

# Başkanlık Sistemi ve Değerler Sorunsalı\*

Nur Uluşahin\*\*

Hükûmet sistemleri tartışmasının gözardı ettiği nokta, bu konuya ilişkin tercih sorununun mekanik bir anayasal tercih sorunu olmanın ötesinde, kurguladığımız yönetim biçiminde öne çıkarmak istediğimiz "değer" lere ilişkin bir tercihi de halihazırda içinde barındırdığıdır. Yönetim biçimine ilişkin tercihin gerisinde yarışan çıkarların hangi kurumsal bileşimler içerisinde barışçı ve demokratik kanallara yöneltilebileceği konusunda bir tercih yattığına göre, buradaki seçim kuru bir anayasal mühendislik işi olmayıp kurguladığımız yapıya biçtiğiniz role ve o yapıya yüklediğiniz işleve de uygun olmak zorundadır. Diğer bir deyişle, "işleyen bir demokrasi" arayışı ne kadar anlamlı olursa olsun, "nasıl bir demokrasi" sorusunun cevabı zihinlerde mevcut değilse, bu yöndeki bir arayış varılacak noktayı baştan anlamsız kılmaktadır.

Bizim burada cevaplayacağımız soru elbette "nasıl bir demokrasi" sorusu olmayacak. Bu sorunun cevabının soruyu sorana göre değiştiği de muhakkak. Burada bize düşen başkanlık sisteminin değerler silsilesinde hangi değerlerle ne gibi bir ilişki içerisinde olduğunu ortaya koymak. Bundan sonrası, yani okuyucunun demokrasi tahayyülünde başkanlık

sisteminin yaratacağı fotoğrafın nereye oturacağı okuyucunun kendisine kalmış görünüyor.

## Başkanlık Anayasasının İç Çelişkisi

Başkanlık anayasası, deyim yerindeyse, kendi kendine karşı duran bir anayasadır. Sistemin içerdiği yönetsel mekanizmanın gerçek anlamda işlerlik kazanabilmesi için kendi doğasına karşı savaşması gerekmektedir. Bu belki de, başkanlık anayasasını parlamenter sistem karşısında en başta mağlup kılan nedendir. Zira, parlamenter sistem kendi işlerliğini sağlayacak bir mekanizma kurmayı başarmışken, başkanlık sistemi bu mekanizmayı kurmakta aynı ölçüde başarılı olamamıştır. Bu açıdan bakıldığında, parlamenter sistemin tarihsel süreç içerisinde anayasal monarşinin doğal sonucu olarak ortaya çıkması karşısında, başkanlık sisteminin beşeri aklın ürünü olduğunu da unutmamak gereklidir. Diğer bir deyişle, parlamenter sistem kendi toprağında yeşermiştir, başkanlık sistemi ise verili koşullara uygun bir şekilde yeşertilmeye çalışılmış ve sonra toprağına taşınmıştır. Hiç şüphesiz, ikinci eylemin başarısı birincinin sahip olduğu kendiliğindenlikten yoksun olması nedeniyle dış koşulların etkisine fazlasıyla açıktır.

Amerika Birleşik Devletleri Anayasası, bi-

\*\* Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Anayasa Hukuku Anabilim Dalı Araştırma Görevlisi.

linçli bir biçimde, Polybios tarafından tanımlanan; monarşik bir başkan, aristokratik bir Senato ve demokratik bir Temsilciler Meclisi'nden oluşan karma anayasa modeline göre kurulmuştur.<sup>1</sup> Bu modelde organlardan her birinin diğer ikisine karşı bir kontrol oluşturması hedeflenmiştir. Kontrol ve dengelemlerle karakterize olan bu modelde herhangi bir unsurun iktidarı tümüyle ele geçirmesi mümkün olamayacağından, rejimin bozulmasının önüne geçilmiş olacaktır. Böylece ılımlılık, özgürlük ve güvenlik sağlanacak, rejim sürekli kılınabilecektir. Yani, başkanlık anayasası rejimin sürekliliği açısından gücün paylaşılarak dağıtılmasını temel almaktadır.<sup>2</sup>

Ne var ki, aynı anayasa tıpkı "iktidarın kötüye kullanılmaması için olayların düzeni gereğince iktidarın iktidarı durdurması gerekir"<sup>3</sup> diyerek, devlette bulunan yasama, yürütme ve yargı iktidarlarını ayrı ayrı ellere verirken; yürütme iktidarının çok kişiye oranla tek kişi tarafından daha iyi idare edileceğinden tek elde toplanması gerektiğini savunan Montesquieu çizgisinde<sup>4</sup> yürütme organında gücü tek elde toplamıştır. Hamilton, iyi hükûmetin başta gelen özelliğinin yürütmede enerji, yürütmede enerjinin ilk unsurunun ise birlik (unity) olduğunu söylemiştir.<sup>5</sup> Bu noktada güçlü bir yönetim yaratma kaygısı, gücü paylaşarak dağıtma eğiliminin önüne geçmiş, aynı zamanda sistemin temel mantığını da sarsmıştır. Öyle ki, dile getirdiğimiz bu iç çelişki sadece başkanlık sisteminin işlerliğini tehlikeye düşürmekle kalmamakta, hükûmet sistemi tartışmalarında da kafa karışıklığına yol açmaktadır. Gerçekten de, başkanlık anayasası kuvvetlerin birbirini kontrol ettiği ve dengelediği (sınırladığı) bir yapı mıdır, yoksa sistemin merkezinde başkanın yer aldığı bir yapı mıdır? Bu sorunun cevabını vermek o denli kolay değildir. Zira sözü edilen nokta başkanlık anayasasının iç çelişkisi olarak karşımıza çıkmaktadır.

Demek oluyor ki, sistemin merkezinde baş-

kanın yer aldığı bir mekanizma kurma isteğinde iseniz, yasama ve yürütmenin ayrı seçim döngüleri sonucunda iş başına gelmesi ve birbirlerinin hukuki varlığına son verememesi sayesinde rejimin sağlayacağı özgürlük ve güvenlikten vazgeçmek durumundasınız; yok eğer, kuvvetlerin birbirini dengelediği bir yapıyı savunuyor iseniz, bu kez de güçlü yürütme arayışını bir kenara bırakmanız gerekmektedir. Zira, az sonra gözler önüne serdiğimiz gibi, bu iki eğilim her alanda bir diğerini dışlamakta, hatta sistemi bir kısır döngü içerisine sokmaktadır.

### Madalyonun Öteki Yüzü

Başkanlık anayasasına yönelen temel eleştirilerden önemli bir bölümü yukarıda sözünü ettiğimiz eğilimlerden ikincisinden, yani güçlü yürütme yaratma isteğinden kaynaklanmaktadır. Acaba, yürütme iktidarını doğrudan halk tarafından seçilen ve istisnai bir yol olan impeachment dışında görevden alınamayan başkanda toplayan bu sistem gerçekten de güçlü yürütme yaratabilmiş midir?

Başkanlık sisteminde yasama gibi yürütmenin de halk tarafından seçilmiş olması, her iki organın da aynı oranda meşruluk iddiasında olabilmesine yol açmaktadır.<sup>6</sup> Daha da önemlisi; yürütme, yasamanın güvenine dayanmadığı ve ayrı bir seçim döngüsü sonucunda göreve geldiği için, yasama organındaki çoğunluktan farklı bir çoğunluğu temsil edebilmektedir. Sonuç olarak, uygulanacak politikalarda birbirine ters düşen yasama ve yürütme organları görev süreleri sona erene dek işbirliği yapmak zorunda olmaksızın birbirlerine katlanmak durumunda kalabileceklerdir.<sup>7</sup> Bunun da kilitlenme (deadlock) anlamına geldiği açıktır.

