

RAPOR

BAŞKANLIK SİSTEMLERİNDE DENGE VE DENETLEME

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

SERDAR GÜLENER

BAŞKANLIK SİSTEMLERİNDE DENGE VE DENETLEME

COPYRIGHT © 2016

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

SETA Yayınları 66
I. Baskı: 2016
ISBN:

Uygulama: Hasan Suat Olgun
Baskı: Turkuvaz Haberleşme ve Yayıncılık A.Ş., İstanbul

SETA | SİYASET, EKONOMİ VE TOPLUM ARAŞTIRMALARI VAKFI

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

SETA | İstanbul

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

SETA | Washington D.C.

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

SETA | Kahire

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

BAŞKANLIK SİSTEMLERİNDE DENGE VE DENETLEME

Serdar GÜLENER

Katkıda Bulunan
Seren Erciyas



SETA

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

İÇİNDEKİLER

TAKDİM | 7

ÖZET | 11

GİRİŞ: KUVVETLER AYRILIĞI İLKESİ

VE DENGE-DENETLEME SİSTEMİ | 15

I. BAŞKANLIK SİSTEMLERİNDE DENGE

VE DENETLEME MEKANİZMALARI | 16

II. BAŞKANIN YASAMA ORGANINDAKİ ÇOĞUNLUK DESTEĞİ | 17

III. VETO YETKİSİ | 51

IV. BAŞKANLIK KARARNAMELERİ | 57

V. FESİH YETKİSİ | 60

VI. BÜTÇENİN KABULÜ | 61

VII. ÜST DÜZEY KAMU YÖNETİCİLERİNİ ATAMAK

VE GÖREVLERİNE SON VERMEK | 64

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME | 65

TAKDİM

Türkiye için başkanlık sistemi son otuz yıllık dönemde çeşitli açılardan tartışılmıştır. Sistemin Türkiye için gerekliliği tezlerinde tüm dönemlerde ortak olan husus, genelde siyasal istikrar ve yönetilebilirlik meselesidir. Diğer taraftan 1980'lerden itibaren sistemde cumhurbaşkanlığı seçimlerinde ortaya çıkan krizi aşmanın yolu üzerinden siyasal sistemin değişmesi gerekliliği savunulmuştur. Bu krizi aşmanın yolu olarak öncelikle Cumhurbaşkanını halkın seçmesi gerektiği öne çıkmıştır. Anayasal yetkileri geniş bir çerçevede düzenlenmiş ve siyasal sistem içerisinde özel bir önem atfedilmiş Cumhurbaşkanını halkın seçmesi durumunda ise parlamenter sistemin yeni krizleri üretmesi kaçınılmazdı. 2007 yılında gerçekleşen anayasa değişikliği ile birlikte Cumhurbaşkanının doğrudan halkoyu ile seçilmesi sürecine girilmesi ve 2014 yılında bu sistemin işlemeye başlaması sistemin anayasal olarak yeniden çerçevesinin tanımlanmasını zorunlu hale getirmiştir.

Bu zorunluluğu dikkate alan SETA, 10 Ağustos 2014 tarihinde Türkiye'de Cumhurbaşkanının ilk defa doğrudan halkoyu ile seçilmesinin ardından, Cumhurbaşkanlığının yeni konumu ve siyasal sistem ile ilgili yayımladığı nitelikli rapor, analiz ve yorumlarla tartışmalara katkı sağlamayı sürdürmektedir. Konuya ilişkin SETA'nın *Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı'nın Demokratikleşmesi* analizinde, Cumhurbaşkanlığı makamının doğrudan halk tarafından seçilmesi ile birlikte siyasi fonksiyonunun değişimi ve demokratikleşmesi süreci ele alınmıştır. *Erdoğan Siyaseti ve Kurucu Cumhurbaşkanlığı Misyonu* başlıklı analiz çalışmasında ise Erdoğan'ın halk tarafından seçilmesinin "etkin ve yönlendiren" bir Cumhurbaşkanı olarak "demokrasi ve kalkınma" hedefleri etrafında kurgulanan "yeni Türkiye" için nasıl bir işlev göreceği irdelenmiştir.

Diğer taraftan başkanlık sistemi özelinde, *Dünyada Başkanlık Sistemi Uygulamaları* raporu, başkanlık sistemini parlamenter sistemden ayıran ve tüm başkanlık sistemlerinde ortak olan noktaları tespit etmek, sistemin uygulanması aşamasında ortaya çıkan farklılıklara dikkat çekmek ve değişik ülke örneklerindeki uygulamaları göz önüne alarak Türkiye'ye yönelik bazı çıkarımlarda bulunmak amacıyla hazırlanmıştır. 2016 yılında genişletilmiş 2. baskısı ile kamuoyuna sunulan bu kapsamlı raporda başkanlık sisteminin uzun süredir uygulandığı altı ülke; ABD, Brezilya, Arjantin, Meksika, Güney Kore ve Şili uygulamaları karşılaştırmalı olarak mercek altına alınmıştır. Söz konusu örnek ülkelerde yasama, yürütme ve yargı organlarının yapısı, işleyişi ve yetkilerine odaklanılırken; özellikle başkanın kararname ve veto yetkisi, başkan ve siyasi parti ilişkisi, denetim ve denge, fesih ve bütçe yapımı gibi başkanlık sistemi bağlamında önem arz eden temel dinamikler daha detaylı olarak ele alınmıştır.

Türkiye'de Başkanlık Sistemi Tartışmaları başlıklı raporda ise 2010-2015 yılları arasında gerçekleştirilen başkanlık sistemi tartışmalarında, başkanlık konu-

sunun hangi argümanlar ve pozisyonlar üzerinden tartışıldığı ortaya konmuştur. *Türkiye İçin Başkanlık Sistemi: Demokratikleşme, İstikrar, Kurumsallaşma* başlıklı analizde ise Türkiye’de yürüyen siyasi sistem tartışmalarında başkanlık sistemine yönelik ön kabullerle şekillenen itirazların değerlendirilmesi yapılmakta, bu itirazlar üzerinden Türkiye için başkanlık sistemi ve parlamenter sistem tercihinin avantaj ve dezavantajları tartışılmaktadır.

Başkanlık Sistemlerinde Yerel Yönetimler raporunda ise başkanlık sistemini demokratik bir şekilde uygulayan ABD, Brezilya, Şili, Endonezya ve Güney Kore’nin yerel yönetimleri çeşitli açılardan ele alınmıştır. Bu bağlamda rapor, Türkiye’de başkanlık sistemi-yerel yönetimler ilişkisine dair yaklaşımlardaki yanlışlıkların ve peşin kabullerin düzeltilmesine, bu konuda daha bilgi temelli yorumların yapılabilmesine, başkanlık sistemi tartışmalarının zenginleşmesi ve derinleşmesine katkı sağlamak amacıyla hazırlanmıştır. Söz konusu raporda, Türkiye’de başkanlık sistemine geçilmesi durumunda yerel yöntemlerin nasıl etkileneceği sorusundan hareketle, başkanlık sistemlerinde yerel yönetim modelleri, merkezi yönetim-yerel yönetim arasındaki mekanizmalar ve yerel yönetimlerin yeri ve gücü ele alınmıştır.

Doç. Dr. Serdar Gülener’in titiz çalışmasının bir ürünü olan ve Seren Erciyas’ın katkı sağladığı *Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme* başlıklı bu raporda, başkanlık sistemlerinde denetim ve denge mekanizmalarının farklı demokratik ülkelerdeki uygulamalarına odaklanmaktadır. Bu bağlamda, başkanlık sistemlerinin demokratik başarısının başlıca belirleyicisi olan denge ve denetleme sisteminin farklı ülkelerde anayasal olarak nasıl tasarlandığı ortaya konmuştur. Yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin sert ayrılığına dayanan başkanlık sisteminde gücün tek bir devlet kuvveti elinde toplanmasının ortaya çıkaracağı olumsuzlukların önüne geçilebilmesi söz konusu tasarımıyla yakından ilgilidir. Bu tasarımın nasıl olması gerektiği hususunda başta ABD olmak üzere, başkanlık sistemi ile yönetilen Brezilya, Arjantin, Şili, Meksika ve Güney Kore önemli veriler sunmaktadır. Özellikle ABD dışındaki ülkeler, 1990’lı yıllardan itibaren geçmişte yaşadıkları krizli dönemlerinden dersler çıkararak sistemlerini ciddi reformlarla revize etmişler ve demokratikleşme yolunda önemli aşamalar kat etmişlerdir. Bu rapor, başkanlık sistemlerindeki denge ve denetleme mekanizmalarının işleyişine odaklanarak, bu sistemlerdeki zamanla meydana gelen kriz ve tıkanmaların sebeplerini de ortaya koymuştur. Tüm bu hususların ötesinde, Türkiye’de muhtemel bir siyasal sistem değişikliğinde denge ve denetleme sisteminin hangi kriter ve mekanizmalar üzerine inşa edilmesi gerektiğinden hareketle bu rapor hazırlanmıştır.

Prof. Dr. Burhanettin DURAN
SETA Genel Koordinatörü

ÖZET

Bu raporda iktidarın sınırlandırılması arayışlarındaki merkez kavramlardan biri olan “denge ve denetleme” mekanizmalarının hükümet sisteminin karakterinin şekillenmesindeki belirleyici rolü tartışılmaktadır. Bugün hükümet sistemlerinde ana unsurlardan olan denge ve denetleme mekanizmaları ile amaçlanan yasama, yürütme ve yargı fonksiyonlarının tek bir elde toplanmasını veya birbirlerinin etki alanına girmesini engellemektir.

Yasama, yürütme ve yargı fonksiyonlarının birbirinden farklı organlar tarafından kullanılması pratikte de bunların birbirinin alanına girme tehlikesinin ortadan kaldırılmasını zorunlu kılmaktadır. Bu sistemin en özgün örneklerinin ise başkanlık modelinde yer aldığı söylenebilir. Başkanlık sisteminde kuvvetlerin katı ayrılığı söz konusu olduğundan yasama, yürütme ve yargı organlarının birbirini dengelemesinin daha elzem bir ihtiyaç olarak ortaya çıkması söz konusudur. Kuvvetlerin sert ayrılığına dayalı olarak bunlar arasındaki etkileşimin azlığının ortaya çıkardığı dezavantajın, iyi tasarlanmış bir denge ve denetleme sistemi ile bir avantaja dönüştürülmesi özellikle sistemin demokratikliğini güçlendiren bir yön olarak kabul edilmelidir.

Yasama, yürütme ve yargı kuvvetleri, denge ve denetleme gereği birbirleri ile etkileşime girmelerini sağlayan ve böylece gücün tek merkezde toplanmasını engelleyen çeşitli araçlara sahiptir. Bu çalışmada, denge ve denetleme araçlarının başkanlık sistemlerinde nasıl şekillendiği ülke örnekleri bağlamında değerlendirilmektedir. Başkanlık sisteminin önemli uygulamalarına ev sahipliği yapan ABD, Brezilya, Arjantin, Meksika, Şili ve Güney Kore örneğinde yasama, yürütme ve yargı arasındaki ilişkiler “parti sistemi”, “seçimler”, “başkanlık karar-nameleri”, “başkanın veto yetkisi”, “başkanın fesih yetkisi”, “bütçe” ve “atamalar” değişkenleri esas alınarak incelenmektedir.

Başkanlık sistemlerinde başkanın yasama organında desteğinin olup olması yasama organı ile başkanın ilişkilerinin uzlaşmacı mı yoksa gerilimli bir çizgide mi ilerleyeceğini belirlemekte, bu durum aynı zamanda sistemin sahip olduğu denge ve denetleme mekanizmasının da karakterini etkilemektedir. Bunu belirleyen faktörlerin başında yasama ve yürütme organlarının seçim zamanlaması diğer adıyla “seçim döngüsü” gelmektedir. Yasama ve yürütme organlarının seçim döngüsünün eşzamanlı olup olmaması denge ve denetleme mekanizmasının niteliği üzerinde belirleyicidir. Seçim döngüsü, iki organın aynı veya farklı siyasi çizgilere sahip olmaları durumunda birbirleri ile olan ilişkilerinde nasıl bir tutum takınacaklarını etkilemektedir.

Seçim döngüsü dışında başkanın yasamadaki çoğunluğunu belirleyen bir diğer faktör “başkanlık seçimi formülü”dür. Başkanlık seçiminin tek veya iki turlu gerçekleştirilmesi de yasama çoğunluğu üzerinde farklı etkilerde bulunmaktadır.

Tek turlu seçimler, başkan adaylarının görece düşük oy oranlarıyla seçilmesine ortam hazırladığından eleştirilmektedir. Çünkü bir adayın seçimleri kazanabilmesi için basit çoğunluğun olması pek çok durumda yeterli olmaktadır. Bununla beraber seçmenlerin “gerçek” siyasal eğilimlerini ortaya çıkarmak noktasında iki turlu seçimlere göre daha sahici sonuçların ortaya çıkmasını da sağlama potansiyelleri mevcuttur. Bunun önemli bir getirisi de siyasal parti sisteminin parçalanmasını ve siyasi parti sayısında artışların yaşanmasını engellemesidir.

İki turlu seçimler iki farklı etkiye sahip olabilmektedir. Bunlardan ilki seçmenlerin tercihlerinin başkan ile yasama organında farklılaşmasıdır. Bu da başkanın yasamada çoğunluğu sağlamasını zorlaştırıcı bir etkide bulunmaktadır. İkinci etki, tesadüfi sonuçların ortaya çıkmasına ve (özellikle siyasetin içinden gelmeyen) adayların sayısının artışına neden olmasıdır. O güne kadar adı başkanlık için güçlü bir biçimde dillendirilmeyen çeşitli aktörlerin seçimlerin ikinci tura kalabileceği öngörüsüyle hareket ederek kendi üzerlerinde bir ittifaka gidilebileceği umuduyla aday olmaları, bu durumun başlıca nedeni olarak gösterilebilir.

Parti sistemindeki bölünmüşlük başkan ile yasama çoğunluğu arasındaki ilişkiyi etkileyen başka bir faktördür. Başkanlık sistemleri yasama ve yürütme organlarının farklı partilerin elinde olması ihtimalini artırarak bölünmüş hükümet durumunun ortaya çıkmasına zemin hazırlamaktadır. Çünkü artan parti sayısı yasama organına girecek partilerin de artmasına ve bu şekilde zayıf yasama çoğunluklarının oluşmasına yol açmaktadır.

Başkanlık sistemlerinde denge ve denetlemeyi sağlayan bir diğer etkileşim aracının başkana tanınan “veto yetkisi” olduğu ifade edilmelidir. Başta kanunlar olmak üzere yasama organından gelen çeşitli düzenlemeleri kabul etme ya da yasamaya geri gönderme şeklinde kullanılabilen bu mekanizma, başkanın yasama organına karşı dengeleyici bir aktör olarak ortaya çıkmasını sağlamaktadır. Kapsamları birbirinden farklı olmakla birlikte hemen hemen bütün sistemlerin böylesi bir yetkiyi başkana verdiği görülmektedir.

“Başkanlık kararnameleleri”, başkanların acil durumlarda hızlı karar alarak politikalarını hayata geçirebilmelerini sağlayan bir denge ve denetleme aracı olarak sayılabilir. Başkanlık sistemi ile yönetilen birçok ülke yasama organının bürokratik karar alma süreçlerinin ortaya çıkarabileceği olumsuz sonuçları engellemek adına başkana böyle bir yetkiyi anayasal olarak tanımaktadır. Karşılaştırmalı örnekler incelendiğinde söz konusu yetkinin belirli şartlara bağlandığı görülmektedir. Bu mekanizmaya yer veren ülkeler incelendiğinde kararname yetkisinin acil durumlara özgü olma, belirli bir süre ve kapsamla sınırlı olma ve Senatonun onayının alınması gibi şartlara bağlandığı söylenebilir.

“Fesih meselesi” başkanlık sistemine dair öne çıkan bir diğer denge ve denetleme mekanizması olarak dikkat çekmektedir. Bu aracın ilk boyutu başkanın

yasama organını feshetme yetkisine sahip olması iken, ikinci durum yasama organının başkanı feshedebilmesidir. Birinci duruma dair örnek yok denecek kadar azdır. Ancak ceza yargılaması (*impeachment*) aracılığıyla başkanın görevden alınması usulü hemen hemen tüm başkanlık sistemlerinde yer verilen bir mekanizma olarak dikkat çekmektedir.

Bir devletin gelir ve giderlerini düzenleyen “bütçenin kabulü/reddi”, birçok hükümet sisteminde yasama ile yürütme arasındaki etkileşimi sağlaması noktasında öne çıkan bir etkileşim mekanizmasıdır. Bütçe, başkanlık sistemlerinde özellikle yasamanın başkan üzerinde bir denetleme işlevi görmesine imkan tanımaktadır. Ancak bu imkanın sınırları, başkanın bütçe üzerindeki kontrolünün sınırları ile doğru orantılıdır. Örneğin Arjantin ve Şili’de başkanın bütçenin hazırlanmasında sahip olduğu kontrol gücü yasama organına göre daha fazla iken ABD, Brezilya, Meksika ve Güney Kore’de bu güç yasama organı lehinedir.

Başkanlık sistemlerinde aralarında anayasa mahkemesi üyeleri, büyükelçiler, valiler, merkez bankası başkanı gibi kişi ve organların bulunduğu “üst düzey kamu görevlilerinin atanması ve görevden alınması”nda başkana çeşitli yetkiler tanıdığı görülmektedir. Birçok sistem başkanın sahip olduğu bu yetkinin kullanımında özellikle yasama organının onayını alma şartını getirerek başkanın denetlenmesini sağlamayı hedeflemektedir.

Yukarıda sayılan bu mekanizmalar çerçevesinde başkanlık sisteminin sahip olduğu denge ve denetleme araçları ve bunların birbirleri ile ilişkilerinin incelenmesi bu çalışmanın önceliklerindedir. Bu yapılırken söz konusu araçların yalnızca kavramsal çerçevesi değil, aynı zamanda tarihsel tecrübeler ışığında bu araçların sistemin işleyişine nasıl bir etkide bulunduğu da ortaya konulması amaçlanmaktadır.

Karşılaştırmalı başkanlık sistemi uygulamaları ortak ve tek bir işleyiş biçiminin olmadığını, ülkelerin kendi tarihsel süreçleri ile paralel biçimde özgün işleyiş biçimleri ortaya koyduklarını göstermektedir. Bunun önemli bir sonucu başkanlık sisteminin en özgün uygulaması olan ABD dışında da –başta Latin Amerika ülkeleri olmak üzere– diğer başkanlık sistemi tecrübelerinin sistemin etkin ve başarılı biçimde işlemesi konusunda önemli adımlar attıklarının görülmesidir. Dolayısıyla bu ülkelerin demokrasilerini konsolide ederken yaşadıkları siyasi aksaklıkların ortaya konulması ve yapılan karşılaştırmaların somut verilere dayandırılması konusu Türkiye’deki başkanlık sistemi tartışmalarının sağlıklı bir zeminde yürütülmesi açısından büyük önem arz etmektedir.

Sonuç olarak söylenmelidir ki bir hükümet sisteminin adı ne olursa olsun o sistemin demokratik olarak ve sorunsuz bir şekilde işlemesini sağlayan en önemli faktör denge ve denetleme araçlarının dizaynidir. Bu rapor, uzun süreli başkanlık

sistemi geleneğine sahip altı farklı ülkenin sistemlerinin nasıl dizayn edildiğini ve denge ve denetleme mekanizmasına ait araçların bu sistem içerisinde birbirleri ile ne şekilde etkileşimde olduğunu incelemektedir. Bu çalışma Türkiye’de devam eden başkanlık sistemi tartışmalarına zemin oluşturabilecek önemli bir kaynak mahiyetindedir.

GİRİŞ: KUVVETLER AYRILIĞI İLKESİ VE DENGE-DENETLEME SİSTEMİ

İktidarın sınırlandırılması arayışlarındaki merkez kavramlardan biri olan “denge ve denetleme”, iktidarın kullanımının çerçevesini belirleyen hükümet sisteminin de karakterinde belirleyici bir role sahiptir. Bu şekilde yasama, yürütme ve yargı fonksiyonlarının tek bir elde toplanması veya birbirlerinin alanına girmesi engellenerek gücün tek bir organda merkezileşmesinin önüne geçilmesi amaçlanır.

Kuvvetler ayrılığı konusunda ileri sürülen görüşlerden biri, yasama, yürütme ve yargının birbirinden ayrı olduğu ve bu ayrılığın temelinde devletin fonksiyonlarını yerine getiren organların uzmanlık esasına dayalı bir işbölümü içinde olduğudur.¹ Bunların her birinin kendi fonksiyon alanları içinde kalması, sistemin sınırlı iktidar pratiğinin güvencesini meydana getirmektedir. Birinci görüş çerçevesinde kuvvetler ayrılığını uygulamanın pratikteki imkansızlığı ikinci görüşü daha önemli kılarken, kuvvetler ayrılığının sürdürülebilirliğini birtakım araçlarla sağlamayı gerektirmektedir. Adına denge ve denetleme (ya da fren ve denge) denilen bu araçlar ile yasama, yürütme ve yargı arasındaki sınır ihlallerinin önüne geçilmesi hedeflenmektedir. Bunlar aynı zamanda her devlet kuvvetinin kendini diğer(ler)ine karşı koruma mekanizmalarıdır.

İktidarın sınırlandırılmasında kuvvetler ayrılığının üstlendiği işlevin niteliğine dair ileri sürülen ikinci görüş, yasama, yürütme ve yargı organlarının birbirini denetleyip dengelemesi şeklinde bir sınırlandırılmaya vurgu yapmaktadır.²

Yasama, yürütme ve yargı fonksiyonlarının birbirinden farklı organlar tarafından kullanılması teorik olarak her birinin doğal sınırlarını belirlese de pratikte birbirlerinin alanlarına girme tehlikesinin ortadan kaldırılması zorunlu kılmaktadır. Bu sistemin en özgün örneklerinin ise başkanlık modelinde yer aldığı söylenebilir. Zira devlet kuvvetlerinin sert ayrılığına dayanan bu modelde yasama, yürütme ve yargı organları birbirini frenleyerek dengelemekte, böylece birinin diğerlerinden daha fazla gücü temerküz ettirmesi en-

1. Susan Rose-Ackerman, Diane A. Disierto ve Natalia Volosin, “Hyper-Presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and the Philippines”, *Berkeley Journal of International Law*, Cilt: 29, Sayı: 1, (2011), s. 247.

2. Rose-Ackerman vd., “Hyper-Presidentialism”, s. 248.

gellenebilmektedir. Denge ve denetleme sistemini yalnızca başkanlık modeli ile anmak kuşkusuz yanıltıcı olacaktır. Kuvvetlerin daha yumuşak bir ayrılık sergilediği parlamenter ve yargı-başkanlık modelleri de denge ve denetleme sistemi üzerinden işlemektedir. Fakat başkanlık sisteminin karakteristiği gereği kuvvetlerin birbirini etkileme kapasitesinin zayıflığı gücün tek bir elde temerküz etmesi ihtimalini güçlendirdiğinden bu zaafın bir avantaja dönüştürülmesinin başarılı denge ve denetleme sisteminin kurulmasını zorunlu kıldığı söylenebilir. Amerika Birleşik Devletleri (ABD) söz konusu durumun en çarpıcı örneğini sergilemektedir.

Denge ve denetleme gereği her üç devlet kuvveti de birbiri ile etkileşime girmelerini sağlayan ve bu şekilde gücün merkezileşmesini engelleyen çeşitli araçlara sahiptir. Böylesi bir sistemin gereği olarak yasama organı yürütmede ve yargıda bazı atamalar ile yürütme tarafından hazırlanan bütçeyi onaylayabilmektedir. Bununla birlikte başkanın partisi ile yasamadaki çoğunluğu oluşturan parti farklı ise ortaya bölünmüş bir hükümet çıkmakta, başkan her istediği düzenlemeyi yasama organından geçirememektedir. Benzer araçlara yürütme organı da sahip olabilmektedir. Örneğin yürütmenin yasamayı feshetmesi veya yasama organı tarafından da kabul edilen kanunları veto etmesi buna örnek olarak verilebilir. Aynı şekilde yürütmenin çıkardığı çeşitli kararnamelemlerle, yasama organına takılmadan politikalarını hayata geçirebilmesi de bu kapsamda değerlendirilebilir.

I. BAŞKANLIK SİSTEMİNDE DENGE VE DENETLEME MEKANİZMALARI

Türkiye’de son dönemde başkanlık sistemi etrafında yapılan tartışmaların büyük ölçüde çeşitli ön yargılardan beslendiği söylenebilir. Başkanlık sistemi ile demokrasi arasındaki ilişkinin ötelenmesinden beslenen bu yaklaşım, hükümet sisteminin sağlıklı bir zeminde değerlendirilmesini de engellemektedir. Başkanlık sisteminin yalnızca Amerikan modeli üzerinden ele alınabileceği gibi bir yanılmanın da kaynağını oluşturmaktadır. Oysa bugün başkanlık sistemi ile yönetilen birçok örnek ülke, geçmişteki olumsuz tecrübelerin de etkisiyle sistemlerini oldukça demokratik bir çerçeveye oturtmuş ve siyasal sistemlerinde istikrarı yakalamıştır.

