü ve belki de kongrenin aynı taktiklere bir daha başvurmayacağı kanaati uyandırıyor. BRYCE (1962) s.72

⁴⁷⁴ Brezilya Anayasası m. 84. 23,m. 65.3 (<http://web.mit.edu/12.000/www/m2006/teams/willr3/const.htm>)

⁴⁷⁵ Brezilya Anayasası m.65 (<http://web.mit.edu/12.000/www/m2006/teams/willr3/const.htm>) ; CHEIBUB – LIMONGI (2000), s. 163 – 164

Arjantin Anayasasına göre devletin bütçesi yasama organı tarafından belirlenmektedir⁴⁷⁶. Kongre, yürütmenin hazırlayıp Kongre'ye sunduğu hükümetin genel programları için ihtiyaç duyulan tahmini gelir göz önünde bulundurarak hazırladığı yatırım planı doğrultusunda devletin bütçesini ilan etmekte, yürütme organı ise sırasıyla bütçeyi uygulamaktadır. Ancak 1994 Anayasa değişikliği ile bütçenin uygulanması yetkisi, başkandan alınıp “*kabine şefi*” ne devredilmiş olsa da uygulama hala başkanın gözetimi altında yapılmaktadır. Yürütme organı bir bütçe tasarısı hazırlamakta ve hazırlanan bu bütçe tasarısı, kabine şefi ve diğer kabine üyelerinin de onayı alınarak Kongre'ye sunulmaktadır⁴⁷⁷.

Arjantin'de Anayasa'ya göre, yasama gelir gider hesabını yapmak zorundayken, nadiren bütçe formülasyonunu düzeltmektedir. Yani uygulamada, yasama organının, yürütme üzerinde bütçe ile ilgili yetkileri oldukça zayıftır. Yatırım hesabını kontrol etmekle görevli olan yasama komitesi bu süreyi oldukça rötarlı işletmekte, rapor Kongre'ye sunulduktan sonraki aşamada bile, yasama organı zamanında bu raporu değerlendirmemektedir⁴⁷⁸. Tüm bunların yanı sıra yürütme tarafından hazırlanıp Kongre'ye sunulan bütçe tasarısı, Kongre tarafından kabul edilmese bile, altmış gün içerisinde yasalaşır. Ayrıca Arjantin Anayasası 99'uncu madde 3'üncü bendine göre,

⁴⁷⁶ Arjantin'de Ancak bütçe kanunu, normal kanunlardan daha farklı şekilde kabul edilir Yasa yapım sürecinde, Kongre'de ufak koalisyonlar yeterli olurken, bütçe alanında kanunlar çıkarmak için Kongre içerisinde çok daha büyük koalisyonlara ihtiyaç bulunmaktadır. BONVECCHI, Alejandro. “*The Political Economy of Fiscal Reform in Latin America: The Case of Argentina*”. **IBD Working Paper Series**. No. IBD-WP-175, May, 2010, s. 23

⁴⁷⁷ Bütçe tasarısı, Ekonomi Bakanlığı içerisinde bulunan bir ofis olan Milli Bütçe Ofisi tarafından, idarenin önerileri baz alarak oluşturulmaktadır. Tamamlanan bu bütçe tasarısı, Kongre'ye 15 Eylül tarihinden önce sunulmalı ve hükümetin bütçe konusunda ulaşmak istediği niyet ve amacı da içermelidir. Bütçe tasarısı hazırlanmasında tahmini gelir ve gider yöntemi esas alınmaktadır. Kongre, geçmiş dönemdeki hükümet harcamalarını “*yatırım hesabı*” adı verilen ve bütçenin yürütümünü açıklayan bir doküman aracılığı ile inceler. Yatırım hesabı genel bir anlatımla, hazırlanan tasarıyla ulaşılabilecek amaçları belirleyen bir dokümandır. Yürütme 30 Haziran tarihinden önce yatırım hesabını Kongre'ye sunmak zorundadır. Kongre kendisine sunulan yatırım hesabını ya kabul ya da reddeder. ACKERMAN – DESIERTO – VOLOSIN (2010), s. 20 – 21

⁴⁷⁸ Arjantin'de bütçe yapım süreci hatalı şekilde işlemektedir. En büyük problem komite ve mecliste yaşanan gecikmelerdir. Örneğin, başkan, 1990 yılının yatırım hesabını Kongre'ye 1993 yılında sunmuş, Kongre bunu 1994 yılında kabul etmiştir. 1992 yılının yatırım hesabı, 1996 yılında, 1993 yılının 1997 yılında kabul edilmiştir. Ayrıca 2007'nin Kasım ayında yasama organı tek bir kanunla 1999 – 2004 yılları arasındaki bütçe yatırım hesaplarının tümünü birden onaylamıştır. Bu gecikmenin sebeplerinden biri de, yasama organına, yürütmenin bütçe ile ilgili faaliyetlerini inceleme konusunda yardımcı olan Genel Denetleme Ofisi'nin (The General Audit Office (AGN)) yetersiz bir organ olmasından kaynaklanmaktadır. . ACKERMAN – DESIERTO – VOLOSIN (2010), s. 21

yürütme organı kararname yolu ile bütçe konusunda mali politika ile ilgili kararname çıkarma hakkına da sahiptir⁴⁷⁹.

Meksika Anayasası 73'üncü maddenin 7'nci ve 8'inci bentlerine göre, Kongre bütçe teklifinde yer alan gelir giderleri onaylamakta ve vergilendirme hususlarını düzenlemektedir⁴⁸⁰. Meksika'da Kongre'nin bütçenin kontrolü ve denetiminde anayasal olarak geniş ayrıcalığı söz konusudur. Kongre'nin bütçe üzerindeki Meksika'da diğer Latin Amerika ülkelerine kıyaslandığında yürütmeye göre daha üstündür. Bu noktada Anayasa tarafından Kongre üzerindeki tek kısıt dengeli bir bütçe oluşturma şartıdır. Ayrıca Kongre'nin hazırladığı bütçe teklifi üzerinde başkanın herhangi bir veto yetkisi de söz konusu değildir⁴⁸¹.

