

“TEK BAŞLI PARLAMENTARİZM” KAVRAMININ DOĞUŞU: GÜNEY AFRIKA’NIN HÜKÜMET SİSTEMİ

RICING OF THE CONCEPT OF “MONOCEPHALOUS PARLIAMENTARISM”: SOUTH AFRICA’S SYSTEM OF GOVERNMENT

Faruk TURİNAY*

Özet: Hükümet sistemleri genel olarak parlamenter sistem ve başkanlık sistemi olarak ikiye ayrılmakla beraber, bu iki uç sistem arasında pek çok spesifik kriterle sınıflandırılmıştır. Bununla beraber parlamentarizm ile başkanlık sistemini ayıran temel kıstaslar üzerinde büyük ölçüde bir ittifakın olduğu söylenebilir. Bu kıstaslardan biri de yürütme organının tek ya da iki başlı olmasıdır. Kriteria göre yürütme organı iki başlı ise sistem parlamentarizm, tek başlı ise sistem başkanlık sistemidir. Ne var ki, Güney Afrika’nın yürütme organı tek başlı olmakla beraber sistemin diğer özelliklerinin tamamı parlamentarizmle bağdaşmaktadır. Güney Afrika Cumhuriyeti demokratik bir biçimde yürüttüğü hükümet sistemiyle parlamentarizmin en önemli özelliklerinden biri olan iki başlı yürütme organı kriterinin mutlak olmadığının kaydadeğer bir örneğidir. Ayrıca Botsvana, Surinam ve Birmanya’da benzer sistemler olduğu görülmektedir. Bu durumda, Güney Afrika’nın tek örneği olmadığı melez sistem, “tek başlı parlamentarizm” olarak adlandırılabilir.

Anahtar Kelimeler: Hükümet Sistemleri, Parlamenter Sistem, Tek Başlı Yürütme, Tek Başlı Parlamentarizm, Güney Afrika Cumhuriyeti

Abstract: Systems of government generally divided into two parts as parliamentarism and presidential system, but it have been classified by many spesific criterions between the two peak systems. Nevertheless, it can be argued that mainly there is a consensus about basic criterions which assort parliamentarism and presidentialism. One of the criterions is monocephalous or dual executive. According to the criterion, if executive is dual, system is parliamentarism; if it is monocephalous, system is presidentialism. However whether executive of South Africa is monocephalous, it’s other features are fully compatible with parliamentarism. Republic of South Africa with it’s system of government which it democratically put into practice, is a noteworthy example for the criterion of dual executive in respect of parliamentarism is not unquestionable. Moreo-

* Galatasaray Üniversitesi Kamu Hukuku Doktora Programı Öğrencisi

ver, it have been noted similar systems in Botswana, Suriname and Burma. Thus the hybrid system which has not only example South Africa, can be denominated as "monocephalous parliamentarism".

Keywords: Systems of Government, Parliamentary System, Monocephalous Executive, Monocephalous Parliamentarism, Republic of South Africa

GİRİŞ

Temelde başkanlık sistemi ve parlamenter sistem şeklinde ikiye ayrılan hükümet sistemleri, zaman içinde giderek daha çeşitli ve ayrıntılı kavramlarla tasnif edilmiştir. Böylece, başkanlık-parlamentarizm ayrımı kesinleşmiş görünmektedir. Ancak Güney Afrika Cumhuriyeti, sahip olduğu hükümet şekliyle, başlangıca dönülerek ayrımın yeniden sorgulanmasını, en azından iki sistemi ayırıcı kriterlerin gözden geçirilmesini gerekli kılacak özellikler taşımaktadır.

Ülkenin zor koşullar altında kurmayı başarmış olduğu ve Güney Afrikalıların kendilerini bir istisna olarak görerek gurur duymalarını sağlayan demokratik anayasal düzeni,¹ hükümet sistemini ilgi çekici hale getirmektedir.

İsmi Afrika Kıtası'nın güney ucunda konumlanmasından alan Güney Afrika Cumhuriyeti, federal bir devlet olup 1.219.090 km² yüzölçümüne ve 2013 yılı itibarıyla toplumsal grupların orantısız dağıldığı² 51.770.560 nüfusa sahiptir.³ İngilizcenin de aralarında bulunduğu olmak üzere, on bir resmi dille⁴ dünyada en fazla resmi dile sahip ülkesi olan⁵ Güney Afrika'nın üç başkenti vardır: idari başkent Pretoria,

¹ Philippe Joseph Salazar, *Afrique du Sud: La Révolution Fraternelle*, Éditions Hermann, Paris, 1998, s.85. Bu istisnai başarının sadece dış algı bakımından değil, Güney Afrikalıların kendilerini değerlendirmesi bakımından da geçerli olması, örneğin değerini artırmaktadır.

² Georges Lory, *Afrique du Sud*, Éditions Karthala, Paris, 2010, s.4. Bu nüfusun %79,2'si siyahilerden, %9,2'si beyazlardan, geri kalanı ise diğer azınlık gruplardan oluşmaktadır. Ibid.

³ South Africa Government Online, <http://www.gov.za/aboutsa/glance.htm>, erişim tarihi: 11.12.13.

⁴ Güney Afrika Cumhuriyeti Anayasası, m.6/1.

⁵ Kathleen Heugh, "Recovering Multilingualism: Recent Language-Policy Developments", in *Language in South Africa*, Ed. Rajend Mesthrie, Cambridge University Press, Cambridge, 2002, s.449-450.

yasama organına ev sahipliği yapan teşrii başkent Cape Town ve adli başkent Bloemfontein.⁶ Anayasa Mahkemesi'nin bu başkentler dışında, Johannesburg'ta bulunduğu ülke, idari açıdan dokuz bölgeye ayrılmaktadır.⁷

Ülke, heterojen etnik yapısı ve bu yapısını hukuk düzeninde içselleştirmesiyle dikkat çekmektedir. Etnik temelli parti kurulmasını önleyecek açık bir hüküm içermeyen bir anayasaya sahip olan Güney Afrika, bu özelliğiyle Fransızca konuşan Afrika ülkelerinden ayrılmaktadır.⁸

Güney Afrika, kıtanın en sanayileşmiş ülkesi olup,⁹ dünya milli gelir sıralamasında ilk yirmiyeye girememesine rağmen, siyasi öneminin de etkisiyle, G-20 olarak ifade edilen dünyanın en büyük ekonomilerinin oluşturduğu gruba kabul edilen tek Afrika ülkesidir.¹⁰

Freedom House'ın 2013 ölçümlerine göre, Güney Afrika özgür ülkeler kategorisinde yer almakta olup siyasi haklar ve temel özgürlükler puanları ikidir.¹¹ Güney Afrika, sadece iktisadi ve siyasi açıdan gelişmiş yapısıyla, kültürel çeşitliliğiyle değil; yeni tarihli olmakla beraber özgürlüklerin güvence altında olduğu, demokratik usullere uygun işleyen düzeniyle de hükümet sistemi incelemeleri bakımından isabetli ve ilgi çekici bir laboratuvar olarak görünmektedir.

I. TARİHİ ARKA PLAN

1487'de Portekizli kâşif Bartolomeu Dias'ın daha sonraları Portekiz Kralı II. João'nun Ümit Burnu (*Cabo da Boa Esperança*) adını verdiği bölgede Avrupa'nın ilk sömürgeleştirme faaliyetlerinin yolunu açtığı

⁶ Anayasa, m.42/6, m. , m..

⁷ Anayasa, m. 103/1.

⁸ Francesca Romana Dau, *Costituzionalismo e Rappresentanza: Il Caso del Sudafrica*, Giuffrè Editore, Milano, 2011, s.158.

⁹ Funso Afolayan, *Culture and Customs of South Africa*, Greenwood Press, Westport-Connecticut, 2004, s.1.

¹⁰ Karoline Postel-Vinay, *The G20: A New Political Order*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2013, s.xiv, 5, 37.

