

ABD BAŞKANLIK SİSTEMİNDE FREN VE DENGE MEKANİZMASI ÜZERİNE BİR İNCELEME

*An Examination on Checks
and Balances Mechanism in USA Presidential System*

Doç. Dr. Mehmet Ali ZENGİN*

ÖZET

Başkanlık sistemi hükümet sistemleri ile ilgili üç temel sistemden birisidir. Bu üç sistem parlamento ve yürütmenin konumlarına göre belirlenebilir. Bu noktada parlamento ve yürütme arasındaki mesafe başkanlık sisteminin temel özelliğini anlayabilmek için esaslı bir göstergedir. Başkanlık sistemi ABD’de devletin kuruluşundan bu yana uygulanmaktadır. Diğer yandan hükümet sistemleri devirlerinin şartlarını yansıtır. Bu durum başkanlık sistemi için de geçerlidir. Ancak günümüzde başkanlık sistemi konusunda fren ve denge araçlarının korunabilmesi bakımından pek çok tartışma yaşanmaktadır. Bu araçlar esasında kongre ve başkan arasındaki ilişkiyi düzenlemek ve onları sistemde dengeli bir çerçeve içerisinde kalmaya zorlamaktır. Bununla birlikte sistemi işletmek için uzlaşma anlayışına dayanan siyasi kültür, sistemin işletilmesi bakımından bir diğer faktör olarak ifade edilebilir. Başkanlık sisteminde kuvvetler ayrılığı şiddetli bir şekilde görünmesine rağmen, kongre ve başkan çoğu durumda yan yana olmak zorundadır. Aslında fren ve denge araçları, siyasi atmosferin yanı sıra onları bir arada olmaya zorlamaktadır. Bu durumda eğer fren ve denge araçları ve siyasi atmosfer onları bir arada olmaya zorlarsa başkan genellikle kongreden daha fazla güç sahibi olmaktadır. Örneğin Başkan G.W. Bush döneminde Kongre büyük oranda başkanın anti-terör politikalarını desteklemiştir. Bu nedenle fren ve denge araçlarının etkinliğinin farklı siyasi atmosfere göre değişebileceğini söyleyebiliriz. Bu noktada araçların işletilmesinin bize her zaman aynı sonucu vermeyeceği söylenebilir.

Anahtar Kelimeler: Başkanlık, Kongre, Kuvvetler Ayrılığı, Fren ve Denge Araçları.

ABSTRACT

Presidential system one of the three main systems about governmental systems. These three systems can be defined according to positions of parliament and government. In this point, distance between parliament and government is main indicator in order to understand an essential feature of presidential systems. Presidential system have been implemented in USA since its foundation. On the other hand, governmental systems reflect their era’s conditions. This concept is also valid for presidential systems. However, today there are so many debates in US presidential systems in terms of keeping checks and balances tools. These tools

* Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Hukuk Fakültesi Anayasa Hukuku Anabilim Dalı Öğretim Üyesi. avmalizengin@gmail.com avmalizengin@gmail.com.

essentially invested in order to regulate relationship between Congre and President and force them to stay balanced framework in the system. Nevertheless, political culture can be expressed another factor which bases on compromise mentality in terms of operating system. Although seperation of powers appears harshly in prrsidential system, Congress and President should work side by side in many situation. In fact that tools of checks and balances force them get together as well as political atmosphere. In this position, If tools of checks and balances and political atmosphere force them get together, president generally have more power than Congress. To illustrate, in the President G.W.Bush term Congress support substantially to President's anti-terror policy. President G.W.Bush had got a serious fluence on Congress. Therefore, effectiveness of checks and balances tools can be changed according to different political atmosphere. In this point it can be said that operating the tools give us not same conlusion every time.

Keywords: Presidency, Congress, Seperation of Power, Checks and Balances Tools.



Giriş

Başkanlık sisteminin ana vatani olan ABD'deki uygulanma şekli ile diğer ülkelerdeki uygulanma şekli arasında sistemin başkanlık sistemi olup olmadığının sorgulanmasına varacak seviyede bir fark meydana gelmektedir. Bununla birlikte bu sistemlerin birbirlerinden farklı olmasında yasama ve yürütme arasındaki ilişkinin son derece önemli bir etkisi bulunmaktadır. Aslında hükümet sistemlerine karakteristik özelliklerini yasama ve yürütmenin birbirleri karşısındaki konumları vermektedir. Bu yüzden sistemler incelenirken bu ilişkiye değinilmesi kaçınılmaz olacaktır. Başkanlık sisteminde sistemin ana özellikleri yürütmenin tek başlı olması ve doğrudan halk tarafından seçilmesidir. Tabi bu durumda yürütmenin yasama karşısındaki konumu ve gücü, yasama ile dengeli bir ilişkinin tesisi bakımından hassas bir düzenleme yapılmasını gerektirmektedir. Öte yandan yasama ve yürütme arasındaki sınırın belirlenmesi ve bunların dengeli bir şekilde bir arada tutulabilmeleri sistemlerin başarısında ortaya çıkan esaslı bir nokta haline gelmektedir. Bu dengenin sağlanmasında ülke koşullarının dikkate alınması önemli bir yere sahip olacaktır. Buna göre sistemlerin birebir kopyalarının başka ülkelerde uygulanması çabaları her zaman aynı sonuçları vermemektedir. Buna göre ABD tipi başkanlık sistemi ülke koşulları gözetilerek ülke pratiklerine uyumlu bir sistemin tasarlanması şeklinde ortaya çıkmıştır. Bununla birlikte son zamanlarda yasama ve yürütmenin birbirlerini frenlemek ve dengelemek amacıyla kullandıkları araçların uygulaması dönem dönem farklılıklar gösterebilmektedir. Bu noktada söz konusu araçların etkin bir şekilde işletilememesi sistem krizlerine neden olmakta ve tartışmalar şiddetlenmektedir. Bu nedenle bu araçların incelenmesi ve sistemdeki tıkanık-

ların aşılması bakımından üstlendikleri fonksiyonların ele alınması başkanlık sistemini açıklayabilmek bakımından önemli bir konudur. Yapılan çalışmada da ABD başkanlık sisteminin detayları üzerinde durulmuş ve zaman zaman güç dengesinde meydana gelen sapmalar değerlendirilmeye çalışılmıştır.

1. ABD Başkanlık Sisteminde Kongre'nin Oluşumu

Başkanlık sisteminde yasama organı yani Kongre başkanlık seçimlerinden ayrı bir seçimle göreve gelir.¹ Kongre iki meclisli bir yapıya sahiptir. Bunun nedeni temel olarak federalizmin benimsenmiş olmasıdır. Zira Senato tüm eyaletlerin eşit temsili esasına dayanırken Temsilciler Meclisinde ise eyaletlerin nüfusları oranında temsilci sayısı değişmektedir.² Bununla birlikte yasamanın her iki kanadına seçilebilmek için öngörülen şartlar farklılık göstermektedir.

1.1. Temsilciler Meclisinin Oluşumu

Temsilciler Meclisi için seçilebilme şartları 7 yıllık ABD vatandaşı olmak, 25 yaş, aday olunan eyalette ikamet etmektir.³ Temsilciler Meclisinin seçimleri 2 yılda bir yenilenir.⁴ Seçimlerde yeniden adaylık mümkündür.⁵ Eğer boş yer Temsilciler Meclisinde ise, bunu doldurmak için eyalet valisi özel bir seçim çağrısında bulunmalıdır. Bununla birlikte, eğer normal seçim tarihi yakın ise, Vali özel bir seçim çağrısında bulunmak yerine, o koltuğun boş kalmasına izin verebilir.⁶ Temsilciler Meclisinin üye sayısı 435'dir.⁷ Her 10 yılda bir yapılan nüfus

¹ YAZICI, Serap, Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme, TBB Yayını, 2005, s. 127.

² Bununla birlikte Temsilciler Meclisinde 435 üyenin yanı sıra District of Columbia, Commonwealth of Puerto Rico ve diğer dört bölgeyi temsilen oy hakları bulunmayan 6 temsilci daha bulunmaktadır. Legislative Branch www.whitehouse.gov/our-government/legislative-branch (21.10.2013)

³ ABD Anayasası Madde 2, Bölüm 1/2, ABD Anayasası (Açıklamalı) www.photos.state.gov/libraries/turkey/231771/PDFs/abd-anayasasi.pdf (03.03.2013) Temsilciler Meclisinde bölgeleri temsil eden temsilciler için bu bölgelerde ikamet şartı aranmamaktadır. Legislative Branch www.whitehouse.gov/our-government/legislative-branch (21.10.2013)

⁴ The U.S. House of Representatives, www.house.gov/content/learn/ (03.03.2013), ABD Anayasası (Açıklamalı) www.photos.state.gov/libraries/turkey/231771/PDFs/abd-anayasasi.pdf (03.03.2013)

⁵ ABD Anayasası Madde I, Bölüm II /1, ABD Anayasası (Açıklamalı) www.photos.state.gov/libraries/turkey/231771/PDFs/abd-anayasasi.pdf (03.03.2013)

⁶ ABD Anayasası (Açıklamalı) www.photos.state.gov/libraries/turkey/231771/PDFs/abd-anayasasi.pdf (03.03.2013)

⁷ Bu sayı 1911 yılında çıkartılan ve 1913 yılında yürürlüğe giren Kamu Yasası'nın (Public Law) 62/5. maddesi ile getirilmiştir. The U.S. House of Representatives, www.house.gov/content/learn/ (03.03.2013) 1929 yılında ise Kongre, toplam temsilci sayısını 435 olarak saptamıştı ve o karar gereğince temsilci sayısı sabittir. ABD Anayasası (Açıklamalı) www.photos.state.gov/libraries/turkey/231771/PDFs/abd-anayasasi.pdf (03.03.2013)

sayımına göre eyaletlerin Temsilciler Meclisi'ne yolladıkları üye sayısı değişebilmektedir. Ancak her eyaletin en az bir temsilcisinin bulunması zorunludur. Temsilciler Meclisi, toplantılarını yönetmek üzere üyeleri arasından bir Başkan seçer.⁸

1.2. Senatonun Oluşumu

Senato için seçilebilmenin şartları 9 yıllık ABD vatandaşı olmak, 30 yaş, aday olunan eyalette ikamet etmek şeklindedir.⁹ Senato seçimleri 2 yılda bir üye tam sayısının 1/3'i oranında yenilenir. Seçimlerde yeniden adaylık mümkündür. Senatörler, altı yıllık dönemler için seçilir. Her iki yılda bir, senatörlerin üçte biri yenilenir ve üçte ikisi göreve devam eder. Bu düzenleme, üyelerinin tamamı her iki yılda bir yeniden seçilen Temsilciler Meclisi'nden farklı olarak, Senato'yu sürekli yenilenen bir kuruluş haline getirmektedir. Ayrıca Anayasa'da 17. Değişiklik ile boşalan yerlerin doldurulması yöntemini değiştirmiştir. Halk, yeni bir Senatör seçinceye kadar, Vali bir kişiyi atayacaktır. Yine 1913 yılında gerçekleştirilen 17. Değişiklik sonrasında eyalet meclislerinin senatörleri seçmesi usulü yerine halkın senatörleri doğrudan seçmesi usulüne geçilmiştir.¹⁰ Senatonun üye sayısı 100'dür. Buna göre her eyalet 2'şer üye ile temsil edilmektedir. Başkan yardımcısı resmen Senato başkanı olarak görev yapar ancak oy hakkı bulunmaz. Bununla birlikte başkan yardımcısı sadece verilen oylar eşit çıktığı zaman istisnai olarak oy hakkına sahip olmaktadır. Başkan yardımcısının eşitliği bozma yetkisi önemli olabilmektedir.¹¹ Örneğin, 1789 yılında Başkan yardımcısı John Adams'ın verdiği oy, Başkan'a Senato'nun onayını almadan kabine üyelerini görevden alma yetkisini vermiştir. Senato, Başkan yardımcısı bulunmadığı zaman toplantıları yönetecek geçici bir başkan seçer.¹²

⁸ Temsilciler Meclisi Başkanı'nın devlet yönetimi silsilesinde 3. Sırada yer aldığı ifade edilmektedir. Legislative Branch www.whitehouse.gov/our-government/legislative-branch (21.10.2013) Temsilciler Meclisi Başkanı hem anayasal hem de etki sahibi bir liderdir. Zira başkan (speaker) meclisin çoğunluğunun desteğine sahiptir. Structure of Congress, www.etch.northern.edu/blanchak/pols100/pols100lectures/congress.structure.htm (22.10.2013)

⁹ ABD Anayasası Madde III, Bölüm III, ABD Anayasası (Açıklamalı) www.photos.state.gov/libraries/turkey/231771/PDFs/abd-anayasasi.pdf (03.03.2013)

¹⁰ ABD Anayasası (Açıklamalı) www.photos.state.gov/libraries/turkey/231771/PDFs/abd-anayasasi.pdf (03.03.2013) Legislative Branch www.whitehouse.gov/our-government/legislative-branch (21.10.2013)

¹¹ ABD Anayasası Madde IV, Bölüm III, ABD Anayasası (Açıklamalı) www.photos.state.gov/libraries/turkey/231771/PDFs/abd-anayasasi.pdf (03.03.2013)

¹² ABD Anayasası Madde V, Bölüm III, ABD Anayasası (Açıklamalı) www.photos.state.gov/libraries/turkey/231771/PDFs/abd-anayasasi.pdf (03.03.2013) Bu geçici başkanının onursal bir görevi bulunmaktadır. Buna göre geçici başkanlık görevini çoğunluk partisinin en kıdemli

Zira resmi olarak başkan yardımcılarını Senato başkanı olarak gözüke de toplantılara geçici başkan başkanlık etmektedir. Bunun dışında Başkan Yardımcısının Başkanın koltuğu boşaldığında onun yerine geçme dışında başka bir görevi bulunmamaktadır.