Bu çalışma, yukarıda çerçevesi çizilen ihtiyaçtan yola çıkmaktadır. Başkanlık ile yönetilen ve son 30 yıl içinde sistemlerini ciddi reformlara tabi tutmuş ülkelerin anayasal tercihlerinin siyasal sistemin işleyişi üzerindeki etkilerini çeşitli denge ve denetleme mekanizmaları üzerinden değerlendirmektedir. Çalışmanın sınırları gereği altı ülkeden meydana gelen bir örneklem seçilmiştir. Bu örneklemin seçiminde başkanlık sisteminin en özgün ve

önemli örneği olan ABD'nin yanı sıra başkanlık hükümet sistemi ile yönetilen, siyasal, ekonomik ve sosyal olarak uluslararası sistemde gittikçe güçlü bir biçimde söz sahibi olmaya başlayan Brezilya, Arjantin, Meksika, Şili ve Güney Kore tercih edilmiştir. Söz konusu incelemede yasama-yürütme-yargı ilişkilerine dair yapılan tespitler “seçimler”, “başkanlık kararnameleleri”, “başkanın veto yetkisi”, “fesih yetkisi”, “bütçe” ve “atamalar” gibi devlet kuvvetlerinin birbirini denetlemesi ve dengelemesine imkan tanıyan araçlar özelinde yapılmaktadır. İncelemenin şu sorulara verilecek cevaplar çerçevesinde yapılması amaçlanmaktadır:

- Yasama organında çoğunluk sahibi olan siyasal eğilimin hükümetin niteliği (bölünmüş hükümet/tek(li) hükümet) üzerindeki etkisi nedir?
- Başkanlık kararnamelelerinin başkanın yasama organı ile olan ilişkisindeki yeri nedir?
- Başkanın yasama organı tarafından yapılan düzenlemeler üzerinde kabul veya bunları yasama organına iade etme yetkisinin olması nasıl bir denge ve denetleme işlevi görmektedir?
- Fesih yetkisi kuvvetler arasında ortaya çıkan tikanıklıkları çözme konusunda etkili bir denge ve denetleme aracı mıdır?
- Bütçenin yasama organı tarafından kabul veya red edilmesinin denge ve denetleme içindeki rolü nedir?
- Başkanlar üst düzey kamu görevlilerini atayarak denge ve denetleme sistemini nasıl etkilemektedir?

II. BAŞKANIN YASAMA ORGANINDAKİ ÇOĞUNLUK DESTEĞİ

Başkanlık sistemlerinde yasama organı ile başkanın ilişkilerinin uzlaşmacı mı yoksa gerilimli bir çizgide mi seyredeceğini belirleyen çeşitli anayasal tercihlerde bulunmaktadır. Bunlar aynı zamanda sistemin denge ve denetleme mekanizmasının da karakterini belirleyen bir boyutunu ortaya koymaktadır. Buna göre;

- İki organın seçimlerinin birlikte mi yoksa ayrı tarihlerde mi yapılacağı (*election cycle*),
- Başkanın seçiminde uygulanacak olan formül,
- Parti sistemindeki bölünmüşlük (ya da siyasi parti sayısı) bu faktörlerden öne çıkanlarıdır.³

3. Bundan sonraki değerlendirmelerde yararlanılan kaynak için bkz. John M. Carey, “Constitutional Choices and the Performance of Presidential Regimes”, s. 100-105, http://www.rchss.sinica.edu.tw/app/ebook/journal/11-01-1999/11_1_4.pdf, (Erişim tarihi: 24 Ocak 2016).

TABLO 1. BAŞKANLIK SİSTEMLERİNDE YASAMA ORGANLARININ YAPISI⁴

Ülke	Tek/Çift Meclisli	Parlamento Üye Sayısı	Seçim Süresi
ABD	Çift Meclisli	100 Senatör	Senato üyeleri altı yıl için seçilir. İki yılda bir Senatonun üçte biri yenilenir. Temsilciler Meclisi seçimleri iki yılda bir yenilenir.
	Senato+Temsilciler Meclisi	435 Temsilciler Meclisi Üyesi	
Arjantin	Çift Meclisli	72 Senatör	Senato üyeleri altı yıl için seçilir.
	Senato+Temsilciler Meclisi	257 Temsilciler Meclisi Üyesi	Temsilciler Meclisi dört yıl için seçilir. Yarısı iki yılda bir yenilenir.
Brezilya	Çift Meclisli	81 Senatör	Dördüncü yılda Senatörlerin üçte biri, sekizinci yılın sonunda ise üçte ikisi yenilenir. Dört yılda bir seçilir.
	Senato+Temsilciler Meclisi	513 Temsilciler Meclisi Üyesi	
Meksika	Çift Meclisli	128 Senatör	Senato üyeleri altı yıl için seçilir.
	Senato+Temsilciler Meclisi	500 Temsilciler Meclisi Üyesi	Temsilciler Meclisi üyeleri üç yıl için seçilir.
Şili	Çift Meclisli	38 Senatör	Senato üyeleri sekiz yıl için seçilir ve dört yılda bir Senatonun yarısı yenilenir. Temsilciler Meclisi üyeleri dört yıl için seçilir.
	Senato+Temsilciler Meclisi	120 Temsilciler Meclisi Üyesi	
Güney Kore	Tek Kamaralı Ulusal Meclis	300 Temsilci	Dört yıl için seçilir.

Bu çalışmanın örnekleme içinde yer alan başkanlık sistemlerinde yasama organlarının önemli bir kısmının çift meclisten meydana geldiği görülmektedir. Bu durumun istisnası Güney Kore'dir. Güney Kore'de meclis tek kamaralıdır. Arjantin, Brezilya, Meksika ve Şili ise ABD'yi takip etmektedir ve bu ülkelerde yasama organı Temsilciler Meclisi ve Senato olmak üzere iki kamaradan oluşmaktadır.

Her ne kadar yukarıda sayılan ülkelerde ağırlıklı biçimde çift kamaralı yasama organlarına rastlansa da başkanlık sistemi ile yönetilen Peru, Venezuela, Ekvador, Panama gibi ülkelerin tek kamaralı yasama organlarına sahip olduğu da belirtilmelidir.

ABD'de Temsilciler Meclisi seçimleri iki yılda bir yapılırken, Senato üyeleri altı yıl için seçilmektedir. Bu üyelerin üçte biri iki yılda bir yenilenmektedir. Arjantin'de Temsilciler Meclisi dört yıl için seçilirken, bunların yarısı iki yılda bir yenilenmektedir. Senato seçimleri dört yılda bir yapılmakta, dördüncü yılda üçte biri, sekizinci yılda ise üçte ikisi yenilenmektedir. Meksika, önceki örnekle-

4. Bkz. Nebi Miş, Ali Aslan, M. Erkut Ayvaz ve Hazal Duran, *Dünyada Başkanlık Sistemi Uygulamaları*, (SETA Yayınları, İstanbul: 2015), s. 73.

lerden farklı olarak Temsilciler Meclisi seçimlerini üç yılda bir gerçekleştirmektedir. Senato seçimleri ise daha uzun aralıklarla, altı yılda bir yapılmaktadır. Şili’de Temsilciler Meclisi seçimleri dört yıl, Senato üyeliği seçimi ise sekiz yıl için yapılmaktadır. Senatonun yarısı dört yılda bir yenilenmektedir. Güney Kore’de ise yasama organı seçimleri dört yılda bir gerçekleştirilir.

TABLO 2. BAŞKANIN SEÇİM YASAMA DESTEĞİ ORANLARI⁵

ÜLKE	Başkanlık Seçim Sayısı	Temsilciler Meclisinde Başkanın Partisinin Çoğunluk Desteği (koalisyonlar dahil) (yüzde)	Senatoda Başkanın Partisinin Çoğunluk Desteği (koalisyonlar dahil) (yüzde)	Her İki Mecliste Başkanın Partisinin Çoğunluk Desteği (koalisyonlar dahil) (yüzde)
ABD	24	75	70,8	62,5
Arjantin	11	36,4	63,6	18,2
Brezilya	8	12,5	12,5	12,5
Şili	5	0	0	100
Meksika	9	66,7	77,8	66,7
Güney Kore	6	-	-	66,7

Tablo 2’de örnekleme dahil sistemlerdeki başkanın yasama organındaki desteğinin oranları yer almaktadır. Birinci sütunda başkan ile yasama organının bugüne kadar yapılan seçim sayısı, ikinci sütunda başkanın Temsilciler Meclisinde ve üçüncü sütunda Senatoda elde ettiği çoğunluk, dördüncü sütunda ise her iki mecliste elde ettiği çoğunluğun oranı yer almaktadır.

Söz konusu çoğunluk desteğinin hükümetin bölünmüş bir karaktere bürünmesi ile yakından ilgili olduğunu belirtmek gerekir. Bir taraftan sağlanan desteğin arttığı oranda başkanın politikalarını daha rahat bir biçimde hayata geçireceği, diğer taraftan da başkanın yasama tarafından dengelenmesinin kolaylaşacağı iddia edilmektedir.

ABD’de 1924-2014 yılları arasında gerçekleşen toplam yirmi dört seçim dönemi dikkate alındığında başkanın Temsilciler Meclisinde yüzde 75, Senatoda yüzde 70,8, her iki mecliste aynı anda yüzde 62,5’lik bir yasama desteğine sahip olduğu görülmektedir.

Arjantin’de bugüne kadar gerçekleşen toplam 11 seçimde başkanın en fazla çoğunluk desteğine Senatoda sahip olduğu görülmektedir. Buna göre yapılan se-

5. Tablonun uyarlandığı kaynağın basım tarihi dikkate alındığında, söz konusu seçimlerin 2000’li yılların sonuna kadar olan süreci kapsadığı hatırlatılmalıdır. J. Mark Payne ve Andrés Allamand Zavala, “The Effects of Presidential Election Systems on Democratic Governability”, *Democracies in Development Politics and Reform in Latin America*, ed. J. Mark Payne, Daniel Zovatto G. ve Mercedes Mateo Díaz, (Inter-American Development Bank, Washington D.C.: 2007), s. 105’ten uyarlanmıştır. ABD ve Güney Kore’ye dair istatistikler tarafımızdan eklenmiştir.

çimlerin yüzde 63,6'sında bu desteği sağlamıştır. Buna karşılık Temsilciler Meclisinde bu oran yüzde 36,4'tür. Her iki mecliste ise toplam seçimlerin yalnızca yüzde 18,2'sinde çoğunluk desteği sağlanabilmiştir.

Arjantin'den farklı olarak Brezilya'da başkanın her iki mecliste de sağlayabildiği çoğunluk desteğinin oranı oldukça düşüktür. Başkan, tüm kategorilerde bugüne kadar gerçekleşen toplam 8 seçimin yalnızca yüzde 12,5'lik kısmında yasama organı desteğini sağlayabilmiştir. Bu da ilerleyen başlıklarda da ifade edileceği üzere Brezilya sisteminin “koalisyonlu başkanlık” biçiminde adlandırılmasının başlıca nedenidir.

Örneklem içinde yer alan başka bir ülke olan Şili, diğerlerinden önemli ölçüde farklıdır. Bu farklılığın temelinde başkanın yapılan 5 seçimin tamamında yasama organında çoğunluk desteğini elde etmesi yer almaktadır.

Meksika da başkanın yasama desteğinin oldukça yüksek olduğu bir sisteme sahip olması ile dikkat çekmektedir. Toplam 9 seçimin yüzde 77,8'inde başkanın partisinin çoğunluğu ele geçirdiği, bu oranın Temsilciler Meclisinde yüzde 66,7'ye düştüğü görülebilir. Ancak her iki durumda da başkanın yasama organında önemli bir çoğunluk desteğine sahip olduğu söylenebilir.

Altıncı Cumhuriyetin ilanından bugüne kadar yapılan seçimler dikkate alındığında Güney Kore'de başkanların yasama desteğinin yüzde 66,7 oranında oluştuğu görülebilir.

Yukarıdaki tablodan yola çıkıldığında başkanların yasama organında elde ettiği çoğunluk desteği hükümetlerin istikrarı üzerinde doğrudan belirleyici olduğu söylenmelidir. Zira çoğunluk desteğini arkasına alan başkanların politikalarını hayata geçirmek noktasında daha avantajlı olduğu belirtilmelidir.

A. Seçimlerin (Zaman) Döngüsü

Başkanlık seçimleri ile yasama organı seçimlerinde üç farklı zamanlama modelinden bahsedilebilir. Bunlar Tablo 3'te de görüldüğü üzere sırasıyla;

- “Eşzamanlı”
- “Kısmen eşzamanlı”
- “Eşzamanlı olmayan” modellerdir.

Eşzamanlı modelde hem başkanlık hem de yasama organı seçimi aynı tarihte yapılırken, kısmen eşzamanlı modelde başkanın görevi devam ederken yapılan ara seçimlerle yasama organının bir kısmının yenilenmesi söz konusudur. Yasama organının geriye kalan kısmı ise başkanlık seçimi ile eşzamanlı olarak gerçekleşmektedir. Örneğin başkanın görev süresinin dört yıl olduğu ABD'de olduğu gibi Temsilciler Meclisinin tamamının, Senatonun ise üçte birinin iki yılda bir yenilenmesi gibi. Bu nedenle model, kısmen eşzamanlı adını almaktadır. Eşzamanlı olmayan modelde ise başkanlık seçimleri ile yasama organı seçimleri birbirinden farklı tarihlerde gerçekleşmektedir.

TABLO 3. BAŞKANLIK VE YASAMA ORGANI SEÇİMLERİNİN ZAMAN DÖNGÜSÜ (ELECTION CYCLE) ⁶			
ÜLKE	Eşzamanlı	Kısmen Eşzamanlı	Eşzamanlı değil
ABD		✓	
Arjantin		✓	
Brezilya	✓		
Şili			✓
Meksika		✓	
Güney Kore			✓

Seçimlerin zamanlamasının başkanın yasama organındaki çoğunluk desteğine olan etkisini değerlendirirken iki farklı yorum yapılabilir. Bunlardan ilki başkanlık seçimleri ile yasama organı seçimlerinin birlikte yapılmasının kuvvetler ayrılığı açısından sorun teşkil edeceğidir. Çünkü her iki seçimin aynı anda yapılması hem başkanın hem de yasama organındaki çoğunluğun aynı siyasi görüşten gelmeleri sonucunu doğurabilir. Ayrıca seçimlerin aynı anda yapılmasının hem yasama hem de yürütmede aynı siyasi görüşü hakim kılarak çatışma ihtimalini azaltacağı söylenebilir.

İkinci olarak, seçimlerin farklı zamanlarda gerçekleştirilmesi durumunda başkan ile yasama organı çoğunluğunun farklılaşma ihtimalinin arttığı ifade edilebilir. Özellikle iki türlü bir başkanlık seçiminin varlığında bu durumun daha da belirginleşebileceği belirtilmelidir.

TABLO 4. BAŞKANLIK SEÇİM DÖNGÜSÜ ⁷		
ÜLKE	Eski düzenleme	Yeni düzenleme
ABD	4 yıl	4 yıl
Arjantin	6 yıl	4 yıl
Brezilya	5 yıl	4 yıl
Meksika	6 yıl	6 yıl
Şili	6 yıl	4 yıl
Güney Kore	5 yıl	5 yıl

Örnekleme dahil başkanlık sistemlerinde yürütme organının yani başkanın görev süresinin dört ila altı yıl arasında değiştiği görülmektedir. Bununla birlikte

6. J. Mark Payne ve Andrés Allamand Zavala, "The Effects of Presidential Election Systems on Democratic Governability", *Democracies in Development Politics and Reform in Latin America*, ed. J. Mark Payne, Daniel Zovatto G. ve Mercedes Mateo Díaz, (Inter-American Development Bank, Washington D.C.: 2007), s. 28-29'dan uyarlanmıştır.

7. Payne ve Zavala, "The Effects of Presidential Election Systems on Democratic Governability", s. 31'den uyarlanmıştır.

özellikle Arjantin, Brezilya ve Şili'nin başkanın görev süresini yakın zamanlarda değiştirdiğini de belirtmek gerekir. Yapılan bu değişikliklerdeki ortak noktanın başkan ile yasama organının görev süresinin örtüşürülme çabası olduğu söylenmelidir. Bu şekilde başkanın uzun görev süresinden kaynaklı etkinliğinin azaltılarak bir denge ve denetleme mekanizması olarak yasama organının etkinliğinin artırılmaya çalışılması söz konusudur.

ABD'de başkanlık seçimleri dört yılda bir gerçekleştirilmektedir. Meksika ve Güney Kore hariç diğer ülkelerin ABD'yi takip ettiği ve seçimleri dört yılda bir yaptığı görülmektedir. Meksika'da başkanlık seçimleri altı yılda bir, Güney Kore'de ise beş yılda bir yapılmaktadır.

B. Başkanlık Seçim Formülü

Başkanın çoğunluk desteğini belirleyen bir diğer faktörün ise başkanlık seçimlerinde uygulanan formül olduğu belirtilmelidir. Karşılaştırmalı örnekler incelendiğinde iki temel formülün öne çıktığı söylenebilir. Bunlardan ilki tek turlu sistemdir. Burada 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 bir oy oranıyla seçilmesi söz konusu olacağından yasama organı karşısında yine göreceli olarak başkan seçilen kişi daha zayıf bir demokratik meşruiyet iddiasına sahip olacaktır.

Tek turlu formül, "tesadüfi" sonuçların ortaya çıkmasını engelleme potansiyeli de taşımaktadır. Zira iki turlu formülde ikinci tura kalan adaylardan birinin aslında o güne kadar çok da popüler olmayan veya politik olarak güçlü olmayan adaylardan olma ihtimali her zaman söz konusu olabilmektedir.

Tek turlu formülde öne çıkan bir diğer etki, parti sisteminde ortaya çıkması olası bir dağınıklık ya da kutuplaşma durumunu ortadan kaldırabilmesidir.⁸ Zira iki turlu sistemde birinci turda oy verdiği adayın ikinci tura kalamadığı durumlarda seçmenler ikinci turda çok başka bir aday üzerinde uzlaşabilmektedir. Dolayısıyla yasama ve yürütme organları arasında farklı siyasal tercihlerin belirmesi ve buna dayalı olarak siyasal parti sayısında artışın ortaya çıkması yine ihtimal dahilindedir.

Başkanın seçiminde uygulanan ikinci formül ise iki turlu sistemdir. Bu sistemlerde genellikle ilk turda salt çoğunluk aranmakta ancak sağlanamaması durumunda birinci turda en fazla oyu alan (genellikle 2 aday) ikinci tura geçmektedir. Hal böyle olunca ilk turda kazanma şansı olmayan bir aday ikinci tura kalma umuduyla ilk tura katılabilmekte ve en azından ikinci olmayı hedefleyebilmektedir. Bu da başkan adaylarının sayılarının artması ile sonuçlanmaktadır. Ayrıca

8. Matthew Soberg Shugart ve John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, (Cambridge University Press, Cambridge: 1992), s. 215.

siyasal alanın kutuplaşmasına imkan tanıyan bir iklimi meydana getirme potansiyeli de vardır. Diğer taraftan ilk turda daha az oy alan bir aday üzerinde ikinci turda bir koalisyon oluşturma ihtimalinin varlığı ise uzlaşma kültürüne hizmet etmesi bakımından önemli kabul edilebilir. Bunun örneklerinden biri 2014 yılında Brezilya'da yaşanmıştır. Brezilya Anayasası'nın 77. maddesine göre başkanlık seçimleri iki turludur. 2014 yılında gerçekleşen Brezilya başkanlık seçimlerinin ikinci turunda adaylardan Aecio Neves oyların yaklaşık yüzde 48,5'ini alırken mevcut başkan Dilma Rousseff ise yüzde 51,5'ini alarak çok küçük bir farkla başkan olmuştur. Bu seçimlerin ilk turunda ise Rousseff yüzde 41,6 oy alırken, Neves ise yüzde 33,6'lık bir oy oranına sahipti.⁹ Dolayısıyla böyle bir sistemde ilk turda şansı daha az olan bir adayın ikinci turda oylarını artırarak seçilme şansını yükseltebileceği söylenebilir. Ancak böyle bir sonucun ortaya çıkaracağı olumsuzluğun da göz ardı edilmemesi gerekir. Zira iki adayın oy oranlarının birbirine çok yakın olması durumu, seçimi kaybeden adaya oy veren oldukça yüksek bir seçmen kitlesinin varlığına da işaret etmekte ve “ya hep ya hiç” durumunu ortaya çıkarmaktadır. Örneğin 2013 yılında Venezuela'da yapılan seçimlerin ikinci turunda adaylardan Maduro oyların yüzde 50,66'sını alırken Capriles yüzde 49,07'de kalmıştır.

İki turlu formül her ne kadar seçim sırasında oluşması muhtemel bir uzlaşmaya hizmet ediyorsa da başkanın seçimlerde alacağı çoğunluk desteği önemli bir olumsuzluğu beraberinde getirebilir. Çünkü bu formülde parti sistemi dışından adaylıklarını koyanların ortaya çıkma olasılığı yüksektir. Bu tip adayların yüksek bir halk desteğini elde etmeleri durumunda yasama organına karşı güçlü bir demokratik meşruiyet iddiası ileri sürdükleri çeşitli örneklerle rastlanılmaktadır.

C. Parti Sistemi

Hem seçimlerin zamanlamasının hem de başkanın seçim formülünün ortak olarak etki ettikleri başka bir unsurun parti sistemindeki bölünmüşlük olduğu ifade edilebilir. Çoğunluk sistemlerinin uygulandığı (seçimlerin hem eşzamanlı hem de eşzamanlı yapılmadığı her iki durum da dahil) modellerde başkan ile yasama organının benzer siyasi tercihler çerçevesinde şekillendiği görülmektedir. Buna karşılık iki turlu çoğunluk sistemlerinde başkan adayı üzerinde sağlanan uzlaşmanın, yasama organındaki çoğunluğa yansımadağı örneklerle de karşılaşılmaktadır. Çünkü seçmenler, farklı siyasi tercihlere sahip olsalar da özellikle ikinci turun yapıldığı bir seçimde ortak bir başkan adayı üzerinde uzlaşabilmektedirler. Oysa yasama organı seçimlerinde otantik tercihlerine geri dönmekte, bu da bir taraftan partiler arası bölünmüşlüğü artırırken diğer taraftan yasama organındaki çoğunluk ile başkanın içinden geldiği siyasi tercihi farklılaştırmaktadır.

9. Bkz. “Brezilya'da Seçim İkinci Tura Kaldı”, Deutsche Welle, 6 Ekim 2014.

Siyasal sistemdeki parti sayısının başlıca belirleyici olduğu parti sisteminin karakteri, başkan ile yasama çoğunluğu arasındaki ilişki açısından önem taşımaktadır. Bunun bir sonucu ise başkanlık sisteminin etkin işleyiş düzeyine olan etkisidir.

D. Bölünmüş Hükümet

Başkanın yasama organında elde edeceği çoğunluk desteğinin iki vechesi söz konusudur. Birincisi kuvvetler ayrılığı açısından sistemin yasama-yürütme aksı üzerinde bir denge ve denetleme içinde bulunmasıdır. Ancak bunun kadar önemli başka bir husus ise sistemin istikrarlı işlemesidir. Özellikle bu ikinci durum hükümetin tekli ya da bölünmüş bir karaktere bürünmesi ile ilgilidir.¹⁰ Bölünmüş hükümet, yasama ve yürütmenin kontrolünün farklı siyasal partilerin (çoğunlukların) elinde olduğu bir duruma işaret etmektedir. Bu durumun iki farklı bağlam içinde değerlendirilmesi gerekir: Bunlardan ilki aritmetik olarak bölünmeyi ifade ederken, diğeri politik bir davranış biçimine işaret etmektedir. İkincisi aslında birincinin sonucu olmakla birlikte, yasama ile yürütme arasındaki farklı siyasi görüşlere işaret etmek için kullanılmaktadır.¹¹

TABLO 5. BAŞKAN-YASAMA ORGANI İLİŞKİLERİ ÇERÇEVESİNDE TEMEL STRATEJİLER¹²

STRATEJİ	Yasama organı stratejisi			
Başkanlık stratejisi	<i>Reddeden</i>			
<i>Tek taraflı hareket eden</i>	Yayılmacı başkan, başkana uyum sağlamayan yasama organı	<i>Pazarlık yapan</i>	<i>Talep eden</i>	<i>Kabul eden</i>
<i>Pazarlık yapan</i>		Koalisyoncu başkan, çalışılabilir yasama organı		
<i>Hesap soran</i>			Ulus yönelimli başkan, dar perspektifli yasama organı	
<i>Etkin</i>				Dominant başkan, başkanla uyumlu yasama organı

10. Gabriel L. Negretto, "Minority Presidents and Democratic Performance in Latin America", *Latin American Politics and Society*, Cilt: 48, Sayı: 3, (2006), s. 64.

11. Robert Elgie, "What is Divided Government", ed. Robert Elgie, *Divided Government in Comparative Perspective*, (Oxford University Press, New York: 2001), s. 1-10.

12. Gary W. Cox ve Scott Morgenstern, "Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents", *Comparative Politics*, Cilt: 33, Sayı: 2, (Ocak 2001), s. 178.

Tablo 5, başkan ile yasama organı arasındaki ilişkide her iki tarafın uygulayacağı stratejileri ve bunun sonuçlarını göstermektedir. Latin Amerika ülkelerindeki tecrübeler dikkate alınarak şekillendirilen bu tabloya göre başkan ile yasama organı arasında dört farklı etkileşime dayalı stratejinin ortaya çıkabileceği söylenebilir.

Birinci stratejide başkan ile yasama organı arasında katı bir ayrılık durumu söz konusudur. Başkanın yasama organında çoğunluk desteğinin bulunmadığı bu durumda hem başkan hem de yasama birbirinden katı bir biçimde ayrılmış ve birbirlerini reddeden bir konuma gelmişlerdir. Başkan tek taraflı bir biçimde hareket etmekte, yasama organı ise başkanın politikalarına karşı bir pozisyon almaktadır. Başka bir ifadeyle tam bir bölünmüş hükümet durumu söz konusudur. Karşılıklı olarak uygulanan bu stratejilerin ürünlerinden biri başkanın sürekli yayılmacı bir tutumu esas alması, diğeri de yasama organının başkana karşı itaatsiz bir tavır takınmasıdır.