¹¹ Freedom House, <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2013/south-africa>, erişim tarihi: 11.12.13. Freedom House ölçümlerindeki puanlamada 1 en iyi, 7 ise en kötü dereceyi temsil etmektedir. Aynı kuruluşun raporunda Türkiye'nin "kısmen özgür" ülkeler kategorisinde yer aldığı, temel özgürlükler puanının 4, siyasi haklar puanının 3 olduğu hatırlatılabilir.

yer Güney Afrika'dır.¹² Uzun süre Hollanda ve daha sonra Britanya sömürge idarelerinin egemenliğinde varlığını sürdüren ülke, Britanya İmparatorluğu'ndan parlamenter monarşi olarak 1910'da üniter bir devlet olarak bağımsızlığını kazanmış; Kraliçe ile bağına ise bütünüyle 1960'ta yapılan referandumla kopararak 1961'de cumhuriyet olmuştur.¹³

Yürürlükteki 1996 Anayasası, Güney Afrika'nın beşinci anayasası olup daha önce 1910, 1961, 1983 ve 1993 yıllarında gerçekleşen anayasa yapım tecrübeleri bulunmaktadır.¹⁴

Güney Afrika'nın yürürlükte olan 1996 Anayasası, hazırlanış süreci bakımından dünyadaki en özgün, en katılımcı ve en demokratik örneklerden birini oluşturmaktadır.¹⁵ Eğitim seviyesinin düşüklüğünden siyasi kutuplaşmaya, ırk ayrımcılığından gelir eşitsizliğine pek çok toplumsal soruna rağmen Güney Afrika'nın geniş katılımlı, insan hakları konusunda oldukça hassas bir anayasa yapabilmesi, ülkeyi diğer örneklerden özel bir noktaya taşımaktadır. Anayasayı da kapsayan daha geniş bir çerçeveden bakıldığında Güney Afrika'da demokratik kimliğin yaratılmasının sosyal mücadelenin yeni bir türünün keşfedilmesi sayesinde olduğu, bu kimliğin milli bir ittifakın üzerine kurulduğu söylenebilecektir.¹⁶

Güney Afrika Anayasası'nda toplumsal eşitsizlikleri dikey bir müdahaleyle ortadan kaldırmayı amaçlayan hükümlere rastlanmaktadır.¹⁷ Bu açıdan, İtalyan Anayasası ile Güney Afrika Anayasası'nın benzer olduğu savunulmaktadır.¹⁸

İkinci Dünya Savaşı'nın ardından 1948'de ağırlıklı olarak Hollanda kökenli "beyaz"ları temsil eden Ulusal Parti'nin iktidara gelmesi,

¹² Afolayan, *Culture and Customs of South Africa*, op.cit., s.29.

¹³ Ibid., s.53.

¹⁴ Lauren Segal – Sharon Cort, *One Law, One Nation: The Making of the South African Constitution*, Jacana Media, Auckland Park, 2011, s.15.

¹⁵ Güven Sak – Özgün Özçer, "Güney Afrika Anayasası: Bir Ülkenin Ruhu", s.1, http://www.anayasaplatformu.net/indir/guney_afrika_anayasasi.pdf, erişim tarihi: 12.12.13.

¹⁶ William Bellamy, *Une Identité Nouvelle pour l'Afrique du Sud*, Publications de la Sorbonne, Paris, 1996, s.167.

¹⁷ Carlo Rossetti, "La Libertà di Insegnamento e di Ricerca: Scuola e Università nella Costituzione", in *Dialoghi sulla Costituzione: Per Saper Leggere e Capire la Nostra Carta Fondamentale*, a cura di Marco Imperato – Michele Turazza, Effepi Libri, Monte Porzio Catone - Roma, 2013, s.157.

¹⁸ Ibid.

ülkede ırk ayrımcılığı (*apartheid*¹⁹) sorununu belirgin şekilde artırmıştır.²⁰ Kanunlarla hukuk düzeninin parçası haline getirilen bu ayrımcılık anlayışı, beyazların siyahlara üstün olduğunu varsaymaktadır.²¹ Süreçte, siyahlarla beyazlar arasında şiddet olayları, devlet baskısının maddi ve insani maliyeti, ekonomik kriz ve uluslararası baskı Ulusal Parti'nin 1980'lerden itibaren ayrımcılık politikasını yumuşatmasının ve daha sonra bütünüyle sona erdirmesinin yolunu açmıştır.²² 1984'te iki grubun evlenebilmesinin yolu açılmış, sonraki dönemde bazı siyasi haklar verilmiştir. 1989'da ülkenin yeni başkanı, ayrımcılığın sonsuza kadar sürdürülemeyeceğini insan haklarıyla bağlantısız bir zorunluluk gerekçesiyle ileri sürmüştür: nüfus oranındaki dengesizlik.²³ Açıklama ile Berlin Duvarı'nın yıkılmasının aynı yıl, siyasi kutuplaşmanın ortadan kalktığı bir konjonktür içerisinde gerçekleşmesinin tesadüf olduğunu söylemek zordur.

Ulusal Parti ile Nelson Mandela'nın lideri olduğu Afrika Ulusal Kongresi örgütünün başı çektiği geniş katılımlı bir müzakere süreci birtakım aksamalara rağmen gelişmiş, siyasi yasaklar kaldırılmıştır.²⁴ Mandela başkanlığındaki Afrika Ulusal Kongresi, 1994 seçimlerini % 62 oyla kazanmıştır.²⁵ Aynı sene, kurucu meclis oluşturulmuş; danışma, katılım ve uzlaşmaya dayalı bir yapım süreci sonunda yeni anayasa 16 Aralık 1996'da kabul edilmiş ve 4 Şubat 1997'de yürürlüğe girmiştir. Güney Afrika'nın son anayasası, büyük ölçüde, ülkenin demokrasiye dramatik geçişini taçlandıran aşama olarak tanınmaktadır.²⁶

¹⁹ Felemenkçenin Afrika'da kullanılan bir lehçesi olan Afrikaan dilinde "ayrım" anlamına gelen apartheid, spesifik olarak Güney Afrika'daki söz konusu uygulamayı ifade etmek amacıyla kullanılmaktadır.

²⁰ Hennie Lötter, *Injustice, Violence and Peace: The Case of South Africa*, Editions Rodopi, Amsterdam, 1997, s.21.

²¹ Ibid., s.21 vd.

²² Gretchen Bauer - Scott D. Taylor, *Politics in Southern Africa: State&Society in Transition*, Lynne Rienner Publishers, Colorado, 2005, s.245.

²³ Siyahların nüfusu beyazlara oranla altı kat fazla olup yaklaşık 5 milyon Avrupa kökenli, 30 milyon Afrika kökenli nüfus bulunmaktadır. Başbakan Frederik Willem de Klerk, egemen azınlığın durumunun tehlikede olduğuna işaret etmiştir.

²⁴ Bauer - Taylor, *Politics in Southern Africa: State&Society in Transition*, op.cit., s.246 vd.

²⁵ Ibid., s.248.

²⁶ Heinz Klug, *The Constitution of South Africa: A Contextual Analysis*, Hart Publishing, Oxford, 2010, s.I.

Geçiş sürecinde asıl etkili grubun hangisi olduğu tartışmalı görünmektedir.²⁷ Yine de, ülkenin eski devlet başkanı Nelson Mandela'nın hukuk müşaviri Nicholas Haysom'a göre, yeni anayasanın temeli, birlikte yönetim (*co-operative government*) ilkesine dayanmaktadır.²⁸ Güney Afrika, on yıl gibi kısa bir sürede (1989-1999) ırksal ve etnik temelli bir bölünmeden milli birliğe geçebilmiştir.²⁹

Afrika Ulusal Kongresi, 1999, 2004 ve 2009 seçimlerini tek başına hükümet kurabilecek kadar oy alarak kazanmıştır.³⁰ Nisan 2009'da yapılan son seçimde parti % 65 oy alarak 400 milletvekilinden oluşan Milli Meclis'te 264 sandalye elde ederken diğer partilerden Demokratik İttifak 67, Halk Kongresi 30 ve Inkatha Özgürlük Partisi ise 18 sandalyeyle temsil edilmektedir.³¹ Öte yandan güncel durum itibarıyla Güney Afrika Devlet Başkanı aynı zamanda Afrika Ulusal Kongresi'nin de genel başkanıdır. Gelecek seçimler, 2019 yılında gerçekleştirilecektir.

II. ANAYASAL HÜKÜMLER

Güney Afrika'nın gerek geçiş dönemindeki 1993 Anayasası, gerekse hâlihazırda yürürlükte olan 1996 Anayasası'nın uluslararası etki taşıdığı, Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nden başka Kanada, Almanya ve Hindistan Anayasalarından ilham alınarak hazırlandığı bilinmektedir.³²

16 Haziran 1996 tarihinde kabul edilip 4 Şubat 1997'de yürürlüğe giren Güney Afrika Cumhuriyeti Anayasası, ilki 1997'de sonuncusu 2009'da olmak üzere on altı kez değişikliğe uğramıştır. Ek düzenlemeler hariç 243 maddeden oluşan anayasanın kazuistik yapısı dikkat

²⁷ Marianne Severin - Pierre Aycard, "Qui Gouverne la <<nouvelle>> Afrique du Sud?: Elites, Réseaux, Méthodes de pouvoir (1985-2003)", en Afrique du Sud Dix Ans Après: Transition Accomplie?, Dir. Philippe Guillaume - Nicolas Péjout - Aurelia Wa Kabwe-Segatti, Éditions Karthala et IFAS, Paris, 2004, s.17 vd.

