

Başkanlık Sistemini Doğru Tartışmak

MUSTAFA ERDOĞAN*

Son yıllarda Türkiye'nin siyasal gündemine yeni bir konu, "başkanlık sistemi" tartışmaları girmiş bulunuyor. Eskiden bu konu anayasa hukuku kitaplarının önemsiz sayılan ve az sayıda akademisyeni ilgilendiren bir bahsi durumunda iken, şimdi siyasi partiler ve aydınlar arasında da tartışılır olmuştur. Bu gündem değişiminin en önemli nedeni, Türkiye'nin siyasal sisteminin aksaklıklarını parlamentarizme bağlayan ve bu nedenle yeni bir hükümet sistemi arayışını gerekli görenlerin gitgide artmakta olmasıdır. Bu aksaklıkların başında, ülkemizde son zamanlarda sıkça hükümet bunalımlarının yaşanması ve siyasette "idare-i maslahatçılık"ın olağanlaşması, yani etkin ve kalıcı politikalar uygulayabilen hükümetlerin istisna teşkil etmesi gelmektedir. Ayrıca, mevcut parlamenter sistemin "demokratik" süreci sorumsuzlaştıran işleyişi de yeni bir hükümet sistemi arayışını teşvik eden nedenler arasında sayılabilir. Nihayet, olağan demokratik sürecin zaman zaman askerler tarafından kesintiye uğratılması da birçok kişi tarafından parlamentarizmin başarısızlığının bir kanıtı olarak görülmektedir.

Ben, prensip olarak, belli bir ülkede uygulanan hükümet sistemi ile o ülkenin sosyo-politik sisteminin performansı arasında doğru-

dan doğruya bir ilişki görmeyenlerdenim. Aslında, sırf birer teorik model olarak parlamenter rejim de başkanlık sistemi de demokrasi-nin kurumsallaştırılması için elverişli seçeneklerdir. Bu bakımdan, bir ülkede demokratik bir siyasal sistemin yerleşmesini zorlaştıran birçok başka etken var olabilir. Dolayısıyla, bir ülkenin siyasal patolojisinin tahlilinin, o ülkenin hükümet sistemi tercihini çok aşan boyutlarda yapılması gerekir ve hükümet sistemi ile siyasal başarısızlık arasında inandırıcı somut bağlantılar sunamayan bir tahlilin, o sistemi başarısızlığın baş sorumlusu olarak göstermesine kuşkuyla bakılmalıdır.

Türkiye'nin durumuna gelince, burada sorun çok daha karmaşıktır. Türkiye'nin sorunu parlamentarizmin performansından çok, siyasal sistemimizin -bürokratik, hukuki ve kültürel nedenlerle- hem özgürlük ve demokrasi ideallerine hem de yönetimde etkinlik hedefine bir hayli uzak olmasıyla ilgilidir. Kısaca, ülkemizdeki sorun insan hakları, hukuk devleti, demokrasi ve yönetimde etkinlik sorunudur. Bunlardan sadece sonuncusunun hükümet sistemiyle doğrudan doğruya ilişkisi vardır. Bu nedenle, hükümet sistemi tartışması, Türkiye'nin ihtiyaç duyduğu köklü siyasal dönüşümün bir parçası olarak görüldüğü takdirde anlamlıdır; yoksa, söz konusu "etkin yönetim" hedefi açısından tercihe şayan olsa bile, tek başına başkanlık sistemine geçilmesinin bütün

* Doç. Dr. Mustafa ERDOĞAN, Hacettepe Üniversitesi İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi.

siyasal sorunlarımıza çözüm getireceği şüphelidir.

Şimdi, başkanlık sistemi konusunu bu çerçevede ele alırsak, önce şunu tespit etmeliyiz. Türkiye'de başkanlık sistemi genellikle yanlış tanınmaktadır. Hatta -bir meslekdaşımın "liberalizm"le ilgili olarak söylediği sözü buraya uygularsak- başkanlık sistemi Türkiye'de adeta "lanetlenmiş"tir. Sadece sokaktaki insan değil, genel olarak "aydınlar" da konuya soğukkanlı olarak bakabilecek donanımdan yoksundur. Hatta sözde konunun uzmanı olması gereken bazı akademisyenler arasında başkanlık sistemi önerisini kendi başına bir "diktatörlük" önerisi olarak yaftalayanlara rastlanmaktadır. Bu nedenle, ben her ne kadar başkanlık sistemi tartışmasının eksik bir tartışma olduğunu düşünüyorsam da, konunun tartışılabilir hale gelmesi için önce sistem üstündeki bu "lanet"in kaldırılması gerektiği kanaatindeyim. Bu ise her şeyden önce doğru bilgiye ihtiyaç gösterir.

