

26 NİSAN CUMHURBAŞKANLIĞI SEÇİMLERİ ÜZERİNDEN KAZAK USULÜ BAŞKANLIK SİSTEMİNİN KARŞILAŞTIRMALI İNCELENMESİ

Yrd. Doç. Dr. Serdar YILMAZ (PhD)

İstanbul Arel Üniversitesi, Uluslararası İlişkiler İngilizce Bölümü

Kazakistan'da 26 Nisan 2015 tarihinde yapılacak olan Cumhurbaşkanlığı seçiminden hareketle **Kazak Usulü Başkanlık Sisteminin** inceleneceği çalışmada, Kazakistan'daki Başkanlık makamının ve bizatihi Başkanın bu sistemdeki rolünün irdelenmesi konunun daha iyi anlaşılmasını sağlayacaktır. Ancak konunun bir bütünlük arz etmesi için Başkanlık makamı öncelikle idari açıdan incelenecektir. Kazakistan'da Başkan (Cumhurbaşkanı), Prezident veya Kazakların dile getirdiği şekliyle El Bası olarak söylenir. Kazakistan'daki Başkanlık Kurumu 24 Nisan 1990 yılında Kazak Sovyet Sosyalist Cumhuriyeti'nde (KSSC) Cumhurbaşkanlığı hakkındaki kanun ile yasallaşmış, 1993 yılında kabul edilen Kazak anayasası ile bazı değişikliklere uğramış, ancak en nihayetinde 30 Ağustos 1995 yılında kabul edilen yeni ve mevcut anayasa ile "güçlü Cumhurbaşkanlığı modeli" şeklinde isimlendirilmiştir. Zaten Kazakistan'da Başkan hakkında 2733 sayılı anayasa özelliğini taşıyan ve Başkan'ın hukuki durumunu tanımlayan bir kanun bulunmaktadır (1). Buna göre Yasama (iki kanatlı Parlamento), Yürütme (hükümet önderliğinde) ve Yargı (Yüksek Mahkeme önderliğinde) gibi sabit mekanizmalar oluşturulmuştur (2).

Nursultan Nazarbayev, 28 Aralık 1993 yılında kabul edilen anayasada "Devlet Başkanı" olarak ilan edilmiş ve 1995 anayasası ile de geniş anayasal yetkilerle donatılmış güçlü bir başkanlık sistemi ülkede meşrulaştırılmıştır. 1993 anayasası ile yargıçları, savcılarını ve Anayasa Mahkemesi başkanını atama yetkilerine sahip olan Nazarbayev, 1995 anayasasının kabulünden sonra ülkede yürütmeden sorumlu tek kişi olmuştur. Halk tarafından seçilen Başkan, hükümet üyelerini seçmekte, Başbakan'ı atayıp görevden alabilmekte, Parlamentoyu feshedebilmekte/olağanüstü toplayabilmekte, seçimlerin ve referandumun yapılmasına karar vermekte, devletin bütünlüğünü, yasama, yürütme ve yargı güçlerinin işleyişini sağlamakta ve ülkenin uluslararası anlaşmalarını imzalamakta ve yürütmektedir. Kazakistan'da Başkanın güçlü olduğu ve bütün devlet sisteminin en başında yer alacak şekilde geniş anayasal yetkilerle donatıldığı bir yapılanma vardır. Başbakan daha ziyade ekonomik ve teknik işlerden sorumludur. Başkan Parlamentodaki olağan ve erken seçimleri tayin ederek Parlamentonun açılış döneminin çağrısını yapar ve milletvekillerinin yeminini kabul eder. Kanunları imzalar, yasaların geri iadesini yapar veya bazı maddelerin tekrar görüşülmesini sağlayıp oylanması hususunda parlamentoya tekrar gönderir. Başbakanın kim olacağını seçer ve istifasını kabul eder; Başbakanın sunumu üzerine hükümetin yapısını ve üyelerini belirler veya reddeder. Hükümet yapısının içine girmeyen merkezi yürütme organları meydana getirmek, reddetmek ve yeniden oluşturma görevleri vardır. Olağanüstü konularda hükümet oturumlarında başkanlık ederek Parlamentoya yasa tasarısı sunulması hususunda hükümete görev verir. Hükümet üyelerini atadığı gibi şehirleri yöneten valileri de atar. Parlamentonun da mutabakatıyla Merkez Bankası başkanı; Senatonun da mutabakatıyla genel savcını ve ulusal güvenlik komite başkanını atar veya görevlerinden alır (3). Ülkenin milli programlarını onaylar, ülkede referandumun yapılması kararını onaylar ve **meclisi fesheder**.