2. ABD Başkanlık Sisteminde Kongrenin İşleyişi

ABD’de kongre çok faal bir role sahiptir. Buna göre Kongre, Avam Kamarası gibi sadece hükümetin önermelerini kabul eden ya da değiştiren parlamentolar olarak değil aynı zamanda siyaset belirleyen, kanun yapma tekeli elinde bulunduran, alternatif politikalar geliştirme kabiliyetine sahip bir parlamentodur.¹³ Yine ABD’de çoğunluk partisinden seçilen meclis başkanları İngiltere’de ki Avam Kamarasının başkanından (Speaker) farklı olarak partili kimliğini korur. Bununla birlikte Kongre’nin yasama faaliyeti uzun ve karışık bir süreç öngörmektedir. Buna göre Kongre üyesinin bağlı bulunduğu meclise kanun önermesini vermesiyle yasa yapma işlemleri başlar. İlgili komisyonda tasarı rafa kaldırılmaz ve tartışma kararı alınır ise tasarı Kongre’de görüşülecek hale getirilir. Önerge sahibi üyenin bağlı bulunduğu mecliste kabul edilen tasarı görüşülmek üzere diğer meclise havale edilir ve burada da aynı süreçler takip edilir. Eğer tasarı üzerinde iki meclis mutabakata varamaz ise uzlaşma komisyonu kurulur.¹⁴ Mali yönü bulunan kanun önerileri sadece Temsilciler meclisince verilebilir. Ancak Senato kanunu kabul edip etmemekte serbesttir. Bu noktada Temsilciler Meclisine verilen yetki sadece öneri de bulunma ile ilgilidir. Buna göre vergi yasa tasarıları Temsilciler Meclisi’nden kaynaklanmalıdır. Vergi yasalarının, yasama organının alt meclisinden kaynaklanması bir İngiliz geleneğine dayanmaktadır. Orada, alt meclis (Avam Kamarası) üyelerini halk seçtiği için, onların halkın isteklerini daha iyi yansıtacağı düşünülüyordu. Zira üst meclisin (Lordlar Kamarası) üyelerini ise halk seçmiyordu. Ancak 17. Değişiklik kabulünden bu yana, Birleşik Devletlerde bu kuralın pek önemi bulunmamaktadır. Çünkü artık hem Senato hem de Temsilciler Meclisi üyeleri halk tarafından seçilmektedir. Ayrıca Senato vergi ile ilgili bir yasa tasarisını, baştan sona

üyeyi yürütmektedir. Structure of Congress, www.etch.northern.edu/blanchak/pols100/pols100lectures/congress.structure.htm (22.10.2013)

¹³ DURGUN, Şenol. Parlamenter Yapılar ve Parlamenterlerin Temsil Gücü, Ankara, 2005. s. 139.

¹⁴ KUZU, Burhan, Türkiye için Başkanlık Sistemi, s. 24-25 www.tesam.org.tr/download/_burhankuzu.pdf (1009.10.2013) Komisyon sayısı iki kanat için de farklılık göstermektedir. Senato’da 20 komisyon ve 68 alt-komisyon bulunmaktadır. www.senate.gov/pagelayout/committees/d_three_sections_with_tasers/committees_home.htm (21.10.2013) Temsilciler Meclisinde ise 25 komisyon bulunmaktadır. www.house.gov/committees/ (21.10.2013)

yeniden yazmak suretiyle tümüyle değiştirebilme yetkisine sahiptir.¹⁵ Kongre'deki en eski komisyon 1789 tarihli "Ways and Means" komisyonudur. Bu komisyon görevini ABD Anayasası'nın 1. maddesinin 7. bölümünün 1. fıkrasındaki "Gelirleri arttırmaya yönelik bütün yasa tasarıları Temsilciler Meclisi'nde hazırlanacaktır" hükmü çerçevesinde yerine getirmektedir.¹⁶ Parlamantonun etkinliğini arttırıcı bir özellik olarak bu komisyonlar uzmanlık gerektiren, istikrarlı komisyonlardır. Partiler, komisyonlar üzerinde sınırlı bir etkiye sahiptir. Aynı şekilde parlamantonun da komisyonlar üzerinde kuvvetli bir etkisi bulunmamaktadır. Komisyonların oluşumu ve işleyişi kapsamlı bir şekilde belirlenmiştir.¹⁷ Komisyon üyelerini normalde her meclisin kendi başkanı seçmektedir ancak uygulamada bunları ilgili komisyonun başkanları seçmektedir. Komisyon başkanlarının seçiminde kıdem usulü benimsenmiştir. Ancak çok yaşlı üyelerin komisyon başkanı olmaları sıkıntıya neden olduğu için şuan komisyon başkanlarının meclislerdeki çoğunluk önderince ve parti meclis grubunca seçilmeleri öngörülmektedir.¹⁸ Öte yandan komisyonların verimli bir şekilde çalışmasında Kongre'de çalışan uzmanlar önemli bir etkiye sahiptir. Buna göre Kongre'de çalışan yaklaşık 40 bin görevli sadece yasama görevinde değil, konuşmalar, basınla ilişkiler ya da seçmen isteklerinin izlenmesi gibi konularda önemli role sahiptirler.¹⁹ Kongre üyeleri seçim kampanyalarında parti merkezinden destek

¹⁵ ABD Anayasası (Açıklamalı) www.photos.state.gov/libraries/turkey/231771/PDFs/abd-anayasasi.pdf (03.03.2013)

¹⁶ Committee History, www.waysandmeans.house.gov/about/history.htm (02.03.2013)

¹⁷ DURGÜN, s. 148. Her komisyon belli bir politik alana yöneliktir. Her alt-komisyon daha özel politik alanlara yönelik olarak çalışmaktadır. Örneğin Temsilciler Meclisindeki Ways and Means Komisyonu'nun alt-komisyonları sosyal güvenlik ve ticaret konularında çalışmaktadır. Bununla birlikte alt-komisyonların sayısı bağımsızlık durumları ve otonomileri bağlı oldukları komisyonlara göre farklılık göstermektedir. Buna karşın alt-komisyonlar komisyonlar tarafından kendilerine verilen özel görevleri yerine getirir ve bağlı oldukları komisyonun belirledikleri ilkeler çerçevesinde çalışırlar. SCHNEIDER, Judy, The Committee System in the U.S. Congress, www.usinfo.org/enus/government/branches/docs/committee_system.pdf (21.10.2013)

¹⁸ ÖRGÜN, Faruk, Dar Gelen Gömlek Başkanlık Sistemi, İstanbul, 1999, s.84. Komisyon yetkileri başkanda toplanmaktadır. Buna göre başkan komisyonun ajandasını belirler, toplantıları yönetir ve komisyona tahsis edilen fonları kontrol eder. Bununla birlikte diğer komite üyelerini de komitenin işleyişine dâhil eden pek çok düzenleme mevcuttur. Örneğin belli bir çoğunluğa ulaşılması halinde üyeler komisyonu toplantıya çağırabilmektedir. Yine azınlığın kıdemli üyesi (bu üye genellikle komisyonda en fazla çalışan üyedir) başkanının komisyonu yönetimine katılır. SCHNEIDER, Judy, The Committee System in the U.S. Congress, www.usinfo.org/enus/government/branches/docs/committee_system.pdf (21.10.2013)

¹⁹ ÖRGÜN, s.87. Bununla birlikte komisyonlar kendilerine ayrılan fonlarla personel çalıştırabilmektedirler. Yine bu personelin işine son vermek komisyonun yetkisindedir. Personel için genel olarak azınlık üyeleri için bir oran öngörülmüş olsa da, bu personellerin idaresi komisyon başkanına aittir. SCHNEIDER, Judy, The Committee System in the U.S.

almadıklarından ve esasen seçilmeleri seçim bölgelerine bağlı bulunduğundan seçmenlerin tatmini parti politikalarına uyma eğiliminin önüne geçmektedir. Bu sayede Kongre üyeleri kararlarını serbestçe belirleyebilmekte ve kendi partilerinin görüşünün aksi istikametinde hareket edebilmektedir.²⁰ Buna göre parlamentoların politika belirleyiciliği ve başkanın egemenlik alanı dışında bulunmalarının en önemli sebeplerinden bir tanesi partilerin merkezîyetçi bir yapıya sahip olmamaları, ideolojiye dayanmamaları ve disiplinsiz olmalarıdır.²¹ Diğer yandan partisiyle ilişkisi devam eden başkan kendisini sürekli destekleyecek bir parti hareketinden yoksundur. Her konu için kendisine bir çoğunluk bulmak mecburiyetindedir. Ancak son elli yılda yapılan hesaplamalar başkanların önerilerinin $\frac{3}{4}$ gibi büyük bir çoğunluğunu Kongre'den geçirdikleri ifade edilmektedir.²² Bununla birlikte Kongre üyeleri toplandıkları süre boyunca ya da toplantıya gidip gelirken ağır suç hali dışında tutuklanmamaktadırlar. Yine Kongre'deki sözlerinden dolayı sorumlu değildirler. Bunun dışında milletvekilleri ile ilgili davalarda dokunulmazlık gündeme gelmemektedir.²³

3. Başkanlık Sisteminde Yürütmenin Oluşumu ve İşleyişi

Başkanlık sisteminde yürütme yetkisi bir bütün olarak başkandadır. Başkan hem devletin başkanıdır hem de hükümetin başıdır. Başkanı doğrudan halk seçer.²⁴ Buna göre yürütme somut olarak başkanın üzerinde tezahür eder. Bu anlamda iktidarın kişisel düzeye indirgenmesi söz konusu olmaktadır. Başkanın görev süresi dört yıldır ve ikiden fazla göreve gelemez. Seçimler iki turludur.

Congress, www.usinfo.org/enus/government/branches/docs/committee_system.pdf (21.10.2013)

²⁰ DURGUN, s. 142.

²¹ TURHAN, Mehmet, Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası, Diyarbakır, 1989, s. 39.

²² ÖRGÜN, s.89.