1. Başkanlık Sistemi Nedir?

Önce şunu tespit etmeliyiz: Başkanlık sistemi "kuvvetler ayrılığı"na dayanan tek hükümet sistemidir. Nitekim, tipik kuvvetler ayrılığı rejimi örneği olan Amerikan sisteminin kurucularını onsekizinci yüzyılın sonlarında yönlendirmiş olan temel kaygılardan biri, merkezileşmiş bir iktidar yapısında somutlaşan güç toplanmasının yol açabileceği siyasal baskıcılıktan korunmak düşüncesi idi. Bu düşüncenin sonucu olarak, Amerika'nın kurucuları hem federal bir sistem öngördüler hem de merkezi iktidar yapısını "**kuvvetler ayrılığı**" üzerine oturtular. Onlar kuvvetler ayrılığı sayesinde bir kişi veya grubun bütün devlet yetkilerini elinde toplamasını önlemeyi düşünüyorlardı. Nitekim, Amerikan anayasasının fikir babalarından Thomas Jefferson şöyle diyordu: "Bizim uğrunda mücadele ettiğimiz hükümet seçimli bir despotizm olmayıp, özgürlük ilkelerine dayanmanın yanında, aynı zamanda güçlerin farklı organlar arasında bölünmesini ve dengelenmesini öngören bir hü-

kümet idi; öyle ki, (bu organların) her biri diğerleri tarafından fiilen dengelenip kısıtlanmalı ve kendi hukuki sınırlarını aşmamalıdır." (Loewenstein, 1957, s. 106).

Bu temel düşüncenin bir sonucu olarak, başkanlık sisteminde yasama ile yürütme hem işlevsel hem de organik açıdan birbirinden ayrılmıştır. "**İşlevsel ayrılık**"tan kastettiğimiz, birer hukuki işlev olarak "yasama" ve "yürütme"nin birbirinden bağımsız olarak tanımlanmış olmalarıdır. Birisi "kural koymak (yasa koymak)" işlevidir, diğeri ise "kuralları (yasaları) uygulamak ve hükümet etmek (yönetmek)" işlevi. Mamafih belirtmeliyiz ki, Hayek'in ısrarla vurguladığı gibi, modern demokrasilerde bu anlamda kuvvetler ayrılığı bugün büyük ölçüde ortadan kalkmıştır. Ancak, yine de bu ideale en yakın olan model, kuvvetleri hiç değilse organik olarak birbirinden ayırmış olması nedeniyle, başkanlık sistemidir.

Kuvvetlerin "**organik ayrılığı**" ise, yasama işlevi ile yürütme işlevinin ayrı ayrı organlar tarafından yerine getirilmesi ve bu organların birbirinden bağımsız olmaları anlamına gelmektedir. Başkanlık sisteminde yasama yetkisi parlamentoya (Amerikan örneğinde Kongre'ye), yürütme yetkisi ise seçilmiş bir Başkana aittir. Tek-başlı yürütme bu sistemin ayırt edici özelliklerindedir. Başkanın Amerika'daki seçilme yöntemi dolaylı olmakla birlikte, bu yöntem sistemin ayırt edici özelliklerinden değildir. Başkanın daha demokratik bir usulle (tek-dereceli yolla) seçilmesi ve gerektiğinde iki-turlu bir yöntemle başvurulması sistemin mantığına uygundur.

Organik ayrılık, bu iki organın göreve gelişlerinin de birbirinden bağımsız olmasını ve görev dönemlerinin farklılaştırılmasını gerektirmektedir. Bu sistemde Başkan Kongreye karşı sorumlu olmadığı için, -"impeachment" istisnası dışında- onun tarafından görevden düşürülemez; yani **Başkanın görev süresi** sabittir. Buna karşılık Kongre'nin görev süresi de Başkan tarafından kısaltılamaz yani Başkanın fesih yetkisi yoktur. Organik kuvvetler ayrılığının bir sonucu da "**bağdaşmazlık kura-**

lı"nda somutlaşmaktadır: yasama organına mensup olmak yürütmede görev almaya engeldir, bir parlamento üyesi yürütmede görev alamaz ("bakan" olamaz). Bunun yanında, iki organın birbirini dengeleyebilecek konumda olması için hem her ikisi de temsil meşruluğuna sahip olmalı, hem de birbirlerinin hukuki varlığına son verememelidirler. Temsil meşruluğu bakımından eşitlik, yürütme organının (Başkanın) da yasama meclisi gibi doğrudan doğruya genel oyla göreve gelmesi ile sağlanmaktadır.

Sartori, başkanlık sisteminin ayırt edici özelliklerini başkanın konumu açısından şu şekilde formüle etmektedir . (1) **Devlet başkanının halk oyundan çıkması:** Başkanlık sisteminde Başkan parlamento tarafından değil, seçmenler tarafından genel oyla seçilir. Bu, sistemin tanımı bakımından zorunlu bir şart olmakla beraber yeterli değildir. Nitekim, Avusturya, İrlanda ve İzlanda gibi ülkelerde de cumhurbaşkanı genel oyla seçilmektedir, ama bunlar başkanlık sistemi değildirler. (2) **Başkanın sabit görev süresi:** Başkanın görev süresi bellidir ve bu süre içinde parlamento tarafından görevden uzaklaştırılmaz. Hükümet veya yürütme parlamento tarafından ne atanabilir ne de görevden alınabilir. Hükümet Başkanın tek elci yetkisindedir. Kabine bakanlarını Başkan kendi takdirine göre tayin eder ve görevden alır .(3) **Yürütme gücü başkandır:** Başkanlık sisteminde yürütme tekçi yapıdadır ve onu başkan yönetir. Bu, devlet başkanının aynı zamanda hükümetin başı olmasının zorunlu olduğu anlamına da gelir. Yürütmede otorite Başkandan aşağıya doğru şekillenir (Sartori, 1994, 83-84).

