

məqalələri

7

President
idarrsinin
salahiyetleri

Richard M. Pios

DEMOKRATIYA

məqalələri

«Amerikanın prezidenti vəzifəsi arxa cəbhədə bəlağətli çıxışlar etməkdən daha artıq şeylər tələb edir. O, tələb edir ki, prezident özünü mübarizənin ən qaynar yerinə atsın və bütün varlığı ilə arxasınca apardığı insanların qayğısına qalsın».

Con F. Kennedi

ABŞ prezidenti

İcraçı redaktor: Corc Klak / Redaktor: Melvin Urofski

Baş redaktor: Pol Malamud / Bədii tərtibatçı: Tadeuş Miksinski

«İnam» Plüralizm Mərkəzində tərcümə olunub. www.inamcfp.org

Tərcüməçi: Cahan Əliyeva / Redaktor: Vahid Qazi / Korrektor: Kamalə Cəfərova

MÜƏLLİF HAQQINDA:

Riçard Pios Amerika tarixi professoru və Barnard Kollecinə siyasi elmlər fakültəsinin dekani, eyni zamanda Nyu-Yorkdakı Kolumbiya Universitetinin humanitar elmlər üzrə aspirantura şöbəsinin professorudur.

Amerikanın prezident idarəsi bütün dünyada icra hakimiyyətinin ən güclü qanadı kimi tanınsa da, bir çox cəhətdən də o, ən çox məhdudiyyətlərin tətbiq edildiyi bir vəzifədir. Prezident geniş rəsmi səlahiyyətlərə malikdir, ancaq Konstitusiyanın nəzarət və balanslar, həmçinin, qanuni məhdudiyyətlər prinsipi ucbatından bu vəzifənin sahibi həmişə, Harri Trumenin dediyi kimi, «prezident səlahiyyətlərinin əsasən insanları, görməli olduqları işləri ondan heç nə soruşmadan yerinə yetirmələrinə inandırmaqdan ibarət olduğunu» anlayır. Çox zaman bu, əmr vermək yox, inandırmaq hakimiyyətidir, belə bir vəziyyət isə prezident səlahiyyətlərinin məhdudiyyət həddlərini müəyyənləşdirir.

Prezident idarəsinin yaradılması

Hakimiyyətin icra qanadının səlahiyyətləri öz əksini Konstitusiyanın II maddəsində tapıb; bu maddədə ölkənin vahid prezidentinin seçki (*seçki kollegiyası*) yolu ilə və dörd il müddətinə seçilməsi nəzərdə tutulur.

Konstitusiyanın II maddəsi ilə tanış olan hər kəsin diqqətini ilk növbədə prezident seçkilərinin keçirilməsi mexanizminə nə qədər böyük, prezidentin öz səlahiyyətlərinə isə nə qədər az yer verildiyi cəlb edir. Konstitusiyada prezidentə «Birləşmiş Ştatların icra hakimiyyəti» səlahiyyəti verilsə də, burada departament (*nəzirlik – red.*) rəhbərlərinə göstərişlər verilməsi, hökumət idarələrinə nəzarət edilməsi, yaxud səlahiyyətli şəxslərin vəzifədən kənarlaşdırılması haqqında konkret heç nə deyilmir. Prezidentin Senatın məsləhəti və razılığı ilə xarici ölkələrlə müqavilələr bağlaya bilməsinə baxmayaraq, burada həmin müqavilələri ləğvetmə səlahiyyətinin kimə aid olması barədə heç nə yoxdur. Prezident ali baş komandan hesab olunur, bununla belə, onun orduya əmr vermək səlahiyyəti və yaxud zabıt korpusu ilə əlaqələri haqqında da heç nə yazılmır. Prezident Konqresin fəvqəladə sessiyasını çağırma, onu ölkədəki vəziyyət barədə məlumatlandırma və bu barədə müvafiq tədbir təklif etmə, Konqresin qərarlarına veto qoya bilsə də, onun qanun gücündə olan qanunvericilik aktları qəbul etməsi barədə heç nə deyilmir.

Bu boşluqların heç biri təsadüfi deyil. Konstitusiya müəllifləri praktik insanlar idilər. Uzun müddət koloniyaya və ştatları idarə etməklə məşğul olmuşdular və onların əksəriyyətinin böyük hərbi və diplomatik təcrübəsi var idi. Onlar ştatların mərkəzi icraedici hakimiyyətə şübhə ilə yanaşan qanunverici orqanlarında Konstitusiyayı ratifikasiyadan keçirə bilmək üçün prezident səlahiyyətləri barədə məzmunca qısa və birmənalı olmayan maddə hazırlamışdılar. Bu səbəbdən onlar icra hakimiyyətinin səlahiyyətlərini nə tam şəkildə müəyyənləşdirmiş, nə də onu tamamilə məhdudlaşdırmışdılar. Əksinə, onlar bir çox məsələlərin həllini gələcək nəslərin ixtiyarına buraxmışdılar.

Nəticədə iki cür şərh edilə bilən konstitusiya dili meydana çıxmışdır. İcra hakimiyyəti ya tamam məhdudlaşdırılmalı, nəzarət və balanslaşdırma prinsipinə tabe etdirilməli, ya da güclü iqtisadiyyat qurmaq üçün mərkəzi hökumətin əlində bir vasitə və xarici güclərin yeni dövlətin daxili işlərinə müdaxiləsi nəticəsində meydana çıxma biləcək təhlükələrə qarşı siper olmalıydı.