Meksika'nın tersi olarak bütçe üzerinde yürütmenin yasamaya göre daha üstün olduğu bir ülke olan Şili'de başkanın bütçe üzerinde tam bir kontrol yetkisi bulunmaktadır. Başkan her sene ulusal bütçeyi hazırlayıp Kongre'ye sunar. Ancak Kongre tarafından bütçe tasarısı onaylanmamış olsa bile, bütçe kanunu yürürlüğe girer. Kongre'nin bütçe tasarısı üzerinde gelir tahminlerini artırma ve azaltma yetkisi bulunmamaktadır, yalnızca harcamaları kısma hakkına sahiptir. Bütçe kanununda geçen tahmini gelirleri belirleme yetkisi başkana tanınan özel bir yetkidir⁴⁸².

Bolivya Anayasası 172'nci madde 11'inci bendine göre, başkan yasama organına izleyen mali yıl için, devletin genel bütçe tasarısını ve bu bütçenin yürürlükte kalacağı dönem boyunca gerekli olduğu düşünülen değişiklikleri hazırlayıp sunmaktadır⁴⁸³.

⁴⁷⁹ BONVECCHI (2010), s. 27 – 28 ; Arjantin'de 1996 yılında imzalanan gizli kararname kanunu ile, yürütme Kongre'nin hiçbir şekilde kontrolüne tabi bulunmayan kurallar çıkarma hakkına sahip olmuştur. Böylelikle bir istihbarat bürosu olan Secretaria Inteligencia del Estado (SIDE) ve birçok Savunma Bakanlığı bünyesindeki kuruluş, bunu yanı sıra İçişleri Bakanlığı, Dış İşleri Bakanlığı'nda bu tarz fonları kullanımda yetkilendirilmiştir. Bu fonlar gizli yürütme kararnamelerine tahsis edilmiş ve hiçbir şekilde kontrole tabi olmasına rağmen, kimi zaman kurnaz gazeteciler tarafından, gizli fonların ödenekleri ile ilgili durumlar ortaya çıkarılmaktadır. ACKERMAN – DESIERTO – VOLOSIN (2010), s. 21

⁴⁸⁰ Meksika Anayasası m. 73.7-8 (http://www.oas.org/juridico/mla/en/mex/en_mex-int-text-const.pdf)

⁴⁸¹ GÜLENER (2016), s. 60

⁴⁸² Şili Anayasası'na göre, bütçe tamamen başkanın takdirinde olsa da, pratikte Kongre bütçenin oluşmasına katkıda bulunmaktadır. Kongre'nin bütçe üzerindeki etkisi, bütçe görüşmeleri sırasında veya Kongre dışındaki görüşmelerde söz konusu olmaktadır. Başkanlar rutin olarak kendi partilerinin meclisteki üyelerine danışır ve bütçenin Kongre tarafından kabul edileceğine emin olurlar. Bu resmi nitelikte olmayan görüşmeler muhalefetin de desteğini sağlamak için önemlidir. Başkanın bütçenin kabulü konusunda muhalefetin desteğine ihtiyaç duymasa da, diğer konularda muhalefetin de desteğini alabilmek için bu yola başvurmaktadır. GÜLENER (2016), s. 60

⁴⁸³ Ayrıca başkan, devletin gelirlerini yönetmek ve ilgili bakanlıklar aracılığı ile yapılacak yatırımlara, yasalara uygun bir biçimde ve devletin genel bütçesine katı bir şekilde bağlı kalarak karar vermek

Yürütme organı tarafından hazırlanan bütçe tasarısı Kongre tarafından onaylanır. Kongre teklif kendisine sunulduktan sonraki altmış gün içerisinde bütçe konusunda bir karara varmalıdır. Bu süre boyunca teklifi onaylamadığı durumda, teklif otomatik olarak onaylanmış sayılıp yürürlüğe girer⁴⁸⁴.

Venezuela Anayasası 187'nci madde 6'ncı bedine göre de tıpkı Bolivya Anayasasında olduğu gibi Kongre yürütme tarafından hazırlanan bütçe, vergi ve kamu kredileri ile ilgili kanun tasarılarını müzakere etmek ve onaylamakla görevlidir. Ayrıca aynı maddenin 8'inci bendine göre bütçe tasarısına ek ödenek yapmakta Kongre'nin görevindedir⁴⁸⁵.

Görüldüğü gibi başkanlık sistemlerinde Kongre ile başkanın yakın temas halinde olduğu yetkilerden biri de bütçe kanununun hazırlanması hususundadır. Genellikle yürütme organı tarafından hazırlanan bütçe kanun tasarısı, yasama tarafından kontrol edilip onaylanmaktadır. Kim anayasalar yürütme organını tarafından hazırladığı bütçe kanunu tasarısını, yasama belirli bir süre içerisinde onay vermese bile yürürlüğe konacağını hükme bağlamıştır. Genellikle başkanlar, devletin ekonomisi ve kamu işlerinin idaresi konusunda ya suçlanmış ya da övülmüştür. Bu tip bir hesap sorulabilirlik, başkanın neden hükümet harcamaları ve finansının üzerinde bu denli kontrol sahibi olduğunu ve kamu harcamaları konusundaki takdir yetkisini anlamak açısından faydalıdır⁴⁸⁶

Kanaatimizce bu yerinde bir karardır. Devlet fonksiyonlarının kesintisiz bir şekilde yürütülebilmesi için, yürütmenin belirli bir ödeneye ihtiyacı bulunmaktadır, bu ödeneği kullanarak devletin idaresini elinde bulunduran yürütme organı hangi fonksiyon için ne kadar ödeneye ihtiyacı olduğunu yasamadan daha doğru bir şekilde belirleyecektir. Ayrıca yasamanın bütçe kanununu onaylamadığı durumlarda kurumlar ödenekten yoksun kalacağı için yürütme fonksiyonunda aksaklık olacaktır. Bu şekilde bir aksaklıkta devletin sorumlu olduğu işlerin durmasına ve kamunun zarar görmesine sebebiyet vereceği için, bütçe kanununun zamanında gecikmeden yürürlüğe konulması önemlidir

durumundadır. Bolivya Anayasası m. 196. 9, 11 ÖZLÜLER – ÖZLÜLER – ŞİRİN – ODABAŞI (2012), s. 220

⁴⁸⁴ ÖZLÜLER – ÖZLÜLER – ŞİRİN – ODABAŞI (2012), s. 209

⁴⁸⁵ Venezuela Anayasası m. 187.6,8 (<https://venezuelanalysis.com/constitution/title/5>)