Öte yandan, devlet yönetiminde **koordinasyon** ihtiyacı nedeniyle, bu sistemin mantığında ,yasama ve yürütme ayrılığının birtakım araçlarla dengelenmesi fikri de yer alır. Bu denge, iki organın birbirinin işlevine kısmen katılmasının sağlanması veya birbirlerini bir ölçüde durdurma yetkisine sahip kalınmaları sayesinde gerçekleşmektedir. Amerikan sisteminde buna "**denetleme ve dengeleme**" (checks and balances) sistemi adı verilir. Ör-

neğin, Başkan resmi açış nutku aracılığıyla Kongre'ye bazı yasaların çıkarılmasını telkin edebilir, uygun bulmadığı yasaları veto edebilir, Kongre meclislerini olağanüstü toplantıya çağırabilir. Buna karşılık, Kongre de (Senato eliyle) Başkanın birçok atamasını onaylama, bütçeyi kabul etme, Başkanın memurlarını sorgulama, Başkanı "impeachment" yoluyla görevden uzaklaştırma vb. yetkilere sahiptir.

Bu "denetleme ve dengeleme" mekanizması dolayısıyla Amerikan başkanlık sisteminin kuvvetlerin ayrılmasına ve işbirliğine dayanan bir sistem olduğu söylenebilir. Nitekim, Leowenstein bu sistemi güçlerin "**işbirliği yoluyla karşılıklı-bağımlılığı**" sistemi olarak nitelemiştir. Oysa, yazara göre, parlamenter rejim, "bütünleşme yoluyla karşılıklı-bağımlılık" modeli olarak tanımlanabilir. İşbirliği yoluyla karşılıklı-bağımlılık terimiyle yazar, her bir gücün kendi faaliyet alanında özerk olarak çalıştığını, fakat önceden belirlenmiş bağlantı noktalarında birbirleriyle işbirliği yapmak zorunda olduklarını kastetmektedir (Loewenstein, 1957, 107).

2. Başkanlık Sistemine Yöneltilen Eleştiriler

İlginç olan nokta; kuvvetler ayrılığı doktrininin kurumlaşmış bir biçimi olmasına ve bu haliyle kuvvetleri tek elde toplamayıp dağıtmasına rağmen, başkanlık sisteminin, başlıca seçeneğini oluşturan parlamenter rejimden çok daha az itibar görmekte olmasıdır. Hatta, günümüz hükümet sistemleri ve karşılaştırmalı politika literatüründe parlamenter rejim adeta olağan (tek) demokratik yönetim biçimi olarak sunulurken, başkanlık sistemine yaygın bir antipati beslendiği gözlenmekte ve bu sistemin sakıncalarından, hatta "tehlikeleri"nden söz etmek en makbul tutum sayılmaktadır.

Bu bağlamda başkanlık sistemine yöneltilen bellibaşlı eleştirileri şu şekilde özetleyebiliriz (Linz, 1995, 143-59; Lijphart, 1995, 194-95; Mainwaring 1992; Riggs 1992): (1) Başkanlık sistemi siyasal hayatı kutuplaştır-

mak suretiyle iktidar mücadelesini keskinleştirir. Çünkü, sistemin doğası, (tek bir kişiye ait olan) yürütme pozisyonunun bölünmesine elverişli olmadığından, siyasi mücadelenin tarafları açısından "ya hep ya hiç" oyununa dönüşmesi kaçınılmazdır. Bu ise hem siyasi bunalımları hem de toplumsal gerginliği artırıcı bir etkidir. (2) Başkanlık sisteminde yürütme esneklikten yoksundur. Çünkü, sabit olan görev süresi boyunca Başkanı uzaklaştırmak mümkün değildir. Birinci sakınca ile birlikte bu, siyasi (hükümet) krizleri rejim krizi haline dönüştürmeye yatkındır. (3) Başkanlık sistemi iktidarın kişiselleşmesi eğilimini artırır. Bu sistemde başkan taraftarlarının aşırı beklentilerinin odak noktası haline gelebilir. Bu durum başkanda plebisitçi ve otoriteryen eğilimleri besleyebilir ve onun kriz yönetimini daimi hale getirmesine yol açabilir. (4) Nihayet başkanlık sistemi yasama-yürütme gerginliğini teşvik etmek suretiyle sistemin kilitlenmesine neden olabilir. Bu durumun, özellikle rejimin değerleri üstünde konsensüsün zayıf olduğu ve siyasal alanda ideolojik kutuplaşmaların bulunduğu toplumlarda ortaya çıkma ihtimali kuvvetlidir. Yasama-yürütme anlaşmazlığı, başkanın kendi politikalarını halk iradesinin yansıması olarak gördüğü ölçüde, karşılaştığı engelleri ve muhalefeti, rakiplerinin dar çıkarlarına dayalı bencil hesaplarının sonucu olarak algılamasına ve bir "husumet" politikasını yerleştirmesine yol açabilir.