Namizədlərin seçilməsi və əsas seçkilər

Prezidentliyə namizədlərin və prezidentin seçilməsi üsulu da bir çox cəhətdən prezident səlahiyyətlərinin qeyri-müəyyən təbiəti ilə bağlı olmuşdur. Konstitusiya müəlliflərinin ilkin düşüncəsinə görə, prezidenti seçmək üçün hər dörd ildən bir bütün ştatların nümayəndələrindən təşkil edilən və böyük ştatların üstün mövqeyə malik olduqları seçki kollegiyası beş nəfərin namizədliyini irəli sürməli, Nümayəndələr Palatası isə bu beş nəfərin arasından ölkə prezidentini seçməliydi.

1800-cü ilin əvvəllərində siyasi partiyalar öz namizədlərinin xeyrinə seçki kollegiyasında kifayət qədər çoxluğa nail olmağa və beləliklə də cari partiya dominantlığı sistemi yaratmağa qadir idilər. 1830-cu illərdən etibarən ştat qanunvericiləri seçki kollegiyası üzvlərinin seçilməsi səlahiyyətini ştat xalqına həvalə etməklə prezidentin xalq tərəfindən səsvermə yolu ilə seçilməsi prinsipinin əsasını qoydular.

Əsas partiyalardan namizədlərin

seçilməsiylə bağlı hazırkı sistem hər ştatdan ümummilli partiya qurultayına nümayəndələrin (*ilkin seçkilər*), həmin qurultayda isə ölkə prezidentliyinə vahid partiya namizədinin seçilməsini nəzərdə tutur.

Uğurlu namizədlər seçici kütləsinə təsir göstərmək üçün seçki kampaniyasına fond toplamaqla özləri haqda kommersiya xarakterli radio və televiziya verilişləri hazırlatmaq və özlərinin media imiclərini yaratmaq qabiliyyətlərini nümayiş etdirirlər. Seçki kampaniyasını həyata keçirmək üçün vəsait fondlarının və medianın təşkili ilə bağlı işlər vəzifəli siyasətçilərdən ibarət kiçik qrupların öhdəsinə buraxılır ki, bunların da əksəriyyəti ya ştat qubernatorları, senatorları, ya da vitse-prezidentlər olur.

Corc Buşun Albert Qorun üzərində qələbəsi ilə nəticələnən 2000-ci ilin prezident seçkilərində, Qorun öz rəqibindən yarım milyondan çox səs toplasa da, məğlub olması seçki kollegiyasının müasir dövrdə hələ də münasib mexanizm olub-olmaması barədə mübahisələri daha da gücləndirdi. Əsas seçki kampaniyası faktiki olaraq seçki kollegiyası üzvlərinin (*prezidenti birbaşa seçən ştat nümayəndələrinin*) səslerini qazanmaq naminə 50 ştatda (*Kolumbiya dairəsi də daxil olmaqla*) çoxluq uğrunda mübarizə kampaniyasıdır. Bu sistemin üstünlüyü ondadır ki, hər bir ştatda «qalib hər şeyə yiyələnir» prinsipindən istifadə birliyin federal təbiətini vurğulayır və namizədləri, sadəcə, demoqrafik səsvermə blokları əsasında deyil, coğrafi miqyasda düşünməyə məcbur edir. Sistemin digər üstünlüyü ondadır ki, əgər namizədlərin rəqabət gücü bir-birinə çox yaxındırsa, onda səslərin yenidən sayılması çox yaxın olan ştatlarda keçirilir və bütün ölkə üzrə səsvermə nəticələrinin təkrar sayılması məsələsi gündəmə çıxmır. Məhz buna görə 2000-ci ildə səslər bütün ölkə miqyasında deyil, yalnız Florida ştatında təkrarən sayıldı. Seçki kollegiyası sisteminin naqis cəhəti isə ondan ibarətdir ki, tarixi səbəblərə görə kiçik ştatlar əhali sayına münasibətdə seçki kollegiyasında həddən artıq sayda təmsilçiliyə malikdirlər və bu da həmin ştatlardan olan səsverənlərin səsinin böyük ştatlardakından daha ağır gəlməsiylə nəticələnir. Bununla belə, böyük ştatlar da özlərinin bütün səslerini

yalnız bu və digər namizədə verdikləri üçün namizədlər bütün diqqətlərini 12 ən böyük ştatın üzərində cəmləşdir-məli olur və yerdə qalan, xüsusilə də irəlində və ya geridə olan ştatlara məhəl qoymurlar.

Seçki kollegiyası sistemindən istifa-dədə sonuncu çətinlik heç bir namizə-din prezident seçicilərinin (kollegiya üzvlərinin) çoxunun səsinə qazana bilməməsinin mümkün olması ilə bağlıdır. Bu halda kimin qalib gəlməsi məsələsi Nümayəndələr Palatasında həll edilir (*burada hər ştatın bütün konqresmenlərinin səsi bir səs kimi sayılır*). Bu cür hallar 1800 və 1824-cü illərdə baş vermiş, 1876-cı ildə isə buna yaxın olmuşdur. Bütün əhalinin əksər səsinə qazanmış nami-zədin seçki kollegiyasında məğlubi-yətə uğraması da mümkündür. 1876, 1888 və 2000-ci illərin prezident seçkiləri məhz bu cür nəticələnmişdir.

Səlahiyyətlərin qismən bölüşdürülməsi

Konstitusiyanın müəllifləri əmin idilər ki, federal hökumət qanadları arasında səlahiyyətlər tam deyil, qismən bölüşdürülməlidir. Fransız baron de Monteskyö və ingilis Con Lokkun siya-si nəzəriyyələrindən bəhrələnen bu mü-əlliflər icra, qanunverici və məhkəmə səlahiyyətlərini bir-birindən fərqləndirərək bu səlahiyyətləri həyata keçirən üç ayrıca institut yaratdılar, ancaq həmin institutlar arasında mü-əyyən tarazlıq saxlamaq məqsədilə onlar bəzi funksiyaların üst-üstə düşməsinə icazə verdilər.

