

BAŞKANLIK SİSTEMİ ÜZERİNE AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ VE AZERBAIJAN MODELİ KARŞILAŞTIRMASI

COMPERATION OF THE PRESIDENCY SYSTEMS BETWEEN UNITED STATES OF AMERICA AND AZERBAIJAN

Fatih ÖZKUL*

Özet: Ülkemizde hükümet sistemi tartışmaları gündemi sıklıkla meşgul eden konulardan birisi olmuştur. Özellikle başkanlık sistemi, parlamenter sisteme karşı alternatif olarak sunulmuş ve kimi kesimlerde de en etkin hükümet modellerinden birisi olarak kabul edilmiştir. Bu çalışmada, Azerbaycan ile Amerika Birleşik Devletleri hükümet modelleri başkanlık sistemi temelinde karşılaştırılmıştır.

Anahtar Sözcükler: Başkanlık sistemi, Azerbaycan hükümet sistemi, Azerbaycan ve Amerika Birleşik Devletleri hükümet sistemlerinin karşılaştırılması.

Abstract: In our Country, the issue of the system of the government is being discussed frequently. Especially the system of the presidency is offered as an alternative to the parliamentary system and accepted as the one of the most effective government model. In these study, the government models of the Azerbaijan and the United States of America is compared on the base of the presidential system.

Keywords: The presidency system, government system in Azerbaijan, comperation of the government systems between Azerbaijan and United States of America.

GİRİŞ

Ülkemizde ciddi bir hükümet sistemi sorunu olduğu sıklıkla dile getirilmektedir. Aslında yaşadığımız son Anayasa değişiklikleri de bu düşünceleri destekler gözükmektedir. Anayasaların bütün siyasi sistemi etkileyen normlar bütünü oldukları kabul edildiğinde, anayasa değişikliklerinin benimsenen hükümet sistemine olan etkileri de göz ardı edilmemelidir.

* Dr., Yargıtay Cumhuriyet Savcısı.

Bizde 1984 yılından itibaren başkanlık sistemi, merhum Özal¹ ve Sn. Demirel² tarafından oldukça desteklenmiş ve Türkiye için örnek model olarak ileri sürülmüştür. Halen TBMM Anayasa Komisyonu Başkanlığı görevini yürüten Sn. Burhan Kuzu³ tarafından dile getirilen bu sistem, daha sonraları Adalet eski Bakanı Sn. Cemil Çiçek⁴ ve Sn. Başbakan Recep Tayyip Erdoğan⁵ tarafından da çeşitli nedenlerle gündeme taşınmış ve yeniden güncellik kazanmıştır.

Başkanlık sistemi ülkemizde özellikle istikrarı ve etkinliği yakalamak amacıyla dile getirilmiş ve bu sistem ile hep yürütmeyi güçlendirmek amaçlanmıştır. Yürütmenin istikrar ve etkinlik kazanarak güçlenmesi gerektiği, ancak bunun başarılması halinde Türkiye'nin çağ atlayacağı ileri sürülmüştür.⁶ Peki, acaba ülkemizde bir hükümet sistemi sorunu yaşanmakta mıdır? Aslında başkanlık sistemine geçildiği takdirde, yürütmeye istikrar sağlanamaması, hızlı karar alamama, etkin olamama gibi sorunların aşılabileceği de şüphe konusudur.⁷ Bu tereddütleri başkanlık sistemini daha iyi tanıyarak ve diğer sistemlerle kıyaslayarak giderebiliriz.⁸ Çalışmada istikrar kazanmış bir örnek olarak Amerika Birleşik Devletleri (ABD) başkanlık sistemi ile, Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonra bağımsızlığını kazanan Azerbaycan hükümet sistemi karşılaştırmalı olarak ele alınmıştır. Yapılan tespitler sistemin ülkemize uygunluğu açısından da bize ışık tutabilir.

¹ *Hürriyet Gazetesi*, 23 Nisan 1987, s.13.

² Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi (TBMMTD), Dönem 21, Yasama Yılı 2, Ankara 1999, C.13, s. 28.

³ Burhan, Kuzu, "Türkiye İçin Başkanlık Hükümeti", *Amme İdaresi Dergisi*, C.29, S.3, Ankara 1996, s. 57-85; Burhan Kuzu, *Türkiye İçin Başkanlık Sistemi*, Fakülteler Matbaası, İstanbul 1997, s.76-98.

⁴ Ali Sirmen, "Başkanlık Sistemi", *Cumhuriyet Gazetesi*, 11 Aralık 2004, s. 4.

⁵ *Milliyet Gazetesi*, 11 Aralık 2004; "Başbakan ile Gündem", ATV, 18 Nisan 2010; <http://www.Sabah.com.tr>, (Erişim tarihi, 19 Nisan 2010).

⁶ Haluk K. Yavuz, *Türkiye'de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi*, Seçkin Yayınevi, Ankara 2000, s. 85; Attila Özer, *Başkanlık Hükümeti Sistemi ve Bu Sistemin Türkiye Açısından Uygulanabilirliği*, Ankara 1998, s. 99-100.

⁷ Levent Gönenç, "Türkiye'de Hükümet Sistemi Değişikliği Tartışmaları: Olanaklar ve Olasılıklar Üzerine Bir Çalışma Notu", *Başkanlık Sistemi*, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara 2005, s. 1-13.

⁸ Hükümet sistemleri hakkında bkz. Mehmet Turhan, *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, No: 9, Diyarbakır 1989; Erdal Onar, "Türkiye'nin Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli midir?", *Başkanlık Sistemi*, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara 2005, s.72-78; Kemal Gözler, *Anayasa Hukukuna Giriş*, Ekin Basın Yayın Dağıtım, Bursa 2008, s. 82-108. Yarı başkanlık sistemi hakkında bkz., Maurice Duverger, *Seçimle Gelen Krallar*, (Çev: Necati Erkurt), Konuk Yayınları, Ankara 1975, s. 18-25.

I. BAŞKANLIK SİSTEMİ HAKKINDA GENEL BİLGİLER

Bir ülkedeki hükümet sistemini incelerken, yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkilerin tespiti bizi o ülkenin hükümet sistemine ulaştıracaktır. Tabii ki incelemede demokratik bir yapının, yani genel kabule göre etkili bir siyasal çoğunluk ve katılımın bulunduğunu, yargının yasama ve yürütmenin dışında bağımsız bir erk olarak var olduğunu kabul etmemiz gerekir.

Eğer bir ülkede yasama ve yürütmenin halk tarafından seçim yolu ile oluştuğunu tespit etmiş isek, burada çifte meşruiyet olduğunu da belirlemiş oluruz. Bu sistemde yasama ve yürütme sabit bir görev süresine sahipse karşımıza başkanlık sistemi çıkar.⁹ Başkanlık sisteminin en bilinen örneği ABD'deki sistemdir. Sistemin önemli bir özelliği ve parlamenter rejimden farkı, yasama ve yürütme organlarının birbirlerinin hukuki varlıklarına son verememeleridir. Bu sistemde başkan ve yasama organı halk tarafından genel oyla, ayrı ayrı sabit süreler için seçilmekte ve bu süre içinde diğer organ karşısındaki bağımsız varlıklarını sürdürebilmektedirler. Başkanlık sisteminde yasama ve yürütmenin karşılıklı olarak birbirlerini etkileme yolları vardır. Fakat bu yollar, organlardan birine diğerinin hukuki varlığına son verme yetkisi vermez.¹⁰

Başkanlık sistemi taraftarları bu sistemin güçlü, istikrarlı ve uyumlu bir yürütme organının oluşmasına yol açacağını, yasama organının kanun yapma ve yürütmeyi denetleme işlevini daha bağımsız ve etkin bir biçimde yerine getirebileceğini ileri sürmektedirler. Yani bu sistemin savunucuları, birbirlerinden politik olarak etkilenmeyen, bağımsız güçlü birer yürütme ve yasama organı arzulamaktadırlar.¹¹ Başkanlık sisteminde sabit süre için halk tarafından seçilen başkan, istisnai bir yol olan ve sadece ağır cezalı sorumluluğu gerektiren "impeachment" (azil) yolu dışında görevinden uzaklaştırılmaz. Yine başkanlık sisteminde başkanın yanında görev alan sekreterler, parlamenter sistemdeki bakanların statüsünde değildirler. Başkanlık sisteminde bakanlar,

⁹ E. Gülgün Tosun – Tanju Tosun, *Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri*, Alfa Yayınları, İstanbul 1999, s. 56-58.

¹⁰ Ergun Özbudun, "Başkanlık Sistemi Tartışmaları", *Başkanlık Sistemi*, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara 2005, s. 106.