²⁸ Heinz Klug, Constituting Democracy: Law, Globalism and South Africa's Political Reconstruction, Cambridge University Press, Cambridge, 2000, s.25.

²⁹ David Cumin, Unité et division de l'Afrique du Sud: L'interdépendance par la constitution, l'Harmattan, Paris, 2003, s.12.

³⁰ South Africa Government and Business Contracts Handbook, Cilt 1, International Business Publications, Washington DC, 2011, s.19.

³¹ Ibid.

³² John Dugard, "The New Constitution: A Triumph for Liberalism? A Positive View", in Ironie Victory: Liberalism in Post Liberation South Africa, eds. R. W. Johnson - David Welsh, Oxford University Press, London, 1998, s.25.

çekmektedir. Güney Afrika Anayasası, pek çok çevrede dünyanın en geniş kapsamlı anayasalarından biri olarak anılmaktadır.³³

Anayasanın 2. maddesiyle anayasanın üstünlüğü ilkesi benimsenmiş olup anayasaya aykırı kanunlar ve işlemler geçersiz sayılmıştır.

Milli hükümet, eyalet hükümetleri ve yerel hükümetlerin *birbirinden ayrı, birbirine bağımlı ve birbiriyle ilişkili* olduğunun belirtildiği 3. Bölüm'de "birlikte yönetim ilkeleri" benimsenmiştir. Bunlar arasında, "diğer hükümetlerin anayasal statüsüne, kurumlarına, yetkilerine ve görevlerine saygı göstermek" gibi somut hukuki ilkelerin yanı sıra "birbirleriyle karşılıklı güven ve iyi niyet çerçevesinde işbirliği yapmak" gibi soyut ve öznel ilkeler de bulunmaktadır (m. 41).

A. YASAMA YETKİSİ

Parlamento, Milli Meclis ve Milli Eyaletler Konseyi olarak iki kısımdan oluşmaktadır (m.42/1). Milli Meclis 400, Milli Eyaletler Konseyi ise 90 üyeye sahiptir.

1. İki Meclisli Yapı

Milli Meclis, halkı temsil etmek, ülkenin halk tarafından yönetilmesini sağlamak amacıyla seçilir. Milli Meclis, bu işlevini Devlet Başkanı seçmek, konuların kamuoyu tarafından tartışılması için milli bir ortam oluşturmak, kanun koymak, yürütme organını denetlemek suretiyle yerine getirir (m. 42/3). Milli Eyaletler Konseyi ise ülkenin idaresinde eyaletlerin menfaatlerinin dikkate alınmasını sağlamak amacıyla eyaletleri temsil eder. Milli Eyaletler Konseyi bu işlevini milli yasama sürecine katılmak ve eyaletlerle ilgili konuların kamuoyu tarafından tartışılması için milli bir ortam oluşturmak suretiyle yerine getirir (m. 42/4). Seçimler beş yılda bir yapılır.

Milli Meclis, istisnalar bir kenara bırakılırsa, her konuda kanun yapma yetkisine sahiptir (m. 44/1-a). Buna karşılık, Milli Eyaletler Konseyi, anayasayı değiştirme sürecine katılma, bazı konularda kanun yapma ve Milli Meclis'in kabul ettiği kanunları görüşme yetkileriyle donatılmıştır (m. 44/1-b). İki meclis arasında anayasayla gerçek-

³³ Bauer - Taylor, Politics in Southern Africa: State&Society in Transition, op.cit., s.249.

leştirilen görev paylaşımı, federal devlet sisteminin benimsendiğine işaret etmektedir.

2. Fesih Yetkisi

Seçimleri beş yılda bir yapılan Milli Meclis, Meclis üyelerinin salt çoğunluğunun oyuyla dağılmaya karar vermesi ve genel seçimlerin üzerinden üç yıl geçmiş olması halinde Devlet Başkanı tarafından feshedilir (m. 50/1). Devlet Başkanlığı makamının boşalmasını takip eden otuz gün içinde yeni Devlet Başkanı seçilememesi halinde Devlet Başkanı Yardımcısı da fesih yetkisine sahiptir (m. 50/2).

3. Milli Meclis

Seçimlerin ardından Milli Meclis Anayasa Mahkemesi Başkanı’nın belirlediği tarih ve saatte toplanır (m. 51/1). Meclis Başkanı seçiminin yapılacağı ilk oturuma Anayasa Mahkemesi Başkanı ya da onun tayin ettiği bir yargıç başkanlık eder (m. 52/2).³⁴

Devlet Başkanı gerektiğinde Milli Meclis’i olağanüstü toplantıya çağırabilir (m. 51/2).

Devlet Başkanı ve Kabine üyeleri veya Milli Meclis üyesi olmayan bakan yardımcıları Meclis oturumlarına katılabilir ve görüşlerini belirtebilir, ancak oy kullanamaz (m. 54).³⁵

Milli Meclis, devletin bütün yürütme makamlarının Meclis’e hesap vermesinin sağlanması, kanunların uygulanması da dâhil olmak üzere yürütme yetkisinin kullanımının ve devletin bütün organlarının sürekli olarak denetlenmesi amaçlarına yönelik olarak gerekli mekanizmaları oluşturmakla yükümlüdür (m. 55/2).

4. Milli Eyaletler Konseyi

Devlet Başkanı gerekli gördüğü hallerde eyaletlerin temsilcilerinden oluşan Milli Eyaletler Konseyi’ni olağanüstü toplantıya çağırma yetkisine sahiptir (m. 63/2).

³⁴ Bu hüküm, 2001 tarihli 6. Anayasa Değişikliği Kanunu’nun 2. maddesiyle getirilmiştir.

³⁵ Bu hüküm, 2001 tarihli 6. Anayasa Değişikliği Kanunu’nun 3. maddesiyle getirilmiştir.

Konsey, gündemindeki kanun tekliflerini incelemeye, kabul etmeye, değiştirmeye, değiştirilmesini önermeye veya reddetmeye ve belli konularda kanun teklifi hazırlamaya yetkilidir (m. 68). Milli Eyaletler Konseyi'nin gündemindeki konular asgari beş eyaletin olumlu oylarıyla karara bağlanır (m. 65/1-b).

Kabine üyeleri ve Bakan Yardımcıları Konsey oturumlarına katılabilir ve görüşlerini belirtebilir, ancak oy kullanamaz (66/1). Milli Eyaletler Konseyi herhangi bir Kabine üyesinin, Bakan Yardımcısının veya eyalet hükümetinin bir üyesinin Konsey'in ya da Konsey'in herhangi bir komisyonunun toplantısına katılmasını zorunlu kılabilir (m. 66/2).

5. Federal Yasama Süreci

Milli Meclis'e her türlü kanun teklifi verilebilir (m. 73/1). Kanun teklifleri sadece bir Kabine üyesi, Bakan Yardımcısı, Milli Meclis üyesi veya Milli Meclis'te kurulan komisyonlardan biri tarafından verilebilir. Vergi ve kamu harcamalarına ilişkin kanun teklifleri yalnızca Kabine'nin ekonomiden sorumlu üyesi tarafından verilebilir (m. 73/2).³⁶

Görüşebileceği kanun teklifleri sınırlı olan Milli Eyaletler Konseyi'ne kanun teklifleri ancak Konsey üyeleri veya komisyonları tarafından verilebilir (m. 73/3-4).

Milli Meclis'te kabul edilen kanun teklifleri, eğer Milli Eyaletler Konseyi tarafından incelenmesi gerekiyorsa Konsey'e gönderilir. Konsey tarafından kabul edilen kanun teklifleri Milli Meclis'in incelenmesine sunulur (m. 73/5).

Tüm kanun teklifleri yasama organı ya da organlarınca kabul edildikten sonra Devlet Başkanı'nın onayına sunulur (m. 75 vd.). Devlet Başkanı kanun tekliflerini onaylayabilir ya da anayasaya uygunluk konusunda çekincesi olması halinde yeniden görüşülmek üzere Milli Meclis'e iade edebilir. Bir kanun teklifinin yeniden görüşüldükten sonra Devlet Başkanı'nın çekincelerinin giderilmesi halinde Başkan o kanun teklifini onaylamak zorundadır; çekincelerin ortadan kaldı-

³⁶ Bu hüküm, 2001 tarihli 6. Anayasa Değişikliği Kanunu'nun 1-a maddesiyle değiştirilmiştir.

rılmaması halinde Devlet Başkanı kanun teklifini onaylayabilir ya da anayasaya uygunluğu incelenmek üzere Anayasa Mahkemesi’ne gönderebilir. Anayasa Mahkemesi kanun teklifini anayasaya uygun bulursa Başkan kanun teklifini onaylamak zorundadır (m. 75).