Hər bir institut yalnız öz əsas funksiyalarını yerinə yetirməklə kifa-yətlənməyəcək, eyni zamanda digər institutların bəzi funksiyalarını da paylaşacaqdı. Beləliklə, prezidentin əfv səlahiyyəti olacaqdı (*hüquqi funksiya*) və o, qanunverici orqanlara bəzi tədbirlər tövsiyə edə biləcəkdə (*qanunverici funksiya*). Senat vəzifə-yə təyinetmə səlahiyyətini bölüşəcəkdə (*icraedici funksiya*), Konqres isə impiçment mühakiməsi (*məhkəmə funksiyası*) vasitəsilə yüksək rütbəli şəxsləri vəzifədən kənarlaşdırma səlahiyyətinə malik olacaqdı. Məhkəmələr qanunların ümumi tətbiqi ilə bağlı qərarlar çıxara (*qanunverici funk-siya*) və icraçı rəsmilərdən konkret addımlar atmağı tələb edən qaydalar

(*bildiriş və məhkəmə qətnaməsi vasitəsilə*) müəyyən edə biləcəkdə.

Səlahiyyətlərin qismən bölüşdürül-məsinin təsiri ölkə idarəçiliyinin bir çox sahəsində hiss olunur. Prezident digər institutların işinin böyük bir his-səsini paylaşa bilsə də, eyni zamanda icra qanadına həvalə edilməsi güman olunan məsələlər (*məsələn, hərbi qüdrətin artırılması, diplomatiya, daxili siyasətin müəyyən edilməsi və büdcə məsələləri*) qanunverici qanadla bölüşdürülür. Nəticə isə ondan ibarətdir ki, səlahiy-yətləri dəqiqliklə bölən Konstitusiya dövlətin əsas qanunu olmaqdan daha çox, politoloq Edvard Korvinin dedi-yi kimi, Amerika siyasətini istiqamətləndirmək «imtiyazı uğrunda» mübarizə-yə dəvətdir.

Nəzarət və balanslaşdırma

Beləliklə, «nəzarət və balanslaşdır-ma» sistemi daxilində prezident idarəsinin funksiyaları elə düşünülmüşdür ki, o, hər bir ümummilli insti-tutun digərlərinin səlahiyyətlərini məh-dudlaşdırma bilməsinə imkan versin. Prezident istər konstitusional, istərsə də siyasi əsasda Konqresin is-tənilən qərarına veto qoya bilər və bu veto ayrı-ayrılıqda həm Senatda, həm də Nümayəndələr Palatasında üçdə iki səs çoxluğu olmadan ləğv edilə bil-məz. Bu səlahiyyət prezidentə təkcə Konqresin işinə nəzarət etmək deyil, həm də ona qanunverici maraqları öz prioritetlərinə uyğun şəkildə qabaqca-dan «balanslaşdırmaq» imkanı verir (*xüsusilə də əgər Konqresə müxali-fət partiyası nəzarət edirsə*), çünki o, əvvəlcədən qanunverici orqanın qəbul edəcəyi sənədə veto qoyacağı barədə xəbərdarlıq edə bilər.

Buna görə də Konqres hər hansı bir qərarı çıxarmazdan qabaq onun veto-ya məruz qalmaması üçün prezidentin düşüncələrini nəzərə ala bilər. Pre-zident federal məhkəmələr üzərində nəzarətini həmin məhkəmələrin və Ali Məhkəmənin yeni hakimlərini təyin et-mək səlahiyyəti vasitəsilə həyata keçirir: bu səlahiyyətin yekun təsiri ondan ibarətdir ki, prezidentin təyin etdiyi hakimlərin sayı çoxaldıqca fe-deral məhkəmələrin Konstitusiya və qanun maddələrini onun düşüncəsinə

uyğun şərh etməsi şansı çoxalır.

Ancaq nəzarət və balanslaşdırma sistemi prezidentin də müstəsna səla-hiyyətlərini məhdudlaşdırır. Məsələn, prezidentin icra sərəncamı mövcud qanun müddəaları ilə uyğunluq təşkil etməlidir, əks halda onun tətbiqi federal məhkəmələr tərəfindən da-yandırılacaqdır. Prezidentin yüksək vəzifələrə təyinatları səs çoxluğu ilə Senatın razılığı alındıqdan sonra real-laşa bilər. Prezidentin xarici ölkələrlə sazişlər bağlamaq səlahiyyəti Senatda üçdə iki səsə əldə edilən «məsləhət və razılıq»dan asılıdır. Prezidentin istəni-lən icra sərəncamı, yaxud icra sazişi (*xarici ölkə ilə bağlanan*) məhkəmə baxışından keçməlidir, çünki həmin sərəncamın Konstitusiyaya zidd etibar-sız olduğunu elan etmək federal məh-kəmənin səlahiyyətinə aiddir.

İmpiçment və vəzifədən kənarlaşdırma

Prezident üzərində ən mühüm nəza-rət «ağır cinayətə və inzibati qanun pozuntusuna» görə impiçment prose-duruna məruz qalmanı və vəzifədən kənarlaşdırmanı nəzərdə tutan «əlavə ehtiyat tədbirlərindən» ibarətdir. Bu «ağır cinayət və inzibati qanun pozun-tusu» Böyük Britaniya təcrübəsindən götürülən hüquqi termindir və lord Blekstounun İngiltərə Qanunu üzrə Şərhlərinə əsaslanır. Blekstouna görə, «ağır cinayət», vətənə xəyanət kimi, dövlətə qarşı törədilən cinayətləri nəzərdə tutur, «ağır inzibati qanun po-zuntusu» isə böyük həcmli korrupsiya və ya itirmə idarəçilik deməkdir. Ame-rikanın konstitusiya sistemi qanunve-rici orqanın etimadını doğrultmamağa görə (*parlamentar sistemlərdə olduğu kimi*) vəzifədən çıxarılmanı nəzərdə tutmur.