¹¹ Murat Yanık, *Başkanlık Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği*, Alfa Yayınları, İstanbul 1997, s. 92-99.

tamamen başkanın inisiyatifi çerçevesinde göreve gelip, başkanın iradesine bağlı olarak görevlerini sürdürdükleri için, sistemde yürütme organı içinde çok başlılık ve uyumsuzluk sorunu doğmaz.¹² Ancak şunu da unutmamalıyız ki, aşağıda görüleceği gibi, başkanın atayacağı bakanlara Senatonun onay vermesi gerekmektedir.

Başkanlık sisteminde yürütme içindeki istikrar ve uyumu mutlak biçimde de kabul edemeyiz. Başkanın politikalarını yürütebilmesi için kanuna ve bütçeye ihtiyacı vardır. Zaten hükümet sistemi ne olursa olsun her parlamentonun kanun yapma, yürütme organını denetleme ve devlete para harcama yetkisi verme yetkileri vardır. Şüphesiz ki, kanunu çıkaracak ve kabul edecek olan organ tüm sistemlerde olduğu gibi burada da yasama organıdır. Buna karşılık başkanın yasama organını etkileme ihtimali daha sınırlıdır. Özellikle yasama organını oluşturan çoğunluk ile başkanın farklı dünya görüşüne sahip olmaları durumunda, bu etkileşim daha da görülür hale gelmektedir.¹³ Başkanlık sisteminde sistemin bu şekilde tıkanmasını önleyecek bir anayasal mekanizma yoktur ve sistemin en önemli sakıncalarından birisi de, yasama organı ile yürütme organı arasında ortaya çıkabilecek görüş ayrılıklarının işleyişi tıkanması ihtimalidir.¹⁴ Bu krizin tek çözüm yolu ise tarafların uzlaşmasıdır.

Başkanlık sistemi bu tür sıkıntılara gebe olabilecek bir yapıya sahip olmasına rağmen, ABD’de bu sıkıntıların yaşanmaması, Amerikan siyasi partilerinin ideolojik birlik ve parti disiplininin uzak oluşları ve iki partili ılımlı sistemin uygulanması ile açıklanmaktadır.¹⁵ Avrupa parlamentolarının aksine, ABD yasama organının seçilmesi ve davranışları ile genel parti disiplini arasında kuvvetli bir ilişki yoktur. Bu sebeple Amerikan partileri arasında dünya görüşü olarak geniş bir uçurum bulunmamaktadır. Başkan, faaliyetlerinde her iki partinin de temsilcilerini etkilemeye yönelik çalışmalarda bulunur. Daha doğrusu politikalarını hem partiler, hem de temsilciler temelinde kabul ettirmeye çalışır. Ayrıca ABD’de demokratik kültür ve siyasi uzlaşma

¹² Serap Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2002, s. 19.

¹³ Nur Uluşahin, *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi*, Yetkin Yayınları, Ankara 1999, s. 94.

¹⁴ Ergun Özbudun, *Demokrasiye Geçiş Sürecinde Anayasa Yapımı*, Bilgi Yayınevi, Ankara 1993, s. 140-141.

¹⁵ Özbudun, 2005, s. 108.

alışkanlığı gelişmiştir. Bağımsız bir yargı erkine sahip olmanın sisteme olan katkısı da unutulmamalıdır.¹⁶ Bu sebeple ABD’de başkanlık sistemi kalıcı krizlere yol açmadan işleyebilmektedir. Uzlaşma kültürünün gelişmediği toplumlardaki siyasi kilitlenmeler ise sistemi krize sürükleyebilir. Latin Amerika ülkelerindeki bu tip tıkanmalar demokratik sistemin kesintiye uğramasına kadar gitmiştir.¹⁷ Başkanlık sisteminde devlet başkanının halk tarafından seçilmesinin, sistemin demokratik olma özelliğini artıracacağı, kimi seçtiğini bilen seçmen kitlesinin adayın başarısız olması durumunda yeni bir seçimde aynı adaya oy vermediği, bu durumun başkan üzerinde ayrıca olumlu bir motive edici güç ve moral doğuracağı ifade edilmektedir.¹⁸ Fakat bazı yazarlarca bu hususlar, sistemin kâğıt üzerinde olumlu gözükken yanları olarak kabul edilmektedir. Gerçekten de, çok küçük bir oy farkı ile başkanın seçildiği durumlar; ya da halkın ikinci seçmenlere verdiği oyların daha fazla olmasına karşın, seçim sisteminin bir sonucu olarak ikinci seçmen çoğunluğunun farklı yönde oluşması gibi durumların da gerçekleşebileceği ihtimalini gözden uzak tutmamak gerekir.¹⁹

Bu bağlamda, başkanlık seçiminde seçilen, halkın bir kısmının seçtiği, dolayısıyla belli oranda seçmen tarafından seçilen kişidir. Başkana oy vermeyen seçmen kitlesi ise olağandır ki hayal kırıklığına uğrayabilir. Kaybeden başkan adaylarının ismi ise belki gündeme hiç gelmeyecektir. Kazanan başkan kendi politikasını yürütürken oyunu alamadığı kitlelerin toplumsal taleplerini görmezden gelebilir. Yani halk tarafından seçilen başkan, toplumun geniş bir kesiminin tercihini yansıtmayabilir. Bu halde de ileri sürülen görüşlerin aksine, demokratik ilkelere ters düşen bir durumla karşı karşıya kalınabilir. Zaten bu durumu fark edenler de, başkanlık sisteminde kazananın her şeyi kazandığını, kaybedenin ise her şeyi kaybettiğini haklı olarak ileri sürmektedir.²⁰

¹⁶ İter Turhan, “Başkanlık Sistemi Sevdası: Zayıf Temelli Bir Özlem”, *Başkanlık Sistemi, Türkiye Barolar Birliği Yayınları*, Ankara 2005, s. 114-119; Nur Uluşahin, *İki Başlı Yürütme Yapılanması*, Yetkin Yayınları, Ankara, (2007), s.190-201.

¹⁷ Giovanni Sartori, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği* (Çev. Ergun Özbudun), Yetkin Yayınları, Ankara 2007, s. 113-127.

¹⁸ Burhan Kuzu, “Başkanlık Sistemi ve Cumhurbaşkanlığı Politik Görüşler”, *Cumhurbaşkanlığı Seçimi Öncesi Cumhurbaşkanlığı*, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara 2007, s. 20-32.

¹⁹ Onar, 2005, s. 88.

²⁰ Uluşahin, 1999, s. 126.

ABD dışındaki örneklerden yola çıkarak, başkanlık sisteminin kişisel diktatörlüğe yol açacağını savunmak da abartmalı bir yaklaşım olacaktır. Başkanın halk tarafından seçilmesi başkan için büyük bir saygınlık ve meşruiyet kaynağıdır. Başkanlık sisteminin bir ülkede sağlıklı şekilde yürüyüp yürümediğini doğru bir şekilde gözlemlemek için, söz konusu ülkedeki demokratik siyasal kültürün niteliği, ekonomik gelişmişlik ve siyasal mücadelenin kutuplaşmış olup olmadığı gibi etkenler de inceleme altına alınmalıdır.²¹

Bu genel bilgilerden sonra ABD ve Azerbaycan hükümet sistemlerini, başkanın seçim şeklini, yetkilerini (bu başlık altında sorumluluğunu), yasama organlarının yetkilerini ana başlıkları ile ve karşılaştırmalı olarak incelemeye geçebiliriz.

II. BAŞKANIN SEÇİMİ

A. ABD'DE BAŞKANIN SEÇİMİ

Başkanın seçimi başkanlık sisteminin en karakteristik özelliklerinden birisidir. Yürütmenin başı olan başkanın halk tarafından seçilmesi, sistemin tartışmasız biçimde zorunlu özelliğidir.²² Başkanın halk tarafından seçilmesi başkana faaliyetlerinde büyük bir özgüven ve meşruiyet kazandırır. Hem devletin hem de hükümetin başı olarak yürütme organını oluşturan başkan, varlığını meclis iradesine borçlu değildir. Meşruluğun kaynağı halktır.

Yukarıda da belirtildiği gibi ABD, başkanlık sisteminin en bilinen örneğidir. Amerikalılar başkanlık rejimini Philadelphia Kurucu Meclisi'nde 1787 Anayasası ile oluşturmuşlardır.²³ ABD, sistemini oluştururken, İngiltere'de uygulanan sınırlı monarşiden etkilenmiştir. Monarkın yerine seçimle gelen başkanı koymuştur. 1787 ABD Anayasası'nı hazırlayanlar, İngiltere'ye karşı giriştikleri bağımsızlık mücadelesinde yasama ve yürütme organına karşı güvensizlik duy-

²¹ Pınar Akçalı, "Siyasal İstikrar ve Başkanlık Sistemi: Amerika Birleşik Devletleri Örneği", *Başkanlık Sistemi ve Türkiye*, Kalkedon Yayınları, İstanbul 2007, s. 73-79.

²² Uluşahin, 1999, s. 30.