Milli Meclis üyelerinin üçte biri parlamento tarafından kabul edilen bir kanun teklifinin, Devlet Başkanı tarafından onaylanmasını takip eden otuz gün içinde, kısmen ya da tamamen anayasaya aykırı olduğu iddiasıyla Anayasa Mahkemesi’ne başvurabilir. Anayasa Mahkemesi başvuru kabul edilebilir nitelikte ve adaletin sağlanması için gerekliyse kanunun yürütmesini nihai karara kadar kısmen ya da tamamen durdurabilir (m. 80).

B. YÜRÜTME YETKİSİ

Güney Afrika Anayasası, yürütme yetkisini Devlet Başkanı, Devlet Başkanı Yardımcısı ve Bakanlardan oluşan Kabine’ye vermektedir.

1. Devlet Başkanı

Devlet Başkanı devletin başı ve merkezi hükümetin başkanıdır; ülke bütünlüğünü ve anayasayı korumak, gözetmek ve uygulamakla yükümlüdür (m. 83). Merkezi yürütme yetkisi Devlet Başkanı’na aittir (m. 85). Devlet Başkanlığı siyasi parti genel başkanlığıyla aynı anda yürütülebilen bir görevdir.

a) Görevleri ve Yetkileri

Devlet Başkanı’nın görevleri kanun tekliflerini onaylamak, anayasaya aykırı bulduğu kanun tekliflerini yeniden görüşülmek üzere Milli Meclis’e iade etmek, gerekli gördüğü hallerde parlamentoyu olağanüstü toplantıya çağırarak, devletin başı olarak yapabileceği atamaların yanı sıra anayasa ve kanunların öngördüğü atamaları yapmak, araştırma komisyonları kurmak, parlamento tarafından çıkarılan kanunları halkoyuna sunmak, yabancı diplomat ve elçileri kabul etmek, büyükelçileri, devlet temsilcilerini, diplomasi ve elçilik görevlilerini atamak, mahkûmları affetmek veya cezalarını hafifletmek, para cezalarını kaldırmak ve devlet nişanı vermektir (m. 84).

Devlet Başkanı, ayrıca Adli Hizmetler Kurulu’na ve Milli Meclis’te temsil edilen siyasi partilerin liderlerine danışarak “Başyargıç” sıfa-

tını taşıyan Anayasa Mahkemesi Başkanı'na, "Başyargıç Vekili" sıfatını taşıyan Anayasa Mahkemesi Başkanvekili'ni ve yine Adli Hizmetler Kurulu'na danışarak Yüksek Temyiz Mahkemesi Başkan ve Başkanvekili'ni tayin eder (m. 174/3). Devlet Başkanı, Anayasa Mahkemesi üyelerini ve diğer tüm yargıçları Adli Hizmetler Kurulu'nun önerisi üzerine tayin eder (m. 174/4-6). Diğer yargıçların atanması kanuna uygun olarak adil ve önyargısız şekilde yapılır (m. 174/7). Devlet Başkanı, Federal Başsavcı'yı da atama yetkisine sahiptir (m. 179/1-a).

b) Devlet Başkanlığı Seçimi

Devlet Başkanı Milli Meclis tarafından, Meclis'in seçimini takip eden ilk oturumda ve Başkanlık makamının boşalması halinde kendi üyeleri arasından beş yıllığına seçilir (m. 86/1). Oturuma Anayasa Mahkemesi Başkanı ya da onun tayin ettiği başka bir yargıç başkanlık eder. (m. 86/2)³⁷. Devlet Başkanlığı makamının boşalması halinde, otuz gün içinde Anayasa Mahkemesi Başkanı'nın belirlediği tarih ve saatte Devlet Başkanlığı seçimi yapılır.³⁸

Hiç kimse iki dönemden fazla Devlet Başkanı seçilemez (m. 88/2).

c) Impeachment

Milli Meclis, Devlet Başkanını, anayasayı ve kanunları ciddi şekilde ihlal etmesi, yetkisini ciddi derecede kötüye kullanması ya da Devlet Başkanlığı görevini yerine getiremeyecek duruma gelmesi halinde üye tam sayısının üçte ikisinin oyuyla görevden azledebilir (m. 89/1).

d) Vekâlet

Devlet Başkanı'nın yurtdışında bulunması, görevini yerine getiremeyecek durumda olması ya da Başkanlık makamının boşalması halinde öncelik sırasına göre Devlet Başkanı Vekili, Başkan'ın belirlediği bir bakan, Kabine'nin diğer üyeleri tarafından belirlenen bir bakan, Milli Meclis kendi üyelerinden birini seçinceye kadar Meclis Başkanı tam yetkili olarak vekâlet eder (m. 90/1).

³⁷ Bu hüküm, 2001 tarihli 6. Anayasa Değişikliği Kanunu'nun 6. maddesiyle değiştirilmiştir.

³⁸ Bu hüküm, 2001 tarihli 6. Anayasa Değişikliği Kanunu'nun 6. maddesiyle değiştirilmiştir.

2. Kabine

Kabine, Kabinenin başı sıfatıyla Devlet Başkanı, Devlet Başkanı Yardımcısı ve Bakanlardan oluşur. Devlet Başkanı, Devlet Başkanı Yardımcısı ve Bakanları atama, görev ve yetkilerini belirleme ve görevden alma yetkisine sahiptir. Devlet Başkanı, Devlet Başkanı Yardımcısı’nı Milli Meclis üyeleri arasından seçer; Milli Meclis üyeleri arasından istediği sayıda Bakan tayin edebilir, ancak Milli Meclis dışından en fazla iki Bakan tayin edebilir. Devlet Başkanı Kabin üyelerinden birini hükümetin Milli Meclis’teki faaliyetlerini yürütmekle yetkili temsilcisi olarak seçer (m. 91).

Kabine üyeleri kullandıkları yetkiler ve yürüttükleri görevlerle ilgili hem bireysel hem kolektif olarak Parlamento’ya karşı sorumludur (m. 92/2). Kabine üyeleri kendi yetki alanlarına giren konularda Parlamento’yu düzenli olarak bilgilendirmekle yükümlüdür (92/3).

Devlet Başkanı, Kabin üyelerine yardımcı olmak üzere, Milli Meclis üyeleri arasından istediği sayıda Bakan Yardımcısı atayabilir; meclis dışından atanacak Bakan Yardımcılarının sayısı ikiyi geçemez (m. 93/1). Meclis dışından atanan Bakan Yardımcıları Parlamento’ya karşı sorumludur (93/2).³⁹

Milli Meclis seçimlerinin yapılması halinde Kabine, Devlet Başkanı Yardımcısı, Bakanlar ve Bakan Yardımcıları bir sonraki Meclis tarafından seçilen Devlet Başkanı’nın görevi devralmasına kadar yetkilerini kullanmaya devam ederler (m. 94).

3. Gensoru: Hükümetin Siyasi Sorumluluğu

Milli Meclis üye tamsayısının salt çoğunluğu Devlet Başkanı dışında Kabine hakkında verilen gensoruyu kabul ederse Devlet Başkanı Kabin’yi yeniden oluşturmak zorundadır. Aynı çoğunluk, Devlet Başkanı hakkında verilen gensoruyu kabul ederse Devlet Başkanı, Kabin’in diğer üyeleri ve Bakan Yardımcıları istifa etmek zorundadır (m. 102).

C. ANAYASANIN DEĞİŞTİRİLMESİ

Anayasanın 1. maddesi ile anayasanın değiştirilmesini düzenleyen madde Milli Meclis üyelerinin en az % 75’i ve Milli Eyaletler

³⁹ Bu hüküm, 2001 tarihli 6. Anayasa Değişikliği Kanunu’nun 7. maddesiyle değiştirilmiştir.

Konseyi'nde en az altı eyaletin oyuyla kabul edilen bir kanunla değiştirilebilir (m. 74/1). Temel hak ve hürriyetlerin düzenlendiği 2. Bölüm ise ancak Milli Meclis üyelerinin üçte ikisi ve Milli Eyaletler Konseyi'nde en az altı eyaletin oyuyla kabul edilen bir kanunla değiştirilebilir (m. 74/2). Anayasanın diğer hükümleri, Milli Meclis üyelerinin üçte ikisinin kabul etmesiyle değiştirilebilir; meğerki Milli Eyaletler Konseyi'ni ya da eyaletlerin durumunu etkilemesin. Bu son hal söz konusu ise anayasa yine Milli Eyaletler Konseyi'nde en az altı eyaletin oyuyla kabul edilen bir kanunla değiştirilebilir (m. 74/3).