²³ ÖRGÜN, s.82. *Üyeler, Devlete ihanet, ağır suç ve kamu güvenliğini ihlal dışında, kendi meclislerinin toplantılarına katıldıkları sırada, ya da bu toplantılara gider gelirken hiç bir şekilde tutuklanmayacaklardır ve meclislerden herhangi birinde yaptıkları konuşma ve tartışmalar nedeniyle o meclis dışında başka bir yerde sorgulanmayacaklardır.* ABD Anayasası Madde 2, Bölüm 6, ABD Anayasası (Açıklamalı) www.photos.state.gov/libraries/turkey/231771/PDFs/abd-anayasasi.pdf (03.03.2013) Söz konusu düzenleme ile memnun olmayan üyelerin politik duruşları nedeniyle tutuklanması veya soruşturulması engellenmek istenmektedir. Öte yandan konuya dair Yüksek Mahkeme'nin verdiği ilk karar Kilbourn v. Thompson kararıdır. Kararda Kongre üyelerinin yasama faaliyetine yönelik hareketlerinin dokunulmazlık kapsamında olduğu, bunun haricinde bunların sorgulanamayacakları gibi bir anlamın çıkartılmayacağı ifade edilmektedir. Yine yasama faaliyetlerine ilişkin hareketlerin delil olarak kullanılmayacağı da ayrıca belirtilmektedir. Kilbourn v. Thompson, 103 U.S. (13 Otto) 168, 26 L. Ed. 377 (1880). www.legal-dictionary.thefreedictionary.com/Congressional+immunity (21.10.2013)

²⁴ TURAN, İter, Başkanlık Sistemi Sevdası Zayıf Temelli Bir Özlem, TBB Yayını, 2005, s. 114-115.

Buna göre her eyaletteki eyalet yasama organı tarafından belirlenen şekilde seçilen bir insanlar grubu yani Seçiciler Kurulu'nu oluşturur. Tüm eyaletlerde seçmenler bu seçicileri seçerler. Seçiciler ise başkan ve başkan yardımcısını seçerler. Bu durumda hiçbir aday Seçiciler Kurulu'nun salt çoğunluğunun oyunu alamazsa Temsilciler Meclisi en çok oy almış üç aday arasından birini başkan olarak seçer. Yine başkan yardımcılığı içinde adaylar salt çoğunluğu sağlayamazlarsa Senato en çok oy alan iki adaydan birini başkan yardımcısı olarak seçer.²⁵ Başkan olabilmenin üç şartı vardır. Bunlar doğuştan veya ABD Anayasası'nın kabulü sırasında Birleşik Devletler vatandaşı olmak; otuz beş yaşında olmak; 14 yıldır Birleşik Devletlerde ikamet etmektir. Başkan'ın görevden uzaklaştırılması, ölümü, istifası veya görevinin yetki ve işlevlerini yerine getirmede yetersiz olduğu hallerde, bu yetki ve işlevler başkan yardımcısına geçecektir. Ayrıca hem başkan hem de başkan yardımcısının görevden alınması, ölümü, istifa ya da görevde yetersizliği halinde Kongre, yasa ile hangi görevlinin başkan olarak görev yapacağını bildirecek ve yetersizlik ortadan kalkıncaya ya da bir başkan seçilinceye kadar bu kişi başkan olarak görev yapacaktır. Buna göre ABD'de 9 Ağustos 1974 tarihinde Başkan Richard M. Nixon'ın başkanlık görevinden istifa etmesi üzerine yerini başkan yardımcısı Gerald R. Ford almıştır. O tarihe kadar Amerikan Başkanları'nın görev sürelerinin tamamlanmadan sona ermesinin tek nedeni ölüm hali olarak öngörülmekteydi. Anayasadaki 25. Değişiklik ile başkanın görevini yapamayacak duruma düşmesi durumunda başkan yardımcısının başkan olması öngörülmektedir. Diğer yandan başkan yürütmeye tek karar merciidir. Bununla birlikte sekreter (bakan) adı verilen görevliler başkana yürütme işlerinde refakat eder. Ancak bunlar ne halka ne de yasamaya karşı sorumlu olmayıp doğrudan başkana karşı sorumludurlar. Sekreterlerin sayısı 13'dür. Başkan bunlarla kurul halinde toplantı yapmayıp ihtiyaç duyduğu sekreterle (bakanlarla) toplantı yapmaktadır. Toplantılarda oylama yapılmayıp tutanak da tutulmamaktadır.²⁶ Öte yandan Anayasa ile başkana bir maaş sağlanmakta ve böylece yoksul bir kişinin başkan olmasına imkân tanınmaktadır. Bununla birlikte başkanın maaşı görev süresince yükseltilemez veya indirilemez. Bunun haricinde başkan federal hükümet veya eyaletlerden başka bir ücret alamaz. Yine Anayasa yeni seçilen başkana kimin ant içireceğini belirlememektedir. Bununla birlikte Başkan George Washington'a o tarihte New York'da bir eyalet görevlisi olan Robert R. Livingston ant içirmiştir. Ancak daha sonra bu görevi Birleşik Devletler Yüksek Mahkeme Başkanı'nın üstlen-

²⁵ ÖRGÜN, s. 86.

²⁶ ÖRGÜN, s. 90.

mesi bir gelenek haline gelmiştir.²⁷ Buna göre başkanlık seçimini kazanan aday 20 Ocak'ta Yüksek Mahkeme Başkanı huzurunda ant içer. Kongre tarafından kanunların çıkartılmasından sonra başkanın bu noktada taşıyacağı en önemli yükümlülük Anayasaya sadakatle bağlı kalmak ve bu bağlılık çerçevesinde kanunları uygulamaktır.²⁸

4. Başkanlık Sisteminde Yasama-Yürütme İlişkisi

4.1.Genel Olarak

Başkanlık sisteminde yasama yürütme ilişkilerinde pratikteki örnekler bakımından çeşitlilik bulunmaktadır.²⁹ Başkanlık sistemini, hem yürütme organının başı hem de devlet başkanı olan başkanın belirli bir süre için halk tarafından seçildiği ve yasama organının başkanı düşüremediği, başkanın da yasama organını feshedemediği bir sistem olarak tanımlayabiliriz.³⁰ Bu sistemde yasama ve yürütme organları hem göreve gelişleri hem de görevi sürdürme açılarından birbirinden bağımsızdırlar. Bu iki organ ayrı ayrı seçimlerle göreve getirilirler.³¹ Bununla birlikte başkanlık sisteminde organların birbirinden kopması ihtimalini ortadan kaldırmak için denetim ve denge sistemi ile desteklenmiş³² bir güçler ayrılığı öngörülmektedir. Yine parlamenter sistemin iyi bir şekilde işlemlerini sağlayan parti disiplininin ABD'de mevcut olmaması nedeniyle güçler ayrılığının başkan ve kongre çoğunluğunun ayrı partilerden olması durumunda ortaya çıkaracağı tıkanıklıkların aşılması mümkün olabilmektedir.³³ Başkan yasama organının üyesi değildir. Yürütme

²⁷ ABD Anayasası (Açıklamalı) Madde II, Bölüm I, www.photos.state.gov/libraries/turkey/231771/PDFs/abd-anayasasi.pdf (03.03.2013)

²⁸ WATERMAN, Richard W. Presidential Signing Statements: The Constitutional Versus the New Government Models, Advanced Placement Program, Government and Politics: United States Balance of Power Between Congress and the President, 2008, s.24.

²⁹ YAZICI, Serap Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri Türkiye için bir Değerlendirme, (Başkanlık) İstanbul, 2002, s. 19.

³⁰ ULUŞAHİN, Nur, Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi, Yetkin Yayınları Ankara 1999, s. 37-40.

³¹ TUNÇ, Hasan, YAVUZ, Bülent, Avantaj ve Dezavantajlarıyla Başkanlık Sistemi, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, 2009, sayı 81, s. 7. Bu noktada ABD'de iki yüzyıldır anayasal modelin temel çerçevesi takip edilmektedir. Buna göre bu üç kuvvetin gücü zaman zaman değişikliğe gösterse de, (örneğin Başkanın gücü savaş dönemlerinde artmaktadır) esas olarak bunlar arasındaki denge şimdiye kadar korunmuştur. WATERMAN, 2008, s.25.

³² ATAR'a göre ABD Başkanlık modelinde önemli sorunlar bulunmaktadır. Bu nedenle ancak sistemin aksayan yönleri düzeltildiği takdirde rasyonel ve dengeli bir başkanlık sistemi ortaya çıkabilecektir. ATAR, Yavuz, Demokrasilerde Anayasal Değişmenin Dinamikleri ve Anayasa Yapımı, Konya, 2000, s.217.

³³ HEKİMOĞLU, Mehmet, Merdan, Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı Demokratik Hükümet

organı kanun teklifinde bulunamaz, yasama çalışmalarına katılamayacağı gibi yasama organının çalışmalarını da engelleyemez.³⁴ Yani bu sistemde yasama organının içinden çıkan bir yürütme söz konusu değildir. Bu nedenle de başkanın yani yürütme organının yasamanın güvenine ihtiyacı yoktur ve ona karşı da sorumlu değildir. Bununla birlikte başkanın sınırlı da olsa veto, her dönem başında yasama organına mesaj verme gibi yetkilerle yasama faaliyetlerine etki etme imkânı olabilmektedir.³⁵ Bununla birlikte fren ve denge (checks and balances) sisteminde her kuvvetin öncelikli olarak karar verme yetkisine sahip olduğu konular vardır. Buna karşın her kuvvet minimal seviyede gönüllülük olsa da diğer kuvvetlerle işbirliğine ihtiyaç duyar. Zira alınan kararın ya da girişimin başarıyla uygulanması buna bağlıdır. Bununla birlikte yönetim içerisindeki yetki sahibi kişiler arasındaki çekişme nedeniyle yönetimin belli kademeleri arasındaki işbirliği ve koordinasyon sıkı pazarlıklar ve karşılıklı olarak birbirlerinin sahip oldukları yetkileri kabullenme sonrasında gerçekleşebilmektedir. Buna göre anayasal kuvvetler ayrılığı pratikte yetki sahibi rakipler arasında sağlanabildiği ölçüde gerçekleşebilecektir.³⁶ Öte yandan ABD’de bugün mevcut sistemin ülke kurucularının anayasayı yazarken arzuladıkları sistemi yansıtmadığı düşünülmektedir.³⁷ Buna göre ABD’de özellikle son dönemlerde başkanlar sahip oldukları tek taraflı yetkileri daha güçlü bir şekilde kullanır hale gelmişlerdir. Bu yetkilerin kullanımı için yasama veya yargının herhangi bir hamlede bulunması gerekli değildir. Bu noktada bu yetkilerin bazıları uzun yıllardır kullanılmakta olup bunlar hakkında genel bir kabul söz konusudur.³⁸

Sistemleri ve Türkiye, Ankara, Kasım 2009, s. 30-31. Fren ve denge mekanizmasına dayalı kuvvetler ayrılığı kanun yapma yetkisinin sadece yasamada olması, sadece başkanın kanunları onay ya da veto yetkisine sahip olması, yine sadece başkanın kanunların yürütülmesinden sorumlu olması anlamına gelmektedir. Bununla birlikte ABD Anayasası mahkemelere kanunları yorumlama yetkisi vermemesine rağmen bu durum yargısal bakış (judicial review) yaklaşımının ilk kez uygulandığı Başkan Jefferson döneminde verilen Marbury v. Madison kararından bu yana kabul gören bir uygulamadır. WATERMAN, 2008, s.24.

³⁴ TUNÇ-YAVUZ, s. 9.

³⁵ TUNÇ-YAVUZ, s. 13. Bu noktada Anayasaya koyucuların sistemi bu şekilde oluşturmalarındaki amaç her erkin diğer erki kontrol altında tutabilecek kadar bir güçle donatılması esasına dayanmaktadır. Bu nedenle burada denge hassas bileşenlerin birlikteliği bakımından sağlanmaktadır ve bu sağlanamadığı zaman bir erkin aşırı güçlenmesine yol açılmaktadır. WATERMAN, 2008, s.24-25.

³⁶ ChecksandBalances, www.auburn.edu/~johnspm/gloss/checks_and_balances (12.10.2013)

³⁷ WATERMAN, s.23.

³⁸ WATERMAN, s.25.