²³ Erdoğan Teziç, *Anayasa Hukuku*, Beta Yayınları, İstanbul 2006, s. 429.

muşlar, kralı temsil eden koloni valilerinin baskılarını unutmamışlardır.²⁴ Bu sebeple aklın ürünü olarak yasama ve yürütme organları arasında denge ararken, parlamenter sistemden farklı olarak başkanlık sistemini kurmuşlardır.²⁵

ABD’de başkan seçildiği süre boyunca görevde kalır. Anayasa’nın 2. maddesine göre başkan, dört yıllık dönem boyunca görevini sürdürür ve başkan yardımcısı ile birlikte aynı süre için halk tarafından iki dereceli bir seçimle seçilir. Bağımsızlar da başkan veya yardımcılığına aday olabilirler. Siyasal partiler başkan veya başkan yardımcısı adaylarını belirlerler. Daha sonra her federe devlette, siyasal partilerin adayları ve bağımsız adaylarına göre o federe devletin ikinci seçmen adayları saptanmaktadır. ABD Temsilciler Meclisi üye tam sayısı 435, Senato üye tam sayısı ise 100’dür. İkinci seçmenlerden oluşan seçim kurulunda (electoral collage) her federe devletin Kongre’de (Temsilciler Meclisi ve Senato) sahip olduğu parlamenter sayısı kadar üyesi bulunur. Her federe devlet, nüfuslarının büyüklüğü ve küçüklüğü dikkate alınmaksızın, Senato’da iki senatör ile temsil edilir. Federe devletlerin Temsilciler Meclisi’ndeki üye sayıları ise nüfuslarına göre değişmektedir. Bu sebeple federe devletlerin, başkan ve yardımcısını seçecek olan ikinci seçmenler kurulundaki üye sayıları nüfuslarına göre değişir. Birinci seçmenler tercih ettikleri başkan ve yardımcısı adaylarının ikinci seçmenlerine oy vermekte, Maine ve Nebraska dışında tüm federe devletlerde, hangi başkan adayının ikinci seçmenlerinin kazandığı çoğunluk sistemine göre belirlenmektedir. Yani bir federe devlette en çok oyu alan aday, o federe devletteki ikinci seçmenlerin tümünü kazanmış olmaktadır.²⁶ Bu sebeple, ülke genelinde az oranda oy aldığı halde, ikinci seçmenler kurulunda fazla oy alan aday başkan olabilmektedir. Kasım 2000 tarihinde yapılan seçimde Gore, ülke genelinde Bush’tan fazla oy almış olmasına rağmen, ikinci seçmenler kurulunda daha fazla oy alan Bush başkan seçilmiştir.²⁷ Bu seçim süreci Amerikan Anayasası’nın II. maddesinin 1. Bölümünde, her federe devletin ken-

²⁴ William Burnham, *Introduction To The Law And Legal System Of The United States*, Third Edition, West Group USA 2002, s. 2-3.

²⁵ Teziç, 2006, s. 430.

²⁶ Cem Eroğul, *Çağdaş Devlet Düzenleri*, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2001, s. 130-136.

²⁷ Bkz., <http://www.cnn.com/ELECTION/2000/results/president/index.html>, (Erişim tarihi, 16 Kasım 2012).

di yasama organınca belirlenen kurallara göre Kongre'ye gönderme hakkına sahip olduğu senatör ve temsilcilerin toplamına eşit sayıda seçmen çıkartacağı, seçmenlerin devletleri dâhilinde toplanarak, birisi kendi devletlerinde yerleşik olmayan iki kişiyi gizli oyla seçecekleri ve oylanan tüm adayların kazandıkları oy miktarını gösteren bir listenin hazırlanarak Senato Başkanı'na gönderilmesini müteakip, Senato Başkanı'nun Senato ve Temsilciler Meclisi huzurunda belgeleri açması ve oyların sayımının yapılmasından sonra, en çok oya sahip olan adayın başkan olacağı şeklinde düzenlenmiştir.²⁸ Anayasa'nın 2. maddesine göre, doğuştan ABD vatandaşı olmayan veya Anayasa'nın kabulü tarihinde vatandaş bulunmayan kimse başkanlık görevine seçilemez. Yine, otuz beş yaşını doldurmamış ve Birleşik Devletler'de on dört yıl yerleşik olarak bulunmamış kişi de bu görevi yerine getiremez. Başkanın görevden uzaklaştırılması, ölümü veya istifası ya da benzer sebeplerle yetersizliği durumunda bu ödev ve haklar başkan yardımcısına geçmektedir.

B. AZERBAJCAN'DA CUMHURBAŞKANININ SEÇİMİ

Azerbaycan Anayasası'nın 98. maddesine göre yürütme hâkimiyeti Azerbaycan Cumhurbaşkanı'na aittir.²⁹ Yaşı otuz beşten aşağı olmayan ve Anayasa'nın 100. maddesinde belirtilen niteliklere sahip olan kişi cumhurbaşkanı seçilebilir. Cumhurbaşkanı genel, eşit ve doğrudan seçim esasına göre serbest, şahsi ve gizli oylama yolu ile beş yıllık süre için seçilir. Seçime katılanların yarıdan fazlasının oyunu alan kişi cumhurbaşkanı olur. Oy çoğunluğu oylamanın birinci aşamasında sağlanamaz ise izlenecek yol Anayasa'nın 101. maddesinde gösterilmiştir. Yine aynı maddeye göre bir kimse iki defadan fazla cumhurbaşkanı seçilemez.

Anayasa'ya göre cumhurbaşkanı iki türlü bir seçim sistemiyle seçilmektedir. İlk turda cumhurbaşkanı seçilmek için yarıdan fazlanın

²⁸ Daha ayrıntılı bilgi için bkz. Yaşar Gürbüz, *Anayasalar*, Filiz Kitabevi, İstanbul 1981, s. 29 vd; [www/photos.state.gov/libraries/turkey/231771/PDFs/abd-anayasasi.pdf](http://photos.state.gov/libraries/turkey/231771/PDFs/abd-anayasasi.pdf), (Erişim tarihi, 21 Kasım 2012).

²⁹ Azerbaycan Anayasası için bkz. Abdurrahman Eren – Alesker Aleskerli, *Yeni Anayasalar*, Başbakanlık Türk İşbirliği ve Kalkınma İdaresi Başkanlığı, Ankara 2005, s. 41-107.

oy çoğunluğunun sağlanması gerekir. Eğer birinci turda bu çoğunluğa ulaşılamaz ise, bu turda en çok oy alan iki aday ikinci tura katılır ve en çok oy alan aday cumhurbaşkanı seçilmiş olur. 24 Ağustos 2002 tarihli referandum ile Anayasa'nın 101. maddesinde değişiklik yapılmadan önce, ilk turda mutlak çoğunluk yerine üçte iki çoğunluk gibi ulaşılması zor bir oran aranmasının sebebi olarak, halk tarafından seçilen cumhurbaşkanının meşruiyetini artırmak isteği ileri sürülmüştür.³⁰ Yeni oluşan bu Anayasa'da cumhurbaşkanının böylesine bir çoğunlukla seçilmesi, kendini yeni yapılanma sürecinde daha özgüvenli ve moral yönden güçlü hissetmesini sağlayacaktır.

Cumhurbaşkanının görev süresi Azerbaycan Milli Meclisi'nin görev süresi gibi beş yıldır. Bu düzenleme ile cumhurbaşkanının kendi dünya görüşünden olmayan bir yasama organı ile çalışması ve dolayısıyla sistemin tıkanması olasılığı azaltılmaya çalışılmıştır. Bir kişinin iki kereden fazla tekraren cumhurbaşkanı seçilemeyeceğine ilişkin düzenleme, aynı kişinin arka arkaya seçilememesi, yani aradaki seçimde başka bir kişinin cumhurbaşkanı seçilmiş olması durumunda, daha önce iki kere cumhurbaşkanı seçilen kişinin üçüncü kez cumhurbaşkanı seçilip seçilemeyeceği konusunda tereddüt doğurabilir. İki kere seçilebilme imkânı, Azerbaycan gibi demokratik kültürün yeterince oturmadığı ülkelerde, görevdeki cumhurbaşkanının anayasal yetkilerini tamamen yeniden seçilebilmeye yönelik kullanılmasına yol açabilir. Böyle bir durumda, her ne kadar Anayasa'da teker teker sayılmış olsalar da temel hak ve hürriyetler çiğnenebilir. Bu düzenlemenin olumlu yanı ise çok başarılı bir cumhurbaşkanının politikalarını iki dönem boyunca sürdürebilecek olmasıdır.

Anayasa'nın 105. maddesine göre, cumhurbaşkanının görevden ayrılması durumunda sonraki üç ay içinde cumhurbaşkanı seçmek için olağanüstü seçim yapılır. Cumhurbaşkanının yetkileri, yeni cumhurbaşkanı seçilene kadar başbakan tarafından kullanılır. 24 Ağustos 2002 tarihli Anayasa değişikliğine ilişkin referandumdan önce ise, bu yetkiler Millet Meclisi Başkanı tarafından kullanılmaktaydı.