İkinci strateji, ılımlı bir yasama-yürütme ayrılığına dayanmaktadır. Başkan da, yasama organı da birbirlerine karşı pazarlığa açık bir pozisyondadır. Böyle bir durumun sonucu olarak hem yasama hem de başkan koalisyona dayalı bir siyasal sisteme kaynaklık etmektedir. Başkan, yasama organında birden çok partinin desteğine ihtiyaç duyarak politika geliştirmekte ve uygulamaktadır.

Üçüncü stratejide, ikinciden farklı olarak başkan yasama karşısında kendini daha güçlü bir konumda görmektedir. Buna karşılık yasama organı da başkana karşı benzer bir pozisyon almaktadır. Burada ilk stratejideki kadar katı olmayan ancak ikinci stratejideki kadar da ılımlı olmayan bir yasama-yürütme ilişkisi söz konusudur. Yasama ile yürütme arasındaki pazarlık sert bir zeminde ilerlemektedir.

Dördüncü strateji, öncekilerden farklı biçimde başkanın bütün siyasal sistemi domine ettiği bir özellik göstermektedir. Başkanın yasama çoğunluğunu elde ettiği bu sistemde yürütmenin politikalarını rahatça uygulayabildiği söylenebilir. Ancak kuvvetler ayrılığının potansiyel olarak risk altında olduğu ifade edilmelidir. Zira yasama organı başkan karşısında etkisiz kalmaktadır.

Bölünmüş hükümetin başkanlık sistemi açısından diğer hükümet sistemlerinden farklı olduğu belirtilmelidir. Kuvvetlerin katı ayrılığına dayanan bu sistemde hükümetin bölünmüş bir şekilde işleminin doğuracağı sonuçlar, görece olarak diğer sistemlerden daha önemli olacaktır. Çünkü parlamenter sistemlerdeki koalisyonlar ve azınlık hükümetleri, yarı-başkanlık sistemlerinde ise kohabitasyon (birlikte yaşama) tecrübelerinin bir nedeni olabilen bölünmüş hükümet, başkanlık sisteminin işleyişini zorlaştıran sonuçlara neden olabilmektedir. Bu aşamada belirtmek gerekir ki bölünmüş hükümet tartışmaları her ne kadar ABD sistemi merkeze alınarak yapılsa da aslında diğer başkanlık modellerinde de sıkça gündeme gelen bir konudur.



Bölünmüş hükümetin ortaya çıkışı başkanlık sistemleri açısından iki durumun gerçekleşmesine bağlıdır.¹³ Birinci durumda başkanın mensubu olduğu partisinin dışındaki partinin Kongre, Temsilciler Meclisi veya Senatodan herhangi birinde çoğunluğa sahip olması söz konusudur. İkinci durumda ise başkanın partisi Kongrenin her iki kanadında da çoğunluğa sahip değildir.

D. Denge ve Denetleme Mekanizmalarında Ülke Tecrübeleri

1. Amerika Birleşik Devletleri (ABD)

ABD sistemi kuvvetler ayrılığı ilkesini ortaya çıkaran model olarak en başarılı uygulamaya da ev sahipliği yapmaktadır. Yasa yapma yetkisi Kongreye aittir. Kongre iki meclisli (kamaralı) bir yapıya sahiptir. Bunlar, Temsilciler Meclisi ve Senato adını almaktadır. Temsilciler Meclisi, ABD Anayasası'nın 1. maddesinin 1. bölümünde düzenlenmiştir. Buna göre Temsilciler Meclisi her eyaletin halkı tarafından iki yıl için seçilen üyelerden oluşmaktadır. Her eyaletin göndereceği temsilci sayısı, o eyaletin nüfusuna göre dağıtılmaktadır. Başlangıçta Anayasa'ya göre temsilci sayısı her 30 bin kişi için bir temsilciden fazla olmayacak fakat her eyaletin en az bir temsilcisi bulunacaktır. Bu çerçevede Birleşik Devletler Kongresi'nin ilk toplantısından sonra üç yıl içinde ve ondan sonra her on yılda bir yasanın öngördüğü şekilde nüfus sayımı yapılacaktır. İlk Temsilciler Meclisinde 65 temsilci yer almıştır. Ancak daha sonra nüfustaki artış "30 bin kişi" kuralının değişmesine neden olmuştur. Dolayısıyla her 30 bin kişi yerine artık her 700 bin kişiye 1 tem-

13. Elgie, "What is Divided Government", s. 12.

silcinin düştüğü görülmektedir.¹⁴ 1912 yılından itibaren temsilci sayısının 435'e yükseldiği,¹⁵ 1929 tarihli "Yeniden Tayin Etme Yasası" ile bu sayının sabitlendiği görülmektedir. Yeniden tayin etme süreci her on yılda bir yapılan nüfus sayımları ile yeniden belirlenmektedir. Nitekim son dönemde ülkenin batı ve güneybatı kesimlerin nüfus artışına bağlı olarak buralarda yer alan eyaletlerin temsilci sayılarının arttığı belirtilmektedir.¹⁶

ABD'de Kongrenin bir diğer kanadını Senato meydana getirmektedir. Üst bir meclis olarak algılanan Senato, Temsilciler Meclisinden farklı bir kompozisyona sahiptir. Her eyaletin altı yıl için seçeceği ikişer üyeden oluşmakta ve her senatörün bir oyu bulunmaktadır. İlk seçimi takip eden toplantının ardından ilk iki yılın sonunda, dördüncü yılın sonunda ve altıncı yılın sonunda belirli sayıda senatörün görevi sona ermektedir. Başkan yardımcısı aynı zamanda Senatonun da başkanıdır.

Temsilciler Meclisi üyeleri eyaletlerin çıkaracakları temsilci sayısı kadar oluşturulan seçim çevresinden seçilmektedir. Her eyaletin çıkaracağı temsilci sayısı aynı zamanda onun seçim çevresini de belirlemektedir. Seçimler basit çoğunluk esasına göre gerçekleştirilmektedir. Tek turlu olarak yapılan bu seçimlerde en fazla oyu alan kişi temsilci olarak seçilmektedir.¹⁷ Böylece temsilcilerin halk ile daha sıkı temas kurması söz konusu olmaktadır.

Kongrenin en temel görevi olan yasama dışında vergileri belirlemek ve toplamak, kamu borçlarını ödemek, devletin refahını sağlamak, devlet adına borç almak, yabancı ülkelerle ve eyaletler arasında ticareti düzenlemek, para basmak, savaş ilan etmek ve ordu kurmak gibi yetkileri de bulunmaktadır.

ABD'de yürütme görevini yerine getiren kişi başkanıdır. Başkanın görev süresi dört yıl olarak belirlenmiştir. Başkanlık seçimi iki dereceli esasa göre gerçekleştirilmektedir. Buna göre her eyalet, Kongreyi meydana getiren Temsilciler Meclisi ve Senatodaki temsilci sayısı kadar kişiden oluşan "Seçiciler Kurulunu" seçerken, bu kurul da başkanı salt çoğunluk ile belirlemektedir.

ABD'de en yüksek yargı erki Yüksek Mahkemedir ve temyiz mahkemesi konumunda olmasının yanı sıra aynı zamanda Anayasa Mahkemesi görevi de görmektedir. Yüksek Mahkemenin 9 üyesi başkan tarafından Senato onayı ile atanır ve hayat boyu görevde kalırlar. Diğer federal mahkemeler Kongre tarafından yasa yoluyla oluşturulur ve feshedilirler.

14. Konur Alp Koçak, "ABD Başkanlık Sistemi: 'Ayrı' Ama 'Birlikte' Çalışan Organlar", *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri Başkanlık Sistemi ABD, Arjantin, Azerbaycan, Brezilya ve Nijerya Örnekleri*, (TBMM Araştırma Merkezi Yayınları, Ankara: 2015), s. 35.

15. James Q. Wilson, John J. Dilulio ve Meena Bose, *The Essentials American Government: Institutions&Policies*, (Wadsworth, Boston: 2013), s. 344.

16. P. Soifer, A. Hoffman ve D. S. Voss, *American Government*, (Hungry Minds, New York: 2001).

17. Seçim çevreleri için bkz. Kristin D. Burnett, "Congressional Apportionment: 2010 Census Briefs", (Kasım 2011), <http://www.census.gov/prod/cen2010/briefs/c2010br-08.pdf>, (Erişim tarihi: 31 Ocak 2016).

Seçim Döngüsü ve Başkanlık Seçim Formülü

Başkanın seçimi ile yasama organı arasındaki seçim döngüsü açısından ABD örneği incelendiğinde iki meclisli yasama organının, yani Kongrenin her iki kamarasının da farklı zamanlarda meydana geldiği, bunun kısmi olarak dört yılda bir seçilen başkanlık seçimi ile örtüştüğü görülmektedir. İki yılda bir yapılan bu seçimler ara seçim (*midterm election*) olarak adlandırılmaktadır.

ABD sisteminde başkan dört yıl için ancak Temsilciler Meclisini oluşturan milletvekilleri iki yıl için göreve gelmektedir. Dolayısıyla dört yıllığına seçilen başkanın göreve gelmesinden iki yıl sonra Temsilciler Meclisi yenileneceği için, yeni seçimlerde başkanın çoğunluğunu koruyabilmek adına başarıya mecbur olduğu ve eğer başkan başarısız olursa çoğunluğunu kaybedebileceği dikkate alınmalıdır. Bu şekilde de başkanın demokratik bir hesap verebilirliğe maruz kalacağı göz önünde bulundurulabileceği¹⁸ gibi bu durumun bölünmüş bir hükümet yapısına neden olarak istikrarsız yönetimlere de kapı aralayabileceği belirtilmelidir.

Başkanın Kongrede sahip olduğu çoğunluk desteğinin düzeyi (özellikle çoğunluğunu kaybettiği durumlar dikkate alınarak) doktrinde “total ördek” (*lame luck*) kavramsallaştırması ile sıkça gündeme gelmektedir. Bu durumun en önemli sonucu sistemin bölünmüş hükümet görüntüsüne kavuşması ve bunun başkanın icraatlarını engelleyici bir mahiyet göstermesidir.

ABD’de başkan, iki dereceli seçim sistemi ile seçilmektedir. Önce her eyalet Kongrede sahip olduğu temsilci sayısı kadar ikinci seçmen seçer ve ikinci seçmenler Seçiciler Kurulunu oluşturur (*electoral college*). İkinci seçmenlerin salt çoğunluğu ile de başkan seçilir. Üç adaylı bir yarışta salt çoğunluğu alamayan olursa en çok oyu alan başkan olarak seçilir.

Başkan adayları içinden 538 kişiden oluşan Seçiciler Kurulunun en az 270’inin oyunu alan başkan seçilmektedir. Dolayısıyla ABD seçimlerinde iki turlu bir çoğunluk sisteminin uygulanmadığı görülmektedir. Yukarıda çizilen çerçeveden hareket edildiğinde bu durumun ABD sistemi için çeşitli sonuçlarının tespiti gerekmektedir.

Tek turlu bir çoğunluk sisteminin önemli etkilerinden birinin siyaset dışı aktörlerin başkan adayı olma talebini azaltması ve buna bağlı olarak aday sayısındaki enflasyonu düşürmesidir. ABD örneği dikkate alındığında bu durum belirginleşmekte, büyük oranda Cumhuriyetçi ya da Demokrat Parti içinde siyaset yapan aktörlerin öne çıktığı görülmektedir. Kaldı ki bu adayların bağımsız yarışmaktan öte iki partiden biri içinde kendilerini kabul ettirme çabası içine girmeleri de gerekmektedir.

18. Benzer görüş için bkz. Gülgün Erdoğan Tosun, “Başkanlık Sistemi Seçilmiş Krallara Giden Yolu Açacak”, *Bianet*, 7 Kasım 2012, <http://bianet.org/bianet/siyaset/141913-baskanlik-sistemi-secilmis-krallara-giden-yolu-acacak>, (Erişim tarihi: 11 Mayıs 2015).

Başkanlık seçiminde uygulanan tek turlu seçim formülünün bir diğer etkisi olarak sistemdeki etkin siyasal parti sayısını belirlediği önceki başlıklarda ifade edilmişti. ABD’de bazı istisnai dönemler hariç hem Kongre hem de başkan seçimlerinin iki parti etrafında şekillendiği görülmektedir. Seçmenlerin ikinci turda, birinci turda tercih ettikleri ama seçilemeyen adaydan farklı bir adaya yönelme durumunun olmaması, siyasal temsil ihtiyacının fazla sayıda parti etrafında oluşmasını engellediği ifade edilebilir.

ABD ile birlikte diğer bazı örnekler dikkate alındığında siyasi parti sisteminin iki parti etrafında şekillendiği görülmekle birlikte, buradan yola çıkılarak kesin çizgileri olan bir genelleme yapmak çok da doğru olmayacaktır. Zira özellikle Brezilya gibi ikiden fazla partinin sistem içinde etkin olduğu örneklerle de rastlanılmaktadır.

Parti Sistemi

Amerikan modelini özgün kılan özelliklerinden bir diğeri iki parti tarafından domine edilen bir siyasal sisteme sahip olmasıdır. Bu partiler “Demokratlar” ve “Cumhuriyetçiler” biçiminde adlandırılmaktadır. Aslında Federal Anayasa, siyasi partilere yer vermese de bu sistemin ABD’nin kendi özgün şartları içinde ortaya çıktığı belirtilmelidir. John Adams ve Alexander Hamilton’ın öncülüğünü yaptığı Demokratlar, güçlü merkezi hükümet ve Anayasa’nın geniş yorumlanmasını savunan bir gelenekten gelirken, Cumhuriyetçi Parti’nin küçük toprak sahipleri, zayıf merkezi hükümet ve Anayasa’nın dar yorumunu savunan bir geleneğin öncüsü olduğu söylenebilir.¹⁹ Bu sistemin üçüncü bir partinin varlığına fazla olanak tanımamasının temel nedenleri olarak her iki siyasal tercihin esnek bir yapıda ve güçlü finansal desteklere sahip olması gösterilmektedir.

Cumhuriyetçi ve Demokrat Parti gerek başkanlık gerekse Kongre seçimlerinde başat role sahip iki önemli aktör olarak dikkat çekmektedir. Özellikle 20. yüzyılın başından itibaren başkanlık seçimini kazanan parti ile Kongrede çoğunluğu elde eden partinin birbirinden farklı olduğu başka bir ifadeyle bölünmüş hükümet durumunun sıkça yaşandığı bir süreçten bahsetmek mümkündür.

ABD parti sistemi diğer başkanlık örneklerinden farklı biçimde koalisyon-suz bir yasama çoğunluğu oluşturmak noktasında da önemli bir örnektir. İster yasama çoğunluğu başkan ile aynı partiden gelsin isterse bölünmüş bir hükümet dönemi söz konusu olsun başkanın yasama organı üzerindeki kontrolü mutlak bir karakter taşımamaktadır. Bu durum zaman zaman krizlere neden olsa da her iki partinin ideolojik olarak birbirinden çok uzakta olmaması ve disiplinsiz parti yapısı, yaşanan krizlerin yıkıcı etkilerini azaltmaktadır.²⁰

19. Wilson vd., *The Essentials American Government*, s. 78. Bu iki parti dışında başkan seçtirenmiş bir diğer parti “Whig”lerdir. Oldukça kısa bir süre ayakta kalan bu parti zaman içinde Cumhuriyetçi Parti’ye entegre biçimde ortadan kalkmıştır.

20. Şule Özsoy Boyunsuz, “Başkanlık Sisteminin Anayasal, Kurumsal, Davranışsal Dinamikleri ve Türkiye İçin Başkanlık Sistemi Tercihi”, *Yeni Türkiye*, Sayı: 51, (Mart-Nisan 2013), s. 420-421.

Bölünmüş Hükümet

ABD anayasal tarihinde bölünmüş hükümet örnekleri fazlasıyla görülmektedir. Özellikle başkanlık seçimi sonrasında gerçekleşen Temsilciler Meclisi seçimlerinin buradaki belirleyiciliği göze çarpmaktadır. Seçmenlerin yukarıda çizdiğimiz çerçeveye uygun bir davranış içine girdiği söylenebilir. Başkanlık seçimlerine denk gelen meclis seçimlerinin her iki kurumda da aynı parti lehine sonuçlanmasına karşın, başkanlık seçimleri sonrasında yapılan seçimlerde muhalif partinin çoğunluğu elde ettiği görülmektedir. Fakat 1836-1896 yılları arasında bölünmüş hükümet yapılarının ortaya çıkışında ara seçimlerin daha belirleyici olduğu belirtilmelidir. Bu yıllar arasında, kurulan 12 hükümetin 10 tanesinin yapılan ara seçimler sonrasında bölünmüş nitelik taşıdığı görülmektedir.²¹ Buna karşılık 1896-1948 yılları arasında sadece 4 bölünmüş hükümet oluştuğu; ayrıca Senato ve Temsilciler Meclisinde çoğunluğun dört kez el değiştirdiği de belirtilmelidir.²²

ABD’de 1920-2014 yılları arasında gerçekleşen başkanlık, Temsilciler Meclisi ve Senato seçimleri incelendiğinde Cumhuriyetçi ve Demokrat Parti’nin aralarında çoğunlukları zaman zaman paylaştıkları, zaman zaman ise tek bir partinin hem başkanlık hem de Kongre seçimlerini domine ettiği görülmektedir. 1948 tarihinden itibaren ortaya çıkan bölünmüş hükümetlerin oluşumunda 19. yüzyıldakilerden farklı olarak seçim zamanlamalarının etkisinin azaldığı söylenmelidir. Zira 1948-2000 arasında başkanlık seçimlerinin kazananları ile Kongredeki çoğunlukların aynı siyasal eğilimden gelmedikleri görülmektedir. Bu durumun başlıca nedeni olarak seçmenler tarafından parti ile başkan adayları arasında yapılan ayrımın belirleyiciliği gelmektedir. Hem başkanlık hem de Kongre seçimlerinde kampanyaların parti merkezli olmaktan çok “aday” merkezli hale gelmesi ve adayların seçmenler ile arasındaki iletişim kanallarının artması bunların başında gelmektedir.²³ Bunun dışında bir diğer önemli faktörün seçmen tercihlerinin daha pragmatist bir hal alması olduğu söylenebilir. Örneğin seçmen, Cumhuriyetçilere vergilerin ve kamu harcamalarının azaltılması için oy verirken, Demokratları özgürlüklerin korunmasına dönük taleplerinin karşılık bulacağını düşünerek seçmektedir. Bu da seçmenlerin başkanlık ile Kongre seçimlerinde farklı tercihlere yönelmelerini sağlamaktadır.²⁴

1950 sonrası süreçte Richard Nixon (Cumhuriyetçi), Gerald Ford (Cumhuriyetçi), Ronald Reagan (Cumhuriyetçi), George Bush (Cumhuriyetçi), Bill Clinton

21. Alan Ware, “Divided Government in the United States”, ed. Robert Elgie, *Divided Government in Comparative Perspective*, (Oxford University Press, New York: 2001), s. 25.

22. Ware, “Divided Government in the United States”, s. 26.

23. Ware, “Divided Government in the United States”, s. 28.

24. Ware, “Divided Government in the United States”, s. 28-29.

(Demokrat) ve George W. Bush (Cumhuriyetçi) Kongrede yasama çoğunluğunu elinde bulunduramadan başkanlık yapmışlardır.²⁵ Bunun son örneğini ise 2014 yılında 435 üyeli Temsilciler Meclisi ve 100 sandalyeli Senatonun 36 senatörünün belirlendiği seçimlerde görmek mümkündür. Bu seçimlerde Kongre çoğunluğu, Demokrat Parti'den seçilen mevcut Başkan Obama karşısında Cumhuriyetçiler'den oluşmuştur. Neticede Obama da Kongredeki çoğunluk desteğini kaybederek “topal ördek” durumuna düşmüştür.²⁶

2. Brezilya

Başkanlık sistemi ile yönetilen Brezilya'da “Yeni Cumhuriyet”i kuran 1988 Anayasası'na göre yasama organı, yani Kongre; Temsilciler Meclisi ve Senato adını taşıyan iki ayrı meclisten oluşmaktadır. Temsilciler Meclisi 513, Senato ise 81 üyeden meydana gelmektedir.

Brezilya devlet biçimi olarak federal bir yapıya sahiptir ve ülkede 26 eyalet yer almaktadır. Bu eyaletlere ek olarak bir de (özel) federal bölge bulunmaktadır. Anayasa'nın 46. maddesine göre Senatoya seçilecek üyeler, 26 eyaletin yanı sıra federal başkentten de seçilmektedir. 26 eyaletin her birinden seçilen 3 senatör, federal başkentten de 3 senatör Senatoya gönderilmektedir.

Brezilya Anayasası'nın 44. maddesine göre 513 sandalyeli Temsilciler Meclisi, eyaletlerin nüfus yoğunluklarına göre seçilen temsilcilerden meydana gelmektedir. Eyaletlerin buraya göndereceği temsilci sayısının 8'den az, 70'ten fazla olmaması gerekmektedir.

Her iki meclisin de temel görevi yasa yapma noktasında ortaya çıkmakta ve birbirlerinin çıkardığı yasaları revize etmektedirler. Örneğin Temsilciler Meclisi tarafından yapılan bir yasa Senato tarafından gözden geçirilebilmektedir. Daha sonra onaylanmak üzere başkana gönderilmektedir.

Bunlar dışında Kongre, savaş ilanı ya da başkan tarafından alınan olağanüstü hal kararlarının onaylanması, uluslararası antlaşmaların onaylanması ve başkanın 15 günü geçen yurt dışı seyahatleri sırasında başkan yardımcısının görevlendirilmesi gibi görevleri de yerine getirmektedir.²⁷

Senato, belirli alanlarda başkan tarafından yapılan atamaları onaylama yetkisine sahiptir. Bu kapsamda yüksek mahkeme yargıçları, diplomatlar, başsavcı, merkez bankası yöneticileri gibi görevliler başkan tarafından Senatonun onayı ile atanmaktadır.

Kongre, başkanın cezai yargılmasında (*impeachment*) da önemli bir rol üstlenmektedir. ABD sistemine benzer biçimde Temsilciler Meclisinin dörtte üçü-

25. “ABD'de ‘Topal Ördek’ Pozisyonunda Başkan Çok”, Anadolu Ajansı, 7 Kasım 2014.

26. “Obama Artık Topal Ördek”, *Yeni Şafak*, 5 Kasım 2014.

27. Jeffrey J. Rinne ve Jane Weisblatt, “Federative Republic of Brazil”, ed. Neil Schlager, Jayne Weisblatt ve Orlando J. Perez, *World Encyclopedia Political Systems and Parties*, (Facts on File, New York: 2006), s. 167-168.

nün alacağı kararın ardından ceza yargılaması yapılmasına karar verilebilmektedir. Ardından yargılama Senatoda yapılmaktadır.²⁸

Brezilya'da yürütme görevi başkan tarafından yerine getirilmektedir. Başkan dışında ayrıca başkan yardımcısı ve başkan tarafından atanan bir bakanlar kurulu da yer almaktadır. Brezilya'da 24 adet bakanlık ve 15 adet bakanlık düzeyinde devlet kurumu bulunmaktadır. Bakanların temel görevi başkana danışmanlık yapmaktır.²⁹

Brezilya Anayasası'na göre başkan temel olarak ulusal bütçenin hazırlanması, Kongreye yasa önerisinde bulunmak, silahlı kuvvetlere başkomutanlık etmek, çok sayıda üst düzey devlet görevlisini atamak ve kararname çıkarmak gibi yetkilere sahiptir.³⁰

Brezilya'da en üst yargı makamı Yüksek Mahkeme'dir (Supreme Court). Mahkeme, hem federe hem de federal düzeyde yasaların ve kararnamelerin Anayasa'ya uygunluğunu denetlemektedir. 11 yargıçtan oluşan bu mahkemede üyeler başkan tarafından seçilmekte, Senatonun onayı ile atanmaktadır.

Yüksek Mahkeme dışındaki bir diğer önemli yargı yeri bir temyiz mahkemesi olan Yargıtay'dır (Superior Court of Justice). 33 yargıçtan oluşan bu mahkeme derece mahkemeleri tarafından verilen kararları temyiz etme görevini yerine getirmektedir.³¹ Federal düzeydeki Yüksek Mahkeme ve Yargıtay dışında her eyaletin kendi Eyalet Yüksek Mahkemesi ve diğer uzmanlık mahkemeleri de bulunmaktadır.

Seçim Döngüsü ve Başkanlık Seçim Formülü

Yasama organında başkanın çoğunluk desteği konusunda değerlendirilmesi gereken özgün bir örnek olarak Brezilya sisteminin "koalisyon temelli başkanlık" olarak adlandırıldığı ifade edilmelidir. Sistemin sahip olduğu bu nitelik başkanın yasama organı içinde sahip olduğu desteğin de düzeyini belirleyen bir karakterdedir.