⁴⁸⁶ BONVECCHI – SCARTASCINI (2011), s. 2

SONUÇ

Başkanlık sistemleri sert kuvvetler ayrılığı üzerinde temellendirilmiştir. Yani yasama ve yürütme kuvvetlerinin ne oluşumları aşamasında ne de devamlılıkları açısından birbirine etkisi bulunmamaktadır. Ancak kuvvetlerin bu sert ayrılığı birbirlerine tamamen temassız oldukları anlamını taşımamaktadır. Başkanlık sistemi denilince ilk akla gelen ülke ABD'dir. ABD Anayasası'nı yapanlar açık bir şekilde "*kontrol ve dengeler sistemi*" kurmuş ve her iki kuvvetin de birbirinin önüne geçmemesi adına zaman zaman birbirlerinin görevlerine müdahale edebilecekleri araçlara yer vermişlerdir.

Başkanlık sistemlerinde hem devlet hem hükümet başkanlığın başkanlık makamında birleştirilmiştir. Başlangıçta, ulusun şefi iken sonradan hükümet şefi haline dönüşen başkan, bununla beraber birçok yetkiye sahip olmuştur. Zaman içinde yaşanan bunalımlar ve sorunlar yetkilerin bir merkezde toplanmasını gerekli kıldığı gibi, başkanın sorumluluklarının da artmasına neden olmuştur. Doktrinde kimi görüşler başkanlık sisteminde yürütme organı olan başkanın, yasama organı yani Kongreye karşı daha güçlü⁴⁸⁷, kimi görüşler ise başkanın Kongre'den daha güçsüz olduğu⁴⁸⁸ düşüncesini savunmaktadırlar.

ABD Anayasasını yapanlar ülkede bir kral olmamasını ve başkanın da bir kral gibi hareket etmemesini amaçlamış ve bu amaç için devletin temel kuvvetlerini sert ayrılık üzerinde temellendirmiş olsalar da kimi zaman başkanların ABD yönetim sisteminde de öne çıkmaya başlamış olduğu görülmektedir. Kanaatimize göre ABD'de böylesi bir durumun yaşanma sebebi, Anayasa'nın başkanın yetkilerini tek tek sayma yöntemine gitmemesi genel bir ifade ile tüm yürütme işlerini başkana devretmesi ayrıca Federal Yüksek Mahkemenin de başkanın yetkileri konusunda geniş yoruma yer vermesidir. ABD'de başkanın Kongre'den daha güçlü olabildiği durumların bir diğer nedeni ise görüşümüze göre başkanın meclis ile aynı saflarda görüşlere sahip olup olmaması ile de ilgilidir. Başkanın elinde "*veto*" yetkisi gibi önemli bir yetki bulunmaktadır. Kongre ile

⁴⁸⁷ Amerikan Anayasasını yapanlar bu ülkede bir kral olmayacaktır ve hiçbir yetkilinin kral gibi hareket etmesine izin verilmeyecektir fikrindedir. Ancak daha sonra anlaşmanın amacından sapmış olup zaman içerisinde başkan ve Yüksek Mahkeme ABD yönetim sisteminde öne çıkmaya başladı. Bir kurumun başına tek bir kişinin getirilmesi ani karar alma ve harekete geçmenin avantajını sağladı ve ülkenin gözü başkan üzerine çevrildi. MITCHELL - MITCHELL (1975), s. XIV

⁴⁸⁸ Duverger'e göre; ABD'de yürütmenin yasama üzerindeki baskı araçları çok zayıftır. Başkanın, kendi istediği kanunları çıkarma olanakları çok kısıtlıdır ve bütçe, vergi, borçlanma, kredi konularında gerekli kanunlar da bunların arasındadır. Demek ki Kongre cumhuriyetçi kralın önüne gerçek engeller çıkarabilmekte ve onu sınırlayabilmektedir. DUVERGER (1975), s.80

ters düştüğü durumlarda başkanın bu silahını etkili bir biçimde kullandığı görülmüş ve Kongre'ye karşı bu baskı aracı ile öne çıktığı durumlar da yaşanmıştır.

Sonuç olarak, ABD Anayasasının oluşturulduğu dönemde kurucuların hayal ettiği ABD başkanlık sistemi ve başkan ile bugünkü başkan arasında büyük farklar göze çarpmaktadır. ABD Anayasasının “*kurucu babaları*” her ne kadar sert kuvvetler ayrılığına dayalı kontrol ve dengeler sistemi yaratmaya çalışılmış olsalar da yürütmenin tek kişiye ait olması ve tek kişiye önemli görevler verilmesi onun zamanla bir kral haline dönüşmesi riskini de beraberinde getirmiştir. Günümüzde de ABD başkanının kendi ülkesi sınırlarını aşan güce sahip olduğu ve ülkesinde de birçok güce sahip olduğu bilinen bir gerçektir.

Çalışmada başkanlık sisteminin prototipi olan ABD harici Latin Amerika ülkeleri üzerine de karşılaştırılmalı bir inceleme yapılmıştır. Latin Amerika ülkeleri de ABD gibi başkanlık sistemi ile yönetilmektedirler. Ancak hem benzer coğrafyada olmalarına hem de aynı hükümet sistemini uygulamalarına rağmen aralarında özellikle başkanın statüsü ve başkanlara verilen yetkiler konusunda çarpıcı farklılıklar bulunmaktadır. Bunun sebebi Latin Amerika ülkelerince, başkanlık sistemi ABD'den paket halinde alınıp sistemlerine bir bütün olarak adapte etmemiş olmalarıdır. Latin Amerika ülkelerinin ABD'den başkanlık sistemini alıp kendi sistemlerini oluştururken, başkanın yetkileri ve başkanla yasama organı arasındaki etkileşim araçları gibi yardımcı kurumları da bir bütün halinde aldıklarını varsaymak doğru değildir. Bu durum Latin Amerika ülkelerinin zamanla ABD modelinden yola çıkarak kendi farklı başkanlık modellerini yaratmalarına sebep olmuştur⁴⁸⁹.