³⁰ Levent Gönenç, "Azerbaycan Anayasası Üzerine Notlar, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.47, S.1-4, Ankara 1998, s. 208.

III. BAŞKANIN YETKİLERİ

A. ABD'DE BAŞKANIN YETKİLERİ

ABD Anayasası'nda yer alan "tüm yasama gücünün" Kongre'ye verilmiş olmasına ilişkin hükme karşın, kamu politikasının başı olan başkan, Anayasanın II. maddesinin 2 ve 3. bölümlerinde düzenlenen yetkileri göz önüne alındığında, hem yasama hem de yürütme alanında önemli bir role sahiptir.³¹

1. ABD Başkanı'nın Yasamaya İlişkin Yetkileri

Başkan Kongre'den gelen her yasa taslağını veto edebilir. Her bir Meclis üçte iki oy çoğunluğu ile bu vetoyu kaldırmaya karar vermez ise taslak yasalaşamaz. Ayrıca Kongre tarafından ele alınan yasaların çoğunluğu, başkan ve yürütmenin girişimi ile tasarlanır. Başkanın bu konuyla ilgili olarak Kongre'yi olağanüstü toplantıya çağırma yetkisi de vardır. Bu sistemde başkanın yasamayı feshetme yetkisi yoktur.³²

Anayasanın II. maddesinin 2. bölümü uyarınca başkan, önemli kamu görevlilerini atama yetkisine sahiptir. Yüksek Mahkeme üyeleri de dâhil olmak üzere, başkan tarafından yapılan federal yargıç, bakanlar ve diğer federal görevlilerin atamaları Senato'nun onayına sunulmalıdır. Başkan federal yasalara muhalefet suçundan hükümlü bir kişiyi koşullu ya da koşulsuz biçimde affedebilir. Başkan af yetkisini sadece hükümlüler hakkında değil, suçun işlenmesinden sonra her aşamada yani dava sırasında da kullanabilir.³³

2. ABD Başkanı'nın Yürütmeye İlişkin Yetkileri

Başkanın düzenleyici işlem yapma, genel kişilik dışı kurallar koyma yetkisinin olduğu kabul edilmektedir.³⁴ Yine Anayasa'nın II. maddesinin 2. bölümü uyarınca başkan aynı zamanda, silahlı kuvvetlerin de başkomutanıdır. Bu konuda silahlı kuvvetleri federal hizmete çağırabilir. Savaş veya olağanüstü durumlarda başkanın yetkileri Kongre tarafından artırılabilir. Başkan yüksek rütbeli federal görevlileri se-

³¹ ABD'de yasama organının ve başkanın konumu için ayrıca bkz., Laurence Tribe, *American Constitutional Law*, New York 1988.

³² Yazıcı, 2002, s. 37 vd.

³³ Kemal Gözler, *Devlet Başkanları*, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2001, s. 29-30.

³⁴ Gözler, 2001, s. 39.

çer. Büyükelçilerin, elçilerin ve konsolosların atanmalarını Senatonun onayına bağlı olarak yapar. Senatonun üçte iki çoğunluğunun onayı üzerine ABD için bağlayıcı duruma gelen antlaşmalar, diğer uluslarla başkan tarafından müzakere edilir.

3. ABD Başkanı'nın Yetkilerindeki Sınırlamalar

Dışişleri konusunda başkan, selefleri tarafından müzakere edilmiş antlaşmalara uymak zorundadır. Başkan yürütme gücünü kullanabilmek için yasaya ihtiyaç duyar. Yasa ise Kongre tarafından yapılır. Dolayısıyla başkan yürüteceği politikalarda Kongre ile uzlaşma arayışı içinde olmalıdır. Ayrıca başkan yürüttüğü politikalar yönünden seçmenine, dolayısıyla kamuoyuna karşı da kendisini sorumlu hisseder.

4. ABD Başkanı'nın Sorumluluğu

ABD'de başkanın sabit olan görev süresinin tek istisnası Anayasa'nın II. maddesinin 4. bölümünde düzenlenen "*impeachment*", yani başkanın adli bir suç işleyip yargılanmasının gerekmesi halinde azledilmesidir. ABD Anayasası uyarınca başkan ve diğer federal yüksek görevliler, kriminal bir suç işlemeleri durumunda Temsilciler Meclisi'nin suçlaması üzerine Senato tarafından görevlerinden azledilebilirler. Senato bu işlem ile ilgili olarak, ABD Federal Yüksek Mahkemesi Başkanı'nun başkanlığında toplanır. Bu, yapılan işlemin bir yargısal işlem olduğu konusunda bize ipucu verir. Temsilciler Meclisi'nin kabul ettiği ve Senato'ya gönderdiği teklifin, Senato tarafından üçte iki çoğunlukla kabul edilmesi gerekmektedir.

1787 - 2008 tarihleri arasında, yani 221 yıllık süre zarfında azledilmiş tek bir başkan yoktur. Bu zaman zarfında iki Başkan, 1868 yılında Andrew Johnson ve 1998 yılında Bill Clinton azledilmek için Senato'ya götürüldüğü halde üçte iki çoğunluğa ulaşamamıştır.³⁵ Başkanlık sisteminde siyasal denetim mekanizmasının olmaması, *impeachment*'in sınırlı ve zor işlemesi, yasamanın diğer yetkilerinin olduğundan daha büyük bir güç ve etkiyle kullanılmasına yol açmıştır.³⁶ Örneğin meclis tahkikatı (*congressional investigation*) bunlardan biridir. Bu mekanizma, yürütmeyi düşürmeye yol açan bir etkiyle kullanılabilir. Ameri-

³⁵ Gözler, 2001, s. 25-26.

³⁶ Sartori, 1997, s. 114-117.

kan uygulamasında meclis tahkikatı gerçek bir tahkikattır. Amerikan Anayasası'nda yasama organı iki büyük yetkiye sahiptir. Bunlar bütçe ve kanun yapma yetkileridir. Yasama organı bütçenin amacına uygun şekilde kullanılıp kullanılmadığını denetleme yetkisini, Anayasa'da yer almadığı halde kendinde görmüştür.³⁷ Başkanın bütçe dışında kanun tasarısı hazırlama yetkisi bulunmamaktadır. Diğer konularda yasama organına sadece mesaj gönderebilir. Açılan meclis tahkikatı kamuya ve basına açık şekilde yürür. Amerikan halkı tahkikat ile ilgili olarak bilgisine başvurulmuş kişiyi, radyo ve diğer görsel yayın organlarından canlı olarak bütün ayrıntısıyla takip edebilir. Başkan Nixon Watergate olayı nedeniyle açılan tahkikat sonucunda istifa etmek zorunda kalmıştır.³⁸

Dolayısıyla başkanlık sisteminde, yasamanın yürütmeyi rahatsız edecek araçlarla donatılmış olduğunu, fakat ne yasamanın ne de yürütmenin birbirlerini siyasal bir nedenle düşüremediklerini görüyoruz. Aslında denetimin etkili olanı siyasal içeriğe sahip olanıdır. Linz'in Amerikan sistemine kendine özgü demesinin, ABD demokrasisinin başkanlık sistemine rağmen yürüdüğünü, yani aslında başkanlık sisteminin olduğu yerde demokrasinin olamayacağını söylemesinin sebebi de budur.³⁹ Gerçekten de başkanlık sistemi, örneğin Güney Amerika ülkelerinde Amerikan sistemindeki gibi işlememektedir.⁴⁰

B. AZERBAJCAN'DA CUMHURBAŞKANININ YETKİLERİ

Azerbaycan anayasa sisteminde cumhurbaşkanı, anayasal düzenin merkezinde yer almaktadır.⁴¹ 1995 tarihli Anayasa'nın yapımında muhalefet, Anayasa ile cumhurbaşkanına oransız yetkiler verilmiş olmasını eleştirmiştir.⁴² Anayasa'nın 4. maddesine göre, halkın seçtiği yetkili temsilcilerden başka hiç kimsenin halkı temsil etmeye yetkisi yoktur. Azerbaycan Anayasası'nda başkanlık makamı, "*Devletin Esas-*

³⁷ Yanık, 1997, s. 65-66.

³⁸ Gözler, 2001, s.25.

³⁹ Juan Linz, "Parlamentarizmin Erdemleri", (Çev. Levent Köker), *Demokrasinin Küresel Yükselişi*, (Der. Larry Diamond ve March F. Plattner), Yetkin Yayınları, Ankara 1995, s. 181.

⁴⁰ Sartori, 1997, s. 124-127.

⁴¹ Gönenç, 1998, s. 207 vd.