Meseleye daha yakından bakıldığında durum çok daha çarpıcıdır. Parlamenter sistemlerde, hükûmetin önerilerini reddetmek kabine krizine yol açacağından, parlamento üyesinin

kendi partisine karşı oy kullanmasının ciddi siyasal bedelleri bulunmaktadır. Başkanın önerilerine uymadıklarında kaybedecek pek fazla şeyleri olmayan kongre üyelerinin, kendilerini seçenlerin ya da kampanyalarını destekleyenlerin tercihlerini dikkate almamaktan ötürü kaybedecek çok şeyleri vardır.<sup>8</sup> Başkanın partisine mensup olan kongre üyeleri bile, başkana koşulsuz olarak bağlı kalarak kaybedeceklerine oranla, kazanacak daha az şeye sahiplerdir. Özellikle, başkanın ardışık olarak tekrar seçilemeyeceği hallerde durum böyledir. Başkanın kendi partilerinden olmasında kongre üyelerinin menfaati olsa da; o anda başkanlık koltuğunu dolduran kişinin başarısı gelecekte de aynı şeyin gerçekleşeceğini göstermediği gibi, başarısızlığı da buna engel teşkil etmemektedir. Başkanın önünde kendisini bekleyen bir seçim olmamasına karşılık, kongre üyelerini bekleyen bir seçim vardır. Dolayısıyla, kongre üyelerinin kaderlerini mümkün olduğu kadar başkanın kaderinden ayırmaktaki menfaatleri ağır basmaktadır.<sup>9</sup>

Aslında, başkanın ardışık olarak tekrar seçilmesinin yasaklanmadığı hallerde de durum pek farklı değildir. Kongrede çoğunluk desteğinden yoksun bulunan başkana destek vererek ihtiyaç duyduğu politikaları yürürlüğe sokmasını sağlayan parti, tekrar seçilmesi mümkün olsa da başkanın sorumluluğuna ortak olmaktan çekinmektedir. Ufukta görünen bir başkanlık seçimi parti liderlerini görev yapmakta olan başkandan uzaklaşmaya itmektedir. Parti liderleri koalisyonun sessiz bir üyesi olarak kimliklerini kaybetmekten; hükûmetin hatalarından paylarına düşen suçlamaları üstlenmelerine rağmen, başarılarından pay alamamaktan korkmaktadırlar.<sup>10</sup>

Bunların dışında, başkanın kabine üyelerini dilediği gibi atama ve görevden alma olanağına sahip olması da, başkanı desteklemeye yönelik saikleri törpüleyen ve varolan koalisyonların devamlılığına olumsuz etkide

bulunan diğer bir etken olmaktadır. Kabinelerdeki değişiklikler genellikle parti kararı olmayıp, başkanın tek başına aldığı kararlar sonucu gerçekleşmektedir. Başkanın kabinesini oluşturmaktaki özerkliği sonucunda bir kabine üyesini serbestçe görevden alabilmesi, istikrarlı bir kongre desteğini kaybetmesine yol açabilmektedir.<sup>11</sup> Ancak, tersi -ne yazık ki- doğru değildir. Yani, bir partinin başkanın kabinesinde temsil edilmesi, o partinin kongredeki temsilcilerinin başkanı destekleyeceğini garanti etmemektedir.<sup>12</sup>

Öte yandan, aynı mantık başkan için geçerli olmaktadır. Herhangi bir yasama işleminin gerçekleşmesi kongredeki çoğunluğun oylarını gerektirse de, yürütmenin bekası bunu gerektirmemektedir. Dolayısıyla, kongrede çoğunluk desteğine sahip olamayan bir başkan, parlamenter sistemlerdeki yürütme organına oranla sağları koalisyonlar kurmaya ve bunları sürdürmeye çok daha az isteklidir. Başkanlar için mecliste sağlam bir desteğe sahip olmak, başbakanlar için olduğu kadar zorlayıcı değildir. Dolayısıyla, başkanlık sisteminde başkan için de koalisyonlar oluşturmaya yönelik saikler sınırlıdır.<sup>13</sup>

Bu sistemde kilitlenme yaşanma olasılığı, başkanın üyesi bulunduğu partinin kongrede çoğunluğu elinde tutması ile de ortadan kalkmamaktadır. Başkanlık sisteminin disiplinsiz partileri teşvik etmesi sonucunda, başkanın ardında kağıt üzerinde bir çoğunluk desteği görünebilirse de, bu desteğin sağlam ve tutarlı bir destek olmasını beklemek çoğu zaman boş bir umut olarak kalacaktır. Parlamenter sistemde, çoğunluk partisi milletvekillerinin belli bir konuda hükûmet aleyhine kullanacakları oy, sadece o konuya muhalif kalındığını göstermekle kalmamakta, hükûmetin düşmesi ve rakip partinin iş başına gelmesine de yol açabilmektedir. Başkanlık sisteminde ise, başkanın iktidarda kalıp kalmamasının kongrenin güvenine ve işbirliğine bağlı bulun-

maması, çoğunluk partisi milletvekilleri için başkanın yasama programını desteklemek ya da onun iktidarını sona erdirmek gibi bir ikilem yaratmamaktadır.<sup>14</sup> Dolayısıyla, bu sistemde parti disiplininin parlamentary sistemde olduğu kadar hayati bir özellik taşımaması sonucunda, başkanın üyesi bulunduğu partinin kongrede çoğunluğu elinde tutması halinde dahi kilitlenme olasılığı ortadan kalkmamaktadır.<sup>15</sup> Burdeau'nun belirttiği gibi, hükümet işlevinin tek elde toplanması ya da parçalanması başkanlık sisteminin esası ile ilgili bulunmamaktadır.<sup>16</sup> Dolayısıyla, sistemin işleyişine ilişkin olarak üzerinde durulması gereken nokta, hükümet işlevinin iki ayrı organa verilmesi sonucunda, bu organlar arasında anlaşmazlık çıkabilmesi ve bu anlaşmazlığı ortadan kaldıracak bir yöntem bulunmamasıdır. İşte, en başta sözettiğimiz başkanlık sistemini kendi kendine karşı duran bir yapı haline getiren de budur.

Yasama ve yürütme organları arasında işbirliğine dönük saikleri tümüyle ortadan kaldıran, bu organların ayrı seçim döngüleri sonucu işbaşına gelip birbirlerinin hukuki varlığına son verememesinde kaynağını bulan temeldeki bu aksaklık, başkanın tek kişilik bir yürütme olması olgusu ile olumsuz yönde beslenmektedir. Başkanın sabit görev süresi boyunca kazananlarla kaybedenlerin kesin olarak belirlenmiş olması, sistemdeki kutuplaşmaları ve gerilimi de artıracak niteliktedir.<sup>17</sup> Başkanlık yürütmesinin dışlayıcı karakteri, siyasal partiler için başkanlığı elde etmeyi diğer tüm seçim hedeflerinden daha üstün kılmaktadır.<sup>18</sup> Belli bir dönem için yürütmenin kontrolünün el değiştirmeye açık olmamasındaki kesinlik seçim siyasetindeki gerilimi yükseltmektedir. Seçim sonrasında nihaî ödül elde edildiğinden, kazananların kaybedenlerle ilişkilerini düzeltmek için nedenleri olmadığı gibi, kaybedenlerin de yeni başkanla uzlaşmak için nedenleri yoktur.<sup>19</sup>

Öte yandan, kongrenin meşruluk iddiası

karşısında başkanın meşruluk iddiası her zaman daha kuvvetli olma avantajına sahip olmaktadır. Doğrudan halk tarafından seçilen başkanın kendi politikalarını milli iradenin yansıması, muhalefeti de halk tarafından reddedilen kenarda kalmış çıkarların temsilcisi olarak görmesi ve kendisine karşı oy kullananların varlığını ihmal etme tutumu içerisine girmesi zor değildir.<sup>20</sup> Zaten, gerçek problem de, yasamanın ve başkanın aynı anda, birlikte demokratik meşruluk iddiasında olmasından çok; siyaset bilimcilerin de dahil olduğu büyük bir bilim adamı çoğunluğunun savunduğu üzere, başkanın kendi meşruluğunun yasamanınkinden çok daha güçlü olduğu hissine sahip olmasıdır. Lijphart'ın belirttiği gibi, yasamanın halk tarafından seçilmiş bir başkanı görevden alabildiği bir sistemi düşünemezken, -yine, halk tarafından seçildiği halde- başkanın yasama organını feshedebildiği bir sistemi kolaylıkla kabullenmemiz bunun temel göstergesidir.<sup>21</sup>

