

DEVLET REFORMU

Siyasal Rejim Tartışmaları

Koordinatör

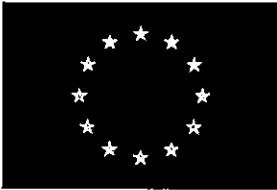
Nihal İNCİOĞLU

Tebliğ Verenler

Süheyl BATUM

Mustafa ERDOĞAN

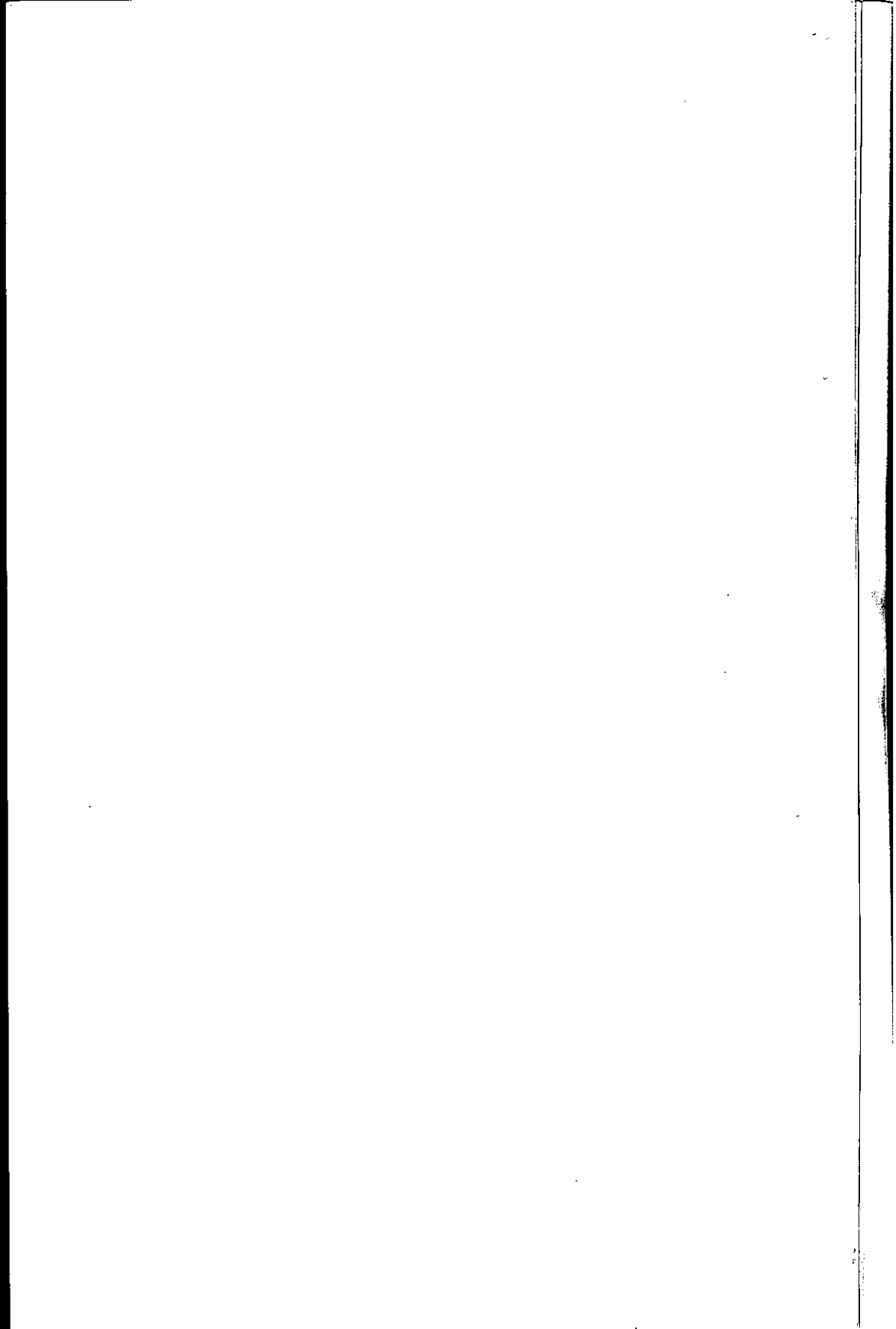
Ersin KALAYCIOĞLU



Türkiye Ekonomik ve
Sosyal Etüdler Vakfı

*The Turkish Economic and
Social Studies Foundation*

1961



DEVLET REFORMU

SİYASAL REJİM TARTIŞMALARI

T23 KAPAKLA

Koordinatör
Nihal İNCİOĞLU

BENABER

Tebliğ Verenler
Süheyl BATUM
Mustafa ERDOĞAN
Ersin KALAYCIOĞLU

İstanbul
2000

Siyasal Rejim Tartışmaları

Copyright © 2000

Bu eserin tüm telif hakları
Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler
Vakfı'na aittir.

TESEV

Fenerli Türbe Sk. No.: 6

80830 Rumeli Hisarüstü - İSTANBUL

Tel : 212. 287 32 13 (3 hat)

Fax : 212. 257 76 25

tesev@superonline.com

info@tesev.org.tr

www.tesev.org.tr

TESEV YAYINLARI 15

ISBN: 975-8112-28-7

Grafik Tasarım

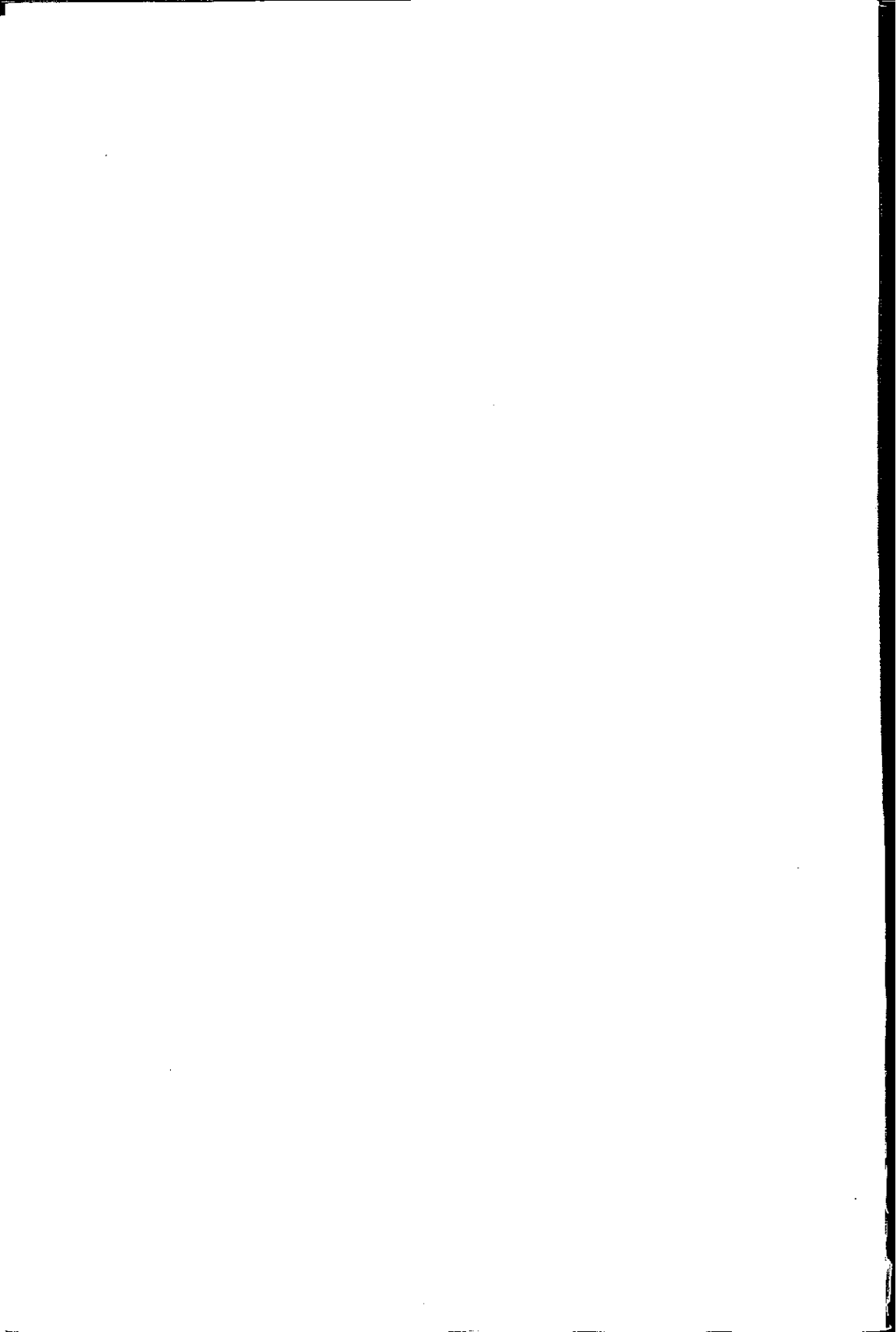
MAVİ GRAFİK

Basım

ACAR MATBAACILIK

İçindekiler

Sunuş	5
Foreword	9
Özet	11
Summary	15
Siyasal Rejimler: Başkanlık, Yarı-Başkanlık ve Seçilmiş Başbakanlık Seçenekleri	
Türkiye'ye Ne Sunabilir?	
Doç. Dr. Nihal İNCİÖĞLU	17
1990'larda Dünyada ve Türkiye'de Siyasal Rejim Tartışmaları	
Prof. Dr. Süheyl BATUM	53
Türkiye'nin Sistem Arayışı	
Prof. Dr. Mustafa ERDOĞAN	83
Siyasal Rejim Tasarımı ve Demokrasi	
Prof. Dr. Ersin KALAYCIOĞLU	97



Sunuş

Avrupa Birliği Türkiye Temsilciliği ile TESEV arasında Şubat 1998'de yapılan bir sözleşmeye göre devlet reformuna ilişkin on bir alanda oluşturulan araştırma grupları tarafından hazırlanan belge ve tebliğler önce konferanslarda tartışıldı; ardından da proje koordinatörleri tarafından son şekli verilerek kitaplar halinde basılmak üzere matbaaya sevk edildi. Çalışma belgelerini TESEV'in web sitesinde de bulmak mümkün.

TESEV, Türkiye genelinde bir tartışma açılmasını sağlamak amacıyla, önümüzdeki birkaç ay içinde düzenleyeceği bir konferansta devlet reformu çalışmasının sonuçlarını hükümet, bürokrasi, milletvekilleri, akademik çevreler, iş çevreleri ve basınımıza sunacak.

Türkiye'de devletin rolü ve ağırlığının büyük olduğunu biliyoruz. Bunda Cumhuriyet'in kurulmasıyla sonuçlanan tarihi süreçlerin payı olduğu kuşkusuz. Osmanlı İmparatorluğu, Batı Avrupa ile rekabetinde geri kalmış; savaşlarda büyük toprak kayıplarına uğramıştı. Bekasını sağlayabilmek için batılılaşma reformlarını uygulamak devlete düşmüştü.

Bu savunma amaçlı milliyetçilik Cumhuriyet'in ilk dönemi olarak tanımlanabilecek 1923-1950 arasında yoğunluğunu artırarak devam etti. 1929 dünya ekonomik bunalımına karşı devletçi ekonomik politikalara başvurmaktan başka çare yoktu. Büyük sermaye açığı olan, savaşlarda harap olmuş bir ülkede ekonomik kalkınmanın böylece tümüyle devlete kalması, doğal olarak devletin büyümesine de neden oldu.

1950'de demokrasiye geçildikten sonra ülkenin çok eksik olan altyapı yatırımları yine devlet öncülüğünde yürütüldü. 1961'le başlayan planlı dönemde, o günün revaçta olan ideolojisine uygun ithal ikameci kalkınma modeli de, hem devletin piyasaya müdahalesine, hem de devlet iktisadi teşebbüslerinin çoğalmasına yolaçarak, devletin ekonomideki ağırlığını artırdı.

Bu durum 24 Ocak 1980 serbest piyasa reformlarına kadar sürdü. Halen içinde bulunduğumuz bu dönemde devletin ekonomik alanda-

DEVLET REFORMU

ki küçülmesi, iç üretimin giderek artan oranlarda özel sektör tarafından yapılmakta olmasından da görülmüyor. Başlangıçta yavaş ilerleyen, ancak bugünlerde hızlanan özelleştirmeler de bu süreci tamamlıyor.

Siyasi açıdan devletin ağırlığı, 27 Mayıs 1960 ve 12 Eylül 1980'de ikisi açık, 12 Mart 1971'deki ise dolaylı olan askeri müdahalelerden kaynaklanıyor. Bu durumda, kendiliğinden (spontane) büyüme ve gelişmesini gerçekleştiremeyen ve bu nedenle tepeden radikal çağdaşlaşma reformları yapmak zorunda kalan ülkelerde görülen, siyasi hayatın kutuplaşması ve zaman zaman toplumsal şiddet ve terörün ortaya çıkması sonucunda, ülkenin yönetilemez hale gelmesinin payı var.

Özel sektörün bağımsız gelişmesine imkan vermeyen aşırı müdahaleci ekonomi ve demokrasinin geliştirilmesinde başarılı olamayan müdahaleler ortamında, sivil toplumun gelişmesi de mümkün olmadı.

Yukarıdaki hususların ışığında, devlet reformu projesi, üç alt proje halinde, siyasi sistemin iyileştirilmesi için parlamenter, yarı-başkanlık ve başkanlık sistemleri; siyasi partilerin mevzuat ve uygulama bakımından eksikleri ve parlamentonun etkin biçimde çalıştırılması üzerinde durdu.

Hesap verme ve saydamlık açısından bütçenin büyük önemi nedeniyle bir alt proje bu konuya hasredildi. Bunu, devletin denetimi alanında Sayıştay ve Bütçe ve Plan Komisyonu'nun işlevlerini ele alan ve uluslararası örneklerle kıyaslayan alt proje izledi.

Diğer bir alt proje de devletin az sayıda, kaliteli ve yetkin personel istihdamını hedef aldı. Bu alanda bir türlü gerçekleştirilemeyen çeşitli reform girişimleri incelendi. Yeni insan kaynakları kavramının hantal, pahalı ve verimsiz bürokrasiye nasıl uygulanabileceği çalışıldı.

Küreselleşen dünyada devletin yeni işlevi olarak beliren "düzenleme" (regulation) kavramı, Türkiye'de belki de ilk kez, telekomünikasyon ve özelleştirme bağlamında, bir alt proje olarak ele alındı.

Bir alt proje grubu da, yine yeni yönetim kavramlarından olan, hizmet ölçümünü, somut bazı belediyeler bağlamında araştırdı ve sonuçlarını tartıştı.

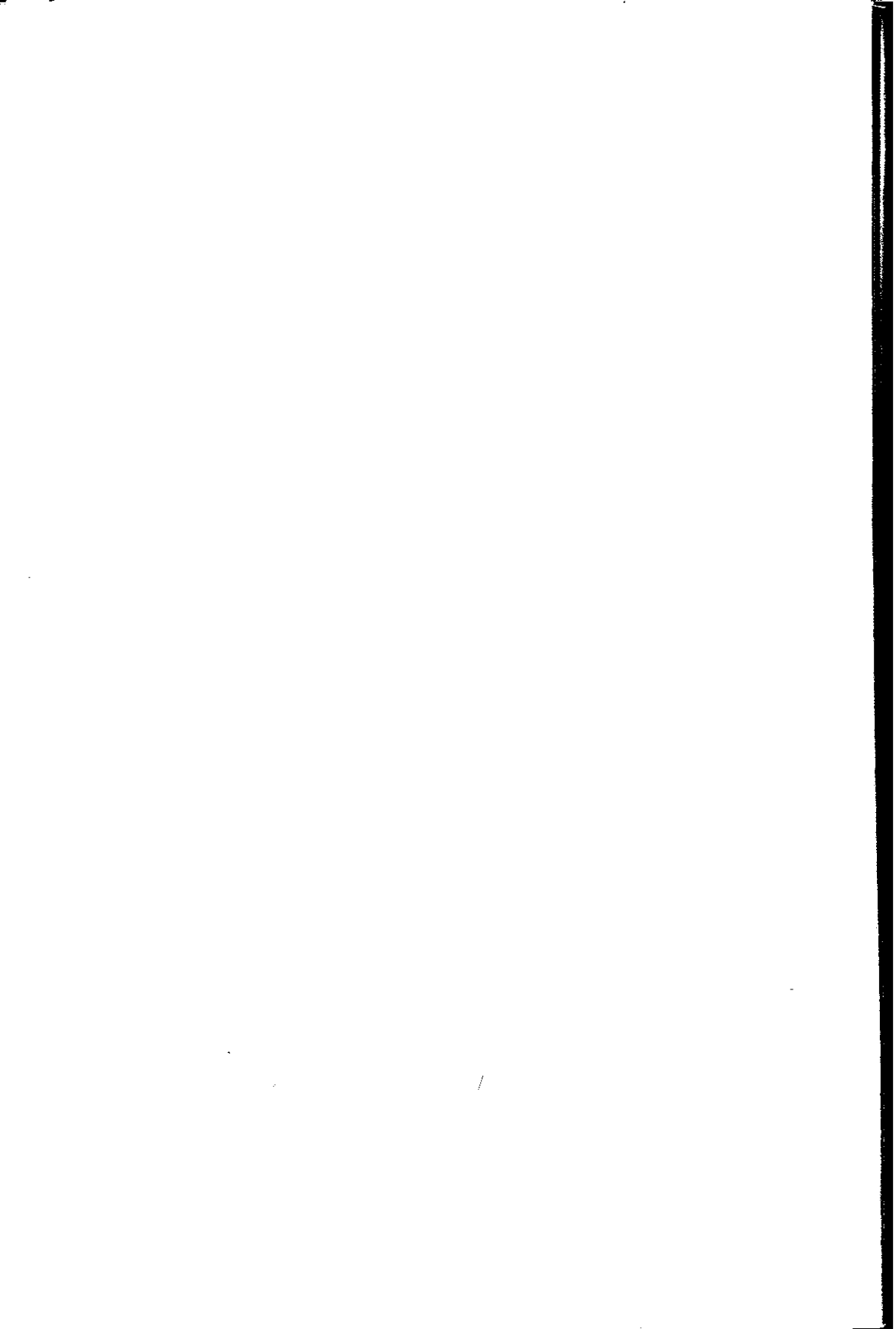
Devlet reformunun tematik yaklaşımı yoksulluk idi. İki ayrı grup, kentsel yoksullukla, bölgesel yoksulluk ve bu çerçevede Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nin sosyoekonomik sorunlarını irdeledi.

Nihayet, Türkiye'nin inişli çıkışlı bir çizgi izleyen reform girişim ve uygulamalarındaki başarılar ve özellikle de başarısızlıklar, ayrı bir grubun konusu oldu.

Kuşkusuz bu proje, devletin reform gerektiren tüm yönlerini ele almaktan uzak. Yine de Türkiye’de, bu denli kapsamlı ilk proje niteliğini taşıyor. AB adaylığımızın kabul edildiği bir dönemde devlet reformu her bakımdan önem kazanmış durumda. TESEV bundan sonraki çalışmalarını bu alandaki eksikleri ele almaya devam edecek.

AB Ankara Temsilciliği’ne sağladığı fon ve gerçekleştirdiği işbirliği için teşekkürü borç biliyoruz. Ayrıca, isimlerini tek tek saymaya imkan olmayan, bilim adamları, uzmanlar ve bürokratlara katkılarından dolayı şükranlarımızı sunuyoruz.

Gündüz AKTAN
TESEV Genel Direktörü



Foreword

The publication of TESEV's series of studies on the role of the state is well timed. Turkey, now on its way towards EU membership, is gaining the self confidence to review many of its institutions with a critical eye and develop a far reaching agenda of reform. The state in Turkey has always occupied a special, somewhat hallowed, place, above rather than below the people, driving rather than serving the process of modernisation. The concept of the state has been very broad, encompassing power and politics, not just the public administration, as in most Western countries. This is changing, of course, as the private sector of the economy expands and does without state contracts, as civil society spreads its wings and shows its competence and autonomy, as local communities find their voice and mobilise their own resources. How will the state adapt its role to the new challenges and opportunities of a grown-up society? These are questions which the TESEV studies seek to answer. The European Commission is pleased to have been able to sponsor this work.

Throughout Europe, the role of the state pervades much of modern day debate about the shape of society, the quality of democracy, the efficiency of the economy. It was also so in times past, when the debate tended to revolve around "more" or "less" of the state: more control to promote equity and equality of opportunity, less intervention to preserve individual liberty and choice. It was the classic left-right debate. Nowadays the debate has shifted. It has become less ideological, more technical. The state is a tool, that can be used well or badly to achieve society's ends. But can we, the citizens, find ways to define our needs? The state is accountable, but how well do we monitor its actions? The state provides public services, but can we as consumers insist on quality? The same questions apply in Turkey.