Latin Amerika ülkelerinde uygulanmakta olan başkanlık sistemleri, hem saf başkanlık olarak nitelendirilen ABD başkanlık sisteminden, hem de aynı coğrafya içerisinde bulunmalarına rağmen birbirlerinden farklı şekillerde sürdürülmektedir. Latin

⁴⁸⁹ 19'uncu yüzyıl içerisinde yaşadıkları olaylardan kazandıkları önemli deneyimler doğrultusunda Latin Amerika ülkeleri başkanlık anayasaları altında bir istikrar sağlayabilmişlerdir. Başkanlık sistemi tercihleri belki de en basit hali ile bu modelin uygulanmasının müsait oluşu ile açıklanabilmektedir. Bağımsızlık sonrası Latin Amerika ülkeleri ABD'nin 1776 yılından sonra mücadele ettiği aynı temel problemlerle mücadele içerisine girişmiş, yürütme otoritesini hükümdara dönüştürmeden nasıl tayin edebilecekleri hususunda kararsızlık yaşamışlardır. O yıllarda parlamenter hükümet sistemi tam olarak oluşturulmamış ve Avrupa Monarşileri'de anayasallaşma sürecinin son dönemlerini yaşamaktaydılar. Böylelikle 19'uncu yüzyılda Latin Amerika'da başkanlık sistemi kurucuları, seçimlerini yaparken parlamenter veya başkanlık sistemlerinin ileriye dönük uygunluğundan ziyade tercihlerini, monarşi veya cumhuriyet rejimi arasında kullandıklarından ötürü, başkanlık sistemini kendilerine uygun görmüşleridir. CHIEBUB – ELKINS – GINSBURG (2011), s. 5 – 6

Amerika ülkelerinde bu çeşitliliği belirleyen ayırım en temelde başkanların kural koyma yetkisinden kaynaklanmaktadır. Latin Amerika ülkeleri anayasaları başkana kararname çıkarma, kanun teklif etme ve olağanüstü durumlarda yetki kullandırma konusunda eşsiz bir eğilim içerisindedirler. Başkana verilen bu yetkilerin hiçbiri başkanlık sisteminin bir özelliği olmayıp, parlamenter sistemlerin tali özellikleri olarak düşünülebilmekte olup, politik istikrar ve demokrasinin niteliği açısından inkar edilemez sonuçlar doğurabilmektedir⁴⁹⁰.

Çalışmada da incelendiği üzere, Latin Amerika ülkesi başkanları ABD başkanlarına göre sistem içerisinde çok fazla ön planda olup çok daha geniş yetkilere sahiptirler. Buna rağmen söz konusu ülkelerde hala başkanların iktidarlarını güçlendirmek adına adımlar atılmaktadır. Ancak görünürde bu denli geniş yetkilerle donatılıp, bu denli önem sahibi olmalarına karşın hiç de göründükleri kadar büyük bir güce sahip değildirler. Bunun sebebi Latin Amerika ülkelerinin yanlış parti sistemleri üzerine kurulu olmasıdır. Latin Amerika başkanlarının birçoğu, programlarını gerçekleştirmek için gereken desteği bulmakta zorluk çekmekte ve politikalarının uygulanması açısından zorluk yaşamaktadırlar. Yönetim güçlüğüünün yanı sıra yaşanan ekonomik bunalımlar, çarpıcı sosyo-kültürel eşitsizlikler ve geçmiş mirasları da bu ülkelerdeki başarısızlığın temel sebeplerini oluşturmaktadır⁴⁹¹.

Latin Amerika’da başkanlık sistemlerinde yaşanan kilitlenmelerin aşılabilmesi için, başkanın yetkilerinin genişletmenin yanı sıra, aynı zamanda yasama ve yargı organlarının yetkilerinin kısıtlanması yoluna da başvurulmaktadır. Bu eğilim, uzlaşma arayışında yasama organını sınırlandırarak, koalisyonların oluşmasını engellemekte ve uzlaşmazlıkları daha da şiddetli bir hale dönüştürmektedir. Yürütme yetkisinin keyfi kullanımı yaygınlaştıkça, Kongre içerisindeki partiler kendileri adına kaygılanmakta, başkanlık sisteminin bir sonucu olarak zaten sınırlı olan işbirliği daha da zayıflamaktadır⁴⁹².

⁴⁹⁰ ABD Anayasası, kuvvetler ayrılığı düşüncesini benimseyerek başkanlık sisteminin prototipini temsil etmektedir. ABD sistemini Latin Amerika Başkanlık sistemlerinden ayıran temel özellikler; 1) Başkanın meclisi feshetme yetkisine sahip olmaması. 2) Başkanın kanun yapma ve kararname çıkarma yetkisine sahip olmaması. 3) Başkanın keskin değil ılımlı şekilde olağanüstü yetkilere sahip olması. 4) Başkanın kanun yapım sürecine tek etkisinin kanunları veto edebilme yetkisi olması. 5) Başkanın, herhangi bir yasama müdahalesi olmaksızın kabineyi feshedebilmesi. 6) Başkanın af yetkisi. 7) Meclisin başkan üzerinde açıkça bir denetim yetkisinin bulunmaması. CHIEBUB – ELKINS – GINSBURG (2011), s. 8

⁴⁹¹ SARTORI (1997), s. 124 – 125

⁴⁹² ULUŞAHİN (1999), s. 218 – 219

ABD’de bu şekildeki anlaşmazlıklar büyük krizlere sebebiyet vermemektedir. İkinci Dünya Savaşı’ndan bu yana geçen sürenin önemli bir kısmında kongreye hakim olan çoğunluk başkana muhalif olduğu halde, yasama ve yürütme bir kilitlenme içine girmekten kaçınmıştır. Bunun sebebi ABD’nin eşsiz politik kurumsallaşması ve mevcut parti sistemi bu tür çatışmaların önüne geçebilmesidir. Ancak hiç şüphe yok ki ABD, başkanlık sisteminin dezavantajlarını bertaraf etmeyi başarmış tek istisnadır⁴⁹³. Latin Amerika ülkeleri gibi gelişmekte olan ülkelerde çift meşruluk iddiası dolayısıyla sistemin kilitlendiği durumlarda başka bir çözüm mekanizması olmadığı için, başkan rakibi durumundakileri gözden düşürme arzusu duyabilir, böylesi bir kurumsal rekabet ise sosyal ve siyasal çatışmayı beraberinde getirebilir. ABD gibi gelişmiş toplumlarda bu tarz durumlar yapılan müzakereler sonucu hukuki olarak çözümlenebilirken, siyasal ve sosyal anlamda ABD kadar gelişmemiş kimi ülkelerde sorunun çözümü sokaklarda aranır hale gelebilmektedir⁴⁹⁴.