Nihayet, başkanlık makamının özetlemeye çalıştığımız sıra dışı konumuna rağmen pek çok başkan demokratik şartlar altında gündemlerini gerçekleştirirken sıkıntılarla karşılaşmaktadır. Gerçekten, başkanlar politika oluşturma iktidarına büyük ölçüde sahipken, bu politikaları uygulamak için gerekli desteği yasama organında zorlukla temin etmektedirler.<sup>22</sup> Hal böyle iken, sistemin güçlü yönetim yaratmaya elverişli olduğunu savunmak kolay değildir. Yürütme gücünün yasamadan bağımsız olarak tek elde toplanması, paradoksal bir biçimde, başkanın sahip olduğu yetkileri siyasal kararlara dönüştürmesini olanaklı kılacak yasama desteğini sağlayamaması (ya da bu desteği sağlayacak mekanizmalardan sistemin yoksun olması) nedeniyle güçlü bir iktidar mekanizmasının yaratılmasını olanaksız hale getirir. Bagehot'un ifade ettiği gibi, başkanlık sistemi sadece yürütme gücünü zayıflatmaz, yasama ve yürütmeden oluşan iktidar mekanizmasının tümünü zayıflatır.<sup>23</sup> Hükümet işlevinin iki ayrı organ arasında pay-

laştırılması ve bu organlar arasında anlaşmazlık çıkması halinde, bu anlaşmazlığı ortadan kaldıracak -parlamentar sistemlerdeki hükümetin düşmesi ya da parlamentonun feshi sonucunda seçime gidilmesi gibi- bir yöntemin bulunmaması, zaten zayıf olan bu mekanizmanın işlerliğini her an tehlikeye düşürebilmektedir. Dolayısıyla, gücün paylaşılması zayıflatılması eğilimi eşyanın tabiatı gereği galip gelmekte, sistem güçlü yürütme yaratmaya uygun bir yapı sunmamaktadır.

### İç Çelişkinin Aşılama

Anayasadaki iç çelişkinin aşılama karşımıza bozulmuş başkanlık sistemlerini çıkarılmaktadır. Bozulmuş başkanlık ile, başkanlık sistemlerinin tüm tanımlayıcı kriterlerini taşısa dahi, başkanlık hükümet sisteminin özündeki kontrol ve denge mekanizmasını kuramamış bir sistemi anlamaktayız.<sup>24</sup> Bu sistemler, iktidarın iktidarı durdurabilmesi için gücün parçalanıp dağıtılmasına uygun olanaklarla donatılmamış bir siyasal yapıda yeşeren (/yeşeremeyen) başkanlık sistemleridir. Saf başkanlık olarak nitelendirdiğimiz ABD örneği dışındaki Latin Amerikan örneklerinin başarısızlığının da burada saklı olduğu düşüncesindeyiz.

Başkanlık sistemi halkın doğal olarak iki büyük bloğa bölüneceği varsayımı üzerine kurulmuştur. Şayet, iktidardaki parti çoğunluğu elde edemezse, bu kez diğer partinin temsil ettiği çoğunluk iş başına gelecektir.<sup>25</sup> Ancak, bu varsayım siyasetin çok zaman karşıt ve büyük ölçüde çok yönlü tercihlerin politikalara dönüştürülmesi gibi karmaşık bir işlevi olduğunu hesaba katmamaktadır. Başarılı bir demokratik yapı, farklı toplumsal tercihlerin -ya çoğunluk partisinin iktidara gelmesi ya da hükümette bir çoğunluk koalisyonunun oluşması ile- çoğunluk tercihi dönüştürülebilmesine bağlıdır.<sup>26</sup> Latin Amerika benzeri bir toplumsal yapıda ise başkanlık sisteminin, iki

olasılıkta da sorunlu bir biçimde işlemesi bir bakıma kaçınılmazdır.

Başkanlık sistemi, sosyo-ekonomik eşitsizlikler ve askeri diktatörlük ve iç savaş sebebiyle, etnik ayrılıkların ötesinde de derin bölünmeler yaşayan bölünmüş toplumlar için uygun bir seçenek oluşturmamaktadır.<sup>27</sup> Başkanlığın en büyük siyasal partinin elde ettiği en önemli siyasal ödül olması; diğer bir deyişle, başkanlık seçimlerinin "kazananın herşeyi kazandığı" sıfır-toplam seçimler olma özelliği iki parti sistemi yönünde bir etki yaratmaktadır.<sup>28</sup> İki partili sistemlerde ise, siyasal partiler tek bir sorunsal boyutta -genellikle sosyo-ekonomik ya da sol-sağ boyutu üzerinde- birbirlerinden ayrılmaktadırlar. Başkanlık sisteminin iki parti sistemi yönünde yarattığı baskı sonucunda, siyasal ve diğer azınlıklar için önemli olabilecek pek çok sorun boyutu dışlanmış olmaktadır.<sup>29</sup> Öte yandan, başkanlık sisteminin seçim sonuçlarındaki orantısızlığı artırarak çoğunlukçuluğa katkıda bulunduğu da açıktır. Başkanlığın, en büyük partilerin kazanma şansına sahip olduğu en önemli siyasal ödül olması, büyük partiler için önemli ölçüde yarar sağlarken, küçük partiler için sadece başkanlık seçimlerinde değil, -nisbî temsil yöntemi uygulandığı hallerde dahidolaylı olarak yasama seçimlerinde de sakınca yaratmaktadır.<sup>30</sup> Özellikle, yasama meclisi seçimlerinin başkanlık seçimleri ile aynı zamanda ya da başkanlık seçimlerinden kısa bir süre sonra yapıldığı hallerde durum böyledir.<sup>31</sup> Başkanlığın orantılılığı ve azınlık temsili sınırlamaya yönelik bu dolaylı etkisinin dışında, başkanlık seçimlerinin orantılılık üzerindeki doğrudan etkisi de gözardı edilemez: Başkanlık seçiminde tek kişinin seçilecek olması mantıksal olarak nisbî temsil yöntemini dışlamakta ve çoğunluk yöntemlerinden birinin uygulanmasını zorunlu kılmaktadır.<sup>32</sup>

Tüm bunlar, bölünmüş bir toplumda başkanlık sistemi ile azınlık temsili arasında

bir uyumsuzluk olduğunu göstermektedir. Başkanlık sisteminin çoğunlukçuluk yönündeki eğilimleri sonucunda, azınlığın menfaatlerinin de büyük ölçüde çoğunluğun iktidarında cevaplanması beklenmektedir.<sup>33</sup> Oysa, çatışan menfaatlerin yoğunluğu ölçüsünde, azınlığın tercihlerinin çoğunluğun iktidarında cevaplanma olasılığı azalmaktadır.<sup>34</sup>

Sistemin çoğunlukçuluk yönündeki bu etkileri, dar bölge yöntemi uygulaması ile ABD'de siyasetin -Riggs'in terminolojisiyle ifade edilirse- "merkezcilleşmesi" sonucunu doğururken, nisbî temsil yönteminin uygulandığı başkanlık sistemlerinde "merkezden uzaklaşan" bir demokrasi yaratmaktadır.<sup>35</sup> Oysa, başkanlık sisteminin işleyebilmesi, büyük ölçüde merkezdeki ılımlılığın yasama ve yürütme organlarında öne çıkması aracılığıyla gücün merkezcilleşmesi sayesinde mümkün olabilmektedir.<sup>36</sup> Nisbî temsil yönteminin, başkanlık sistemi ile birlikte uygulanmasının tıkanıklık yarattığını araştırmalar da doğrulamaktadır.<sup>37</sup> Bununla beraber Latin Amerika ülkeleri, yasama seçimlerinde nisbî temsil sisteminin uygulandığı -Gonzalez ve Gillespie'nin deyimiyle- "tuhaf bir bileşim" örneği sergilemektedirler.<sup>38</sup> Başkanlık sisteminin bölünmüş çoğunluklar sorununun çok partili başkanlık sistemlerinde, özellikle, parçalanmış ve kutuplaşmış çok partili sistemlerde önemli bir sorun teşkil ettiğini belirtmiştik. Dolayısıyla, başkanlık sistemi için uygun olan, partilerin parçalanmasını önleyen, hatta azaltan "güçlü" bir seçim sistemidir. Hiç şüphesiz, nisbî temsil bu tanıma uyabilecek en son sistemdir. Nisbî temsilin, parti sayısını artırıcı etkisini "optik bir hayal" olarak değerlendiren Sartori bile, bu sistemin yeni partilerin yükselişini veya mevcut partilerin bölünmesini daha az cezalandırdığını ya da engellediğini ifade etmektedir.<sup>39</sup> Yine Sartori'nin ifadesiyle "başkanlık sistemi ile nisbî temsili birleştirmek yanlıştır....nisbî temsilen en çok zarar verdiği formül başkanlık sistemidir".<sup>40</sup>