The state is no longer monolithic, the repository of national power, the symbol of sovereign virility. The market economy, global

competition, and the impact of information technology combine to erode fundamentally the influence of the national state in the economy. Within the EU, many of the residual regulatory functions of the state are defined at EU level where sovereignty is shared. Many of the competences for planning public investments and managing public services are devolved to the regional and local governments. National civil servants become key actors in the process of European integration, incorporating the European dimension in local policies, or travelling to Brussels to work together on technical committees, to learn from each other, to build consensus, to propose new dimensions of common policies.

The national state is not yet melting away but it is having to become highly sensitive to public opinion. It needs to listen to lobbyists, receive expertise from professional groups, produce detailed accounts for politicians, keep the media well informed. It has to show cost effectiveness, quality control, and freedom of information. And nowadays, in the EU, it has to inspire the respect and trust from all the other Member states.

TESEV has done well to bring in expertise from other parts of Europe to stimulate its own thinking. This should become a more natural reflex in future as Turkey begins to set its reform strategy more firmly within the context of European values and experience. I hope that this series of studies by TESEV will help carry forward the debate about the role of the state in Turkey and contribute to the shaping of the reforms ahead.

Karen FOGG
Ambassador
Representative of the European
Commission to Turkey

Özet

Son on yılda Türkiye'nin siyasal yaşamında ortaya çıkan değişiklikler siyasal sistemin işleyişinde sorunlara ve zaman zaman tıkanmalara yol açmıştır. Parti sisteminin parçalanmışlığı, merkez-sağ ve merkez-sol partilerin zayıflaması, istikrarsız ve etkin olamayan koalisyon hükümetleri, parlamento-dışı güçlerin siyasal sürece müdahalesi, ülkenin geleceği için önemli olan reformların partilerin kısa vadeli siyasal maliyet kaygısıyla ertelenmesi gibi sorunlar var olan siyasal kurumların yıpranmasına ve toplum gözünde saygınlığını yitirmesine yol açmıştır. Buna bağlı olarak, son yıllarda kapsamlı bir anayasal reform talepleri akademik, bürokratik ve siyasal elitin geniş kesimleri tarafından dile getirilmektedir. Demokratikleşme, insan hakları ve hukuk devletinin gerçekleştirilmesi doğrultusundaki reform talepleri hemen herkes tarafından benimsenirken, rejim değişikliğini de kapsayan kurumsal değişikliklerle ilgili talepler siyasal gündemde önemli bir yer tutmaktadır. Ancak, son iki Cumhurbaşkanı'nın, sorunların yasama-yürütme ilişkilerinden kaynaklandığı iddiasıyla Başkanlık ya da Yarı-Başkanlık rejimine geçiş gereğini dile getirmiş olmaları konunun nesnel bir biçimde tartışılmasını engellemiştir.

Rejim değişikliği tartışması hiç kuşkusuz Türkiye'ye özgü değildir. 1980'lerin ortalarından itibaren önce Latin Amerika ülkelerinde askeri diktatörlüklerin yıkılışı, sonra da 1989-1990'da Sovyetler Birliği ve Doğu Avrupa ülkelerindeki komünist rejimlerin çöküşü demokrasilerin yaşaması için gerekli görülen etkin ve istikrarlı bir yönetimin anayasa mühendisliği yoluyla kurulup kurulamayacağı tartışmalarına ve "iyi" yönetim için kurumsal düzenlemeler arayışlarına yol açmıştır. Bu konuda var olan geniş literatürde başkanlık rejiminin aleyhine görüşler hâkimdir. Ancak siyasal pratik farklı olmuş ve Latin Amerika'daki ülkeler Başkanlık rejimini benimserken, eski komünist ülkelerin çoğunluğu "ikili yürütme"ye dayanan, Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçildiği "Yarı-Başkanlık" benzeri karma rejimleri benimsemişlerdir.

Türkiye'nin demokratik ilkelere dayalı bir rejimi yeniden kurma durumunda olan bu ülkelerden farklı bir konumu olduğu açıktır. Bu nedenle de, rejim değişikliği doğrultusundaki anayasal reformların demokratik bir rejim altında gerçekleştirildiği Fransa ve İsrail gibi ülkelerin deneyimleri Türkiye'deki arayışlarda ve tartışmalarda daha fazla yer tutmaktadır.

TESEV'in Avrupa Birliği ile işbirliği içinde düzenlediği siyasal sistemler konulu uluslararası konferansın amacı Türkiye'de siyasal sistemin işleyişindeki sorunların ve zaman zaman önerilen rejim alternatiflerinin olabirliğinin karşılaştırılmalı bir perspektifle tartışılması olmuştur. Toplantıda Türkiye'den akademisyenler, gazeteciler ve politikacıların yanında Fransa, İsrail ve İtalya'dan davet edilmiş olan konuşmacılar da yer almıştır.

Türkiye'den katılan tüm konuşmacılar demokratikleşme doğrultusunda kapsamlı bir anayasal reform gereğini vurgulamışlar, ancak rejim değişikliği konusunda farklı görüşler ortaya çıkmıştır. Saf Başkanlık rejimi seçeneği, siyasal kurumlarımızın ve geleneklerimizin Parlamentarizm içinde olduğu gerekçesiyle hemen herkes tarafından reddedilmiştir. Ayrıca, yasama-yürütme ilişkilerine katı bir "güçler ayrılığı" ilkesine dayanan bu rejimin yol açacağı "kilitlenme" tehlikesi ve "çoğunlukçu" eğilimin istikrarlı bir demokrasi için tehdit oluşturduğu da vurgulanmıştır. Bunun yanında 1996'dan bu yana İsrail'de uygulanmakta olan "Seçilmiş Başbakanlık" formülü de parti sisteminin parçalanmışlığının sürmesine ve bu nedenle de istikrarsızlığa yol açacağı gerekçesiyle Türkiye için uygun bir seçenek olarak belirmemiştir.

Tartışmalarda iki yaklaşım hâkim olmuştur. Bir grup Fransa'da uygulanmakta olan "Yarı-Başkanlık" rejimini savunurken, çoğunluk parlamenter rejim içinde işleyişi kolaylaştıracak düzenlemelerle sorunların çözülebileceğini dile getirmiştir. Yarı-Başkanlık rejimini savunanlar, güçlü bir liderlik ve rasyonel bir yönetim gereğini vurgularken, karşı görüşte olanlar bu rejimin dayandığı "ikili yürütme" ve "ikili meşruluk" ilkelerinin özellikle de Cumhurbaşkanı ile parlamento çoğunluğuna dayanan Başbakanın ayrı partilerden olması durumunda ortaya çıkabilecek gerilimin kilitlenmeye yol açacağına işaret etmişlerdir. Parlamenter rejimin sürdürülmesini savunanlardan bir bölümü, yürütmenin istikrarını sağlayacak düzenlemeler önermişlerdir. Bu bağlamda,

Almanya ve İspanya'da uygulanmakta olan "yapıcı güvensizlik oyu", ya da meclisi fesih yetkisinin Başbakanı verilmesi gibi öneriler dile getirilmiştir.

Bazı konuşmacılar, Türkiye'deki sorunların yasama-yürütme ilişkilerinden çok seçim sisteminden kaynaklandığını ifade etmişlerdir. Ancak, seçim sisteminin hangi yönde değiştirilmesi gerektiği konusunda da bir görüş birliği belirmemiştir. Bazı konuşmacılar, temsil adaletinin önemini vurgulayarak var olan seçim sistemi içinde nisbiliği artıracak bir önlem olarak yüzde 10'luk ülke barajının düşürülmesi gerektiğini savunurken, bir grup da parti sistemindeki parçalanmışlığın giderilmesi ve "iki-kanatlı" bir demokrasi için dar-bölge çift-turlu sistemin benimsenmesi gerektiğini ifade etmişlerdir.

Sonuç olarak, konferansta rejim değişikliği konusunda üzerinde uzlaşılan bir öneriler demeti ortaya çıkmamıştır. Ancak, rejim seçeneklerinin karşılaştırmalı bir perspektif içinde tartışılmasını sağlama bakımından amacın gerçekleştiği söylenebilir.



Summary

The developments observed in Turkish political life for the last decade have created difficulties and problems in the functioning of the political system. The fragmentation of the party system, unstable and inefficient coalition governments, weakening of the center-right and center-left parties, the intervention of the extra-parliamentary forces in the political process, the postponement of the reforms due to the short-term political costs have all posed the question of the "governability" of Turkish society within the present constitutional-institutional framework. While the large sections of intellectual and political elite have articulated demands for the improvement of democracy, human rights and rule of law, the issue of institutional reforms have occupied a significant position in the political agenda. An important aspect of the discussion on institutional reforms have been regime change.

Certainly, the debate on the regime change is not confined to Turkey. The developments in the world since the mid-1980's -the collapse of the military regimes in many Latin American countries and the breakdown of the communist regimes in USSR and Central and Eastern Europe have stimulated interest in the study of institutions and on constitutional engineering for building up a stable democracy. However, Turkey is different from both the Latin American countries which had lived a period of transition to democracy after long periods of military dictatorships, and from the ex-communist countries which had to build up new states based on democratic principles. Hence, the experiences of countries like France and Israel in which the constitutional reforms were carried out under a democratic regime seems to be more relevant for Turkey.

The International Conference on Political Regimes, organized by TESEV in cooperation with the European Union aimed at providing a platform for the discussion of the problems related with the regime

in Turkey, and the viability of proposed regime alternatives within a comparative perspective. The participants consisted of the academicians, the politicians and journalists from Turkey as well as the speakers invited from France, Italy and Israel.

All the participants from Turkey expressed the urgent necessity for a comprehensive constitutional reform for the improvement of democracy. However, the opinions on the regime change seemed to be diverse. The Presidential system was rejected on the basis of the argument that the political institutions and political traditions were shaped by the Parliamentary regime. Moreover, the potential tension between the executive and legislature due to the dual legitimacy, and the majoritarian characteristics of the system seemed to be harmful for the functioning of a stable democracy. The system applied in Israel since 1996, called as "Elected Prime Ministerial Government" was also not regarded relevant for Turkey, due to the threat the fragmented party system poses for the stability of the system.

Discussions were focused on the "Semi-Presidentialism" and the arrangements to be carried out within the Parliamentary regime. While the proponents of semi-presidentialism had expressed the need for a strong leadership, and a rationalized system of government, the majority of the participants pointed out the problems of the "dual executive" and "dual legitimacy". Hence, the majority opinion appeared to be in favor of the preservation of the existing parliamentary regime. Some participants expressed the necessity of arrangements to strengthen the executive and to contribute to the stability of the government, such as "constructive vote of no confidence", and the giving the power to dissolve the assembly to the prime minister. The necessity of electoral reform was also articulated. However, there appeared no consensus on the direction of reform. While some speakers proposed a single-member, double-ballot system to achieve a bipolar party system, some expressed the necessity for increasing the proportionality of the electoral system by lowering the 10% national threshold.

In conclusion, it is possible to say that although an accepted set of proposals on the institutional change did not emerge regarding the regime change, the aim of the conference was achieved: to provide a platform to discuss the regime issues and the viability of alternative regime types within a comparative perspective.

Siyasal Rejimler: Başkanlık, Yarı-Başkanlık ve Seçilmiş Başbakanlık Seçenekleri Türkiye'ye Neler Sunabilir?

Nihal İNCİOĞLU*

Son yıllarda Türkiye'de var olan siyasi ve idari sistemde kapsamlı reformlar talebi sıklıkla dile getirilirken, rejim değişikliği—Başkanlık, Yarı-Başkanlık ve diğer karma rejimler—arayışlarının ve tartışmalarının da gündemde daha önemli bir yer almaya başladığı görülüyor. Mesele, değişen dünya ve hızla değişen toplum koşullarında, zaman zaman “yönetilebilirlik” sorunuyla karşı karşıya kalan ülkemizde “iyi” bir yönetimin sağlanabilmesidir. Bunun için de kurumların ve kurumlar arası ilişkilerin yeniden tanımlanması doğrultusundaki öneriler tartışılmaktadır. Bu noktada, iyi bir yönetim için kurumsal düzenlemelerin önemli olduğu varsayımından hareket edilmektedir.

Gerçekten de kurumlar önemli midir? Ya da demokratik ve etkin bir yönetim için kurumsal düzenlemelerin önem derecesi nedir? “Kurumlar siyasi aktörler için motivasyon ya da motivasyonsuzluk yaratır, aktörlerin kimliklerini biçimlendirir, politika-üretimini çerçevesini kurar, demokratik rejimlerin yapılanmasını kolaylaştırabilir ya da zorlaştırabilir... Siyasal kurumların seçimi özellikle demokrasiye geçiş dönemlerinde önemlidir. Yerleşik demokrasilerde bu kurumlar genellikle yerleşiktir ve sık değişmez. Siyasal aktörler bu kurumlara uyum sağlamıştır ve stratejilerini buna göre belirlerler. Geçiş sürecinde ise kurumları biçimlendirmek ya da yeniden biçimlendirmek için aktörlerin elinde daha fazla fırsat vardır” (Mainwaring, 1993: s. 128).

* Doç. Dr. Marmara Üniversitesi.

Kurumsal düzenlemeler her zaman beklenildiği gibi işlemezler. Uluslararası ortam ve aktörler, sosyal, ekonomik faktörler, siyasal normlar ve kültür kurumların işleyişini önemli ölçüde etkiler. Etkin bir yönetimin boyutları düşünüldüğünde kurumsal değişikliğin her şeyi bir anda çözebileceğini düşünmek mümkün değildir. Ancak, en kolay gerçekleştirilebilecek değişim de kurumsal değişimdir. Bir başka deyişle “kurumlar manipüle edilemez faktörler denizinde manipüle edebileceğimiz tek unsur” olarak belirir (Rockman, 1997: s. 64).

Demokrasilerde “iyi yönetim” nedir? Her şeyden önce etkin bir yönetimdir. Etkin bir yönetim için iki önemli unsur gereklidir: 1) Yönetimin toplumda var olan çeşitli çıkarları temsil etme, birleştirme ve uzlaştırma kapasitesi, 2) Politika üretmek ve yenilik yapmak kapasitesi. Bu iki unsuru uzlaştırmak her zaman kolay olmayabilir. Çoğulcu toplumlarda, yönetimin yenilik yapma girişimleri direnişe yol açabilir. Bunun politik maliyetinin yüksek olduğunu düşünen liderler meşruluğu koruma kaygısıyla yenilik yapmaktan kaçınabilirler, ancak bu da gelecekteki kazançtan vazgeçmek anlamına gelir (Rockman, 1997: s. 45-46). Gerekli dönüşümü zamanında gerçekleştiremeyen bir yönetim zaman içinde temsil kapasitesini yitirebilir, meşruluğu sorgulanır hale gelebilir. “Kötü” yönetim istikrarsız, yetersiz, etkin olmayan ve güçsüz yönetimdir. “İyi” yönetim ise icraat yapabilen ve bu icraatın sorumluluğunu taşıyan yönetimdir (Sartori, 1994: s. 54).

Soru iyi yönetimin sağlanmasında yasal-anayasal düzenlemelerin önem derecesinin ne olduğudur. Bir başka deyişle “anayasa mühendisliği” yoluyla etkin ve istikrarlı bir demokratik yönetim sağlanabilir mi? Bu sorunun erken modernleşmiş ve demokratik kurumlarının yerleşik olduğu ülkeler için değil, geç demokratikleşmiş ve zaman zaman demokrasinin kesintiye uğradığı ülkeler için önemi olduğu açıktır. Siyasal rejimlerin işleyişi ve varlıklarını sürdürebilmeleri öncelikle toplumdaki başlıca güçlerin, grupların ve kurumların desteğine bağlıdır. Bu da otoritenin meşruluğu konusunda toplumda bir oydaşma olmasına bağlıdır. Ayrıca, liderlerin bu oydaşmayı sağlamaya çalışması, kendi güçlerinin sınırlarını bilerek hareket etmeleri, yönetebilme kapasiteleri gibi unsurlar da rejimlerin işleyişini etkiler (Linz, 1992: s. 126).

Bu açıdan bakıldığında, Parlamentarizm ya da Başkanlık rejimi seçeneklerinden hangisinin “iyi” bir yönetim için daha uygun olup ol-

madıkları tartışmalıdır. Bu noktada, etkin bir yönetimin dar anlamda yasama-yürütme ilişkilerinin ötesinde siyasal sistemin diğer unsurlarıyla yakından ilişkili olduğu vurgulanmalıdır. Toplumsal-ekonomik yapı, siyasal kültür ve geleneklerin yanında, yasal-anayasal düzenlemelerle değiştirilmesi mümkün olan seçim sistemi, siyasal partiler ve parti sistemi, yönetsel yapı (federalizm-üniter devlet, merkeziyetçilik-ademi merkeziyetçilik) gibi unsurlar rejimlerin işleyişinde önemli rol oynamaktadır. Bu nedenle de parlamentarizm, Başkanlık ya da Yarı-Başkanlık gibi rejimlerin tek bir modeli yoktur. Somut durumlara bakıldığında her rejim tipinin iyi örnekleri olduğu gibi kötü örneklerinin de bulunduğu gözlenmektedir.

Türkiye’de yakın dönemde tartışılan siyasal rejim konusu 1980’lerden itibaren önce Latin Amerika’da askeri diktatörlüklerin yıkılışı ve demokrasiye geçiş sürecinde gündeme gelmiş, 1989-1990’da Sovyetler Birliği ve Doğu Avrupa’da komünist rejimlerin çöküşü sürecinde girilen demokratik ilkelere dayalı bir devlet aygıtı kurma çabaları sırasında rejim seçeneklerinin tartışılması ivme kazanmıştır.

Siyasal rejimler konusundaki ilk kuşak çalışmalar 1980’lerin ortalarında ortaya çıktı ve özellikle Latin Amerika ülkeleri bağlamında yürütüldü. Akademik literatürde Juan J. Linz’in (Linz, 1994) çalışmasının köşe taşı oluşturduğu rejim seçenekleri tartışmasında Başkanlık rejimine karşı eleştirel görüşler hâkim oldu ve bu rejim tipi Latin Amerika’da demokrasilerin yıkılmasından sorumlu tutuldu. Siyasal bilimcilerin önemli bir çoğunluğu bu ülkeler için Parlamenter rejim ya da Yarı-Başkanlık türü karma rejimler önerdi. Arjantin, Şili, Bolivya gibi ülkelerde anayasal reform arayışları yer alırken, Brezilya’da bu tartışmalar 1993’te yapılan referandumda Başkanlık rejimi tercihinin kazanmasına kadar sürdü. Ancak, Latin Amerika’da Başkanlık rejiminden uzaklaşma önerileri hep yenilgiye uğradı (Mainwaring, Shugart, 1997: s. 2).

1990’larda demokrasiye geçiş sürecinde Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde de Çekoslovakya ve Macaristan dışında saf Parlamentarizm benimsenmedi. Bunlar dışındaki tüm ülkelerde siyasal otorite dereceleri farklı olmakla birlikte seçilmiş cumhurbaşkanlarının bulunduğu rejimler tercih edildi. Akademik çalışmalarda Parlamenterizm tercihinin siyasal pratikle çeliştiğini gören siyaset bilimcilerden bir bölümü, 1990’larda yaptıkları çalışmalarda başkanlık rejiminin yeni demokrasi-

ler için sunabileceği avantajlar olduğunu ileri sürmektedirler. Bugün 1980'lerle karşılaştığımızda akademik görüşler arasındaki uzlaşmanın artık geçerli olmadığını ve tartışmanın zenginleştiğini görüyoruz (Shugart, Carey, 1995; Mattenheim, 1997, Mainwairing, Shugart, 1997). Yakın dönem çalışmalarda formel siyasal kurumların istikrarlı bir demokrasi kurulabilmesi için sınırları olduğu vurgulanırken, yasa-yürütme ilişkileri yanında parti sistemi, parti yapıları, seçim sistemi, global etkiler ve toplumsal koşulların da rejimlerin işleyişine etkisi tartışılmaktadır.

Bu çalışma, Türkiye için etkin ve istikrarlı bir demokratik yönetim arayışından hareket ederek, alternatif rejimlerin (Başkanlık, Yarı-başkanlık, diğer karma rejimler) uygunluğunu tartışmayı amaçlamaktadır. Bu amaçla, Türkiye'de siyasal sistemin işleyişindeki sorunların kısa bir özetinden sonra konuyla ilgili literatürden yararlanarak, rejimlerin özellikleri, avantajları, dezavantajları ve farklı örnekleri dar anlamda yasa-yürütme ilişkileri çerçevesinin ötesinde ele alınacaktır.

Türkiye'de Siyasal Sistemin İşleyişindeki Sorunlar

Türkiye'de uygulanmakta olan Parlamenter rejimin kökeni II. Meşrutiyet dönemindeki 1909 Anayasa değişikliklerine kadar gider. Cumhuriyet'in kuruluşundan sonra kabul edilen 1924 Anayasası ile "güçler birliği" üzerine dayalı bir parlamenter rejim benimsendi. Buna göre yasama yetkisi ve yürütme erki, ulusu temsil eden TBMM'de toplanmaktaydı. Meclis, yasama yetkisini kendi başına kullanırken, yürütme yetkisini kendi seçtiği Cumhurbaşkanı ve onun atayacağı Bakanlar Kurulu eliyle kullanacaktı. Bu Anayasa önce 1950'ye kadar tek-parti yönetimi altında, 1950-60 döneminde ise çok-partili sistemde uygulanmıştır.