Kazakistan'daki Başkanlık makamının idari açıdan yapılanması **Başkanlık Hükümeti Sistemi, Başkancı Parlatenter Sistem ve Süper Başkanlık** sistemlerinin karışımı olan

kendine özgü niteliklere sahip bir model olarak ifade edilebilir. **Başkanlık Hükümeti Sistemi**, genel itibarıyla kuvvetler ayrılığı ilkesinin uygulandığı, demokrasi ile kişisel iktidarın birleştirildiği bir sistemdir (4). Belli başlı özellikleri vardır: Başkan halk tarafından seçilmektedir. Kuvvetler ayrılığı vardır ve bu organlar birbirinin işine karışmazlar. Hükümet üyeleri Başkan tarafından seçilir ya da görevden alınır. Yani üyeler Başkana karşı sorumludurlar. Devletin başkanı da hükümetin başkanı da aynı kişidir. Başkanın kuvvetlerden birisi olarak yasamayı feshetme yetkisi yoktur.

Bu sistemin en başarılı olduğu yer ABD'dir. Bu modeli savunanlara göre, sistem güçler ayrılığı ilkesine dayandığından uzmanlaşmayı kolaylaştırmakta ve bu yüzden yönetimi etkinleştirmektedir (5). Başkan direkt olarak halk tarafından seçildiği için hükümetin kurulmaması durumunda ortaya çıkabilecek muhtemel otorite boşluğu sakıncası engellenir. Başkanın göreve geldikten sonra azledilemeyeşi hükümete ve izlediği politikalara istikrar sağlar. Yürütmenin monolitik yapısı kriz ve acil durumlarda süratli ve etkin müdahale etme imkanı sağlar ve dolayısıyla izlenecek politikalarda tutarlılık olur (6). Bu modeli eleştirenlere göre ise, organlar arası uyumsuzluklarda hukuki veya siyasi bir çıkış yolu ile sürülemediği dönemlerde yönetim hareketsizleşir ve etkinliğini kaybeder. Dolayısıyla işin içinden çıkmak için tüm yasama yetkilerinin yürütmenin eline geçmesi söz konusudur. Yürütmenin sadece Başkandan ibaret olması, başkana bağımsız bir görüş sunabilecek ya da onu ikaz edecek bir hükümetin olmaması, Başkanın halk tarafından seçilmesi ve gücün başkanın kişiliğinde birleşmesi iktidarı kişiselleştirebilir ve keyfi bir yönetime davetiye çıkarabilir (7). Yani bu sistemde kurumsal denetim mekanizması siyasi bakımdan zayıftır. Hukuki açıdan kurumsal işbirliği ise fren ve denge mekanizmalarıyla etkisiz kalır. Başkan yetkilerini denetime tabi olmadan kullanır. Antidemokratik ve keyfi bir yönetime zemin hazırlayabilir ve yönetimde şiddet eğilimleri (faili meçhuller) görülebilir.

Sovyetler Birliği'nin çökmesiyle komünist rejim yıkılmış ve akabinde bağımsızlığını kazanan birçok ülke yönetim açısından sistemsel değişiklikler benimsemiştir. Matthew Shugart komünizm sonrası oluşan yönetim sistemlerini beşe ayırmıştır: Saf Başkanlık Sistemi (Pure Presidential System - ABD), Saf Parlamenter Sistem (Pure Parliamentary System – İngiltere, İtalya), Başbakanı Başkanlık Sistemi (Premier-Presidential System – Fransa, İzlanda), Başbakanı Parlamenter Sistem (President Parliamentary System – Rusya Federasyonu, Kazakistan, Kırgızistan), Başkanlı Parlamenter Sistem (Parliamentary With President System – İrlanda, Bulgaristan).