Milli Meclis ve gerekli olduğu durumlarda Milli Eyaletler Konseyi'nin kabul ettiği anayasa değişikliği teklifleri Devlet Başkanı'nın onayına sunulur.

III. DEĞERLENDİRME

Güney Afrika'nın hükümet sisteminin belirlenmesi, bu konuda doktrinde uzun süredir yerleşmiş olan başkanlık rejimi - parlamenter rejim ayrımının yeniden ele alınmasını gerektirmektedir.

A. BAŞLANGICA DÖNÜŞ: BAŞKANLIK SİSTEM İLE PARLAMENTARİZM NASIL AYRILIR?

Demokratik hükümet sistemlerinde, birbirini dışlayan ve iki kutup olarak görülen temel tipler olarak parlamenter rejim ve başkanlık rejiminin birbirinden ayrıldığı bazı temel noktalar konusunda görüş birliğinin olduğu söylenebilir.⁴⁰ Tali özellikler bir kenara bırakılırsa, bu noktalar,

- a) Yürütme organının yapısı: tek başlı (monist) ya da iki başlı (düalist) olması,⁴¹[*monocéphalisme* veya *bicéphalisme*],

⁴⁰ Giovanni Sartori, Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği: Yapılar, Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine Bir İnceleme, çev. Ergun Özbudun, Yetkin Yayınları, Ankara, 1997, s.113.

⁴¹ Matthew Soberg Shugart - John M. Carey, Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics, Cambridge University Press, Cambridge, 1992, s. 19; Mehmet Turhan, Hükümet Sistemleri, 2. Baskı, Gündoğan Yayınları, Ankara, 1993, s.56; Kemal Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, Cilt 1, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2011, s.566; Erdoğan Teziç, Anayasa Hukuku, 13. Bası, Beta Yayınları, İstanbul, 2009, s. 421, s.445; Sartori, Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği, op.cit., s.115; Ergun Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, 8. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2005, s.305.

- b) Yürütme organının yasama organına karşı sorumluluğu,⁴²
- c) Yürütmenin göreve gelişi: "Kabine lideri"nin belirlenmesinde halkın ya da parlamentonun doğrudan rol oynaması⁴³ ve
- d) "Devlet başkanı"nın siyasi açıdan sorumlu olup olmamasıdır.⁴⁴

Hemen belirtmek gerekir ki, "b" ve "d" bentlerinde belirtilen, yürütmenin yasamaya karşı sorumluluğu ile devlet başkanının siyasi sorumluluğu unsurları kısmen örtüşseler de farklı kapsamlara sahiptir. Yürütmenin yasamaya karşı sorumlu olduğu halde devlet başkanının siyasi sorumluluk taşımadığı pek çok ülke vardır. Yürütmenin iki başlı ya da tek başlı olması bu kapsam farklılığının temel sebebi olarak gösterilebilir.

Devlet başkanının siyasi sorumsuzluğu, daha az dikkate alınan nisbî nitelikte bir kriter olup yürütmenin iki başlı olduğu hallerde kanatlardan birinin sorumlu diğerinin sorumsuz olmasını ifade etmektedir. Bu sorumsuzluğun, başkanlık sistemiyle parlamentarizmi ayıran, devlet başkanı ile kabine arasında ikili otoritenin olup olmaması kıstasıyla⁴⁵ paralel olduğu söylenebilecektir. Güney Afrika örneği, tek başlı yürütme organına sahip olduğu için devlet başkanının siyasi sorumluluğu kriteri Güney Afrika'nın hükümet sistemini belirlemek ba-

⁴² Arend Lijphart, "Presidentialism and Majoritarian Democracy: The Theoretical Observations", in *The Failure of Presidential Democracy Comparative Perspective*, Cilt 1, ed. Juan J. Linz - Arturo Valenzuela, The Johns Hopkins University Press, Baltimore / London, 1994, s.92; Shugart - Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, op.cit., s. 19; Sartori, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, op.cit., s.114, s.137; Turhan, *Hükümet Sistemleri*, op.cit., s.47-49; Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, op.cit., s.566-567; Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, op.cit., s.306; Teziç, *Anayasa Hukuku*, op.cit., s.427, s.446.

⁴³ J. Juan Linz, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make A Difference", in *The Failure of Presidential Democracy Comparative Perspectives*, Cilt 1, ed. Juan J. Linz - Arturo Valenzuela, The Johns Hopkins University Press, Baltimore / London, 1994, s. 6; Lijphart, "Presidentialism and Majoritarian Democracy: The Theoretical Observations", op.cit., s. 92; Sartori, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, op.cit., s.113-114, s.137; Turhan, *Hükümet Sistemleri*, op.cit., s.51, s.55; Teziç, *Anayasa Hukuku*, op.cit., s.427; Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, op.cit., s.566; Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, op.cit., s.306.

⁴⁴ Teziç, *Anayasa Hukuku*, op.cit., s.422-423; Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, op.cit., s.306. Ayrıca bkz: Kemal Gözler, *Devlet Başkanları*, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2001, s.45 vd.; Turan Güneş, *Parlamentar Rejimin Bugünkü Manası ve İşleyişi*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1956, s.58 vd.

⁴⁵ Serap Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme*, 2. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2011, s.20.

kımından işlevsiz kalmaktadır; bu nedenle değerlendirme yapılırken dikkate alınmayacak, ilk üç kriterle yetinilecektir.

“c” bendiyle ilgili üç hususun altı çizilmelidir. “Kabine” terimi her ne kadar parlamenter sisteme özgü bir kullanıma sahip olsa da, burada, “kamu hizmetini yürüten uzmanlaşmış kuruluşların en üst temsilcileri olan bakanlardan oluşan kurul” anlamında kullanılmış; böylece “kabine lideri” terimi, hem “başbakan” hem de “başkan” terimlerini ifade edebilmesi bakımından özellikle tercih edilmiştir. İkincisi, “kabine lideri”nin belirlenmesinde halkın ya da parlamentonun oynadığı rolün halk söz konusu olduğunda “seçim”, parlamento söz konusu olduğunda ise güvenoylaması usulüyle gerçekleşeceği söylenebilir. Ayrıca, kabine liderinin göreve geliş şeklinin kabinenin belirlenmesinde de geçerli olduğu açıktır. Kabine lideri ile kabine bakımından, birinin parlamento tarafından diğerinin halk tarafından belirlendiği bir ihtimalden söz etmek zordur. Kabinenin kurulması, doğrudan kabine liderinin varlığına bağlıdır. Bu durumda “kabine lideri” teriminin kullanılması sakınca olmadığı gibi, başkan ile başbakan terimlerini aynı anda ifade edebilmesi ve özelde Güney Afrika örneği açısından daha kullanışlı bir kriter unsuru olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Yürütme organının göreve gelişi, kabine liderinin ve dolayısıyla kabinenin göreve gelişiyile eş anlamlıdır. Neticede, Kemal Gözler’in de vurguladığı gibi, her durumda, “kabine”nin belirlenmesinde parlamentonun rolü hükümet sistemini belirler.⁴⁶

Parlamenter sistemde yürütme iki başlıdır, yürütme yasamaya karşı sorumludur, kabine lideri⁴⁷ parlamentonun güvenine dayanmaktadır ve devlet başkanı siyasi olarak sorumsuzdur. Devlet başkanının belirlenmesi de parlamenter sistemin bir unsuru olarak değerlendirilebilir.⁴⁸ Buna karşılık başkanlık sisteminde yürütme tek başlıdır, yürütme yasamaya karşı sorumsuzdur ve kabine lideri (başkan) halk tarafından seçilir, halkın güvenine dayanır ve doğal olarak siyaseten sorumludur. Böylece bu ikili ayrım net bir biçimde yapılmış görün-

⁴⁶ Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, op.cit., s.566.

⁴⁷ Belki bu noktada parantez içinde “başbakan” terimine yer verilebilirdi. Fakat tam olarak bu çalışmanın inceleme konusu olan Güney Afrika’nın anayasal hükümet rejimi, aşağıda açıklanacağı üzere bu terimin kullanılmasına imkân tanımamaktadır. (F.T.)

⁴⁸ Şule Özsoy, Başkanlık Parlamenter Sistem: Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçildiği Parlamenter Hükümet Modeli ve Türkiye İçin Tavsiye Edilebilirliği, On İki Levha Yayınları, İstanbul, 2009, s.55.

mektedir. Üstelik başta yarı-başkanlık sistemi olmak üzere, gerek parlamentarizmin gerekse başkanlık sisteminin pek çok alt tipinin yaratılıp tanımlandığı bilinmektedir. Ne var ki, Güney Afrika'nın hükümet sistemi, başkanlık ve parlamenter sistemlerin alt örneklerinden birine girmek şöyle dursun, her iki rejimin de *sine qua non* temel özelliklerini barındırdığı için, sabitleştiği varsayılan bu ayrımın yeniden ele alınmasını gerektirecek kadar özgün bir örnek olarak değerlendirilebilir.