Anayasada "Meclis üstünlüğü" ilkesinin vurgulanmasına karşın uygulama farklı olmuştur. TBMM'de muhalefetin bulunmadığı tek-parti döneminde, liderliğin gücü ve parti disiplini nedeniyle etkili bir parlamenter denetim yapılamamış ve yürütme yasamaya hâkim olmuştur. Çok-partili dönemde ise, parlamentodaki çoğunluğu elinde bulunduran iktidar partisi "milli irade"yi sadece kendisinin temsil ettiği iddiasıyla muhalefeti dışlamış ve çoğunluk yönetimi, "çoğunluk diktası"na dönüşmüştür. Bu dönemde, liste usulü çoğunlukçu seçim sistemi en

fazla oy alan partiye sandalye dağılımı açısından büyük avantaj sağlamış, parti disiplini de çoğunluk desteğini arkasına alan hükümetin keyfi yönetimine yol açmıştır. Yasaların anayasaya uygunluğunu denetleyecek Anayasa Mahkemesi gibi bir kurumun yokluğunda TBMM'deki çoğunluk iktidarının anayasal sınırlar içinde tutulması mümkün olmamıştır. Sivil toplumun ve kurumlarının gelişmemiş olduğu bu dönemde, yasama-yürütme arasındaki ilişkilerin güçler birliğine dayandığı parlamenter rejimin olumsuz sonuçlarının ülkede demokrasinin kesintiye uğramasında önemli bir rolü olduğu söylenebilir.

1961 Anayasası 1950-60 döneminin uygulamalarına tepki olarak parlamenter rejim içinde yumuşak bir güçler ayrılığı sistemi getirmiştir. Ulus adına egemenlik hakkının kullanımını yalnızca TBMM'ye veren 1924 Anayasası'ndan farklı olarak egemenliğin "Anayasanın koyduğu esaslara göre yetkili organlar eliyle" kullanılması esası benimsenmiştir (m. 4). Yürütmenin hâkimiyetini sınırlamak amacıyla yasama alanında bir üst meclis (Cumhuriyet Senatosu), yargı alanında da bağımsız bir Anayasa Mahkemesi kurulmuştur. Ancak, bu Anayasanın getirdiği düzenlemeler kısa sürede önemli eleştiri almıştır. Askeri darbe sonrası yapıldığından toplumsal bir uzlaşmaya dayanmamış olması bu eleştirilerin en önemli kaynağıdır. Yasama-yürütme ilişkileri açısından en önemli eleştiriler ve sıkıntılar 1970'lerde ortaya çıkmıştır. 1973'ten itibaren parti sisteminin parçalanmışlığı koalisyon hükümetlerini zorunlu kılmış, bu tür hükümetlerin kurulması ve yaşamasında ortaya çıkan sorunlar siyasal istikrar meselesini gündeme getirmiştir. Bu noktada, sorunların sadece dar anlamda yasama-yürütme ilişkilerinden değil, ideolojik kutuplaşma, çatışmaya dayanan siyaset yapma tarzı, seçim sistemi ve parti sistemi gibi faktörlerden kaynaklandığı belirtilmelidir. Sağ-sol kutuplaşması merkez-sağ ve merkez-soldaki iki büyük partinin (AP ve CHP) liderliklerine hâkim olan çatışmacı üslupla birleşmiş ve o dönemdeki radikal sağ partiler (MSP ve MHP) girdikleri koalisyon hükümetlerinde meclisteki sandalye oranlarının üstünde güç elde edince kutuplaşma daha da keskinleşmiştir. 1961'den itibaren uygulanan nisbi temsil, toplumsal ayrışmaların çeşitlendiği 1970'lerde parti sisteminin parçalanmasını teşvik etmiş, azınlık ya da koalisyon hükümetleri kaçınılmaz olmuştur. 1961 Anayasasının yürütmeyi sınırlandıran düzenlemelerinin de katkısıyla etkin olamayan istikrarsız hükü-

metler ortaya çıkmıştır. Sonunda, 12 Eylül 1980 askeri darbesi bu döneme son vermiş, Anayasa askıya alınmış, siyasal partiler kapatılmış ve parti liderlerine ve kadrolara siyaset yasağı getirilmiştir.

Askeri yönetim döneminde hazırlanan 1982 Anayasası, bu kez 1961 Anayasası'na tepki olarak yasama-yürütme ilişkilerinde yürütme-yi güçlendiren, yürütme içinde de Cumhurbaşkanı'na önemli yetkiler veren düzenlemeler getirmiştir. Yasama-Yürütme ilişkileri Parlamenter rejim çerçevesinde kalmasına karşın, Cumhurbaşkanı'nın Parlamenter rejimlerdeki gibi sembolik bir figür olmaktan çıkarılmasını amaçlayan bu Anayasa, kriz yönetimi durumunda (olağanüstü hal) ona hükümet başkanlığı yetkileri vermiştir. Ancak, normal dönemler için bu yetkiler sınırlı tutulmuştur. Bu düzenlemenin potansiyel bir yetki çatışmasına zemin oluşturduğu Turgut Özal'ın Cumhurbaşkanlığı döneminde ortaya çıkmış ve ilk kez bir Cumhurbaşkanı Başkanlık sistemine geçiş gereğini gündeme getirmiştir.

Turgut Özal Başkanlık sisteminin tartışılmasını isterken, uzlaşma geleneği zayıf olan Türkiye'de koalisyonların etkin olamadığını ve ülkeye zaman kaybettirdiğini belirtiyordu. Bunun yerine Başkanlık rejiminin Türkiye'nin heterojen yapısına daha uygun olabileceğini, çünkü çoğunluğun seçtiği başkanın ülkenin bütünlüğünü temsil edeceğini ileri sürüyordu:

“Eğer bir ülkede, etnik olarak daha geniş tabanlı toplumlar yaşıyorsa, onlara Başkanlık sistemi daha iyi uyuyor... Eğer siz çok renkli bir toplumun siyasi seçimini parlamenter sisteme bağlarsanız, etnik farklılıklar da, din ve mezhep ayrılıkları da, hemşehrilikler ve bölgecilikler de parlamentoya giriyor. Seçimlerin kazanılmasında, hizmet yarışının dışındaki faktörler ağırlık kazanıyor” (Barlas, 1994: s. 141).

Özal ayrıca, güçler ayrılığının gereği olarak bakanlıkla milletvekilliğinin ayrılmasının, bakanların zamanlarının çoğunu bakanlık işlerine ayırması, daha tarafsız ve daha etki altında kalmadan çalışabilmeleri gibi olumlu sonuçlara yol açacağını ileri sürmüştü. Ancak, 1990-1991'de Özal'ın kişisel bir yönetim, hatta diktatörlük kurmaya yöneldiği iddiaları rejim konusunun nesnel olarak tartışılmasını engellemiştir. Aynı durum konuyu 1997'de tekrar gündeme getiren Cumhurbaşkanı Demirel için de geçerli olmuştur. Türkiye'de istikrarlı ve etkin bir yönetim için Başkanlık ya da Yarı-başkanlık türü bir rejime geçişin ge-

reğini dile getiren kişinin Cumhurbaşkanı olması, meselenin kişiselleştirilmesine yol açmıştır. Ancak, Türkiye’de siyasal sistemin işleyişindeki sorunlar ve bunları aşabilecek “iyi” yönetim arayışı sürdükçe rejim tartışmalarının da gündemde kalacağı söylenebilir.

Son yıllarda rejim değişikliğine yönelik taleplerin gündeme gelmesindeki en önemli etken parçalanmış parti sisteminden dolayı istikrarsız ve etkin olamayan koalisyon hükümetleri olmuştur. Güvensizlik oyuyla düşürülme tehdidini ensesinde hisseden hükümet ortakları, kısa dönemdeki politik maliyetten kaçınma güdüsüyle, ülkenin geleceği için gerekli olan yasal dönüşümleri gerçekleştirmekte isteksiz davranmışlardır. 1995 seçimlerinden itibaren merkez-sağ ve merkez-sol partilerin gerilemesi ve merkezin sağındaki partilerin güçlenmesi koalisyonların kurulmasını, sonunda belirli bir uzlaşmayla kurulsa bile bu tip hükümetlerin istikrarlı olmasını zorlaştırmıştır. Bir yandan siyasal yaşamda dinsel, etnik ve kültürel meselelerin öneminin artması, diğer taraftan çok-parçalı koalisyon hükümetlerinin gerekli olan icraatı yapamamaları sivil otoritenin zayıflamasına yol açarken, parlamento dışı güçlerin siyasal sürece müdahaleleri sıklıkla artmıştır.

Parlamente rejimin işleyişinin önemli bir önkoşulu olan parti disiplini bozulmuş, zaman zaman partilerin bölünmesiyle yeni partiler kurulmuştur. İstikrarsız—zayıf hükümetlerin varlığı ve parlamento dışarıdan müdahaleler bir kısım milletvekillerinin kendi hükümetinin sunduğu yasa tasarılarına red oyu vermesini hatta güvensizlik oyu vererek partiden ayrılmasını teşvik etmiştir. Partilerden ayrılanların başka bir partiye geçmesi ya da yeni bir parti kurması olağan hale gelmiştir. Parti disiplinsizliği parti liderliği tarafından cezalandırılırken, başka bir partiye geçen ya da yeni bir parti kuran milletvekillerinin yeni kurulan hükümette bakanlık konumuna getirilerek ödüllendirildiği görülmüştür. Bu durum istikrarsızlığı iyice artırmıştır.

Demokratik rejimlerin temel ilkelerinden olan “sorumluluk”, “hesap sorma” ve “hesap verme” gerçekleşemez hale gelmiştir. Öncelikle, seçmenler seçim sonrasında kurulması olası olan hükümet seçeneklerini de net olarak tanımlayamamaktadırlar. Güçlkle kurulan koalisyon hükümetlerinde ortaklar icraatın ya da icraat yapmamanın sorumluluğunu birbirine yüklemeye çalışırken, seçmenin hesap soracağı mercii belirsizleşmektedir. Tüm bunların sonucu olarak siyaset kurumu ile

seçmen arasındaki bağ zedelenmekte, siyasal kurumlar seçmen gözünde saygınlığını kaybetmektedir. 1997’de yapılan bir araştırmada hükümet, TBMM ve siyasal partilere güven düzeyinin önemli ölçüde düşük olduğu saptanmıştır (Esmer, 1999: s. 42).

Parlamentonun, kendi içinden çıkan bir hükümeti güvensizlik oyuyla düşürmesinin kolaylığı yanında yeni bir hükümeti hızla çıkarılması için gerekli motivasyonu azdır. Genellikle bir hükümetin düşürülmesinden sonra yenisinin kurulabilmesi için uzun bir süre geçmektedir. Bu konudaki tek sınır bir hükümetin güvensizlik oyuyla düşürülmesinden sonra geçen 45 gün içinde hükümetin kurulamaması durumunda Cumhurbaşkanı’na seçimleri yenileme yetkisi veren anayasa maddesidir (m. 116). Her ne kadar yeni hükümet kuruluncaya kadar eskisi görev başında ise de, bu hükümet rutin işlerin dışında bir icraat yapmaktan kaçınmaktadır.

1982 Anayasası yürütme gücü içinde Cumhurbaşkanı’na önemli yetkiler vermiştir. Yasama, yürütme ve yargı alanına ait bu yetkiler (m. 104) zaman zaman Cumhurbaşkanı ile Başbakan arasında gerilimlere yol açmıştır. Ayrıca, Cumhurbaşkanı’nın TBMM üyeleri arasından birini Başbakan atayabileceğini belirten anayasa hükmüne dayanarak (m. 109), RP-DYP Hükümetinin istifasından sonra parlamentodaki sandalye sayısı açısından dördüncü olan DSP lideri Ecevit’in Başbakan olarak atanması parlamenter geleneğe ters düştüğü gerekçesiyle tepki toplamıştır. Yürütme organı içinde zaman zaman çatışmaya yol açan önemli anayasal yetkilerle donatılmış Cumhurbaşkanı’nın icraatları “meşruluk” sorununu gündeme getirmektedir. Bu nedenle de Cumhurbaşkanı’ları tartışmaya yol açmamak için bu yetkileri kullanmaktan kaçınmakta, kullandığı zaman da meşruluk sorunu doğmaktadır.

Bakanların aynı zamanda milletvekili olmalarından kaynaklanan sorunlar da yönetimin etkinliğini azaltıcı rol oynamaktadır. Türkiye’deki merkezîyetçi yönetimden dolayı kaynaklar Ankara’da yoğunlaşmıştır. Bu yönetim biçimi patronaja ve kollamacılığa dayanan siyaset-toplum ilişkisiyle birlikte bulunmaktadır. Siyasal partiler devletin kontrol ettiği kaynakları kendi yandaşlarına kayırmacı bir biçimde dağıtarak oy desteği sağlamaya çalışmaktadırlar. Bu mekanizma içinde milletvekili olanlar da yeniden seçilebilmek için partililerin ve seçmenlerin Ankara’daki iş takiplerini üstlenmek durumunda kalmaktadırlar. Milletvekil-

liği ile bakanlık konumunun aynı kişide birleşmesi, yeniden seçilebilme kaygısıyla hareket eden bakanların zamanlarının önemli bir kısmını seçmenlerinin iş takipçiliğine ayırmalarına yol açmakta, bu da bakanlıkların yapması gereken uzun vadeli makro ölçekli politikalar geliştirme işlevini ikinci plana itmektedir.

Etkin bir yönetim için önkoşullardan biri olan yenilik yapma kapasitesi zayıf yönetimler toplumdaki grupları ve çıkarları temsil etme, meşruluğu sağlama açısından da yetersiz kalmıştır. 1980 sonrasında değişen toplumsal yapıda ortaya çıkan yeni gruplar ve yeni talepler siyasal partiler tarafından temsil edilememektedir. Seçmenle bağımlı devletin kontrol ettiği kaynakların kendi taraftarlarına kayırmacı bir biçimde dağıtılması karşılığı oy alma mekanizmasıyla kuran yerleşik siyasal partiler, devletin ekonomideki rolünün azalmasına yol açacak, ekonomik reformları gerçekleştirmekte yavaş davranmışlardır. Siyasal partilerin kısa vadede politik maliyet ödemekten kaçınmasından dolayı geciken ekonomik reformların maliyeti ağır olmuş, ekonomi daralırken dağıtılacak kaynaklar giderek azalmıştır. Patronaj ve kollamacılık mekanizmaları yoluyla oy sağlamaya çalışan partiler bir yandan geleneksel seçmen kitlelerini kaybederken bir yandan da uzun vadeli, makro ölçekte politika önerileri geliştirmediklerinden dolayı yeni talepleri kavrayamamışlardır. Bu durum yerleşik merkez-sağ ve merkez-sol partilerin gerilemesine yol açarken, merkezin daha sağındaki partilerin yükselmesine yol açmış, bu da sistemin işleyişini etkilemiştir. Kültürel ve dinsel meseleler sosyoekonomik meselelerin üstünü kapatmış, yapısı gereği “mutlak” olan kimlik talepleri pazarlık ve uzlaşmayı zorlaştırmıştır. Bu tür talepleri temsil eden partilerin koalisyon üyesi olmasının ortaya çıkardığı sorunlar RP-DYP hükümetinde görülmüştür.

Tüm bu sorunlar Türkiye’de rejim değişikliği konusundaki arayışlara ve tartışmalara yol açmıştır. Yasama-yürütme ilişkilerinin “güçler ayrılığı” yönünde değiştirilmesi, yani Başkanlık ya da Yarı-başkanlık gibi karma bir rejimin benimsenmesi gereğinin 1990’lı yılların iki Cumhurbaşkanı tarafından da dile getirilmesi tartışmalara ivme kazandırırken diğer taraftan da bazı kesimlerce devletin zirvesindekilerin kendilerinin başkan olmak istediklerinin ileri sürülmesi konunun nesnel bir biçimde tartışılmasını engellemiştir. Ancak, yine de bu mesele gündemde kalacağına benzemektedir. Bu noktada Türkiye için önerilen re-

jim türlerinin temel nitelikleri, uygulamada ortaya çıkan olumlu ve olumsuz yönleri üzerinde durulması gerekmektedir.

Rejimlerin Kökenleri

Başkanlık rejiminin kökeni ABD'nin 1789 Anayasası'dır. İngiliz monarşisine karşı çıkararak bağımsızlık ilan eden bu ülkede anayasayı yapanların en önemli kaygısı tek kişinin ya da grubun elinde iktidar yoğunlaşmasını engellemektir. Aynı zamanda, kısa ömürlü olan Konfederasyon döneminde içeride düzenin sağlanamaması, belirli yetkilerle donatılmış bir ulusal yürütmenin gerekliliğini ortaya koymuştu. Ancak, kralın yokluğunda böyle bir yürütmenin nasıl oluşacağı ile ilgili olarak dünyada bir model yoktu. Bu dönemde İngiltere'de parlamento bulunmasına karşın Parlamentarizm yoktu. Kralın kurduğu kabine parlamentoya karşı sorumlu değildi. Bu nedenle de ABD'nin kurucuları yürütmenin yasama karşısında sorumlu olacağı bir sistem düşünmediler. Yürütmenin nasıl belirleneceği ile ilgili olarak iki seçenek ortaya çıktı. Seçilmiş meclis (Kongre) tarafından seçilmesi, iktidar yoğunlaşmasına ve yozlaşmaya yol açacağı kaygısıyla reddedilirken sonunda halk tarafından dolaylı olarak seçilmesi ilkesi kabul edildi. Buna göre Başkan seçimi iki dereceli olarak yapılacak, Başkan seçecek kurulun üyelerini halk seçecekti. Böylelikle modern çağdaki ilk cumhuriyet yasama ve yürütme güçlerinin halk tarafından ayrı seçilmesi ve yürütmenin yasa-madan ayrılığı ilkesi üzerine kuruldu.

ABD Anayasası'nı yapanlar önemli ölçüde, özgürlük için iktidarın sınırlanmasını ve dağılmasını gerekli gören liberal düşünceden etkilenmişlerdi. Egemenliğin merkezi hükümet ile eyaletler arasında paylaşıldığı federalizm iktidarın yaygınlaşmasını ve dağılmasını garanti ediyordu. Merkezde "güçler ayrılığı"na dayalı bir sistem benimsenirken aynı zamanda yasama, yürütme ve yargı güçleri arasında kurumsal bir "frenler ve dengeler" sistemi getirilerek güçlerden birinin diğerlerini devre dışı bırakması engellenmek istenmiştir. Bu nitelikleriyle ABD'nin "anayasal mühendislik" yoluyla kurulan ilk demokrasi olduğu söylenebilir.

19. yüzyılın ilk çeyreğinde bağımsızlıklarını kazanan Latin Amerika ülkelerinin önemli bir bölümü başkanın halk tarafından doğrudan se-

çildiği bir rejimi, bazıları da başlangıçta yürütmenin meclis tarafından sabit bir dönem için seçildiği bir modeli benimsediler. Her iki durumda da yasamadan ayrı ve ona bağımlı olmayan bir yürütme gücü ortaya çıktı ki, bu da Başkanlık rejimi demektir. Bu dönemde Avrupa’da henüz kabinenin yasamaya karşı sorumluluğu ilkesine dayanan bir Parlamento rejim bulunmadığından bu ülkelerin ABD’de olan Başkanlık rejimini benimsedikleri söylenebilir (Shugart, Carey, 1995: s. 3-6).

Başta İngiltere olmak üzere Avrupa’da yaygın olan Parlamento rejimleri ise anayasal mühendislik yoluyla kurulmadı. 19. yüzyılda sanayileşme sürecinde yeni toplumsal grupların ortaya çıkması, temsil ilkesinin önem kazanması, oy hakkının genişletilmesi, siyasal partilerin doğuşu gibi gelişmeler yavaş yavaş kabinenin krala karşı sorumlu olmaktan çıkıp seçilmiş parlamentolara karşı sorumlu hale gelmesine yol açtı. Monarşilerin anayasal rejimlere dönüşmesi sürecinde seçilmiş bir devlet başkanı düşünülmedi, çünkü zaten bu işlevi üstlenmiş krallar vardı. Böylelikle Parlamentarizm diye adlandırılan rejim tipi ortaya çıktı. Bugün bile İngiltere’de formel olarak kabine hâlâ Kraliçe’nin kabinisidir, ancak fiili durum farklıdır.