Dikkat edilirse, bu sakıncaların hiç biri tipik başkanlık sistemi uygulayıcısı Amerika'da ciddi boyutlarda ortaya çıkmamaktadır. Nitekim, bu gözlemlerin hemen hemen hepsi başkanlık sisteminin Latin Amerika'daki **başarısız taklitlerinden** hareketle yapılmıştır. Oysa, bazı araştırmaların da gösterdiği gibi, sözkonusu ülkelerdeki sorun, benimsenen modelin "başkanlık sistemi" olmasıyla ilgili değildir; asıl sorun bu ülkelerde genellikle demokrasinin yerleşik olmamasından (örneğin, darbecilik ve "şef yönetimi" alışkanlığının güçlü olmasından) ve birtakım ciddi iktisadi problemlerden kaynaklanmaktadır. Örneğin, Sartori (1994, 92) başkanlık sisteminin Latin

Amerika'daki zorluklarının iktisadi durgunluk, artan eşitsizlikler ve sosyo-kültürel mirasla ilgili olduğuna dikkat çekmektedir. Bunun gibi, S. M. Lipset da Latin Amerika'daki siyasal sistemlerin Amerikan sistemi gibi işlememesini ekonomik ve kültürel nedenlere bağlamaktadır (1995, 171).

Ayrıca, başkanlık sistemiyle ilgili eleştirilerini Latin Amerikan tecrübesine dayandıranlar, bir yandan bu sistemin başarılı pratiklerini "istisna" sayıp gözardı ederken; öbür yandan da **parlamentar rejimin başarısız örneklerini** görmezlikten gelmektedirler. Nitekim, 1960'larda İngiliz sömürgeciliği döneminden parlamentarizmi devralan bazı Kuzey Afrika ülkelerinde de (Nijerya gibi) parlamenter demokrasi yürütülememiş ve sistem çökmüştü (Horowitz 1995, 162). Çok muhtemeldir ki, başkanlık sisteminin başarısız olduğu ülkelerde parlamenter sistem uygulanmış olsaydı yine sonuç değişmeyecekti. Esasen, bir ülkede anayasal demokrasinin başarısızlık veya kırılganlığını orada uygulanan hükümet sistemi modeline bağlamak mekanik bir yaklaşımdır; siyasal gerçeği toplumsal, tarihsel ve kültürel temellerinden bağımsız bir olgu gibi gören naif bir anlayıştır.

Öte yandan, Latin Amerika ülkelerinde uygulanan sistemlerin hepsinin Amerikan tarzı başkanlık sistemi olduğu da şüphelidir. Çünkü, yukarıda işaret ettiğimiz gibi, hükümet başkanının genel oyla seçilmesi başkanlık sisteminin varlığına hükmetmek için yeterli değildir. Oysa sözkonusu ülkelerin önemli bir kısmında, başkanlık sisteminden sapma örnekleri olarak, başkan parlamento karşısında özel olarak güçlendirilmiş, hatta bazı örneklerde ona geniş olağanüstü yetkiler yanında, parlamentoyu feshetme ve referanduma gitme gibi yetkiler tanınmıştır. Örneğin, 1991'e gelinceye kadar Kolombiya Anayasası (m. 121) başkana ülkenin bir kısmında veya tümünde sıkıyönetim ilan etme yetkisi veriyordu; nitekim bu ülke 1968-1989 arasındaki sürenin % 70'ini fiilen sıkıyönetim altında geçirmişti. Ayrıca 1989 tarihli Şili Anayasası (m. 32) başkana Milletvekilleri Meclisini feshetme

yetkisi vermiştir. Keza, Sri Lanka Anayasasına göre başkan parlamentonun reddettiği bir tasarını referanduma götürebilir (Sartori, 1994, 93, 99 n. 16, 172n. 7, 165).

Bu durumda, Mainwaring'in vurguladığı gibi, başkanlık sisteminin performansını inceleyenler, meseleyi ABD'nin başkanlık sistemi ile Latin Amerika'daki başkanlık sistemleri arasındaki bir farklılık olmaktan çok, otoriter rejimlerle demokrasiler arasındaki bir farklılık olarak ortaya koymak daha doğrudur (1992, 111). Başka bir anlatımla, **demokratik rejimlerdeki başkanlık sistemi ile otoriter rejimdeki "başkanca" sistemlerini birbirinden ayırmak gerekir**. Bu açıdan bakıldığında, çoğu Latin Amerika ülkesinde başkanlık sistemi altında ortaya çıkan anti-demokratik eğilim ve yönelimlerin, bu sistemin doğasından kaynaklanan bir sorun olmaktan çok, bizatihi demokratik rejimin işleyebilirliğinin objektif şartlarının bulunup bulunmaması sorunu olduğunu anlamak kolaylaşır.

Başkanlık sistemine yöneltilen eleştirilere daha yakından bakınca, bunların bir kısmının ya gerçekte "sakınca" olarak nitelenebilecekleri ya da bu sistemle zorunlu bir ilişki içinde olmadıkları, bir kısım sakıncaların da aslında başkanlık sisteminden çok parlamenter rejimde ortaya çıkmasının daha muhtemel olduğu anlaşılmaktadır. Gerçekten de, yukarıda maddeler halinde formüle edilen eleştirilerden (2), (3) ve (4) numaralı olanları başkanlık sistemi bakımından pek hakşinasça değildir. Şöyle ki: Başkanlık sisteminde başkanın görev süresinin sabit olmasını yürütmenin "esneklikten yoksun olması" şeklinde nitelenmek makul olmasa gerekir. Çünkü, sistemin bu özelliği, devlet faaliyetlerinde istikrar sağlayıcı bir unsurdur. **İlginçtir: Başkanlık sisteminde yürütmenin esnek olmayışından yakınanların önemli bir kısmı, parlamenter sistemlerde de yürütmenin etkisizliğinden şikayet etmektedirler**. Gerçi parlamentarizmin İngiliz tipinde de yürütmenin istikrarlı olduğu açıktır; ama bu istikrar kuvvetlerin birliği/özdeşleşmesi pahasına gerçekleşmektedir.