İki sistemi ayıran yan unsurlar Lijphart'ın ortaya koyduğu gibi, yürütme organının yasama organını feshetme yetkisi, aynı kişinin yasama ve yürütme organlarında aynı anda görev alabilmesi ve yürütme organının yasama çalışmalarına katılıp katılmamasıdır.⁴⁹ Bu kriterlere göre, parlamenter sistemde yasama ve yürütme organları birbirinin hukuki varlığına son verebilir; aynı kişi her iki organda görev alabilir (hatta bu durumun genellikle görüldüğü dahi söylenebilir) ve yürütme organı yasama çalışmalarına katılır. Buna karşılık, başkanlık sisteminde yasama ve yürütme organları birbirinin hukuki varlığına son veremez; aynı kişi her iki organda görev alamaz; yürütme organı yasama çalışmalarına kural olarak katılamaz.

B. KRİTERLERE GÖRE GÜNEY AFRİKA'NIN HÜKÜMET SİSTEMİ

Güney Afrika'nın hükümet sistemi parlamentarizm ile başkanlık rejimini ayıran asli ve tali özelliklere göre değerlendirilebilir.

1. Asli Kriterlere Göre Değerlendirme

Yukarıda belirtilen parlamenter ve başkanlık rejimlerini ayıran olmazsa olmaz kriterlere göre Güney Afrika'nın anayasal hükümleri değerlendirildiğinde bu kriterlerin yeniden gözden geçirilmesi gerektiği konusunda bir kanaate kapılmak mümkündür.

İlk olarak, Güney Afrika Anayasası'na göre yürütme yetkisi devlet başkanına bırakılmıştır (m. 83); o yüzden yürütme organı monist yapıdadır. Ülkenin anayasal düzeni, bu niteliğiyle başkanlık sisteminin kurucu özelliklerinden birini taşımaktadır.

⁴⁹ Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, New Haven, 1999, s.124-127.

İkincisi, parlamento, Devlet Başkanı dışında Kabine hakkında verilen bir gensoruyu kabul ederse Devlet Başkanı Kabine'yi yeniden oluşturmak zorundadır. Aynı çoğunluk, Devlet Başkanı hakkında verilen gensoruyu kabul ederse Devlet Başkanı, Kabine'nin diğer üyeleri ve Bakan Yardımcıları istifa etmek zorundadır (m. 102). Bu durumda yürütme organının yasama organına karşı sorumlu tutulduğu açıktır. Güney Afrika bu kriterle parlamenter sistemin en temel özelliğine sahiptir.

Üçüncü olarak, Güney Afrika Anayasası'na göre "kabine lideri" olan Devlet Başkanı parlamento tarafından seçilmektedir (m. 86). O halde, kabine liderinin belirlenmesinde halk değil doğrudan parlamento rol oynamaktadır. Dolayısıyla, ülkenin hükümet sistemi parlamenter rejimin bir unsurunu daha taşımaktadır.

Güney Afrika anayasal yapısı, başlangıçta ileri sürülen parlamenterizm ve başkanlık rejimini ayıran kıstaslar aracılığıyla incelendiğinde, parlamenter sisteme daha yakın bir tablo ortaya çıkmaktadır. Ülkenin anayasası, söz konusu üç kriterden ikisine göre parlamenter sistemi benimsemiş görünmektedir. Buna karşılık bir kriter gereği ise başkanlık sisteminin temel bir niteliğini taşımaktadır.

2. Tali Kriterlere Göre Değerlendirme

Güney Afrika Anayasası'na göre yasama organı siyasi sorumluluktan ötürü yürütme organını düşürebildiği gibi (m. 102), yürütme organı da yasama organını feshedebilir. 50. maddeye göre, seçimleri beş yılda bir yapılan Milli Meclis, Meclis üyelerinin salt çoğunluğunun oyuyla dağılmaya karar vermesi ve genel seçimlerin üzerinden üç yıl geçmiş olması halinde Devlet Başkanı tarafından feshedilir. Devlet Başkanlığı makamının boşalmasını takip eden otuz gün içinde yeni Devlet Başkanı seçilememesi halinde Devlet Başkanı Yardımcısı da fesih yetkisine sahiptir. Bu durumda, fesih kıstasına göre Güney Afrika, parlamenterizme daha yakındır.

İkinci olarak, Anayasanın 54. maddesine göre, Devlet Başkanı ve Kabine üyeleri veya Milli Meclis üyesi olmayan bakan yardımcılar Meclis oturumlarına katılabilir ve görüşlerini belirtebilir, ancak oy kullanamaz. Yine 66. maddenin ilk fıkrası uyarınca Kabine üyeleri ve Bakan Yardımcıları Parlamentonun senatoyu temsil eden kanadı olan Milli Eyaletler Konseyi oturumlarına katılabilir ve görüşlerini belirte-

bilir, ancak oy kullanamaz. Bu hükümler ışığında aynı kişinin her iki organda aynı anda görev alması kriterinin sağlanmadığını söylemek gerekir. Her ne kadar anayasada seçilen devlet başkanı ya da bakanların parlamento üyeliğinin düşeceğine ilişkin açık bir hüküm olmasa ve bu kişiler görüşmelere katılıp görüş belirtebilseler de, oy kullanamadıkları için tam anlamıyla yasama organında “görev aldıkları” söylenemez. Dolayısıyla, Güney Afrika, anayasasındaki bu hükümlerle parlamenter sistemden çok başkanlık sistemine yakın konumlandırılabilir.

Üçüncü ve son tali fark bakımından, yürütme organını oluşturan Kabine üyeleri ve Bakan Yardımcıları yukarıda belirtildiği üzere, 54. ve 66. maddeler gereğince parlamentoda görüşmelere katılıp görüşlerini belirtebilmektedir. Ayrıca bu kişiler m.73/2’ye göre kanun teklifi verebilmektedir. Hatta vergi ve kamu harcamalarına ilişkin kanun teklifleri yalnızca Kabine’nin ekonomiden sorumlu üyesi tarafından verilebilmektedir (m. 73/2). Buna karşılık Milli Eyaletler Konseyi’ne ise Devlet Başkanı ya da Kabine üyeleri kanun teklifi verememektedir (m. 73/3-4). Bu tabloda, yürütme organının büyük ölçüde yasama organının çalışmalarına katılabildiği görülmektedir. Dolayısıyla, bu kriter bakımından anayasadaki kuralların parlamenter sistemle daha çok bağdaştığı söylenebilir.

Sonuç olarak tali kriterlerle Güney Afrika’nın hükümet sistemi değerlendirildiğinde, genel tablonun parlamenter sistem lehine olan durumunun daha da belirginleştiği görülmektedir.

3. Güney Afrika: Tek Başlı Parlamentarizm

Başkanlık ve parlamenter hükümet rejimlerini ayıran asli ve tali özelliklere göre Güney Afrika’nın anayasal yapısı incelendiğinde, parlamentarizm lehine belirgin bir tablonun ortaya çıktığını söylemek mümkündür. Üç asli kriterin ikisi ve bütün tali kriterler ülkenin hükümet sisteminin parlamenter sistemin özelliklerini taşıdığını gözler önüne sermektedir. Bununla beraber Güney Afrika’nın, parlamenter sisteme bütünüyle aykırı ve başkanlık rejiminin temel bir özelliği olan “tek başlı yürütme erki” unsurunu taşıması ciddi bir soru işareti yaratmaktadır. Öyle ki, bu unsurun iki sistemi birbirinden ayıran özellikler arasından çıkarılması dahi düşünülebilecektir.

Güney Afrika'nın, yürütmenin tek başlı ve parlamentoya karşı sorumlu olması bakımından tek örnek olduğu söylenemez. Nitekim parlamenter sistemde devlet başkanlığı ve başbakanlık makamlarının birleşmesinin mümkün olduğu Lijphart tarafından savunulmuş ve örneklenmiştir. Buna göre, bir başbakan hem hükümetin hem de devletin başkanı olabilir. Batı Almanya'da ve Avusturya Federal Cumhuriyetindeki devletlerde, ayrı bir devlet başkanının olmadığı parlamenter sistemler görülmektedir.⁵⁰ Ancak, bu federe devletlerin bir bölgesel yönetim olarak gerçek anlamda bir devlet niteliği taşımadığı dikkate alınır, sadece Lijphart'ın gösterdiği örneklerden sonuç çıkarmamak gerekir.