Brezilya'da bugünkü sistem (yeniden demokratikleşmenin sağlandığı) 1988 Anayasası ile kurulmuştur. Seçim sistemi dolayısıyla parlamentoda sandalye kazanan parti sayısının oldukça fazla olması başkanın kendi partisine dayalı bir çoğunluğun desteğini almasını zorlaştırmakta, dolayısıyla başkanı partiler arasında oluşacak koalisyonların desteğini almaya mecbur bırakmaktadır.³²

28. Rinne ve Weisblatt, "Federative Republic of Brazil", s. 168.

29. Miş vd., *Dünyada Başkanlık Sistemi Uygulamaları*, s. 40.

30. Rinne ve Weisblatt, "Federative Republic of Brazil", s. 166.

31. Rinne ve Weisblatt, "Federative Republic of Brazil", s. 168.

32. Carlos Pereira ve Bernardo Mueller, "A Theory of Executive Dominance of Congressional Politics: The Committee System in the Brazilian Chamber of Deputies", *Legislative Studies Quarterly*, Cilt: 10, Sayı: 1, (2004), s. 11.

Brezilya'da seçilen başkanların çok önemli bir kısmının yasama organında bir koalisyon meydana getirebildiği görülmektedir. Bunun önemli bir istisnası ise 1990-1992 yılları arasında Başkan Collor'ın iktidarındır.

Başkanın yasama organındaki desteğinin belirlenmesi noktasında hem yasama hem de yürütme organlarının seçimlerinin döngüsü önemli kabul edilmelidir. Brezilya'da bu iki organ eşzamanlı yapılan bir seçimle belirlenmektedir.

Brezilya'da Kongrenin Temsilciler Meclisi kanadı dört yılda bir yapılan seçimlerle belirlenirken, Senato seçimleri daha farklı bir görünüm arz etmektedir. Zira Senato seçimleri sekiz yılda bir yapılmakta ve senatörlerin üçte biri seçimler yapıldıktan sonraki dördüncü yılın sonunda yenilenmektedir. Başkanlık seçimlerinin de dört yıllık periyotlarla gerçekleştirildiği düşünüldüğünde Temsilciler Meclisi, Senato (üçte bir) ve başkanlık seçimlerinin eşzamanlı bir karakter gösterdiği ifade edilebilir.

Yasama ve yürütme organı seçimlerinin eşzamanlı yapılmasının önemli bir sonucunun seçmenlerin hem yasamada hem de yürütmede tercih ettikleri siyasal partinin farklılaşma olasılığını azaltması olduğu daha önce ifade edilmişti. Brezilya örneğinden yola çıkıldığında başka bir özgün durumla daha karşılaşılmaktadır. Brezilya siyasal sistemi oldukça fazla sayıda partinin yer aldığı bir modeli ortaya koymaktadır. Bu durum hem başkanın seçiminde hem de yasama organının işleyişinde bu partiler arasında bir koalisyonu zorunlu kılmaktadır.

Brezilya'da başkan iki turlu bir oylama ile seçilmektedir. Oyların mutlak çoğunluğunu kazanan aday başkan olur. İlk turda mutlak çoğunluk sağlanamazsa en yüksek oyu alan iki aday arasında ikinci tur seçim yapılır ve bu sefer oyların çoğunluğunu alan aday başkan olarak seçilir.

1988 Anayasası'nın ilk halinde başkan beş yılda bir yapılan tek turlu seçimlerle belirlenirken 1994 yılında gerçekleşen bir anayasa değişikliği bu süreyi dört yıla indirmiştir. Ayrıca seçimi iki turlu bir sisteme dönüştürmüştür. Böylece Kongre ile başkanın seçimleri aynı seçim döngüsü içinde yer almaya başlamıştır.

Anayasada gerçekleştirilen bu değişikliğin yasalaştırılması 1997 yılında gerçekleşmiştir. Bu yılda yapılan yeni "Seçim Kanunu"; başkan, başkan yardımcısı, senatörler, temsilciler, eyalet yöneticileri, belediyeler ve şehir konseyi seçimlerinin (seçim yılının) Ekim ayının ilk pazar günü eşzamanlı yapılmasını düzenlemektedir.³³

1988 Anayasası'nın ardından 1994 yılında yapılan ilk seçimleri Cardoso tek turda yüzde 54,3 oy oranıyla kazanmıştır. Brezilya Sosyal Demokrasi Partisi'nin (PSDB) adayı olarak bu seçimlerden galibiyetle ayrılan Cardoso ayrıca Liberal Cephe Partisi ve İşçi Partisi'nin desteğini almıştır. Nitekim Cardo-

33. Rinne, "Federative Republic of Brazil", s. 172.

so'nun seçilmesini sağlayan ittifakın Temsilciler Meclisindeki çoğunluğu da kazandığı görülmektedir.³⁴

1998 seçimleri incelendiğinde yine yüzde 53,1 gibi bir oranla Cardoso'nun kazandığı görülmektedir. Ancak bu sefer Cardoso'yu başkanlığa taşıyan koalisyonun çok daha geniş olduğu ifade edilmelidir. Aynı zamanda Cardoso'yu destekleyen ittifakın içindeki Brezilya İşçi Partisi, Brezilya Sosyal Demokrasi Partisi ve Sosyal Demokrat Parti'nin Kongredeki çoğunluğu da ele geçirdiği görülebilir.

2002 tarihinden sonra yapılan başkanlık seçimlerinde adayların ilk turda seçilemediği, sonucun ikinci turda belirlendiği söylenebilir. Silva'nın 2. turda yüzde 61,3 ile seçildiği, bu seçimlerin de oldukça geniş bir koalisyonun ürünü olduğu ifade edilmelidir. Benzer koalisyonların yine 2002, 2006, 2010, 2014 yıllarında yapılan ve başkanların ikinci tur oylamalar sonrasında belirlendiği seçimlerde de gözlenebileceğini not etmek gerekir.

2010 ve 2014'te yapılan başkanlık seçimlerinde yarışı kazanan Dilma'nın desteğini aldığı koalisyonun, önceki seçimlerden çok daha geniş taban üzerine oturduğu söylenebilir.

Tüm bunlardan yola çıkıldığında özellikle 1994'teki anayasa değişikliği ve 1997'deki yasa değişikliği sonrasında başkanlık seçimi ile Kongre seçimlerinin aynı anda yapılmasının sonucu başkanın yasama organı içinde homojen bir çoğunluk desteğine sahip olmamasıdır. Dolayısıyla başkan Kongre ile uzlaşma yoluna gitme ihtiyacını daha fazla hissederek politikalarını hayata geçirmeye çalışmaktadır.

Parti Sistemi

Brezilya'da başkanın Kongredeki çoğunluk desteği düzeyinin (diğer örneklerden farklı olarak) çok daha fazla biçimde parti sistemi ile ilişkili olduğu belirtilmelidir.

Brezilya'nın siyasi parti yapısının oldukça parçalanmış bir görünüm arz ettiği söylenmelidir. Başlıca partilerin muhafazakar sağ, merkez ve sol eğilimler etrafında şekillendiği söylenebilir.³⁵ Sağ partiler neoliberal ekonomi politikalarını desteklemekte ve seçim sisteminde reform yapılmasını talep etmektedirler. Sol partiler ise enflasyonun düşürülmesi gerektiğini savunurken aynı zamanda devletin yerel ekonomiyi güçlendirmesi ve müdahale etmesi gerekliliğini de ileri sürmektedirler.

Parti sisteminin sol ve sağ politikalar açısından yaşadığı kutuplaşma bir tarafa hem sağ hem de sol partilerin de kendi aralarında önemli bir parçalanmışlık yaşadığı görülebilir. Başkanı yasama organından destek almak adına koalisyon

34. Dieter Nohlen, *Elections in the Americas: A Data Handbook, Vol. 2 South America*, (Oxford University Press, Oxford: 2005), s. 233-234.

35. Mark Kesselman, Joel Krieger ve William A. Joseph, *Introduction to Comparative Politics: Political Challenges and Changing Agendas* (6. baskı), (Wadsworth, Boston: 2013), s. 417.

yapmaya iten bu durum, başkanın izleyeceği stratejiye bağlı olarak kendi adına bir avantaja da dönüşebildiği gibi başkanın koalisyonu yürütemediği zamanlarda aleyhine de işleyebilmektedir.

Bölünmüş Hükümet

Brezilya'da yasama ve yürütme organlarının seçim döngüsü, iki turlu yapılan başkanlık seçimi ile kutuplaşmış parti yapısının olağan bir sonucu olarak yasama ve yürütme arasında koalisyona dayalı bir sistemin ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Dolayısıyla böylesi bir sistemde başkanın tek partiye dayanan bir yasama desteğinden öte birden fazla partinin desteğini alması zorunluluğu doğmaktadır. Bu zorunluluk hükümet yapısının bölünmüş bir karakter gösterip göstermediğini de belirleyebilmektedir. Bölünmüş hükümet sisteminin ortaya çıkışını etkileyen bu görüntü, başkanın destek aldığı koalisyon üzerindeki kontrol seviyesi ile doğru orantılı kabul edilmektedir. Disiplinsiz ve gevşek parti yapısının varlığı, başkanın yasama organındaki siyasi partilerle ittifak kurmasını kolaylaştırmaktadır. Ancak diğer taraftan başkanın yasama organındaki bölünmüşlüğü bir fırsata çevirip (özellikle kararnameler yoluyla) yasama organından destek sağlayarak kendi politikalarını kolaylıkla hayata geçirme imkanı da tanyabilmektedir.³⁶

Nitekim yapılan araştırmalar görünürde koalisyon temelli bir hükümetin, bölünmüş bir hükümete yol açması nedeniyle başkanın politikalarını uygulamakta zorlanmadığını ortaya koymaktadır. Burada temel alınan kıstas yürütmenin yasama organına getirdiği tasarıların ne kadarının yasama organından geçtiğidir. Bu çerçevede 1988-2010 yılları arasında göreve gelen başkanların yaklaşık yüzde 80 ortalamaya sahip bir başarı yakaladıkları görülmektedir.³⁷

3. Arjantin

Arjantin'de başkanlık hükümeti tecrübesi çok eski tarihlere dayanmakla birlikte özellikle 1983 tarihine kadar istikrarsızlıklar ve krizlerle anıldığı söylenebilir. İngiltere'ye karşı Falkland Savaşı'nın kaybedilmesinin ardından 1983 yılında gerçekleşen özgür ve rekabetçi seçimlerin sonrasında günümüze uzanan Arjantin siyasetinin bir dönüm noktasını teşkil ettiği ifade edilmelidir. Ardından 1994 yılında gerçekleşen kapsamlı anayasa değişikliği ise bugünkü rejimin temellerini atmıştır.

Diğer Latin Amerika örnekleri incelendiğinde Arjantin'in iki önemli özelliğinin öne çıktığı görülmektedir. Birincisi 1990'ların en demokratik ülkesi olmasıdır.

36. Canan Aslan-Akman, "Başkanlık Sistemlerinin Latin Amerika Deneyimi: Çok-Parti Sistemlerindeki Çeşitlilikler, Sorunlar ve Fırsatlar", ed. İhsan Kamalak, (Yarı Başkanlık Sistemi ve Türkiye, (Kalkedon, İstanbul: 2007), s. 188.

37. Bkz. Mehmet Solak, "Koalisyoncu Başkanlık Sistemi: Brezilya", *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri Başkanlık Sistemi*, (TBMM Araştırma Merkezi Yayınları Ankara: 2015), s. 205.

Zira bu dönemdeki tüm seçimler demokratiktir, temel özgürlükler konusunda oldukça önemli adımlar atılmıştır ve ordu politikadan tamamen uzaklaştırılmıştır.³⁸

Arjantin'in kuvvetler ayrılığı tasarımını gerçekleştiren 1994 Anayasası, aslında ilk hali 1853'te ABD Anayasası örnek alınarak yapılmış olan Anayasa'nın çok büyük bir değişiklikten geçirilmiş hali olarak kabul edilmektedir.³⁹

Arjantin'de, yasama organı Senato ve Temsilciler Meclisi şeklinde olmak üzere çift meclisten meydana gelmekte ve "Ulusal Kongre" adını almaktadır. Bu çerçevede Temsilciler Meclisine seçilen üyeler tüm ulusu, Senatoya seçilen üyeler ise seçildikleri eyaleti Kongrede temsil etmektedir. Bu meclislerden Senato 72 ve Temsilciler Meclisi 257 üyeden meydana gelmektedir.

Federal bir devlet yapısına sahip olan Arjantin, 23 federe birime ayrılmaktadır. Temsilciler, nispi temsil sistemi esasına göre bu birimlerle ayrı bir seçim çevresine ayrılmış "federal merkez"den seçilmektedir. 1994 yılındaki anayasa değişikliğinden önce her federe birimden ikişer senatör seçilirken, bu tarihten sonra bu sayı üçe çıkarılmıştır. Kongre seçimlerine ilişkin olarak da 1994 değişikliği önemli düzenlemeler ortaya koymuş, Senatonun görev süresini dokuz yıldan altı yıla indirmiş ve Senatonun üçte birinin iki yılda bir yenilenmesi hükmünü getirmiştir.⁴⁰

Kongre; yasa ve diğer hukuksal düzenlemeleri yapmanın yanı sıra vergi koymak, bütçeyi kabul etmek, borçlanma kararı, iş güvenliği ve sosyal güvenlikle ilgili düzenlemeler yapmak, mahkemelerin kurulmasına karar vermek, uluslararası antlaşmaları onaylamak (ya da reddetmek), başkanın ve başkan yardımcısının istifasını kabul etmek gibi görevleri yerine getirmektedir.⁴¹

Çeşitli zamanlarda bazı değişikliklere uğrasa da 1853 Anayasası'nın ilk halinden itibaren Arjantin'de yürütme görevi başkan tarafından yerine getirilmektedir. Başkan dışında başkan yardımcısı ve kabine de yürütme organında yer alan diğer organlardır. Ulusun başı olarak başkan hem iç hem de dış politika konusunda önemli yetki ve görevlere sahiptir. Bunun dışında ülkenin genel siyaseti, Yüksek Mahkeme yargıçları da dahil olmak üzere üst düzey devlet görevlilerinin atanması, kanunların uygulanması, orduya başkomutanlık yapmak, Senatonun onayını almak kaydıyla olağanüstü hal ilan etmek gibi yetki ve görevler de Anayasa tarafından kendisine tanınmıştır.⁴²

Başkanın hastalandığı, ülke dışında olduğu veya görevden alındığı durumlarda yerine başkan yardımcısı vekalet etmektedir. Başkan yardımcısının da bu

38. Steven Levitsky ve Scott P. Mainwaring, "Argentina: Democratic Survival Amidst Economic Failure", ed. Frances Hagopian, *The Third Wave Democratization in Latin America*, (Cambridge University Press, Cambridge: 2005), s. 63.

39. Roberto Patricio Korzeniewicz, "Republic of Argentina", ed. Neil Schlager, Jayne Weisblatt ve Orlando J. Perez, *World Encyclopedia Political Systems and Parties*, (Facts on File, New York: 2006), s. 35.

40. Korzeniewicz, "Republic of Argentina", s. 37.

41. Korzeniewicz, "Republic of Argentina", s. 37.

42. Korzeniewicz, "Republic of Argentina", s. 36.

görevi yerine getiremediği durumlarda sırasıyla Senato başkanı, (eğer o da yerine getiremiyorsa) Temsilciler Meclisi başkanı, (eğer o da yerine getiremiyorsa) Yüksek Mahkeme başkanı başkanlık görevini üstlenmektedir.⁴³

Yürütmede yer alan bir diğer organ Bakanlar Kuruludur (Kabine). Bu kurul, klasik parlamenter sistemdekinden farklı bir görünüm arz etmektedir. Bakanları göreve getirme ve görevden alma yetkisi başkandadır. Bakanlar karşı-imza kuralı gereği başkanlık kararnamelerinden kendi sorumluluk alanlarına girenleri imzalamaktadırlar. Bunlardan doğan sorumluluk da bakanlara aittir. 1994 anayasa değişikliği sonrası oluşturulan bir makam olan Bakanlar Kurulu Başkanı, başkanın politikalarına karşı Kongrede sorulan sorulara cevap vermekte ve sorumluluğu üstlenmektedir. Bakanlar Kurulu Başkanı, Kongre tarafından güvensizlik oyuyla görevden alınabilir.⁴⁴ Başkanın genel siyasetinin uygulanması, idari makamlara yapılacak atamalar, idari teşkilatın koordinasyonu, başkanın yokluğunda Bakanlar Kuruluna başkanlık etmek gibi görevler Bakanlar Kurulu Başkanı tarafından yerine getirilmektedir.⁴⁵

Arjantin'de yargı örgütünün en üstünde Federal Yüksek Mahkeme yer almaktadır. Bunun dışında federal düzeyde yer alan diğer mahkemeler federal temyiz mahkemeleri ve federal ilk derece mahkemeleridir. Federal düzeydeki bu mahkemeler benzer adlarla federe düzeyde de yer almaktadır.

Seçim Döngüsü ve Başkanlık Seçim Formülü

Arjantin'de yasama ve yürütme organlarının seçimlerinin zamanlaması dikkate alındığında kısmi eşzamanlı bir görünüm sergilemektedir. Senato üyelikleri için yapılan seçimler altı yıl, Temsilciler Meclisi için yapılan seçimler ise dört yıl için yapılmaktadır. Ancak Temsilciler Meclisi ve Senato üyeliklerinin yarısı iki yılda bir yenilenmektedir. Başkanın dört yıllık görev süresi dikkate alındığında hem Temsilciler Meclisinin hem de Senatunun belli bir kısmının seçiminin örtüştüğü görülmektedir. Dolayısıyla kısmi eşzamanlılığının büyük oranda bölünmüşlüğü engellediği söylenmelidir.

Arjantin'de başkanlık seçimine dair 1994 yılında gerçekleştirilen anayasa değişikliği ile önemli düzenlemeler yapılmıştır. 1994 yılına kadar başkan ve başkan yardımcısı ABD sistemine benzer biçimde bir Seçiciler Kurulu tarafından altı yıl için seçilmekteyken 1994'teki değişiklikte artık başkan doğrudan halk tarafından dört yıllık bir süre için seçilmeye başlanmıştır.

43. Korzeniewicz, "Republic of Argentina", s. 36.

44. Korzeniewicz, "Republic of Argentina", s. 37.

45. Korzeniewicz, "Republic of Argentina", s. 37.

46. "Election Resources on the Internet: National Elections in Argentina-Results Lookup, <http://www.election-resources.org/ar/president.php?election=2007&province=>, (Erişim tarihi: 15 Şubat 2016)" ve "Nohlen, *Elections in the Americas*, s. 112-115"ten uyarlanmıştır.

TABLO 6. ARJANTİN'DE 1994-2014 ARASI BAŞKANLIK SEÇİM SONUÇLARI⁴⁶

BAŞKAN	YIL	PARTİ	OY ORANI (yüzde)
Raul Alfonsin (iki turlu)	1983	UCR	58,8
Carlos Menem (iki turlu)	1989	PJ	47,5
Carlos Menem (tek turlu)	1995	PJ	49,9
Fernando de la Rúa	1999	UCR-Alianza	48,4
Adolfo Rodriguez Saa	2001	PJ	-
Eduardo Duhalde	2002	PJ	-
Nestor Kirchner	2003	PJ-FPV	22,2
Cristina Fernandez de Kirchner	2007	PJ-FPV	45,3
Cristina Fernandez de Kirchner	2011	PJ-FPV	54,1
Mauricio Macri	2015	PRO-Cambios	51,3

Tablo 6 incelendiğinde Arjantin'de başkanlık seçimlerinin özellikle 2000'li yıllardan itibaren seçim ittifaklarına dayanan destek ile kazanıldığı görülmektedir. Ancak bu ittifakların Brezilya'daki kadar fazla sayıda partinin ittifakından oluşmadığı da belirtilmelidir. Hem Nestor Kirchner hem de Cristina Fernandez de Kirchner'in başkan olduğu seçimlerde merkez solda konumlanan ve Adalet Partisi (Partido Justicialista-PJ), Geniş Cephe (Broad Front), Hümanist Parti, Komünist Parti ve radikallerden meydana gelen Zafer için Cephe (Frente para la Victoria-FPV) koalisyonunun öne çıktığı görülmektedir.

2015'te yapılan başkanlık seçimlerine merkez sağ temsil eden Değişirelim (Cambios) Bloku'nun aday olarak giren Mauricio Macri seçimleri kazanmıştır. Bu seçimlerin merkez sağ açısından demokrasi dışı yollara başvurmaksızın kazanılan ilk seçim olması nedeniyle de önemli görüldüğü belirtilmelidir.

Parti sistemi

Arjantin'de çok parti sisteminin dağınık bir yapı göstermediği belirtilmelidir. ABD sisteminden farklı biçimde partilerin ulusal düzeyde değil daha yerel düzeyde örgütlenerek ortaya çıktıkları ve gelişikleri görülmektedir. Bu durum siyasal seçkinlerin yerel düzeydeki etkilerini ulusal düzeye taşımaları sonucunu doğurmuştur.⁴⁷

Ulusal düzeyde iki ana partinin öne çıktığı görülmektedir. Bunlardan biri Radikal Halk Birliği (Unión Cívica Radical-UCR) diğeri Adalet Partisi'dir. Radikal Halk Cephesi ideolojik olarak heterojen bir karakter göstermekte ve bünyesinde

47. Martín Ardanaz, Marcelo Leiras ve Mariano Yommasi, "The Politics of Federalism in Argentina", *Inter American Development Bank Working Paper Series No. IDB-WP-327*, (2012), s. 7.

de liberalizmden sosyal demokrasiye geniş bir yelpazeyi barındırmaktadır. Aynı zamanda Sosyalist Entegrasyon'a da üye olduğu ifade edilmelidir. Adalet Partisi, “peronist” bir ideolojik tandansı temsil etmektedir. Hem sağ (Federal Peronistler-Peronismo Federal) hem de sol (Zafer için Cephe-FPV) peronist fraksiyonları bünyesinde barındırmaktadır.

1991-1997 yılları arasında söz konusu partilerin aldığı oylarda bir düşüş görülmektedir. Bu dönemde siyaset dışı popüler kişiler öne çıkmış ve başkan adaylıklarını açıklamışlardır. Örneğin eski bir sporcu olan Carlos Reutemann, şarkıcı Palito Ortega gibi kişiler dışında eski askerlerin de bu şekilde siyaset sahnesine çıktıkları ifade edilebilir.⁴⁸

1999 seçimleri halkın siyasete katılımının yüzde 86,6'ya ulaştığı ve yine siyasi partilerin sistem içinde temel aktörler olmaya başladığı bir dönem olarak dikkat çekmektedir.⁴⁹

Bu siyasi partiler dışında anayasal sistemde aktif rol oynayan bazı ittifakların olduğu belirtilmelidir. Örneğin merkez sağda yer alan Radikal Halk Birliği, Cumhuriyetçi Teklif ve Halk Koalisyonu ARI (Alternativa por una República de Iguales) tarafından meydana getirilmiş olan “Değiştirelim İttifakı”, merkez solda konumlanan Sosyalist Parti (Partido Socialista, PS), Güneyin Özgürlüğü Hareketi (Movimiento Libres del Sur, LdS) ve Özgün Sosyalist Parti'nin (Partido Socialista Auténtico, PSA) ortaya çıkardığı “İlerici İttifak” (Progesistas Aliance) bunların başında gelmektedir.⁵⁰

Siyasi partilerin yerel ile olan bağlantıları, ulusal düzeyde siyaseten elde ettikleri kazanımlardan etkilenmektedir. Örneğin başkanlık seçimlerini kazanan bir parti eğer bu başarısını bir koalisyona dayandırmışsa bunu hem yerel hem de ulusal düzeyde devam ettirmekte, eğer muhalefete düşülmüşse bu ittifaklar minimal düzeye çekilmektedir.⁵¹

Böylesi bir sistem siyasi partileri yerelde daha özerk bir hareket tarzı sergilemeye, ulusal düzeyde ise ortaklıklar kurmaya zorlamaktadır.

Yukarıda çerçevesi çizilen parti sisteminin gerek başkan adaylarının ortaya çıkmasında gerekse seçilmelerinde önemli etkisinin olduğu söylenebilir. Bu etkilerin şu iki tespitle ifade edilmesi mümkündür:

- Seçilen başkanların önemli bir kısmının yerel düzeyde valilik veya belediye başkanlığı yapmış kişilerden meydana geldiği görülmektedir.
- Dağınık halde bulunan siyasi partilerin bir araya gelerek sağ ve sol olmak üzere iki ana eksen üzerinde seçim ittifakları (cephe) oluşturdukları ifade edilebilir.

48. Levitsky ve Mainwaring, “Argentina: Democratic Survival Amidst Economic Failure”, s. 78.

49. Levitsky ve Mainwaring, “Argentina: Democratic Survival Amidst Economic Failure”, s. 78.

50. Nohlen, *Elections in the Americas*, s. 70-77.

51. Ardanaz, Leiras ve Yommasi, “The Politics of Federalism in Argentina”, s. 7.

Bölünmüş Hükümet

Arjantin’de başkanın, Kongrede çoğunluğu elde edemediği birçok seferde bölünmüş hükümet durumu ile karşı karşıya kalınmıştır. 1983-1989 yılları arasında Alfonsin, Temsilciler Meclisinde ancak yüzde 48,3 ve Senatoda ise yüzde 39,1 ortalama çoğunluğa sahip olabilmıştır. Alfonsin’in başkanlık dönemi, Kongrede muhalefetin çoğunlukta olması ve kendi partisi Radikal Halk Birliği’nin azınlıkta kalmasının sonucu olarak başkanın hesap verebilirliğini sağlayıcı mekanizmaların ve kuralların geliştirildiği bir dönem olarak kabul edilmektedir. Örneğin Yüksek Mahkemeye atanan yargıçların sayısında Alfonsin döneminde bir artış görülmemektedir.⁵²

Kirchner’lerin başkanlığı döneminde hükümetin daha monolitik bir yapı sergilediği ifade edilmelidir. 2015’te seçimler kazanan Macri’nin ise mevcut parlamento yapısı içinde bölünmüş bir hükümetle karşı karşıya olduğu söylenebilir.