Daha açık bir ifadeyle, parlamenter rejimlerde yürütmenin arkasındaki siyasi çoğunluğun parlamentoya da egemen olması durumunda yürütmeyi "yerinden etmek" hemen hemen imkansızdır (aynı yönde Horowitz, 1995, 166).

Başkanlık sistemindeki "kişiselleşme" eğilimine gelince, bu sistemde başkanın toplumsal taleplerin odak noktası haline gelmesi ve aşırı yük altında kalması elbette mümkündür. Ama benzer bir durum parlamenter rejimde de başbakan için söz konusudur. Bu olgunun asıl nedeni, bir yandan modern demokrasilerin "**sınırsız demokrasi**" anlayışına dayanmaları (seçilmiş yöneticilerin her şeyi yapmaya yetkili ve muktedir olduklarının düşünülmesi), bir yandan da "**refah devleti**" anlayış ve uygulamasının yaygınlaşmasıdır. Öte yandan, başkanlık sisteminde başkanın "kişiliği"nin ön plana çıkması bazan bir avantaj olabilir; bu, özellikle bölünmüş toplumlarda başkanın birleştirici bir sembol haline gelmesini mümkün kılacak seçim düzenlemeleri yoluyla sağlanabilir. (Oysa parlamenter sistemde başbakanın böyle bir rol oynaması çok zordur; bu olsa olsa cumhurbaşkanının genel oyla seçilmesi suretiyle gerçekleştirilebilir.) Nitekim, parlamentarizmin çökmesi üzerine Nijerya'da 1979'da başlayan İkinci Cumhuriyet'te etnik ve dini bakımlardan bölünmüş olan toplumda başkanın yaygın bir toplumsal destekle seçilmesi öngörülmüştü. Başkan seçilebilmek için, ondokuz eyaletin en az üçte ikisinde oyların % 25'inin kazanılması gerekliyordu (Horowitz, 1995, 165).

Literatürdeki kişiselleşme ve otoriterizme yönelme ihtimaliyle ilgili vurguların bir nedeni, başkanlık sisteminde başkanın çok güçlü olduğunun varsayılmasıdır. **Oysa, başkanlık sistemindeki başkan parlamenter rejimdeki başbakan kadar güçlü değildir. Çünkü, başkan sadece yürütme yetkisini denetiminde tutarken, parlamenter başbakan hem yasamaya hem de yürütmeye büyük ölçüde egemen olabilmektedir** (Erdoğan, 1993a). Latin Amerika örneğinde başkanların gücü -yukarıda belirttiğimiz gibi-

başkanlık sisteminin kendisinden dolayı değil, aksine ondan sapılması dolayısıyladır. Elbette bu, başkanlık sisteminde kişisel yönetime kayma ihtimalinin hiç bulunmadığı anlamına gelmemektedir. Parlamenter sistemde başkanın "**seçilmiş diktatör**" haline gelebilmesi onun aşırı gücünden kaynaklanırken, başkanlık sisteminde bu ihtimal başkanın yetkisinin aslında sınırlı olmasından kaynaklanabilir. Mainwaring'in işaret ettiği gibi, başkanlık sisteminin dengeli bir kuvvetler ayrılığına dayanması başkanı zaman zaman hareketsizliğe itebilir; "**hareketsizlik**" ise başkanları yetkilerini genişletmeye ve yasama ve yargıyı zayıflatmaya teşvik edebilir (1992, 112-113, 117). Ne var ki, böyle bir durumun ortaya çıkma ihtimali başkanlık sistemine özgü olmadığı gibi, bu gibi otoriteryen eğilimlerin başarılı olabilmesi de daha ziyade genel olarak demokratik sistemin yerleşiklik ve sağlamlığıyla ilgilidir.

Başkanlık sistemine karşı yöneltilen, bu sistemde yasama-yürütme gerginliği yüzünden sistemin krize girme ve kilitleme ihtimalinin kuvvetli olduğu eleştirisiyle ilgili olarak da söylenecek sözler vardır. Önce bir noktayı hatırlamak gerekiyor. **Devlet yönetiminde kuvvetler ayrılığını sağlamak düşüncesi, bugün genellikle sanıldığı gibi, bir fantazi değil, devlet içinde güç temerküzünü önlemek ve böylelikle iktidarın kötüye kullanılma ihtimalini bertaraf etmek ihtiyacının bir ifadesidir.** Başkanlık sisteminde "**gerginlik**" ihtimali olarak adlandırılan şey aslında kuvvetlerin ayrılmış olmasının normal sonucudur. Kuvvetler ayrılığının amacı da zaten bu iki kuvvetin bütünleşmesini önlemektir. Yasama ile yürütme arasında işbirliğinin bulunması elbette gereklidir; ama sistem kendi içinde bunun araçlarını da barındırmaktadır ve gerçekten gerekli olduğunda yeni bağlantı noktaları getirilmesine de bir engel yoktur. Kaldı ki, demokrasi uzlaşmaya dayanan bir yönetim biçimi olduğuna göre, bu kadarcık bir uzlaşma ve uyumu gerçekleştiremeyen siyasal aktörlerin bulunduğu yerde, hangi hükümet sistemi uygulanırsa uygulansın, demokrasinin şansı yok demektir. Yasama ile yürütme arasında