Prezidentə qarşı impiçment (*itti-ham irəli sürülməsinə bərabər vəziyyət*) Nümayəndələr Palatasında əksəriyyətin səs çoxluğu ilə qaldırılır. Bundan sonra onun işinə ABŞ Ali Məh-kəməsi sədrinin hakimiyyəti ilə Senatda baxılır. Bu işə görə cəza yalnız vəzifə-dən çıxarılmaqla məhdudlaşır. Amma impiçmentdə günahkar elan edilməsi və yaxud təmizə çıxarılmasından asılı olmayaraq həmin prezident qanun məhkəməsinə cəlb edilə və mühakimə oluna bilər.

Konstitusiya müəllifləri belə hesab

edirdilər ki, impichment proseduru çatınlaşdırməklə ondan çox nadir hallarda istifadə olunmasını təmin etmək olar və onlar bu qənaətlərində haqlı idilər. Amerika tarixində yalnız üç prezident impichmentlə üz-üzə qalıb: Endrü Conson 1868-ci ildə vəzifə təyini haqqında qanunun müddəalarını pozmaqda ittiham edilərkən yalnız bir səs çoxluğu ilə bəraət almışdır; (*həmin qanunun tələbinə görə, Senat yeni kabinet üzvünün təyinatına razılıq verənə qədər prezident əvvəlki kabinet üzvünü işdən çıxara bilməz*); Riçard Nikson Uotergeyt qalmaqlı ilə əlaqədar cinayəti ört-basdır etdiyinə görə Nümayəndələr Palatasının Ədliyyə Komitəsi ona qarşı impichment iddiası qaldırdıqdan sonra 1974-cü ildə istefa vermişdir. Bill Klinton isə mülki

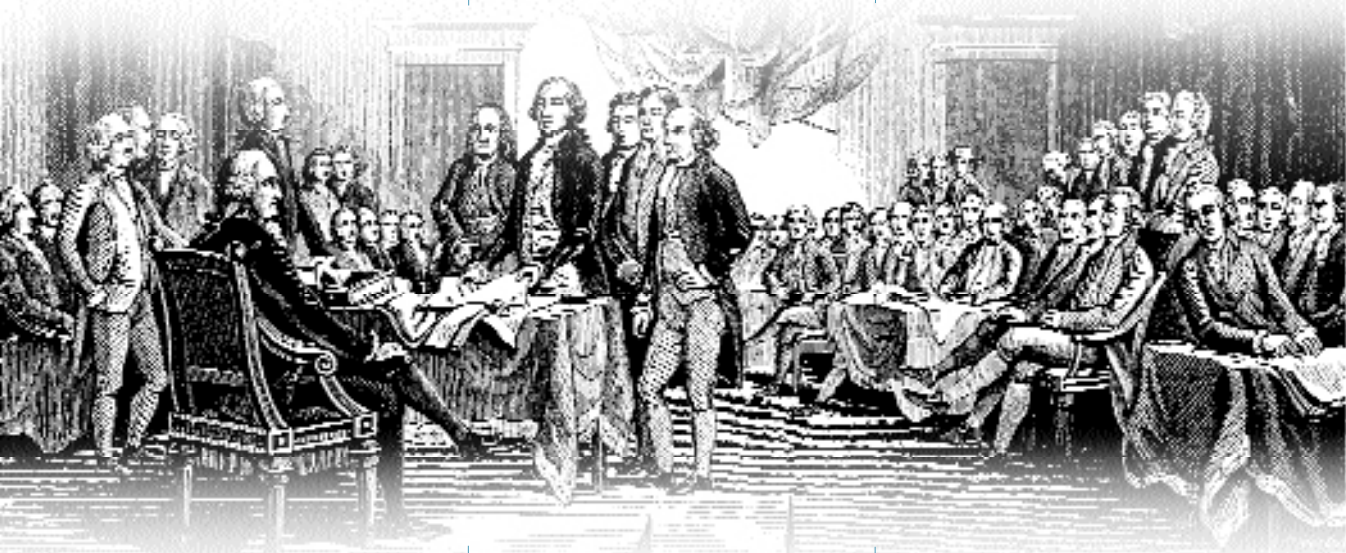
Kongres və Amerika xalqı qarşısında bəraət qazandırmaq üçün həm onların qanuniliyini (*öz səlahiyyətlərini icra etmək hüququ*), həm də doğruluğunu (*öz siyasətlərinin müdrikliyini*) müdafiə etməyə çalışırlar.

Ölkənin formalaşdığı ilk dövrlərdən başlayaraq müstəsna səlahiyyətə istinad bir çox mürəkkəb mübahisələri yoluna qoyub. Məsələn, Corc Vaşinqton, Konstitusiyada ona belə bir səlahiyyət verilməyə, 1790-cı illərin əvvəllərində Böyük Britaniya–Fransa münaqişəsində ABŞ-ın neytrallığını təkbəşinə elan etmişdi. Konstitusiyada milli hökumətə ərazi satın almaq barədə heç bir xüsusi səlahiyyət verilmədiyi halda Tomas Cefferson 1803-cü ildə Fransadan Luiziana ərazisini

rini aşmasını nəzərdə tutur.