Bazı istisnai dönemler haricinde hükümetlerin bütüncül bir karakter göstermesinde özellikle katı parti disiplini ve seçim kurallarının etkisinin olduğu belirtilmektedir.

Arjantin’de seçimlerde uygulanan “d’Hondt usulü”ne dayalı nispi temsil sistemi ve liste usulü temsilci seçimi, adayların yeniden seçilme imkanına sahip olması ABD sisteminden farklı biçimde aday merkezli bir seçim sisteminden öte parti merkezli bir yapıyı ortaya çıkarmaktadır.⁵³ Bu durum dağılmamış parti yapılarıyla birlikte düşünüldüğünde iki partili bir siyasal sistemi beslemekte, daha küçük partilerin büyük partiler ile ittifak içine girmelerini teşvik etmektedir.

4. Şili

Hükümet sistemi olarak başkanlığı benimseyen bir diğer Latin Amerika ülkesi olan Şili de aynı Arjantin’de olduğu gibi oldukça eski bir başkanlık tecrübesine sahiptir. Ancak yine Arjantin’deki gibi 1980’li yıllara gelen süreç bu demokrasi tecrübesinin oldukça zayıf olduğunu göstermektedir. 19. yüzyıla kadar giden bu sürecin başlangıcını 1833 tarihli Anayasa meydana getirmektedir.

Şili diğer başkanlık sistemlerinin birçoğundan farklı biçimde üniter bir yapıya sahiptir. Ülke 13 ayrı “bölge”ye ayrılmıştır. Bu bölgelerin her birine başkan tarafından birer “idareci” atanmaktadır. Bunlar başkana bağlı olarak çalışmaktadır. Temel görevleri kamusal hizmetlerin koordinasyonu ve kamu düzeninin sağlanmasıdır.⁵⁴

Her bölge kendi içinde “iller”e bölünmekte ve bunların başında da valiler yer almaktadır. Valiler de başkan tarafından atanmaktadır. Gerektiğinde

52. Rebecca Bill Chavez, *The Rule of Law in Nascent Democracies: Judicial Politics in Argentina*, (Stanford University Press, Stanford, CA: 2004), s. 59.

53. Chavez, *The Rule of Law in Nascent Democracies*, s. 66-67.

54. Jeffrey J. Rinne, “Republic of Chile”, ed. Neil Schlager, Jayne Weisblatt ve Orlando J. Perez, *World Encyclopedia Political Systems and Parties*, (Facts on File, New York: 2006), s. 249.

başkan bunları da görevden alabilmektedir. Bir diğer yerel birim “belediye”dir. Bugün için Şili’de üç yüzden fazla belediye olduğu ifade edilmektedir. Belediyelerin başında bulunan başkanlar doğrudan halk tarafından seçilmekte ve dört yıl görevde kalmaktadır.

Şili’de Ulusal Kongre (Congreso Nacional) iki meclisli bir yapı sergilemektedir. Kongrenin, üst kanadını oluşturan Senato (Senado) 38; alt kanadını oluşturan Temsilciler Meclisi (Cámara de Diputados) ise 120 üyeden oluşmaktadır. Anayasa’nın ilk halinde Senato’ya 26 üye doğrudan seçimle, 9’u ise atamayla belirlenmekteydi. Ancak 1988 yılında yapılan anayasa değişikliği ile doğrudan seçilen senatör sayısı 38’e çıkarılmıştır.⁵⁵

Kongrenin temel görevleri arasında, kanunları görüşmek ve başkanın onayına sunmak ile başkanın cezai yargılaması gibi görevler sayılmaktadır. Bunların dışında uluslararası anlaşmaları onaylamak ve reddetmek ve olağanüstü hal durumu söz konusu olduğunda detaylar hakkında karar vermek gibi görevleri de bulunmaktadır. Temsilciler Meclisinin hükümetin işleyişini gözetleme yetkisi varken Senatonun bu konuda jüri görevi gördüğü de ifade edilmelidir. Senato ayrıca genel af çıkarma yetkisine sahiptir.

Şili’de yürütmenin başı başkandır. Bununla birlikte 21 kişilik bir Kabine (hükümet) başkan tarafından atanır. Bu atamaların Kongrenin onayına sunulması şartı yoktur. Başkanın gerektiğinde bakanları görevden alma yetkisi de bulunmaktadır.⁵⁶

Bunun dışında başkan devletin idari taksimatı içinde yer alan “bölge” ve “il” yöneticilerini de doğrudan atama yetkisine sahiptir. Ayrıca Sayıştay başkanı (Başdenetçisi-The Comptroller General of Chile) da Senatonun onayının alınması kaydıyla başkan tarafından göreve getirilmektedir.

Şili’de yargı örgütünün en tepesinde Yüksek Mahkeme (Supreme Court) yer almaktadır. Onun dışında temyiz mahkemeleri, yerel mahkemeler vb. yargı teşkilatı içindeki önemli bir diğer yargı yerleri olarak dikkat çekmektedir.⁵⁷

Seçim Döngüsü ve Başkanlık Seçim Formülü

Şili’de yasama ve yürütme organlarının seçim süreçleri dikkate alındığında seçim döngüsünün eşzamanlı olduğu ifade edilmektedir. Senato seçimleri sekiz yıl, Temsilciler Meclisi ise dört yıl için göreve gelmektedir. Senato üyelerinin yarısı dört yılda bir yapılan seçimlerle yenilenmektedir.

Şili’de başkanlık seçiminde ilk turda oyların mutlak çoğunluğunu sağlayan aday başkan olarak seçilir. İlk turda mutlak çoğunluk sağlanamazsa en yüksek oyu

55. Rinne, “Republic of Chile”, s. 247.

56. Rinne, “Republic of Chile”, s. 246.

57. Rinne, “Republic of Chile”, s. 248.

alan iki aday arasında ikinci tur seçim yapılır ve oyların çoğunluğunu alan aday başkan olarak seçilir.

TABLO 7. ŞİLİ'DE 1970-2014 ARASI BAŞKANLIK SEÇİM SONUÇLARI ⁵⁸			
Yıl	Başkan	Oy Oranı (yüzde)	Parti-İttifak
1970	Salvador Allende	36	SP
1989	Patricio Aylwin	55	CD (Sol-Koalisyon)
1993	Eduardo Frei	57	CD (Sol-Koalisyon)
1999 (2. tur)	Ricardo Lagos	51,3	PPD
2005-06 (2. tur)	Michelle Bachelet	53,5	PS
2009-10 (2. tur)	Sebastián Piñera	51,6	NR
2013 (2. tur)	Michelle Bachelet	62,2	PS

Şili'nin 1925 Anayasası başkanın görev süresini altı yıl olarak hükme bağlamışken, 1980 Anayasası ile bu süre sekiz yıla çıkartılmıştır. 1988 yılında gerçekleşen "plebisit" sonrası hükümet ve iktidar askeri diktatörlük sonrası görev yapan ilk başkanın görev süresinin dört yıl olması konusunda anlaşmışlar, 1994'te gerçekleştirilen anayasa değişikliği ile bu süre altı yıla sabitlenmiştir.

Şili'de başkanın seçim formülünün, sistemin niteliği üzerinde oldukça etkili olduğu belirtilmelidir. 1925 Anayasası'nın getirdiği tek turlu seçimin bu yöndeki olumsuz sonuçlarından biri 1970 yılında yapılan seçimler sonrasında görülmektedir. Bu seçim sonuçlarına göre (Sol-FRAP) temsilcisi Salvador Allende yüzde 36,6 oy ile yüzde 34,9 oy alan (sağ) bağımsız aday J. Allesandri karşısında ipi önde göğüslemiştir. Kongre, seçim çoğunluğu sağlanamamasına rağmen seçimi Allende'nin kazandığını ilan etmiştir. Sağ seçmen bu sonucu meşru kabul etmemiştir. Dolayısıyla 1973'te gerçekleştirilen askeri darbenin bahanelerinden biri olarak söz konusu seçim sonuçları gösterilmiştir.⁵⁹

Tablo 7'den de izlenebileceği üzere iki turlu formüle geçilmeden önceki 1989 ve 1993 seçimlerinde adayların nispeten daha yüksek oylarla seçildiği görülmektedir. Kuşkusuz burada yapılan seçim koalisyonlarının etkisi söz konusudur. İki turlu formül ile yapılan seçimlere ilişkin belirtilmesi gereken önemli bir husus bu formüle geçildiği tarihten sonra yapılan seçimlerin ikinci tura kalmasıdır. 2013 seçimleri hariç bir önceki seçimlerde adayların birbirine yakın oylar aldıkları da dikkat çekmektedir.

58. "Election Resources on the Internet: Presidential and Legislative Elections in Chile-Results Lookup", <http://www.electionresources.org/cl/president.php?election=2013>, (Erişim tarihi: 5 Mart 2016).

59. Rinne, "Republic of Chile", s. 246.

Parti Sistemi

Şili’de var olan çok partili sistemin fazla sayıda partiye bölünmediği söylenebilir. Dolayısıyla tam bir parçalanmış parti yapısından bahsetmek olası değildir. Partiler arasında var olan ayrımın temel siyasi çizgiler üzerinde olduğu görülmektedir.

Kökenleri 19. yüzyılın ortalarına kadar giden siyasi partiler, başlangıçta devlet-kilise ilişkisi temelinde konumlanırken, 20. yüzyılın başından itibaren şehirli orta sınıflar ve işçi sınıfını temsil eden bir özelliğe bürünüp yayılmak suretiyle siyasal sistemde konumlanmışlardır.⁶⁰

Şili demokrasisinin yaşadığı çalkantılardan siyasal parti sistemi de önemli ölçüde etkilenmiştir. 1973’te gerçekleşen askeri darbe sonrası 1980 Anayasası’na kadar siyasi parti faaliyetleri yasaklanmıştır. 1980 Anayasası ile muhalif partiler hariç diğer partiler legalize olabilmıştır. Muhalif partilerin anayasal sistem tarafından tanınması ise 1987 yılında gerçekleşmiştir. 1990’da gerçekleştirilen anayasa değişikliği Marksist partilerin de sistem tarafından tanınmasını sağlamıştır.⁶¹

Bugün Şili siyasal sisteminde etkili olan başlıca partileri; Hristiyan Demokrat Parti (Partido Demócrata Cristiano–PDC), Sosyalist Parti (Socialist Party–PS), Demokrasi Partisi (Partido por la Democracia–PPD), Nasyonal Milliyetçi Yenilik Partisi (Renovación Nacional–NR) ve Bağımsız Demokratik Birlik (Unión Democrática Independiente–UDI) şeklinde saymak mümkündür.

Şili’de siyasi partilerin içinde yer aldıkları yelpazenin diktatörlük öncesi ve sonrası dönemde ciddi değişimlere uğradığı görülmektedir.⁶² 1970’li yıllara kadar bu yelpazenin üç temel eğilim sergilediği söylenebilir. Bunlar sol, sağ ve merkez siyasetin temsili biçiminde gerçekleşmiştir. Diktatörlük ile birlikte sol, radikalleşerek toplumsal desteğini önemli ölçüde kaybetmiştir. Sağ siyaseti de güçsüzleştiren bu sürecin sonunda bugün her iki kesim de birbirine zıt iki merkeze kaymıştır. Merkezde yer alan bu partiler sistemin sağ ve sol siyasal eğilimler üzerinden işlemlerini sağlamaktadır. Bu eğilime sahip siyasal partilerin özellikle yasama organı seçimlerine koalisyonlar kurarak girdikleri görülmektedir. Şili’de parti sistemi yapısını belirleyen bir diğer faktörün seçim sistemi olduğu söylenebilir. Senato seçimleri için 19, Temsilciler Meclisi seçimleri için ise 60 seçim çevresi mevcuttur. Bu seçim çevrelerinde en fazla oyu alan iki aday seçimi kazanmaktadır. Daha önce uygulanan nispi temsil sisteminin terkedilmesiyle birlikte getirilen bu iki adaylı çoğunluk sistemi partilerin radikalleşmesini engelleyen, ittifak yapmalarını destekleyen bir faktör niteliği taşımaktadır.⁶³ Bu nedenle bir seçim çevresinde seçimi kazanmak isteyen parti(ler) güçlerini birleştirerek ittifaklar kurmak suretiyle seçimlere girmektedir.

60. Rinne, “Republic of Chile”, s. 249.

61. Rinne, “Republic of Chile”, s. 249.

62. Rinne, “Republic of Chile”, s. 249.

63. Rinne, “Republic of Chile”, s. 250.

Bölünmüş Hükümet

Şili’de yapılan son beş seçimde başkanların bölünmüş bir hükümetle çalışmak zorunda kalmadıkları söylenebilir. Başka bir ifadeyle başkanlar Kongrenin her iki kanadında çoğunluk desteğini elde edebilmişlerdir.

Şili’de seçim döngüsünün dört yıllık süreçlerde tekrarlanması başkan ile Kongre seçimlerinin aynı tarihlerde gerçekleşmesini sağlamaktadır. Dolayısıyla Kongrede başkanın yasama desteğini sağlayabilmesi bir “ya hep ya hiç” durumu ortaya çıkarmaktadır. Örneğin ABD sistemindeki gibi iki yılda bir yapılan ara seçimlerle yasama desteğini sağlama-sağlamama durumu ile karşılaşılmamaktadır.

1989’dan bugüne yapılan Kongre seçimlerinde dikkat çekici temel hususun hemen hemen bütün seçimlerde partilerin çeşitli ittifaklar kurarak Kongreye girdikleri söylenebilir. Bu ittifakların ise sağ ve sol eğilimler etrafında şekillendiği görülmektedir.

Günümüze gelen süreçte sağ ve sol ittifaklar farklı adlarla ortaya çıkmıştır. Örneğin sol eğilimli Demokrasi için Partiler İttifakı (Concertación de Partidos por la Democracia) 2000’li yıllara kadar bu ismi kullanmıştır. Son seçimlere ise Yeni Çoğunluk (Nueva Mayoría) adıyla girmiştir. Benzer şekilde sağ siyaset de “İttifak” (Alianza) adıyla birçok seçimde sandalye elde etmiştir. Şili’deki bu görünümü parlamenter sistemlerdeki yasama koalisyonlarından ayıran temel özelliğin daha dayanıklı bir nitelik taşıması olduğu söylenmelidir. Bunun ilk nedeninin ABD sistemindekine benzer biçimde siyaset alanının iki kutup etrafında toplamış olması ve bunun uzun süredir tekrarlanan bir siyasal davranış biçimine dönüşmesi olduğu belirtilmelidir. Ancak bu durumun farklı bir olumsuzluğu da beraberinde getirdiği hatırlatılmalıdır. Zira oluşturulan bu tip koalisyonlarda başarısızlığın sorumluluğunun üstlenilmesi ve hesap verebilirliğin işletilmesi noktasında kimin muhatap alınacağı gibi belirsiz bir durumun oluşmasına neden olabilmektedir.⁶⁴

Şili’de yasama ve yürütme organlarının seçimlerinde seçmen tercihinin, seçim döngüsünden ve başkanın iki türlü seçim sistemi ile seçilmesinden çok fazla etkilenmediği, buna karşılık parti sisteminin iki kutuplu bir hale evrilmesinin de etkisiyle istikrarlı biçimde başkanların yasama desteğini sağladığı görülmektedir. Kuşkusuz seçimlerin aynı anda yapılması, diğer örneklerin önemli bölümünden farklı olarak seçmen eğiliminin hem başkan için hem de Kongre için aynı yönde gerçekleşmesine neden olmaktadır.

64. John M. Carey ve Peter Siavelis, “Election Insurance and Coalition Survival: Formal and Informal Institutions in Chile”, *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*, ed. Gretchen Helmke ve Steven Levitsky, (John Hopkins University Press, Baltimore: 2006), s. 160.

5. Meksika

1917 tarihli Anayasası halen yürürlükte olan Meksika, federal devlet yapısına sahiptir. 31 eyalet ve federal başkentten meydana gelmektedir.

Anayasa'nın 51. ve 79. maddeleri arasında yasama organı düzenlenmiştir. Anayasa'ya göre yasama organı Senato (üst meclis) ve Temsilciler Meclisi (alt meclis) olmak üzere iki kamaradan meydana gelmektedir. Senatoda 128 senatör, Temsilciler Meclisinde ise 500 temsilci bulunmaktadır.

Senato için seçilen üyelerin seçim usulü karma bir nitelik göstermektedir. Buna göre her eyaletten seçilen üç senatörün ikisi en fazla oyu alan partinin adayları arasından yani çoğunluk oyu ile belirlenirken, geriye kalan tek aday en fazla oyu alan ikinci parti tarafından kazanılmaktadır. Eyaletlerden seçilen senatörler dışında, toplam 32 senatör ise ülke geneli olarak belirlenen ulusal seçim çevresinden nispi temsil sistemi esasına göre belirlenmektedir.

Temsilciler Meclisininin 300 üyesi çoğunluk sistemine dayanan bir seçimle, geriye kalan 200 temsilci ise nispi çoğunluk esasına göre daha önceden belirlenmiş seçim çevrelerinden seçilmektedir.

Meksika Anayasası'nda ifade edildiği üzere Kongrenin yasama dışında eyaletlerle ilgili gerekli düzenlemeleri yapmak, vergi koymak, borç alımını düzenlemek, kamu görevlerinin maaşlarını düzenlemek, savaş ilan etmek, ordu kurmak ve beslemek, para basmak ve af ilan etmek gibi görev ve yetkileri de bulunmaktadır.

Başkanlık sistemi ile yönetilen Meksika'da yürütme yetkisini başkan yerine getirmektedir. Başkan hem devletin hem de hükümetin başıdır. Başkan sistemin en önemli aktörü olarak kabul edilmektedir. Başkana atfedilen bu önemin hem yasama organında sağladığı istikrarlı destekle hem de sahip olduğu yetkilerle ilgili olduğunu söylemek yanıltıcı olmayacaktır. Başkan dış politikanın yürütülmesi, veto, üst düzey kamu yöneticilerini Senatunun onayıyla atamak, kararname çıkarmak gibi önemli yetkilere sahiptir.

Meksika'da federal düzeyde yargı fonksiyonunu yerine getiren mahkemelerin en üstünde Yüksek Mahkeme yer almaktadır. Onun altında temyiz mahkemeleri bulunmaktadır. Federe düzeyde de benzer bir yargısal örgütlenmeye rastlanılmaktadır.

Seçim Döngüsü ve Başkanlık Seçim Formülü

Meksika'da Senato seçimleri altı yılda bir yapılırken, Temsilciler Meclisi için bu süre üç yıldır. Başkanın görev süresinin de altı yıl olduğu dikkate alındığında yasama ve yürütme organları arasındaki seçimlerin kısmi bir eşzamanlılık gösterdiği ifade edilebilir.

Meksika'da başkan halk tarafından basit çoğunluk ile seçilmektedir. Dolayısıyla diğer birçok örnekten farklı olarak başkan ilk turda seçilebilmektedir. Anayasa'ya göre başkanın görev süresi altı yıldır ve tekrar seçilememektedir.

TABLO 8. MEKSİKA'DA 1976-2012 ARASI BAŞKANLIK SEÇİM SONUÇLARI		
Seçim Yılı	Başkan ve Partisi	Oy Oranı (yüzde)
1976	José López Portillo-PRI	100
1982	Miguel de la Madrid-PRI	74,3
1988	Carlos Salinas-PRI	50,7
1994	Ernesto Zedillo-PRI	48,7
2000	Vicente Fox-PAN	42,5
2006	Felipe Calderón-PAN	36,7
2012	Enrique Peña Nieto-PRI	40

Tek turlu bir seçim formülüne göre seçilen başkanın varlığı, başkanın yasamadaki desteğine ilişkin değerlendirmelerde Meksika'nın özgün şartlarını dikkate almayı zorunlu kılmaktadır.

Tablo 8, 1976 sonrası süreçte başkanların gittikçe azalan bir oy grafiği ile seçildiklerini göstermektedir. Kuşkusuz burada 1968'den itibaren tedrici biçimde demokrasiye geçişin etkisinin olduğu ifade edilmelidir. 1982 seçimlerinde yüzde 74,3 olan oy oranının 1988 seçimlerinde yüzde 50,7'ye ve 1994 seçimlerinde ise yüzde 50'nin altına indiği görülmektedir.

Meksika'da başkanlık seçim formülünün yasama çoğunluğuna etkisini tespit etmenin diğer örneklerle oranla daha zor olduğu ifade edilmelidir. Çünkü sistemi domine eden bir tek partinin Kurumsal Devrimci Parti (Partido Revolucionario Institucional-PRI) varlığı hem başkanlık hem de yasama seçim sonuçlarını anlamsızlaştırma potansiyelini taşımaktadır. Ancak başkanlık seçimlerinde elde edilen bu sonuçların kanaatimizce PRI'nın 1997 yılında hegemonik parti karakterini ilk kez kaybetmesi ile farklı bir boyuta evrildiği söylenebilir. Kaldı ki 2000 ve 2006 seçimlerinde hem yasama çoğunluğu hem de başkanın farklı bir partiden seçilmesi sistemin denge ve denetleme mekanizmaları açısından da ciddi bir dönüşüme uğradığına işaret etmektedir.

Meksika başkanlık sistemi -çalışmanın başında da işaret edildiği üzere- başkanlık seçimlerinin tek turlu çoğunluk esasına göre yapılması sebebiyle, seçmen tercihlerinin hem başkan hem de yasama çoğunluğuna ilişkin olarak aynı siyasal eğilim üzerinde yoğunlaştığı dikkat çekici bir örnektir.

Parti Sistemi

Meksika'da siyasi partilerin kökenleri İspanya'ya karşı kazanılan bağımsızlık mücadelesine kadar uzanmaktadır. Ancak bu partilerin büyük çoğunluğu küçük

ama güçlü lider partileri biçimde ortaya çıkmıştır.⁶⁵ Bugün için Meksika'da parti sisteminin çok partili bir yapı gösterdiği görülmektedir. Başlıca partileri; Kurumsal Devrimci Parti (Partido Revolucionario Institucional-PRI), Milli Hareket Partisi (Partido Acción Nacional-PAN) ve Demokratik Devrim Partisi (Partido de la Revolución Democrática-PRD) şeklinde saymak mümkündür. Bununla birlikte siyasal yelpazenin gittikçe genişlediği, son iki seçimde Kongreye giren (küçük) parti sayısında bir artış meydana geldiği görülebilir.

Meksika'da parti sisteminde PRI'nın hegemonik gücünün zayıflaması ile birlikte özellikle 1997 seçimleri sonrası önemli bir kırılmanın yaşandığı söylenebilir. İlimli çok partili bir sisteme kayışa⁶⁶ işaret eden bu durumun, merkez sağ (PAN) ve merkez solda (PRI) yer alan iki partili bir sisteme evrilme potansiyeli taşıdığı görülmektedir. Son üç (Başkanlık ve Kongre) seçimdeki tablonun da bunu doğruladığı ifade edilebilir. Zira 2000 ve 2006 başkanlık seçimlerini PAN adayları kazanmış, Kongre çoğunlukları da ağırlıklı biçimde PRI ve PAN temsilcilerinden meydana gelmiştir.

Bölünmüş Hükümet

Başkanlık ile Kongre seçimlerinin döngüsel ilişkisinin kısmen eşzamanlı olması yasama çoğunluğunun sağlanabilmesinde ara seçimleri önemli hale getirmektedir. Zira bunun tarihsel tecrübelerinden biri 1997 seçimleri ile yaşanmış, 1929 tarihinden beri ilk kez başkan, Temsilciler Meclisinde yasama çoğunluğunu kaybetmiştir.⁶⁷ Aslında bu sonuç ülkenin 1968 yılından itibaren yavaş bir biçimde yaşadığı otoriterlikten demokrasiye geçişin de radikal bir kırılması biçiminde değerlendirilebilir.

Tablo 2 dikkate alındığında yapılan son dokuz seçimde başkanın Kongrede ortalama yüzde 66,7'lik bir desteğe sahip olduğu görülebilir. Bu durum Şiliden sonra diğer örnekler içindeki en yüksek yasama desteğini bize sunmaktadır. Kuşkusuz burada 1997, 2003 ve 2006 Kongre seçimlerinde Başkanın partisi PRI dışındaki partilerin çoğunluğu elde etmesinin söz konusu destek oranında belirleyici olduğu söylenmelidir.

Meksika'da 2009 yılından itibaren Kongreye giren parti sayısında bir artışın olduğu görülmektedir. Ancak yine de partilerin elde ettiği sandalye sayılarında PRI ve PAN'ın önde olduğu ifade edilmelidir. Kongre seçimlerine dair dikkat çeken başka bir durum 2009'dan itibaren partiler tarafından seçim ittifakları yapılmasıdır. Bu ittifaklarla küçük partiler de Kongreye girme imkanı bulmaktadır.

65. D. Stony, "United Mexican States", ed. Neil Schlager, Jayne Weisblatt ve Orlando J. Perez, *World Encyclopedia Political Systems and Parties*, (Facts on File, New York: 2006), s. 886.

66. Miş vd., *Dünyada Başkanlık Sistemi Uygulamaları*, s. 58.

67. Benito Nacif, *The Fall of the Dominant Presidency: Lawmaking Under Divided Government in Mexico*, (CIDE, Mexico: 2006), <http://www.libreriaciide.com/librospdf/DTEP-185.pdf>, (Erişim tarihi: 5 Mart 2016).