20. yüzyılda özellikle I. Dünya Savaşı’ndan sonra Avrupa’da başlayan demokratikleşme dalgası, o dönemde dünyada var olan rejim tiplerinden (Başkanlık rejimi ve Parlamentarizm) farklı rejimlerin ortaya çıkmasına yol açtı. 1905’te Finlandiya’nın Rusya’dan bağımsızlığı ile başlayan bu dönemde I. Dünya Savaşı sonunda Avusturya-Macaristan ve Alman İmparatorluklarının dağılması sürecinde ortaya çıkan yeni devletler rejim arayışı içinde yürütmenin yasamaya karşı sorumluluğu ilkesini benimsediler. Ancak, kralın yokluğunda devlet başkanının nasıl belirleneceği konusunda tek model ABD’deki Başkanlık rejimiydi. Bu nedenle de hem Parlamentarizmin hem de Başkanlık rejiminin özelliklerini taşıyan karma rejimler ortaya çıktı. Weimar Cumhuriyeti, Avusturya, İrlanda, ve Finlandiya, Cumhurbaşkanlarının yetkileri arasında önemli farklılıklar olmakla birlikte, bugün “Yarı-başkanlık” diye adlandırılan bir rejim tipini benimsediler. Bu rejim tipi de, Parlamentarizmden farklı olarak, anayasal mühendislik yoluyla kuruldu (Shugart, Carey, 1995: s. 7).

Başkanlık Rejimi

Bugün ABD’de ve çoğu Latin Amerika’da olan birçok ülkede uygulanmakta olan bu rejimin temel özellikleri şöyle sıralanabilir (Verney, 1992: s. 31-47,

1. Yürütmenin başkanının halk tarafından (doğrudan ya da dolaylı olarak) seçilmesi,
2. Yürütmenin başkanının ve seçilmiş meclisin görev sürelerinin sabit olması, birbirine bağımlı olmaması,
3. Seçilmiş başkanın hükümeti kurması ve hükümete başkanlık etmesi,
4. Seçilmiş başkanın anayasal yetkilerinin ve sorumluluğunun olması.

Bu özelliklerden de anlaşılacağı gibi Başkanlık rejimi esas olarak “güçler ayrılığı” ilkesi üzerine kuruludur. Bir başka deyişle yasama ve yürütme organları halk tarafından ayrı ayrı seçilir, görev süreleri önceden belirlenmiştir, bir başka deyişle varlıklarını sürdürmek için birbirine bağımlı değildirler. “Ayrı seçim”, “ayrı varolma” ile birlikte gider. (Mainwaring, Shugart, 1997: s. 14-15).

Başkanlık rejimine karşı görüşler esas olarak 1980’lerde Latin Amerika bağlamında yapılan çalışmalarda ifade edilmiştir. Bu görüşler şöyle sıralanabilir:

1. Başkanın ve seçilmiş meclisin görev dönemlerinin sabit olması sistemde “katılığa” yol açar: Başkanlık rejiminde her ikisi de halk tarafından seçilen başkan ve meclis birbirini görevden almaz. Bu durumda başarısız başkanlar, süreleri doluncaya kadar görevde kaldıkları gibi, birçok ülkede başkanın yeniden seçilmesi için getirilen kısıtlamalar nedeniyle başarılı olanlar da dönem sonunda görevden ayrılmak durumunda kalmaktadırlar. Aynı durum yasama organı için de geçerlidir. Başkanın önerdiği yasalara sürekli muhalif olan bir meclis yasama sürecini kesintiye uğratar ve işleyişi engeller. Bu durumda başkanın meclisi feshetme ve yeni seçimlere gitme yetkilerinin olmaması sisteme katılık getirir, etkinliği azaltır. Parlamenter rejimlerde ise, yasama

ile yürütmenin birbirine bağımlılığı, başarısız bir hükümetin güvensizlik oyuyla düşürülmesine, ya da tersine yürütmenin meclisi feshedip seçimleri yenilemesine olanak sağladığından sistem yeni koşullara uyum sağlayabilir. Bu esneklik daha etkin bir yönetim için olumlu bir zemin oluşturur (Riggs, 1992: s. 217-222).

2. Çoğunlukçu eğilim: Başkanlık rejimlerinde Başkanın seçimi çoğunlukçu formüle göre yapılmaktadır. Özellikle en fazla oy alan adayın başkan olduğu seçimlerde kaybedenlerin bir dahaki seçimlere kadar yürütme gücünün paylaşımı açısından hiçbir şansı yoktur. Bu sıfır-toplamlı oyun gerilimi ve kutuplaşmayı artıran önemli bir faktördür. Bu nedenle birçok ülkede seçim kanunları kazanmak için minimum bir çoğunluk belirlemiş, hiçbir adayın bunu sağlayamadığı durumlarda da en fazla oy alan iki adayın katılacağı ikinci bir tur yapılmasını öngörmüştür. Bu turda kazanmak için partiler arasında seçim ittifakları yapılmaktadır. Seçmen çoğunluğunun ılımlı ve merkezci eğilimlere sahip olduğu ülkelerde kutuplaşma sorun yaratmamaktadır, çünkü ittifak kurma sürecinde aşırı eğilimler dışlanmakta, ılımlı adaylardan birisi seçilmektedir. Buna karşılık aşırı-sağ ya da sol partilerin güçlü olduğu çok-partili sistemlerde bu ittifak zorunluluğu sistem karşıtı partilerin oy gücünün üstünde bir etki kazanmasına yol açmaktadır (Linz, 1992: s. 123-125).

Başkanlık ve meclis seçimlerinin aynı anda, ya da birbirine yakın bir sürede yapılması bu çoğunlukçu eğilimi iyice artırmaktadır. Bu durumda yürütme ve yasamaya aynı parti hâkim olmakta ve bir dahaki seçimlere kadar muhalefet her türlü iktidar paylaşımından uzak kalmaktadır. Bu çoğunlukçuluk, iki-partili parlamenter rejimlerde olduğu gibi iktidar yoğunlaşmasına yol açmakta ve kutuplaşmayı artırmaktadır.

3. İkili demokratik meşruluk “kilitlenmeye” ve “atalete” yol açabilir: Her ikisi de halk tarafından seçilen başkan ve meclis, farklı partilerden ya da partiler blokundan olabilirler. Bu durumda iki taraf da meşru olanın kendisi olduğu iddiasıyla diğerini dışlamaya çalışabilir. Ayrıca, yasama ve yürütmenin görev süresi

ilişkili olmadığından, uzlaşma ve işbirliği için motivasyon azdır. Bu nedenle, özellikle çok-partili sistemlerde Başkanlık rejimlerinin işleyişinde önemli sorunlar ortaya çıkar (Mainwaring, 1992: s. 111-117). Başkanı destekleyen disiplinli bir parlamento çoğunluğu olduğu sürece başkanın istediği yasaların çıkması kolaydır. Ancak, bu olmadığı taktirde her yasa için mecliste ayrı bir ittifak kurmak gerekir ki bu da meclis üyelerinin özel taleplerine teslim olmayı gerektirir. Partilerin disiplinli olması durumunda ise bu ittifakların kurulması iyice zorlaşmaktadır. Her iki tarafın da bir sonraki seçimdeki kazanma şansının diğerinin başarısızlığına bağlı olması işbirliği ve uzlaşmayı engelleyen en önemli faktördür. Sonuç olarak, yasama süreci kesintiye uğrar, ve “kilitlenme” ortaya çıkar. Genellikle bu durumda başkanlar meclisi aşarak kanun hükmünde kararname yoluyla yönetmeye çalışır ki, bu da yasama-yürütme çatışmasını daha da derinleştirir. Bu çatışmanın çözülmesi için gerekli kurumsal mekanizmaların (görevden alma, seçimleri yenileme) yokluğunda sistem tümüyle “atıl” hale gelebilir. Birçok Latin Amerika ülkesinde kilitlenme ve atalet durumları sivil siyasal kadroları askeri darbeleri teşvik etmeye ve desteklemeye yöneltmiştir. Bunun en belirgin örneği, Şili’de Salvador Allende’ye karşı yapılan askeri darbedir. Sonuç olarak, ikili demokratik meşruluk ve yasama-yürütme çatışması demokrasilerin kesintiye uğramasına ve askeri diktatörlüklere yol açan en önemli faktör olmuştur.

Yukarıdaki eleştiriler genellikle Latin Amerika ülkelerinin deneyimlerinden çıkmıştır. Bunlara karşılık başkanlık rejiminin birçok avantajları olduğu da ileri sürülmektedir (Mattenheim, 1997: s. 1-15, Mainwaring, Shugart, 1997: s. 43-49).

1. Seçmenler için daha fazla seçme olanağı sağlar: Yürütmenin başkanının halk tarafından doğrudan seçilmesi ilkesi sayesinde seçmenlerin önündeki seçenekler artar ve meclis seçimleri için oy verdikleri parti ile başkanın partisi farklı olabilir. Başkanlık rejimine karşıt olanlar bile yürütmenin seçiminin “daha fazla demokrasi” getirdiğini kabul etmektedirler.

2. Seçmenler olası hükümet seçeneklerini önceden görerek oy verir ve seçilmişlere hesap sorma araçları daha fazladır: Başkanın halk tarafından seçilmesi, seçim öncesinde seçmenlerin seçimden sonra hangi hükümetlerin kurulacağını bilerek oy vermesini kolaylaştırır ve seçilmişlerin hesap vermeye açık olmasını sağlar. Aslında bu durum iki-parti sistemine sahip parlamenter rejimlerde de aynıdır. Ancak, çok-partili Parlamenter sistemlerde, hükümetler seçimden sonra parti liderleri arasındaki pazarlıklar ve uzlaşmalarla kurulduğundan seçmenlerin oy verirken hükümet seçeneklerini tanımlayabilmeleri zordur. Buna ek olarak, koalisyon hükümetlerinin programları hükümete katılan partilerden hiçbirinin programı olamaz ve bu nedenle de icraattan kimin sorumlu olduğu açıkça belirmes. Bu tür sistemlerde seçilmiş karar alıcılara hesap sorma araçları son derece kısıtlıdır.
3. Yasama meselelerinde meclisin bağımsızlığı: Başkanlık rejiminde yasama meclisi üyeleri, hükümetin varlığının devamı kaygısı olmaksızın yasalar üzerinde bağımsız karar verebilirler. Parlamenter rejimlerde ise yasama meclislerinin hem yasa yapma hem de hükümeti destekleme işlevi vardır. Hükümetin önerilerine karşı oy kullanmak güvensizlik anlamına gelebilir ve bir krize yol açabilir. Bu nedenle de hükümetler kendi partilerinin milletvekilleri üzerinde bir “şantaj” gücüne sahiptir. Hükümetin düşeceği kaygısıyla hareket eden üyeler ise yasalar üzerinde bağımsız karar vermekte zorlanırlar. Burada hükümetin güvenoyu yoluyla yasamaya bağımlılığı çelişkili bir duruma yol açmaktadır. Parlamenter sistem formel olarak yasamanın üstünlüğünü öngörmesine karşın gerçekte yürütmenin yasama üzerindeki hâkimiyetine dayanır (Schlesinger, Jr, 1992: s. 91). Bir başka deyişle Parlamenter rejimde istikrarlı ve etkin bir yönetimin önkoşulu yürütmenin hâkimiyetidir. Başkanlık rejiminde ise yasama-yürütme ilişkilerinde genellikle güçler dengesi vardır. Yürütmenin görev süresinin sabit olması meclisin yasama sürecindeki bağımsızlığını ve rolünü artırabilir. Yasamanın bağımsızlığı, başkanın parlamentoda çoğunluk desteğine sahip olmadığı durumlarda kilitlenme ve ataletle yol açabildiği gibi, disiplinsiz partilerin bulunduğu ABD’de olduğu gibi tek tek

yasalar için muhalefete uzlaşmasını ve koalisyon kurmasını da teşvik edebilir. Başkan çoğunluk desteğine sahip olsa bile yasama sürecinde uzlaşma gereklidir. Sistemdeki kurumsal frenler ve dengeler sistemi çoğunlukçu eğilimleri azaltıcı bir rol oynar. Başkanlık rejimi, sorumlu ve hesap veren bir yürütme ile yasama meclisi üyelerinin bağımsızlığını birleştirir (Shugart, Carey, 1995: s. 48).

4. Sabit görev dönemi yürütmenin istikrarına katkıda bulunur: Başkanlık rejimine yöneltilen en önemli eleştirilerden biri yürütmenin görev süresinin sabit olmasının katılığa yol açtığıdır. Bu görüşe göre, Parlamenter rejimlerdeki esneklik, çok-partili sistemlerde yürütmenin istikrarsızlığına yol açsa bile rejimin istikrarını tehdit etmeyebilir. Ancak, Avrupa dışındaki Parlamenter rejimlerde sık değişen hükümetlerin rejimin istikrarını tehlikeye soktuğu da bir gerçektir. Uzlaşma geleneğinin zayıf olduğu az gelişmiş ülkelerde aşırı partilerin varlığı ve oyların uçuruluşu sık değişen hükümetlere, bu da rejim bunalımına yol açmaktadır. Başkanlık rejiminin katılığı yürütmenin istikrarına, bu da rejimin istikrarına katkıda bulunabilir (Mainwairing, Shugart, 1997: s. 37-38).
5. Çoğunlukçu eğilim kaçınılmaz değildir: Horowitz, çoğunlukçu eğilimin Başkanlık rejiminin değil, seçim sisteminin bir sonucu olduğunu, bu eğilimin çoğunlukçu seçim sistemlerinin uygulandığı Parlamenter rejimlerde de bulunduğunu ileri sürmektedir (Horowitz, 1992: s. 203-206). Bu görüşe göre, kazananın her şeyi kazandığı, kaybedenin ise iktidar paylaşımının tümüyle dışında kaldığı sistemler, özellikle derin ayrışmalarla bölünmüş toplumlarda çatışmaların artmasına ve siyasal istikrarsızlığa yol açmaktadır. Oysa, bu tür toplumlarda seçilmiş bir başkan çatışmaları yumuşatmak ve birliği sağlamakta önemli bir rol oynayabilir. Başkan seçiminin basit çoğunluk ya da iki-turlu sisteme dayanması bir zorunluluk değildir. Örneğin, Nijerya'da 1979'da benimsenmiş olan seçim sistemine göre, başkan seçimi basit çoğunlukla birlikte eyaletlerin üçte ikisinde en az %25'lik bir oy desteği gerektirmektedir. Bu koşul başkanın birçok etnik grup tarafından oy almasını gerektirmekte, sonuç ola-

rak da ılımlı ve merkezci eğilimlere sahip bir başkan seçilmektedir. Etnik bölünmelerin yoğun olduğu bir toplumda bu şekilde seçilmiş olan başkan çatışmaları yumuşatıcı bir rol oynamaktadır. Bir başka örnek de alternatif oyu benimsemiş olan Sri Lanka'dır. Bu seçim sisteminde basit çoğunluk yerine seçmenlerin çoğunluğunun birinci tercihi olmasa bile, reddetmediği ılımlı bir başkan seçilmekte, bu da parçalanmış bir toplumda uzlaşmayı teşvik edici bir rol oynamaktadır.

6. Güçler ayrılığı ve sınırlı iktidar bireysel özgürlüklerin garantisi-
dir: Antikçağdan bu yana birçok siyasal düşünür güçler ayrılığı-
nı iyi bir yönetimin önkoşulu olarak görmüştür. Güçlerin bir-
leşmesi ve yoğunlaşmasının zorbalığa ve diktatörlüğe zemin
hazırladığı, buna karşılık devletin çeşitli dalları arasındaki güç-
lerin ayrılmasının, iktidarın sınırlanması ve özgürlük için bir ga-
ranti olduğu ileri sürülmüştür (Lijphart, 1992: s. 14-15).

Güçler ayrılığı sadece çoğunluğun zorbalığını önlemek için değil, azınlığın temsili için de gereklidir, ki bu da yönetimin meşruluğunu sağlar. Bunun yanında, meşruluğunu koruyarak yenilik yapma kapasitesine sahip bir yönetim için de güçler ayrılığı önemlidir. Başkanlık rejiminde halkın doğrudan seçtiği başkan ile toplumdaki çeşitli eğilimleri temsil eden yasama meclisi arasındaki güç dengesi etkin bir yönetim için olumlu bir zemin hazırlar. Mattenheim, güçler ayrılığının geleneksel liberal teorideki sınırlı iktidar ve temsili hükümet ilkeleri ile, halkın yönetimi doğrudan belirlemesi ilkesini vurgulayan demokrasiyi bağdaştırmakta önemli bir rol oynadığını belirtiyor. Bu görüşe göre Başkanlık rejimi kitleleri harekete geçirebilmek için gerekli olan popülist söylemle ciddi bir yönetimi bağdaştırabilecek kurumsal temelleri sağlayabilir (Mattenheim, 1997: s. 4-8).

Seçim Sistemi, Parti Sistemi, Parti Yapıları

Başkanlık rejimi ile ilgili olumlu değerlendirmeler genellikle ABD pratiğinden, olumsuz değerlendirmeler ise Latin Amerika ülkelerinin pratiğinden kaynaklanmaktadır. Geç demokratikleşmiş bu toplumlarda demokrasilerin yıkılmasının tek sorumlusunun Başkanlık rejimi olmadığı

da savunulmaktadır. Bu ülkelerde sorunlar, sadece yasama-yürütme ilişkilerinden değil, derin toplumsal ayrışmalar, zayıf olan uzlaşma kültürü, siyasetteki yerelcilik ve bölgecilik gibi unsurlardan kaynaklanmaktadır. Bunun yanında bir rejim tipi olan Başkanlık rejiminin farklı örnekleri söz konusudur ki, bu farklılıklar önemli ölçüde siyasal gelenekler, parti sistemi, parti yapıları ve seçim sistemiyle yakından ilgilidir. ABD örneği, sistemin işleyişinde bu faktörlerin önemini göstermektedir.

Daha önce de belirtildiği gibi ABD Anayasası'nı yapanlar bireysel özgürlükleri garanti altına alacak, tek kişinin ya da grubun (çoğunluk bile olsa) zorbalığını engelleyecek bir kurumsal düzenlemeler bütünü getirme kaygısıyla hareket etmişti (Janda, Berry, Goldman, 1992: s. 76-86). Ülkedeki temel siyasal güçler arasında oyunun kuralları üzerinde bir oydaşma olmuş ve uzlaşma kültürü gelişmiştir. Bunun yanında ülkenin federal yapısı iktidarın yaygınlaşmasını beraberinde getirmiştir. Kurulştan itibaren hâkim olan çoğulcu iktidar anlayışı, elit kültürünün de bu iklim içinde oluşmasına yol açmış, hoşgörü, uzlaşma ve pazarlık siyasal yaşama damgasını vurmuştur.

Başlangıçtan itibaren uygulanan çoğunlukçu seçim sistemi üçüncü partilerin güçlenmesini engellemiş ve iki-parti sisteminin sürmesine katkıda bulunmuştur. Bu tür bir parti sisteminde seçmenin önündeki seçenekler belirlidir, ki bu da sorumluluk, hesap verme, hesap sorma gibi ilkelerin hayata geçirilmesini kolaylaştırmaktadır. Ancak, sistemin işleyişinde parti yapılarının zayıf ve disiplinsiz olmasının önemli rolü olduğu gözlenmektedir. Başkan ve Kongre ayrı seçildiğinden Başkanın partisi her dönemde Kongre çoğunluğunu sağlayamamaktadır. Özellikle 1955'ten bu yana hâkim eğilim "bölünmüşlük", yasama ve yürütmede farklı partilerin denetimi biçiminde olmuştur. Bu durumda sistemin içinde potansiyel olarak bulunan yasama-yürütme çatışmasının kilitlenmeye yol açması tehlikesi belirmektedir. Bu noktada parti disiplininin yokluğu sistemin işleyişini kolaylaştırmakta, Senato ve Temsilciler Meclisi'ndeki oylamalarda Başkanlık tarafından hazırlanan tasarıların yasalaşmasını mümkün kılmaktadır. Parti disiplininin yokluğu, Başkanla Kongre çoğunluğu aynı partiden olsa bile yasama-yürütme çatışmasına uygun bir zemin hazırlamakta, zaman zaman kilitlenme ortaya çıkmaktadır (Sundquist, 1997: s. 62-63). Bu sistemde hiçbir Başkan için sürekli bir çoğunluk desteği söz konusu değildir ve her yasa için

çoğunluğu oluşturacak koalisyon yeniden kurulmak zorundadır. Bu koalisyonlar çoğu zaman Kongre üyelerinin seçim çevrelerine sağlanan avantajlara karşılık oy desteğinin alınmasına dayanmaktadır. Sartori, bu tür pazarlıkların gerçek uzlaşmalar değil, “hastalıklı bir mozaik” ortaya çıkardığını belirterek, sistemin Anayasa sayesinde değil, Anayasaya rağmen, Amerikalılar bunu işletmeye niyetli olduklarından dolayı işlediğini ileri sürmektedir (Sartori, 1994: s. 89-91). Ancak, yine de disiplinsiz partilerin sistemin kilitlenmesini engelleyici bir rol oynadığı söylenebilir.