bundan öteye bir "uyum" arayışının ise gerçek anlamı, yasama organı ile yürütme organının bütünleşmesini veya özdeşleşmesini istemektir ki bunun tehlikelerini ayrıca anlatmaya gerek yoktur. Bundan başka, Horowitz'in de işaret ettiği gibi (1995, 163), eğer başkanlık sistemi "yürütme ile yasama arasında, özellikle bu ikisinin farklı partilerin kontrolünde olması durumunda beliren gereksiz bir çatışmaya neden" oluyorsa, o zaman bu, sistemin "kazananın herşeyi almasını sağlayan bir sonuç üretme"diği anlamına gelir.

Öyleyse, başkanlık sisteminde yürütmenin bölünmezliğinin siyasi mücadeleyi "**ya hep ya hiç**" oyununa dönüştüreceğinin ileri sürülmesi de haklı bir eleştiri değildir. Çünkü, bu sistemde siyasal iktidar yarışı sadece yürütmenin elde edilmesi amacıyla yapılmaz; başkanlığı kazanamayanların parlamentoda üstünlük sağlamaları ve temsil edilebilmeleri mümkündür. İki organın seçim dönemlerinin farklılaştırılması da bunu kolaylaştırabilir. Kaldı ki, yukarıda belirtildiği üzere, başkanın seçim yöntemi onun yaygın bir toplumsal desteğe dayanmasını sağlayacak şekilde düzenlenmek suretiyle, çeşitli kesimlerin yürütmeden dışlanması da bir ölçüde önlenebilir. Yürütme ve yasama ayrılığı doğası gereği buna yatkın olduğu gibi, -belirttiğimiz üzere- seçim dönemlerinin farklılaştırılması da bu sonucu kolaylaştırabilir. Aslında, siyasi mücadelenin kazananın her şeyi aldığı kaybedenin her şeyi kaybettiği "sıfır-toplamlı" bir oyun niteliğine bürünmesi parlamentarizm bakımından daha gerçekçi bir ihtimaldir. Çünkü, bu sistemde yürütme yasamadan çıktığı için, yasamada çoğunluğu elde etmek yürütmeyi de fiilen denetimi altına almak sonucunu doğurur.

3. Başkanlık Sistemi ve Türkiye

Ülkemizdeki başkanlık sistemi parlamentarizm tartışmalarında, herşeyden önce hatırlamalıyız ki, karşı karşıya bulunduğumuz seçenek "demokrasi ile diktatörlük" arasında olmaktan çok, demokratik sistemler arasında-

ki bir tercih sorunudur. Öyleyse, meseleye hangi sistemin "daha demokratik" olduğu açısından değil de, siyasal sistemimizle ilgili hangi kaygıların bizi böyle bir arayışa yönelttiği açısından bakmak gerekiyor. Çünkü, gerçekte, demokrasiyle uyum bakımından parlamenter rejim ile başkanlık sistemi arasında önemli farklar yoktur.

Soruna bu açıdan bakıldığında, **Türkiye'de başkanlık sistemi taraftarlarının asıl amacının "etkin ve sorumlu bir hükümet yapısı oluşturulması"** olduğu görülmektedir. Bunun özünde doğru ve yerinde bir amaç olduğu şüphesizdir. Halihazırdaki parlamenter uygulamamızın bu amaca pek hizmet etmediğini de açık yüreklilikle teslim etmeliyiz. Gerçekten **Türk parlamentarizminin bugünkü manzarası, hem etkinlikten uzak, hem de sorumlu tutulamayan bir yönetim özelliği taşımaktadır. Bir süredir seçimler ne istikrarlı ve icracı hükümetler ortaya çıkarabilmektedir, ne de yöneticilerin sorumluluğunu gerçekleştiren bir mekanizma olarak işlemektedir.** Örneğin, dört yıllık bir koalisyon iktidarının sonunda elle tutulur olumlu somut sonuçlar alınmadığı gibi; 24 Aralık 1995 seçimleri esnasında bu başarısızlığın sorumluluğunu koalisyon ortaklarının hiç biri üstlenmemiş, aksine kusuru birbirlerine atmışlardır. Seçimler sonrasında kurulan hükümetin bir azınlık koalisyonuna dayanması da onun kararlı bir icraat yapmasının önünde ciddi bir engel durumundadır. Oysa, bir başkanlık sisteminde yürütmeye bu tür bir istikrarsızlık ve etkinsizliğin ortaya çıkması ihtimali son derece düşüktür.