Başkan ile yasama çoğunluğunun başka partilerden oluşmaya başlamasının en önemli sonucu güç temerküzünün uzun bir dönem sonra başkandan uzaklaşmasıdır. Bu da anayasal olarak güç dengesinde ciddi bir farklılaşmayı beraberinde getirmiştir. Bundan sonra başkanın Kongre ile pazarlık yapma ihtiyacı ortaya çıkmıştır.⁶⁸

Meksika'da bölünmüş hükümet yapılarının ortaya çıkmasında uzun yıllar iktidarı elinde bulunduran PRI'nın yaşadığı meşruiyet kaybının önemli bir etkisi olduğu belirtilmelidir. PRI'nın devleti kuran parti imajı, 1970'lere kadar süren ekonomik kalkınma ile birleştiğinde, onu sistemin temel aktörü haline getirmiştir. Ancak 1970'lerin ortasından 1990'ların ortasına kadar gelen süreçte yaşanan ekonomik istikrarsızlık, hükümete ve diğer devlet kurumlarına duyulan güvendedeki azalma ile birleştiğinde iktidarı elinde tutan PRI'nın toplum nezdindeki meşruiyetini önemli ölçüde aşındırmıştır.⁶⁹

PRI, meşruiyetinde meydana gelen bu azalmanın da etkisiyle bir dizi kurumsal reform yapmak durumunda kalmış, bu kapsamda 1977 yılında yasama organındaki sandalye sayısının genişletilmesini, 1980'lerde yerel yönetimlerin güçlendirilmesini ve 1990'larda bağımsız bir seçim organı kurulmasını sağlamıştır.⁷⁰ Her üç gelişmenin sonucunda siyasal muhalefetin gücünü artırma imkanı elde ettiği söylenebilir.

6. Güney Kore

Amerika kıtası dışında başkanlık sisteminin bir diğer başarılı örneği Güney Kore'dir. En gelişmiş 20 ekonomi içinde yer alan Güney Kore'de anayasal yetkilerin başkan ve tek kanatlı meclis olan yasama organı arasında paylaşıldığı görülmektedir. Güney Kore bugün 1987'den sonra "Altıncı Cumhuriyet" biçiminde adlandırılan anayasal sistem ile yönetilmektedir.

Güney Kore'de yasama organı diğer birçok başkanlık modelinden farklı olarak tek meclisli bir yapı sergilemektedir. "Ulusal Meclis" adını alan parlamento, (en az) 200 temsilciden oluşmaktadır. Temsilcilerin büyük çoğunluğu dar bölgeli (tek adaylı) çoğunluk sistemine göre belirlenmektedir. Geriye kalan temsilciler ise partilerin ulusal düzeyde aldıkları oylardan nispi temsil esasına göre belirlenen kontenjanların siyasi partilerin önerdikleri adaylar tarafından doldurulması ile belirlenmektedir. Anayasa'ya göre Ulusal Meclis, yasa yapmak, vergi koymak, devlet başkanını görevden almak, üst düzey devlet görevlilerini görevden almak vb. yetkilere sahiptir. 1987 Anayasası (yürürlüğe giriş tarihi 1988) ile birlikte daha önce başkan tarafından kullanılan parlamentoyu feshetme ve üyelerinin üçte bi-

68. Nacif, *The Fall of the Dominant Presidency*, s. 4-5.

69. Emily Edmonds-Poli ve David A. Shirk, *Contemporary Mexican Politics*, (Rowman&Littlefield, Lanham: 2009), s. 94.

70. Edmonds-Poli ve Shirk, *Contemporary Mexican Politics*, s. 95.

rini atama yetkisi kaldırılmıştır. Parlatentonun sahip olduğu yetkilerin başkan karşısında artış gösterdiği ve bu durumun yeni bir denge ve denetleme sistemine işaret ettiği kabul edilmektedir.⁷¹

Anayasa'ya göre yürütme yetkisi başkana verilmiştir. Başkan hem devletin, hem yürütmenin hem de ordunun başı sıfatını taşımaktadır. Güney Kore'de başkanlık sistemi büyük ölçüde Amerikan modeli dikkate alınarak tasarlanmıştır. Ancak güçlü yürütme geleneğinin Güney Kore'nin Konfüçyanizmin devleti merkeze alan geleneklerinden ve Japon (totaliter) kolonyalizminden etkilendiği de ileri sürülmektedir.⁷² Bu da güçlü bir başkanlık sisteminin Güney Kore'de egemen olmasını sağlamıştır. Ancak yukarıda da belirtildiği üzere 1987'den itibaren başkanın Ulusal Meclisi feshetme yetkisi başta olmak üzere Meclisin onayı olmaksızın Yüksek Mahkeme yargıçlarını atamak ve olağanüstü hal ilan etmek gibi yetkileri törpülenmiştir.

1987 öncesi süreçte ülkeyi yöneten ve "Beşinci Cumhuriyet" döneminde yaşanan ekonomik gelişmeler ve artan uluslararası işbirliğine rağmen ülkede hakim olan otoriter rejim demokratik anlamda adımlar atmak noktasında çekingen davranmıştır. Ancak 1985 yılında muhalefet partilerinin aldığı oyu artırması, artan öğrenci olayları ve protestolar, Nisan 1987'de birtakım demokratik açılımların yapılmasını sağlamıştır. Bu çerçevede başkanlık seçimleri o güne kadar hiç denemeyen bir tarzda tek dereceli hale getirilmiştir; ayrıca temel haklar konusunda da çeşitli adımlar atılmıştır.

Güney Kore'de başkan dışında yürütmede görev alan bir diğer organ Devlet Konseyi olarak adlandırılan Kabinedir. Başbakan, başbakan yardımcısı ve bakanlardan oluşan Kabine, başkan tarafından atanmaktadır. Anayasa'ya göre başbakan, başkanın yardımcısı konumundadır ve Ulusal Meclisin onayı ile göreve gelmektedir.

Güney Kore'de başkan, Ulusal Meclise yasa teklifinde bulunmak, meclis tarafından gönderilen yasaları veto etmek gibi yetkileri kullanabilmektedir.

Güney Kore'de yargı teşkilatının en üstünde 1988'de kurulan Anayasa Mahkemesi yer almaktadır. Mahkeme üyeleri altı yıl için başkan tarafından Senatonun onayı ile göreve getirilmektedir. Anayasa Mahkemesi dışında Yüksek Mahkeme, Temyiz Mahkemesi gibi yargı makamları da bulunmaktadır.

Seçim Döngüsü ve Başkanlık Seçim Formülü

Güney Kore'de yasama organı seçimleri dört yıl için yapılmaktadır. Örneklem içinde yasama-yürütme seçimlerinin eşzamanlı ve kısmen eşzamanlı yapılmadığı tek örnek olması nedeniyle dikkat çekicidir.

71. D. Minguk, "Republic of Korea", ed. Neil Schlager, Jayne Weisblatt ve Orlando J. Perez, *World Encyclopedia Political Systems and Parties*, (Facts on File, New York: 2006), s. 748.

72. Minguk, "Republic of Korea", s. 748.

Güney Kore’de başkan tek turlu seçim ile halk tarafından beş yıllığına seçilmektedir. Başkanın tekrar seçilme imkanı yoktur. Fakat Güney Kore Anayasası’na göre yapılan seçimlerde seçime katılan adaylardan en az ikisinin eşit oranda oy alması durumunda bu adaylardan hangisinin başkan seçileceğine Mecliste açık olarak yapılan bir oylama ile karar verilmektedir.⁷³

TABLO 9. GÜNEY KORE’DE 1987-2012 ARASI BAŞKANLIK SEÇİM SONUÇLARI⁷³

Seçim yılı	Başkan ve Partisi	Oy Oranı (yüzde)
1987	Roh Tae-woo-DJ	36,6
1992	Kim Young-sam-DL	42
1997	Kim Dae-jung-NC	40,3
2002	Roh Moo-hyun-MDP	48,9
2007	Lee Myung-bak-GNP	48,7
2012	Park Geun-hye-SAENURİ	51,6

1987 yılında seçilen Roh Tae-woo’nun, halk tarafından doğrudan seçilen ilk Güney Kore başkanı olduğu ifade edilmelidir. Tablo 9’a bakıldığında Park Geun-hye hariç, 1987’den bugüne seçilen başkanların hiçbiri yüzde 50 sınırını aşmamış, ağırlıklı biçimde yüzde 40’larda seyreden oy oranları ile seçilmişlerdir. Ancak yıllara göre başkan seçilen kişilerin aldığı oyların yükselen bir grafiğe sahip olduğu da belirtilmelidir. Bunun en önemli nedenlerinin başında başkanlık seçimlerinin tek turlu olarak dar bölge çoğunluk sistemine göre yapılmasının geldiği söylenebilir. Başkanlık ile parlamento seçimlerinin eşzamanlı veya kısmen eşzamanlı yapıldığı örnekler göstermektedir ki eğer başkanlık seçiminde tek turlu bir formül uygulanıyorsa hem başkanın hem de Kongrenin aynı partiden seçilme olasılığı artmaktadır. Ancak Güney Kore’de Ulusal Meclis seçimlerinin başkanlık seçimlerinden çoğunlukla 1-3 yıl sonraya denk gelmesi bu durumu farklı bir boyuta taşımaktadır.

Tablo 9 ve Tablo 10 birlikte ele alındığında başkanın seçildiği yıldan sonra yapılan seçimlerde (büyük çoğunlukla) başkanın partisinin çoğunluğu elde ettiği görülmektedir. Bu durum doktrinde balayı seçimleri (*honeymoon elections*)⁷⁴ olarak adlandırılan; başkanlık seçimlerinin henüz üzerinden çok uzun bir zaman geçmeden yapılan ve seçmenlerin başkanın partisini ödüllendirdiği duruma örnek olarak gösterilebilir.

73. Republic of Korea National Election Commission, Election Statistics, http://www.nec.go.kr/engvote_2013/05_resourcecenter/07_02.jsp?num=302&pg=1&col=&sw=, (Erişim tarihi: 7 Mart 2016).

74. Bkz. Shugart ve Carey, *Presidents and Assemblies*, s. 242.

Siyasi Parti Sistemi

Güney Kore’de siyasi partilerin ortaya çıkışı İkinci Dünya Savaşı sonrasına dayanmaktadır. Ancak yaşanan anti-demokratik süreçler sonucu çok partili yaşam zaman zaman kesintiye uğramıştır.

TABLO 10. 1988-2012 YILLARI ARASINDA GÜNEY KORE ULUSAL MECLİSİ SEÇİM SONUÇLARI (TOPLAM OY ORANI YÜZDESİ) ⁷⁵							
PARTİ	1988	1992	1996	2000	2004	2008	2012
SAENURI					38,3		43,3
DUP						28,9	37,9
GNP				39	35,8	43,4	
MDP				35	7		
NC			25				
NK			34				
DL		32					
DJ	34						

1980 yılında ilan edilen sıkıyönetim ile birlikte meclisin feshedilmesi ve siyasi partilerin bütün faaliyetlerinin yasaklanması bu kesintilerin en büyüğü olarak gösterilmektedir.

Güney Kore’de çok partili sistem vardır. Öne çıkan partileri SAENURI Partisi (NFP-merkez sağ), Demokratik Birleşik Parti (DUP-liberal), Birleşik İlerici Parti (UPP-sol) şeklinde saymak mümkündür. Parti disiplinin yüksek olduğu bu partiler, ideolojik olarak da ağırlıklı biçimde muhafazakar-liberal-sağ çizgide yer almaktadır. Ayrıca pek çok siyasi lobi örgütü ve kuruluş da mevcuttur.

Bugün Güney Kore’de hakim iki partinin egemen olduğu bir sistemin varlığından söz edilebilir. Nitekim 2012 yılında yapılan meclis seçimlerinde de bu durum açıkça görülebilir. Meclise giren iki büyük parti NFP ile DUP’tur. Bu durum başkanın yasama çoğunluğu açısından da önemli tespitlerin yapılmasına imkan vermektedir.

Bölünmüş Hükümet

Yukarıda da işaret edildiği üzere Güney Kore’de hem başkanlık hem de meclis seçimleri dikkate alındığında başkanın ağırlıklı biçimde yasama organında çoğunluğu elde ettiği görülmektedir. 1987-2012 arasında yapılan başkanlık seçimlerini kazanan adayların, bu seçimler sonrasında yapılan meclis seçimlerinde de çoğunluğu elde ettiği söylenebilir. Dolayısıyla bugüne kadar biriken tecrübe göstermektedir ki Güney Kore sisteminde bölünmüş hükümetlere rastlanılma olasılığı oldukça düşüktür.

75. Republic of Korea National Election Commission, Election Statistics, http://www.nec.go.kr/engvote_2013/05_resourcecenter/07_02.jsp?num=303&pg=1&col=&sw=, (Erişim tarihi: 7 Mart 2016).

III. VETO YETKİSİ

Başkanlık sistemleri incelendiğinde yasama-yürütme arasındaki ilişkide denge ve denetleme sağlayan bir diğer mekanizmanın “veto” olduğu görülebilir. Başkanın kararname çıkarma ve fesih ile birlikte yasama üzerinde sahip olduğu başlıca yetkilerden biridir.

Veto, başkanların yasamanın çıkardığı kanunları gerektiğinde kabul veya iade etmesine imkan veren bir araç olarak dikkat çekmektedir. Böylece yasama organının düzenlemelerinin yürütme tarafından denetlenmesinin sağlanması hedeflenmektedir.

ABD

Anayasa'nın 1. maddesinin 7. bölümünde şu ifade yer almaktadır:

“Temsilciler Meclisi ve Senato tarafından kabul edilen her yasa teklifi yasalaşmadan önce başkana sunulur, eğer başkan uygun görürse imzalar ve tasarı yasalaşır; uygun görmediği takdirde itirazları ile birlikte tasarinın kaynaklandığı meclise geri gönderir. Meclis yasa tasarısını yeniden görüşür. Yeniden görüşmenin sonunda yasa teklifi o meclisin üçte iki oyuyla kabul edilirse, tasarı itirazlarla beraber öteki meclise gönderilir. Yasa tasarısı, bu meclisin de üçte iki oyuyla kabul edilirse yasalaşır.”

Kongrenin kabul ettiği bir yasa tasarısı 10 gün içerisinde başkan tarafından onaylanmak ya da veto edilmek zorundadır. Başkan bu 10 gün içerisinde tasarıya yönelik bir adım atmazsa tasarı otomatikman yasalaşarak yürürlüğe girer. Ancak bu süre sonunda tasarinın yasalaşması için Kongrenin tatile girmemiş olması gerekmektedir. Başkan bu durumu kendi lehine kullanarak, tasarı ile ilgili bir şey yapmadan Kongrenin tatile girmesini bekler ve tasarımı geçersiz kılar. Buna “cep vetosu” (*pocket veto*) denir. Cep vetosunu ilk kez 1812 yılında James Madison kullanmıştır.⁷⁶

Başkanın vetosunu geçersiz kılmak kolay değildir. Bu sebeple başkanın belirli maddelere karşı çıktığını bilen Kongre üyeleri vetodan kaçınmak için baştan revize etme yoluna gitme eğilimindedir. Yahut da başkan ile pazarlık sürecine girebilmektedir. Buna ek olarak, Kongre üyeleri geçmişte başkanın istediğini bildikleri bazı ekstra maddeleri tasarıya ekleyerek sunma yoluna da sık sık başvurmuşlardır. Başkan istediği maddeleri de kapsayan tasarımı istemediği maddeler olsa bile kabul etme veya veto ederek tümünden bu şansı kaybetme ikilemine düşmektedir. Bu şekilde veto, bir tehdit olarak başkan ve temsilcilerinin sadece en başında ve en sonunda değil tüm yasama sürecine dahil olmalarını sağlamaktadır.⁷⁷

76. Bruce J. Schulman, *Students Guide to the Presidency*, (CQ Press, Washington: 2009), s. 204.

77. Cal Jillson, *American Government: Political Change and Institutional Development* (4. baskı), (Routledge, New York: 2008), s. 257.

Başkanın kısmi veto yetkisi Yüksek Mahkeme tarafından 1996 yılında verilmiş ve 1998 yılında yine Yüksek Mahkeme tarafından Anayasa'ya aykırı bulunarak kaldırılmıştır. Kısmi veto yürütmenin bir yasa tasarısını veto etmeden sadece belirli maddelerini azaltabilme veya iptal edebilme yetkisidir. Yüksek Mahkeme, kısmi vetoyu kaldırma gerekçesi olarak bu yetkinin Anayasa'daki veto edilen tasarının iki meclisten tekrar geçtikten sonra başkan tarafından ilk formunda imzalanması gerekliliğine aykırı olması gösterilmiştir. Başka deyişle, bir tasarının, belirli bir kısma karşı çıkan başkanın isteği üzerine revizyon edilmesi yeni bir yasa tasarısının oluşması demektir.⁷⁸ Daha sonradan da Kongreden kendilerine kısmi veto yetkisi vermesini isteyen başkanlar (Örneğin Ronald Reagan, Bill Clinton, George W. Bush) olmuştur.

Yasamanın anlaşmaların yapılmasına dahil olması ya da üst düzey yürütme mensuplarını ataması gibi başkanın veto yetkisi de güçler ayrılığı ilkesini ihlal etmektedir. Öte yandan ise, başkanın veto yetkisi ona Kongreyi denetleme ve yönlendirme imkanı vermektedir. Bir vetonun ne kadar etkili olacağı başkanın kararlılığının yanı sıra Kongre ile ilişkilerine de bağlıdır. Bölünmüş hükümet söz konusu olduğunda vetonun kullanılması siyaseten çok daha önemlidir. Örneğin Truman, Eisenhower ve Reagan Kongredeki karşı çoğunluğun geçirdiği başlıca ekonomik ve işçi kanun tasarılarını veto etmişlerdir.⁷⁹

Kongrenin veto tehdidinde karşı aldığı birtakım önlemler mevcuttur. En önemlisi, Kongrenin bir tasarı hazırlarken, başkanın reddetmeye çekineceği veya reddedemeyeceği birden fazla konu ve maddeyi tasarıya dahil ederek torba kanun çıkarmasıdır. Bu durum başkanların sık sık kısmi vetoyu savunmalarına ve istemelerine sebep olmuştur zira kısmi veto torba kanunu "ayıklayarak" istemedikleri maddeleri veto edebilme olanağı vermektedir.

İlk başkanlar veto yetkisini daha ihtiyatlı kullanmışlardır; başkanlar veto yetkilerini Kongreyi politikalar açısından yönlendirmek için değil, tasarıların anayasallığını denetlemek için kullanmışlardır. Örneğin Washington veto yetkisini sadece 2 defa kullanmıştır. Veto yetkisinin politikaları yönlendirmek amaçlı kullanılabileceğini ilk defa başkan Andrew Jackson fark etmiştir ve buna takiben bu yetkisini 12 defa kullanmıştır. Başkan John Tyler'ın vergilerle ilgili bir tasarımı veto etmesi üzerine Temsilciler Meclisi üyesi John Minor Botts başkana karşı "hükümetin adil işleyişine karşı yetkilerini kötüye kullanma" gerekçesi ile suçlandırma süreci başlatmıştır.⁸⁰ Tyler'ın halefi de veto yetkisini sık kullanmaktan çekinmemiştir. 18. yüzyılın sonuna gelindiğinde Başkan Cleveland'ın veto yetkisini tam 600 defa kullandığı görülmektedir.⁸¹

78. Duncan Watts, *Dictionary of American Government and Politics*, (Edinburgh University Press, Edinburgh: 2010), s. 180.

79. Harold J. Krent, *Presidential Powers*, (New York University Press, New York: 2005), s. 19.

80. Krent, *Presidential Powers*, s. 18.

81. Krent, *Presidential Powers*, s. 18.

Veto yetkisi ABD başkanları tarafından şimdiye kadar 2.564 defa kullanılmıştır. Bunların 1.066 tanesi cep vetosu, 1.498 tanesi ise normal vetodur. Şimdiye kadar 110 veto Kongreden geçerek geçersiz kılınmıştır.⁸²

Başkana Anayasa'da tanınan bu veto yetkisine ek olarak 1996 yılında, yasaların bir kısmının başkan tarafından veto edilebilmesine imkan tanıyan "Line Item Veto Act" çıkarılmış fakat daha sonra Federal Yüksek Mahkeme tarafından iptal edilmiştir.⁸³

Brezilya

Latin Amerika sistemlerinin çok büyük kısmı başkana veto yetkisini tanımaktadır. Bunların bir kısmı kanunları bir bütün olarak veto etmeyi (paket veto), bazıları kısmi olarak vetoyu, bazıları da her ikisini de başkana yetki olarak tanımaktadır.

Brezilya'da yasama sürecine göre, teklif edilen bir yasa tasarısı, meclislerden biri tarafından onaylanırsa diğer meclise gönderilir. Tasarının gittiği meclisten onay çıkmazsa tasarı reddedilmiş sayılır, onay çıkarsa tasarı başkana gönderilir. Eğer meclis tasarıda değişiklik yaparak onaylarsa tasarı tekrar ilk çıktığı meclise gönderilir. Tasarıyı en son oylayan ve kabul eden meclis başkana gönderir. Başkan tasarıyı imzalayarak yayımlar veya veto eder.

Başkanın veto için 15 iş günü süresi vardır; bu süre içerisinde tasarıyı tamamen veya kısmen veto edebilir. Başkan vetoyu, gerekçeleri ile birlikte, Senato başkanına bildirir ve Senato başkanı 15 gün içerisinde herhangi bir işlemde bulunmazsa kanunu onaylamış sayılır.

Veto edilen kanun Kongreye gelir ve iki meclisin ortak oturumunda 30 gün içerisinde görüşülür. Vetonun geçersiz kılınabilmesi için Kongre üyelerinin salt çoğunluğunun gizli oyu gerekmektedir. Bundan sonraki süreçte başkan 48 saat içerisinde kanunu yayımlamalıdır, aksi takdirde Senato başkanı kanunu yayımlar. Senato başkanı da yapmazsa, Senato başkan yardımcısı bu işi gerçekleştirir.

Bir vetonun aşılması için Kongrenin tüm üyelerinin yüzde 50+1 oyu gerekmektedir. Ancak başkanın vetolarının geçersiz kılınabilmesi pratikte oldukça zordur. Brezilyadaki parçalanmış parti sistemi, vetonun birçok partinin bulunduğu Kongreden geçmesini zorlaştırmakta ve böylece başkanı güçlendirmektedir.

Brezilya ilk defa 1926 yılında yapılan anayasa reformu ile kısmi veto yetkisini getirmiştir ancak bu yetki pratikte zaten 35 yıldır kullanılmaktaydı. 1988 yılına kadarki anayasaların hepsi, kısmi vetonun geçersiz kılınabilmesi için nitelikli çoğunluk şartı aramaktaydı. 1926-88 tarihleri arasında kısmi vetonun geçersiz kılınabilmesi için üçte iki oy çoğunluğu sağlanmalıydı. 1988'den itibaren ise, başkana kısmi veto yoluyla tasarıyı düzenleme/silebilme yetkisi tanınmıştır. Bu yetki, bir

82. Koçak, "ABD Başkanlık Sistemi", s. 49.

83. Mert Nomer, *ABD Başkanlık Sisteminde Başkanın Yetkileri*, (On İki Levha Yayıncılık, İstanbul: 2013), s. 67.

tasarının başkan tarafından tamamen değiştirilmesini önlemek amacıyla kısıtlanmıştır. Bu kısıtlama ile başkanın müdahale edemeyeceği kısımlar belirlenmiştir.⁸⁴

1988-2013 yılları arasında toplamda 1.091 defa tam ve kısmi veto kullanılmıştır.⁸⁵

Arjantin

Arjantin Anayasası'na göre bir meclis tarafından verilen yasa tasarısı o mecliste görüşülüp kabul edildikten sonra diğer meclise gönderilir; diğer meclis tasarımı kabul ederse başkana yollar. Başkan onaylarsa tasarı yasalır. Tasarımı sunan meclis, tasarı diğer mecliste değiştirilip tekrar geri gelirse onu tamamen reddedemez. Bu noktada önemli olan değişikliği yapan meclisin bunu mutlak çoğunluk ile mi yoksa üçte iki çoğunluk ile mi yaptığıdır. Eğer değişiklik mutlak çoğunluk ile yapılmışsa tasarımı sunan meclis mutlak çoğunluk ile tasarımı kabul eder veya ilk halinde ısrar eder. Değişiklik üçte iki çoğunluk ile yapılmışsa ve buna karşın tasarımı sunan meclis üçte iki oyu sağlayamazsa, yasa tasarısı değişikliklerle beraber başkana gider; üçte iki oy sağlanır ise de ilk haliyle başkana sunulur.

Başkanın tasarımı onaylamak veya veto etmek için 10 iş günü süresi vardır. Bu süre içerisinde Kongreye geri göndermezse tasarı yasalır. Başkanın kısmi veto yetkisi bulunmamaktadır. Ancak bu durumun istisnası vardır. Veto edilmeyen kısımlar bağımsız ve yayımlanması kanunun bütünlüğünü ve anlamını bozmuyorsa kısmi veto yapılabilir. Bu durumda zorunlu ve acil kararname için öngörülen hükümler uygulanır.

Başkanın vetosu sonucunda tasarı ilk görüşülen meclise geri döner. Bu durumda her iki meclisin de üçte iki oyu sağlanırsa tasarı kabul edilir ve yayımlanmak üzere başkana gönderilir.

Arjantin'de vatandaşların da yasa tasarısı verme yetkisi vardır. Kongre bu tasarıları 12 ay içerisinde görüşür. Kongre bir kanun önerisini oylamak için halka sunabilir ve halkoyu ile kabul edilen yasa tasarısı veto edilemez.