Dolayısıyla, bölünmüş toplum yapısı ile, başkanlık sistemi arasındaki uyumsuzluğu gidermek oldukça güçtür. Başkanın politikalarını yürürlüğe koyabilmesi için yasama organında devamlı olarak çoğunluk arayışında olan bu sistemler, bu arayışa bir çözüm getireceğini umdukları iki-partili bir siyasal yapının inşası için girişimlerde bulunmaktadır. Uruguay, Şili ve Brezilya'daki askerî hükümetler, geçmişteki çok parti sistemini iki parti sistemine dönüştürmek için büyük çaba harcamışlarsa da, yerleşmiş bir örüntüsü olan parti sisteminin temel oluşumunu anayasal mühendislikle değiştirebilmenin zorluğu karşısında başarısız olmuşlardır.<sup>41</sup>

Bu durumdaki çok partili veya parçalanmış iki partili başkanlık sistemleri, uzlaşmayı sağlayacak ve çoğunluğun desteğine sahip koalisyonların oluşmasını teşvik edecek güvenilir araçlara ihtiyaç duymaktadırlar. Başkanlık sistemi ise, yasama organındaki partiler arasında yapılacak ittifak, anlaşma ve ortaklıkçı düzenlemeleri kurumsallaştıracak olanaklar sunmamaktadır. Bu durum karşısında, meselâ Kolombiya ve Venezuela'da demokrasi elverişsiz şartlar altında yeniden kurulduğunda, çoğunlukçu eğilimleri dengeleyebilmek amacıyla belli başlı parti liderlerinin ortaklıkçı (consociational) düzenlemelere başvurmuş oldukları görülmektedir.<sup>42</sup> Kolombiya'da, 1956-1957 arasında Muhafazakârlar ile Liberaller arasında yapılan Millî Cephe antlaşması, askerî yönetimin sona ermesini kolaylaştırmış ve 1957'deki referandum sonucunda anayasanın bir parçası haline gelmiştir. Bu düzenleme ile iki partinin, yasama ve yürütme organında oniki yıl süresince; yargı organında ise, zaman sınırlaması olmaksızın eşit bir biçimde temsil edilmeleri öngörülmüştür. Yasaların büyük kısmının kabul edilebilmesi için üçte iki oy çoğunluğu zorunlu kılınmıştır. Buna ek olarak öngörülen, başkanın bakanları atmasına aracı olan devlet başkanlığının muhalefetteki partiden olması; her bakanlıkta bakanların ve yar-

dımcılarının farklı partilerden olması gibi düzenlemeler, merkezî hükümet dışında da yaygınlaştırılmıştır.<sup>43</sup> Yine de, Millî Cephe döneminde çok partili bir başkanlık sisteminin yaşayabileceği tüm sorunlar yaşamaya devam etmiştir. Bu dönemde, siyasal partilerde artan hizipleşme sonucunda tüm başkanlar tekrar tekrar işleyen koalisyonlar arayışında olmak zorunda kalmışlardır.<sup>44</sup> Sonuç olarak da, tıkanıklık ve kilitlenmenin çözülmesi için gücün büyük ölçüde başkanda toplanması yoluna gidilmiştir.<sup>45</sup>

Gerçekten de, bölünmüş bir siyasal yapı ile başkanlık sisteminin çift meşruluk sorunu biraraya geldiğinde, yasama ve yürütme arasında ortaya çıkan kilitlenme, genellikle kongrenin yetkilerinin kısılması ve başkanın yetkilerinin artırılması ile çözülmeye çalışılmaktadır. Kongre'de istediğini elde edemeyerek düşkünlüğüne uğrayan Jorge Alessandri'den Salvador Allende'ye kadar tüm Şili başkanları, ya Kongre'yi devre dışı bırakmaya çalışmışlar ya da yürütme gücünü genişletme yönünde anayasayı değiştirme çabasında olmuşlardır. Hatta, başkan Eduardo Frei (1964-70) ikinci yolda başarı göstermişse de; bu başarı tüm anlaşma ve uzlaşma zeminlerinin yok edilmesi pahasına elde edildiğinden, Şili için bedeli ağır olmuştur. 1967'de Uruguay'da da, benzer kilitlenmeler başkanın yetkilerinin genişletilmesi ile sonuçlanmıştır.<sup>46</sup>

Latin Amerikan başkanlığının, "bozulmuş" niteliğini haklı gösteren en çarpıcı özelliği bu noktada karşımıza çıkmaktadır. Başkanlık sistemi, saf halinde gücün başkanda toplandığı bir yapı sunmamaktadır. Ancak, sistemin saf halinin yarattığı kilitlenmelerin aşılabilmesi amacıyla, başkanların yetkilerinin son derece genişletilerek, "kararnamelerle" yönetimin süreklilik taşıyan bir yöntem olarak benimsendiği görülmektedir.<sup>47</sup> Sartori'nin deyiimiyle; decretismo, yani parlamentoyu aşarak kararname yoluyla yönetim, Latin Amerika'nın

büyük bölümünde yaygın, hatt, çoğu zaman salgın halindedir.<sup>48</sup> 1988 Brezilya Anayasasına göre, başkanın aciliyet gösteren konularda kararname yoluyla düzenleme yapma yetkisi vardı. Hemen yürürlüğe giren kararname, Kongre'de kırkbeş gün içerisinde kabul edilmemesi halinde etkinliğini yitirmekteydi. Başkanın, aynı kararnamayı tekrar çıkarması durumunda ise, bu "aciliyet" durumu, onay gereğini ortadan kaldırmaktaydı.<sup>49</sup> 1988 Brezilya Anayasasının yürürlükte olduğu dönemde Başkan Sarney, kendi görev süresi içerisinde bu türden 142 kararname çıkarmıştır. Bu sayı, dört günde bir kararnameye tekabül etmektedir.<sup>50</sup> 1991 öncesinde Kolombiya'da ise, başkan kabine üyelerinin onayını alarak Kongre'nin herhangi bir yaptırımına maruz kalmaksızın Olağanüstü Hal ilan edebilmekte ve kanun hükmünde kararnameler çıkarabilmekteydi. Kolombiya'da, 1958 sonrasındaki dönemin yaklaşık olarak dörtte üçü olağanüstü hal yönetimi altında geçmiştir.<sup>51</sup> Dolayısıyla bu süre içerisinde, Kolombiya Başkan'ının doğrudan yasama yetkisine sahip olmasından pek de farklı olmayan bir durum yaşanmıştır.

Kilitlenmelerin aşılabilmesi için, sadece başkanın yetkilerinin genişletilmesi yoluna gidilmemekte, aynı zamanda yasama ve yargı organlarının yetkilerinin kısılması yoluna da gidilmektedir.<sup>52</sup> Ne yazık ki, bu eğilim uzlaşma arayışında yasamanın rolünü sınırlayarak, koalisyonların oluşabileceği geçerli tek uzlaşma zeminini devre dışı bırakmakta ve tıkanıklıkları daha da şiddetlendirmektedir. Yürütme yetkisinin keyfî kullanımı yaygınlaştıkça kongredeki partiler ve gruplar daha çok kendi özerklikleri ve siyasî gelecekleri için kaygılandıklarından, zaten sınırlı olan işbirliği daha da zayıflamaktadır.<sup>53</sup>

Buna karşılık, ABD'de yirminci yüzyılın ikinci yarısındaki bölünmüş iktidar dönemlerinde ortaya çıkan tıkanıklıklar, sistemin bu tür bir nevroitik kısır döngü içerisine girmesine

yol açmamıştır.<sup>54</sup> Bunun en önemli nedeni, ABD'deki siyasal yapının başkanlık sisteminin çoğunlukçuluğunu (Riggs'in deyimiyle "gücün merkezilleşmesi"ni) dengeleyebilecek unsurlar içermekte olmasıdır.<sup>55</sup> Yasama ve yürütme arasındaki görüş ayrılıklarında bir arabulucu olarak görev yapan Yüksek Mahkeme'nin varlığı; ordu üzerindeki katı sivil denetim geleneği; gücü nesiller boyunca federal düzeyde değil de, federe devletlerde toplayan federalizm uygulaması<sup>56</sup> ve disiplinli olmayan, ılımlı iki partili sistem çoğunlukçu eğilimlerin dengelenmesinde önemli rol oynamaktadır.<sup>57.58</sup>