4.2. Başkanlık Sisteminde Yasama-Yürütme Arasındaki İlişkiyi Dengeleyen Araçlar

4.2.1. Yasamanın Sahip Olduğu Araçlar

4.2.1.1. Bütçe Onayı

4.2.1.1.1. Genel Olarak

Kongrenin başkan karşısında sahip olduğu en etkili araçlardan birisi bütçe-yi onaylama yetkisidir. Buna göre iyi bir bütçeye sahip olmak isteyen başkanın Kongre ile arasını iyi tutması gerekir.³⁹ Bütçe başkan tarafından hazırlansa da Kongre'nin bütçe üzerindeki denetimi çok daha fazladır.⁴⁰ Bu nedenle de bütçe yapımı Kongre açısından önemli bir denetim aracıdır. ABD'de bütçe sürecinin tamamlanması oldukça karmaşık bir yapıdadır ve halen de tartışılmaktadır. Tartışmanın nedenlerinden biriside Kongre'nin bütçe üzerinde belirleyici olma arzusudur. Aslında Kongre'nin günümüzde de devam eden bu arzusunun pratik bir anlamı da bulunmaktadır.⁴¹ Zira katı parlamenter sistemin uygulandığı İngiltere'de bile 1990'lı yıllarda yasamanın kamu harcamalarını etkin bir şekilde kontrol edebilmesini destekleyen⁴² yeni önlemler uygulamaya konulmuştur. Mali problemler ve mali risklere çare bulunması, yaşlanan nüfus, performans yönetimi ve bütçe reformları gibi konular karşısında yürütme ve yasamanın bütçe süreci içerisindeki rollerinin uyarlanması gerektirmektedir. Bu noktada tartışmalar yürütmenin bütçe formülasyonundaki konumunun icrai mi olacağı yoksa gözleme ile mi sınırlı olacağı konusu üzerinde gerçek-

³⁹ GÖZLER, Kemal, Anayasa Hukukunun Genel Esasları Ders Kitabı, Bursa, 2011, s. 236.

⁴⁰ ÖRGÜN, s. 85.

⁴¹ Bu noktada iyi yönetim ve mali şeffaflık bakımından yasamanın aktif olarak sürece katılımı önemli görülmektedir. Yine mali siyasete yönelik yasamada yapılan tartışmaların bütçeye duyulan aidiyeti arttıracığı ifade edilmektedir. Bununla birlikte yasamanın sürece daha aktif bir katılının mali disiplini kötüleştirme riskinin bulunduğu düşünülmektedir. Bu durum "ortak havuz" (*) probleminde yol açabilecektir. Buna göre yürütme tarafından hazırlanan bütçe yasama aşamasında genişleyebilecektir. Yasamanın bütçeyi serbestçe değiştirme yetkisine sahip olduğu yerlerde parlamento harcamaları arttırmaya, vergileri düşürmeye yönelik değişiklikler yapma eğiliminde olacaktır. LIENERT, Ian, Role of the Legislature in Budget Processes, International Monetary Fund, 2010, s.1-2. (*) Ortak havuz bireylerin bireysel olarak yararlandıkları kaynağın külfetinin kolektif olarak karşılanması durumunu ifade etmektedir. Bu anlamda o havuzdan elde edilen menfaat bireysel olmakla birlikte havuzun maliyeti ya da külfeti tüm üyelere paylaştırılmaktadır. Common Pool, www.investopedia.com/terms/c/common-pool.asp (12.10.2013)

⁴² Buna göre bazı ülkelerde mali sınırlamalar ve değişiklikler nedeniyle mali politikalar üzerindeki siyasi gerginliğin artması yasamaya yeni roller ve sorumluluklar yüklenmektedir. POSNER, Paul, PARK, Chung-Keun, Role of The Legislature In The Budget Process: Recent Trends and Innovations, OECD Journal on Budgeting. Vol.7, No. 3, 2007, s.2.

leşmektedir.⁴³ Bununla birlikte ABD’de Başkan ve Kongrenin bütçe üzerindeki yetkilerini de konu edinen bir dizi reform gerçekleştirilmiştir. Ancak bütçe ile ilgili olan bu reformların yeterli olmadığı ve bütçe sürecindeki karmaşıklığın zamanla bu süreci daha az şeffaf hale getirdiği ifade edilmektedir. Buna göre yapılan reformlar bütçe açığını kapatmayı başaramadığı gibi Kongre üyelerini de harcama ve vergiler üzerinde sıkı kararlar almaya sevk edememiştir.⁴⁴

4.2.1.1.2. 1921 Tarihli Bütçe ve Hesap Kanunu (The Budget and Accounting Act)

ABD’de ilk dönemlerde (1821-1921) tüm kurumlar bütçelerini koordinesiz ve merkezileşmemiş bir şekilde doğrudan Kongre’ye sunmaktaydılar. Yani federal bütçe konusunda merkezi, yetkili idari bir birim bulunmamaktaydı. Bununla birlikte zamanla ihtiyaçların artması nedeniyle 20. yüzyılın başlarında Kongre bütçeyi merkezileştirmeye, koordine etmeye ve başkana bütçe üzerinde kontrol sağlamaya yönelik bir dizi yasal düzenleme yapma yoluna gitmiştir.⁴⁵ Bu noktada federal hükümeti bütçe oluşturma bakımından sorumlu kılan en önemli adım 1921 tarihli Bütçe ve Hesap Kanunu (The Budget and Accounting Act, BAA) olmuştur. BAA başkana idarenin tüm birimlerinin tahmini bütçesini ve harcama kalemlerini Kongre’ye sunma konusunda yetki vererek sorumluluk yüklemektedir. Bunun sonucunda da ulusal bütçe merkezileşmiş ve bu nedenle de “başkanın bütçesi” olarak adlandırılmıştır. Bu noktada başkanın birinci sorumluluğu kurumların harcama önceliklerinin ve yapılacak kesintilerin belirlenmesidir. Kanunun hazırlanışında yaşanan tartışmalarda Kongre’nin daima tahsisat ve bütçe üzerinde gücünü koruma isteğinde olduğu görülmektedir. Buna göre bazı reformcuların İngiliz parlamenter sisteminden ödünç aldıkları bazı bütçe önerileri⁴⁶ ile Kongre’yi zayıflatma girişimlerinde buldukları ifade

⁴³ POSNER, PARK, (2007); s.2.

⁴⁴ THURBER, James A. The Dynamics and Dysfunction of the Congressional Budget Process: From Inception to Deadlock, s.1. www.american.edu/spa/ccps/upload/Congressional-Budget-Process-article.pdf (12.10.2013)

⁴⁵ THURBER, s. 30.

⁴⁶ Örneğin Kongre’nin 2/3’si tarafından önerilmedikçe, meclis başkanları tarafında teklif edilmedikçe ya da her hangi bir artış talebinde bulunulmadıkça Kongre’nin para tahsisinde bulunamaması ve buna benzer önerilerin tümü reddedilmiştir. THURBER, s.2. Bu noktada yasamanın en zayıf durumda olduğu sistemin Westminster tipi parlamenter sistem olduğu ifade edilmektedir. Buna göre yürütme yasamadan doğmakta ve yasama siyaseten yürütmeyle destekleme mecburiyetindedir. Parlamenter sistemde yasamada çoğunluğa sahip parti bütçeye karşı oy kullanmakla kendi hükümetinin devrilmesine neden olabilir. Bu nedenle de yürütmenin etkisi yasama üyelerinin seçimine kadar uzanmaktadır. Zira bu durumda yasama üyeleri seçmenlerinden ziyade parti liderlerine bağlılık yemininde bulunmaktadır. POSNER, PARK, (2007); s.4.

edilmektedir. Başkanın sunduğu bütçe bundan sonra “yasama bütçesi” haline gelmektedir. Zira bundan sonra Kongre bütçe üzerinde basit çoğunlukla istediği değişikliği yapabilmektedir ki Kongre bu yolla başkanın bütçesinin altında bir seviyede kalmak istememiştir.⁴⁷

4.2.1.1.3. 1974 Tarihli Bütçe ve Kontrol Kanunu (The Congressional Budget and Impoundment Control Act, CBICA)

CBICA ile ortaya konulan ilk gelişme Kongre'nin harcama ve gelirlere ilişkin bütçe planının tamamını tek başına yapamayacak olmasıdır. İkinci olarak yapılan düzenleme ile Kongre tarafından federal kurumlara tahsis edilen fonların Başkan Nixon tarafından geri çekilmesi (impoundment) ya da kullanılmalarının engellenmelerine yöneliktir. Zira Başkan Nixon ile Kongre arasında fonların geri çekilmesi hakkında yaşanan bu gerilim CBICA ile yapılan reformun dayanaklarından birini oluşturmaktadır.⁴⁸ Bu kanun ile Kongre mali güce ilişkin kendi anayasal kontrolünü pek çok yollardan tekrar kurmuştur. Buna göre başkanın fonları geri çekmesini kontrol etmeye yönelik olarak bunu istismar etmesine son verecek yeni usuller getirilmiştir.⁴⁹ Buna göre geri çekme gücü başkana fon harcamalarını iptal etme ya da erteleme imkânı vermektedir. Kongre yıllarca bu tasarruflar üzerinde kontrol sağlama mücadelesi vermiş olmasına rağmen bu uygulama hala başkana bütçenin uygulanması bakımından önemli ölçüde

⁴⁷ THURBER, s.1-2.

⁴⁸ THURBER, s.5-6.

⁴⁹ THURBER, s.6. Bununla birlikte bütçe ile ilgili olarak Başkan'a yöneltilen istismar iddialarının biri de Kısmi Veto Kanunu'ndan (Line Item Veto Act) ileri gelmektedir. Bu Kanun'un §691e(4) (A-B-C) maddesi fıkralarına göre başkan federal bütçe açığı azaltmak, temel yönetim fonksiyonlarını bozmamak ve ulusal menfaatlere zarar vermemek koşuluyla bütçe ile ilgili çıkan bazı kanuni hükümleri doğrudan iptal edebilmektedir. Buna göre başkanın iptal edebileceği hükümler; herhangi bir miktarda dolar harcamaya yönelik takdir yetkisi ihdas eden, yeni ve doğrudan harcama kalemleri ihdas eden, vergi gelirlerine her hangi bir sınırlama getiren hükümler veto aşamasızın başkan tarafından iptal edilmektedirler. Bununla birlikte başkan iptal edilen hükümlere ilişkin olarak yürürlüğe girmelerinden itibaren 5 iş günü içerisinde Kongre'ye bildirimde bulunur ve konuya dair özel mesajını iletir. Yine Kısmi Veto Kanunu'na karşı açılan bir davada Yüksek Mahkeme Kanun'un Anayasa'nın 1.maddesi, 7. Bölüm, 2.cümleyle aykırı olduğuna karar vermiştir. Bu noktada Mahkeme'ye göre söz konusu Kanun ile başkana usulüne göre çıkartılmış olan kanunların hükümlerini tek taraflı olarak iptal etme gibi anayasal olmayan bir yetki verilmiştir. Clinton, et al. v. City of New York, et al., 118 S.Ct. 2091 (1998) Yine Başka bir kararında Mahkeme yargı fonksiyonu bakımından konuyu ele almış ve başkana bir kanun hükmünü iptal etme yetkisinin yargı alanına yönelik bir tecavüz olduğunu ifade etmiştir. Snake River Potato Growers, Inc., et al. v. Rubin, et al., 985 F.Supp. 168 (D.D.C. 1998). Son olarak Mahkeme aynı konuda bazı Kongre üyeleri tarafından yapılan bir başvuruyu somut menfaat ihlali bulunmadığı gerekçesiyle değerlendirmeye almamış ve dosyayı bölge mahkemesine geri göndermiştir. Raines v. Byrd, 521 U.S. (1997), 117 S. Ct. 2312 (1997).

takdir hakkı tanımaktadır.⁵⁰ Öte yandan bu kanun ile bütçe tarihinde ilk defa Kongre başkandan bağımsız olarak kendi bütçe planını geliştirme, koordine etme ve kendi önceliklerini sıralama usulüne kavuşmuştur. Bu kapsamda hem Senato hem de Temsilciler Meclisi'nde bütçe reform önerileri de dâhil olmak üzere bütçe çalışmalarını yürütmekle görevlendirilen ayrı ayrı bütçe komisyonlar kurulmuştur. Bu komisyonlar bütçenin tamamıyla yani tahsisat, yetki, gelirler, vergi harcamaları, kredi politikaları gibi konuların hepsiyle ilgilenmektedir. Bu komisyonlar eş zamanlı olarak verilen bütçe önermelerini geliştirirler, tüm seviyelerdeki gelir ve harcamaları önceliklerine göre tespit ederler. Bütçe önermeleri ise başkanın bütçe tahminleri ve tercihlerine yönelik itirazları içermektedir.⁵¹ Öte yandan CBICA ile getirilen önemli bir yenilik de Kongre Bütçe Ofisi'nin (Congressional Budget Office, CBO) kurulmasıdır. Uzmanlardan oluşan bu ofis Kongre üyelerine bilgi sunup rapor hazırlamaktadır.⁵² Bu komitelerin hukuk oluşturma ve bu yolla harcama ve vergilendirme yetkisi ihdas etmeleri söz konusu olmamaktadır. Bununla birlikte komiteler güçlü ve etkin bir iç planlama ile kongreyi yönlendirerek toplam gelir ve harcamaların seviyesini ve önceliklerini belirleyebilir.⁵³

4.2.1.2. Kanun Teklif Etme Tekeli

ABD'de Başkan'ın kanun teklif etme yetkisi bulunmamaktadır. Bununla birlikte özellikle Başkan REGAN'dan bu yana başkanlar tek taraflı yetkilerini politika üretmek için kullanmışlardır. Bunun sonucunda da başkanlar Kongre'ye yönelttikleri kanun çıkarma taleplerinde istekli görünmemişlerdir. Bunun yerine tek taraflı olarak kendi politikalarını üretmek yasamanın kullanımı içerisinde başkılık gücünü genişletmişlerdir.⁵⁴ Kanun teklifini yazılı hale getirme konusunda bunun bir Kongre üyesi tarafından gerçekleştirilmesi zorunlu olmamakla birlikte, bu tasarının sunumunun mutlaka bir Kongre üyesi tarafından yapılması gerekmektedir. Bununla birlikte federal bütçe tasarısı gibi bazı önemli tasarılar başkanın talebi üzerine sunulmaktadır.⁵⁵ ABD'den farklı olarak

⁵⁰ McMURTRY, Virginia A. The Impoundment Control Act of 1974: Restraining or Reviving Presidential Power? Public Budgeting & Finance, Vol. 17, 1997, s.39.