Günümüzde, Güney Afrika bir kenara bırakılırsa, parlamentoya karşı sorumlu ve parlamento tarafından seçilen devlet başkanlarına sahip ülkeler Botsvana, Birmanya (Myanmar / Burma), İsviçre ve Surinam'dır. Antrparantez, Freedom House'un 2013 raporuna göre, İsviçre bir kenara bırakılırsa, bu ülkelerden Botsvana ve Surinam'ın tam özgür ülkeler arasında gösterildiği, Birmanya'nın ise özgür olmayan ülkeler arasında kendine yer bulduğu hatırlatılabilir.⁵¹ Dolayısıyla, bu ülkelerin (Birmanya dışında) benimsediği hükümet sisteminin bilimsel açıdan dikkate alınmasını gerektirecek düzeyde demokratik olduğu anlaşılmaktadır.

Güney Afrika'nın yürürlükteki anayasası hükümet sistemini ilgilendiren unsurlar bakımından önceki anayasalarla kıyaslandığında öncelikle, parlamentonun egemenliği ilkesi yerine anayasanın üstünlüğü ilkesinin benimsendiği görülmektedir.⁵² İkincisi, yeni anayasanın geçmişteki merkezi ve güçlü bir hükümet modeli yerine yasama ve yürütme kuvvetlerinin ulusal, bölgesel ve yerel tabakalar arasında paylaştırıldığı bir hükümet sistemi yarattığı söylenebilecektir.⁵³

⁵⁰ Arend Lijphart, *Çağdaş Demokrasiler: Yirmi Bir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri*, çev. Ergun Özbudun, Yetkin Yayınları, Ankara, 1995, s.66.

⁵¹ Freedom House, <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2013/botswana>, <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2011/suriname>, <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2013/burma>, erişim tarihi: 17.12.13.

⁵² Johan de Waal, "Constitutional Law", in *Introduction to the Law of South Africa*, Edited by C. G. van der Merwe – Jacques E. du Plessis, Kluwer Law International, The Hague, 2004, s.66.

⁵³ Ibid., s.67.

Tarihi süreç içerisinde ülkede yasama gücünün yargısal denetiminin açıkça reddedildiği bilinmektedir.⁵⁴ Yakın geçmişte bile, büyük partilerin parlamentonun üstünlüğünden ibaret sanılan bir demokrasi anlayışını savunduğu gözlemlenmektedir.⁵⁵

Güney Afrika Anayasa Mahkemesi'nin müdahaleci (*activist*) bir kurum olarak tasarlandığı gözlemlenmektedir.⁵⁶ Güney Afrika Anayasası Anayasa Mahkemesi'ni sadece federalizm bağlamında değil merkezi hükümet açısından da geniş yetkilerle donatmıştır. Bu yetkiler, anayasaya uygunluk denetiminin sınırlarını aşmakta, erkler arası dengenin korunması amacıyla sistemin asli ve sürekli bir unsuru olarak tasarlandığını kanıtlamaktadır. Anayasa Mahkemesi'nin Parlamento'nun önemli oturumlarına başkanlık etmesi, "devlet başkanı"nın tek başına kullanabileceği yetkilerinin anayasaya uygunluğunun denetlenmesi konusunda karar verme bakımından kendini yetkili görmesi bu konumuna örnek olarak gösterilebilir. Anayasa Mahkemesi'nin, anayasal konuların yargısal gözetimi için, deyim yerindeyse bir "temiz yazı tahtası" olmasının amaçlandığını söylemek mümkündür.⁵⁷

Siyasi tablo içerisinde, Anayasa Mahkemesi'nin 2003 yılında onayladığı parti ittifaklarına ve milletvekillerinin iki seçim arasında parti değiştirmelerine ilişkin anayasal kısıtlamaları kaldıran değişikliklerle birlikte siyahi nüfusu temsil eden Afrika Ulusal Konseyi, üçte iki çoğunluğuyla tek başına anayasayı değiştirebilecek güce kavuşmuştur. James Myburgh'un da belirttiği gibi, bu durum ironik biçimde Anayasa Mahkemesi'nin konumunu zayıflatmıştır.⁵⁸

Devlet başkanlığı ve hükümet başkanlığı yetkilerinin aynı kişi-de toplanması eğilimi Güney Afrika'da 1983 Anayasası ile başlamış ve Apartheid sonrası anayasa koyucular tarafından kalıcı hale getirilmiştir.⁵⁹ Her ne kadar Güney Afrika Devlet Başkanı'nun yetkileriyle fonksiyonları kolaylıkla ayrılabilse ve devlet başkanlığı ya da hükü-

⁵⁴ Klug, *Constituting Democracy: Law, Globalism and South Africa's Political Reconstruction*, op.cit., s.29.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Robert Mattes, "South Africa: Democracy Without the People", *Journal of Democracy*, Volume 13/1, 2002, s.24.

⁵⁷ Dugard, "The New Constitution: A Triumph for Liberalism? A Positive View", in *Ironie Victory: Liberalism in Post Liberation South Africa*, op.cit., s.27.

⁵⁸ James Myburgh, "Floor-Crossing Adds New Muscle to ANC", *Focus*, 30, Helen Suzman Foundation, 2003, s.36.

⁵⁹ de Waal, "Constitutional Law", *Introduction to the Law of South Africa*, op.cit., s.69.

met başkanlığı oluşuna bağlı olarak farklı biçimlerde uygulanabilir olsa da bu ayrım *fren ve denge* ihtiyacının karşılanması noktasında pek az katkı sunmaktadır.⁶⁰ Robert Mattes da Güney Afrika Anayasası'nı, kazuistik yapısına rağmen, yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkiler konusundaki hükümleri açısından yetersiz bulmaktadır.⁶¹

Güney Afrika Devlet Başkanı, geleneksel olarak İngiliz Monarkı'nın kullandığı kanunları imzalamak ve onaylamak, soruşturma komisyonlarını görevlendirmek, büyükelçileri atamak, suçluları bağışlamak gibi ayrıcalıklı yetkilere sahiptir (m. 84).⁶² Diğer yandan, aynı kişi "hükümet başkanı" sıfatıyla, Commonwealth ülkelerinde geleneksel olarak Başbakanlar tarafından kullanılan genel siyasetin yürütülmesi, kanunların uygulanması, devlet daireleri arasındaki eşgüdümün sağlanması gibi yetkileri de uhdesinde bulundurmaktadır.⁶³ Şu var ki Anayasa Mahkemesi, önemli bir kararında Devlet Başkanı'na tanınan *ayrıcalıklı* yetkilerin kullanılmasının anayasaya uygunluğu bakımından mahkemelerce denetlenebileceğine hükmetmiştir.⁶⁴

Her ne kadar hükümet başkanı, "devlet başkanı" sıfatını taşısa da Güney Afrika Hükümetinin işleyişi başkanlık sisteminden ziyade parlamenter sistemi andırmaktadır.⁶⁵ Zira Devlet Başkanı, doğrudan halk tarafından değil, parlamentonun alt kanadı tarafından seçilmekte ve ona karşı sorumludur. Ayrıca, Başkan da dâhil olmak üzere Kabine üyeleri, yetkilerin kullanılması ve diğer görevlerin yerine getirilmesi açısından bireysel ve toplu olarak parlamentoya karşı sorumludur (m. 92).

Fren ve denge mekanizmalarının geri kalanı da parlamenter sistemin tipik niteliklerine uygundur.⁶⁶

Parlamento, belli bir çoğunlukla Devlet Başkanı'na güvensizlik oyu verebilmekte, güvensizlik önergesi kabul edilirse Başkan ve

⁶⁰ Ibid., s.69.

⁶¹ Mattes, "South Africa: Democracy Without the People", Journal of Democracy, op.cit., s.24.

⁶² Anayasanın 84. maddesi numerus clausus (sınırlı sayıda) ayrıcalıklı yetkiyi içermektedir. de Waal, "Constitutional Law", Introduction to the Law of South Africa, op.cit., s.69.

⁶³ Ibid., s.69.

⁶⁴ Güney Afrika Cumhuriyeti Devlet Başkanı v. Hugo Davası.

⁶⁵ de Waal, "Constitutional Law", Introduction to the Law of South Africa, op.cit., s.69.

⁶⁶ Ibid.

Kabine'nin diğer üyeleri istifa etmek zorunda kalmaktadır (m. 102/2). Güvensizlik oyuyla düşürme yolu, Başkan hariç Kabine için de kullanılabilen, bu halde Başkan, Kabine'yi yeniden kurmak zorunda kalmaktadır (m. 102/1). Dahası, Milli Meclis, üçte iki çoğunlukla verdiği bir kararla m. 89'da belirtilen ihlallerin gerçekleşmesi halinde Devlet Başkanı'nı görevden azledebilmektedir (m. 89). Bu haller Başkan'ın anayasa ve kanunları ciddi derecede ihlal etmesi, yetkilerin ciddi derecede kötüye kullanması ve görevini ifa edemeyecek duruma gelmesinden ibarettir.