Franklin Ruzvelt də Birləşmiş Ştatların II Dünya müharibəsinə qoşulması əfəsinə bu cür müstəsna səlahiyyətlərdən yararlanmışdır. O, Böyük Britaniya ilə köhnəlmiş qırıq təyyarələri hərbi-dəniz bazalarına dəyişdirmək barədə icraçı səziş bağlamışdı; bu mənevə isə Britaniyanın Şimali Atlantika-dakı mühafizə dəstələrinin döyüş surəti ilə təmin olunmasına xeyli kömək etmişdi. Müqavilədən fərqli olaraq, icraçı səzişin qüvvəyə minməsi Senat üzvlərinin üçdə ikisinin razılığını tələb etmədiyi üçün Ruzvelt öz müstəsna səlahiyyətinə əsaslanaraq beynəlxalq razılaşmanın bu növündən istifadə etmişdi.

Prezident müstəsna səlahiyyətdən istifadə edib uğur qazananda «*front-lash*» effekti yaranır – partiyası və



məhkəmədə yalan ifadə verərək ədalət məhkəməsinin işini çatınlaşdırdığı üçün 1999-cu ildə Nümayəndələr Palatası tərəfindən impichment proseduruna məruz qalmışdır.

Müstəsna səlahiyyət

Prezident hakimiyyətinin Konstitusiyaya ilə məhdudlaşdırılmasına və digər institutlarla əlaqəli işləməyin çatınlıklarına baxmayaraq, prezidentlərin həmişə vəziyyətdən çıxış yolu tapmaq imkanları var. Bəzən onlar Konstitusiyayı özləri bildiyi kimi şərh edərək geniş müstəsna səlahiyyətlərə malik olduqlarını iddia edirlər. Bu səlahiyyətlərlə silahlandıqdan sonra ciddi siyasi mübahisələri həll etmək, böhranları idarə etmək üçün təkbəşinə qərarlar qəbul edir və sonra bu hərəkətlərinə

sətin almışdı.

Endrü Cekson öz kabinet üzvlərini işdən çıxarmaq səlahiyyətinə malik olduğunu sübuta yetirmiş və prezident məqamının icra departamentləri arasında üstün mövqedə dayandığını təsdiq etmişdir. Hərçənd Konstitusiyada kabinet üzvlərini vəzifədən azad etmək səlahiyyəti barədə heç nə deyilmir.

Avraam Linkoln isə o qədər geniş səlahiyyətlərdən istifadə etmişdir ki, sonralar politoloq Klinton Rossitter onun prezidentliyini «konstitusiyalı diktatorluq» adlandırmışdı; burada «konstitusiyalı» sözü o mənada işlənmişdir ki, aralıq seçkilər və prezident seçkiləri Vətəndaş müharibəsinin ən qaynar çağında keçirilmişdi; «diktatura» sözü isə milli böhran dövründə Linkolnün bəzən qanun və Konstitusiyanın hədlə-

Amerika xalqı onun ətrafında birləşir, müxalifət isə adətən parçalanaraq nüfuzunu itirir; qaldırılan təşəbbüs bir çox hallarda sonradan qanunverici və hüquqi tədbirlər əsasında ratifikasiya olunur və legitimləşdirilir. Bunun əksinə olaraq, Koreya müharibəsi zamanı prezident Trumenin poladəritmə zavodlarını dövlətə təbə etməsi və prezident Niksonun daxili proqramlar üçün ayrılmış fondları müsadirə etməsi halında olduğu kimi, gördüyü işlər məhkəmə tərəfindən nəzarətə götürülən prezident «backlash» effekti ilə üzləşir; belə vəziyyətlərdə Kongres prezidentin müstəsna səlahiyyətlərdən istifadə edə bilməsini çatınlaşdırən qanunlar qəbul edir. Məsələn, Nikson məhkəmələrdə uğursuzluğa düşər olduqdan sonra vəsait ayrılmaları ilə bağlı Kongresdə qəbul edilən qərarla-

rın prezident tərəfindən ləngidilə və ya dəyirşdirilə bilinməsi üçün Konqresin təsdiqini tələb edən qanun qüvvəyə mindi.

Prezidentlər Lindon Conson və Nikson dövründə Vyetnamda müharibə aparılması prezidentin müharibə ilə bağlı səlahiyyətlərinə qarşı «backlash»-la və 1973-cü ildə «Müharibə səlahiyyətləri haqqında» Qanunun qəbul edilməsi ilə nəticələndi. Bu qanunla Konqres özünə müəyyən şəraitlərdə prezidentdən qoşunları geri çağırmağı tələb etmək səlahiyyətini verdi. Lakin federal məhkəmələr prezidentdən qoşunları geri çağırmağı tələb edən qərarlar çıxarmaqdan imtina etdilər, halbuki Konqres üzvləri tərəfindən Reyqan, Buş və Klintonə qarşı bir neçə məhkəmə işi açılmışdır. Əvəzində məhkəmələr belə bir qərar çıxardılar ki, Konqres vahid bir qurum kimi özü iddia qaldıra bildiyi üçün ayrı-ayrı üzvlərin iddiası təmin olunmamalıdır.

Daxili siyasətdə liderlik

Cətin iqtisadi dövrlər və yaxud hərbi böhranlar istisna edilməklə, prezidentlər adətən hakimiyyətə gələrkən dəyişikliklər etmək üçün elə də böyük mandata malik olmurlar. Onların «cığırdaşlar» («coat-tails» – prezidentə səs verənlərin eyni zamanda onun partiyasından Konqres üzvlüyünə seçilmək istəyənlərə də səs verməmələri praktikası) baxımından da imkanları o qədər geniş olmur və öz partiyalarından olan qanunvericilərin əksəriyyəti adətən müvafiq prezidentin Konqres üzrə seçki dairələrində qazandığı qələbədən daha böyük qələbə ilə (və adətən daha çox səsə) üzvlüyə seçilir.