Başkanlık anayasasının çoğunlukçu eğilimlerini dengeleyen bir diğer önemli özellik, çözümlenelerde genellikle gözardı edilmektedir. ABD'de yasama ve yürütme organlarını oluşturan temsilcilerin seçimlerinin, dönemsel olarak örtüşmeyecek şekilde düzenlenmesi çoğunlukçuluğu dengeleyen en önemli faktörlerden biri olmaktadır. Bu sistemde, başkan dört yıllık bir dönem için (m. 2/1,1); temsilciler iki yıllık bir dönem için (m. 1/2,1); senatörler ise, üçte biri iki yılda bir yenilenecek şekilde altı yıllık dönemler için (m. 1/3, 1-2) seçilirler. Bu da, Amerika'da her iki yılda bir seçim olduğu anlamına gelmektedir. Örneğin, 1964 yılında Başkan ile, Temsilciler Meclisi ve Senato'nun üçte biri seçilmiştir. 1966'da ise aynı başkan, bu kez tümüyle yenilenmiş bir Temsilciler Meclisi ve üçte biri yenilenmiş bir Senato ile çalışmaktadır.<sup>59</sup>

Amerikan Anayasasındaki seçim sisteminden kaynaklanan çoğunlukçuluğa karşı eğilim, yasama ve yürütmeyi oluşturan bu kurumların farklı seçmen çoğunluklarınca seçilmesinde de kendini göstermektedir. Her federe devlet, Temsilciler Meclisi'ne nüfusu ile orantılı olarak üye göndermektedir (m. 1/2, 1-2). Buna karşılık, Senato'da nüfusuna bakılmaksızın her federe devletin iki temsilcisi bulunmaktadır (m. 1/3, 1). Bu da, Temsil-

ciler Meclisi seçimlerinde, her federe devletin çıkaracağı temsilci sayısı kadar seçim bölgesine bölünmesine karşılık; Senato seçimlerinde, her federe devletin bir seçim bölgesi sayıldığını göstermektedir. Başkan seçimi için ise, ülke geneli tek seçim bölgesi kabul edilmektedir (m. 2). Başkan, Temsilciler Meclisi ve Senato'nun farklı seçmen çoğunluklarınca seçilmesini amaçlayan bu düzenleme ile de, tek bir çoğunluğun oluşmasının engellenmesi hedeflenmektedir.

Seçim sistemindeki çoğunlukçuluğa karşı eğilimin bir uzantısı olarak, Anayasanın yapılması sırasında, her kurum için ayrı bir seçim mekanizması da öngörülmüştür. Amerikan Anayasası, başkanın dolaylı olarak bir seçim heyeti tarafından seçileceğini düzenlemiştir (m. 2/1,2). Kurucular, yürütme organını doğrudan halk çoğunluklarının kontrolünden korumak amacıyla, başkanın dolaylı olarak - seçim heyeti aracılığıyla- seçilmesini kabul etmişlerdir. Bu hükme göre, her federe devletin oyu Kongre'deki senatör ve temsilcilerinin sayısının toplamından oluşmaktadır. Bu düzenleme ile, federe devletlerin yasama organlarınca seçilecek ikinci seçmenlerin tercihlerinin birkaç üstün nitelikli kişiyle sınırlı olacağı, hiçbir adayın mutlak çoğunluğu elde edememesi daha fazla olasılık dahilinde olduğundan, nihaî kararın her eyaletin tek oy kullanacağı Temsilciler Meclisi'nde verileceği umulmuştur. Ancak siyasal partilerin gelişmesi ve halk demokrasisi fikrinin parlamaıyla, seçim heyeti formülünün işleyişi değişikliğe uğramıştır. Yeni federe devletlerin anayasaları ikinci seçmenlerin halk tarafından seçileceğini hükme bağlamıştır.<sup>60</sup> Dolayısıyla, bugün başkan ve başkan yardımcısını, halk tarafından seçilen ikinci seçmenler seçmektedir. Ancak, ikinci seçmenler kendi partilerinin başkan ve başkan yardımcısı adayına oy vermek zorunda olduklarından, gerçekte başkan seçiminin tek dereceli olduğunu ve başkanın doğrudan halk tarafından seçilmesine benzer



bir durum ortaya çıktığını söylemek daha doğru olacaktır.

Amerikan Anayasası, başkanın bir seçim heyeti tarafından seçileceğini öngörürken, temsilcilerin doğrudan halk tarafından (m. 1/2,1), senatörlerin ise federe devletlerin yasama organı tarafından seçileceğini (m. 1/3,1) hükme bağlamıştır. Ancak, başkan seçiminin uğradığı değişikliğe benzer şekilde, 1913 yılında yapılan 17. değişiklikte senatörlerin de doğrudan halk tarafından seçilmesine karar verilmiştir. Anayasada yapılan değişiklikler sonucunda, şu anda her üç kategorideki temsilcilerin doğrudan halk tarafından seçildiği söylenebilir de, değişikliklerden önceki düzenlemeler başlangıçtaki çoğunlukçuluğa karşı eğilimin bir göstergesi olarak önem taşımaktadırlar.

Amerikan Anayasası, üç organdaki temsilcilerin farklı seçmen çoğunluklarınca, farklı mekanizmalarla ve farklı dönemler için seçilmesini sağlayacak bir düzenleme öngörerek, azınlığın haklarını çiğneyebilecek ezici bir çoğunluğun oluşmasını engelleme amacını gütmüştür.<sup>61</sup> Çoğunlukçuluk karşıtı (anti-majoriter) bu eğilim, ABD'deki partilerin adem-i merkezîyetçi, disiplinsiz ve sorumsuz yapılanmaları ile birleştiğinde; tüm kamu gücünün tek bir çoğunluğun eline verilmesi engellenerek, başkanlık anayasasının temelindeki kontrol ve dengeler düşüncesine hizmet edilmiş olmaktadır.<sup>62</sup> Bu yapının pratik yararı ise, çift meşruluktan kaynaklanan kilitlenmelerin aşılmasında kendini göstermektedir.

Başkanlık sisteminin, çoğunlukçu bir yapı sunduğu muhakkaktır. Ancak ABD rejiminde bu çoğunlukçuluk, yasama ve yürütme kuvvetlerini oluşturan organlardaki farklı çoğunlukların birbirlerini denetleyerek, dengelediği bir çoğunlukçu yapıya dönüşebilmiştir.<sup>63</sup>

Latin Amerika'da ise, başkanlık sisteminin çoğunlukçu eğilimlerini dengeleyebilecek

kontrol ve dengeler sistemi yaratılamamıştır. Fazla nüfusa sahip pek çok Latin Amerika ülkesi federalizmi kabul etmiş olmakla beraber, güçlü bir adem-i merkezîyetçi gelenekten yoksun bulunmaktadır. Bunun sonucunda, Arjantin örneğinde olduğu gibi, gücün büyük ölçüde federal merkezde toplandığı federasyonlar ortaya çıkabilmektedir.<sup>64</sup> Ayrıca, bu ülkelerin büyük kısmı "kazanmanın herşeyi kazandığı" başkanlık yapısını adam kayırmacılık iktidarının imrenilen bir kaynağı haline getirmek suretiyle de, siyasal olarak merkezleşmiş bir yapı oluşturmaktadırlar.<sup>65</sup> Bu ülkelerdeki yüksek mahkemeler, yürütmenin etkisi altında kaldıkları için, kurumsal arabulucu işlevini tam olarak yerine getirememektedirler.<sup>66</sup> En önemlisi de, derin ideolojik ayrılıklarla bölünmüş siyasal parti örüntüsü, ABD'deki eşlerinin yerine getirdiği kuvvetler ayrılığından kaynaklanan sürtüşmeleri dengeleyici rolü üstlenmeye uygun yapıda değildir.

Dolayısıyla, Latin Amerikan başkanlığı için birbirlerini denetleyerek dengeleyen çoğunlukların oluştuğunu söylemek mümkün olmamakta; pek çok zaman sistem azınlık karşısında ezici bir çoğunluğun oluşmasına meydan vermektedir. "Bozulmuş" olarak nitelendirdiğimiz bu sistemler; -karma yönetim ile kontrol ve dengeler düşüncesinin sağlayacağı umulan- ılımlılık, özgürlük ve güvenliğin sağlanması ve en önemlisi, demokratik rejimin sürekli kılınabilmesi için elverişli olanaklar sunmamaktadır.