Arjantin'de başkanın kısmi veto (*line-item*) yetkisi vardır. Kısmi veto yetkisi 1994 yılındaki anayasa reformu ile resmîyet kazanmıştır. Başkanın mecliste çoğunluğa sahip olmadığı ve diğer partilerle müzakereye mecbur olduğu durumlarda kısmi veto faydalı bir araca dönüşmektedir. Kısmi veto başkana kendi önceliğini koruma mekanizması sağlar.⁸⁶

84. Eduardo Aleman ve George Tsebelis, "The Origins of Presidential Conditional Agenda-Setting Power in Latin America", *Latin American Research Review*, Cilt: 40, Sayı: 2, (2005), s. 23.

85. Solak, "Koalisyoncu Başkanlık Sistemi: Brezilya", s. 199.

86. Scott Morgenstern ve Benito Nacif, *Legislative Politics in Latin America*, (Cambridge University Press, Cambridge: 2002), s. 32.

1989-99 yılları arasında başlıca parti olan PJ'nin (Partido Justicialista) yasamaya hakim olduğu görülmektedir. Bu 10 yıllık süreçte PJ'nin çoğunluk desteğini almayan hiçbir tasarı meclisten geçememiştir. Buna bağlı olarak 1989-97 tarihleri arasında 79 tam vetodan 13'ü, 84 kısmi vetodan ise 7'si geçersiz kılınmıştır.⁸⁷

Şili

Şili Anayasası'na göre Kongre tarafından verilen bir yasa tasarısı iki meclisten de çoğunluk oyu alarak geçtikten sonra başkana gider. Başkan tasarımı veto ederse, yorumları ve gerekçeleri ile beraber meclise geri gönderir. Kongrenin iki seçeneği vardır: Değişiklikleri oylamaya sunmak ve her mecliste basit çoğunluk ile tasarımı kabul etmek veya her iki meclisin de üçte iki oyu ile vetoyu geçersiz kılmak.

Kongrenin bir vetoyu geçersiz kılabilme için üçte iki oy oranını sağlama şartı Şili'de başkanın elini güçlendiren önemli bir faktör olarak öne çıkmaktadır.

Meksika

Meksika'da başkanın hem cep vetosu hem de kısmi veto yetkileri mevcuttur. Anayasa'da kısmi veya tam veto terimleri geçmemekle beraber 72. maddede "yürütme tarafından tamamen veya kısmen reddedilen bir yasa tasarısının geri döneceği" ifadesi yer almaktadır. Başkanın vetosunu geçersiz kılabilme için her iki meclisin de üçte iki oy çoğunluğu sağlanmalıdır.

Başkan bütçenin harcamalar kısmını veto edemez çünkü bu kısmın sadece Temsilciler Meclisi tarafından onaylanması gerekmektedir. Temsilciler Meclisi bütçeyi onaylamadan önce çeşitli düzenlemeler yapabilme yetkisine sahiptir ve başkan bu düzenlemeleri veto edemez. Ancak 1970-1993 yılları arasında mecliste başkanın partisi çoğunluğu sağladığı için yolladığı bütçelerin hepsi genelde düzeltme yapmadan veya ufak düzenlemeler ile onaylamıştır. 1997 yılında yasama ve yürütme üzerinde farklı partilerin çoğunluğu sağlanması ile beraber bu durum da son bulmuştur.⁸⁸

Güney Kore

Anayasa'ya göre başkan yasa teklifinde bulunabilir ve meclisin sunduğu yasa tasarılarını veto edebilir. Meclisten geçen yasaları yürürlüğe sokmak için başkanın 15 günü vardır. Başkan tasarımı inceledikten sonra gerekçeleri ile beraber meclise geri gönderebilir ve yeniden gözden geçirilmesini talep edebilir. Başkanın kısmi veto yetkisi yoktur ve gerekçelendirmesinde madde öneremez.

87. Morgenstern ve Nacif, *Legislative Politics in Latin America*, s. 31.

88. Morgenstern ve Nacif, *Legislative Politics in Latin America*, s. 132.

Meclis gözden geçirdiği tasarımı aynı şekilde geçirmek için üyelerin yarısından fazlasının katıldığı bir oturumda üçte iki oy çoğunluğu sağlanmalıdır. Başkan 15 günlük süre içerisinde tasarımı yürürlüğe sokmaz veya geri meclise göndermez ise tasarı otomatikman yasaladır.⁸⁹

Örneğin Meksika Anayasası yalnızca paket veto yetkisi tanımaktadır. Bununla birlikte başkan tarafından kullanılan veto yetkisinin etkisiz kılınması için gerekli olan meclis çoğunluğu konusunda da modeller arasında farklılık söz konusudur. Bu çoğunluğun Meclis üye tam sayısının üçte ikisi olduğu örnekler olduğu gibi, Arjantin, Şili ve Meksika'da söz konusu çoğunluk toplantıya katılanların üçte ikisi şeklinde düzenlenmiştir. Bunlar dışında üye tam sayısının veya toplantıya katılanların sayısının mutlak çoğunluğu ile başkanın vetosunu etkisiz kılmayı öngören anayasalar da mevcuttur.⁹⁰

Güney Kore sisteminin veto konusunda ABD sistemine oldukça yakın olduğu söylenebilir. Anayasa'da veto kelimesi geçmemekte, onun yerine "geri gönderme" ifadesi yer almaktadır. Başkan, kendisine gelen yasaları geri gönderebileceği gibi onaylama veya sessiz kalarak onaylama gibi yetkilere sahiptir.

IV. BAŞKANLIK KARARNAMELERİ

Kararnameler, başkanların politikalarını (genellikle belirli durumlar ve belirli bir zaman dilimi ile sınırlı olarak) hayata geçirmelerine imkan veren bir denge ve denetleme aracı olarak dikkat çekmektedir. Özellikle acil durumlarda ve belirli alanlarda hızlı karar alınabilmesi için tasarlanan bu mekanizma ile başkanların, yasama organının bürokratik karar alma süreçlerine takılma riskinin azaltılmasının amaçlandığı söylenebilir.

ABD

ABD başkanlarının yürütme kararnamesi (*executive order*) çıkarma yetkisi bulunmaktadır ancak bu yetki Anayasa'da yer almamaktadır. Başkanların kararname çıkarma yetkisinin ortaya çıkışı 1793 yılına kadar gitmektedir.⁹¹ Bu yetki meşruiyetini Anayasa'nın 2. maddesinden almaktadır. Bu maddede tüm yürütme yetkisinin başkana ait olduğu ifade edilmektedir ve başkanlar bu maddeye dayanarak bağlayıcı kararlar verebilmektedir. Yürütme kararnameleri 2005 yılına kadar, Cumhurbaşkanı olduktan bir ay sonra hayatını kaybeden William Henry Harrison dışında, tüm başkanlar tarafından kullanılmıştır. Kararnameler, kurumlar oluşturmak, bürokratik kuralları ve prosedürleri değiştirmek ve Kongreden geçen tasarıları yürütmek için kullanılmıştır.

89. Mark P. Jones, "Presidentialism and Legislatures", *Routledge Handbook of Latin American Politics*, ed. Peter Kingstone ve Deborah J. Yashr, (Routledge, New York: 2012), s. 27.

90. Jones, "Presidentialism and Legislatures", s. 27-28.

91. Koçak, "ABD Başkanlık Sistemi", s. 49.

Başkan Washington ofisteki sekiz yılında sadece sekiz kararname imzalamıştır. İkinci başkan John Adams bir ve sonraki başkan Thomas Jefferson dört kararname imzalamışlardır. Kararnamelerin sıklığı Abraham Lincoln ile başlamış ve Roosevelt ile de giderek artmıştır.⁹² Kararnamelerin içeriği ve etkisi de zaman içerisinde değişmiştir. İlk kararnameler idari veya yasama fonksiyonlarına yönelik iken zaman içerisinde başkanların elinde bir koza dönüşerek istedikleri yasaları dayatmaları için bir araç haline gelmiştir.⁹³ Kararnamelerin bazıları açık ara önem sahiptir; Harry Truman'ın kararnamesi ile silahlı kuvvetlerin birleşmesi gibi.

Başkan mesaj verme yolu ile kanun teklif edebilir, basın toplantıları aracılığıyla kanunla düzenlenmesini istediği konuları dile getirebilir. Başkan genelde bu konulara ulusa sesleniş konuşmasında değinir.

Brezilya

Brezilya'da başkanın acil durumlarda yasa tasarısı sunma yetkisi bulunmaktadır. Başkanın sunduğu yasa tasarısının 60 gün içerisinde yasalaştırılması gerekmektedir ancak başkan bu süreyi beklemeden tasarısını yürürlüğe koyabilmektedir.

Başkana "acil durumlarda" sunulan kararname yetkisi aynı zamanda Kongrede kendi gündemini hakim kılabilmek fırsatını da vermektedir. Başkanın tasarısı sunabileceği acil durumlar Anayasa'da detaylıca çerçeveselendirilmemiş, muğlak bırakılmıştır. Bu muğlaklık başkanın acil olmayan durumlarda da yasama yetkisini kullanmasına olanak vermektedir.

2001 yılında yapılan bir anayasa değişikliği ile başkanın uyruk, vatandaşlık, siyasi haklar, siyasi partiler, seçim kanunları, ceza hukuku, ceza usul hukuku, medeni usul hukuku, yargının organizasyonu, kalkınma planları, bütçe direktifleri, bütçeler, ilave ve destek kredileri alanlarında; insanların mallarına, tasarruflarına veya herhangi bir finansal varlığına el koyma; Kongrenin kabul ettiği ancak başkanın henüz onaylamadığı veya veto etmediği bir kanunla düzenlenmiş meseleler gibi alanlarda kararname çıkarma yetkisi alınmıştır.⁹⁴

1988 yılından 2001 yılındaki anayasa değişikliğine kadar görev yapan dört başkan kararname yetkisi ile yasama gündemini kendi lehlerine çevirmiş ve yüzlerce sosyal politika düzenlemişlerdir.⁹⁵

Arjantin

Başkanın sadece acil durumlarda başkanlık kararnamesi çıkarma yetkisi bulunmaktadır ancak kararnamelerin yasanın ruhunu değiştirmeyecek ve sadece düzenleyici

92. Daniel E. Brannen, s. 76.

93. Daniel E. Brannen, s. 96.

94. Brezilya Anayasası, m. 62.

95. Carlos Pereira, Timothy J. Power ve Lucio Rennó, "Under What Conditions Do Presidents Resort to Decree Power? Theory and Evidence from the Brazilian Case", *The Journal of Politics*, Cilt: 67, Sayı: 1, (Ocak 2005), s. 11.

bir rol oynayacak şekilde olmaları gerekmektedir. Bu kararnameler acil durum kararnamesi (Necessity and Urgency Decrees–DUNs) adını alır. Bu acil durumlar, kanunlar uygulanırken Anayasa'nın çizdiği şartlar dışında bir gelişme yaşanmasını gerektirir ve bu durumda çıkarılan kararnama cezai meseleler, vergilendirme, seçimler ve siyasi partilere ilişkin olamaz. Kararnama tüm bakanlarca oybirliği ile onaylanmalıdır. Bakanlar Kurulu başkanı kararnameyi Kongrenin her iki meclisinden partilerin dağılımını esas olarak oluşturulacak olan özel komisyona 10 gün içerisinde sunmalıdır. Komisyon, 10 gün içerisinde kararnama ile ilgili rapor hazırlamalı ve her iki meclise iletmelidir. İki meclis raporu görüşmeye açar ve mutlak çoğunluk ile kabul ederse kararnama yürürlüğe girer. Başkanın sunduğu acil durum kararnamesi yasama tarafından reddedildiğinde başkan bu kararı veto edebilmektedir.

Arjantin'de delegatif demokrasinin kökeni 1980'lere, ekonominin çöküşte olduğu zamanlara dayanmaktadır. Bu dönem aynı zamanda ekonomik başarısızlıklara imza atmış olan Başkan Alfonsin'in de başkanlık süresinin son dönemine denk gelmektedir. Başkan Menem ile beraber Arjantin'in dünyadaki temsili demokrasilerden ayrılmaya başladığı söylenebilir. Bunda en önemli etken başkanın otoritesinin sorgulanmaması ve hesap verebilir olmamasıdır. Menem kendi politikalarını partisi Kongrede çoğunluğu sağlamasına rağmen acil durum kararnamesi yolu ile çıkarmıştır.⁹⁶

1853-1983 yılları arasında, yani 130 senede, 8 defa acil durum kararnamesi çıkarılmış olmasına rağmen Başkan Menem'in görevde olduğu ilk üç senede 244 kararnameye imza attığı görülmektedir. 1990 yılında Anayasa Mahkemesi kararnama yetkisi üzerine bir doktrin yayımlamıştır. Bu doktrine göre acil durum kararnameleri ancak devletin bekasını tehdit eden veya toplumsal çöküntüyü işaret eden haller anında çıkarıldığında geçerli kabul edilebilecektir. Bu ucu açık doktrin başkan tarafından her şekilde yorumlanmaya açıktır. Örneğin Menem döneminde çıkarılan kararnama sayısının yüksek olmasının sebebi başkanın kararnameleri veto yetkisi ile beraber olası tıkanma durumunu önceden engellemek için kullanması olduğu ifade edilebilir.

Meksika

Anayasa'nın 71. maddesince başkanın yasa teklifi sunma yetkisi vardır ancak bu yetki bütçe alanı ile kısıtlıdır. Başkana bütçe alanında tanınan bu yetki sık sık bütçe sürecini domine etmesine sebep olmuştur.⁹⁷ Bunun yanı sıra Anayasa tarafından başkana çeşitli alanlarda kararnama yetkisi verilmiştir. Öncelikle başkanın kararnameleri düzenleyici işleve sahip olabilir. Başkanın kararnamelerinin Anayasa'ya

96. Christopher Larkins, "The Judiciary and Delegative Democracy in Argentina", *Comparative Politics*, Cilt: 30, Sayı: 4, (Temmuz 1998), s. 424-426.

97. Morgenstern ve Nacif, *Legislative Politics in Latin America*, s. 14.

uygunluk göstermesi gerekmektedir ancak Anayasa başkana önemli ölçüde takdir yetkisi de tanımaktadır. Başkanın ayrıca belirli sağlık konularında kararname çıkarma yetkisi de 73. maddede düzenlenmiştir.

Şili

Anayasa'nın 32. maddesine göre başkanın belirli konularda yasa teklifi sunma yetkisi vardır. Başkan, Kongrenin yetki devri ile kararname çıkarma hakkına sahiptir. Bu kararname belirli konularda ve sadece bir yıl geçerli olmak üzere çıkarılabilir. Bazı durumların dışında başkan Kongreyi bilgilendirmeden de kararname çıkarabilmektedir. Belirli durumlarda başkanın bütçe üzerinde kararname çıkarma yetkisi bulunmaktadır.

Otoriter rejim sonrasında görev yapan başkanlar kararname yetkisini kullanma gereği duymamışlardır. Bunun sebebi başkanların yasama yolunu açmak için daha ılımlı davranmalarıdır.⁹⁸

Güney Kore

Başkanın yasa teklifi sunma yetkisinin yanında Anayasa'da çerçeveselendirilmiş durumlarda kararname çıkarma yetkisi de bulunmaktadır. Başkan acil durum kararnamelemlerini Kongrenin onayına sunmalıdır.

V. FESİH YETKİSİ

Kuşkusuz başkanlık sistemlerinin önemli bir zaafı sert bir kuvvetler ayrılığını öngördüğü için sistemsal tıkanıklıklara yol açabilmesidir. Zira hem yasama hem de yürütme organları birbirlerinin varlıklarına son verememektedir. Bunu aşmak noktasında getirilen önemli bir araç başkana yasama organını feshetme yetkisinin tanınmasıdır.

Söz konusu uygulamanın görüldüğü bazı Latin Amerika ülkelerinde rejim krizleri sık sık yaşanmıştır. Özellikle, başkanın siyaset dışı aktörler arasından seçildiği dönemlerde bu riskin arttığı görülmektedir.⁹⁹ Bunun yanı sıra başkan ile parlamento çoğunluğunun farklı siyasal geleneklerden gelmesi de “fesih” yetkisini kolaylaştırıcı bir etkiye sahip olabilir. Bunun en bilinen örneklerinden biri Peru'da yaşanmış, 5 Nisan 1992 yılında Peru Devlet Başkanı Alberto Fujimori, parlamentoyu kapatmak suretiyle tarihte “auto-golpe” olarak bilinen darbeyi gerçekleştirmiştir.¹⁰⁰

98. Morgenstern ve Nacif, *Legislative Politics in Latin America*, s. 101.

99. Miguel Carreras, “Outsiders and Executive-Legislative Conflict in Latin America”, *Latin American Politics and Society*, Cilt: 56, Sayı: 3, (Sonbahar 2004).

100. The Center for Justice&Accountable, “I Governed from Hell, Not from the Palace”, <http://www.cja.org/article.php?id=381>, (Erişim tarihi: 12 Mayıs 2015).

Bu noktada belirtmek gerekir ki söz konusu olumsuzluğu ortadan kaldıran bir anayasal mekanizma maalesef mevcut değildir.¹⁰¹ Yasama organının başkanı ya da başkanın yasamayı fesih yetkisine sahip olduğu başkanlık sistemi çok azdır. Latin Amerika’da sadece Peru Anayasası (m. 134), Ekvator Anayasası (m. 148) ve Venezuela Anayasası (m. 236) başkana fesih yetkisi tanımaktadır. Bunlar dışındaki birçok başkanlık sisteminde böyle bir mekanizmaya rastlanılmamaktadır.

Yasama-yürütme arasında ortaya çıkması olası sürtüşmelerin ve kilitlenmelerin çözümüne dair son dönemlerde başta Latin Amerika olmak üzere birçok ülke çeşitli mekanizmalar geliştirmeye çalışmaktadır.¹⁰² Bu girişimler “Başkanlık sistemini rasyonelleştirmeyi” hedeflemektedir. Yasama organı ile başkan arasında “yumuşatıcı-arabulucu” (*poder moderator*) bir rol oynaması hedeflenen çözümlerden birine Peru Anayasası’nda rastlanılabilir.

Arjantin’de başkanın parlamentoyu fesih yetkisi bulunmamaktadır. Arjantin Anayasası’nın 100. maddesine göre “bakanlar kurulu başkanı”nın görevlerinden biri, yürürlüğe giren başkanlık düzenleyici işlemlerini diğer bakan(lar) ile birlikte karşı imza kuralı gereği imzalamaktır.

Yasama organlarına veya başkanlara birbirlerini karşılıklı veya tek taraflı feshetme yetkisinin verilmesi parlamenter sistemdeki gibi tıkanıkları giderici bir işlev üstlenmeyebilir. Çünkü parlamenter sistemlerde yürütme organları yasamanın içinden çıkar ve yasamanın güvenine dayanmak zorundadır. Ayrıca fesih sonucunda gerek başkanın gerekse yeni yasamanın aynı siyasi görüşe ait olmalarına ilişkin de kesin bir sonuca varmak mümkün değildir. Eğer bunlar farklı partilerden olursa yine bir tıkanıklık ihtimali ortaya çıkabilir.¹⁰³ Hatta yasamanın çoğunluğu ve başkanın aynı partiden olduğu durumlarda dahi kilitlenmelerin yaşandığına dair örnekler mevcuttur.¹⁰⁴

Başkanın yasama organını feshetmesine dair uygulamalara sınırlı örneklerde rastlanılmasına rağmen, yasamanın başkanın görevini sona erdirmeye yetkili olduğu örneklerin sayısı daha fazladır. Örneğin ABD’de Senato suçlandırma (*impeachment*) yoluyla başkanın cezai sorumluluğunu işletebilmektedir. Benzer mekanizmalara Brezilya, Meksika ve Arjantin gibi başkanlık sistemi ile yönetilen ülkelerde de rastlanılabilir.¹⁰⁵

101. Serap Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri: Türkiye için Bir Değerlendirme*, (İstanbul Bilgi Üniversitesi, İstanbul: 2013), s. 53.

102. Bkz. Haluk Alkan, “Latin Amerika Başkanlık Sistemi”, SDE, 6 Mayıs 2015, <http://www.sde.org.tr/tr/newsdetail/latin-amerika-baskanlik-sistemi/4287>, (Erişim tarihi: 13 Mart 2016).

103. Nur Uluşahin, *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi*, (Yetkin Yayınları, Ankara: 1999), s. 197.

104. Bkz. Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri*, s. 55.

105. Bkz. Miş vd., *Dünyada Başkanlık Sistemi Uygulamaları*, s. 75-78.

VI. BÜTÇENİN KABULÜ

Başkanlık sistemlerinde bütçenin hazırlanmasının yasama ile yürütme ilişkilerinde belirleyici bir öneme sahip olduğu ifade edilebilir. Bu yönüyle bütçe, yasama organının yürütme organı karşısında önemli bir denge ve denetleme mekanizmasına dönüşmektedir.

ABD özelinde bu durum oldukça belirgindir. Kongrenin başkana karşı en önemli silahlarının başında devletin gelir ve giderinin düzenlendiği bütçenin hazırlanması, vergilerin tayin edilmesi, başkanın ihtiyacı olan ödeneklerin çıkarılması gelmektedir.¹⁰⁶

ABD Anayasası'nın 1. maddesinin 2. bölümünde, temsilciler ve doğrudan alınan vergilerin, Birliğe dahil olan eyaletler arasında (...) kendi nüfuslarına göre dağıtılacağı düzenlenmek suretiyle bütçe yetkisi çerçeve bir yetki olarak Kongreye (ağırlıklı olarak Senatoya) bırakılmıştır. Daha sonra bu yetkinin içi çeşitli kanunlar aracılığıyla doldurulmuştur. Ancak yine de tek yetkilinin başkan olduğu belirtilmelidir.

Başkanlık sistemine sahip diğer ülkelerde de ABD sistemine benzer düzenlemelerin yer aldığı söylenebilir. Bunların birçoğunda her ne kadar yürütme organı bütçeyi hazırlayıp sunsa da son sözü söyleme yetkisi yasama organındadır. Yine bütçe kanunlarına ilişkin olarak Anayasa Mahkemesine gidilemediği gibi, bunlar veto edilerek, halkoyuna da sunulamadıkları görülmektedir. Arjantin ve Şili'de başkanın bütçe üzerinde önemli derecede ağırlığının olduğu ifade edilebilir; öte yandan Meksika, Brezilya ve Güney Kore'de başkanın bütçe konusunda yasama karşısında daha zayıf kaldığı görülmektedir.

Arjantin'de başkan tarafından sunulan bütçe tasarısı, Kongre tarafından kabul edilmese de 60 gün içerisinde yasalaşır. Yürütme, kararname yolu ile de bütçe alanında mali politika yapabilir; öte yandan vergi konusunda kararname çıkarma, Anayasa'nın 99. maddesince yasaklanmıştır.¹⁰⁷ Parlamentonun bütçe üzerindeki denetim yetkileri Sayıştay'ın gereken güce ve yetkiye ulaşamamış olması sebebiyle zayıftır.¹⁰⁸

Bütçe üzerinde başkanın meclise göre daha önemli ağırlığının olduğu bir ülke olarak Şili örnek gösterilebilir. Başkanın bütçe sürecinde neredeyse tam

106. Gülgün Erdoğan Tosun ve Tanju Tosun, *Türkiye'nin Siyasal İstikrar Arayışı Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri*, (Alfa, 1999), s. 74.

107. Alejandro Bonvecchi, *The Political Economy of Fiscal Reform in Latin America: The Case of Argentina*, (Inter-American Development Bank, 2010), s. 27.

108. Halit Tunçkaşık, "Siyasi İstikrar ile Demokratik Kurumsallaşma Arasında Denge Arayışı: Arjantin Başkanlık Sistemi", *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri Başkanlık Sistemi*, (TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları, Ankara: 2015), s. 97.

kontrolü vardır.¹⁰⁹ Başkan her yıl ulusal bütçeyi sunar, Kongre bütçeyi onaylamasa da bütçe yürürlüğe girer. Kongrenin gelir tahminlerini azaltma veya artırma yetkisi yoktur, sadece harcamaları kısımlar. Bütçe kanununda belirtilen kaynakların tahmini gelirlerini belirlemek başkana tanınan özel bir haktır.

Şili Anayasası'na göre bütçe tamamen başkanın inisiyatifinde ve milletvekilleri süreçten men edilmiş iken, pratikte milletvekilleri bütçenin oluşturulmasında gayriresmi olarak katkıda bulunurlar. Etkileri iki meclisin bütçe görüşmeleri sırasında da, Kongre dışındaki görüşmelerde de söz konusudur. Başkanlar rutin olarak kendi partilerinin meclisteki üyelerine ve koalisyon üyelerine danışır, bütçenin koalisyon ortaklarınca da kabul edileceğinden emin olurlar.¹¹⁰ Gayriresmi görüşmeler muhalefetin bütçenin geçmesindeki payını artırmak için, ki başkanın bu oylara ihtiyacı yoktur, merkezi bir öneme sahiptir. Başkanın resmi olarak zaten bütçesini uygulama kapasitesi vardır. Başkan başka alanlardaki yasama süreçlerinde muhalefeti küstürmemek için bu şekilde bir yol izlemektedir.