Parti sistemi ve parti yapılarının sistemin işleyişindeki önemi Latin Amerika ülkelerinde de belirgin olarak gözlenmektedir. Bu bölgede Başkanlık sisteminin kesintiye uğramaksızın en fazla varlığını sürdürdüğü ülkeler iki-parti sistemine, ya da bir partinin birkaç dönem boyunca seçimleri kazanarak yasama ve yürütme organlarının her ikisinde de çoğunluğu elinde bulundurduğu Venezüella, Kosta Rica ve Kolombiya gibi ülkelerdir. Bu durumlarda başkanların dayandığı yasama meclisindeki çoğunluk sayesinde yasama-yürütme çatışması olmamakta, sistem işleyebilmektedir. Buna karşılık çok-partili sistemlerde bu çatışma sık sık gündeme gelmektedir. Mainwairing Başkanlık rejimi ile çok-partili sistemin “zor bir karışım” olduğunu ileri sürüyor (Mainwairing, 1993: s. 198-229). Nitekim, çok-partili sistemle Başkanlık rejiminin kesintiye uğramadan uzun süre yaşadığı tek örnek olan Şili’de (1932-1973) demokrasinin yıkılmasında yasama-yürütme çatışmasının yol açtığı kilitlenme önemli bir rol oynamıştır.

Parti sisteminin esas olarak toplumsal ayrışmalarla biçimlendiği tezi doğru olmakla birlikte (Lipset, Rokkan, 1990: s. 91-138), Duverger’in çalışmasından (Duverger, 1974: s. 276-334) bu yana seçim sisteminin parti sistemi üzerindeki etkisi kabul edilmektedir. Ayrıca Latin Amerika ile ilgili çalışmalarda başkan seçimi ile yasama meclisi seçimlerinin zamanlamasının da parti sisteminin biçimlenmesinde rolü olduğu ileri sürülmektedir (Jones, 1995).

Bu ülkelerin önemli bir kısmında meclis seçimlerinde uygulanan nisbi temsilin çok-partili sistemi teşvik ettiği düşünülebilir. Ancak, başkanlık seçimlerinin çoğunlukçu niteliği parlamentodaki parti sayısını azaltıcı bir rol oynamaktadır. Özellikle de, basit çoğunluk sisteminin uygulandığı başkanlık seçimiyle yasama meclisinin seçimi aynı zaman-

da yapıldığında parti sisteminin parçalanması önemli ölçüde engellenmekte, iki büyük parti yasamaya hâkim olmaktadır. Başkan seçimi iktidurlu çoğunluk sistemine göre yapıldığında, seçimlerin zamanlaması farklı olduğunda, ya da seçim çevreleri çok geniş olduğunda ise parti sayısının arttığı gözlenmektedir.

Parlamente rejimin işleyişi için önkoşul olan parti disiplininin Başkanlık rejimleri için işlevi tartışmalıdır. Bir görüşe göre, başkanın yasama organında her zaman çoğunluk desteğine sahip olamaması, yasalar için ittifaklar kurulmasını gerektirir. Disiplinli partiler ise bu ittifakları ve dolayısıyla işleyişi zorlaştırır (Sartori, 1994: s. 189-196).

Bir başka görüş ise, parti disiplininin yokluğunun, başkanın her yasa için tek tek yasama üyeleriyle pazarlık yapmasını gerektirdiğini, bunun da patronajı ve kollamacılığı teşvik ettiğini ileri sürmektedir. Bu durumda yasama gündemini gerçekleştirmekte zorlanan başkanlar yasamayı aşarak kararnemelerle yönetmeye, ya da Anayasayı zorlamaya yönelmektedirler ki bu da olumsuz sonuçlara yol açmaktadır. Parti disiplini olduğunda ise parti liderleriyle uzlaşmak yeterli olmakta, belirli politikalar üzerinde uzlaşan partilerin sağladığı destek sayesinde siyasal süreç daha öngörülebilir ve daha şeffaf olmakta, kesintiye uğramadan işleyebilmektedir (Mainwairing, Shugart, 1997: s. 418-420).

Rejim tipinin içinde bulunan potansiyel sorunlar, diğer ülkeler tarafından ithal edildiğinde daha belirgin bir biçimde ortaya çıkmaktadır. Kurumlar ithal edilse bile toplumsal yapı, siyasal kültür ve gelenekler, askeri otorite-sivil otorite ilişkileri gibi unsurları ithal etmek mümkün olamamaktadır (Sundquist, 1997: s. 55). Yasama-yürütme çatışmasının kilitlenme ve ataletle yol açması birçok Latin Amerika ülkesinde gözlenmiş ve demokrasilerin yıkılışından başkanlık sistemi sorumlu tutulmuştur. Ancak, geç demokratikleşmiş toplumlarda Parlamento rejimlerin de kesintilere uğradığı bilinmektedir. Demokrasinin yaşayabilmesi için gerekli olan sosyal, ekonomik ve kültürel faktörlerin zayıflığında sadece kurumsal düzenlemelerin bunu sağlayabilmesi zordur ve çoğu zaman mümkün olamamaktadır. 20. Yüzyılda Üçüncü Dünya ülkelerinde demokrasilerin yaşaması açısından Parlamentarizmin Başkanlık rejiminden daha başarılı olmadığı da saptanmıştır (Shugart, Carey, 1995: s. 41-42).

Yarı-Başkanlık Rejimi

Halk tarafından seçilmiş bir devlet başkanı ile yasama organının içinden çıkan ve varlığını sürdürebilmesi için güvenoyuna dayanan bir kabinenin yürütme gücünü paylaştığı rejimler ilk kez I. Dünya Savaşı'ndan sonra dağılan büyük imparatorlukların toprakları üzerinde kurulan devletlerde ortaya çıkmıştır. Yürütmede "iki başlılık" öngören bu tür rejimler, hem Parlamentarizmin hem de Başkanlık rejiminin özelliklerini taşımaktaydı. Bugün de birçok ülkede gözlenen olan bu karma rejimler Cumhurbaşkanı'nın anayasal yetkileri ve fiili uygulamalar açısından önemli farklılıklar sergilemektedir. 1989'dan sonra bu rejimi benimseyen eski komünist ülkeleri bir yana bırakırsak, karma bir rejimin uzun süredir uygulandığı Finlandiya, Avusturya, İrlanda, Portekiz, İzlanda ve Fransa gibi ülkeler arasında olduğu gibi aynı ülkede farklı dönemlerde farklı uygulamalar da gözlenmektedir. Türkiye'deki rejim tartışmalarında en fazla üzerinde durulan ise V. Cumhuriyet Fransa'sının "Yarı-Başkanlık" rejimidir.

Fransa'daki IV. Cumhuriyet döneminin (1946-1958) özdeşleştiği parçalanmış ve kutuplaşmış parti sistemi, disiplinsiz partiler, patronaj ve kollamacılık mekanizmalarına dayanarak seçilen ve yerel-bölgesel kaygılarla hareket eden milletvekillerinin sık sık parti değiştirmesi kurulan hükümetlerin kısa ömürlü olmasına ve ülkenin geleceği ile ilgili önemli kararları alamamasına yol açıyordu. 1946-1958 döneminde 24 kez hükümet değişmişti. 1958 ilkbaharında ise hükümet krizi rejim krizine dönüşmüştü. İstikrarsız koalisyon hükümetlerinin Cezayir meselesi karşısında karar alamamasından dolayı askeri darbe tehlikesi belirmiş ve 1958 ilkbaharında dönemin Cumhurbaşkanı De Gaulle'ü ülke yönetimini üstlenmeye davet etmişti. Bu nedenle, 1958 Anayasası De Gaulle'ün "yürütmenin üstünlüğü"ne dayanan liderlik anlayışının bir ürünüdür. Buna göre, liderlik anayasal yetkilerle donatılmış devlet başkanı tarafından üstlenilecekti. Başlangıçta Cumhurbaşkanı'nın yerel yönetimlerin temsilcilerinden oluşan bir heyet tarafından seçilmesi öngörülmüş, ancak 1962'de halk tarafından doğrudan seçilmesi ilkesi benimsenmiştir.

1958 Anayasası "iki başlı" yürütmeye dayanan, Cumhurbaşkanı ile yasamanın içinden çıkan bir Başbakan ve Bakanlar Kurulu'nun yürütme gücünü paylaştığı bir düzenleme getirmiştir. Buna göre, Cumhurbaş-

başkanı'na Parlamenter rejimlere kıyasla önemli yetkiler verilmiştir. Bunların en önemlileri, Ulusal Meclisi fesih, hükümetin veya iki meclisin ortak önerisi üzerine referanduma başvurma, Anayasa Mahkemesi'ne başvurma, Bakanlar Kurulu'na başkanlık etme, Anayasa Mahkemesinin başkanı da dahil olmak üzere üç üyesini atama, vb. gibi yetkilere. Ayrıca, savunma ve dış ilişkiler alanları Cumhurbaşkanı'nın sorumluluğundadır ve silahlı kuvvetlerin başkomutanı sayılır. Ülke yönetimi ise hükümetin sorumluluğundadır. Olağanüstü durumlarda, "Cumhuriyetin kurumları, ulusun bağımsızlığı, ülkenin bütünlüğü ya da uluslararası yükümlülükleri ciddi ve doğrudan tehdit altındaysa ve anayasal Kamu Güçleri kesintiye uğramışsa" Cumhurbaşkanı "geçici bir diktatör" gibi kendi başına yönetebilir (Duverger, 1992: s. 142-149). Bunun dışındaki yetkiler, daha çok istisnai durumlarda kullanılması öngörülen meclisi fesih ve seçimleri yenileme, referanduma başvurma gibi engelleyici nitelikte yetkililerdir (Sartori, 1994: s. 22). Anayasaya göre, "ulusal politikaları belirleyen ve yönlendiren" hükümetin faaliyetlerini yöneten Başbakan'dır. Cumhurbaşkanı ise "ulusal bağımsızlık, ülkenin bütünlüğü ve Topluluk anlaşmaları ve antlaşmalarının güvencesi"dir. Bu iki madde Cumhurbaşkanı'nın esas görevinin dış politika ve güvenlik konuları olarak yorumlanmasına yol açmıştır. Ancak, anayasanın kendisi yürütmenin iki kolu arasındaki yetki paylaşımı açısından net değildir ve yoruma açıktır.

Uygulamada ise zaman içinde önemli farklılıklar gözlenmiştir. 1969'a kadar süren De Gaulle döneminde, Cumhurbaşkanı sadece Anayasada belirtilen alanlarla sınırlı kalmayarak ekonomik, kültürel, yerel yönetimler gibi iç politika ile ilgili alanlara da müdahale etmiştir. Parlamentoda çoğunluk desteğine sahip olan De Gaulle'ün adeta Başkanlık rejimindeki gibi yürütmenin başı olarak hareket etmesi neredeyse bir "norm" haline gelmiş, daha sonraki Pompidou ve Giscard D'Estaing dönemlerinde de benzer bir durum gözlenmiştir. Başbakanlar karar-alma sürecindeki önemli anayasal yetkilerini kullanmamış, bunun yerine belirgin bir işbölümü oluşmuştur. Cumhurbaşkanları, ulusun ve ülkenin geleceği için önemli olan uzun-dönemli politikaları belirlemiş, buna karşılık Başbakanlar hükümetin günlük faaliyetlerini düzenleme ve ülkenin sorunsuz yönetilmesini sağlama işlevini üstlenmişlerdir. Bir başka deyişle Cumhurbaşkanı siyasal lider, Başbakan da yönetici olmuştur (Elgie, 1995: s. 72-74).

Ancak, Cumhurbaşkanı'nın karşısında kendisine muhalif bir parlamento çoğunluğu olduğunda bu uygulama değişmiştir. 1965'ten itibaren halk tarafından doğrudan seçilen Cumhurbaşkanı'nın görev süresi yedi yıl, buna karşılık Ulusal Meclisin görev süresi beş yıldır. Bu nedenle de sistem kendi içinde bir gerilim potansiyeli taşımaktadır. Nitekim, ilk kez 1986'da Mitterand Cumhurbaşkanı iken parlamento çoğunluğunun merkez-sağ partiler blokundan oluşması durumu ortaya çıkmıştır. Kabine'nin parlamentonun güvenoyuna bağımlı olmasından dolayı Chirac Başbakan olmuş ve yürütmede liderlik Başbakan'a geçmiştir. Bu dönemde Başbakan uzun-dönemli stratejik kararlarda belirleyici olmuş, ayrıca Cumhurbaşkanı'nın yetkili olduğu dış politika ve savunma alanlarında da etkili olmuştur. Ancak, bu alanlarla ilgili başkanların atanmasında Cumhurbaşkanı ile bir uzlaşma içinde olmaya dikkat etmiştir (Meny, 1990: s. 199). Cumhurbaşkanı ile Başbakan'ın farklı partiler blokundan olduğu bu ilk "birlikte yaşama" döneminde "iki-başlı yürütme"nin gerilime yol açmadığı gözlenmiştir. 1988'de yapılacak olan Cumhurbaşkanlığı seçimlerine kısa bir süre kalmış olması ve her iki tarafın da çatışmadan dolayı kaybedeceği kaygısı uzlaşmayı kolaylaştıran bir faktör olmuş ve Cumhurbaşkanı ülke yönetimi ile ilgili meselelere müdahale etmekten çekinirken Başbakan da onun dış ilişkiler ve güvenlik konularıyla ilgili yetkilerini kabul etmiştir. Bu "birlikte yaşama" dönemi daha sonrası için de siyasal bir geleneğin gelişmesine yol açmıştır. Nitekim 1993-1995'te ve 1997'den bu yana yaşanan bu tür dönemlerde yürütme içinde büyük krizler yaşanmamıştır. Bu noktada anayasal düzenlemelerin ötesinde aktörlerin uzlaşmayı tercih etmesinin önemli bir rol oynadığı söylenebilir.

Duverger, Fransa'daki sistemin, Cumhurbaşkanı ile meclis çoğunluğu aynı partiden olduğunda Başkanlık rejimi gibi, farklı partilerden olduğunda ise Parlamenter rejim gibi işlediğini ileri sürmektedir. Bir başka deyişle bu sistem iki saf rejim tipinin dönüşümlü olarak uygulanması biçiminde olmaktadır (Duverger, 1992: s. 143-145). Ancak, birlikte yaşama dönemlerinde bile Cumhurbaşkanı'nın önemli yetkilere sahip olması bu rejimi Parlamenter sistemlerden farklılaştırmaktadır.

Bu rejimin farklı bir tanımı Sartori tarafından yapılmıştır: "Esnek bir ikili otorite yapısı üzerine dayanan gerçek bir karma sistem" (Sartori, 1994: s. 125). Bu değerlendirmeye göre sistemde çoğunluğun

bölünmüş ya da bölünmemiş olmasına bağlı olarak iki başlı yürütmenin esas başı değişmektedir. Bu esneklik ise formel anayasal düzenlemeden çok uygulamadan kaynaklanmaktadır. Yasal zeminlerde yürütülecek bir mücadeleyi kazanamayacağını bilen Cumhurbaşkanları ile ileride Cumhurbaşkanı seçilmeyi amaçlayan Başbakanlar çatışma yerine uzlaşmayı tercih etmekte ve bu da sistemin içinde barındırdığı gerilim unsurunu azaltmaktadır.

1958 Anayasası sadece yasama-yürütme ilişkilerini değiştirmemiştir. Parti sistemindeki parçalanmayı ve kutuplaşmayı teşvik ettiği düşünülen nisbi temsil yerine çoğunlukçu bir seçim sistemi de benimsenmiştir. Bu ülkede halen uygulanmakta olan dar-bölge iki turlu seçim sistemi, seçim sürecinde partileri ittifak yapmaya zorlamış, sonuç olarak parti sayısı azalmasa bile partiler iki kanatta (merkez-sağ ve merkez-sol) gruplaşmıştır. Ancak, iki-kanatlı demokrasinin gerçekleşmesinde esas faktör Cumhurbaşkanının halk tarafından doğrudan seçilmesi olmuştur. 1962’de Cumhurbaşkanı’nın halk tarafından seçilmesi ilkesi benimsendikten sonra ilk kez 1965’te uygulanan iki-turlu çoğunlukçu sistem, seçilebilmek için ilk turda %50’nin üstünde bir oy oranı öngörmüştür. İkinci tura en fazla oy alan iki adayın katılabilmesi ise partiler arasındaki ittifakları zorunlu hale getirmiş, bu da hükümetlerin kuruluşuna yansımıştır. İttifakların kurulma sürecinde aşırı partilerle pazarlık yapmaktan kaçınan ılımlı partilerin bu davranışı, Ulusal Cephe gibi aşırı sağ bir partinin oy oranının çok altında temsiline yol açmakta, bu da sistemin istikrarına katkıda bulunmaktadır.

Sonuç olarak, V. Cumhuriyet Fransa’sı rejim değişikliğinin olumlu sonuçlara yol açtığı başarılı bir örnek olarak belirlemektedir. Bu başarıda, siyasal aktörlerin uzlaşmacı davranışlarının önemli bir rolü olduğu açıktır. Ancak, kurumsal düzenlemeler sadece yasama-yürütme ilişkileriyle sınırlı kalmamıştır. Bu noktada, seçim sistemindeki değişikliğin, özellikle de Cumhurbaşkanı’nın seçiminde uygulanan iki-turlu çoğunlukçu sistemin parti sistemini etkileyerek “iki-kanatlı” bir demokrasinin oluşumuna ve böylelikle de siyasal istikrara katkıda bulunduğu vurgulanmalıdır. Ayrıca, seçmenin koalisyon seçeneklerini önceden bilecek oy kullanması da seçmenin yürütme organının oluşumundaki rolünü artırmaktadır.

Saf rejimlerden (Parlamentar-Başkanlık) birinden diğerine geçişin önemli zorlukları vardır. Demokratik rejimlerde bu geçişi sağlamak

için gerekli olan siyasal elit içindeki uzlaşmanın sağlanabilmesi pek mümkün olamamaktadır. Ayrıca, siyasal gelenekler, parti yapıları ve parti sistemi yasama-yürütme ilişkilerini değiştiren düzenlemelerle kolayca değiştirilememektedir. Bu nedenle de rejim arayışı içinde olan ülkeler için Yarı-Başkanlık rejimi uygun bir seçenek olarak belirmektedir. Ancak, yine de rejim değişikliği doğrultusundaki bir uzlaşmanın sağlanması pek kolay olmamaktadır.

Buna karşılık 1989 sonrasında demokratik bir hukuk devletini kurmaya yönelik eski Doğu Bloku ülkelerinin çoğu “Yarı-başkanlık” benzeri, yani Cumhurbaşkanı’nın seçimle işbaşına geldiği ve önemli yetkilerle donatıldığı “karma” rejimleri yaygın olarak benimsemişlerdir. Öyle görünüyor ki, Komünist Parti dışındaki siyasal partilerin yeni kurulduğu bu ülkelerde, saf Parlamenter sistemin gereği olan disiplinli ve örgütlü partilerin varolmadığı bir ortamda “ikili yürütme”ye dayanan bir rejim olası krizlere ve istikrarsızlığa karşı bir “emniyet süpabı” olarak görülmüştür. Ancak, Cumhurbaşkanı’nın halk tarafından seçildiği bu ülkelerde gerek anayasal yetkiler ve düzenlemeler gerekse uygulamalar önemli farklılıklar göstermektedir. Bazılarında seçilmiş cumhurbaşkanının varlığına karşın sistem parlamenter bir nitelik göstermektedir (örn. Bulgaristan). Rusya Federasyonu’nda ise Cumhurbaşkanı’nın anayasal yetkileri ve Yeltsin dönemindeki uygulama “otoriter” bir Başkanlık rejimini çağrıştırmaktadır. Ancak Putin’in Başbakanlığa getirilmesinden bu yana uygulama Başbakanın hâkimiyeti biçiminde gerçekleşmiş, rejimin otoriter niteliği ise değişmemiştir.

Seçilmiş Başbakanlık (İsrail)

Türkiye’de istikrarlı ve etkin bir yönetim arayışında zaman zaman dile getirilen bir seçenek de İsrail’de ilk kez 1996 seçimlerinde uygulanmış olan “Seçilmiş Başbakanlık” formülüdür (Brichta, 1998: s. 180-193). 1949’da yapılan ilk seçimlerden itibaren çok-partili bir sisteme sahip olan bu ülkede 1980’lerde koalisyon hükümetlerinin kurulmasında ve yaşamasında önemli tıkanmalar ve sıkıntılar ortaya çıkınca istikrarlı ve etkin bir yönetim için arayışlar gündeme geldi. Böyle bir ortamda siyasal reform tartışmaları başladı. Reform önerileri, esas olarak seçim sisteminin değiştirilmesi, yazılı bir Anayasa ve yürütmenin güçlendiril-

mesine yönelik düzenlemeler üzerinde yoğunlaşıyordu. 1987'de Tel Aviv Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nden bir grup profesör bu konuları içeren kapsamlı bir reform paketi hazırladı. Buna göre, İsrail'de uygulanmakta olan seçim çevresinin ulusal olduğu nisbi temsilin yerine, %1,5 oranında bir baraj ve meclisin (Knesset) yarısının dar bölge basit çoğunluk sistemiyle, diğer yarısının da nisbi temsil yoluyla seçildiği Almanya'dakine benzer karma bir seçim sisteminin benimsenmesi önerilmekteydi. Amaç, parlamentodaki parti sayısını azaltarak koalisyon hükümetlerinin daha istikrarlı olmasını sağlamaktı. Ancak, başta dinci partiler olmak üzere küçük partilerin ve tek-adaylı seçim çevrelerinde yeniden seçilmeyeceğini düşünen politikacıların muhalefetinden dolayı bu önerinin gerçekleşme şansı olamadı. Diğer taraftan, yazılı bir anayasa devlet-din ilişkilerinin laiklik çerçevesinde tanımlanmasını gerektireceğinden dolayı dinci partilerin muhalefeti ile karşılaştı.