### **Kapandaki Aslan**

Başkanlık sistemi tartışmalarına şöyle bir baktığımızda, sistemin cazibesinin istikrarlı, güçlü ve parlamenter sisteme oranla daha demokratik yönetim yaratacağı inancında saklı olduğu dikkat çekmektedir. Buraya kadar, başkanlık sisteminin neden güçlü yönetim yaratmaya elverişli olmadığını gördük. Benzer nedenlerle, başkanlık sistemi istikrarlı yöne-

tim yaratmaya da uygun bir yapı değildir.

Parlamente sistemlerde organların karşılıklı bağımlılığından kaynaklanan, yürütmenin parlamentoyu fesih ve yasama organının güvensizlik oyu ile yürütmeyi düşürebilmesi yetkisinden oluşan mekanizmalar, sistemin karşılaşılabilecek tikanıklıkları çözmeye yarayan araçlardır.<sup>67</sup> Oysa başkanlık sistemi bu tür araçlardan yoksun, halkın temsilcilerinin iş başına gelmesini sağlayan seçimler sonrasında siyasal sürecin belli dönemler için adeta dondurulduğu bir sistemdir. Parlamente sistemlerde, hükümetin kamuoyunun güvenini kaybetmesi halinde yeni bir hükümetin kurulması, ya da yasama meclisi seçimlerinin yenilenmesi yoluyla kolayca çözülebilecek bir uyumsuzluk, başkanlık sisteminde ciddi anayasal bunalım boyutlarına ulaşabilmektedir.

Başkanlık sisteminde yürütme ve yasanın belirlenmiş dönemler süresince iş başında olmasında kaynağını bulan bu sorun katılık problemi olarak adlandırılmaktadır.<sup>68</sup> Gerçekten de, başkanlık yönetiminin yarattığı ana ikilem halkın desteğini büyük ölçüde yitirmiş; veya bir ölçüde halkın desteğine sahip olsa da, kongrede katı çoğunluk muhalefetiyle karşılaşmakta olan yürütmenin ne yapacağıdır.<sup>69</sup> Başkanlık sisteminin "katılık" problemi sadece yürütmenin görev süresinin sabit oluşundan ve başkanın yeniden seçilmesine ilişkin olarak getirilen kayıtlardan kaynaklanmaz. Başkanlık sisteminde meclisler de sabit dönemler için seçilmiştir ve başkanlarla birlikte, meclislerin de görev süreleri siyasal nedenlerle kısaltılamamaktadır. Dolayısıyla, yukarıda zayıf bir başkanın durumu için söylenenler uzlaşmaz bir kongre için de söylenebilecektir. Parlamente sistemlerin tersine başkanlık sistemleri, kendisinden daha önce seçilmiş muhalif bir kongre ile birlikte çalışmak durumunda kalan, güçlü halk desteğine sahip yeni seçilmiş bir başkanın varlığı halinde dahi, devlet başkanına kongreyi feshetme

ve kongre seçimlerinin yenilenmesi yetkisini vermemiştir.<sup>70</sup> Dolayısıyla başkanlık sisteminin kaynağındaki istikrarlı yönetim arayışının neden olduğu bu katılık, sisteme içkin bir sorun olan bölünmüş çoğunluklar sorununu katmerleştiren bir görünüm sunmaktadır. Özellikle çok partili başkanlık sistemlerinde; başkanın, kongreye hakim partiden başka bir partiye mensup olması halinde sorun daha çetrefil bir hale gelmektedir. Yasamanın yürütmeyi görevden alma, yürütmenin de yasanın görevine son verme yetkisine sahip olmaması; her iki organın, karşılıklı temel sürtüşmelerden kaynaklanan siyasal krizleri çözmeye olanak tanımamaktadır. Parlamente sistemlerde, hükümetin kamuoyunun güvenini kaybetmesi halinde yeni bir hükümetin kurulması ya da yasama meclisi seçimlerinin yenilenmesi yoluyla kolayca çözülebilecek bir uyumsuzluk, başkanlık sisteminde anayasal bunalım boyutlarına ulaşmaktadır.<sup>71</sup> Dolayısıyla başkanlık sisteminin yarattığı istikrarlı hükümetlerin demokrasinin işleyiş ve performansına katkıda bulunduğunu söylemek oldukça güçtür.

Başkanın güçlü kurumsal konumu ile, sağlam ve tutarlı bir yasama çoğunluğunun desteğinden yoksun kalması halinde ortaya çıkan zayıf siyasal konumu arasındaki uyumsuzluk, başkanın otoritesini anayasal düzen dışında gerçekleştirme eğilimini artırmaktadır. Bu uyumsuzluk sonucunda olacaklar, ormanlar kralı aslanın kapana yakalanmasının ardından, bir şekilde bu kapandan kurtulması halinde olacakları hatırlatmaktadır. Hiç şüphesiz, o anki tehlike ormanda serbestçe dolaşan aslanın yaratacağı tehlikeden daha fazladır. Öyleyse, ya kapandan vazgeçip aslanı özgür bırakmak ya da aslandan vazgeçip kapandan kaçması halinde tehlike yaratmayacak bir fare ile yetinmek gerekir.

## Sonuç Yerine

Hükûmet sistemleri tartışmasında gözardı edilen çok önemli bir başka nokta, teorik olarak dahi tek bir başkanlık sistemi tanımı yapılmasının mümkün olmadığıdır. Literatürde bile başkanlık sistemi tanımları son derece farklılık göstermektedir.<sup>72</sup> Yani başkanlık sistemi bir şekil olarak ele alındığında tek ve değişmez değildir. Tek bir başkanlık sistemi tanımı yapmak mümkün olmadığı gibi, benzer şekilde yapılan belli bir tanıma uyan birden fazla başkanlık sistemini aynı kategoride değerlendirmek de mümkün değildir. Her sistem, farklı kaynaklardan beslenen, kendi öznel koşulları içerisinde hayat bulan farklı ve yaşayan organizmalar olarak değerlendirilmelidir. Sosyal, ekonomik, kültürel ve tarihsel koşulların etkisi bir kenara bırakılsa dahi, başkanlık sistemleri arasındaki tüm kurumsal farklılıkları yasama-yürütme ilişkilerinin bir türevi olarak değerlendirmek olanaksızdır. Örneğin, bir ülkenin federal ya da tek devlet yapısına; yazılı ya da yazısız anayasaya sahip olmasının ya da o ülkede yargının görelî olarak hangi konumda bulunduğu yasama-yürütme ilişkilerinin doğası ile bir ilgisi bulunmamaktadır. Benzer yasama ve yürütme ilişkileri örüntüsü sergileyen sistemler dahi, iki organın karşılıklı olarak kullanabileceği bir diğerinin varlığına son verme yetkileri açısından bir özdeşlik taşıyabilirler; özellikle, başkanın yasama alanında sahip olduğu yetkiler açısından büyük ölçüde farklılaşmaktadırlar. Farklı seçim sistemi ve parti sistemi örüntüleri, kuvvetler ayrılığının derecesi üzerinde etkili olmakta ve sistemin işleyişini temelden etkileyebilmektedir. Dolayısıyla bu açıdan bakıldığında da, tek bir başkanlık sisteminden söz etmek olanaksızdır. Diğer bir deyişle, başkanlık sistemi bir yapı olarak ele alındığında da tek ve değişmez değildir.

Buna karşılık, hükûmet sistemi tartışmalarında sanki tek ve değişmez bir yapı şeklinde

varolan bir gerçeklik varmışçasına,<sup>73</sup> deyim yerindeyse boşa kürek çekilmektedir. Bu noktaya kadar açıklamaya çalıştığımız veriler, sistemin özünden kaynaklanan belli siyaset kalıplarının dile getirilmesinden ibaret olup, kurumsal etkiler çözümlenirken küçümsenmeyecek denli önemlidir. Diğer bir deyişle, yukarıdaki veriler söz konusu tartışma açısından önemli bir başlangıç noktası oluşturmaktadır. Bu başlangıç noktasını tek önermede özetlemeye çalışırsak, başkanlık sisteminin demokratik rejimin işleyişinde karşılaşılabilecek güçlükleri aşmaya yardım edecek olanaklarla donatılmamış olduğunu söyleyebiliriz. Ne var ki, herhangi bir ön kabulde başkanlık sisteminin parlamenter sisteme üstün sayılmasına karşı çıkmamıza rağmen, ileri sürdüğümüz iddialar başkanlık sistemine ait tüm kurumsal formüllerin külliyyen reddi anlamına da gelmemektedir.