Bundan başqa, prezidentlər Konqresin hakimiyyət strukturuna nəzarət etmirlər; nə Nümayəndələr Palatasının, nə Senatın liderini, nə daimi komitələrin tərkibini və yaxud komitə rəhbərlərini onlar müəyyənləşdirir. Onlar, həmçinin, partiya olan qanunvericilərin partiya strategiyasını müəyyənləşdirmək üçün getdikləri qapalı iclaslara da rəhbərlik etmirlər.

Prezidentlər növbəti seçkilərə qədər – dörd il müddətinə fəaliyyət göstərirlər. Təkrar seçilmək perspektivləri haqqında düşündükləri üçün onlar, adətən, bu müddətin birinci iki ilində qurban tələb edən tədbirləri həyata ke-

çirməyə çalışırlar ki, qalan iki il ərzində növbəti seçkilər naminə onlara səs verənlərə daha «yaxşı» şeylər təklif edə bilsinlər. Beləliklə, əgər ciddi, qeyri-populyar tədbirlərin həyata keçirilməsinə ehtiyac varsa, onda onlar həmin tədbirləri öz müddətlərinin ilk illərində təklif edirlər. Bunun əksinə olaraq, Konqresin üzvləri ya iki, ya da altı illik müddətə seçilir: Nümayəndələr Palatasının bütün üzvləri, Senatın isə üçdə bir hissəsi prezident səlahiyyətləri müddətinin sonuna iki il qalmış təkrar seçkiyə gedirlər. Bu səbəbdən prezidentin ciddi və qeyri-populyar tədbirlərə müraciət etməsi aralıq seçkilərdə öz partiya üzvlərinin təhlükə qarşısında qoya bilər.

*II Dünya müharibəsi
başlandıqı vaxtdan
prezidentlər xarici
siyasət məsələlərini
istiqamətləndirməkdə
onların səlahiyyətini
genişləndirən və Konqresin
bu siyasətlərə təsir
göstərmək və ya qadağalar
qoymaq səlahiyyətini
ziiflədən bir neçə
təməyülərin uğurla
bəhrələnmislər.*

Prezident partiyası, demək olar ki, həmişə aralıq seçkilərdə Konqresdəki yerlərin bir qismini itirir. Bir qayda olaraq prezident partiyası Konqresdə prezidentlik müddətinin ikinci ilində 20-yə, altıncı ilində isə 40-a qədər yer itirir. Bu tendensiyanın qarşısını almaq üçün prezident çox az şey edə bilər. Əgər o öz vəzifəsini uğurla icra edərsə, bu, çox nadir hallarda aralıq seçkilərdə öz partiyasının üzvləri üçün dəstəyə çevrilir; əgər o

öz vəzifəsini pis icra edərsə, bu onun partiyasına səs verənlərin müxalif partiyaya səs verməsiylə nəticələndirərək partiyanın ziyanına işləyir. Bu halda prezident partiyasının daha zəif üzvləri prezidenti özlərinin təkrar seçilmə şansına maneə kimi qəbul edə bilərlər.

Vəzifəyə gəldikləri birinci ildə nə etməli olduqları barədə ən az məlumat və təcrübəyə malik olmalarına baxmayaraq, nə qədər paradoksal görünsə də, adətən prezidentlər məhz həmin ildə öz istədiklərinin çoxuna nail olurlar («bal ayı» dövrü). Müəyyən təcrübə topladıqca onlar öz məqsədlərinə nail olmaq üçün daha yaxşı ideyalara malik olsalar da, təklif etdikləri proqramları Konqresdə müdafiə edənlərin sayca xeyli azalmasına özləri də məəttəl qalırlar. Beləliklə, onların Konqreslə uğurlu münasibət reytingi adətən vəzifə müddəti sona yaxınlaşdıqca son dərəcə zəifləyir. Vəzifə müddətlərinin sonuna yaxın, xüsusilə də Konqresə müxalifət partiyası nəzarət etdiyi hallarda prezidentlərin büdcə ilə əlaqədar verdikləri təkliflər, o cümlədən yüksək vəzifə və federal məhkəmə təyinatları Kapitoliya yolunda «ölü vəziyyətə» düşür.

Federalizm

Amerika sistemi unitar olmaqdən daha çox federal sistemdir. Bu o deməkdir ki, qubernatorlar və ştatların qanunverici orqanları ştat vətəndaşlarının suverenliyini təmsil etməklə ştat və ümumdövlət suverenliyi sistemini yaratmış olurlar. Konstitusiyanın VI maddəsinə əsasən, ümummilli suveren hakimiyyət ali hakimiyyətdir; çünki milli konstitusiya, qanun və sənədlər ştat konstitusiyası və ştat qanunları üzərində üstün mövqeyə malikdir. Bundan əlavə, ştat və eləcə də ümumdövlət rəsmilərdən içdikləri vəzifə andına görə – hətta bu, onların öz ştat konstitusiyaları və qanunları bahasına olsa belə – milli konstitusiya və qanunlara əməl etmələri tələb olunur. Bununla belə, ştat rəsmiləri ölkə prezidentinin və milli hökumət departamentlərinin nəzarəti altında deyillər. Prezident tərəfindən dəstəklənən bəzi proqramları tamamilə federal məmurlar həyata keçirsə də, Ağ ev tərəfindən himayə edilən daxili proqramların böyük bir qismi uğurlu

nəticələr əldə etmək üçün ştat, qraflıq və yerli məmurlarla əməkdaşlığı tələb edir. Onların prioritetləri adətən prezidentinkindən fərqli olduğu üçün çox vaxt milli proqramlar yerli şəraitə uyğunlaşdırmaq naminə federallaşdırılır və yerləşdirilir.