⁵¹ THURBER, s.6.

⁵² Overview, www.cbo.gov/about/overview (12.10.2013)

⁵³ THURBER, s.6.

⁵⁴ WATERMAN, s.25.

⁵⁵ Bununla birlikte Tasarılar sunulduktan sonra Temsilciler Meclisi'nde planlı bir tartışma sürecine girilmektedir. Buna göre konuşmak isteyen her üye birkaç dakikalığına söz alabilmektedir. Yine değişiklik türleri ve sayıları sınırlıdır. Senato'da ise çoğu tasarı bakımından müzakereler sınırsızdır ve herhangi bir değişiklik önergesi verilebilir. Bu nedenle senatörler tasarının oylamasına geçilmesini uzatabilirler. Ancak bu noktada 60 senatörün karar alma-

bazı ülkelerde başkanların kanun teklifinde bulunma yetkileri vardır. Bunların hükümetlerce yapılan kanun tasarılarından farkları yoktur. Yani parlamento tasarımı reddedebilmektedir. Arjantin, Brezilya ve Şili de bu hak başkana tanınmıştır.⁵⁶

4.2.1.3. Meclis Tahkikatı

Meclis tahkikatı belirli bir alanda ya da belirli kişilerin menfaatleri konusunda Kongre tarafından başlatılan bir incelemedir. Kongre inceleme yetkisini Meclis ya da Senato komisyonlarına ya da alt-komisyonlarına delege eder. Bu noktada Kongre yasama fonksiyonu ile bağlantı kurabilmesi koşuluyla geniş bir inceleme alanına sahiptir. Bununla birlikte her komisyon incelemenin yürütülmesine dair özel kurallar benimseyebilir.⁵⁷ Öte yandan ABD Anayasası'nda meclis tahkikatına ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. Bununla birlikte 10. Değişiklikte yer alan "Anayasa tarafından Birleşik Devletlere verilmeyen veya Anayasa tarafından eyaletlere yasaklanmayan yetkiler, eyaletlere veya halka aittir" ifadesinin lâfzî yorumuna göre Kongre'nin tahkikatta bulunabilmesi ancak böyle bir yetkinin anayasada bulunmasıyla mümkün olabilir. Ancak bu noktada hem yasama uygulamaları hem yargı içtihatları, Anayasa'nın bu yetkiyi zımnen (örtülü olarak) tanımış olduğu yönündedir. Buna göre kanun yapma yetkisi, ilerde çıkacak kanunlara dayanak olacak bilgiyi toplama yetkisini de kapsar.⁵⁸ Yüksek Mahkeme verdiği bir kararda Kongre'nin inceleme yetkisini yasama fonksiyonuna özgü temel bir yetki olarak görmektedir. Buna göre Kongre'nin her iki kanadı da sadece anayasa tarafından verilen yetkilere değil, bunların kullanımını destekleyen destekleyici yetkilere de sahiptir.⁵⁹ Bununla birlikte Temsilciler Meclisi İçtüzük X.2(b)(1) maddesine göre bütün dai-

siyla oyalama (filibuster) taktiklerine son verilip müzakereler bitirilip oylamaya geçilmesi kararlaştırılabilir. Müzakereler biter bitmez basit çoğunluğun oyuyla tasarılar Senato'dan geçmektedir. Legislative Branch www.whitehouse.gov/our-government/legislative-branch (21.10.2013)

⁵⁶ YAZICI, (Başkanlık) s. 36.

⁵⁷ MODIRZADEH, Naz K. Counterterrorism and Humanitarian Engagement Project, Congressional Inquiries, Mart, 2013, s.2-3.

⁵⁸ ÖZBUDUN, Ergun: İngiltere ve Amerikada Meclis Tahkikatı, AÜHF Dergisi, C.17, S.1-4, 1960, s.235.

⁵⁹ McGrain v. Daughtry, 273 U.S. 1927. www.supreme.justia.com/cases/federal/us/273/135/case.html (25.10.2013) Bir başka kararında ise Mahkeme inceleme yetkisini yasama sürecinin doğal bir uzantısı olarak görmektedir. Buna göre söz konusu yetki geneldir ve mevcut ya da ihtiyaç duyulan muhtemel yasal düzenlemeler için inceleme yapılmasını kapsar. Yine bu yetki ekonomik, sosyal, siyasi sistem içindeki sorunlara Kongre'nin çözüm bulabilmesine imkân vermek için yapılacak araştırmaları da içermektedir. Watkins v. United States, 354 U.S. 1957. www.supreme.justia.com/cases/federal/us/354/178/case.html (25.10.2013)

mi komisyonlar kendi çalışma alanlarına giren düzenlemelerin uygulanması ve bunun Kongre'nin iradesine uygun bir şekilde gerçekleşip gerçekleşmediği konusunda çalışma yapıp konuyu inceleyebilir. Yine İttüzüğün XI.1(b) maddesine göre komisyonlar X. Madde ile kendilerine yüklenen sorumlulukların yerine getirilmesi bakımından uygun ve gerekli olan çalışma ve incelemeyi her zaman yapma yetkisine sahiptir.⁶⁰ Öte yandan meclis tahkikatının başkanın görevini kaybetmesine yönelik doğrudan bir etkisi bulunmamaktadır. Bununla birlikte Başkan Clinton'a yönelik yürütülen itham (impeachment) sürecinde süreç öncesinde bir meclis tahkikatı yapıldığı görülmektedir.⁶¹

4.2.1.4. İtham (Impeachment)

Başkanın cezai sorumluluğunun tespitinde itham ya da suçlama yetkisi Temsilciler Meclisine aittir ve başkanı itham edebilmek için özel bir çoğunluk gerekmemektedir. Bununla birlikte yargılama Senato'da yapılmaktadır ve mahkûmiyet için 2/3 lük bir çoğunluğa ihtiyaç vardır. Yine yargılama görevi esnasında Senato'ya Yüksek Mahkeme başkanı başkanlık eder. Yargılama neticesinde suçlu bulunan başkanın görevi sona erer.⁶²

4.2.1.5. Uluslararası Anlaşmalar ve Yüksek Düzeyli Federal Görevlileri Atama

Başkan uluslararası anlaşmaları yapar ancak bunun onayı Senato'nun 2/3 oyuyla gerçekleşir.⁶³ Yine yüksek düzeyli federal görevlileri başkan atar ancak

⁶⁰ Bununla birlikte tahkikat sürecinin karmaşık, sıkıcı ve detaylı bir süreç olduğu ve yıldırma ya da gözdağı verme gibi taktiksel bir yaklaşımla da kullanılabildiği yönünde dezavantajların bulunduğu dile getirilmektedir. SHIMBERG, Steven, Checks and Balance: Limitations on the Power of Congressional Oversight, Law And Contemporary Problems, Vol.54, No.4, 1991, s. 245-247; Yine tahkikat süreci içerisinde inceleme konusu yapılan kişi ve organizasyonların kötü bir şekilde anıldıkları ve tahkikatın bunlara zarar verdiği ifade edilmektedir. MODIRZADEH, s.5.

⁶¹ MODIRZADEH, s.2. Buna göre 05.10.1998 tarihinde Adalet Komisyon'unda itham (impeachment) sürecinin başlatılabilmesi için yapılan tahkikat neticesinde yeterli delillere ulaşıp ulaşılmadığı oylamaya sunulmuş ve 16 hayır oyuna karşılık 21 evet oyuyla itham sürecinin başlatılmasına karar verilmiştir. The Impeachment Process: 1998, www.nytimes.com/learning/general/specials/impeachment/ (25.10.2013)

⁶² İtham (Impeachment) usulü ABD'de üç Başkan için işletilmiştir. Bunlar; Andrew Johnson, Richard Nixon, Bill Clinton'dur. Başkan Johnson Senato'da yargılanmış ama yapılan son oylama da bir farkla suçlu bulunmamıştır. Daha sonra Johnson ABD tarihinde ilk kez eski bir Başkan olarak Senato'ya seçilmiştir. Başkan Nixon ise itham sürecinin neticesinden çekinerek süreç tamamlanmadan görevinden istifa etmiştir. Başkan Clinton ise Senato'da yargılanmış ve yapılan oylama lehine sonuçlanmıştır. www.historyplace.com/ unitedstates/impeachments/nixon.htm (clinton.htm) (johnson.htm) (22.10.2013)

⁶³ ABD Anayasası Madde 2, Bölüm 2/2-c.1, ABD Anayasası (Açıklamalı) www.photos.state.gov/libraries/ turkey/231771/PDFs/abd-anayasasi.pdf (03.03.2013)

bunlarda Senato'nun onayına tabidir. Fakat bunlar için nitelikli bir çoğunluk söz konusu değildir.⁶⁴ Bununla birlikte uygulama anlaşması (executive agreement) şeklindeki uluslararası anlaşmalar için Senato'nun onayı aranmamaktadır. Bu nedenle uygulama anlaşmaları Başkanların tek başına kullanacağı yetkiler kapsamındadır.⁶⁵

4.2.2. Yürütmenin Sahip Olduğu Araçlar

4.2.2.1. İrtibat Ofisleri

Başkanların kongrede lobi faaliyetlerini gerçekleştirdikleri irtibat ofisleri bulunmaktadır. Başkan kongre liderleri ile olan ilişkilerini bu ofisler aracılığı ile sağlar. Bu sayede başkan kongrenin programına ters kararlar almasına en-

⁶⁴ ABD Anayasası Madde 2, Bölüm 2/2-c.2, ABD Anayasası (Açıklamalı) www.photos.state.gov/libraries/turkey/231771/PDFs/abd-anayasasi.pdf (03.03.2013) Bu noktada federal ofis görevlisi olarak nitelendirilmenin iki kriterinin bulunduğu ifade edilmektedir. Bunlardan ilki ofisin Federal Hükümetin egemenlik yetkisinin bir parçası şeklindeki yasal bir yetki kullanılarak ortaya çıkartılması, ikincisi ise devamlılık kriterinin varlığıdır. BRADBURY, Steven G. Officers of the United States Within the Meaning of the Appointments Clause, Opinion of the Office of Legal Counsel, Vol.31, 2007, s.1.