Buna karşılık denebilir ki, Türkiye'deki parlamenter rejim uygulamasına ilişkin bu olumsuz örnek genelleştirilemez, üstelik bu "geçici" bir durumdur. Gerçekten, yürütmeye etkinsizlik parlamenter rejimlerin genel kuralı değildir; nitekim Büyük Britanya gibi ülkelerde parlamentodan genellikle istikrarlı hükümetler çıkmaktadır. Ne var ki, bu istikrarın, kuvvetler ayrılığının tümüyle ortadan kalkması ve -başbakanın sadece yürütmeye değil parlamentoya da hakim olması yüzünden- yürütmeyi denetimsiz kalması pahasına gerçekleştiğini de unutmamalıyız. Kuvvetler

ayrılığını önemseyen bir kişi bu durumu gözardı edemez. Öte yandan, **Türkiye'de bugünkü durumun geçiciliği iddiası, esas itibariyle parti sisteminin parçalanmışlığı gözlemine dayanmaktadır. Ama zaten asıl mesele, parlamentonun bölünmüş yapısına rağmen istikrarlı bir yürütmeyi mümkün kılabilenmektedir.** Bunun başkanlık sisteminde gerçekleşmesi ise parlamenter rejime göre daha kolaydır¹.

Bu konuda belki bize yararlı olabilecek bir tespit, dünya üzerinde parlamenter rejim örneklerinin başkanlık sistemine göre daha yaygın olduğu ve Amerika Birleşik Devletleri dışında "başarılı" Batı demokrasilerinin hepsinin parlamentarizmle yönetildikleridir. Nitekim, 1993 yılı itibariyle dünyada sayısı 33'ü bulan başkanlık ve "başkanlık taklidi" sistemlerin nispeten istikrarlı olanlarının sayısı ona bile ulaşmamaktadır. Başkanlık sistemi Kosta Rika'da 1949'dan, Venezuela'da 1958'den, Kolombiya'da 1974'den, Peru'da 1979'dan (1992-93 kesintisi bir yana) ve Filipinler'de 1986'dan beri kesintisiz olarak uygulanmaktadır. Ayrıca 1980'lerde Arjantin (1989; bu ülkede başkanlık sistemine ilk defa 1853'te geçilmiştir), Brezilya (1988-89; bu ülkede parlamentarizmden başkanlık sistemine geçişin tarihi 1889'dur) ve Şili (1980-1989; Şili'de parlamentarizmden başkanlık sistemine geçişin tarihi 1925'tir) başta olmak üzere bazı ülkeler başkanlık sistemlerini yeniden tesis etmişlerdir (Sartori, 1994, 92)². Nijerya ise

1 Bu konuda aksi görüşte olan Maiwaring, dünyada çok partili bir düzende başkanlık demokrasisinin yirmi-beş yıldan fazla kalan tek örneği -Şili- bulunduğunu kanıt göstererek, bu ikisinin bir arada bulunmasının istikrarlı bir demokrasi için elverişli olmadığını, çünkü böyle bir sistemde başkanla kongre arasındaki ilişkilerde zorluklar çıkabileceğini ileri sürmektedir. Maiwaring, 1992, 113-14; aynı yönde Sartori, 176 vd

2 Genellikle Uruguay da başkanlık sistemi örneği olarak sayılmaktaysa da, Uruguay'ın yürürlükteki anayasasına göre hem bakanların yasama organına karşı sorumluluğunun bulunması hem de başkanın yasama organını feshedebilmesi bir arada düşünüldüğünde, sistemin başkanlık sistemi sayılamayacağı söylenebilir.

1979'da parlamentarizmden başkanlık sistemine geçmiştir (Horowitz, 1995, 163, 165)³.

Ancak, Batı dünyasında parlamentarizmin baskın bir model olmasının bilinçli tercihlerin ürünü olmayıp tarihsel tesadüflerin sonucu olduğu göz önüne alınır, yaptığımız tespitin çok anlamlı olmadığı da söylenebilir. Gerçekten, genel olarak Batı demokrasileri, esas itibarıyla, mutlak monarşilerin anayasallaşması sonucunda ortaya çıkmış ve bu süreçte krallık kurumunun muhafaza edilmek istendiği yerlerde seçimli başkan diye bir sorun tabiatıyla ortaya çıkmamıştır. Öte yandan, zamanla cumhuriyete geçen ülkelerde de eskiden kralın kişiliğinde somutlaşan sembolik devlet başkanlığının, geleneğe uygun olarak, cumhuriyetçi model içinde de korunmak istenmesinin, yine başkanlık sistemi gibi bir seçeneği akla getirmemesi tabiidir. Oysa, bildiği gibi, Amerika'da başkanlık sistemi "kuvvetler ayrılığı"nı kurumlaştırmak üzere bilinçli olarak tesis edilmiştir. Bunlara ilave-ten, hükümet sistemi örneklerinin sırf sayısal bir dökümü, kendi başına bu modellerden birinin lehine veya aleyhine bir kanıt olarak değerlendirilemez. Çünkü, herhangi bir ülkede demokrasinin istikrarı veya istikrarsızlığı başka birçok nedenin sonucu olabilir; dolayısıyla, belli bir rejimin uygulanması ile demokratik performansın niteliği arasında şu veya bu yönden görünen ilişkinin tesadüfi bir "bir-aradalık" olup olmadığının başka değişkenlere bakarak incelenmesi gerekir.