⁴² Gönenç, 1998, s. 192-193.

ları" başlığını taşıyan II. bölümde düzenlenmiştir. Yine bu bölümde "Azerbaycan Devletinin Başı" başlığını taşıyan 8. maddede, başkanlık makamı devletin temelleri arasında sayılmaktadır. Azerbaycan Anayasası'nın 8. maddesinde, Azerbaycan Cumhuriyeti'nin cumhurbaşkanı, Azerbaycan Devleti'nin de başı olarak tanımlanmıştır.

1. Azerbaycan Cumhurbaşkanı'nın Yasamaya İlişkin Yetkileri

Cumhurbaşkanı Anayasa'ya göre, halkoyuna gitme (m. 109/18), yasaları veto etme (m.110), yasaların Anayasa'ya uygunluğunun denetimi için Anayasa Mahkemesi'ne başvurma (m.130), yetkilerine sahiptir. Bu yetkiler cumhurbaşkanını, kamusal politikaların belirlenmesinde ve uygulanmasında önemli ölçüde söz sahibi yapmaktadır.⁴³

Anayasa'nın 110. maddesine göre cumhurbaşkanının zorlaştırıcı veto yetkisi vardır. Meclise geri gönderdiği ve Milli Meclis'in 83 oy çokluğu ile kabul etmiş olduğu kanun tasarılarının 95 oy çokluğu ile, 63 oy çokluğu ile kabul ettiği kanun tasarılarının ise 83 oy çokluğu ile yeniden kabul edilmesi gerekir. 109. madde uyarınca cumhurbaşkanı devletlerarası ve hükümetlerarası⁴⁴ antlaşmaları yapar; devletlerarası antlaşmaların onaylanması veya iptal edilmesi için Meclis'e başvuruda bulunabilir.

Azerbaycan Anayasası'nın 109/32. maddesine göre, cumhurbaşkanının tek başına imzaladığı yasa gücüne sahip fermanlar yayınladıkları gün yürürlüğe girerler. Bu yetki de cumhurbaşkanına ülkeyi bu fermanlarla yönetme hakkı verir. Azerbaycan Anayasası'nda yasa teklif etme hakkı Meclis üyeleri, Cumhurbaşkanı, Ali Mahkeme, Azerbaycan Cumhuriyet Savcılığı ve Nahçıvan Özerk Bölgesi Yüksek Meclisi'ne aittir. 24 Ağustos 2002 tarihli referandum ile yapılan Anayasa değişikliği ile Azerbaycan Cumhuriyet Savcılığı'na da yasa teklif etme hakkı getirilmiştir.

⁴³ Gönenc, 1998, s. 208.

⁴⁴ Azerbaycan Anayasası incelendiğinde, Anayasa sisteminde devletlerarası ve hükümetlerarası olmak üzere iki tür anlaşma olduğu görülmektedir. Anayasa, hükümetlerarası antlaşmalar açısından yasama organının onayını gerekli kılmıştır. Ayrıca bu tür antlaşmalar Anayasanın 130. maddesi uyarınca kanunların altında yer almaktadır. Devletlerarası antlaşmalar ise Anayasanın 95. maddesi uyarınca Meclisin onayına tabidir. Bkz., Gönenc, 1998, s. 199-200.

2. Azerbaycan Cumhurbaşkanı'nın Yürütmeye İlişkin Yetkileri

Cumhurbaşkanının yetkileri Azerbaycan Anayasası'nın 109. maddesinde sayılmıştır. Bu yetkiler çalışmanın bu bölümünde teker teker sayılmayacak olsa da, genel bir değerlendirme ile Anayasa'da cumhurbaşkanına tanınan bu yetkiler göz önüne alındığında, yürütmelinin başı olan cumhurbaşkanının çok geniş yetkilere sahip olduğunu söyleyebiliriz. Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen başbakan adayı Meclise sunulur ve Meclis bu adayı onaylar. Eğer Meclis üç kez belirlenen adaya onay vermez ise, cumhurbaşkanı Meclis'in onayı olmaksızın başbakanı atayabilecektir (m.118). Başbakan adayının, aynı kişi mi yoksa farklı kişiler mi olması gerektiği konusunda bir açıklama yoktur. Yetkinin amacı dikkate alınarak, aynı adayın Meclis'e sunulabileceği düşünülebilir.

Bakanlar kurulu cumhurbaşkanı tarafından göreve atanır; bakanlar kurulu cumhurbaşkanına tabidir ve ona karşı sorumludur. 116. maddeye göre, yeni seçilen cumhurbaşkanı görevini aldığı ve yetkilerini kullanmaya başladığı günden itibaren, bakanlar kurulu cumhurbaşkanına istifasını sunmalıdır. Bu maddede istifanın hangi süre içerisinde yapılması gerektiği ise belirtilmemiştir. Seferberlik ilan etmek, olağanüstü hal ilan etmek ve Meclis'in onayına sunmak cumhurbaşkanının yetkileri arasında sayılmıştır.

Bu başlık altında sisteme bir Başbakanın da eklendiğini göz önüne aldığımızda, çalışmanın ilerleyen bölümünde referans almak üzere genel anlamda hükümet sistemleri üzerindeki ayrım üzerinde ve özellikle de yarı başkanlık ve başkancı parlamenter sistem üzerinde durmamız gerekmektedir. Bu sınıflandırmalar içerisinde en çok tartışılan ve dikkati çeken örnek Shugart ve Carey'in yaptıkları ayrımdır. Shugart ve Carey hükümet sistemlerini belirlemek için beşli bir ayrım önermektedir.⁴⁵

a- Başkancı parlamenter sistem,

b- Başkanlı parlamenter sistem.

⁴⁵ Ayrıntılı bilgi için bkz., Matthew Soberg Shugart - John M. Carey, *Presidents and Assemblies (Constitutional Design And Electoral Dynamics)*, Cambridge University Press, Cambridge 1992, s. 18-28; Matthew Soberg Shugart, "Of Presidents and Parliaments", *East European Constitutional Review*, Vol: 2, No:1, 1993, s. 30.

- c- Başbakanlı başkanlık sistemi,
- d- Saf başkanlık sistemi,
- e- Saf parlamenter sistem,

Shugart tarafından yapılan bu ayırımı saf başkanlık sistemi yukarıda açıkladığımız başkanlık sistemini, başbakanlı başkanlık sistemi ise yarı başkanlık sistemini karşılamaktadır. Yarı başkanlık sistemi melez bir sistem olup, hem başkanlık sisteminin hem de parlamenter sistemin özelliklerini içinde barındırmaktadır. Bu sistemde cumhurbaşkanı başkanlık sisteminde olduğu gibi halk tarafından seçilmektedir. Cumhurbaşkanı parlamenter sisteme oranla güçlü yetkilere sahiptir. Örneğin devlet başkanının yasama, atama ve olağanüstü hal yetkileri parlamenter sisteme göre fazladır. Bu sistemde yürütme organının diğer kanadını oluşturan hükümetin, aynen parlamenter sistemde olduğu gibi yasama organına karşı siyasal sorumluluğu da devam etmektedir.⁴⁶ Anılan sistemde hükümet sisteminin tasnifi açısından belirleyici olan, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi ve güçlü yetkilere, özellikle parlamentoyu koşulsuz fesih yetkisine sahip olmasıdır. Devlet başkanının sistem üzerinde önemli yetkileri olmasına rağmen, bakanlar kurulu üzerinde herhangi bir yetkiye sahip değildir. Örneğin başbakanı ve bakanları azledemez.⁴⁷

Başbakanlı parlamenter sistemde ise güçlü yetkilere sahip olan cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmekte, başbakan ile bakanlar kurulunun diğer üyeleri hem yasama organına hem de cumhurbaşkanına karşı sorumlu olmaktadır. Bu sistemde bakanlar kurulu cumhurbaşkanı tarafından azledilebileceği gibi, yasama organı tarafından da düşürülebilir.⁴⁸

⁴⁶ Robert Elgie, "The Politics of Semi-Presidentialism", *Semi-Presidentialism in Europe*, ed: Robert Elgie, Oxford University Press, Oxford 1999, s. 13.

⁴⁷ Yarı başkanlık sisteminin temel özellikleri ve tanımı hakkında bkz., Maurice Duverger, "A New Political System Model: Semi Presidential Government", *Parliamentary Versus Presidential Government*, (ed. Arend Lijphart), Oxford University Press, 1980, s. 142-149; Yazıcı, İstanbul 2002, s. 91-103; Nur Uluşahin, "Demokratik Siyasal Rejimlerin Sınıflandırılmasında Farklı Bir Yaklaşım: Yarı Başkanlıktan İki Başlı Yürütme Yapılanmasına", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C.52, S.2, 2003, s. 206-208.

⁴⁸ Onar 2005, s. 76.