⁶⁵ WATERMAN, s.25. Bununla birlikte başkanın tek başına yapabileceği uygulama anlaşmalarının tespiti konusunda bazı tartışmalar olduğu görülmektedir. Buna göre kısaca NAFTA olarak bilinen Kuzey Amerika Serbest Ticaret Anlaşması'nın (North American Free Trade Agreement, NAFTA) Kongre onayı konusunda yaşanan süreç farklı şekillerde yorumlanmıştır. Ortaya atılan iddiaya göre NAFTA'nın kabulünde uluslararası anlaşmaların Senato tarafından kabulü sürecinin yaşanmaması bu anlaşmayı anayasaya aykırı hale getirmiştir. Bu noktada Alabama Federal Bölge Mahkemesi 1999 yılında verdiği *Made in the USA Foundation v. United States* kararında başkanın NAFTA ile ilgili görüşmeleri yürütme ve neticelendirme yetkisinin bulunduğunu, bu yetkinin 1988 tarihli Omnibus Trade and Competitiveness Act ve 1974 tarihli Trade Act'in 151. Bölümü ile başkana verildiğini dile getirmektedir. Yine Mahkemeye göre Anayasa'nın dış ticaret hükmü başkanın dış ilişkiler konusunda yetkilendirildiği 2.maddesiyle birlikte düşünüldüğünde yapılan anlaşmaların anayasal zeminini ortaya çıkarmaktadır. *Made in the USA Found. v. United States*, 56 F.Supp.2d 1226 (W.D.Ala. 1999). www.leagle.com/decision/20011542242F3d1300_11394 (09.10.2013) Daha sonra ABD Yüksek Mahkemesine yapılan temyiz başvurusu da yapılan incelemenin ardından reddedilerek, Bölge Mahkemesi'nin kararı yani Başkan'ın NAFTA ile ilgili olarak uygulama anlaşması yapabilme yetkisi Anayasaya uygun bulunmuştur. Bu noktada Mahkeme'ye göre dışişleri ve ticaret konusunda ahengin sağlanması ihtiyacı bakımından konu ele alınacak olursa NAFTA'nın anayasaya aykırılığına hükmedilecek olması sadece NAFTA'nın geçerliliğine değil ulusal ekonomiyi, dış işleri bakımından sahip olunan gücü de olumsuz etkileyeceği gibi son yarım yüzyılda yapılan diğer uluslararası ticaret anlaşmalarını da potansiyel olarak zayıflatacaktır. *Made in the USA Found. v. United States*, 242 F.3d 1300 (11th Cir. 2001). Benzer tartışmalar Uruguay Çerçeve Anlaşması (Uruguay Round Agreement) bakımından da yapılmıştır. Bu anlaşmanın Tarife ve Ticarete İlişkin Genel Anlaşma himayesinde olmadığı ve Kongre'nin onayının gerektiği hakkında bkz. DELLINGER, Walter, *Whether Uruguay Round Agreements Required Ratification As A Treaty*, www.justice.gov/olc/gatt.htm (09.10.2013)

gel olmaya çalışır.⁶⁶ Bu ofisler yönetim ofislerinden farklıdır. Buna göre ABD’de Başkan her gün çok sayıda karar vermek zorunda kalmaktadır ve bu kararların her birinin Amerika’nın geleceği için önemli sonuçları vardır. Bu nedenle de başkana destek sağlamak amacıyla 1939 yılında Başkan Roosevelt döneminde Başkanın Yönetim Ofisi (Executive Office of the President) kurulmuştur.⁶⁷

4.2.2.2. Başkanlık Kararnameleri ve ABD’deki Fiili Durum

ABD başkanlık sisteminde başkanın kararname çıkarma yetkisi bulunmamaktadır. Bazı Latin Amerika ülkelerinde ise başkana kararname çıkarma yetkisi verildiği görülmektedir. Bu şekilde başkan, yasamanın yetki alanına girmektedir. Şili Anayasası’na göre anayasanın belirlediği konularda Kongre, yetki devri ile başkana kararname çıkarabilme hakkı tanımaktadır. Brezilya da ise başkan acil durumlarda kararname çıkarabilir, ancak 30 gün içerisinde kongreye sunulmayan ve kanun haline gelmeyen kararnameler ortadan kalırlar. Yine ABD modeli haricinde genel olarak başkanlık sistemleri başkana olağan üstü hal dönemlerinde temel hak ve hürriyetlere dönük bazı kısıtlamalar yapma hakkı vermektedir.⁶⁸ Yani bu durumda başkanın kriz dönemle-

⁶⁶ ÖZER, Atilla, Başkanlık Hükümeti Sistemi ve Bu Sistemin Türkiye Açısından Uygulanabilirliği, Ankara, 1998, s. 44.

⁶⁷ Executive Office of the President, www.whitehouse.gov/administration/eop (12.10.2013) National Security Advisor; National Economic Council; Office of Legislative Affairs; Office of Cabinet Affairs; Office of Cabinet Affairs; Office of the Vice President; Office of Management and Budget ve Council on Environmental Quality Yönetim Ofisi’nin birimlerinden bazılarıdır. Tamamı için bkz. Executive Office of the President, www.whitehouse.gov/administration/eop (12.10.2013) 20.yüzyılın ortalarına kadar kişisel danışmanlar olarak başkana hizmet sunan görevlilerin yerini özellikle 2.Dünya Savaşı’ndan sonra profesyonel kurumlar almıştır. PFIFFNER, James, Organizing The Twenty First Century White House, (ed.) THURBER, James, (iç) Rivals for Power: Presidential-Congressional Relations, Maryland, 2013, s.64.

⁶⁸ YAZICI, (Başkanlık) s. 30-31. AKMAN-ASLAN, Canan, Başkanlık Sistemlerinin Latin Amerika Deneyimi: Çok-Parti Sistemlerindeki Çeşitlilikler, Sorunlar ve Fırsatlar, (Ed.) KAMALAK, İhsan (İç) Başkanlık Sistemi ve Türkiye, 2007, s. 178-179. Bununla birlikte ABD’de temel hak ve hürriyetlere yaklaşım konusunda başkanın yetkileri ve anayasaya uygunluk bakımından belli sıkıntılar yaşandığı görülmektedir. Buna göre Hamdan v. Rumsfeld davasında Guantanamo Körfezinde gözaltında tutulan kişilerin denetimi konusunda Başkan G.W. Bush tarafından kurulan askeri komisyonun hukuki geçerliliği konusu ele alınmıştır. Karara göre bu komisyonun kurulması ve işleyişi bakımından Başka’nın yetkisi bulunmamakla birlikte Askeri Adalet Kanunu ve 1949 tarihinde imzalanan Geneva Sözleşmesi’ne aykırılık bulunmaktadır. Bu noktada Hâkim Scalia’nın karşı oy yazısına göre Gözaltı Uygulama Kanunu (Detainee Treatment Act, DTA) §1005(e) (1), 119 Stat. 2742’de yer alan hükme göre izhar celbine yönelik mahkeme ilamı çıkartılanlar ya da Guantanamo Körfezi, Küba’da Savunma Bakanlığı tarafından yabancıların gözaltına alınanlarca yapılan başvuruların değerlendirmeye alınmayacağı belirtilmektedir. Hâkim Scalia’ya göre sadece bu hüküm bile mevcut davanın reddi için yeterlidir. Scalia çoğunluğun yorumunu temelsiz bulmaktadır. Buna göre çoğunluğun Senato tartışmalarına dair tutanaklarda kendilerine destek olarak kullandığı kayıtlar kanun

rine özgü kararname çıkarma yetkisi söz konusu olabilmektedir. Öte yandan 2006 yılında ABD’de Savunma Bakanlığı’na ilişkin ilave kanuna eklenen bir hüküm, sorgulama görevi bulunan askeri personelin işkence kullanmasını suç haline getirmekteydi. Düzenlemenin etkinliğini sağlamak ve başkan tarafından hükme yönelik tüm müdahaleleri önlemek için Senatör McCain ilave bir hükmün eklenmesini sağlamıştır. Buna göre mevcut hükmü değiştiren veya iptal eden yeni bir kanun hükmü çıkarılması hariç olmak üzere söz konusu bölümdeki hükümler değiştirilemez. Bununla birlikte Başkan Bush, bu hükmün yorumunun anayasal yetkiyle uyum, en üst amir olarak başkanın idarenin bütünü yönetmesi ve yargının anayasal limitlerine uygunluk anlayışı içerisinde gerçekleştirileceğini beyan etmiştir.⁶⁹ Görüldüğü üzere insan haklarının en önemli konularından birisi kabul edilen işkenceyle mücadeleye dair sorgu görevindeki askeri personelin işkence kullanımının suç haline getirilmesi gibi net bir konuda dahi Başkan Bush’un yorum yoluyla kanun metninin dışına çıkabileceği kaygısı taşınmıştır. Şüphesiz ki bunda Başkanın İmza Beyanı’nın rolü büyüktür.

4.2.2.3. Kanunları Veto Yetkisi

Başkanın kongreden gelen kanunları veto etme yetkisi vardır. Buna göre Kongre’ye geri gönderilen tasarılar gerek Temsilciler Meclisi gerekse Senato’da nitelikli çoğunlukla yani her ikisinde de 2/3 oranında kabul edilirse başkanın kanunu yayımlamaktan başka yapabileceği bir şey yoktur.⁷⁰ Bunun haricinde

oylandıktan sonra Kongre kayıtlarına eklenmiştir ve çoğunluk bu durumun bir fark oluşturmayacağını iddia etmektedir. Hâkim Scalia’ya göre konuya ilişkin olarak Başkanlık İmza Beyanı dikkate alınmamıştır. Muhalefet yazısında da görüldüğü üzere Hâkim Scalia Başkanın İmza Beyanı’na doğrudan atıf yapmakta ve yazdığı karşı oy yazısında bunu bir hukuk kaynağı olarak göstermektedir. Supreme Court, 548 U.S. 557 (2006)

⁶⁹ BEUTLER, Brain, Revealed: Bush’s Presidential Signing Statements Have Been Used to Nullify Laws, www.alternet.org/story/54543/revealed%3A_bush's_presidential_signing_statements_have_been_used_to_nullify_laws (11.10.2013) Başkan G. W. Bush imza beyanı yetkisini işkencenin, insanlık-dışı fena muamelenin önlenmesine yönelik ulusal ve uluslararası düzenlemelerin net olmayan, belirsiz hükümlerini zayıflatmaya yönelik olarak kullandığı ileri sürülmektedir. Bu noktada Başkan G. W. Bush’un imza beyanları birey haklarının çok kötü ihlaller karşısında koruma altına alınmasını tehlikeye atmaktadır. Buna göre Başkan başkanlık yetkisini ulusal mevzuatın işkenceyi yasaklayan uluslararası standartlarla çatışacak şekilde tekrar yorumlanmasına onay verecek şekilde kullanamayacaktır. PALMER, Erin Louise, Reinterpreting Torture: Presidential Signing Statements and the Circumvention of U.S. and International Law, American University Washington Collage of Law, Human Rights Brief 14. No. 1, 2006, s. 24.

⁷⁰ WATERMAN, s.23, Başkanın kanunları yayımlamaktan başka çaresi bulunmamakla birlikte kanunların uygulanması bakımından Başkanın İmza Beyanı idare üzerinde yoğun bir etkiye sahiptir. Buna göre Birleşik Devletler Hükümeti Denetim Ofisi ‘nin 2007 tarihli raporunda

ABD’de “cep vetosu” olarak adlandırılan bir veto yöntemi daha bulunmaktadır. Buna göre on günlük süre sonunda başkanın imzalamadığı ya da geri göndermediği bir kanunun yürürlüğe girmesi için bu süre sonunda Kongre’nin toplanık vaziyette bulunması gerekir. Bu on günlük süre sonunda eğer Kongre tatilde ise kanun tasarsısı kendiliğinden düşer.⁷¹ Bu noktada başkanın veto yetkisi ile engelleyemediği kanunlarla ilgili olarak başvurabileceği ilave bir diğer anayasal çare daha bulunmaktadır. Buna göre başkan veto etmesine rağmen engelleyemediği kanunlar için Kongre’ye yönelik bir beyanda ya da tavsiyede bulunur ve söz konusu kanunun değiştirilmesini, kaldırılmasını ve yeni bir kanunun yapılmasını isteyebilir.⁷² Yine Başkan G.W. Bush’un kendi dönemi içerisinde 12 veto hakkı kullandığı⁷³ ve bunlardan sadece 1 tanesini 2007 yılı öncesinde kullandığı belirtilmektedir. Aslında 2007 öncesinde sadece 1 tane veto hakkının kullanılması Haziran 2007 sonrasında Demokratların Kongre’de çoğunluğu elde etmeleriyle⁷⁴ ilgili bir durumdur. Bu bakımdan G. W. Bush’un modern başkanlık tarihi içerisinde en az veto hakkı kullanan başkan olarak kayıtlara geçtiği belirtilmektedir.⁷⁵

(United States Government Accountability Office, GAO), G.W. Bush’un İmza Beyanı’nda itiraz ve eleştiride bulunduğu 160 hükümden 19 tanesinin seçildiği ve bunların kurumlar tarafından nasıl uygulandığının incelendiği belirtilerek, yapılan incelemede kurumların 6 tane kanun hükmünü uygulamadıklarının tespit edildiği sonucuna ulaşılmıştır. United States Government Accountability Office (GAO), Presidential Signing Statements Accompanying the Fiscal Year 2006 Appropriations Acts (Report) 18.06.2007, www.gao.gov/decisions/ap-pro/308603.pdf (11.10.2013)

⁷¹ ÖRGÜN, s. 85.