Başbakan'ın halk tarafından doğrudan seçilmesi önerisi ise kamuoyunda önemli bir destek buldu. Sonunda parlamentodaki siyasal partiler arasında da bu konuda bir uzlaşma sağlandı ve tasarı Mart 1992'de Knesset'te oylanarak yasalaştı. "Seçilmiş Başbakanlık" formülü ilk kez 1996 seçimlerinde uygulandı. Knesset seçimleriyle aynı gün yapılan Başbakan seçimi, çoğunlukçu formül esasına dayanıyordu. Buna göre, ilk turda adaylardan birisi %50'nin üstünde oy alırsa doğrudan seçilecek, olmazsa en fazla oyu alan iki aday ikinci tura katılacak ve birisi seçilecekti. Ancak, gerek 1996'da gerekse 1999'da yapılan seçimlerde Başbakan ilk turda seçilmiştir.

Bu formül, Parlamenter rejim çerçevesi içinde kalınarak, halk tarafından seçilmiş bir Başbakan'ın kabineyi kurmasının istikrarlı bir yürütme organının oluşmasını teşvik edeceği varsayımı üzerine kurulmuştur. Özellikle, 1980'lerin ikinci yarısındaki krizin temel nedeni olan dinci partilerin ve diğer küçük partilerin "şantaj gücü"nü azaltmak ve Başbakan'a bu tür partilerin talepleri karşısında direnme gücü vermek bu reformun temel hareket noktası olmuştur. Partiler arasındaki pazarlıklar yerine halk tarafından doğrudan seçilmenin Başbakan'a "bağımsızlık" sağlayacağı, geçmişte kabineyi kurmak için büyük partilerin küçüklere bağımlılığı yerine, bakanlık sandalyeleri almak isteyen küçük partilerin Başbakan'a bağımlı olacağı öngörülmüştür (Susser, 1999).

Parlamenter rejimin gereği olarak kabinenin Knesset'in güvenoyuna bağımlı olması öngörülmüştür. Knesset'in mutlak çoğunlukla kabi-

neyi onaylamaması durumunda, Başbakan görevden alınmış sayılacaktır. Ancak bu durumda Knesset de dağılmış olacak ve 60 gün içinde Başbakanlık ve Meclis seçimleri yenilenecektir. Aynı durum hükümetin hazırladığı bütçe onaylanmadığında da geçerlidir. Bu düzenlemeyle Başbakan'ın yetkileri de artırılmış ve kabine içindeki konumu güçlendirilmiştir. Ayrıca, Başbakan düşürüldüğünde Knesset'in de kendini feshetmiş sayılması ve seçimlerin yenilenmesi kabine istikrarsızlığını engelleyecek bir önlem olarak düşünülmüştür.

Seçilmiş Başbakanlık, yürütme organının başındaki kişinin halk tarafından doğrudan seçilmesi açısından Başkanlık rejimine benzemekte, buna karşılık başbakanın ve kabinenin yasamaya bağımlı olması açısından da parlamenter rejim niteliğini taşımaktadır. Yarı-Başkanlık rejiminde olduğu yürütmede ikili bir otorite yapısı da bulunmamaktadır. Sistem, Başbakan'ın ön planda olduğu bir Parlamenter rejim olarak adlandırılabilir (Sartori, 1994: s. 106).

“Seçilmiş Başbakanlık” formülü henüz yeni olmakla birlikte, 1996'dan bu yana işleyişle ilgili önemli sorunlar ortaya çıkmıştır. Başlangıçta kamuoyunda %80'lik bir desteği olan bu sistem bugün çoğunluk tarafından eleştirilmekte, hatta parlamentoda eski sisteme dönüş girişimleri gündeme getirilmektedir. Bu konudaki en önemli eleştiri parlamentodaki parti sayısının artışıyla ilgilidir. Başbakan'ın çoğunlukçu formüle göre seçilmesinin parti sistemindeki parçalanmayı azaltacağı beklenmişken, tam tersi olmuş ve büyük partilerin parlamentodaki sandalye sayıları, çoğu radikal olan dinci partiler lehine azalmıştır. Bu durumda mutlak çoğunlukla halk tarafından seçilen Başbakan'ın nisbi temsille seçilmiş meclisin desteğine bağımlı olması, parçalanmış çok-partili sistemde istikrarlı ve etkin hükümetlerin kuruluşunun önünde önemli bir engel olarak belirlemektedir. Bu sistemde Başbakan hem seçilebilmek, hem hükümet kurmak ve parlamentonun desteğini sağlamak, hem de bütçenin onaylanması için küçük partilerin desteğine muhtaç olmakta, bu da bu tür partilerin şantaj ve pazarlık gücünü arttırmaktadır. Bu durumda yeni sistemin de istikrarlı ve etkin bir yönetim sağlamakta kendisinden bekleneni gerçekleştirmekte yetersiz kaldığı gözlenmektedir.

İsrail deneyimiyle ilgili değerlendirmelerin önemli bir bölümü, aşırı eğilimli radikal partilerin var olduğu bir çok partili sistemde sadece

yasama-yürütme ilişkileriyle sınırlı olan dar bir reformun yetersiz kaldığına, istikrarlı ve etkin bir yönetimin sağlanabilmesi için seçim sistemi ve siyasal partilerle ilgili düzenlemeleri de içeren kapsamlı bir siyasal reform paketinin gereğine işaret etmektedir (Brichta, 1998). Buna karşılık, “Seçilmiş Başbakanlık” formülünü savunanlar, kısa vadede ortaya çıkan sorunlardan dolayı sistemin avantajlarının gözardı edilmemesi gerektiğini ileri sürmektedirler. Knesset seçimlerinde uygulanmakta olan %1,5 barajlı nisbi temsilin yasama organında seçmen eğilimlerinin yansımaları sağlarken, seçilmiş ve güçlendirilmiş bir Başbakan’la yönetilebilirlik sorununun aşılabileceğini söylemektedirler. Ayrıca, yeni sistemde küçük partilerin sayısının artmasına karşın eski sistemle karşılaştırıldığında elde edebildiklerinin azlığına dikkati çekerek İsrail koşullarında temsil adaletinin de önemli olduğunu vurgulamaktadırlar (Susser, 1999).

Bir Öneri: Dönüşümlü Başkanlık

Siyaset biliminin önemli isimlerinden Giovanni Sartori (Sartori, 1994: s. 155-160) saf rejimlerin tek motorlu—Başkanlık rejiminde başkan, Parlamenter rejimde meclis—olduğunu belirterek, siyasal kültürü gelişmiş, demokrasi geleneğine sahip toplumlarda bu tek motorun genellikle çalıştığını, aksadığı durumlarda da büyük krizlere yol açılmadan sistemin kendi mekanizmaları yoluyla kendini onardığını söylemektedir. Buna karşılık geç demokratikleşmiş, uzlaşma geleneğine sahip olmayan toplumlarda tek motor aksadığında sistem tıkanmakta ve krizler ortaya çıkmaktadır. Bu tür toplumlarda iki motorlu, yürütme gücünün halk tarafından seçilmiş bir Cumhurbaşkanı ile parlamentoda çoğunluk desteğine sahip bir Başbakan arasında paylaşıldığı Yarı-Başkanlık türü bir karma rejim, demokrasinin yaşaması için, tıkanmaları çözebilecek mekanizmaları içinde bulunduran bir rejim seçeneği olarak görülebilir. Ancak, bu rejimi uygulayan Fransa’nın deneyimi iki motorun eşanlı olarak devreye girmesi durumunda sistemde gerilim olabileceğini ve bu gerilimin bir motorun devre dışı kalmasıyla çözümlenebileceğini göstermektedir.

Sartori’nin önerisi, iki motorlu, ancak motorların eşanlı olarak işlemediği, biri bozulduğunda diğerinin devreye girdiği bir karma rejim:

Dönüşümlü Başkanlık. Bu düzenlemeye göre başkan ve parlamento aynı zamanda ve aynı belirli dönem için (dört ya da beş yıl) seçilecektir. Yasama dönemi dört yıl ise bu süre içinde parlamento kendi içinden sadece bir hükümet çıkarma olanağına sahip olacaktır. Bu hükümetin varlığı sürdükçe sistem normal bir Parlamenter rejim gibi işleyecek, Seçilmiş Başkan da sembolik bir figür olarak kalacaktır. Ancak, hükümet düşürüldüğünde ya da istifa ettiğinde, başkan devreye girecek ve kabinenin tümünü parlamento dışından atayarak “güçlü” bir başkanlık rejimi kuracaktır. Bu kabine meclise bağımlı olmayacak, güvensizlik oyu ile düşürülemez. Bir sonraki seçimlere kadar yürütme gücünü Başkan tek başına kullanacaktır. Seçimlerden sonra yine parlamenter rejim devreye girecektir.

Böyle bir düzenleme esas olarak, istikrarsızlık, etkinlik ve hatta “yönetilebilirlik” sorunlarını yaşayan Parlamenter rejimlerin karşısına rakip olarak Başkanlık rejimini koyarak sistemin işleyişine olumlu katkıda bulunmayı amaçlamaktadır. Parlamento kendi içinden istikrarlı bir hükümet çıkardığı sürece başkan müdahale etmeyecek, yedekte bekleyecektir. Burada ikili meşruluğun getireceği sorunlar, Parlamentarizm işlediği sürece Başkanın meşruluğunun “yedek” olmasıyla aşılacak istenmektedir.

Yarı-Başkanlıktan farklı olarak bu formül iki rejimin bir karışımı değil, yarışması mantığı üzerine kuruludur. Bu yarışma mantığı başarısız olanın cezalandırılması, başarılı olanın da ödüllendirilmesini öngörmektedir. Yasama dönemi boyunca tek hükümet kurma şansı olan parlamento bunu iyi değerlendirmeye çalışacak, istikrarlı ve etkin bir yürütme organı oluşturmaya yönelecektir. Buna karşılık, Başkanlık rejimi uygulandığında da yürütme gücünü tek başına kullanan Başkanın yeniden seçilebilmek için başarılı olmaya çalışması beklenebilir. Bu düzenlemenin önemli bir yönü de politikacıların yönetimi ile uzmanların yönetimini yarıştırmasıdır. Başkanlık rejimi uygulamasının sadece politikacıların başarısızlığı durumunda, ancak sınırlı bir süre için öngörülmesinin ve her seçim sonrasında politikacılara yeni bir şans tanınmasının “iyi” yönetimi teşvik edeceği beklenmektedir.

“Dönüşümlü Başkanlık” önerisi henüz Türkiye’de tartışma gündeminde değil. Ancak, 20. yüzyıl sonunda dünyada her alanda rekabet kavramının önem kazandığı düşünülürse, iyiyi teşvik eden, kötüyü ce-

zalandıran böyle bir düzenlemenin ülkemizdeki tartışma zeminini zenginleştireceği ve genişleteceği ileri sürülebilir.

Rejim Seçenekleri Türkiye'ye Ne Sunabilir?

Türkiye'de siyasal sistemin işleyişindeki sıkıntıların ve sorunların çözümü için önerilen formüllerden birisi Başkanlık rejimidir. Bu rejimin en önemli avantajı istikrarlı bir yürütmenin sağlanmasıdır. Bunun yanında güçler ayrılığı ilkesinin önemli avantajlar sunabileceği düşünülebilir. İktidar yoğunlaşmasının engellenmesi ve kurumsal frenler ve dengeler sistemi siyasal yozlaşmaya karşı bir engel oluşturduğu gibi bireysel özgürlükler için de güvence oluşturabilir. Sorumluluk, hesap verme ve hesap sorma ilkeleri uygulamada gerçekleştirilebilir. Bakanlıkla milletvekilliği konumunun ayrılması patronaj ve kollamacılığın sistemin işleyişindeki rolünü azaltıcı bir etkide bulunabilir, bakanların seçmenlerin iş takipçiliğinden kurtulmaları gerçek işlevlerini yerine getirmelerini kolaylaştırabilir.

Ancak, yürütme ve yasamanının her ikisinin de halk tarafından seçildiği ikili meşruluğa dayanan bu rejim kendi içinde yasama-yürütme çatışması ve kilitlenme tehlikesi taşımaktadır. ABD'de bile zaman zaman ortaya çıkan bu kilitlenme durumu ülkenin federal yapısı, partilerin disiplinsiz olması ve politikacıların esas olarak yerel kaygularla hareket etmeleri, daha da önemlisi siyasal aktörlerin uzlaşmacı davranışları sayesinde sistemin istikrarını tehdit etmemektedir. Ancak, geç demokratikleşmiş Latin Amerika ülkelerinde yasama-yürütme çatışmasının sistemin tıkanmasına yol açarak demokrasilerin yıkılışına katkıda bulunduğu gözlenmiştir.

Türkiye'deki parti yapıları (örgütlü ve disiplinli partiler) ve kurumlar parlamenter rejim içinde biçimlenmiştir. 1924 Anayasası'ndan bu yana uygulanan bu rejimin önemli bir siyasal gelenek oluşturduğu düşünülebilir. Ayrıca, var olan parçalanmış çok-partili sistem ve disiplinli partiler çerçevesi içinde kalındığı sürece yasama-yürütme çatışması ve kilitlenme durumunun sık ortaya çıkacağı öngörülebilir. Merkezizetçi siyasi-idari yapı ise çoğunlukçu eğilimi güçlendirecektir.

Türkiye'de saf Başkanlık rejimini savunan siyasal partilerin parlamento dışındaki küçük partiler olması ilginçtir (Liberal Demokrat Par-

ti). Ancak, parlamentoda bulunan siyasal partilerin bu yönde bir rejim değişikliği konusunda olumsuz görüşte oldukları gözlenmektedir. Siyasal elit arasında uzlaşma sağlanamaması ise Başkanlık rejimine geçişin önündeki en önemli engeldir.

İsrail’de 1996’dan bu yana uygulanan “Seçilmiş Başbakanlık” formülü ise yürütmenin belirlenmesinde seçmenin rolünü artırması açısından olumlu görülebilir. Başkanlık rejimiyle karşılaştırıldığında bu formül üzerinde siyasal elit arasında bir uzlaşmaya varılması olasılığı da daha yüksek görünmektedir. Ancak, İsrail’de bu düzenleme kendisinden beklenen istikrarlı ve etkin bir yürütmeyi ortaya çıkarmakta yetersiz kalmıştır. Seçilmiş Başbakanın kurduğu kabinenin meclise bağımlı olması, parçalanmış bir çok-partili sistemde küçük partilerin pazarlık ve şantaj gücünü artırmakta, bu da yürütmenin etkinliğini azaltıcı bir rol oynamaktadır. İsrail’in kısa süreli deneyimi siyasal sistemde, özellikle seçim sistemi değişikliğini de içeren, kapsamlı bir reform olmadan yasama-yürütme ilişkilerindeki sınırlı bir değişikliğin kendisinden bekleneni veremeyeceğine işaret etmektedir.

IV. Cumhuriyet Fransa’sı ile bugünkü Türkiye arasında özellikle parçalanmış çok-partili sistem ve sık değişen koalisyon hükümetlerinden dolayı ortaya çıkan istikrarsızlığın rejim sorununa yol açması açısından önemli benzerlikler olduğu düşünülebilir. Bu nedenle de Yarı-Başkanlık rejimi Türkiye için uygulanması daha kolay ve üzerinde uzlaşma sağlanması mümkün bir seçenek olarak belirmektedir. Ancak, Cumhurbaşkanı ile parlamento çoğunluğu ayrı partilerden (ya da partiler blokundan) olduğunda “iki-başlı yürütme”nin nasıl bir arada yaşayacağı önemli bir sorudur. Uzlaşma geleneğinin zayıflığı bu tür bir düzenlemenin işleyişinin önünde önemli bir engel olarak belirmektedir. Bu sistem ayrıca, Meclisin yasa yapma ve hükümeti denetleme işlevlerinin kısıtlandığı, yasama organını yürütmenin kararlarını onaylayarak onlara meşruluk sağlayan bir “süper noter”e dönüştürdüğü için de eleştirilmektedir (Kalaycıoğlu, 1999: s. 9-10).

Diğer taraftan, Türkiye için Yarı-Başkanlık rejimini savunanlar ikiturlu çoğunlukçu seçim sisteminin uzlaşmayı teşvik ettiğini ileri sürmektedirler. Parlamantonun rolünün azaltılmasının ise sistemin işleyişi için gerekli görüldüğünü, çünkü günümüz dünyasında hızlı ve esnek kararlar alabilecek bir yürütmenin yasamanın hâkim olduğu “saf Parla-

mentarizm” ile mümkün olamayacağına işaret etmektedirler. Ayrıca Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından doğrudan seçilmesinin sistemin meşruluğuna katkıda bulunacağı da vurgulanmaktadır (Vergin, 1998: s. 120-122).

Türkiye’de gerek akademik çevrelerde gerekse siyasal elit içinde geniş bir kesim ise siyasal sistemin işleyişinde zaman zaman sorunların ortaya çıktığını kabul etmekle birlikte ülkede bir rejim meselesi olmadığı kanısındadır. Bu görüşe göre, Parlamenter rejim çerçevesi içinde kalınarak, istikrarlı ve etkin bir yürütmenin sağlanabilmesi için gerekli görülen düzenlemelerin yapılması üzerinde durulmalıdır. Bu noktada, Türkiye için yasal-kurumsal değişiklikler doğrultusundaki öneriler iki grupta toplanabilir. Birinci görüşe göre, Türkiye’nin esas sorunu, parlamenter rejimin kendisinden değil, aşırı partilerin güçlü olduğu bir parçalanmış parti sisteminden kaynaklanmaktadır. Parti sistemini değiştirmenin en etkili yolu ise seçim sistemini değiştirmektir. Siyasal partiler yelpazesini toparlayacak, iki-kanatlı bir demokrasiyi sağlayacak seçim formülü ise çoğunluk esasına dayanan dar bölge, çift-turlu seçim sistemidir (Gürsel, 1996).

Fransa’daki rejim değişikliğinin başarısında seçim sisteminin değiştirilmesi, nisbi temsil yerine iki-turlu çoğunlukçu sistemin benimsenmesi önemli bir rol oynamıştır. Türkiye’de de bu formül kamuoyunda sıkça tartışılmasına karşın, siyasal partilerin bu yönde bir seçim reformu üzerinde anlaşabilmesi zor görünüyor. Özellikle de merkez-sol partilerin bu konudaki kesin muhalefeti uzlaşma olasılığını iyice azaltmaktadır. Ancak, Fransa deneyimi siyasal partiler yelpazesinin iki kanatlı hale gelmesinde parlamento seçimlerinden çok Cumhurbaşkanlığı seçiminin rolü olduğuna işaret etmektedir. Bu nedenle de parlamenter rejim çerçevesi içinde kalınarak yapılacak bir seçim sistemi değişikliğinin kendisinden bekleneni ne dereceye kadar sağlayabileceği tartışmalıdır. Ayrıca, 18 Nisan 1999 seçim sonuçları partilerin seçmen tabanları açısından önemli bölgesel farklılıklara işaret etmektedir. Gelişmiş Batı bölgelerinde birbirleriyle rekabet halinde olan merkez-sağ ve merkez-sol partilerin büyük kentlerin de içinde bulunduğu Orta Anadolu ve Doğu-Güneydoğu bölgelerindeki güçsüzlükleri, iki-turlu seçim sisteminin olası sonuçları üzerinde düşünülmesini gerektiriyor.