3. Azerbaycan Cumhurbaşkanı'nın Yetkilerindeki Sınırlamalar

Her şeyden önce tüm hükümet sistemlerinin özünde olan bütçe ile harcama yapma yetkisi cumhurbaşkanına yasama organı tarafından verilir. Yine cumhurbaşkanının anayasa ile belirtilen konularda yürütme işlemini icra edebilmesi için kanuna ihtiyacı vardır. Ancak burada Anayasa'nın 109/32. maddesinin cumhurbaşkanına geniş yetkiler sunduğunu, cumhurbaşkanının yasama organına ihtiyaç duymadan etkin bir hareket alanına sahip olduğunu belirtmemiz gerekir.

4. Azerbaycan Cumhurbaşkanı'nın Sorumluluğu

ABD'deki başkanlık sisteminde cumhurbaşkanını görevden uzaklaştırabilmenin tek yolu azil mekanizmasını işletmektir. Bu yol ise hem güçtür, hem de uzun işleyen bir sürece ihtiyaç duyar. Azerbaycan Anayasası'nda ise azil süreci daha da zor hale getirilmiştir. Azerbaycan Anayasası'nın 107/1. maddesine göre azil süreci Anayasa Mahkemesi tarafından başlatılmaktadır.

Bu durum da kaçınılmaz olarak, Anayasa Mahkemesi'ni siyasal tartışmaların odağı haline getirecektir. Ayrıca, Anayasa Mahkemesi'nde görevli hâkimlerin görevlerine atanmalarını yasama organına öneren yine cumhurbaşkanıdır (m.109/II). Meclis cumhurbaşkanının azledilmesine ilişkin kararını en az 95 üyenin oyu ile alır. Meclis üye tam sayısının 125 olduğu dikkate alındığında (m.107/II), azledilme işlemi için aranan yetersayıya ulaşmak zordur. Anayasa azil sürecinin iki ay içerisinde tamamlanması gerektiğini belirtmektedir (m.107/III). Cumhurbaşkanı hakkındaki iddianın niteliğine göre bu iki aylık sürenin az olduğu söylenebilir.

IV. YASAMA ORGANININ YETKİLERİ

A. ABD'DE YASAMA ORGANININ (KONGRE'NİN) YETKİLERİ

ABD Anayasası'nın ilk maddesi, federal hükümetin tüm yasama gücünü, Senato ve Temsilciler Meclisi adı ile anılan iki meclise ayrılmış olan Kongre'ye vermiştir. Senato her eyaletin ikişer üyesinden oluşur ve 100 üyesi vardır. Temsilciler Meclisi ise nüfus oranına göre saptanır ve günümüzdeki sayısı 435'tir.

Dışarıdan bakıldığında, yürütme organının başı olan başkana karşı yetkileri daha azmış gibi gözükebilir de, Kongre başkanın kararlarına boyun eğen her dediğini yapan bir kurum değildir. 1995 yılında Başkan Clinton'un Kongre'ye sunduğu bütçe tasarısının Kongre'de ciddi ölçüde değiştirilmesi ve bu şekilde kabul edilen bütçe kanununun Başkan tarafından veto edilmesi üzerine binlerce federal görevlinin maaşları ödenememiştir.⁴⁹ Kongre'deki her iki meclis de, Temsilciler Meclisi'nde hazırlanması gerekli olan gelir yasaları dışında, her konuda yasa taslağı sunmak yetkisine sahiptir. Senato Temsilciler Meclisi'nden gelen gelir yasası taslaklarını kabul etmeyebileceği gibi, içeriklerini farklı hale getirebilecek değişiklikler de yapabilir. Senato, başkanın seçeceği bakanların, yüksek dereceli federal hükümet memurlarının ve büyükelçilerin atanmalarını onaylar. Yine Senato tüm antlaşmaları üçte iki oy çoğunluğu ile onaylar. Bu iki konuda Senato'nun onayı olmadan işlem yapılamaz. Federal yetkililer hakkında meclis soruşturması açılması için yargılamayı sağlayacak suçlamada bulunma hakkı Temsilciler Meclisi'ne aittir. Anayasanın II. maddesinin 3. bölümü uyarınca yargı işin organına gönderilip gönderilmeyeceğine karar vermek hakkı sadece Senato'ya tanınmıştır. Federal görevli suçlu bulunursa görevden alınır.

Kongre'nin yetkileri Anayasa'nın I. maddesinin 8. bölümünde belirtilmekle birlikte en önemlileri olarak, vergi koymak ve toplamak, hazine için borç almak, federal mahkeme ağı oluşturmak, savaş ilan etmek, ordu kurmak ve iaşesini sağlamak, Anayasa'nun uygulanması için gerekli tüm yasaları çıkarmak şeklinde sayılabilir. Anayasa'nın I. maddesinin 3. bölümündeki düzenlemeye göre, başkan yardımcısı Senato'nun da başkanıdır ve oylarda eşitlik olmadıkça oy kullanamaz.

Burada Kongre'nin araştırma yetkisi üzerinde bir kez daha durmak gerekir. Kongre'nin yasama dışı işlevlerinden en önemlisi araştırma yetkisidir. Araştırmalar yeni yasaların çıkarılmasına yönelik bilgi toplamak, yürürlükteki yasaların etkinliğini ölçmek ve seyrek de olsa meclis araştırması sürecini başlatmaya yönelik olabilir. Araştırma yetkisinin önemli sonuçlarından birisi kamuoyunu bilgilendirmektir. Araştırmalar ve sonuçları kamuoyuna açıklanır. Komite'nin ifade aldığı oturumların çoğu halka açık yapılır ve medya tarafından

⁴⁹ Onar, 2005, s. 94.

ayrıntısıyla yayınlanır. Kongre'nin denetleme yetkisi, üzerinde önemle durulması gereken bir başka yetkidir. Kongre'nin bu denetimi, gereksiz harcamaları ve yolsuzlukları engeller, hukuk devleti ilkesinin gerçekleşmesini sağlar. Yukarıda başkanın sorumluluğu başlığı altında impeachment üzerinde durulduğu için, burada sadece denetleme görevinin gücünün, yetkililerin görevden ayrılmasına, devlet politikalarının değişmesine, yürütme organı üzerinde yasal kontroller getirilmesine kadar ulaştığını söyleyebiliriz. Denetleme yetkisi, başkanlık makamının izlenmesinde ve kamu politikalarının kontrolünde temel bir fren işlevi görmektedir. Anayasa değişikliği sürecinde de Kongre önemli bir işleve sahiptir. Bir anayasa değişikliğinin gerçekleşebilmesi için, değişikliğin federe devletlere sunulmasından önce, Kongre'nin her iki kanadının da 2/3 çoğunluk ile değişikliğe karar vermesi gerekmektedir.

Bu başlık altında ABD'de zaman zaman uygulanmış olan ve yasama organının yürütmeye ilişkin bazı işlemleri veto etmesi şeklinde karşımıza çıkan yasama vetosundan da (legislative veto) bahsetmemiz gerekir. Bu veto ile başkanlık işlemleri ve yürütmeye bağlı bakanlıkların kural düzenlemelerine ilişkin işlemleri yasama organı tarafından veto edilmektedir. Özellikle 1932-1935 yılları arasında Kongre yasama vetosunu sıklıkla ve bir anlamda bürokrasiyi denetleme aracı olarak kullanmıştır.⁵⁰ Bu veto uygulamada doğmuş, Federal Yüksek Mahkeme'nin kararlarına yansımış (Chadha davası, 1983) ve bir anlamda güçler ayrımındaki siyasi dengeyi korumak için kullanılmıştır.

B. AZERBAJCAN'DA YASAMA ORGANININ YETKİLERİ

125 üyeli yasama organı 5 yıllık bir süre için seçilir (m.82-84). Meclis, 83 üyesinin milletvekilliği onaylanmadan yetkilerini kullanamaz (m. 87). Bu onaylama işlemi Anayasa Mahkemesi tarafından yapılır.

Azerbaycan Anayasası'na göre yasa teklif etme yetkisi Meclis üyeleri, Cumhurbaşkanı, Âli Mahkeme, Azerbaycan Cumhuriyeti Savcılığı ve Nahçıvan Özerk Bölge'si Yüksek Meclisi'ne aittir (m.96). Âli Mahkeme'ye ve Cumhuriyet Savcılığı'na yasa teklif edebilme yetkisinin verilmiş olması, hukuk sistemindeki eksik ve yanlışların kapatıl-

⁵⁰ Ekrem Serim, "Amerika'daki Başkanlık Sistemi", *Ankara Barosu Dergisi*, Yıl:1983, S. 3-4, s. 38-39.

ması için akılcı bir yol olarak gözükmektedir. Fakat bu yetki, yargı organlarının siyasi etkilere açık olması sonucunu da doğurabilir. Kamu politikalarının belirlenmesine esas olan kanunların teklif edilmesinde, hukukun uygulayıcısı olan yargı organını da söz sahibi yapmak, yargı organı ile yasama ve yürütme arasında sürtüşme doğmasına yol açabilir.⁵¹ Ayrıca yargı organlarının hareket alanları hukuk alanının içi olmalıdır. Yargı organının yasama ve yürütme sürecine taraf olması, yıpranmasına ve devletin diğer erkleri karşısında gücünü yitirmesine sebep olabilir. Azerbaycan Anayasası'nın 95. maddesinin 14. bendinde, *"bakanlar kuruluna güvenoyu meselesinin halledilmesi"*, Millet Meclisi'nin çözümleyeceği konular arasında sayılmıştır. Anayasa'da güvenoyu mekanizmasının olmaması sebebiyle bu görev bir siyasal sorumluluğa yol açmaz.