³ Riggs, sinik bir biçimde, başkanlık sisteminin Birinci Dünyada tek bir örneği (ABD) bulunurken, Üçüncü Dünyada ise otuzüç başkanlık sisteminin uygulandığına işaret etmiştir. Onun belirttiğine göre, bu rejimlerin hemen hemen hepsi, genellikle askeri darbe şeklinde kendini gösteren yıkımlarla karşı karşıya kalmışlardır (Kore, Güney Vietnam, Liberya ve birçok Latin Amerika ülkesinde olduğu gibi). Bazan da seçilmiş başkan, Filipinlerde Marcos'un yaptığı gibi, yasama organını feshederek ülkeyi sikiyönetimle idare etmiş, istisnai olarak da bir halk devrimi (Nikarugua'daki gibi) başkanlık rejimine son vermiştir. Amerika Birleşik Devletleri dışında, bu gibi en azından bir tane yıkıcı tecrübeye maruz kalmayan hiç bir başkanlık rejimi yoktur: Riggs, 1992, 218-21.

Kişisel olarak ben, hem demokrasi hem de etkinlik açısından, sırf teorik bir model olarak başkanlık sistemini parlamentarizme tercih ediyorum. Mamafih, bu soyut tercihime rağmen, parlamenter rejimi ıslah etme yolları düşünülmeden, Türkiye'de doğrudan doğruya başkanlık sistemine geçilmesini tavsiye etmekte de çekimserim. Bunun nedeni, başkanlık sisteminin Türkiye'de parlamentarizmden daha istenmedik sonuçlar vereceğinden emin olmam değil, fakat daha ziyade bu konuda bir tahminde bulunamamamdır. Başka bir deyişle, başkanlık sisteminin ülkemizdeki muhtemel uygulamasının hükümet sistemiyle ilgili bugünkü sorunlarımızı gerçekten ortadan kaldıracığı konusunda kesin bir bilgiye sahip değiliz. Daha doğrusu, başkanlık sisteminin Türkiye'nin bugün yaşadığı bazı sorunları (etkin ve sorumlu bir yönetimin tesisi sorunlarını) büyük ölçüde çözebileceği açık görünüyor; ama onun aynı zamanda başka önemli sorunlar doğurmayacağına da bir garantisi yoktur. Bu bakımdan, karşı karşıya olduğumuz sorun akademik olmaktan çok siyasi bir tercih sorunuymuş gibi görünüyor.

KAYNAKLAR

- Ake, C., "Afrika Demokrasisini Yeniden Düşünmek", Çev.: M. Turhan, Diamond, L.-Platter, M. F. (der.), **Demokrasinin Küresel Yükselişi** (Ankara: Yetkin, 1995) içinde, ss. 101-113.
- Erdoğan, M., "Başbakanlık Hükümeti mi?, **Anayasacılık, Parlamenterizm, Silâhlı Kuvvetler** (Ankara: Siyasal, 1993, ss. 48-78.
- Erdoğan, M., "Cumhurbaşkanının Seçilme Yöntemine Yeniden Bakış", *a.g.e.*, ss. 103-118.
- Horowitz, D. L., "**Demokratik Sistemleri Karşılaştırmak**", Çev.: L. Köker, Diamond-Plattner (derl.), *a.g.e.*, içinde, ss. 161-68.
- Kantor, H., "Efforts Made by Various Latin American Countries to Limit the Power of the President", Lijphart, A. (ed.),

- Parliamentary versus Presidential Government** (Oxford: Oxford University Press, 1992) içinde, ss. 101-110.
- Lamonier, B., "Presidentialism and Parliamentarism in Brazil", Lijphart, A. (ed.), **a.g.e.**, içinde, ss. 133-36.
- Lijphart, A., "Yeni Demokrasiler İçin Anayasal Tercihler", Diamond-Plattner (derl.), **a.g.e.**, içinde, ss. 185-98.
- Linz, J. J., "Başkanlık Sisteminin Tehlikeleri", Çev.: E. Özbudun, Diamond-Plattner (derl.), **a.g.e.**, içinde, ss. 143-160.
- Lipset, S. M., "Siyasal Kültürün Merkeziliği", Çev.: L. Köker, Diamond-Plattner (derl.), **a.g.e.**, içinde, ss. 169-174.
- Loewenstein, K., **Political Power and Governmental Process** (Chicago: The University of Chicago Press, 1957).
- Mainwaring, S., "Presidentialism in Latin America", Lijphart, A. (ed.), **a.g.e.**, içinde, ss. 111-117.
- Özbudun, E., **Demokrasiye Geçiş Sürecinde Anayasa Yapımı** (Ankara: Bilgi, 1993).
- Riggs, F. W., "Presidentialism: A Problematic Regime Type", Lijphart, A. (ed.), **a.g.e.**, içinde, ss. 217-222.
- Sartori, G., **Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes** (New York: New York University Press, 1994).■

Çağdaş siyaset ve anayasa tartışmasında
insan hakları, hukuk devleti
ve demokrasi vb. gibi kavramları
doğru kullanmak isteyenler; yeni ve tutarlı
bir bakışa ihtiyaç duyanlar için çıktı!...

"Anayasal Demokrasi"

Mustafa Erdoğan

Siyasal Kitabevi