İkinci görüşe göre ise, çok-partili sistem ve koalisyon hükümetleri hükümet istikrarsızlığına yol açsa bile, rejim istikrarsızlığına yol açma-

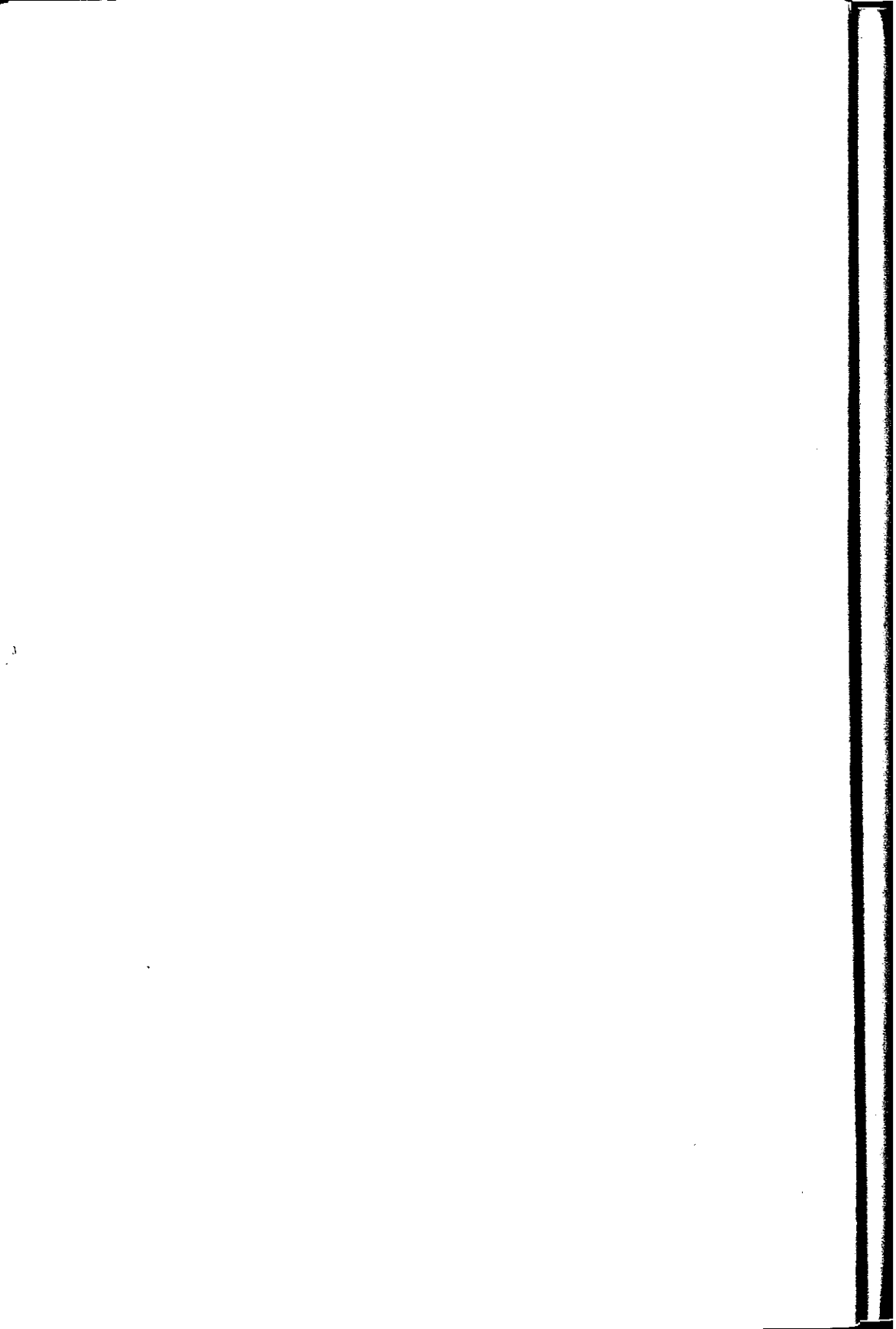
yabilir. Bu nedenle de parlamenter rejim çerçevesi içinde kalınarak sistemin işleyişini kolaylaştıracak, tıkanmaları engelleyecek önlemler almak mümkündür. Örneğin, Almanya ve İspanya'da uygulanmakta olan "yapıcı güvensizlik oyu" istikrarı sağlayacak bir önlem olarak düşünülebilir. Bu düzenleme, parlamentoda güvenoyu alacak desteğe sahip bir alternatif hükümet belirmedikçe var olan hükümetin düşürülememesini öngörmektedir. Bir başka deyişle görevdeki Başbakanın düşmesi, ancak parlamentonun mutlak çoğunlukla yeni bir Başbakan seçmesi ve Cumhurbaşkanı'nın var olan Başbakanı görevden alması ile mümkün olmaktadır. Ancak, Parlamenter rejim çerçevesi içinde kalınarak yürütmenin istikrarının sağlanabilmesi açısından olumlu etkisi olabilecek yapıcı güvensizlik oyunun tüm sorunlara çözüm olamayacağı açıktır. Çünkü, alternatifi ortaya çıkmadığı için görevde kalan hükümet parlamentodaki çoğunluk desteğine sahip olmadığından istediği yasaları çıkarmakta zorlanacaktır. Bu durumda istikrar sağlansa bile etkinlik sağlanamayacaktır (Lijphart, 1992: s. 12).

Türkiye için önerilen rejim seçeneklerinin önemli sorunları olduğu, hiçbir rejimin de var olan sorunlarımızı çözecek sihirli bir formül olmadığı da açıktır. Ancak, Türkiye'nin yenilik yapma kapasitesine sahip istikrarlı ve etkin bir yönetim arayışı içinde olduğu ve bu arayışın süreceği de gözlenmektedir. Sistemin işleyişindeki sorunların tümü yasal-kurumsal düzenlemelerle çözülemez. Ancak başta da belirtildiği gibi denetleyemeyeceğimiz birçok faktörün varlığında, tek müdahale aracı bu tür düzenlemelerdir. Bu nedenle de "iyi" bir yönetim için arayışlar sürerken kurumsal düzenleme olarak rejim ve seçim sistemi değişiklikleri gündeme gelmektedir. Sartori'nin önerdiği "Dönüşümlü Başkanlık" formülü, her ne kadar hiçbir ülkede uygulanmamış olsa da Türkiye'de süregiden tartışmanın zeminini genişletmeye katkıda bulunabilir.

Kaynakça

- Mehmet Barlas, *Turgut Özal'ın Anıları* (1994), İstanbul: Sabah Kitapları.
- Avraham Brichta (1998), "The New Premier-Parliamentary System in Israel"; *Annals of American Academy of Political and Social Science*, Jan. 1998, Vol. 555, 180-193.
- Maurice Duverger (1974), *Siyasi Partiler*, Ankara: Bilgi Yay.
- Maurice Duverger (1992), "A New Political System Model: Semi-Presidential Government", Lijphart, *a.g.y.*, 142-149.
- Robert Elgie (1995), *Political Leadership in Liberal Democracies*, New York: St. Martin's Press.
- Yılmaz Esmer (1999), *Devrim, Evrim, Statüko: Türkiye'de Sosyal Siyasal, Ekonomik Değerler*, İstanbul: TESEV Yayınları 7.
- Seyfettin Gürsel (1996), *Seçim Sistemi Tartışması ve İki Turlu Sistem*, İstanbul: TÜSIAD-T/95-4/197.
- Donald R. Horowitz (1992), "Comparing Democratic Systems", Lijphart (der), *a.g.y.*, 203-206.
- Kenneth Janda, J.F. Berry, J. Goldman (1992), *The Challenge of Democracy: Government in America*, U.S.A: Houghton Mifflin Co., 1992.
- Mark P. Jones (1995), *Electoral Laws and The Survival of Presidential Democracies*, Indiana: Univ. of Notre Dame Press.
- Ersin Kalaycıoğlu (1999), "Siyasal Rejim Tasarımı ve Demokrasi", *İktisat Dergisi*, Nisan 1999, 5-20.
- Arend Lijphart (1992), *Parliamentary and Presidential Government*, New York: Oxford University Press.
- Juan J. Linz (1992), "The Perils of Presidentialism", Arendt Lijphart (der.), *Parliamentary Versus Presidential Government*, New York: Oxford Univ. Press, 118-127.
- Juan J. Linz, Arturo Valenzuela (1994), *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*, USA: The Johns Hopkins Univ. Press.
- Seymour Martin Lipset, Stein Rokkan (1990), "Cleavage Structures, Party

- Systems and Voter Alignments”, Peter Mair (ed.), *The West European Party System*, New York: Oxford Univ. Press, 91-138.
- Scott Mainwaring (1992), “Presidentialism in Latin America”, Lijphart, *a.g.y.*, 111-117.
- Scott Mainwaring (1993), “Presidentialism, Multipartyism and Democracy: The Difficult Combination”, *Comparative Political Studies*, July 1993, Vol. 26, No. 2, 198-229.
- Scott Mainwaring, Matthew Soberg Shugart (1997), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, U.S.A: Cambridge Univ. Press.
- Yves Meny (1990), *Government and Politics in Western Europe*, Great Britain: Oxford University Press.
- Fred. W. Riggs (1992), “Presidentialism: A Problematic Regime Type”, Lijphart, *a.g.y.*, 217-222.
- Bert A. Rockman (1997), “The Performance of Presidents and Prime Ministers and of Presidential and Parliamentary Systems”, Kurt Von Mattenheim (der.), *Presidential Institutions and Democratic Politics*, USA: The Johns Hopkins Univ. Press, 45-64.
- Giovanni Sartori (1994), *Comparative Constitutional Engineering*, New York: New York Univ. Press.
- Giovanni Sartori (1994), “Neither Presidentialism nor Parliamentarism”, J. Linz, A. Valenzuela (der.), *a.g.y.*, 106-118.
- Arthur M. Schlesinger, Jr. (1992), “Leave The Constitution Alone”, Lijphart, *a.g.y.*, 90-94.
- Matthew Soberg Shugart, John M. Carey (1995), *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, New York: Cambridge Univ. Press.
- James L. Sundquist (1997), “The U.S. Presidential System as a Model for the World”, Abdo I. Baaklini, Helen Desfosses (der.), *Designs in Democratic Stability: Studies in Viable Constitutionalism*, New York: M.E. Sharpe Armonk, 53-71.
- Baruch Susser (1999), “The Constitutional Reform in Israel”, İstanbul: TE-SEV’ın Siyasal Sistemler konulu konferansına sunulan bildiri.
- Nur Vergin (1998), *Türkiye’ye Tanak Olmak*, İstanbul: Sabah Kitapları, 115-136.
- Douglas V. Verney (1992), “Parliamentary Government and Presidential Government”, Lijphart, *a.g.y.*, 31-47.



1990'larda Dünyada ve Türkiye'de Siyasal Rejim Tartışmaları

Süheyl BATUM*

Türkiye'de, siyasal rejim üzerindeki tartışmalar Cumhuriyetten beri, özellikle de çok partili düzene geçtiğimiz dönemden beri süregelmektedir.

Bu tartışmaların günümüze kadar eskimeden, vazgeçilmeden devam etmiş olmasının nedenleri ne olabilir diye düşündüğümüzde, şu olguyu değerlendirmeye almak mümkündür. Türkiye yıllardan beri ne toplum-devlet arasındaki, ne yurttaş-devlet arasındaki, hatta ne de bunların kendi içlerindeki ilişkileri, tutarlı bir temele ve işleyişe bağlayabilmiştir. Ve bunun sıkıntılarını, gerek toplumsal, gerek hukuksal boyutta yaşamaktadır.

Çok partili düzen öncesinde var olan, çok partili düzene geçtikten sonra da tüm Anayasalarımız döneminde devam eden, temel kavramlar üzerindeki uzlaşma zorluğumuz, "Anayasa, hukuk düzeni, temel hak ve özgürlükler düzeni, siyasal sistem, parlamentolar ve temsil anlayışı üzerindeki" bitmek tükenmek bilmez tartışmalarımız, bu sıkıntının bir göstergesi durumundadır.

Türkiye'nin gündeminden hiç eksilmeyen bu siyasal rejim tartışmaları, aynı zamanda, yeni siyasal rejim arayışlarını da beraberinde getirmektedir.

Özellikle Cumhurbaşkanının siyasal sistem içindeki rolünün sorgulanması, rejimin temel taşı olarak yeniden kurgulanması ve buna bağlı olarak yetkilendirilmesi hususu, 1980 öncesinde yeni Anayasa modellerinin en önemli noktalarından birini oluşturmuştur. Bu dönemde gündeme getirilen Anayasa taslaklarının aşağı yukarı tümünde, siyasal krizlerin "güçlü ve yetkili bir Cumhurbaşkanı" aracılığı ile çözülmesi düşüncesi egemendir. Daha sonraları 1990'lı yıllarla birlikte Cumhur-

* Prof. Dr. Galatasaray Üniversitesi.

başkanının siyasal sistem içindeki rolünü artıran Başkanlık ve Yarı-Başkanlık rejimleri, siyasal rejim tartışmalarının ve arayışlarının başlıca “*leitmotiv*”i olarak gündeme gelmektedir.

Genel Bir Sorun; Uygun Siyasal Rejim Arayışı

Yeni siyasal sistem arayışları, sadece Türkiye ile sınırlı kalsaydı, bu sorunu “özel bir sorunumuz”, “Türkiye’ye özgü bir sorun” olarak değerlendirmek mümkün olabilirdi. Oysa, bu tür arayışlar, sadece Türkiye ile sınırlı değildir.

Bazı tartışmalar ve arayışlar, siyasal sistemin temel aktörleri olarak siyasal partilerin ve onların “*etat majorlarının*” (lider kadrolarının), siyasal rejimin işleyişi üzerinde tamamen egemen olduğu IV. Cumhuriyet Fransa’sının temel gündemini oluşturmuştur.¹ Ve bu arayışlar, De Gaulle’ün babalığını, M. Duverger’in isim babalığını yaptığı “Yarı Başkanlık Sistemi” ve onun hukuksal çerçevesini oluşturan 1958 Anayasası ile sonuçlanmıştır. Bu anayasal metin üzerinde, 1962’de yapılan ve aynı zamanda siyasal rejimin niteliğini etkileyen “Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesine” ilişkin değişiklik, tartışmanın esas konusunu oluşturan yeni rejimin ana unsurunu oluşturmuştur.

Aynı şekilde, seçim sisteminin ve partiler sisteminin etkileri ile de biçimlenen ve hükümet istikrarsızlıkları ile, siyasal krizlerle yaşayan, “yönetilmeyen demokrasi” kavramı ile tanımlanabilen İtalya gibi bir ülkede de, siyasal rejim türü ve siyasal kurumların düzenlenişi, uzun yıllar siyasal gündemin en başlarında yer tutmuştur.

İtalya’da tartışma sadece belli bir dönemle sınırlı kalmamıştır. 1990’lı yıllarda “temiz eller” dalgası ile bir siyasal temizlik hareketi başlatılmış, siyasal partiler düzeni yerle bir olmuştur. Partiler sistemini de etkilemesi için, seçim sistemi köklü bir biçimde değiştirilmiştir. Ancak, siyasal rejim arayışları, tüm bu gelişmelerden sonra da devam etmiş, “Devlet başkanının doğrudan halkoyu ile seçilmesini öngören bir rejimin” istenmesi ve anayasalaştırılması yönündeki arayışlar ve öneriler ile yeni bir boyut kazanmıştır.

Yunanistan, Portekiz gibi diktatörlük sonrası demokratik sistemi sadece kurullarla değil, siyasal partiler sisteminin değişmesi, siyasal alışkanlıklar ve davranışların yeniden kurgulanması anlayışı üzerine oturt-

mak isteyen ülkeler de Cumhurbaşkanının sistem içindeki konumunu güçlendiren, onu rejimin temel ve kilit unsuru haline sokan anayasal kurgular oluşturmuşlardır. Nitekim 1975 Yunanistan ve 1976 Portekiz Anayasaları bu arayışların bir sonucu olarak çıkmıştır.

Siyasal rejim arayışları sadece bu örneklerle de sınırlı kalmamıştır. Özellikle 1990'lı yıllarda, Sovyetler Birliği'nin ve sosyalist blokun çöküşü ile, bu arayışlar yeni oluşan ya da yeni esaslara göre kurulan tüm devletlerin ortak sorunu haline dönüşmüştür.

Nitekim, bu dönemde ortaya çıkan, bağımsızlığını kazanan ve liberal demokratik hukuk devleti ilkelerine göre yeniden biçimlenmeye yönelen birçok ülkede, siyasal rejimin ne olacağı sorusu önem kazanmıştır. Eski düzenden yeni düzene (hem siyasal, hem ekonomik, hem sosyal alanda) geçerken, hangi siyasal kurumların ve modellerin bu değişikliklere yön verebileceği ve uyabileceği tartışmaları, gerçekleştirilen anayasal modelleri de etkilemiştir.²

Diğer bir söyleyiş ile, siyasal rejimler üzerindeki tartışma ve arayışlar belirli ülkelerin sorunsal olmaktan çıkarak, genelleşmiştir, ortak bir sorunsal durumuna dönüşmüştür.

Bulgaristan, Macaristan, Çek Cumhuriyeti, Slovakya, Polonya gibi birçok Orta Avrupa ülkesinin ve Letonya, Litvanya gibi Baltık ülkelerinin, hemen 1990'lı yılların başlarında kabul ettikleri anayasalarda öngörülen siyasal rejim modelleri, bu arayışların bir sonucu olup, bu alandaki tartışmalara bir ışık tutabilecek niteliktedir.³

Türkiye'de Parlamenter Rejim Olgusu ve Patolojik İşleyişi

1. Klasik Parlamenter Rejim Eğilimi

1990'lı yıllarda Avrupa'da da genelleşen bu siyasal rejim arayışları Türkiye'de sürekli olarak gündemdedir. Bazen listede alt sıralara düşer, bazen en üst sırayı alır, ama sürekli olarak gündemde kalmaya devam eder.

Neden? Bu arayış Türkiye'de çözümü olmayan bir kriz olarak, neden sürekli gündemde kalıyor?

Türkiye, her şeyden önce, anayasalı bir düzene geçtiği 1876 yılından bu yana, belli istisnalar dışında, siyasal rejim türü olarak, klasik rejimler tiplemesinde yer alan "Parlamenter rejimi" uygulamıştır.

DEVLET REFORMU

1876 Anayasası ile getirilen model, Devletin başında yer alan, “egemenliğe sahip” olan padişah ve onun geniş anayasal etkileri (Bakanların siyasal sorumluluğunun meclise değil, sadece padişaha karşı olması) nedeniyle, bir parlamenter rejim sayılamasa da, onun değişiklikleri ile ortaya çıkan 1909 Anayasası, “Parlamenter rejim” modelini çizmektedir.

1921 Anayasası’ndaki meclis hükümeti sistemi uygulamasından sonra 1924 Anayasası, meclis hükümeti sistemi ile, Parlamenter rejim arası karma bir modele temel oluşturmuştur.

Ve özellikle çok partili dönemle birlikte, tüm anayasalar (1924-1961-1982) “Parlamenter rejim modelini” öngörmüştür.

1982 Anayasası ile getirilen model, uzun süre kamuoyunda ve siyasal çevrelerde “Yarı-Başkanlık Sistemi”, “Başkanlı Parlamenter rejim” olarak adlandırılmış olsa da, klasik bir Parlamenter rejim modelinden uzak değildir.

Esasen, 1982 Anayasası’nın yapılması sırasında, siyasal iktidarı elinde bulunduranların amaçları, güçlü ve yetkili bir cumhurbaşkanının çevresinde biçimlenen bir siyasal rejim oluşturmaktır.

Ancak, anayasanın nihai metninde yer alan kurumlar, yetkiler ve ilişkiler ağı, söylenildiği gibi, “kendi iktidar alanına sahip bir yürütme organının” liderliğinde bir “Yarı-Başkanlık Sistemi” ya da bir “Amerikan modeli” oluşturmaktan çok uzak kalmıştır.

Cumhurbaşkanının meclis tarafından seçimine ilişkin düzenleme (Madde 102), cumhurbaşkanının, her ne kadar psikolojik olarak bir Cumhurbaşkanı görünümünü doğuracak biçimde, uzun bir liste halinde sayılmışsa da, yetkilerine ilişkin 104. madde ve ilgili diğer düzenlemeler, parlamenter rejim türünden farklı bir rejim oluşturmak için yeterli olmamıştır. Nitekim 1958 Anayasası’nın Fransız Cumhurbaşkanı’na sağladığı doğrudan seçimle gelmenin getirdiği demokratik meşruiyet olgusu yanı sıra, Fransız Anayasası’nın 8-9-11-12 ve 16. maddelerinin verdiği “Cumhurbaşkanının iktidar araçlarını” oluşturan hukuksal yetkiler, 1982 Anayasası’nın 104. maddesi ile de Türkiye’de Cumhurbaşkanı’na tanınmamaktadır.

Bu anayasal düzenlemelerin yanı sıra, 1982 sonrası uygulanan seçim sistemleri ve bunun sonucunda (ve etkisi altında) yeniden şekillenen partiler sistemi, siyasal rejimin genel olarak, Parlamenter rejimden farklılaşmasına olanak tanımamıştır.

Özellikle 1989 sonrası döneminde (Turgut Özal'ın Cumhurbaşkanlığı dönemi), bir süre için Cumhurbaşkanının çok yetkili ve güçlü bir konuma gelmiş olması, anayasal, hukuksal bir durum değildir. Tam tersine “hukuk dışı, siyasal hatta arızı bir durum” olarak değerlendirilebilir. Bu konum ise, Cumhurbaşkanı seçilen kişinin, iktidarda bulunan partinin lideri olmasından, Türkiye'deki parti liderliği olgusundan, diğer bir söyleyişle, var olan partiler sisteminden kaynaklanmıştır.