Diplomatik və milli təhlükəsizlik siyasətində liderlik

II Dünya müharibəsi başlandığı vaxtdan prezidentlər xarici siyasət məsələlərini istiqamətləndirməkdə onların səlahiyyətini genişləndirən və Konqresin bu siyasətlərə təsir göstərmək və ya qadağalar qoymaq səlahiyyətini zəiflədən bir neçə təmayüldən uğurla bəhrələnmişlər.

Franklin Ruzvelt və onun xələfləri «soyuq müharibə» əleyhdarları barədə zəruri kəşfiyyat məlumatlarına nəzarət edirdilər və tez-tez Konqres üzvlərini inandırirdılar ki, onlar milli təhlükəsizlik məsələlərinə onun xeyri naminə şübhə ilə yanaşmağa məcburdurlar. Prezidentlər II Dünya müharibəsi zamanı və ondan sonrakı dövrdə Konstitusiyanın onlara verdiyini iddia etdikləri müstəsna və Konqresin onlara həvalə etdiyi çox geniş səlahiyyətlərdən istifadə etmişlər.

Xarici məsələlərdə prezident səlahiyyətlərinin bu yüksəlişi bəzi müşahidəçilərin «imperiya prezidentliyi» adlandırdıqları Lindon Conson və Riçard Nikson dövründə kulminasiya nöqtəsinə çatmışdır. Bu dövr onların Vyetnamda müharibə aparmaq üçün müstəsna səlahiyyətlərdən geniş istifadə etdiklərinə görə belə adlandırılmışdır.

Hərbi əməliyyatların ilkin vüsəti Konqres üzvlərinin çoxunu və Amerika xalqını ABŞ dövlətinin məqsədləri barədə qeyri-nikbin fikirlərə gətirib çıxarmışdı; bunun ardınca Laos və Kambocada hərbi əməliyyatların genişlənməsi də müstəsna səlahiyyətlərlə bağlı idi. Nəhayət, Konqres 1973-cü ilin yayında Hind-Çində aparılan hərbi əməliyyatların maliyyələşdirilməsini dayandırdı (*bu vaxt Kamboca hələ də bombalanırdı*). Ancaq o, yalnız Paris Sülh Sazişi ABŞ-ın Vyetnamdakı döyüş əməliyyatlarına son qoyduqdan sonra bu barədə qanun aktı qəbul etdi.

Bundan sonra «imperiya prezidentliyi»-nə qarşı mənfi əhval-ruhiyyə rəsmi şəkildə müharibə elan edilməsi-

nin tələb olunmadığı hallarda Amerika

Silahlı Qüvvələrinin hərbi əməliyyat zonalarına göndərilməsində Konqresin rolunu təmin edən (*1973-cü il Müharibə Səlahiyyətləri Aktı*) və məxfi fəaliyyətlə bağlı xüsusi kəşfiyyat əməliyyatları barədə Konqresin məlumatlandırılmasını tələb edən (*1980-ci il Kəşfiyyətə Nəzarət Aktı*) qanunların qəbul olunması ilə nəticələndi. Bundan əlavə, xarici ölkələrlə bağlanan icra sazişlərinin Konqresdən gizli saxlanılmamasını və Birləşmiş Ştatların milli öhdəliyinin həm Konqres, həm də prezidentdən açıqlamalar tələb etdiyini təmin edən digər qanunlar da qəbul olundu.

1980-ci illərdə demokratların çoxluqda olduğu Konqres respublikaçı prezidentin Mərkəzi Amerikaya hərbi müdaxiləsinə xeyli çətinliklər yaratdı; 1990-cı illərdə isə respublikaçı Konqres demokratlardan olan prezidentə çoxtərəfli təsisatlar və Birləşmiş Millətlər Təşkilatına görə rüsumların tutulması yolu ilə məhdudiyyətlər tətbiq etdi.

Vyetnam müharibəsindən sonrakı dövr bəzən «postmodern» prezidentlik dövrü – xarici məsələlərdə partizanlığa və Konqresin icra təşəbbüsələrindən asılılığına son qoyulması ilə əlamətdar olan bir dövr kimi nəzərdən keçirilir. Bu gün həm xarici, həm də daxili məsələlərdə prezident hökmən Konqresin dəstəyini, ən azı, razılığını almalıdır, əks təqdirdə onun təşəbbüsələrinin ömrü uzun olmaya bilər. Daxili məsələlərdə olduğu kimi, bu o deməkdir ki, prezidentin öz mütləq səlahiyyətlərinə güvənməsindən daha çox inandırmaq qabiliyyəti onun yeritdiyi siyasətlərin uğur qazanmasında, yaxud iflasa uğramasında həlledici rol oynayır.

Ümumi prinsiplər

Amerikanın prezident hakimiyyəti ilə bağlı təcrübəsi başqa dövlətlər üçün də yararlı ola bilər. Daha geniş mənada həmin hakimiyyət Konqresi və Amerika xalqını dövlət siyasətindəki əhəmiyyətli dəyişiklikləri dəstəkləməyə «inandırmaq gücündən» ibarətdir və bu sistem kvazi-parlament üsulu ilə işləyir. Ancaq prezidentlik

həm

də müstəsna səlahiyyət alətidir. Bu alət o zaman işə düşür ki, yalnız məhdud partiya və ictimai dəstəyə malik vəzifə sahibi ölkədə yaranmış böhranlı vəziyyəti yoluna qoymaq üçün Konstitusiyanın ona verdiyi səlahiyyətlərdən məhdud dövr ərzində istər-istəməz istifadə etməyə məcbur qalsın. 1832-ci ildə prezident Cekson Cənubi Karolinanı federal gömrük qanunlarını pozmaqdan xilas edərkən belə olmuşdur; 1861-ci ildə Linkolnun qiyamçı ştatlara qarşı federal qanunu tətbiq etməsi və beləliklə də Vətəndaş müharibəsinin sona çatdırılmasını sürətləndirməsi də buna yaxşı misaldır. Franklin Ruzvelt də 1940 və 1941-ci illərdə Ox dövlətlərinə qarşı Britaniya və Rusiya ilə ittifaqı möhkəmləndirərkən bu səlahiyyətdən istifadə etmişdir.