Öte yandan, söz konusu güvensizlik önergesi ve *impeachment* araçları, 50. maddedeki hükümlerle dengelenmektedir. Buna göre, Devlet Başkanı, Meclis'in kendi üyelerinin salt çoğunluğunun oyuyla dağılmaya karar vermesi ve Meclis'in seçilmesinin üzerinden üç yıl geçmesi şartıyla Milli Meclis'i feshedebilir. Yine, Devlet Başkanı Yardımcısı da, Devlet Başkanlığı makamının boşalması ve Meclis'in makamın boşalmasından itibaren otuz gün içinde yeni bir Devlet Başkanı seçememesi halinde Milli Meclis'i feshedebilmektedir. Bu durumda düşürme yetkisinin ancak "yapıcı" (*constructive*) biçimde kullanılabileceğini söylemek gerekir. Çünkü parlamento otuz gün içinde yeni Başkan seçmek zorundadır. Aksi halde Başkan Yardımcısı fesih yetkisi kullanacaktır. Fesih yetkisinin hukuki işlem teorisi bakımından "bağlı yetki" niteliği taşıdığını ve şartları gerçekleştiğinde kullanılmak zorunda olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

SONUÇ

Güney Afrika'nın hükümet sisteminin incelenmesinden birbiriyle bağlantılı iki sonuç çıkarılabilir:

Bunlardan ilki, yeni bir kavramın doğuşudur: Güney Afrika için bir hükümet sistemi nitelmesi yapılırsa, bu "tek başlı parlamentarizm" olacaktır. *Tek başlı parlamentarizm* terimi Güney Afrika'ya özgü olmayacak, bu ülkeye hükümet sistemi bakımından benzeyen Botsvana, Surinam ve Birmanya için de kullanılabilecektir. Ayrıca vurgulamak gerekir ki, -biri hariç- bu ülkeler dünyada demokrasi ve özgürlükler bakımından gelişmiş ülkeler arasında yer almaktadır. Yukarıda belirtildiği gibi Freedom House raporları Güney Afrika, Botsvana ve Surinam'ı özgür ülkeler kategorisinde değerlendirmektedir. Bu nedenle, sayıları az olmakla birlikte "tek başlı parlamentarizm"i benimsemiş ülkelerin demokrasi kalitesi ve anayasal hükümet sisteminin gerçek

durumu yansıtması bakımından kuşkulandırmaya gerek yoktur. Ve yine aynı nedenle *tek başlı parlamentarizm* teriminin fiili gerçekliği ifade etmeye elverişli olduğu söylenebilecektir.

İki kavramı ayıran asli niteliklerin her zaman geçerli olması beklenir. Bu yüzden ikinci sonuç, “tek ya da iki başlı yürütme organı” kriterinin parlamenter sistem ile başkanlık sistemini ayıran asli özellikler arasından çıkarılması ya da en azından her zaman geçerli olmadığının kabul edilmesi gerektiridir.

Kaynakça

- Afolayan Funso, *Culture and Customs of South Africa*, Greenwood Press, Westport-Connecticut, 2004.
- Bauer Gretchen – Taylor Scott D., *Politics in Southern Africa: State&Society in Transition*, Lynne Rienner Publishers, Colorado, 2005.
- Bellamy William, *Une Identité Nouvelle pour l’Afrique du Sud*, Publications de la Sorbonne, Paris, 1996.
- Cumin David, *Unité et division de l’Afrique du Sud: L’interdépendance par la constitution*, l’Harmattan, Paris, 2003.
- Dau Francesca Romana, *Costituzionalismo e Rappresentanza: Il Caso del Sudafrica*, Giuffrè Editore, Milano, 2011.
- Dugard John, “The New Constitution: A Triumph for Liberalism? A Positive View”, in *Ironic Victory: Liberalism in Post Liberation South Africa*, eds. R. W. Johnson – David Welsh, Oxford University Press, London, 1998.
- Freedom House, <http://www.freedomhouse.org/>.
- Gözler Kemal, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, Cilt 1, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2011.
- Gözler Kemal, *Devlet Başkanları*, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2001.
- Güneş Turan, *Parlamenter Rejimin Bugünkü Manası ve İşleyişi*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1956.
- Heugh Kathleen, “Recovering Multilingualism: Recent Language-Policy Developments”, in *Language in South Africa*, Ed. Rajend Mesthrie, Cambridge University Press, Cambridge, 2002.
- International Business Publications, *South Africa Government and Business Contracts Handbook*, Cilt 1, International Business Publications, Washington DC, 2011.
- Klug Heinz, *Constituting Democracy: Law, Globalism and South Africa’s Political Reconstruction*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000.
- Klug Heinz, *The Constitution of South Africa: A Contextual Analysis*, Hart Publishing, Oxford, 2010.
- Lijphart Arend, “Presidentialism and Majoritarian Democracy: The Theoretical Observations”, in *The Failure of Presidential Democracy Comparative Perspective*, Cilt 1, ed. Juan J. Linz – Arturo Valenzuela, The Johns Hopkins University Press, Baltimore / London, 1994, ss. 91-105.
- Lijphart Arend, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, New Haven, 1999.

- Lijphart Arend, *Çağdaş Demokrasiler: Yirmi Bir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri*, çev. Ergun Özbudun, Yetkin Yayınları, Ankara, 1995.
- linz J. Juan, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make A Difference", in *The Failure of Presidential Democracy Comparative Perspectives*, Cilt 1, ed. Juan J. Linz – Arturo Valenzuela, The Johns Hopkins University Press, Baltimore / London, 1994, ss. 3-88.
- Lory Georges, *Afrique du Sud*, Éditions Karthala, Paris, 2010.
- Lötter Hennie, *Injustice, Violence and Peace: The Case of South Africa*, Editions Rodopi, Amsterdam, 1997.
- Mattes Robert, "South Africa: Democracy Without the People", *Journal of Democracy*, Volume 13/1, 2002, ss. 22-36.
- Myburgh James, "Floor-Crossing Adds New Muscle to ANC", *Focus*, 30, Helen Suzman Foundation, 2003, s.34-36.
- Özbudun Ergun, *Türk Anayasa Hukuku*, 8. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2005.
- Özsoy Şule, *Başkanlı Parlamentar Sistem: Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçildiği Parlamentar Hükümet Modeli ve Türkiye İçin Tavsiye Edilebilirliği*, On İki Levha Yayınları, İstanbul, 2009.
- Postel-Vinay Karoline, *The G20: A New Political Order*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2013.
- Rossetti Carlo, "La Libertà di Insegnamento e di Ricerca: Scuola e Università nella Costituzione", in *Dialoghi sulla Costituzione: Per Saper Leggere e Capire la Nostra Carta Fondamentale*, a cura di Marco Imperato – Michele Turazza, Effepi Libri, Monte Porzio Catone - Roma, 2013, ss. 152-159.
- Sak Güven – Özçer Özgün, "Güney Afrika Anayasası: Bir Ülkenin Ruhu", http://www.anayasaplatformu.net/indir/guney_afrika_anayasasi.pdf.
- Salazar Philippe Joseph, *Afrique du Sud: La Révolution Fraternelle*, Éditions Hermann, Paris, 1998.
- Sartori Giovanni, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği: Yapılar, Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine Bir İnceleme*, çev. Ergun Özbudun, Yetkin Yayınları, Ankara, 1997.
- Segal Lauren – CORT, Sharon, *One Law, One Nation: The Making of the South African Constitution*, Jacana Media, Auckland Park, 2011.
- Severin Marianne – AYCARD, Pierre, "Qui Gouverne la <<nouvelle>> Afrique du Sud?: Elites Réseaux, Méthodes de pouvoir (1985-2003)", en *Afrique du Sud Dix Ans Après: Transition Accomplie?*, Dir. Philippe Guillaume – Nicolas Péjout – Aurelia Wa Kabwe-Segatti, Éditions Karthala et IFAS, Paris, 2004, ss. 17-43.
- Shugart Matthew Soberg – CAREY, John M., *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992.
- South Africa Government Online, <http://www.gov.za/aboutsa/glance.htm>.
- Teziç Erdoğan, *Anayasa Hukuku*, 13. Bası, Beta Yayınları, İstanbul, 2009.
- Turhan Mehmet, *Hükümet Sistemleri*, 2. Baskı, Gündoğan Yayınları, Ankara, 1993.
- Waal Johan de, "Constitutional Law", in *Introduction to the Law of South Africa*, edited by C. G. van der Merwe – Jacques E. du Plessis, Kluwer Law International, The Hague, 2004, ss. 55-106.
- Yazıcı Serap, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme*, 2. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2011.