⁷² WATERMAN, s.24.

⁷³ Başkan G.W. Bush’un veto ettiği kanunlar şu şekildedir; Stem Cell Research Enhancement Act of 2005; US Troop Readiness, Veterans’ Care, Katrina Recovery, and Iraq Accountability; Stem Cell Research Enhancement Act of 2007; Children’s Health Insurance Program Reauthorization Act of 2007; Water Resources Development Act of 2007; Appropriations: Labor, Health and Human Services, Education, 2008; Children’s Health Insurance Program Reauthorization Act of 2007; National Defense Authorization Act for FY2008; Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 2008; Food, Conservation, and Energy Act of 2008; Food, Conservation, and Energy Act of 2008; Medicare Improvement for Patients and Providers Act of 2008. Vetoes by President George W. Bush, www.senate.gov/reference/Legislation/Vetoes/BushGW.htm (12.10.2013)

⁷⁴ Kongrenin başlangıcından bu yana partiler bakımından sahip olduğu kompozisyon için bkz. Composition of Congress, by Political Party, 1855–2015. www.infoplease.com/ipa/A0774721.html (11.10.2013)

⁷⁵ KATHY, Gill, Bills Vetoed by President Bush, www.uspolitics.about.com/od/electionissues/tp/Bush-Vetos.Htm. (11.10.2013) 1789’den bu yana cep vetoları da dâhil edildiğinde başkanlık vetosu sayısının 2564 olduğu ifade edilmektedir. Vetoes by President George W. Bush, www.senate.gov/reference/Legislation/Vetoes/BushGW.htm (12.10.2013)

4.2.2.4. Başkanın İmza Beyanı (Presidential Signing Statement)

Başkan kanunları imzalarken bazen kanuna dair düşüncelerini de yazılı olarak beyan etmektedir.⁷⁶ Başkanın İmza Beyanı resmi bir beyandır. Bu beyan ile başkan imzaladığı kanunun geneli hakkında görüş⁷⁷ bildirmektedir. Bu noktada başkan bu beyan ile kanuni bir dille yorumda bulunmakta, hükümlere ilişkin anayasal itirazlarını dile getirmektedir. Aslında burada başkan söz konusu hükümlerin yönetime dair sahip olduğu anayasal yetkilerle uyumlu bir yaklaşım içerisinde uygulanacağını beyan etmektedir. Buna göre ABD tarihinde bu beyan 19. yüzyıla dayanmakla birlikte, uygulama modern dönemde ciddi bir tartışma konusu haline gelmiştir.⁷⁸ Zira bu beyan ile başkan kanunun belli hükümleri veya bölümleri hakkında hoşnutsuzluğunu ifade etmekte ve bu yolla yorum yapma imkanına sahip olmakta ve kanundan ne anlam çıkarttığını⁷⁹ da ifade etmektedir. Bu durum özellikle kanundaki belirsizlikler bakımından çok önemlidir. Çünkü bu beyanlar kanunların nasıl yorumlanması gerektiği konusunda mahkemelere yol gösterici bir etkiye sahiptir.⁸⁰ Buna göre G.W. Bush döneminde 127 kanundan 1070 hükme⁸¹ ilişkin olarak itirazda ya da beyan-

⁷⁶ MUNSON, Holly, What's a Presidential Signing Statement? www.blog.constitutioncenter.org/2012/01/whats-a-presidential-signing-statement/ (10.10.2013); Presidential Signing Statements Research Guide, www.law.georgetown.edu/library/research/guides/presidentialsigningstatements.cfm (10.10.2013)

⁷⁷ Bu noktada sunulan beyanın üç amacının bulunduğu dile getirilmektedir. İlk amaç retoriktir ve burada kanunun pozitif ya da negatif yönleri ve bunların yönetimin bakış açısıyla uyumu belirtilmektedir. İkinci amaç siyasi ve burada kanundaki belirsizliklere ilişkin olarak başkanın görüşleri netleştirilir. Üçüncü olarak kanunun net olan kısımları hakkında başkanın anayasal açıdan yaptığı değerlendirmeler yer alır. MUNSON, 2013. Öte yandan bu beyanların yasal, anayasal ve idari yönleri bulunmaktadır. Bununla birlikte bu beyanlar genel olarak karşı hamle ya da savunma amacıyla kullanılırken, yakın zamanda bunların kullanılmasının yargısal etkiler de doğurduğu beyan edilmektedir. DELLINGER, Walter, The Legal Significance of Presidential Signing Statements, 1993. www.justice.gov/olc/signing.htm (11.10.2013)

⁷⁸ GARVEY, Todd, Presidential Signing Statements: Constitutional and Institutional Implications, Congressional Research Service, (Summary) 2012.

⁷⁹ Bu sırada başkan anayasaya aykırılık iddialarına ilişkin itirazlarını ve idarenin söz konusu kanunu nasıl uygulaması gerektiğine dair görüşlerini de ifade etmektedir. Bu noktada bazen tek bir imza beyanı yukarıdaki amaçların hepsini kapsamaktayken, bazen bir kanuna yönelik birden fazla amaçla birden fazla beyanda bulunulabilmektedir. United States Government Accountability Office (GAO), Presidential Signing Statements Accompanying the Fiscal Year 2006 Appropriations Acts (Report) 18.06.2007, www.gao.gov/decisions/appro/308603.pdf (11.10.2013)

⁸⁰ WATERMAN, s.26. Bu noktada ABD'de Başkan G.W. Bush döneminde kullanılan imzalamaya beyanlarının iptal edilen (ABD sistemi bakımından "ihmal" edilen) kanun hükümlerinin yaklaşık %30'u üzerinde etkili olduğu ifade edilmektedir. BEUTLER, Brain, Revealed: Bush's Presidential Signing Statements Have Been Used to Nullify Laws, www.alternet.org/story/54543/revealed%3A_bush's_presidential_signing_statements_have_been_used_to_nullify_laws (11.10.2013)

⁸¹ Bu noktada sayının tam olarak tespit edilmesinin mümkün olmadığı, çünkü itiraz konusu olan

da bulunulmuştur.⁸² Clinton dönemindeki 381 imza beyanı ile Başkan G.W. Bush'un 161 imza beyanı karşılaştırıldığında ilk bakışta Başkan Bush'un imza beyanı kapsamında daha önceki pratiklerden ayrıldığı düşünülmektedir. Ancak Bush'un imza beyanlarındaki itiraz ve iddialar ele alındığında G.W. Bush'un imza beyanlarının nitelik olarak farklılığı ortaya çıkmaktadır. Zira G.W. Bush döneminde 161 imza beyanından 127'sinde yani %79'unda çeşitli anayasal itiraz ve iddialar yer almaktadır.⁸³ Bu noktada başkanların genel olarak itirazlarını dayandırdıkları noktaları üç ana başlıkta toplamak mümkündür. Bunlar sırasıyla; idarenin bütünlüğü, Anayasa madde 2 ve kuvvetler ayrılığı şeklindedir.⁸⁴ Bununla birlikte imza beyanının üç fonksiyonu olduğu ifade edilmektedir. Bunlardan ilki kamuya özellikle kanundan etkilenecek seçmenlere açıklamada bulunmak ve başkanın kanunun uygulanmasını doğuracağı muhtemel etkileri dile getirmesi şeklindedir. İkincisi idari personelin kanunları nasıl uygulayacakları konusunda yönlendirilmesidir.⁸⁵ Örneğin Başkan Kennedy Meksika'dan getirilecek tarım işçilerine ilişkin yasayı imzalarken Çalışma Bakanlığı'nın (Labour Departmen) yerel tarım işçilerinin ücret ve çalışma koşullarının korunması doğrultusunda kanunu uygulaması gerektiğine açıklık getirmiştir.⁸⁶

kanunun hükümlerinin "diğer", "bazı", "belli sayıda" hüküm şeklinde ifade edildiği belirtilmektedir. KINKOPF, Neil, SHANE, Peter M. Signed Under Protest: A Database of Presidential Signing Statements, 2001-2009, Public Law and Legal Theory Working Paper Series No. 141, 2011. www.papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1748474 (11.10.2013)

⁸² KINKOPF, SHANE, s. 3. Bu itirazların hukuksal ya da anayasal bir önemden ileri gelmediği, aksine belli hükümlerin arkasındaki politikanın eleştirilmesi amacı taşıdıkları düşünülmektedir. Yine başkanın gelecek kanunlara karşı nasıl tepki vereceği konusunda Kongre'ye tavsiyelerde bulunma, torba kanunlara ek yapılması gibi uygulamaların kınanması, toplumun kanunun bölümlerini destekleyen kesimlerine ya da bunu destekleyen Kongre üyelerine mesaj verme gibi amaçlar da imza beyanı kapsamında yer alabilmektedir. DELLINGER, (Presidential Signing Statements) Bu noktada G.W. Bush'un Başkanlığı'nın sadece son iki yılındaki imza beyanlarında 23 itirazda bulunduğu ve bu durumun ortaya çıkmasında partisinin (Cumhuriyetçilerin) Kongre'nin her iki kanadında da çoğunluğa sahip olamamasının etkili olduğu düşünülmektedir. Buna göre imza beyanı kuvvetler arası mücadelede bir araç olarak kullanılmaktadır ve düşüşe geçen tarafın yani başkanın bunu kullanması beklenen bir durumdur. KINKOPF, SHANE, (2011); s. 3.

⁸³ GARVEY, 2012, s. Başkan Regan döneminde 250 imza beyanında bulunulmuş olup bunun 86'sı yani %34'ü yasal hükümlere ilişkin itiraz içermektedir. Başkan George H.W. Bush döneminde 228 imza beyanında bulunulmuş olup bunun 86'sı yani %34'ü yasal hükümlere ilişkin itiraz içermektedir. Başkan Clinton döneminde 381 imza beyanında bulunulmuş olup bunun 70'i yani %18'i itiraz içermektedir. BRADLEY, Curtis A., POSNER, Eric A., Presidential Signing Statements and Executive Power, Constitutional Commentary. Vol.23, 2006, s.323.

⁸⁴ KINKOPF, SHANE, s. 3.