Kimi zaman bu çatışmalar gelişmekte olan ülkelerde iktidarın hukuki yollar dışında değişmesine sebep olmuştur. Ya da bu durumun tam tersi başkanlar yasama organını feshederek ülkeyi yöneten tek güç haline gelme şansı elde edebilmektedir. Birçok durumda çift meşruluk, bir meşruluk ve yönetim bunalımının hazırlayıcısı olmaktadır⁴⁹⁵. Linz’in de belirttiği gibi, başkanlık sistemlerinin bu tarz bir durumu çözebilecek mekanizmalardan yoksunluğu, anayasalarda herhangi bir çözüm mekanizmasının bulunduğu durumlarda ise bu çözümlerin karmaşık ve teknik oluşu seçmenlerin de demokratik meşruiyet konusunda şüpheyi düşmesine yol açmaktadır. Tüm bu sebeplerle ordunun arabulucu olarak devreye girmesi tesadüf değildir.

Sonuç olarak başkanlık sistemi en sorunsuz biçimde ABD’de işlemektedir. Bunun sebebi, ABD’deki kontrol ve denge mekanizmalarının iyi işletilmesi, siyasi parti sisteminin rejim açısından elverişliliği ve ABD’nin sahip olduğu demokrasi kültürünün yaygınlığıdır. ABD’de de zaman zaman güçlü başkanlar Kongreyi pasifize etmeye çalışmış olsalar dahi,

⁴⁹³ LINZ (1994), s. 7; Daha sınırlı olan bir başka örnek ise Şili’dir. 20’inci yüzyılın önemli bir kısmında Şili, tüm Latin Amerika ülkeleri arasında en bağımsız ve aktif kongreye sahip olması ve başkanların Kongre çoğunluğunun desteğine sahip olmaması durumunun sık yaşanmasına rağmen kilitlenme ve hareketsizlik 1970’lere kadar Şili’de kriz düzeyine ulaşmamıştır. YAZICI (2013), s. 56; Ayrıca, ABD’de bu tarz durumların neden büyük çatışmalara sebebiyet vermediği konusunda geniş bilgi için bkz. ULUŞAHİN (1999), s. 108 -113

⁴⁹⁴ LINZ (1996), s. 137

⁴⁹⁵ Peru’da Fernando Belaunde’nin, Brezilya’da Joao Goulart’ın ve Şili’de Salvador Allende’nin düşürülmesinde etkin olan asıl faktörün başkan ve Kongre arasında meydana gelen kilitlenme olduğu ileri sürülmektedir YAZICI (2013), s. 54; KALAYCIOĞLU (2005), s. 21

bu durum demokrasi adına büyük kayıplar yaşanmasına sebep olmamıştır. Ancak Latin Amerika ülkelerinde gerek tıkanmaların önüne geçebilmek için gerekse başkanların kendi kişisel tercihleri dolayısıyla, yetkilerinin genişletilmesi, hele ki kimi ülkelerde başkana verilen kural koyma ve Kongre'yi fesih gibi, başkanlık sistemi ile bağdaşmayacak yetkiler verilmesi, sistemdeki aksaklıkları gidermek bir yana dursun, demokratik çöküşleri de beraberinde getirmiştir. Bu sebeple başkanlık sistemlerinin yol açabileceği kilitlenmelerin önüne geçebilmek adına başkanın güçlendirilip yetkilerini genişletmek doğru bir tercih olmamaktadır. Bir ülkede demokrasi kültürü ne kadar gelişirse ancak o zaman siyasal sistemlerdeki sorunların da önüne geçilebileceği apaçık ortadadır.



KAYNAKÇA

ABADAN, Yavuz. **Amme Hukuku Nazariyeleri** . Ankara: AÜSBFY, 1952

ABD Anayasası (<http://photos.state.gov/libraries/turkey/231771/PDFs/abd-anayasasi.pdf>)
(E.T. 05.05.2017)

ACKERMAN, Susan R. – DESIERTO, Diane – VOLOSIN, Natalia. “*Hyper - Presidentialism: Separation of Powers Without Checks and Balances in Argentina and the Philippines*”. **Berkeley Journal of International Law**. Vol. 29, Is. 1, 2011, s. 246 -333

ACKERMAN, Susan R. – DESIERTO, Diane – VOLOSIN, Natalia. “*Leveraging Presidential Power: Separation of Powers Without Checks and Balances in Argentina and the Philippines*”. **Yale Law School Legal Scholarship Repository, Faculty Scholarship Series**. P.31, 2010

AĞAOĞULLARI, Mehmet Ali – KÖKER, Levent. **Kral – Devlet ya da Ölümlü Tanrı**. Dördüncü Baskı, Ankara: İmge Kitabevi, 2009

AĞAOĞULLARI, Mehmet Ali – KÖKER Mehmet. **Tanrı Devletinden Kral – Devlete**. Altıncı Baskı, Ankara: İmge Kitabevi, 2013

AĞAOĞULLARI, Mehmet Ali – ZABCI, Filiz Çulha – ERGÜN Reyda. **Kral – Devletten Ulus Devlete**. İkinci Baskı, Ankara: İmge Kitabevi, 2009

AKÇALI, Pınar. **Karşılaştırmalı Devlet Sistemlerine Giriş**. Birinci Baskı. Ankara: İmge Kitabevi, 2016, s. 66

AKTAŞ, Murat. “*Yarı Başkanlık Sistemi: Fransa Modeli ve Türkiye*”. **Başkanlık Sistemi** (der. Murat Aktaş, Bayram Coşkun). Birinci Baskı, Ankara: Liberte Yayınları, 2015, s. 119 – 152

ALDIKAÇTI, Orhan. **Modern Demokrasilerde ve Türkiye’de Devlet Başkanlığı**. Doçentlik Tezi. İstanbul, 1960

Argentina’s Constitution of 1994

(http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Argentina/argen94_e.html) (E.T. 05.05.2017)