Yasa teklifleri üzerinde yapılacak olan değişiklik önermeleri, ancak yukarıda belirtilen, yasa teklif etmeye yetkili organların onayıyla işleme alınabilecektir (m.96/III). Bu hüküm ilk bakışta siyasal partiler açısından doğru gibi gözükebilir. Yani bir siyasal partinin önerdiği kanun teklifi, kendi seçmenlerinin isteği doğrultusunda, o siyasal partinin dünya görüşünün yansıtılmasında araç olmalıdır. Dolayısıyla, değişikliğin de o siyasal parti tarafından kabul görmesi gerekliliği demokratik bir çözüm ve yol olarak gözükmektedir. Fakat bunun kabulü, yasama organının yetki alanının ihlali anlamına gelecektir. Demokratik devletlerde yasama organından beklenen, hukuk devleti ilkesi ile bağlı kalmak kaydıyla, istenilen her konuda kanun çıkarma yetkisine sahip olmasıdır. Özellikle cumhurbaşkanı, Anayasa'da kendisine tanınan bu yetkiyi kötüye kullanabilir. Millet Meclisi aynı konuda yasa yapmakta ısrar ederse, yasama süreci problemler sürecine dönüşebilir.

Komünizm sonrası kurulan devletlerin anayasalarında genelde yasama süreci ve yasama organının faaliyetleri basın, yayın ve halkın izleyici olarak yasama faaliyetlerine katılımı gibi yollarla kamuoyuna açık bırakılmıştır.⁵² Azerbaycan Anayasası'nda ise böyle bir hüküm yer almamaktadır. Oysa ki, demokrasinin en önemli göstergelerinden birisi de, yasama ile yürütme işlemlerinin şeffaf, dolayısıyla denetle-

⁵¹ Gönenç, 1998, s. 212.

⁵² Herman Schwartz, *The Struggle for Constitutional Justice in Post-Communist Europa*, The Univesity of Chicago Press, Chicago and London 2000, s. 1-13.

nebilir ve eleştirilebilir olmasıdır.⁵³ Bugün sivil toplum örgütleri, yasama ve yürütme faaliyetleri konusunda bazen en büyük denetleyici olabilmekte, kamuoyunu harekete geçirebilmektedir.⁵⁴ Şeffaflık aynı zamanda, toplumun doğru bilgiye sahip olmasına da yol açmaktadır.

SONUÇ

Yukarıda ele alınan hususları göz önüne aldığımızda Azerbaycan sisteminde bir başbakanın bulunduğunu ve yürütme organının tek kanatlı olmadığını görüyoruz. Dolayısıyla, Azerbaycan hükümet sistemi yürütme organının tek kanatlı olduğu başkanlık sistemi içerisinde görülmemelidir. Öncelikle biz bazı yazarların aksine, Azerbaycan hükümet sisteminin bir başkanlık hükümeti sistemi olarak değil⁵⁵, Shugart ve Carey'in genel kabul gören ayrımını da göz önünde tutarak, bir çeşit kendine özgü yarı başkanlık sistemi olarak değerlendirilmesi gerektiği kanaatindeyiz. Burada, Azerbaycan Anayasası'nın yukarıda belirtilen ve açıklanan 95. maddesinin 14. bendi üzerinde özellikle durulması gerekmektedir. Milli Meclis'in görevlerinin düzenlendiği bu maddeye göre, bakanlar kurulunun parlamentoya karşı sorumlu olduğunu ileri sürebilir miyiz? Azerbaycan Anayasası'nda güvenoyu mekanizmasının olmaması sebebiyle, bu soruya olumlu yanıt verebilmek mümkün değildir. Bakanlar kurulunun yasama organına karşı sorumlu olduğunu kabul etsek bile, sistemde bakanlar kurulunu yasama organına karşı sorumlu tutacak bir mekanizma mevcut değildir. Uygulamada karışıklığa yol açabilecek olan bu hükmün değiştirilmesi yerinde bir davranış olacaktır. Yine başbakanın yasama organınca onaylanması süreci, ancak şekli anlamda bir güvenoyu olarak kabul edilmelidir; çünkü yasama organı cumhurbaşkanı tarafından üç kez belirlenen adaya onay vermediği takdirde, cumhurbaşkanı onay olmaksızın başbakanı atayabilmektedir.

Azerbaycan Anayasası'nın yapım süreci ABD Anayasası'nın yapım sürecinden farklıdır. Azerbaycan Anayasası kurucu meclis tarafından değil, Aliyev başkanlığında yürüyen bir komisyon tarafından

⁵³ Mustafa Erdoğan, "Türkiye'nin Sistem Arayışı", *Siyasal Sistem Tartışmaları*, Tesev Yayınları 15, İstanbul 2000, s. 92.

⁵⁴ Münci Kapani, *Kamu Hürriyetleri*, Yetkin Yayınları, Ankara 1993, s. 275-278.

⁵⁵ Bkz., Gönenç, 1998, s. 207-210.

hazırlanmıştır. Dolayısıyla Anayasa'nın yapımında toplumun çeşitli tabakaları, temsilcileri yer almamıştır. Fakat Anayasa halkoyuna sunulduğunda ise büyük bir çoğunlukla kabul edilmiştir. Bu durumda halkoyuna sunularak kabul edilme niteliğinin, meşruiyet sorununu çözüp çözmediğine değinmek gerekir. Bizce Anayasa'nın halkoyuna sunularak büyük bir çoğunlukla kabul edilmesi Anayasa'nın hazırlanış aşamasındaki meşruiyet problemini ortadan kaldırmayacaktır. Özellikle iktidar partisi mevcut Anayasa'yı savunacak, muhalefet partileri ise muhalefette kaldıkları sürece cumhurbaşkanına tanıdığı geniş yetkilerden dolayı Anayasa'yı eleştireceklerdir. Bu durum, muhalefetin halkın bir bölümünü yanına çekebilmesi durumunda siyasi hayatta çalkantılara, hatta toplumsal olaylara sebep olabilir. Tüm kamusal sistemi cumhurbaşkanının etrafında toplayan, muhalefeti yok sayan, halkı ise cumhurbaşkanının kanuni liderliğinin kanatları altında kabul eden bu Anayasa'nın, ABD Anayasası'nın aksine ekonomik, kültürel ve siyasal değişiklikler ile birlikte yıpranacağı ve meşruiyetini yitirebileceği de göz ardı edilmemelidir. Ayrıca mevcut Anayasa'da kişilerin temel hak ve hürriyetlerini güvence altına alacak denetim mekanizmalarının da bulunmaması, zaman içerisinde Anayasa'nın yıpranmasına yol açabilir.

ABD Anayasası'ndan farklı olarak Azerbaycan Anayasa'sı tam bir lider anayasasıdır. Yeni Anayasa ancak karizmatik bir lider ile toplumsal kabul görmektedir. Aliyev'in çok küçük bir olasılıkla da olsa siyaset sahnesinde çekilmesinden sonra, cumhurbaşkanının halk karşısındaki konumunun ne olacağı şüphe konusu olacaktır. Halk tarafından seçiliyor olmak, demokratik ilkelere tam olarak uyulduğu anlamına gelmez. Azerbaycan Anayasası'nın geniş yetkilerle donatıldığı bir cumhurbaşkanlığı makamının bulunduğu bu sistemde, yönetimde ciddi görüş ayrılıkları ve bu görüş ayrılıklarının yarattığı krizler doğabilir. Cumhurbaşkanının çıkaracağı fermanlar ile yasal düzenleme yapabilme yetkisine sahip olması, anayasal yetkilerini muhalefeti bastırmak için kullanabilmesi imkânını da beraberinde getirebilir. Böyle bir durumda, cumhurbaşkanının çoğulcu demokrasi anlayışından yana olacağını söylemek fazla iyimserlik olur.

Azerbaycan Anayasası'nın değişmesi çok zordur. Anayasa'nın değiştirilmesi ancak referandum ile mümkündür. Referandumlardan beklenen sonuçlar ise halkın politik, kültürel, eğitsel ve ekonomik ge-

işmişliğine göre değişir. Ayrıca Anayasa'nın 3. maddesinde belirtilen konularda (vergi ve devlet bütçesi, af, seçimi (atanması) veya onaylanması yasama ve (veya) yürütme organlarının yetkisine giren görevli kişilerin seçimi, atanması veya onaylanması) referandum dahi yapılamayacaktır. Anayasa'nın bu kadar katı olması sebebiyle değişen toplumsal ihtiyaçlara cevap verememesi durumunda, sistemin krizlere sürüklenebileceği, demokrasiden sapmaların dahi olabileceği düşünülebilir.