⁸⁵ ABD Yüksek Mahkemesi bir kararında Kongre tarafından çıkartılan bir kanunun içerdiği buyrukların yerine getirilmesi için yapılacak yorumun kanunun icrasının özünü oluşturduğunu ifade etmektedir. Cf. Bowsher v. Synar, 478 U.S. 714, 733 (1986)

⁸⁶ Public Papers of the Presidents: John F. Kennedy, 639, 640 (1961). Nakl. DELLINGER, 1993 (Presidential Signing Statements)

Aynı şekilde Başkan Truman komünist blok ülkeleriyle ticaret konusunda getirilen sınırlamalara istisna belirleme bakımından Ulusal Güvenlik Konseyi'nin (National Security Council) gücünü daha geniş bir alanda kullanması gerekeceğini açıklığa kavuşturulmuştur.⁸⁷ Üçüncüsü ise kanunun belli hükümlerinin uygulanmasında anayasaya aykırılık bulunacağına duyulan inanç Kongre'ye ve kamuoyuna duyurulmaktadır. Buna göre böyle bir hükmün idare tarafından uygulanması etkili olmayacaktır. Zira bu yönde harcanacak bir çaba anayasaya aykırı durumlar ortaya çıkartacaktır.⁸⁸

4.2.2.5. Başkanın Açılış Yılı Mesajı

Başkan, her yıl Kongre'ye Birliğin durumu hakkında kendi mesajını sunar. Başkan George Washington ve Başkan John Adams döneminde başkanlar mesajlarını bizzat kendileri sunmuşlardır. Yine Başkan Woodrow Wilson ve Başkan Franklin D.Roosevelt de mesajlarını kendileri sunmuşlardır. Ancak yüz yıldan fazla bir süre boyunca başkanların çoğu mesajlarını Kongre'de okunmak üzere yazılı olarak sunmaktadırlar. Kongre'ye sunulan ünlü mesajlar arasında Monroe Doktrini ile Başkan Wilson'un "On Dört Noktası" gibi mesajlar önemli mesajlar arasında yer almaktadır.⁸⁹

4.2.2.6. Başkanlık Bildirgesi

Başkanlık bildirgelerinin sunulması diğer kuvvetlerden bağımsız olarak başkanın tek başına kullanabileceği bir yetkidir. Söz konusu bu bildirgeler Başkan Washington'dan bu yana Kongre'den belli yasaların çıkartılmasını sağlamak için bir mesaj işlevi görmüştür. Bununla birlikte bunların seramonik anlamlarından başka bir önemi pek fazla olmamasına karşın Başkan Lincoln döneminde kölelerin azat edilmeleri Özgürlük Bildirgesi⁹⁰ (Emancipation Proclamation) ile mümkün olabildiği.⁹¹

⁸⁷ Public Papers of the Presidents: Harry S. Truman, 319 (1951). Nakl. DELLINGER, 1993 (Presidential Signing Statements)

⁸⁸ DELLINGER, 1993, (Presidential Signing Statements)

⁸⁹ ABD Anayasası (Açıklamalı) www.photos.state.gov/libraries/turkey/231771/PDFs/abd-anayasasi.pdf (03.03.2013)

⁹⁰ Bu bildirgeye göre 1 Ocak 1863 tarihinden itibaren herhangi bir Devlette veya Devletin bir parçasında köle olarak tutulan, Birleşik Devletlere karşı isyancı olarak kabul edilen herkes özgürdür. Birleşik Devletler hükümeti, askeri yetkililer ve donanma yetkilileri de dâhil olmak üzere bu kişilerin özgürlüklerini tanıyacak ve koruyacaktır; bu kişilerin özgürlüklerine karşı tekrar baskıcı tavır ya da tavırlar sergilemeyecektir. Bu kişilerden durumları uygun olanlar askeri garnizonlara, istasyonlara, gemilere kabul edileceklerdir. www.abrahamlincolnonline.org/lincoln/speeches/emancipate.htm (09.10.2013)

⁹¹ WATERMAN, s.25.

SONUÇ

Başkanlık sistemi yasama organının, yasama ve denetleme faaliyetlerini etkin bir şekilde yerine getirebilmesine imkân tanıyan bir sistemdir. Yasama ile yürütmenin aynı elde toplanmasına fiilen imkân veren sistemlerde kuvvetlerin birbirlerini kontrol edip dengeleyebilmeleri mümkün olamamaktadır. ABD Başkanlık sisteminde yasama ve yürütmenin birbirlerine muhtaç olmaları kural olarak gücün tek elde toplaması imkânını ortadan kaldırmaktadır. Ancak sistem bu anlayış üzerine kurulmuş olsa da uygulamada siyasi atmosfere göre güç dengesinde değişimlerin olduğu görülmektedir. Özellikle ulusal güvenliğin tehdit edilmesi, ekonomik kriz veya doğal felaketler gibi olağan üstü durumlarda başkanın olması gerekenden daha fazla bir güce sahip olduğu söylenebilir. Hatta Başkan G.W. Bush kendi döneminde anayasal yetkisi olmadığı halde askeri bir komitenin kurulmasını dahi gerçekleştirebilmiştir. Görüldüğü üzere çoğu zaman güç dengesini bir seviyede tutmak mümkün olmamıştır. Yine Kongre, tarihi boyunca kendisini merkezi bir konumda tutma arzusunu taşımıştır. Bunun en güzel örneği bütçe tasarılarının onaylanmasıdır. Kongre'nin bu arzusuna karşın bürokratik ağırlık yürütmenin kaçınılmaz bir şekilde Kongrenin yetki alanına nüfuz edebilmesine imkân vermektedir. Bu yapı içerisinde Kongrenin kendisine tanınan araçları etkin bir şekilde kullanabilmesi dahi her zaman mümkün olamamaktadır. Örneğin çok detaylı bir düzenleme gerektiğinde vergi kanunlarının hazırlanmasında ayrıntıların düzenlenmesi konusunda iş, büyük oranda bürokratlara yani idareye sevk edilmektedir. Görüldüğü üzere ABD tipi başkanlık sisteminde detaylara inildikçe fren ve denge araçlarının kullanımının her dönemde aynı etkiye ve sonuçlara sahip olmadığı görülmektedir. Buna rağmen genel olarak ABD Başkanlık sisteminde fren ve denge mekanizmasının işlediği ifade edilebilir. Zaten Amerikalılar sistemin teorisine sapanıp kalmamakta, teori kadar belki daha fazla sistemden elde edilebilecek fayda yani pratik ile meşgul olmaktadır. Netice itibarıyla Başkanlık sistemi ve mekanizmaları artı ve eksileriyle ABD'de başarıyla işletilebilmektedir.



KAYNAKÇA

AKMAN-ASLAN, Canan, Başkanlık Sistemlerinin Latin Amerika Deneyimi: Çok-Parti Sistemlerindeki Çeşitlilikler, Sorunlar ve Fırsatlar, (Ed.) KAMALAK, İhsan (İç) Başkanlık Sistemi ve Türkiye, 2007.

ATAR, Yavuz, Demokrasilerde Anayasal Değişmenin Dinamikleri ve Anayasa Yapımı, Konya, 2000.

BEUTLER, Brain, Revealed: Bush's Presidential Signing Statements Have Been Used to Nullify Laws, www.alternet.org/story/54543/revealed%3A_bush's_presidential_signing_statements_have_been_used_to_nullify_laws

BRADBURY, Steven G. Officers of the United States Within the Meaning of the Appointments Clause, Opinion of the Office of Legal Counsel, Vol.31, 2007.

BRADLEY, Curtis A. POSNER, Eric A., Presidential Signing Statements and Executive Power, Constitutional Commentary. Vol.23, 2006.

DELLINGER, Walter, Whether Uruguay Round Agreements Required Ratification As A Treaty, www.justice.gov/olc/gatt.htm

DELLINGER, Walter, The Legal Significance of Presidential Signing Statements, 1993. www.justice.gov/olc/signing.htm

DURGUN, Şenol, Parlamenter Yapılar ve Parlamenterlerin Temsil Gücü, Ankara, 2005.

GARVEY, Todd, Presidential Signing Statements: Constitutional and Institutional Implications, Congressional Research Service, (Summary) 2012.

GÖZLER, Kemal, Anayasa Hukukunun Genel Esasları Ders Kitabı, Bursa, 2011.

HEKİMOĞLU, Mehmet, Merdan, Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı Demokratik Hükümet Sistemleri ve Türkiye, Ankara 2009.

KATHY, Gill, Bills Vetoed by President Bush, www.uspolitics.about.com/od/electionissues/tp/Bush-Vetos.Htm.

KINKOPF, Neil, SHANE, Peter M. Signed Under Protest: A Database of Presidential Signing Statements, 2001-2009, Public Law and Legal Theory Working Paper Series No. 141, 2011. www.papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1748474

KUZU, Burhan, Türkiye için Başkanlık Sistemi, www.tesam.org.tr/download/burhankuzu.pdf.

LIENERT, Ian, Role of the Legislature in Budget Processes, International Monetary Fund, 2010.

McMURTRY, Virginia A. The Impoundment Control Act of 1974: Restraining or Reviving Presidential Power? Public Budgeting & Finance, Vol. 17, 1997.

MODIRZADEH, Naz K. Counterterrorism and Humanitarian Engagement Project, Congressional Inquiries, Mart, 2013.

MUNSON, Holly, What's a Presidential Signing Statement? www.blog.constitutioncenter.org/2012/01/whats-a-presidential-signing-statement/

ÖRGÜN, Faruk, Dar Gelen Gömlek Başkanlık Sistemi, İstanbul, 1999.

ÖZBUDUN, Ergun: İngiltere ve Amerikada Meclis Tahkikatı, AÜHF Dergisi, C.17, S.1-4, 1960.

ÖZER, Attila, Başkanlık Hükümeti Sistemi ve Bu Sistemin Türkiye Açısından Uygulanabilirliği. 2.Baskı. Ankara 1998.

PALMER, Erin Louise, Reinterpreting Torture: Presidential Signing Statements and the Circumvention of U.S. and International Law, American University Washington Collage of Law, Human Rights Brief 14. No. 1, 2006.

PFIFFNER, James, Organizing The Twenty First Century White House, (ed.) THURBER, James, (iç) Rivals for Power: Presidential-Congressional Relations, Maryland, 2013.

POSNER, Paul, PARK, Chung-Keun, Role of The Legislature In The Budget Process: Recent Trends and Innovations, OECD Journal on Budgeting. Vol.7, No. 3, 2007.

SCHNEIDER, Judy, The Committee System in the U.S. Congress, www.usinfo.org/enus/government/branches/docs/committee_system.pdf.

SHIMBERG, Steven, Checks and Balance: Limitations on the Power of Congressional Oversight, Law And Contemporary Problems, Vol.54, No.4, 1991.

THURBER, James A. The Dynamics and Dysfunction of the Congressional Budget Process: From Inception to Deadlock, s.1. www.american.edu/spa/ccps/upload/Congressional-Budget-Process-article.pdf

TUNÇ, Hasan, YAVUZ, Bülent, Avantaj ve Dezavantajlarıyla Başkanlık Sistemi. T.B.B. Dergisi Sayı:81. 2009.

TURAN, İlter, Başkanlık Sistemi Sevdası: Zayıf Temelli Bir Özlem, T.B.B. Yayını (İç.) Başkanlık Sistemi, Ankara 2005.

TURHAN, Mehmet, Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası, Diyarbakır, 1989.

ULUŞAHİN, Nur, Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi, Ankara 1999.

ULUŞAHİN, Nur, Saf Hükümet Sistemleri Karşısında İki Başlı Yürütme Yapılanması, Ankara 2007.

WATERMAN, Richard W. Waterman, Presidential Signing Statements: The Constitutional Versus the New Government Models, Advanced Placement Program, Government and Politics: United States Balance of Power Between Congress and the President, 2008.

YAZICI, Serap, Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme. T.B.B. Yayını (İç) Başkanlık Sistemi, Ankara, 2005.

YAZICI, Serap, Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin bir Değerlendirme, İstanbul, 2001.

İNTERNET KAYNAKLARI

www.abrahamlincolnonline.org/lincoln/speeches/emancipate.htm

www.senate.gov/reference/Legislation/Vetoos/BushGW.htm

www.supreme.justia.com/cases/federal/us/354/178/case.html

www.senate.gov/pagelayout/committees/d_three_sections_with_teachers/committees_home.htm

www.house.gov/committees/

www.legal-dictionary.thefreedictionary.com/Congressional+immunity

www.historyplace.com/unitedstates/impeachments/nixon.htm (clinton.htm) (johnson.htm)

Committee History, www.waysandmeans.house.gov/about/history.htm

Structure of Congress, www.etch.northern.edu/blanchak/pols100/pols100lectures/congress.structure.htm

ABD Anayasası (Açıklamalı) www.photos.state.gov/libraries/turkey/231771/PDFs/abd-anayasasi.pdf

Composition of Congress, by Political Party, 1855–2015. www.infoplease.com/ipa/A0774721.html

Presidential Signing Statements Research Guide, www.law.georgetown.edu/library/research/guides/presidentialsigningstatements.cfm

United States Government Accountability Office (GAO), Presidential Signing Statements Accompanying the Fiscal Year 2006 Appropriations Acts (Report) 18.06.2007, [www.gao.gov/decisions /appro/308603.pdf](http://www.gao.gov/decisions/appro/308603.pdf)

Vetoos by President George W. Bush, www.senate.gov/reference/Legislation/Vetoos/BushGW.htm

Executive Office of the President, www.whitehouse.gov/administration/eop

The Impeachment Process: 1998, www.nytimes.com/learning/general/specials/impeachment/

Overview, www.cbo.gov/about/overview

Common Pool, www.investopedia.com/terms/c/common-pool.asp

Legislative Branch, www.whitehouse.gov/our-government/legislative-branch