ASLAN, Canan A. “ *Başkanlık Sistemlerinin Latin Amerika Deneyimi: Çok – Parti Sistemlerindeki Çeşitlilikler, Sorunlar ve Fırsatlar*” . **(Yarı) Başkanlık Sistemi ve Türkiye** (der. İhsan Kamalak). İkinci Baskı, İstanbul: Kalkedon Yayınları, 2014, s. 223 – 250

ATAÖV, Türkkaya. **Federasyon başkanlık Yarı Başkanlık**. Birinci Baskı, İstanbul: Destek Yayınevi, 2011

AYKAÇ, Burhan – DURGUN, Şenol. **Çağdaş Siyasal Sistemler**. Birinci Baskı, Ankara: Binyıl Yayınevi, 2012

BEZCİ, Bünyamin. “Demokrasi ve Başkanlık Sistemi”. **Yönetim Bilimleri Dergisi**. S.3:2, 2005, s. 77 – 91

BLONDEL, Jean. “*Dual Leadership In The Contemporary World*”. **Parliamentary Versus Presidential Democracy** (ed. Arend Lijphart). New York: Oxford University Press, 1992, s.162 - 172

BONVECCHI, Alejandro – SCARTASCINI, Carlos. “*The Presidency and the Executive Branch in Latin America: What We Know and What We Need To Know*”. **IBD Working Paper Series**. No. IBD-WP-283, December, 2011

BONVECCHI, Alejandro. “*The Political Economy of Fiscal Reform in Latin America: The Case of Argentina*”. **IBD Working Paper Series**. No. IBD-WP-175, May, 2010

BOYUNSUZ, Şule Ö. “*Başkanlık Sisteminin Anayasal, Kurumsal, Davranışsal Dinamikleri ve Türkiye İçin Başkanlık Sistemi*”. **Yeni Türkiye: Başkanlık Sistemi Özel Sayısı**. Y. 9, S. 51, Mart – Nisan 2013, s. 416 – 429

BOYUNSUZ, Şule Ö. **Başkanlı Parlamenter Sistem: Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçildiği Parlamenter Hükümet Modeli ve Türkiye İçin Tavsiye Edilebilirliği**. Gözden Geçirilmiş İkinci Baskı, İstanbul: Oniki Levha Yayınları, 2014

Brazil’s Constitution of 1988

(<http://web.mit.edu/12.000/www/m2006/teams/willr3/const.htm>) (E.T. 05.05.2017)

BRYCE, James. **Amerikan Siyasi Rejimi**. (çev. Türkkaya Ataöv, Arif Payaslıoğlu). Birinci Baskı, İstanbul: Yenilik Basımevi

CAMBELL, Peter. “*Avrupa’da Parlamenter Hükümetin Bazı Yönleri*” (çev. Ergun Özbudun). **AÜHFD**, C. 20, S.1-4, 1963, s.79 - 90

CANİKOĞLU, Meltem Dikmen. **Anayasal Devlette Meşruiyet**. Birinci Baskı, Ankara: Yetkin Yayınları, 2010

CHEIBUB, Argelina F. – LIMONGI, Fernando. “ *Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in Brazil*”. **Comparative Politics**. New York : Phd Program in Political Science of the City University of New York, Vol. 32, No. 2, January, 2000, s. 151 – 170

CHEIBUB, Antonio J - ELKINS, Zachary – GINSBURG, Tom. “*Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective*”. **The University of Chicago, Public Law and Legal Theory Working Paper**. Texas: Texas Law Review, Vol.89:XXXX, 2011, s.1 – 33

Chile’s Constitution of 1980 with Amendments through 2015
(https://www.constituteproject.org/constitution/Chile_2015.pdf?lang=en)

CONTRUBIS, John. “ *Executive Orders and Proclamations*”. **CRS Report for Congress**. Congressional Reserch Service, March, 1999, s. 1 – 25

CORALLES, Javier. “*Autocratic Legalism In Venezuela*”. **Journal of Democracy**. Vol. 26, No. 2, April, 2015

ÇAM, Esat. **Çağdaş Devlet Sistemleri**. Birinci Baskı, İstanbul: Der Yayınları, 2000

DAHL, Robert A. “*At the Convention: The Paucity of Models*”. **Parliamentary Versus Presidential Democracy** (ed. Arend Lijphart) New York: Oxford University Press, 1992, s.57-65.

DIAMOND, Larry. “*Three Paradoxes of Democracy*”. **The Global Resurgence of Democracy**. (eds. Larry Diamond, Marc F. Plattner). Second Edition, London: The John Hopkins University Press. s. 111-124

DURSUN, Hasan. “ *Süper Başkanlık Ya Da Başkancı Parlamenter Sistem: Weimar Anayasası İle Rusya Federasyonu Örnekleri ve Çıkartılacak Dersler*”. **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**. S. 67, 2006, s. 230 - 284

DUVERGER, Maurice. “*A New Political System Model: Semi – Presidential Government*”. **Parliamentary Versus Presidential Democracy** (ed. Arend Lijphart). New York: Oxford University Press, 1992, s. 142 – 149

DUVERGER, Maurice. **Seçimle Gelen Krallar** (ev. Necati Erkut). Birinci Baskı, İstanbul: Konuk Yayınları, 1975

DUVERGER, Maurice. **Siyasal Rejimler** (ev. Teoman Tundoğan). Birinci Baskı, İstanbul: İletişim Yayınları, 1994

ELGIE, Robert. “*Semi – Presidentialism: An Increasingly Common Constitutional Choice*”. **Semi – Presidentialism and Democracy** (eds. Robert Elgie, Sophia Moestrup, Yu-Shan Wu). Great Britain: Palgrave Macmillan, 2011, s. 1 – 20

ELLNER, Steve. “*After Chavez: The Maduro Government And The Economic War In Venezuela*”. **New Left Project**. December, 2014

(<https://venezuelanalysis.com/analysis/11121>) (E.T. 15.04.2017)

Ecuador’s Constitution of 2008

(https://www.constituteproject.org/constitution/Ecuador_2008.pdf?lang=en)

(E.T.02.05.2017)

ERDOĞAN, Mustafa. **Anayasal Demokrasi**. Onuncu Baskı, Ankara: Siyasal Kitabevi, 2013