Meksikâda Kongrenin bütçenin kontrolü ve denetiminde Anayasa tarafından sağlanan geniş bir ayrıcalığı bulunmaktadır. Kongrenin bütçe teklifinde yer alan gelir ve giderleri onaylaması, düzenlemesi veya reddetmesi ona, diğer Latin Amerika ülkelerine kıyasla önemli ölçüde otorite sağlamaktadır. Bu noktada, tek kısıt Anayasa'nın dengeli bütçe oluşturulması şartıdır. Bütçe teklifi, Kongrenin oylayacağı bir yasa tasarısı niteliği taşıdığından üzerinde başkanın veto yetkisi bulunmamaktadır.¹¹¹

Brezilyâda bütçe yürütme organı tarafından yapılır. Başkan bütçeyi belirledikten sonra 60 gün içerisinde Kongre ile paylaşmalıdır, paylaşmadığı takdirde Kongre başkandan talep edebilir. Yasamanın bütçe teklifi üzerinde düzenleme yapma yetkisi vardır ancak harcamaları artıramaz. Yapılan değişiklikler yürütme tarafından hazırlanan çok yıllık bütçe planı ve bütçe kanununda belirtilen rehber ilkelerle uyumlu olmak zorundadır. Kongre bütçe gelirlerinin aşılmasına neden olacak giderleri onaylayamaz. Bütçe onaylandıktan sonra harcamalara izin verir ancak tamamen yetki altına almayarak yürütmeye uygulama sırasında kayda değer bir takdir yetkisi tanır.¹¹²

Milletvekilleri bütçe teklifi için değişiklik önergesi sunabilmektedir. Başkan genelde, kendi tercihleri yönünde oy kullanan milletvekillerinin önergelelerini kabul ederken, diğerlerininkini kabul etmeyerek onları cezalandırma yoluna gidebilmektedir. Milletvekilleri bu yolla kendi bölgelerine finansal kaynak aktarımı yapabilmektedir.

109. Gretchen Helmke ve Steven Levitsky, *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*, (The Johns Hopkins University Press: Baltimore, 2006), s. 49.

110. Helmke ve Levitsky, *Informal Institutions and Democracy*, s. 49.

111. Morgenstern ve Nacif, *Legislative Politics in Latin America*, s. 132.

112. Argelina Cheibub Figueiredo ve Fernando Limongi, "Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in Brazil", *Comparative Politics*, Cilt: 32, Sayı: 2, (Ocak 2000), s. 164.

Güney Kore’de hükümet bütçeyi mali yılın başlamasından 90 gün önce meclise sunmak durumundadır. Meclisin bütçeyi onaylaması için yeni mali yılın başlamasından 30 gün öncesine kadar vakti vardır. Meclisin bütçeyi geri çevirmesi durumunda eski dönemin bütçesi üzerinden şu alanlara harcama yapılabilir: Anayasal kurumların işlevini sürdürmesi, zorunlu harcamaların yürütülmesi, önceki bütçede onaylanan projelerin tamamlanması. Meclis Bütçe Ofisi (National Assembly Budget Office-NABO), meclis bünyesindeki bütçe ile ilgili konuları, fonları ve diğer mali süreçleri değerlendiren-analiz eden bir kurumdur. Meclise, hükümetin mali eylemlerini partiler ve ideolojiden bağımsız ve tarafsız şekilde kontrol etmesi için yetki verir.

Bütçenin kabul edilmediği durumlar: Meksika’da Başkan Zedillo döneminde siyasi sistemin oturmasından itibaren ilk defa bütçe, yasama ve yürütme arasında koalisyon olmadığı için reddedilmiştir. Meksika’da bütçenin onaylanmaması durumunda uygulanacak bir acil durum planı olmadığı için başkanın partilerle uzlaşma yoluna gitmesi mecburidir.¹¹³

Bütçenin onaylanmaması durumu “sistem kapanması” (*shutdown*) veya hükümetin kepenk kapatması olarak da adlandırılabilir; buna en iyi örnek olarak ABD gösterilebilir. Örneğin 2013-2014 yılı federal bütçesi Kongrede kabul edilmediği için 16 gün süren bir sistem kapanması yaşanmıştır.

VII. ÜST DÜZEY KAMU YÖNETİCİLERİNİ ATAMAK VE GÖREVLERİNE SON VERMEK

Başkanlık sistemlerinde yürütme gücünü elinde bulunduran başkanın yasama ve yargı karşısında sahip olduğu önemli araçlardan biri kamu yöneticilerini atamak ve gerektiğinde görevlerine son vermektir.

ABD başkanlık sistemi denilince ilk akla gelen uygulamaların başında “ganimet sistemi” (*spoil system*) gelmektedir. Bu sistem 19. yüzyılda Başkan Andrew Jackson tarafından başlatılmıştır. Buna göre her seçim sonrası kamu yönetimindeki kadrolara başkanın partisinden gelen kişiler atanmaktadır. Kuşkusuz yürütme organının daha rahat çalışabilmesi için uygulanan bu yöntem ABD özelinde olumlu sonuçlar vermekle birlikte, sanılanın aksine sınırsız bir biçimde uygulanmamaktadır. Sınırlandırma konusunda atılan önemli adımlardan biri 1978 tarihli Kamu Hizmetleri Reformu Yasası ile gerçekleştirilmiştir. Bu düzenleme ile Personel Yönetim Dairesi kurulmuş ve işe alımlarda önemli yetkilerle donatılmıştır.¹¹⁴

113. Morgenstern ve Nacif, *Legislative Politics in Latin America*, s. 129.

114. Bkz. “Senior Executive Service”, <http://www.opm.gov/policy-data-oversight/senior-executive-service>, (Erişim tarihi: 15 Şubat 2016).

Ganimet sistemine dair önemli bir dayanak ABD Anayasası'nın 2. maddesinde yer almaktadır. İlgili maddenin 2. bölümündeki düzenlemeye göre başkan, Senatonun tavsiye ve rızası ve mevcut senatörlerin üçte ikisinin onayı ile antlaşmalar yapma yetkisinin yanı sıra şu görevlileri atama yetkisine de sahiptir:

- Büyükelçiler, diğer diplomatik kişi ve konsoloslar
- Yüksek Mahkeme yargıçları
- Anayasa'nın öngörmediği ve yasalarla kurulacak Birleşik Devletleri makamları

Bu makamlar için bütün görevlileri önerecek ve Senatonun tavsiye ve rızası ile bunların atamalarını yapacaktır; ancak Kongre uygun gördüğü alt düzeydeki görevlilerin atanmasını yasa ile yalnızca başkana, mahkemelere ya da yönetim bölümlerinin başkanlarına verebilecektir.

Başkan, Senatonun tatilde bulunduğu süre içinde, boşalacak bütün görevlere, Senatonun izleyen dönemi bitiminde sona ermek üzere atama yapma yetkisine de sahiptir.¹¹⁵

Görüldüğü üzere başta üst düzey devlet yöneticileri olmak üzere önemli sayıdaki kamusal makam ancak Senatonun onayı alındıktan sonra atanabilmektedir. Ancak başkan, atamalarda Senatonun onayı ile bağlı olmasına rağmen, görevden almalarda Senatonun iznine ihtiyaç duymamaktadır. Zira aksi bir durumda atananların başkana değil, Senatoya karşı sorumlu olmaları gündeme gelir ki bu da başkanlık sistemi ile bağdaşan bir durum değildir.¹¹⁶

ABD dışında başkanlık sistemini uygulayan ülkelerde kamu yöneticilerinin atanması ve görevden alınmasında başkanın sahip olduğu yetkilerde farklı uygulamalara rastlanılmaktadır. Örneğin Arjantin, Brezilya ve Meksika anayasalarında üst düzey kamu yöneticileri yasama organının önerisi veya onayının alınması ile başkan tarafından atanmaktadırlar.

Bu anayasalar kimlerin başkan tarafından atanacağına ilişkin de düzenlemeler barındırmaktadır. Arjantin Anayasası'nın 99. maddesine göre başkan, Yüksek Mahkeme yargıçları, büyükelçiler ve ataşelerin atanmasında Senatonun üçte ikisinin oyunu almak zorundadır.

Arjantin'in yanı sıra Brezilya Anayasası da başkana çeşitli kamu yöneticilerini atama yetkisini vermektedir. Brezilya Anayasası'nın 84. maddesine göre Yüksek Mahkeme üyeleri, valiler, başsavcı, merkez bankası başkanı başta olmak üzere birçok kamu görevlisi Senatonun onayıyla başkan tarafından atanmaktadır.

115. Bkz. Amerika Birleşik Devletleri Anayasası (Açıklamalı), <http://photos.state.gov/libraries/turkey/231771/PDFs/abd-anayasasi.pdf>, (Erişim tarihi: 15 Mayıs 2015).

116. Kemal Gözler, *Anayasa Hukuku Genel Teorisi* (Cilt 2), (Ekin Yayınevi, Bursa: 2011), s. 33.

Meksika Anayasası'nın 89. maddesi de yukarıda sayılan örneklerdekine benzer biçimde bakanların ve diplomatik temsilcilerin Senatonun onayı ile başkan tarafından atanacağını hükme bağlamaktadır.

Bu atamalarda özellikle yargıya ilişkin olanlar önemli gözükmektedir. Çünkü sistemde hakem rolü üstlenen bu devlet gücünün yürütme ve yasama karşısında bir denge ve denetleme mekanizması görevi yerine getirebilmesinin ön şartlarından biri, her ikisine karşı bağımsız ve tarafsız olabilmesidir. Söz konusu riskin ortadan kaldırılması adına birçok örnekte özellikle yüksek mahkemelere başkan tarafından yapılan atamalarda yasama organının onayı şart olarak koşulmaktadır.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Bugün başkanlık sistemine dair yapılan tartışmaların merkezinde ABD uygulaması ile birlikte (hatta belki de daha fazla biçimde) öne çıkarılan örneklerin Latin Amerika ülkelerine ait olduğu görülmektedir. Ortaya çıkışlarında ABD'nin önemli bir örnek oluşturduğu bu sistemlere ilişkin değerlendirmeler genellikle olumsuz bir çerçeveye içine oturtulmaktadır. Bunların büyük çoğunluğunun geçmişte yaşadığı askeri-otoriter rejim hatıraları ile desteklenen bu tavır, bu ülkeler dışında başkanlık sistemine ilişkin algının da önemli kaynaklarından birini meydana getirmektedir. Kuşku yok ki söz konusu olumsuz tavır bu örnekleri mukayese etmeye imkan veren ve en başarılı başkanlık uygulaması olan ABD modelinin de mutlak bir gerçeklik biçiminde değerlendirilmesiyle alakalıdır.

Bu çalışmanın örnekleme içinde yer alan ülkelerin büyük çoğunluğu çok uzun bir başkanlık sistemi geleneğine sahiptir. Bununla birlikte yine ABD hariç birçoğu anti-demokratik idareler altında uzun yıllar yönetilmenin yanında ağır ekonomik bunalımları da aşmışlardır. Bu durum, kimisi için kısa kimisi için ise daha uzun zaman dilimi içinde gerçekleşmiştir. Ancak bunların hepsinde ortak olan başka bir nokta 1990'lardan itibaren sistemlerini reforme etmeleri ve dünyanın ilk 20 büyük ekonomisi¹¹⁷ (Şili hariç) içinde yükselen birer değer olarak öne çıkmalarıdır. Bu ülkelerin hemen hemen hepsi demokratik anlamda konsolide rejimler olma yolunda hızla ilerlemekte ve büyük çoğunluğu, yasamanın yürütmeyi dengeleyerek denetlemesine imkan veren araçları güçlendirmektedir.¹¹⁸ Karşılaştırmalı araştırmalar açısından oldukça verimli bir tartışma zemini üreten söz konusu gelişmelerin başta akademi olmak üzere Türkiye'de yapılan başkanlık sistemi tartışmalarına yansımalarını söylemek çok iyimser bir tespit olacaktır.

117. Bkz. OECD, "G20 Members", <http://www.oecd.org/g20/g20-members.htm>, (Erişim tarihi: 3 Mart 2016).

118. Benzer yöndeki bir değerlendirme için bkz. Haluk Alkan, "Latin Amerika Başkanlık Sistemi", <http://www.sde.org.tr/tr/newsdetail/latin-amerika-baskanlik-sistemi/4287>, (Erişim tarihi: 13 Mart 2016).

Başkanlık sistemlerinde yasama, yürütme veya yargı organlarının gerçekleştirildiği suistimallere karşı sistemin verdiği tepkinin başarısı büyük ölçüde sistemin kurduğu denge ve denetleme araçlarına bağlıdır. Ancak belirtmek gerekir ki bu araçların bulunması tek başına yeterli değildir. Bu noktada anayasal olarak benimsenen mekanizmanın kendisi ile bunun ortaya çıkaracağı etki arasındaki temel belirleyici olan “kurumsal dizayn”ın doğuracağı sonuçlara odaklanılması gerekmektedir. Zira kuvvetler arasındaki denetleme-denge görevini yerine getirecek bir aracın uygulamada suistimallere açık olup olmayacağı bu dizayn ile doğrudan ilgilidir.

ABD hariç özellikle Latin Amerika ülkelerinin tecrübeleri ile Güney Kore başkanlık sistemi geçmişte yaşanan kötü tecrübeler üzerine inşa edilen ve birer kurumsal mekanizma olmaktan öteye geçerek aynı zamanda işlevsel olarak da denge-denetleme görevini yerine getiren araçları anayasal birer tercih olarak benimsemiş gözükmektedir.

Başkanın yasama organındaki desteğine dayalı olarak ortaya çıkan tartışmalar, denge ve denetleme mekanizmalarının dizaynında öne çıkan başlıklardan biri olduğu görülmektedir. Oluşacak hükümetin karakteri üzerinde belirleyici olan bu başlık altında başkan ile yasama organının seçim döngüsü, başkanlık seçimi formülü ve siyasal parti yapısının biçimi yer almaktadır. Zira bu üç husus doğrudan hükümetin bölünmüş mü yoksa tekli bir görüntü mü vereceğini belirlemektedir.

Bu çalışmada incelenen örneklem içinde yer alan ülkelerin büyük bir kısmının seçimlerini kısmen eşzamanlı gerçekleştirdiği görülmüştür. Başka bir ifadeyle yasama organı üyelerinin bir kısmının yenilendiği ara seçimlerin varlığı durumunda başkanlık seçimleri ile örtüşme gerçekleşmemektedir. Çift kamaralı yasama organlarına sahip örneklerde bu durum oldukça belirgindir. Tek meclise sahip Güney Kore’de ise yürütme ve yasama seçimlerinin eşzamanlı olmadığı görülmektedir.

Başkanlık seçim formülü açısından yapılacak bir değerlendirmede ilk göze çarpan hususun örneklemdeki hemen hemen tüm ülkelerin başkanlarını iki turlu bir seçimle belirlediğidir. Burada belirtilmesi gereken önemli bir nokta, bu ülkelerden bazılarının daha önce tek turlu seçim sistemlerini benimsedikleri fakat daha sonra gerçekleştirdikleri reformlarla bunu çift turluya çevirdikleridir. ABD ve Meksika’da ise seçimler iki turlu olarak gerçekleşmemektedir. Güney Kore’de ise durum biraz daha farklı bir görünüm sergilemektedir. Zira adayların eşit oy alması durumunda ikinci tur seçim yapılmakta ancak bu seçim mecliste gerçekleştirilmektedir.

Başkanlık seçimini iki turlu olarak gerçekleştiren sistemlerde dikkat çeken bir detay siyasi parti yapısını ikiden çok kutuba ayırmasıdır. Bunun önemli ne-

denlerinden biri ikinci tura kalınması durumunda ilk turda başarı sağlamayan partilerin ikinci turda oluşması muhtemel koalisyonlar içinde yer alma umutlarıdır. Sadece başkanlık seçimlerinde geçerli olmayan böylesi bir durum yasama organı seçimlerinde özellikle küçük partilerin merkez partilerle işbirliği içinde yer almalarını sağlamaktadır. Brezilya ve Şili örneklerinde bu durum oldukça açıktır.

Siyasi parti yapısı yasama çoğunluğunu belirleyicilik yanında diğer iki faktör ile güçlü bir etkileşime de sahiptir. Seçim döngüsünün eşzamanlı olmaması seçmenlerin parti tercihlerini farklılaştırdığından parti sisteminin parçalanmasına ve parti sayısının artmasına yol açmaktadır. Bununla birlikte seçim döngüsünde eşzamanlılık ise tam tersi bir etkiye yani siyasi parti sayısında azalmaya neden olmaktadır.

Siyasi parti sayısındaki parçalanmışlığın bir başka etkisi yasama organına giren partilerin de sayısını artırmaktır. Brezilya örneğinde çok belirgin olan bu durum, başkanların yasamadaki çoğunluğu sağlamalarına da olumsuz etki etmektedir.

İncelenen örnekler içinde başkanların yasama desteği en yüksek olan ülke Şili'dir. Şili'yi, Güney Kore ve Meksika takip etmektedir. Bugüne kadar yapılan seçimlerde bölünmüş hükümet oranının en yüksek olduğu sistem ise Brezilya'ya aittir. Brezilya'da çok kutuplu parti yapısının varlığı bunun başlıca nedenidir. Şili'de yerelde var olan siyasi bölünmüşlük, parti sayısına da etki etmiştir. Bu durum (*balotaj*)¹¹⁹ seçim sistemi ile birleştiğinde özellikle Kongre seçimlerinde partiler arası koalisyonların artmasına neden olmaktadır.¹²⁰ Ancak bu durum Brezilya'nın tersine başkanlık seçimlerindeki koalisyonlarla benzer bir siyasal tercih etrafında gerçekleştiğinden başkanın yasama çoğunluğunu sağlayabilmesine yol açmıştır.

Meksika'da ilk bölünmüş hükümete 2006 yılında rastlanmaktadır. Çünkü o döneme kadar sistemin hegemon partisi PRI'nın hem başkanlık hem de yasama organı seçimlerinde ciddi etkisi söz konusudur. Benzer bir durum Güney Kore için de geçerlidir. Ancak Güney Kore'de durum diğer iki örnekten farklılık arz etmektedir. Eşzamanlı bir seçim sisteminin olmadığı Kore'de başkanlık seçimleri sonrası yapılan yasama organı seçimlerinde yasama çoğunluğunun büyük ölçüde başkanın partisi yönünde olduğu görülmektedir. Doktrinde "balayı seçimleri"

119. Hiçbir adayın yeterli oyu alamaması durumunda seçimlerin yenilenmesine imkan veren bir sistemdir.

120. Vittorio Corbo, Rolf Lüders ve Pablo T. Spiller, "The Institutional Foundations of Economic Reforms: The Case of Chile", *The Institutional Foundations of Economic Reforms*, (1995), <http://docslide.us/documents/corbo-v-lueders-r-spiller-p-the-institutional-foundations-of-economic-reforms.html>, (Erişim tarihi: 12 Mart 2016).

olarak adlandırılan bu seçimlerin etkisinin yanı sıra sistemin ara seçimlere yer vermemesi ve tek meclisli yapının varlığı da bölünmüş hükümeti engelleyen etkenler olarak ileri sürülebilir.

Başkanlık sistemlerinde denge ve denetleme mekanizmalarından bir diğerrinin başkana tanınan veto yetkisi olduğu görülmektedir. Başkandan yasamaya yönelik kullanılabilen bu yetki, özellikle yasama organlarını, başkanın görüşlerini dikkate alarak kanun yapmaya iten bir araçtır. Kısmi ya da bütün olarak kullanılabilen bu yetki, özellikle yasama çoğunluğunu elde edemeyen başkanlar açısından kendi politikalarını yasamaya kabul ettirme noktasında işlevsel bir rol üstlenmektedir.

Başkanlık kararnameleeri, başkanlık sistemine yöneltlen eleştirilerin merkezinde yer alan bir araç olarak denge ve denetleme açısından öne çıkan bir başlıktır. Zira kararname yetkisinin tanınması bir anlamda başkanlara (istisnai olarak) yasama yetkisinin devri anlamına gelmektedir. Yasama desteğini sağlayamayan başkanlar açısından bulunmaz fırsatlar sunan bu araç, başkanlık sistemlerine dair (örneğin Arjantin) çok ciddi eleştirilere konu olan bir yetkidir. Ancak örneklem dahilindeki sistemlerin birçoğu son dönemlerde gerçekleştirdikleri reformlarla başkanlarına bu yetkiyi oldukça istisnai konularda, süre sınırlaması getirerek ve yasama organının onayını almak kaydıyla tanımaktadır.

Başkanlık sistemlerinde olası tikanıkları çözmek adına başkanlara tanınan (yasama organını) fesih yetkisinin aynı kararnamelerde olduğu gibi geçmişteki kötü hatıraların da etkisiyle birçok başkanlık sisteminde başkanlara verilmediği görülmektedir. Buna karşılık yasama organının başkan üzerindeki önemli yetkilerinden olan ceza yargılaması (*impeachment*) ise gittikçe artan bir oranda yasama organları tarafından kullanılmaktadır.

Bütçenin kabulü ve üst düzey kamu görevlilerinin atanması da başkanlık sistemlerinde önceki başlıklar kadar olmasa da denge ve denetleme açısından önem taşımaktadır. Örnekleme dahil olan ülkelerde üst düzey kamu görevlilerinin atanmasına dair başkana sınırsız bir yetkinin verilmediği görülmektedir. Başta Anayasa Mahkemesi üyeleri olmak üzere, diğer devlet görevlilerinin başkanların önerisi, yasama organının onayı ile göreve getirildikleri ve böylece bir denetleme işlevinin gerçekleştirildiği belirtilmelidir.

Bütçenin kabul edilmesine ilişkin uygulamalara bakıldığında başkanlık sistemlerinin çoğunda başkanların önemli yetkilerle donatıldığı görülmektedir. Bu yetkiler ağırlıklı biçimde bütçenin yapılma sürecindedir. Bütçenin onaylanması ise yasama organı tarafından gerçekleşmektedir. Bütçenin onaylanmaması sistemin tıkanmasına neden olabilecek bir sonucu doğurabileceğinden özellikle yasama organlarının başkan karşısındaki pazarlık gücünü artırıcı bir etkisinin olduğu söylenebilir.

Demokratik hükümet sistemlerinden ister parlamenter, ister yarı başkanlık, isterse de başkanlık olsun ona demokratik karakterini katacak olan denge ve denetleme mekanizmalarının nasıl dizayn edildiğidir. Başkanlık sisteminin kuvvetlere çizdiği keskin sınırlar bu durumu daha da önemli kılmaktır. Bu nedenle başkanlık sistemine dair yapılan tartışmaların sağlıklı bir zeminde yürütülebilmesi için iki önemli hususun hatırdan çıkarılmaması gereklidir:

Birincisi, diğer hükümet sistemleri başkanlık sisteminden daha fazla demokratik bir nitelik taşımamaktadır.

İkincisi de, başkanlık sisteminin demokratiklik düzeyinin iyi dizayn edilecek başarılı denge ve denetleme mekanizmaları ile artırılabilme imkanına sahip olmasıdır.

SERDAR GÜLENER

Doç. Dr. Serdar GÜLENER, lisans ve yüksek lisans eğitimini Sakarya Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü'nde tamamlamıştır. Doktorasını aynı üniversitede "Anayasa Yargısı Parlamento İlişkileri Ekseninde Türk Anayasa Mahkemesinin Demokratik Meşruluk Sorunu" adlı teziyle 2010 yılında tamamlamıştır. 2012-2015 yılları arasında Anayasa Mahkemesinde Raportör/Hakim olarak görev yapan Gülener'in başlıca çalışma alanları, anayasa yargısı, insan hakları, bireysel başvuru, geçiş dönemi adaleti ve yargı politikalarıdır. Gülener, halen Sakarya Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü'nde öğretim üyesi olarak çalışmakta olup Anayasa Hukuku, Türkiye'nin Anayasa Düzeni ve İnsan Hakları Hukuku derslerini yürütmektedir.

BAŞKANLIK SİSTEMLERİNDE DENGE VE DENETLEME

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

SERDAR GÜLENER

Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme başlıklı bu raporda iktidarın sınırlandırılması arayışlarındaki merkez kavramlardan biri olan “denge ve denetleme” mekanizmalarının hükümet sisteminin karakterinin şekillenmesindeki belirleyici rolü tartışılmaktadır. Bugün hükümet sistemlerinde ana unsurlardan olan denge ve denetleme mekanizmaları ile amaçlanan yasama, yürütme ve yargı fonksiyonlarının tek bir elde toplanmasını veya birbirlerinin etki alanına girmesini engellemektir.

Yasama, yürütme ve yargı fonksiyonlarının birbirinden farklı organlar tarafından kullanılması pratikte de bunların birbirinin alanına girme tehlikesinin ortadan kaldırılmasını zorunlu kılmaktadır. Bu sistemin en özgün örneklerinin ise başkanlık modelinde yer aldığı söylenebilir. Başkanlık sisteminde kuvvetlerin katı ayrılığı söz konusu olduğundan yasama, yürütme ve yargı organlarının birbirini dengelemesinin daha elzem bir ihtiyaç olarak ortaya çıkması söz konusudur. Kuvvetlerin sert ayrılığına dayalı olarak bunlar arasındaki etkileşimin azlığının ortaya çıkardığı dezavantajın, iyi tasarlanmış bir denge ve denetleme sistemi ile bir avantaja dönüştürülmesi özellikle sistemin demokratikliğini güçlendiren bir yön olarak kabul edilmelidir.

Bu çalışmada, denge ve denetleme araçlarının başkanlık sistemlerinde nasıl şekillendiği ülke örnekleri bağlamında değerlendirilmektedir. Başkanlık sisteminin önemli uygulamalarına ev sahipliği yapan ABD, Brezilya, Arjantin, Meksika, Şili ve Güney Kore örneğinde yasama, yürütme ve yargı arasındaki ilişkiler “parti sistemi”, “seçimler”, “başkanlık kararnameleleri”, “başkanın veto yetkisi”, “başkanın fesih yetkisi”, “bütçe” ve “atamalar” değişkenleri esas alınarak incelenmektedir.