Bizim görüşümüze göre, tercihe şayan hükûmet herşeyden önce "etkili" hükûmet olmak zorundadır. Bir hükûmet için "istikrarlılık" "güçlülük" ya da "demokratiklik" tek başına bir değer ifade etmez. Halk tarafından seçilen bir despotun hükümranlığında her üç unsuru bir arada bulmak zor değildir. "İyi" hükûmete atfedilen bu değerler, aynı zamanda birbirlerini de besleyecek niteliktedir. Halk tarafından seçim, iktidarın demokratik açıdan meşru olduğu inancını yaratır (demokratik hükûmet); bu inanç hükûmetin birtakım geniş yetkileri elinde toplamasını kolaylaştırır (güçlü hükûmet); elinde geniş yetkileri bulunduran hükûmet ise, sürekli olabilme açısından önemli bir şans yakalar (istikrarlı hükûmet). Oysa, bunlardan hiçbiri o hükûmetin "etkili" olacağını garanti etmez.

Başkanlık-parlamentarizm ikilisi arasındaki tercih sorunu, *etkili hükûmet* arayışında siyasal-kurumsal faktörlerin etkisi çözümlenirken hak ettiği değeri görmelidir; ancak bu düzeyde yapılacak hiçbir "doğru" tercih, her

derde deva sihirli bir formülün bulunması anlamına gelmeyeceği gibi; hiçbir "yanlış" tercih de, demokratik rejim açısından herşeyin sonu olarak değerlendirilemeyecektir. Önemli olan, her kurumun yeşermesine uygun toprağı yakalamaktır. İyi ya da kötü, doğru ya da yanlış hükümet sistemleri yoktur; belli bir siyasal bünyeye uygun ya da uygun olmayan hükümet sistemleri vardır.

\* Aynı konuya, yazarın Mart 1999'da yayınlanan *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi* adlı eserinde geniş bir biçimde yer verilmektedir. (Ankara: Yetkin Yayınları, 1999).

## Notlar

1. James M. BLYTHE, *Ideal Government and the Mixed Constitution in the Middle Ages* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1992), s. 4.

2. Başkanlık sistemi ve karma anayasa modeli ilişkisi için bkz. Nur ULUŞAHİN, *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi* (Ankara: Yetkin Yayınları, 1999), s. 57-75.

3. MONTESQUIEU, *Kanunların Ruhü Üzerine I* (De l'Esprit des Lois) (çev. Fehmi Baldaş) (Ankara: Millî Eğitim Basımevi, 1963), Kitap XI, Bölüm 4, s. 294.

4. Montesquieu, yürütme yetkisini tek kişinin eline verirken, neden olarak yürütme yetkisinin kullanılmasının anı işgörmeyi gerektirdiğine işaret etmektedir (MONTESQUIEU, *Kanunların Ruhü Üzerine I*, Kitap XI, Bölüm 6, s. 305).

5. Frederick QUINN (ed.), *The Federalist Papers Reader* (Washington, D.C.: Seven Locks Press, 1993), "Federalist No. 70", s. 153-154.

6. Bkz., Matthew Soberg SHUGART ve John M. CAREY, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), s. 32-36; Juan J. LINZ, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It make a Difference?". Juan J. Linz ve Arturo Valenzuela, ed., *The Failure of Presidential Democracy* (Baltimore and London: The John Hopkins University Press, 1994), s. 6-8.

7. Kuvvetler ayrılığı teorisinin, adeta işgörülmesine engel olmak üzere inşa edilmiş bir sisteme benzediği ileri sürülmüştür. Bkz., *Histoire des idées politiques* (Les Cours de droit 1952-1953), Paris, s. 68 ve son bölüm. Aynı doğrultuda bkz., Louis FISHER, *The Politics of Shared Power:*

*Congress and the Executive* (Washington D.C.: Congressional Quarterly Inc., Third Edition, 1993), s. 1-4.

8. Fred W. RIGGS, "The Survival of Presidentialism in America: Para-constitutional Practices", *International Political Science Review*, Vol.9, No. 4, 1988, s. 254.

9. SHUGART-CAREY, (1992), s.34. Bunun sonucu olarak, kongrede yerel çıkarların daha iyi bir şekilde temsil edildiği de bir gerçektir. Aynı saptama için bkz., Seymour Martin LIPSET, "The Centrality of Political Culture", *Journal of Democracy*, Vol 1, (Fall), No 4, 1990, s. 81.

10. Scott MAINWARING, "Presidentialism, Multi-partism, and Democracy: The Difficult Combination", *Comparative Political Studies*, Vol. 26 (July), No 2, 1993, s. 222; LINZ, (1994), s. 19; Arturo VALENZUELA, "Party Politics and the Crisis of Presidentialism in Chile: A Proposal for a Parliamentary Form of Government" Juan J. Linz and Arturo Valenzuela, ed., *The Failure of Presidential Democracy* (Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1994), s.195.

11. MAINWARING, (1993), s.221; LINZ, (1994), s.19.

12. MAINWARING, (1993), s.216.

13. Bkz., SHUGART - CAREY, (1992), s. 33.

14. Ergun ÖZBUDUN, *Batı Demokrasilerinde ve Türkiye'de Parti Disiplini*, (Ankara: Başınur Matbaası, 1968), s.138.

15. Çok partili başkanlık sistemlerinde ise, başkanın kongrede çoğunluğa sahip olma olasılığı azalırken, ideolojik kutuplaşma olasılığı arttığı için sorun daha çetrefil bir hal almaktadır. Bu konuda ayrıntılı bir çözümleme için bkz., ULUŞAHİN, (1999), s. 113-119.

16. Turan GÜNEŞ, *Parlamente Rejiminin Bugünkü Mânası ve İşleyişi* (İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları, No 661, 1956, s. 26'dan naklen; Georges BURDEAU, *Traité de Science Politique*, 5. Cilt 949-1954, s. 321 vd.

17. Bu açıdan parlamenter sistem ve başkanlık sisteminin ilgi çekici bir karşılaştırılması için bkz., ULUŞAHİN, (1999), s. 126-134.

18. SHUGART-CAREY, (1992), s.31. Aynı şekilde, Valenzuela da, başkanlık sisteminde başkanlığın en önemli siyasal ödül olduğunu belirtmektedir (VALENZUELA, 1994, s.190).

19. SHUGART-CAREY, (1992), s.31.

20. LINZ, (1990), s. 61; LINZ, (1994), s. 25.

21. Arend LIJPHART, "Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations", Juan

J. Linz ve Arturo Valenzuela, ed., *The Failure of Presidential Democracy* (Baltimore and London: The John Hopkins University Press, 1994), s.102.

22. Scott MAINWARING, "Presidentialism in Latin America: A Review Essay" *Latin American Research Review*, Vol. 25, No. 1, 1990, s.162.

23. Bkz., Walter BAGEHOT, *The English Constitution* (with an introduction by the First Earl of Balfour), (Great Britain: Oxford University Press, 1952), s. 20-21.

24. Kontrol ve denge mekanizması sadece yasama ve yürütme kuvvetlerinin birbirlerini denetlemesi anlamına gelmemekte, bir bütün olarak tüm siyasal yapının gücün parçalanıp dağıtılmasına uygun olanaklarla donatılmasını gerektirmektedir. Bu kavrama ilişkin olarak bkz., ULUŞAHİN, (1999), s. 208-210.

25. Arturo VALENZUELA, "Latin America: Presidentialism in Crisis", *Journal of Democracy*, Vol. 4, (October), No. 4, 1993, s. 7.

26. Bkz., Fred W. RIGGS, "Presidentialism versus Parliamentarism: Implications for Representativeness and Legitimacy", *International Political Science Review*, Vol. 18, No. 3, 1997, s. 259-264.

27. Aynı doğrultuda bkz., Arend LIJPHART, "The Southern European Examples of Democratization: Six Lessons for Latin America", *Government and Opposition* 25, 1990, s. 77.

28. Malcolm SHAW, *Anglo-American Democracy* (London: Routledge and Kegan Paul, 1968), s. 28-29; LIJPHART, (1994), s. 97-98.

29. LIJPHART, (1994), s. 98.

30. LIJPHART, (1990), s. 75.

31. SHUGART-CAREY, (1992), s. 31-32; LIJPHART, (1990), s. 75'den naklen: Matthew S. SHUGART, "Duverger's Rule and Presidentialism: The Effects of the Timing of Elections", paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, D.C.: 1988.