Azerbaycan'da hükümet sistemi yönünden belki istikrar ve etkinlik sorunu yaşanmayacaktır. Fakat sistem başkanlık sisteminin tipik *"kazanenin her şeyi kazandığı, kaybedenin her şeyi kaybettiği"* şeklinde açıklanan risklerini taşımaktadır. Zaman içerisinde muhalefetin gelişmesi ile birlikte, siyasal açıdan ikiye bölünmüş bir toplumun oluşması kuvvetle muhtemeldir. Bu da, sistemin demokratikliği ve meşruluğu üzerindeki şüphelerin ne denli haklı olduğunu bir kez daha ortaya çıkarmaktadır. Azerbaycan'ın, ABD'deki gibi bağımsız ve etkili bir yargı erkine sahip olduğunu söylemek de mümkün değildir.

Anayasa tarafından getirilen hükümet sisteminin iyi işleyip işlemediğine karar verirken, inceleme konusu ülkedeki halkın eğitim düzeyini, demokratik kültürün gelişmişliğini, parti sisteminin de incelenmesi gerekir. Çok partili sistemlerde başkanlık sisteminin işlemesi güç olacaktır. Başkanlık sistemi çok arzu edilen etkin ve istikrarlı bir yönetime olanak sağlaması için, başkanın yasama organında sağlam bir çoğunlukla desteklenmesi gerekir. Aksi halde kendisinden etkinlik ve istikrar beklenen başkanlık sistemi, tam tersine bir istikrarsızlık ve kavga sistemi haline dönüşebilir. Azerbaycan'da ABD'deki geleneğin aksine, parti sisteminin de oturmuş olduğu söylenemez. Anayasaların ve daha genel anlamda kanunların yaşamaları toplum tarafından kabul görmelerine bağlıdır. Ne kadar mükemmel anayasa veya kanun yapılırsa yapılsın, toplum ile uyumlu olmayıp kabul görmemeleri halinde, halkın gözünde meşruiyet kazanamayacakları ve birer yazılı belge olmaktan öteye geçemeyecekleri unutulmamalıdır.

KAYNAKLAR

Kitap ve Makaleler

- Abdurrahman Eren – Alesker Aleskerli, *Yeni Anayasalar*, Başbakanlık Türk İşbirliği ve Kalkınma İdaresi Başkanlığı, Ankara 2005.
- Ali Sirmen, “Başkanlık Sistemi”, *Cumhuriyet Gazetesi*, 11 Aralık 2004.
- Attila Özer, *Başkanlık Hükümeti Sistemi ve Bu Sistemin Türkiye Açısından Uygulanabilirliği*, Ankara 1998.
- Burhan Kuzu, “Türkiye İçin Başkanlık Hükümeti” *Amme İdaresi Dergisi*, C.29, S.3, Ankara 1996.
- Burhan Kuzu, *Türkiye İçin Başkanlık Sistemi*, Fakülteler Matbaası, İstanbul 1997.
- Burhan Kuzu, “Başkanlık Sistemi ve Cumhurbaşkanı Politik Görüşler”, *Cumhurbaşkanı Seçimi Öncesi Cumhurbaşkanlığı*, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara 2007.
- Cem Eroğul, *Çağdaş Devlet Düzenleri*, İmaj Yayıncılık, Ankara 2001.
- Ekrem Serim, “Amerika’daki Başkanlık Sistemi”, *Ankara Barosu Dergisi*, Yıl;1983, Sayı:3-4.
- Erdal Onar, “Türkiye’nin Başkanlık veya Yarı Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli midir?”, *Başkanlık Sistemi*, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara 2005.
- Erdoğan Teziç, *Anayasa Hukuku*, Beta Yayınları, İstanbul 2006.
- Ergun Özbudun, *Demokrasiye Geçiş Sürecinde Anayasa Yapımı*, Bilgi Yayınevi, Ankara 1993.
- Ergun Özbudun, “Başkanlık Sistemi Tartışmaları”, *Başkanlık Sistemi*, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara 2005.
- E. Gülgün Tosun, – Tanju Tosun, *Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri*, Alfa Yayınları, İstanbul 1999
- Giovanni Sartori, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, (Çev. Ergun Özbudun), Yetkin Yayınları, Ankara 1997.

Herman Schwartz, *The Struggle For Constitutional Justice in Post-Comunist Europe*, The University of Chicago Press, Chicago and London 2000.

İlter Turan, "Başkanlık Sistemi Sevdası: Zayıf Temelli Bir Özlem", *Başkanlık Sistemi*, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara 2005.

Juan, J. Linz, "Parlamentarizmin Erdemleri", (Çev. Levent Köker), *Demokrasinin Küresel Yükselişi*, (Derleyen: Larry Diomand ve March F. Plattner), Yetkin Yayınları, Ankara 1995.

K. Haluk Yavuz, *Türkiye'de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi*, Seçkin Yayınevi, Ankara 2000.

Kemal Gözler, *Devlet Başkanları*, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa 2001.

Kemal Gözler, *Anayasa Hukukuna Giriş*, Ekin Basın Yayın Dağıtım, Bursa 2008.

Laurence Tribe, *American Constitutional Law*, New York 1988.

Levent Gönenç, "Azerbaycan Anayasası Üzerine Notlar", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 47, Sayı: 1-4, Ankara 1998.

Levent Gönenç, "Türkiye'de Hükümet Sistemi Değişikliği Tartışmaları: Olanaklar ve Olasılıklar Üzerine Bir Çalışma Notu", *Başkanlık Sistemi*, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara 2005.

Matthew Soberg Shugart - John M. Carey, *Presidents and Assemblies (Constitutional Design And Electoral Dynamics)*, Cambridge University Press, Cambridge 1992.

Matthew Soberg Shugart, "Of Presidents and Parliaments", *East European Constitutional Review*, Vol: 2, No:1, 1993.

Maurice Duverger, *Seçimle Gelen Krallar*, (Çev. Necati Erkurt), Konuk Yayınları, 1975.

Maurice Duverger, "A New Political System Model: Semi Presidential Government", *Parliamentary Versus Presidential Government*, (ed. Arend Lijphart), Oxford University Press, 1980.

Mehmet Turhan, *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, No: 9, Diyarbakır 1989.

Murat Yanık, *Başkanlık Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*, Alfa Yayınları, İstanbul 1997.

Mustafa Erdoğan, *“Türkiye’nin Sistem Arayışı, Siyasal Sistem Tartışmaları”*, Tesev Yayınları 15, İstanbul 2000.

Münci Kapani, *Kamu Hürriyetleri*, Yetkin Yayınları, Ankara 1993.

Nur Uluşahin, *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi*, Yetkin Yayınları, Ankara 1999.

Nur Uluşahin, *“Demokratik Siyasal Rejimlerin Sınıflandırılmasında Farklı Bir Yaklaşım: Yarı Başkanlıktan İki Başlı Yürütme Yapılanmasına”*, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C.52, S.2, 2003.

Nur Uluşahin, *İki Başlı Yürütme Yapılanması*, Yetkin Yayınları, Ankara 2007.

Pınar Akçalı, *“Siyasal İstikrar ve Başkanlık Sistemi: Amerika Birleşik Devletleri Örneği”*, *Başkanlık Sistemi ve Türkiye*, Kalkedon Yayınları, İstanbul 2007.

Robert Elgie, *“The Politics of Semi-Presidentialism”*, *Semi-Presidentialism in Europe*, ed: Robert Elgie, Oxford University Press, Oxford 1999.

Serap Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2002.

William Burnham, *Introduction To The Law And Legal System Of The United States*, Third Edition, West Group USA 2002.

Yaşar Gürbüz, *Anayasalar*, Filiz Kitabevi, İstanbul 1981.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi, Dönem 21, Yasama Yılı 2, (1999), C.13.

Gazete ve Elektronik Kaynaklar

Cumhuriyet Gazetesi, 11 Aralık 2004.

Hürriyet Gazetesi, 23 Nisan 1987.

Milliyet Gazetesi, 11 Aralık 2004.

“Başbakan ile Gündem”, *ATV*, 18 Nisan 2010; <http://www.Sabah.com.tr>, (Erişim tarihi, 19 Mart 2010).

<http://www.cnn.com/ELECTION/2000/results/president/index.html>, (Erişim tarihi, 16 Kasım 2012).

[www//photos.state.gov/libraries/turkey/231771/PDFs/abd-anayasasi.pdf](http://photos.state.gov/libraries/turkey/231771/PDFs/abd-anayasasi.pdf), (Erişim tarihi, 21 Kasım 2012).