EROĞLU, Cem. **ağdaş Devlet Düzenleri**. Gözden Geçirilmiş Sekizinci Baskı, Ankara: Kırılç Yayınevi, 2012

Fransa Anayasası 1958 ([https://anayasa.tbmm.gov.tr/docs/Fransa-TR\(4.10.1958\).pdf](https://anayasa.tbmm.gov.tr/docs/Fransa-TR(4.10.1958).pdf)) (E.T. 18.03.2017)

GÖNENÇ, Levent. “*Türkiye’deki Hükümet Sistemi Tartışmalarına İlişkin Değerlendirmeler*”. **Yeni Türkiye: Başkanlık Sistemi zel Sayısı**. Y. 9, S. 51, Mart – Nisan, 2013, s. 269 – 279

GÖZE, Ayferi. **Siyasal Düşünceler ve Yönetimler**. Genişletilmiş On Beşinci Baskı, İstanbul: Beta Yayınları. 2015

GÖZLER, Kemal. **Anayasa Hukukun Genel Esasları**. Güncelleştirilmiş ve Düzeltilmiş Üçüncü Baskı, Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2012

GÖZLER, Kemal. **Devlet Başkanları: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi**. Birinci Baskı, Bursa: Ekin Kitabevi, 2001

GÜLENLER, Serdar. **Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme**. Birinci Baskı, İstanbul: SETA Yayınları, 2016

HAKIM, Peter – Lowenthal, Abraham F. “*Latin America's Fragile Democracies*”. **Journal of Democracy**. Vol.2, No.3, Summer, 1991, s. 16 – 29

HAMILTON - MADISON - JAY. **Anayasa Üzerine Düşünceler Federalistlerin Makalelerinden Seçmeler** (çev. Mümtaz Soysal). İstanbul: Yenilik Basımevi, 1962

HEYWOOD, Andrew. **Siyasetin Temel Kavramları** (çev. Hayerttin Özer) Birinci Baskı, Ankara: Adres Yayınları, 2011

HOROWITZ, Donald L. “*Comparing Democratic Systems*”. **The Global Resurgence of Democracy** (eds. Larry Diamond, Marc F. Plattner). Second Edition. London; The John Hopkins University Press, 1996, s. 143 – 149

KALAYCIOĞLU, Ersin. “*Başkanlık Rejimi: Türkiye'nin Diktatörlük Tehdidiyle Sınırı*”. **Başkanlık Sistemi**. Birinci Baskı, Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 2005, s. 13 – 29

KANTOR, Harry. “*Efforts Made by Various Latin American Countries to Limit the Power of the President*”. **Parliamentary Versus Presidential Democracy** (ed. Arend Lijphart) New York: Oxford University Press, 1992,s.101-110.

KAPANİ, Münci. “*Amerika Birleşik Devletleri Başkanının Fevkalade Salahiyetleri*” . **AÜHFD**. C.9, S.1,2, 1952, s. 135 – 166

KAPANİ, Münci. **Politika Bilimine Giriş**. Otuz birinci Baskı, Ankara: Bilgi Yayınevi, 2012

KARTEPE, Şükrü. “*Hükümet Sistemleri ve Türkiye*”. **Yeni Türkiye: Başkanlık Sistemi Özel Sayısı**. Y. 9, S. 51, Mart – Nisan 2013, s. 223 – 235

KUZU, Burhan. **Her Yönü İle Başkanlık Sistemi**. Birinci Baskı, İstanbul: Babıali Kültür Yayıncılığı, 2011, s. 40

KUZU, Burhan. “*Parlamente rejimlerde Devlet Başkanının Konumu ve 1961 – 1982 Anayasalarında Durum*”
(<http://dergipark.ulakbim.gov.tr/iuhfm/article/viewFile/1023004178/1023003772>)
(E.T 27.03.2017)

KUZU, Burhan. “*Türkiye İçin Başkanlık Sistemi I*”. **Liberal Düşünce Dergisi**. Bahar, 1996, s. 13 – 43

LASKI, Harold J. “*The President and The Congress*”. **Parliamentary Versus Presidential Government** (ed. Arend Lijphart). Oxford University Press, 1992, s. 75 – 77

LIJPHART, Arend. “*Introduction*”. **Parliamentary Versus Presidential Democracy** (ed. Arend Lijphart) New York: Oxford University Press, 1992, s. 1 – 27

LIJPHART, Arend. **Çağdaş Demokrasiler** (çev. Ergun Özbudun, Ersin Onulduran). Birinci Baskı, Ankara: Yetkin Yayınları, 1996

LINZ, Juan J. “*Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference*”. **The Failure of Presidential Democracy** (eds. Juan J. Linz, Arturo Valenzuela). Baltimore and London: The John Hopkins University Press, 1994, s.3-87

LINZ, Juan J. “*The Perils of Presidentialism*”. **The Global Resurgence of Democracy** (eds. Larry Diamond, Marc F. Plattner). Second Edition. London; The John Hopkins University Press. 1996, s. 124 – 142

LINZ, Juan J. “*The Virtues of Parliamentarism*”. **The Global Resurgence of Democracy** (eds. Larry Diamond, Marc F. Plattner). Second Edition. London; The John Hopkins University Press, 1996, s. 154 – 161

MAINWARING, Scott. “*Presidentialism In Latin America*”. **Parliamentary Versus Presidential Democracy** (ed. Arend Lijphart) New York: Oxford University Press, 1992, s. 111 - 117

MAINWARING, Scott – SHUGART, Matthew S. “*Introduction*”. **Presidentialism and Democracy in Latin America** (eds. Scott Manwaring, Matthew Soberg Shugart). Cambridge: Cambridge University Press, 1997, s.1 – 11

MAINWARING, Scott. “ *Multipartism, Robust Federalism, And Presidentialism in Brazil*”. **Presidentialism and Democracy in Latin America**. (eds. Scott Manwaring, Matthew Soberg Shugart). Cambridge: Cambridge University Press, 1997, s.55 – 109

Mexico’s Constitution of 1917 (http://www.oas.org/juridico/mla/en/mex/en_mex-int-text-const.pdf) (E.T. 05.05.2017)

MICHELL Broadus - MITCHELL, Louise. **A Biography of The Constitution of The United States**. New York: Oxford University Press, 1975