32. LIJPHART, (1990), s. 75.

33. 1980 sonrasındaki tekrar demokratikleşme evresinde seçilen 33 Latin Amerikan başkanından 14'ü (yarısından daha azı) mutlak çoğunluğun oyunu alarak seçilmişken, 19'u (yüzde 56'sı) oyların fazlasını elde etmek suretiyle seçilmeyi başarmıştır (VALLENZUELA, 1993, s. 7).

34. Türdeş ve çoğulcu toplum yapısı ile çoğunlukçu

demokrasi arasındaki ilişki için bkz., Arend LIJPHART, *Çağdaş Demokrasiler: Yirmibir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri* (çev. Ergun Özbudun ve Ersin Onulduran) (Ankara: Türk Demokrasi Vakfı ve Siyasal İlimler Derneği Ortak Yayını, 1989), s. 13-14.

35. RIGGS, (1997), s. 263-264.

36. RIGGS, (1997), s. 263.

37. MAINWARING, (1990), s. 162-163.

38. Louis Eduardo GONZALEZ and Charles Guy GILLESPIE, "Presidentialism and Democratic Stability in Uruguay", Juan J. Linz and Arturo Valenzuela, ed., *The Failure of Presidential Democracy* (Baltimore and London: The John Hopkins University Press, 1994), s. 226.

39. Giovanni SARTORI, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes* (Washington Square, New York: New York University Press, 1994), s. 47.

40. SARTORI, (1994), s. 178.

41. VALENZUELA, (1993), s. 11-12.

42. LINZ, Juan J. "The Perils of Presidentialism", *Journal of Democracy*, Vol. 1, (Winter), No. 1, 1990, s. 56.

43. Jonathan HARTLYN, "Presidentialism and Colombian Politics", Juan J. Linz and Arturo Valenzuela, ed., *The Failure of Presidential Democracy* (Baltimore and London: The John Hopkins University Press), 1994, s. 301-302.

44. HARTLYN, (1994), s. 303.

45. 1968 Anayasa reformu ile başkanın anayasal yetkileri artırılmıştır. Başkan Carlos Lleras ekonomik planlama ve sosyal reform için aktif devlet tavrının gerekliliği ve bunun için de, Millî Cephe antlaşmasının çözülmesi gereği üzerinde durmuştur. Olağanüstü hâl durumunda kullanılabileceği diğer yetkilere ek olarak, başkana ekonomik ve sosyal tehlike durumu ilânı sonrasında kullanılabileceği yeni bir yasama yetkisinin daha tanınması sonucunda; 1968 yılında, milletvekillerinin seçim harcamalarına ilişkin fonlar dışında sosyal ve ekonomik gelişmeyi ilgilendiren konularda, Kongre yasama sürecini başlatma yetkisini kaybetmişti (HARTLYN, 1994, s. 305). Venezuela ise, 1945-1948 arasındaki Trineio döneminin başarısızlığından ders alan AD ve Copei liderlerinin çoğunlukçuluk yerine oydaşma (consensus) yanlısı tavırlar sergilemesi sayesinde, başkanlığın neden olabileceği olumsuz sonuçlardan uzak kalmayı başarmıştır. Betancourt ve Caldera'nın çabaları sonucunda yapılan Punto Fijo Paketi ile parti sisteminde 1958 öncesinde varolan kutuplaşmanın bertaraf edilmesi mümkün olmuştur (ayrıntılı bilgi için bkz., Micheal COPPEDGE,

"Venezuela: Democratic despite Presidentialism", Juan J. Linz -Arturo Valenzuela, ed., *The Failure of Presidential Democracy* (Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1994), s. 398-400). Yine de, Coppedge, Venezuela'nın "olağanüstü" olarak nitelendirdiği, -petrol gelirinden kaynaklanan refah seviyesinin yüksekliği, liderlerin geçmiş deneyimlerden ders alması, güçlü parti sistemi gibi bir dizi avantaja sahip olmamış olması halinde, bir başkanlık sistemi olarak demokratik açıdan başarılı olamayabileceğini ifade etmektedir (COPPEDGE, 1994, s. 403). Dolayısıyla, Venezuela'da ortaklıkçı düzenlemelerin başarılı bir şekilde uygulanması da, başkanlık sisteminin dışındaki koşulların sonucu olarak değerlendirilmektedir. Yazarın makalesine verdiği isim de (Venezuela: Başkanlığa rağmen demokratik), bu açıdan ilgi çekicidir.

46. MAINWARING, (1990), s. 168-169.

47. VALENZUELA, (1993), s. 9-10.

48. SARTORI, (1994), s. 164.

49. SHUGART - CAREY, (1992), s. 141.

50. SARTORI, (1994), s. 164.

51. SHUGART - CAREY, (1992), s. 141.

52. MAINWARING, (1990), s. 171.

53. VALENZUELA, (1993), s. 10.

54. ABD'de başkanlığın işlemlerini sağlayan nedenlere ilişkin çok yönlü bir çözümleme için bkz., Fred W. RIGGS, "The Survival of Presidentialism in America: Para-constitutional Practices", *International Political Science Review*, Vol.9, No. 4, 1988, s. 247-278.

55. MAINWARING de, Latin Amerika ve ABD'deki başkanlık sisteminin karşılaştırılmasına yönelik araştırma yapanların, pek çok Latin Amerika anayasasının kuvvetler dengesini içerdiğini; buna karşılık Latin Amerika uygulamalarında kontrol ve dengeler sisteminin bulunmadığını vurguladıklarını ifade etmektedir (MAINWARING, 1990, s. 160).

56. Aslında, Amerikan tarihinde de merkezîyetçi eğilimlerin daha güçlü olduğu dönemler olmuştur. (ABD' nin, ancak İç Savaş sonrasındaki anayasa değişikliklerinin kabulü ile tam bir federasyon haline geldiği ifade edilmektedir). Ne var ki, bu dönemlerde bile merkezîyetçi eğilimler, gücün Washington'daki yapay "devlet" ya da devlet bürokrasisinde toplanmasına yol açacak kadar güçlü olmuştur. İktidarın (güç toplanmasının) daha çok, anayasal adem-i merkezîyetin dayandığı yerel birimler ile menfaat grupları arasında el değiştirmesinden söz edilebilir. Daniel J. ELAZAR,

'Contrasting Unitary and Federal Systems", *International Political Science Review*, Vol. 18, No. 3, 1997, s. 246-247.

57. VALENZUELA, (1993), s. 6.

58. LIJPHART, (1994), s. 102, VALENZUELA, (1993), s. 6.

59. SHAW, (1968), s. 55-56.

60. DAVIS, James W. *The President as Party Leader* (New York: Greenwood Press, 1992), s. 4-5.

61. SHAW, (1968), s. 56.

62. Aynı doğrultuda bkz., Austin RANNEY, "Toward a More Responsible Two-Party System: A Commentary," *American Political Science Review*, Vol. 45 (June), 1951, s. 495.

63. Lowell'in belirttiği gibi, ABD'de istenen *belli sınırlar dahilinde* bir çoğunluk yönetimi yaratmaktır. RANNEY, (1951), s. 495-496'dan naklen: A. Lawrence LOWELL, *Essays on Government* (Boston, 1897), s. 21-22.

64. LIJPHART, (1990), s. 79.

65. VALENZUELA, (1993), s. 7.

66. VALENZUELA, (1993), s. 7.

67. Alfred STEPAN and Cindy Skach, "Presidentialism and Parliamentarism", *The Failure of Presidential Democracy*, Juan J. Linz and Arturo Valenzuela, ed., (Baltimore and London: The John Hopkins University Press, 1994), s. 129.

68. Bkz., LINZ, (1994), s. 8-14; Arend LIJPHART, "Introduction", Arend Lijphart, ed., *Parliamentary versus Presidential Democracy* (New York: Oxford University Press, 1992), s. 18.

69. SHUGART - CAREY, (1992), s. 29.

70. SHUGART-CAREY, (1992), s. 29.

71. LINZ, (1994), s.10.

72. Başkanlık sisteminin tanımlayıcı kriterlerine ilişkin olarak kapsamlı bir tartışma için bkz., ULUŞAHİN, (1999), s. 27-51.

73. Saf başkanlık sisteminden çeşitli derecelerde sapma oluşturan ve fakat başkanlık sistemi olarak değerlendirilen formüllerin sistemin işleyişi üzerindeki etkileri için bkz., ULUŞAHİN, (1999), s. 163-197.