Shugart'a göre **Başbakanı Parlamenter Sistem** Sovyet sonrası bağımsızlığını kazanan Kazakistan ve Kırgızistan gibi birçok ülkede benimsenmiş bir sistemdir. Bu ülkelerdeki devlet başkanları en önemli siyasi aktörlerdir. Ülkelerin anayasalarında devlet başkanlarına ülke güvenliği, anayasanın ve toprak bütünlüğünün yegâne koruyucusu sıfatları verilmektedir. Başkan halk tarafından seçilmektedir ve çok güçlü yetkileri vardır. Başkanlar, referandum kararı alırlar ve kararname çıkarabilirler. Başbakanı ve diğer kurul üyelerini atarlar. Başbakan ve Bakanlar Kurulu hem yasama organına hem de Başkana karşı sorumludurlar. Bakanlar kurulu hem parlamento hem de Başkan tarafından azledilebilir (8). Ancak özellikle Kazakistan'da parlamento, Başkanın isteği dışında bakanlar kurulunu azlederse Başkan da parlamentoyu feshetme yetkisini kullanabildiği için genelde parlamento Başkanın önerdiği başbakan ve bakanlar kuruluna güvenoyu verir.

Kazakistan'daki Başkanlık makamının idari açıdan yapılanması **Süper Başkanlık Sistemi** ile de benzerlikler göstermektedir. Bu sistem olağanüstü yetkilerle donatılmış bir Cumhurbaşkanı karşısında, ona nazaran daha zayıf bir yasama organının yer aldığı anayasal düzenin adıdır.

Başkanın kararnameler ile kanun yapma yetkisi vardır. Başkan hükümetin oluşum biçimine, başbakanın kim olacağına karar vermekte ve onu yasama organının denetiminden koruyabilmektedir. Yasama organını feshetme yetkisi vardır. Gelişmiş bir anayasa yargısı yoktur. Başkan denetime tabi değildir (9). Bu sistemde siyasal partiler gelişmiş değildir ve zaten mecliste de çok parti yer almaz. Rusya, Orta Asya Cumhuriyetleri ile bazı Güney Amerika ülkeleri buna örnektir. Aslında genel olarak bakılırsa bu iki sistem arasında çok fazla bir fark gözükmemekte ve hatta kimi yazarlara (Duverger, Sartori) göre her iki model de yarı başkanlık modelinde birleşmektedir. En göze batan nüans Başkanlık Parlamenter sistemde Başbakan ve Bakanlar Kurulu hem Başkana hem de Parlamento'ya karşı sorumludur ve Bakanlar Kurulu Parlamento tarafından azledilebilir. Oysa Süper Başkanlık sisteminde Başbakan sadece Başkana karşı sorumludur. Bakanlar Kurulu Parlamento tarafından azledilemez.

Bu üç yönetim sisteminin özellikleri göz önüne alınacak olunursa Kazakistan'daki yönetim biçiminin hepsi ile bazı benzerlikleri olduğu gözlemlenebilir. Zaten Kazak anayasasının 2. maddesi 1. bendinde yönetim biçimi için şöyle demektedir: "Kazakistan Cumhuriyeti, başkanlık yönetim şekliyle üniter bir devlettir." (10) Kazakistan'daki yönetim sisteminin Amerikan tarzı Başkanlık Hükümeti sisteminden ayıran en büyük özellik Başkana tanınan parlamento'yu feshetme yetkisi ve yasama yetkisinin bir yıllık süreyle Başkana devredilmesidir. Ülkedeki bu sistemin otoriter eğilimli bir düzenden çıkıp demokrasiye geçiş döneminde güçlü ve istikrarlı bir yürütme olması zorunluluğu Nazarbayev tarafından şöyle savunulmaktadır (11): "Oluşturulan Başkanlık sistemi ile yabancı diktatörlüğe tabi olmaktan kurtulmuş, iç işlerine ve ekonomiye müdahale engellenmiştir. İç işleri üzerinde oluşacak gizli otorite önlenmiştir. Cumhuriyetler arası işbirliğinin gelişmesine Başkan düzeyinde katılımı olumlu etki yapar."