MİŞ, Nebi – ASLAN, Ali – AYVAZ, Erkut M. – DURAN, Hazal. **Dünyada Başkanlık Sistemi Uygulamaları**. Birinci Baskı. İstanbul: SETA Yayınları, 2015

MONTESQUIEU. “*The Spirit Of The Laws*”. **Parliamentary Versus Presidential Democracy** (ed. Arend Lijphart). New York: Oxford University Press, 1992, s. 48 – 51

NOMER, Mert. **ABD Başkanlık Sisteminde Başkanın Yetkileri**. Birinci Baskı, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2013

OLSON, Guy – CLACK, George. **USA Elections in Brief**. , s. 7 – 10
(http://photos.state.gov/libraries/amgov/30145/publicationsenglish/USA_Elections_InBrief.pdf) (ET. 24.03.2017)

ONAR, Erdal. “*Türkiye’nin Başkanlık ve Yarı – Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli Midir?*” **Başkanlık Sistemi**. Birinci Baskı, Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 2005, s. 71 – 104

ÖNDER, Salih. **Türk Parlamenter Sisteminde Cumhurbaşkanı’nın Rolü**. Birinci Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi, 2007

ÖRGÜN, Faruk. **Dar Gelen Gömlek Başkanlık Sistemi**. Birinci Baskı, İstanbul: Bilge Yayınları, 1999

ÖZBUDUN, Ergun. “*Başkanlık Sistemi Tartışmaları*”. **Başkanlık Sistemi**. Birinci Baskı, Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 2005, s. 105 - 111

ÖZÜLER, Mahmut F. - ÖZÜLER, Iğın Ö - ŞİRİN, Tolga - ODABAŞI, Sinan N. **Bolivya Anayasası, Hukuk, Demokrasi, Özerklik**. Birinci Baskı, Ankara: Phoenix Yayınevi, 2012, s. 137 – 340

PEREZ, Anibal L. **President Impeachment and the New Political Instability in Latin America**. New York: Cambridge University Press, 2007

Peru's constitution of 1993 with Amendments through 2009 (https://www.constituteproject.org/constitution/Peru_2009.pdf?lang=en) (E.T 02.05.2017)

ROSKIN, Michael G. **Çağdaş Devlet Sistemleri: Siyaset, Coğrafya, Kültür** (çev. Bahattin Seçilmişoğlu). Yedinci Baskı, Ankara: Adres Yayınları, 2014

ROUSSEAU, Jean – Jacques. *“Halk İradesi”*. **Siyasal Düşünce** (der. Michael Rosen – Jonathan Wolff), (çev. Sevdâ Çalışkan – Hamit Çalışkan). Birinci Baskı, Ankara: Dost Kitabevi Yayınları, 2006

SANGUINETTI, Maria J. *“ Present At The Transation”*. **Journal of Democracy**. Vol.2, No.1, Winter, 1991, s. 3-9

SARTORI, Giovanni. **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği** (çev. Ergun Özbudun). Birinci Baskı, Ankara: Yetkin Yayınevi, 1997

SHUGART, Matthew S. - MAINWARING, Scott. *“Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Ters of the Debate”*. **Presidentialism and Democracy in Latin America**. (ed. Scott Manwaring, Matthew Soberg Shugart). Cambridge: Cambridge University Press, 1997, s.12 -54

SOYSAL, Mümtaz. **Anayasaya Giriş**. Üçüncü Baskı, Ankara: İmge Kitabevi Yayınları, 2011

STEPHAN, Alfred - LINZ, Juan J. - MINOVES, Juli F. *“Democratic Parliamentary Monarchies”*. **Journal Of Democracy**. Vol. 25, No. 2, April, 2014, s. 35 – 51

TEZİÇ, Erdoğan. **Anayasa Hukuku**. Genişletilmiş ve Gözden Geçirilmiş On dokuzuncu Baskı, İstanbul: Beta Yayınları, 2015

TOSUN, Gülgün – TOSUN, Tanju. **Türkiye'nin Siyasal İstikrar Arayışı, Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemi**. Birinci Baskı, İstanbul: Alfa Yayınları, 1999

TSEBELIS, George. “ *Decision – Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartyism.*” **British Journal of Political Science**. Vol. 25, No.3, July, 1995, s. 289 - 325

TUNÇ, Hasan – YAVUZ, Bülent. “*Avantaj ve Dezavantajlarıyla Başkanlık Sistemi*”. **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**. S. 81, 2009, s. 1 – 39

TURHAN, Mehmet. **Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası**. Diyarbakır: DÜHFY, No:9, 1989

ULUŞAHİN, Nur. **Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi**. Birinci Baskı, Ankara: Yetkin Yayınları, 1999

ULUŞAHİN, Nur. “*Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçilmesinin Siyasal Sistemimize Etkileri: Türkiye’de Hükümet Sisteminin Geçirdiği Dönüşüm Ve Geleceğe Yönelik Beklentiler*”. **Yeni Türkiye: Başkanlık Sistemi Özel Sayısı**. Y. 9, S. 51, Mart – Nisan 2013, s.319 – 332

ULUŞAHİN, Nur. **Saf Hükümet Sistemleri Karşısında İki Başlı Yürütme Yapılanması**. Birinci Baskı, Ankara: Yetkin Yayınları, 2007

UYGUN, Oktay. **Devlet Teorisi**. Birinci Baskı, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2014

Venezuela’s Constitution of 1999 (<https://venezuelanalysis.com/constitution/title/5>) (E.T 05.05.2017)

VERNEY, Douglas V. “ *Parliamentary Government And Presidential Government*”. **Parliamentary Versus Presidential Democracy** (ed. Arend Lijphart). New York: Oxford University Press, 1992, s. 31 – 47

WEINGAST, Barry R. “ *Caught in the Middle: President, Congress, and the Political Bureaucratic System*”. **The Executive Branch** (ed. Joel D. Aberbach, Mark A. Peterson). New York: Oxford University Press, 2005, s. 312 – 343

WEYLAND, Kurt. “*Latin American’s Authoritarian Drift: The Threat From The Populist Left*”. **Journal of Democracy**. Vol. 24, No.3, July, 2013, s. 18 – 32

YANIK, Murat. **Başkanlık Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**. Birinci Baskı, İstanbul: Alfa Yayınları, 1997

YAZICI, Serap. **Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme**. Üçüncü Baskı, İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2013