Bu təcrübələr Amerika Konstitusiyası dilinin ikili məna daşmasının faydalılığını nümayiş etdirir – bu ikimənəlilik icra qanununun əl-qolunu bağlayan və qəti tədbirlər görməyi əngəlləyən konkret məhdudiyyətləri nəzərdə tutmadığı və böhranlı vəziyyətlərdə yalnız qeyri-müəyyən məhdudiyyətlər tələb etdiyi üçün səlahiyyətlərdən daha geniş şəkildə istifadə etməyə imkan verir. Ancaq demokratik cəmiyyətdə icraedici hakimiyyətlə bağlı əsas suallar açıq qalır: insanlar geniş, müstəsna səlahiyyətlərlə silahlanmış icraçının diktatora çevrilməsinin qarşısını necə ala bilərlər? Cəmiyyət icraedici hakimiyyətdən sui-istifadə hallarını necə aradan qaldıra bilər? Məhdud səlahiyyətli konstitusional və demokratik dövlətin qorunub saxlanılması ilə bağlı amerikan ideyası bu prinsiplərdən ibarətdir: hakimiyyətin digər institutların gündəlik siyasi məsələlərin həllində iştirak edə biləcəkləri şəkildə qismən bölüşdürülməsi; legitimliyinə qanunvericilik və məhkəmə baxışı olmadan heç bir hakimiyyətin uzun müddət fəaliyyət göstərə bilməməsi üçün onlara nəzarət edilməsi və balanslaşdırılması; federalizm – yəni milli institutlar işləməyində ştatların fəaliyyət göstərə bilməsi və demokratiya – yəni prezident və onun partiyasının təsbit olunmuş intervallar ərzində öz elektoratı qarşısında hesabat verməli olması. Həqiqi parlament sisteminə çıxılmaz vəziyyət və siyasi böhran halları hökumətə etimadsızlıq və ya yeni seçkilərin çağırılması vasitəsilə aradan qaldırıla

bilər. Əvvəlcədən təsbit olunmuş prezidentlik müddəti və seçki vaxtlarına əsaslanan Amerika sistemində də çıxılmaz və yaxud pat vəziyyəti təhlükəsi həmişə vardır, amma onlar ya müstəsna səlahiyyətdən uğurlu istifadə, ya da prezidentlə Konqres və ictimai rəy arasında konsensus yaradılması yolu ilə aradan qaldırıla bilər.

Bütün bunlarla bərabər, prezident idarəsi müəyyən siyasi mədəniyyət daxilində prezident kürsüsündən asılı şəkildə fəaliyyət göstərsə də, malik olduğu icra səlahiyyətlərinə son dərəcə diqqətlə yanaşır.

Hakimiyyətin ayrı-ayrı qanadları arasında bölüşdürülməsi sistemi daxilində prezident idarəsi ölkənin suverenliyini özündə təcəssüm etdirmir. Prezidentlər mütləq monarxlar deyillər və qanundan yüksəkdə dayanmırlar: məhkəmələrin müəyyən etdiyi qaydalara görə, heç bir prezident vəzifədə olduğu müddətdə ona qarşı şəxsi iddia qaldırılmasından sığortalanmayıb və hakimlər tələb edərsə, onlar məhkəmədə şahid ifadəsi verməlidirlər və məhkəmədə mühakimə olunla bilərlər. Prezidentə qarşı birba-

şa təhlükə törədən şəxsləri axtarmaq və həbs etmək üçün məxfi xidmət orqanına icazə verən qanunlarımız mövcud olsa da, prezident vəzifəsinə və bu vəzifənin sahibinə qarşı hörmətsizliyin cinayət olduğunu göstərən qanunlarımız yoxdur və heç bir qanun mətbuatın və müxalifət partiyalarının birbaşa prezidenti, yaxud onun administrasiyasını tənqid etməsinə mane olmur. Amerika siyasi sistemində prezident səlahiyyətinə böyük hörmətin, eyni zamanda bu səlahiyyətin icrasına sağlam şübhənin mövcudluğu, yəqin ki, prezident idarəsini Konstitusiyə hüdudları çərçivəsində saxlamağın ən əhəmiyyətli faktorlarından biridir. ■

Əlavə oxu üçün ədəbiyyat:

Richard J. Ellis, ed., Founding the American Presidency (Rowman and Littlefield, 1999)
Louis Fisher, Constitutional Conflicts Between Congress and the President (Princeton University, 1985)

Charles O. Jones, The Presidency in a Separated System (The Brookings Institution, 1994)

Richard E. Neustadt, Presidential Power and the Modern Presidents (Free Press, 1991)

Richard M. Pious, The Presidency (Allyn and Bacon, 1996)

Robert Y. Shapiro, et. al., eds., Presidential Power (Columbia University Press, 2000)

Robert J. Spitzer, President and Congress (McGraw-Hill, 1993)

məqalələri DEMOKRATIYA



ABŞ Dövlət Departamentinin Beynəlxalq
Informasiya Proqramları Şöbəsi

<http://usinfo.state.gov>

Produced by Regional Program Office, Vienna
(Democracy Paper no. 7/Azeri)