Nazarbayev ayrıca 2007 yılında anayasada bir takım değişikliklere gidilmesi yönündeki tasarımı parlamento'ya sunmuş ve neticede 21 Mayıs 2007 yılında Kazak anayasasında çok önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu değişiklikler ile ilgili Nazarbayev, yönetim sisteminin parlamento'nun yetkilerinin genişletileceğinden dolayı Başkanlık tipi cumhuriyet modelinden Başkanlık-Parlamenter tipi bir yönetim modeline taşınacağını belirtmiştir (12). 2007 değişiklikleri ile halkın iradesinin yönetime daha çok yansımaları için parlamentodaki milletvekili sayısı çoğaltılarak nispi temsil sistemine göre seçim yapılması kabul edilmiş, hükümetin parlamento çoğunluğuna göre kurulması kararlaştırılmış, Başbakanın tayini, söz konusu durumda Parlamento milletvekilleri tarafından sağlanacak olan oy çokluğuyla mümkün hale gelmiştir. Bu değişiklikler ile hem parlamento'nun hem de hükümetin ülke yönetim ve siyasi hayatındaki rolleri biraz daha güçlendirilmiştir. Hükümet parlamento'ya hesap verir hale gelmiştir. **Sonuç itibarıyla Kazakistan'da yürütmenin güçlü parlamento'nun zayıf olduğu bir sistem mevcuttur. Başkanın parlamento'yu feshetme yetkisi olduğundan parlamento aslında hükümet üzerinde ciddi bir denetim yetkisine sahip değildir.** Parlamento'da üç parti olmasına rağmen ezici çoğunluk tek parti ile sağlanmıştır.

Bu mevcut sistemde 26 Nisan'da yapılacak olan Devlet Başkanlığı seçimleri tıpkı parlamentodaki üç parti gibi üç aday arasında geçecektir. Kazakistan Merkez Seçim Komisyonu (MSK) 26 Mart'ta yaptığı açıklamayla 26 Nisan'da yapılacak Cumhurbaşkanlığı erken seçimine adaylığı kesinleşen Nur Otan Partisi Kurucusu ve hali hazırda Cumhurbaşkanı olan Nursultan Nazarbayev, Komünist Partisi adayı Turgun Sızdıkov ve eski Ulaştırma Bakanı Abelgazi Kusainov'un katılabileceğini duyurmuştur. Ülkede Cumhurbaşkanlığı seçimine katılabilmek için gerekli olan Kazakça dil sınavını geçmek ve adayların

bölgelerindeki seçmen sayısının yüzde 10'nun imzasını toplaması kuralı, Kazakistan cumhurbaşkanlığı seçimine katılacak adayların son 15 yıldır Kazakistan'da yaşıyor olması, 40 yaşından gün alması, yolsuzluk ve rüşvet suçundan sabıkasının bulunmaması gerekiyor. Başkanlık için başvuran 27 adayın yarısının dil sınavını geçemediği, ikisinin 40 yaşından küçük olması ve bir kısmının da gerekli olan imza sayısını toplayamadığı için yarışa dâhil olamayacakları açıklanmıştır (13).

2011 yılında yapılan Cumhurbaşkanlığı seçimini yüzde 95,6 oranında oy alarak kazanan Nazarbayev, yaklaşık 9 buçuk milyon seçmenin oy kullanacağı seçimlerin en güçlü adayı konumundadır. **2014 yılında Kazakistan'da yapmış olduğum 4 aylık saha çalışması sırasında da halkın Cumhurbaşkanına ne kadar saygı duyduğuna ve onu ne kadar önemsediklerine bizzat şahit oldum.** Kazak halkı Başkanlarına sonuna kadar güvenmektedir. Nazarbayev ülkedeki istikrarın adıdır. Tabii burada Nazarbayev'in karakteristik özelliklerinin ve ülkeye kazandırdıklarının da çok büyük payı vardır.

Ekonomik alanlarda yapılması düşünülen reformlar konusunda büyük kararlılık gösteren Nazarbayev, demokratik reformlar konusunda ise aceleci davranmamıştır ve bu durumu bağımsızlığın 10. yıl kutlamalarında şöyle izah etmiştir: “bağımsızlık sürecinde demokrasiyi kullanımının öğrenilmesi gereken bir araç olarak değil, tapınılması gereken bir put olarak görüyorduk. Kendi özelliklerimiz dikkate alınmaksızın dış devletlere özenmeye çalışılıyordu. Fakat her ülke kendi özelliklerini dikkate alarak demokrasi yolunu izlemelidir.” **Nazarbayev, uluslaşma ve devletleşme süreçlerinde ülkenin yaşadığı sorunlara çözüm bulması, etnik çatışmaları önlemesi, ekonomik refah sağlaması, uluslararası arenada tanınırlık sağlaması ve ulusal bütünlüğü pekiştirmesi açısından başarılı, gerekçeli, pragmatik ve anlayışlı bir liderdir. Hoşgörüyü hiçbir zaman elden bırakmayan, diğer etnisitelere ve dinlere mensup insanları aşağılamayan ve mezhep ayrımcılığı yapmayan bir liderdir.** Nazarbayev'in yönetiminde ekonomik açıdan bir istikrar ve büyüme yakalanmış, yaşam standartlarının gelişmesiyle belli bir kesimde refah artışı sağlanmış, dış yatırımlarda ülke çekim merkezi haline gelmiş ve buna uygun yatırım kanunları belirlenmiştir. Petrol gelirlerinin artmasıyla Kazakistan'da bir orta sınıf yaratılmıştır.

Netice itibariyle, ülkedeki muhalefet bu seçimlerin ülkedeki demokratikleşme adımlarını ne kadar hızlandıracağını tahmin edemese de değişmesini düşündükleri meselelere yönelik alternatif projeler ve stratejiler geliştirmemektedirler. İktidar kanadı ve Nazarbayev'i destekleyenler ise bu seçimlerin ülkenin ekonomi temelli stratejik planı olan “Nurlu yol” programının gerçekleşmesine ve uzun vadeli planların hayata geçirilmesine büyük katkı sağlayacağına inanmaktadırlar. Dolayısıyla 26 Nisan'da yapılan Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde ülkenin kurucusu Nazarbayev'in bir kez daha güçlü biçimde seçilmesi kuvvetle muhtemeldir.

Kaynakça

- 1) 2733 sayılı Kazakistan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı Hakkında Kanun; 26.12.1995. http://adilet.zan.kz/eng/docs/Z950002733_/info
- 2) Batırhan İsayev, Kazakistan Cumhuriyeti İdari Yapı Reformlarının Temel Yönleri, Ekonomist Dergisi, No: 11, 2003, s.2.
- 3) Mensulu Amangaliyeva, Kazakistan'da Kamu Yönetimi Reformları (1991-2010), Basılmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, Ankara, 2010. TÜRKPA, Türk Cumhuriyetleri Anayasaları, TÜRKPA Yayınları 4, Ankara 2012. ss. 59-99.
- 4) Atilla Özer, Anayasa Hukuku Genel İlkeler, Genişletilmiş 2. Basım, Turhan Kitabevi, Ankara, 2005. s. 157-163.

- 5) Günsev Evcimen, Başkanlık Hükümeti Sistemi: Ratio Politica'sı ve Türkiye, 1992, s.319 <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/42/454/5166.pdf>,
- 6) Ernest S. Griffith, Congress, Its Contemporary Role, New York University Press, New York, 1967, s. 245.
- 7) Edward S. Corwin, The President:Office and Powers, New York University Press, New York, 1957, s. 295-312.
- 8) Matthew Soberg Shugart, "Of Presidents and Parliaments," East European Constitutional Review 2, 1, Winter, 1993, ss. 30-32.
- 9) Fish, M. Steven, "The Pitfalls of Russian Superpresidentializm", Current History, October 1997, s. 326-330. Hasan Dursun, Süper Başkanlık ya da Başkancı Parlamenter Sistem: Weimar Almanya'sı ile Rusya Federasyonu Örnekleri ve Çıkarılacak Dersler, TBB Dergisi, Sayı 67, 2006, SS.230-284.
- 10) Kazakistan Cumhuriyeti Anayasası, Kazakistan Cumhurbaşkanlığı sitesi, <http://akorda.kz/kz/category/konstituciya>
- 11) Bahtiyar Togayev, Kazakistan'daki Yasama ve Yürütme Erki, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Konya, 2004, s.47-48.
- 12) Almagül İsina, Kazakistan'da Yeni Anayasal Reform Paketi: Başkanlık Parlamenter Rejim?, TASAM, http://www.tasam.org/tr-TR/Icerik/595/kazakistanda_yeni_anayasal_reform_paketi_baskanli_parlamenter_rejim
- 13) Kazakistan'da cumhurbaşkanlığı seçimine üç aday katılıyor, 26 Mart 2015, <http://turkkazak.com/site/?p=39650>