Nitekim 1991'de yapılan seçimler sonrası, özellikle cumhurbaşkanı tarafından, “Başkanlık ya da Yarı-Başkanlık Rejimine” geçiş yönünde tezler ortaya atılmış olması tesadüfi değildir.

Bu tartışmaların, arayışların temelinde de bu gerçek yatmaktadır; “Parlamento'da farklı bir çoğunluğun var olması durumunda, “güçlü ve yetkili bir cumhurbaşkanı” yönündeki beklentiler, var olan hukuksal düzenlemelerle uyumamaktadır. Ve Cumhurbaşkanı, 1982 Anayasası'nın kendine tanıdığı anayasal yetkilerle (Madde 104), iktidardaki partinin ya da partiler blokunun temel tercihlerinden farklı bir siyaset oluşturma gücüne sahip olamamaktadır.

2. Parlamenter Rejimin Fizyonomisi

Görüldüğü üzere, Türkiye'de, ilk yazılı Anayasanın ortaya çıkmasından bu yana, kısa istisna dönemleri dışında ve çok partili düzene geçişi sağladıktan sonra da, sürekli olarak uygulanan siyasal rejim türü, “Parlamenter rejim” olmuştur.

Tüm siyasal rejimlerde, onları tanımlayan bir özellik olduğu gibi, parlamenter rejimin de belirleyici özelliği olan “hükümetin yasama organının güvenine sahip olması zorunluluğu ve bu nedeni : yasama çoğunluğu önünde sorumlu olması ilkesi” Türkiye'de uygulanan siyasal rejimlerin de temel niteliğidir.

Hükümetin parlamentoda beliren çoğunluğun iradesine bağımlı olması olgusu, rejimin işleyişini, siyasal partilerin işleyişine, diğer bir söyleyişle “partiler sistemine” sıkı sıkıya bağlamaktadır; mecliste beliren parti (ya da partiler) çoğunluğu, hükümetin arkasında olduğu takdirde, sistem rahatlıkla işlemekte, tersi bir sonuç olması yani mecliste güçlü bir çoğunluğun bulunmaması ya da hükümete karşıt bir çoğunluğun elinde olması durumunda ise, sistem sıkıntılı, “krizli” bir sistem olarak işlemektedir.

Bu işleyiş biçimi, Carre de Malberg'in değerlendirmesi ile, Parlamenter sistemin "monist" bir sistem olmasından kaynaklanmaktadır. Rejimin tüm siyasal kurumları bir tek meşruluk kaynağından; meclis seçimlerinden, bu seçimler sonucu oluşan çoğunluktan beslenmektedir. Hükümet ve Başbakan kendi güçlerini, bu çoğunluğa dayanmak suretiyle elde ederler. Cumhurbaşkanı, genelde bu çoğunluk tarafından seçilir.⁴

Sistemin işleyişindeki kilit unsur, mecliste beliren bu çoğunluk ve onun iradesidir.

3. Türkiye'de Rejimin Patolojik İşleyişi

Monist bir işleyiş ve kurumlar ilişkisine dayanan Parlamenter rejimin sağlıklı ve iyi işleyebilmesi ise, bir takım koşulların var olmasına, gerçekleşmesine bağlıdır.

Her şeyden önce şunu belirtmek gerekir ki, Parlamenter rejim, işleyişindeki özellikler ve kilit unsurlar nedeniyle, anayasa mühendisliği yolu ile elde edilmesi mümkün olmayan bir rejim türüdür. Sadece anayasal kurallar aracılığı ile düzenlenmek suretiyle, parlamenter rejimin sağlıklı işleyişini gerçekleştirmek olası değildir.

Parlamenter rejimin, modele uygun işleyişi, mecliste beliren çoğunluk olgusuna, ülkedeki partiler sistemine, uygulanan seçim sistemine, geçerli siyasal davranış özelliklerine, kısaca, hukuksal düzenlemeler dışında birçok siyasal, sosyal hatta kültürel faktörün bir arada bulunmasına bağlıdır.

Bu faktörler yeterli olduğu takdirde, parlamenter sistemin kurulduğu ve gerçek anlamda işlediği "İngiliz modeline"; "İngiliz parlamentarizmine" yaklaşmak mümkündür.

Bu faktörlerin bulunmaması, patolojisi durumunda ise, sistem işleyememekte, "krizli yönetim anlayışı" Parlamenter rejim uygulanmasının yerini almaktadır. IV. Cumhuriyet Fransa'sının da, 1990'lar öncesi İtalya'sının da, Türkiye'nin yaşadığı sorunlarında önemli bir bölümünün nedeni budur. Bu eksikliklerin ise, sadece "rasyonelleştirilmiş Parlamenterizm" (*parlementarisme rationalise*) düzenlemeleri ve uygulamaları ile giderilmesi mümkün olmamaktadır.⁵

Türkiye'de olduğu gibi, siyasal sistemin tek merkezli olarak işleyen yapısı (diğer yerel yönetimler, sivil toplum örgütleri gibi iktidarı payla-

şan kurumların yokluğu ya da etkisizliği nedeniyle), siyasal partilerin özellikle lider kadrolarının isteklerine bağlı bir parlamento, parçalanmış bir parti sistemi, partilerin hareket kanallarını tıkayan koyu bir clienteliste ilişkiler zinciri, sağlıklı ve krizlerle dolu bir işleyiş ve bu nedenle ülkenin sorunlarına siyasal çözümler getirmedeki yetersizlikler, “parlamentar rejimi” klasik modelinden uzaklaştırmaktadır.

Bunun yanı sıra, yukarıda da belirtildiği üzere, toplum-devlet arasındaki ilişkileri, yurttaş-devlet arasındaki, hatta bunların kendi içlerindeki ilişkileri, tutarlı bir temele, işleyişe ve hukuka bağlayamamış bir ülke olan Türkiye, bu sıkıntıları fazlası yaşamaktadır. Ve bu nedenle, siyasal rejim arayışları ve tartışmaları da son bulmamaktadır.

Diğer bir söyleyişle, Türkiye’de ilk anayasanın kabulünden itibaren, istisna dönemleri dışında sürekli uygulanan “Parlamentar rejim”, monist yapısı nedeniyle, her zaman için siyasal sorunlarla yaşamamıza neden olmuş, ya da en azından Parlamentar rejimin işleyişini bozan sorunlara (partiler yapısı, *clientelist* ilişkiler, liderler sultanı olarak adlandırılan parti içi demokrasi eksikliği gibi) çözüm getirmekte etken olmamıştır.

Yeni Arayış Modelleri

Yeni siyasal sistem arayışlarının kaynağında yer alan iki sistemden bir tanesi, daima ABD’de mükemmel bir biçimde uygulanan “Başkanlık Rejimi” olmaktadır. Nitekim, Türkiye’de de, dönem dönem bu rejim türü ve özellikleri tartışmaya açılmış ve gündemin temel konularından biri durumuna gelmiştir.

Tartışma ve arayışların diğer gözde konusu ise, Fransa kanalı ile yayılan ve M. Duverger’in deyimi ile “Yarı-Başkanlık Rejimi” olarak adlandırılan rejimdir. Bu rejim türü de, Türkiye’de çok tartışılan ve siyasal alandaki temel sorunlarımıza çözüm getirebileceği ileri sürülen sistem olarak göze çarpmaktadır.

1. Başkanlık Rejimi

Demokratik liberal devlet sisteminin temelinde devlet-toplum düalizminin olduğu kadar, devlet içindeki kurumlar ayrılığı ya da kuvvetler ayrılığı ilkesinin de rolü vardır.

Nitekim, liberal demokrasilerde, yönetim biçimlerinin klasik tasnifi, devlet organlarının (kamu iktidarlarının) aralarındaki ilişkiler üzerine kurulmuştur. En klasik sınıflandırmanın kaynağında, özellikle İngiltere ve ABD kurumlarının ve uygulamaların ortaya çıkardığı farklılıklar da yer alır ve sonuç itibarıyla iki büyük kategori kurulmuştur; Parlamenter rejim ve Başkanlık rejimi.⁶

Ancak, demokratik yönetim modellerinden hangisi uygulanırsa uygulanırsa, tümünde amaç aynıdır, aynı ana düşünce egemendir; siyasal iktidarı sınırlama düşüncesi. Montesquieu'nün 240 yıl önceki "elinde kuvvet bulunduranın onu kötüye kullanmaya meyledeceği" düşüncesinden de yola çıkarak, dünyadaki tüm anayasacılık hareketlerinde ve bu yolda oluşturulan anayasal belgelerin tümünde, aynı düşünce egemendir. Siyasal toplum içinde devlet iktidarını ve devlet içinde de iktidarı-kuvvetler ayrılığı ilkesini uygulamaya geçirmek suretiyle-sınırlama" çabası ve düşüncesi.

Dolayısıyla, Batı'da anayasacılık hareketi, hem temel hak ve özgürlükleri güvence altına almak hem de yöneticileri bağlamak amacına yönelmiştir. Bu iki boyutun varlığı nedeniyle, anayasacılık hareketi, aynı zamanda yönetim modellerini de beraberinde getirmiştir, esas itibarıyla Parlamenter Rejim ve Başkanlık Rejimi, bu modellerin iki temel örneğidir.⁷

Parlamenter rejim, klasik biçimi ile İngiltere'de, tarihsel süreç içerisinde kral ile parlamento arasındaki ilişkiler ve mücadele yumağından ortaya çıkmış, denge ve işbirliğine dayalı kuvvetlerin ayrılığı ilkesini hedef alan bir yönetim modelidir.⁸

ABD'de ise Başkanlık Rejimi, İngiltere'deki monarşinin cumhuriyete dönüşmüş bir şekli olarak kabul edilebilir. Ancak, *monark* yerine seçilmiş başkan ile parlamento arasındaki ayrılığı sağlamak, her iki organın da birbirinin alanına müdahalesini önlemek amacıyla öngörülen "*checks and balances*" sistemine dayalı model, kurumsal yapının yanı sıra pratikleri ile de, farklı bir modeli oluşturmuştur.⁹

Parlamenter rejimin belirleyici özelliğinin "hükümetin yasama organı önünde sorumlu olması" gibi, Başkanlık rejiminin temel özelliği de "güçler arasındaki kesin ayrılık" olgusudur. Bu olgu nedeniyle, Başkanlık Rejimi "*düalist*" bir rejimdir. Parlamento ve başkan her ikisi de doğrudan halkoyuna dayanmaktadır. Meşruluk kaynağı aynı olan iki

farklı organ siyasal iktidarı paylaşmaktadır. Ve her iki organ da, yetkileri birbirlerinden bağımsız olarak kullanma imkânına sahiptirler.

Ancak şu hususu önemle belirtmek gerekir ki, ABD, Başkanlık rejiminin bozulmadan işleyebildiği, uygulanabildiği tek ülke olma özelliğini taşımaktadır. Bu özelliği nedeniyle, örneğin Cardart, 1787 Anayasası ile getirilen modelin, “*systeme politique inimitable*” (taklit edilemez) olduğunu belirlemektedir.

Sosyoekonomik rejim ve hâkim politika felsefesinin sürekliliği, siyasal iktidarın öncelikle başkan ve senato arasında paylaşılması, aralarında ideolojik mesafelerin çok sınırlı kaldığı disiplinsiz çift parti sistemi, baskı gruplarına dayanan özel yapısı ve Federal Yüksek Mahkeme’nin sistem içinde oynadığı rol, ABD sistemi benzersiz ya da taklit edilemez yapan özelliklerdir.¹⁰

Başkanlık sisteminin bir tek ABD’de uygulanabilmiş olmasının nedenleri, sadece “partiler sistemi” olmayıp, birçok unsur (kurumsal ya da fonksiyonel) iç içe geçmiştir. ABD federal bir devlettir. Başkanlık sistemi de, her şeyden önce bir uzlaşmanın, bir *consensus*’un sonucudur ve zaten sistemin kuruluşu da, bu uzlaşmaya dayanmıştır. Bir yanda “merkeziyetçiler”, o günkü ifadesi ile federalistler—ki bugünkü anlamından farklı olarak kullanılmakta idi—mevcut devletlerin bütünleşmesini ve güçlü yürütmeyi savunurken (Alexander Hamilton), diğer yanda Jefferson’un başını çektiği “cumhuriyetçi”, daha sonraları “demokrat” olarak adlandırılanlar, eyaletlerin haklarını savunmuş, güçlü yürütmeye karşı çıkmışlardır. Dolayısıyla, Federal Anayasa’da, bu görüşler arasındaki uzlaşmanın bir ürünü olarak, güçlü bir başkan ve yasa organı arasında katı bir kuvvetler ayrılığına dayalı bir model oluşturulmuştur.

Ancak bu unsurun yanı sıra, diğer ülkelerden farklı olarak Başkanlık Rejiminin bir tek ABD’de uygulanabilmesini sağlayan en önemli unsur, yukarıda da belirtildiği üzere parti olgusu ve ABD’deki “siyasal partiler sistemidir.”¹¹

Disiplinsiz siyasal partiler, hatta bir anlamda “*no party system*” ABD siyasal sisteminin en belirleyici özelliğidir.¹²

Uygulamada, iki partili sistemin unsurları olan “Cumhuriyetçi Parti ve Demokrat Parti” esas itibarıyla, tamamen oйдаş olan bir toplumun katılma araçları olarak belirmektedir.

Ayrıca, Avrupa'daki tüm parti sistemlerinden farklı olarak ABD partileri arasında ideolojik farklılık ya da mesafe olmayıp, tek bir liberal partinin içindeki eğilimler olarak nitelendirilebilmektedirler.¹³

ABD iki partili sistemini, diğer bir iki partili sistem olan İngiliz sisteminden tamamen ayıran husus (ideolojik aynılığın yanı sıra) partilerin tamamen disiplinsiz olmalarıdır.

Oysa İngiltere'de, partilerin disiplinli yapıları nedeniyle, seçimler yapılırken, hükümetin lideri ya da başbakan da seçilmiş sayılabilir. Buna karşın, ABD'de, aynı gün yapılan seçimlerde, Kongre ile Başkanın partileri tamamen farklı olabileceği gibi, aynı çoğunluğun üyesi olmaları da, mutlaka başkanın, kendisini izleyecek bir çoğunluğu bulunduğu anlamına gelmemektedir. Nitekim, Kongre'deki oylamalarda, sorunların niteliğine göre oylar ve buna bağlı olarak çoğunluklar değişmektedir. (Demokrat Parti, 1982'de Temsilciler Meclisi'ndeki üyelerinin bir bölümünün Reagan yönetiminin bütçesini onaylamasını engellememiştir). Bu nedenle, partilerin disiplinsizliği Senato'da "100 tane parti" bulunduğu biçiminde değerlendirilmektedir.¹⁴

Bu çerçevede, tüm Avrupalı örneklerden farklı olarak, ABD partileri, gerçek anlamda bir siyasal partiden daha çok, "birer seçim aracı, seçim vasıtası" olarak iş görmektedirler. Ve bir kez seçimler bittikten sonra da kış uykusuna yatarlar.

Böylece, Başkanlık rejiminin uygulandığı diğer tüm ülkelerde, federal yapı, Yüksek Mahkeme gibi, kurumsal desteklerin bulunmamasının yanı sıra "partiler sisteminin de" farklı olması, sistemin kesinlikle bozulmasına, uygulanmamasına yol açmaktadır.

1. Nitekim, disiplinli yapıya sahip partilerin bulunduğu ve bunlardan birinin Başkanı desteklediği bir ülkede, Başkanlık rejiminin klasik yasama-yürütme ayrılığı ilkesi ve dolayısıyla "dengeler-frenler sistemi" ortadan kalkacaktır.

Demokratik liberal yönetim modellerininin temel hedefi, iktidarın sınırlanması iken, tüm güçlerin başkanın elinde toplanması sonucunun ortaya çıkması, Başkanlık rejiminin amacının ve hedefinin tamamen dışında kalan bir sonuçtur ve rejimin bozulması anlamına gelir.¹⁵ (Böyle bir durumdu siyasal kurumlar dengesi bozulur ve rejimin kurumsal ve fonksiyonel işlerliği ortadan kalkar).

Bu tür bir siyasal anlayış ve sadece iktidarın güçlendirilmesi hedefi üzerine dayalı rejimler, Başkanlık rejiminden tamamen farklı olarak,

Başkanın sistem içindeki üstün ve tartışılmaz konumu nedeniyle “Başkanca” (*Presidentialiste*) rejimler olarak adlandırılmaktadır.

2. Buna karşılık, Başkanla yasama meclisi çoğunluğunun ayrı partilerde olması durumunda, parti disiplinine bağlılık, Başkanlık sistemini işlemez hale sokacak ve sistemin “siyasal ve anayasal yönden” bozulmasına yol açacaktır.

Nikekim bu tür bozulmalara ve sistemin bütünüyle ortadan kalkmasına “verilebilecek birçok örnek vardır, (tabii dönemin koşulları günümüz koşullarından farklı olsa da) 1791-III. Yıl ve 1848 Anayasaları “güçler ayrılığı” ilkesini katı bir biçimde uygulama hedefini gözeten Fransa’nın farklı koşulları nedeniyle, başarısızlığa uğrayan üç Anayasa niteliğindedir.¹⁶

Bu tür bozulmalara verilebilecek en önemli örneklerden biri de, Şili örneğidir.

3 Eylül 1970’te süresi sona eren Eduardo Frei’den boşalan yer için Başkanlık seçimleri yapılmış, sol blok adayı Salvador Allende oyların yüzde 36,3’ünü, sağcı Jorge Alessandri yüzde 34,9’unu, Hıristiyan Demokrat aday ise yüzde 27,87’sini almıştır. Anayasanın 64. maddesine göre, adaylardan birinin mutlak çoğunluğu sağlayamaması durumunda, en çok oy alan iki aday arasında seçim (tercih) yapma yetkisi Kongre’nindir. Sol blokun Kongre’deki oyların çoğunluğuna sahip olmasına rağmen, Hıristiyan Demokratlar siyasal geleneğe uyararak en çok oy almış olan Allende’yi desteklemiş ve Allende devlet başkanı seçilmiştir.¹⁷

Ancak, yeni başkanın parlamentoda çoğunluğa sahip olmaması, Mart 1973 seçimlerinde de, bu çoğunluğu elde edememesi, önce siyasal partiler daha sonra da siyasal kurumlar arasında, giderek bir savaşa yol açmıştır.

Gerçekten de, bu durumda iki seçenek vardır, ya soğuk savaş ya da barış içinde bir arada yaşama (*coexistence*). Ancak Şili’de soğuk savaş, sıcak savaşa dönüşmüş ve 11 Eylül 1973’te, darbe ile sivil yönetime son verilmiştir.

2. Yarı Başkanlık Rejimi

Klasik yönetim biçimleri, klasik anayasal modeller “partiler sistemi” ile yeni baştan değerlendirilirken, klasik tanımlamalar geçerliliğini kaybe-

derken, “Parlamentoda yeterli çoğunlukların bulunup bulunmaması” olgusu ya da kısaca “Parlamento çoğunluğu unsuru”, siyasal rejimlerin işleyişini değiştirmiştir. Esas itibarıyla günümüzde, siyasal rejimleri belirleyen, nitelendiren en temel unsur, “parti yapısına” bağlı olarak, bu “çoğunluk” olgusudur.

Bu modeller içinde parlamentolarında bir türlü yeterli çoğunluk oluşturamayan sistemler, bu çoğunlukların yerini dolduracak kurum ve kurallar aramaya koyulmuşlardır. Ve bu tür kurum ve kurallardan oluşan, yeni “Anayasal sistem tipolojileri” ortaya çıkmıştır. Bunların en önemlisi, III. ve IV. Cumhuriyet’in istikrarsızlıklarına, krizlerine çözüm getirmeye yönelik 1958 Fransız Anayasası ile getirilen sistemdir.

Çoğunluksuz, istikrarsız bir sistemde, devletin gücünü yeni bir iktidar odağı etrafında biçimlendirmek isteyen Duverger, 1958 sistemini inceleyen “Echec au roi” adlı kitabında, yedi Batı ülkesinin—Finlandiya, İrlanda, İzlanda, Avusturya, Fransa, Portekiz ve bu arada Weimer Cumhuriyeti—anayasal sistemlerini incelemiştir. Bu anayasal sistemlerde, genel oyla seçilen, özel yetkilere sahip bir Başkanın yanı sıra yasa- ma önünde sorumlu bir hükümet ve başbakan birlikteliğini, kısaca Başkanlık rejiminin ve parlamenter rejimin bazı unsurlarını bir arada bulmuş ve bu yeni modele “Yarı-Başkanlık” adını vermiştir.¹⁸

Temel örneğini Fransa’da gördüğümüz bu model daha sonra, bu kez parlamenter rejim çerçevesinde istikrarsızlıklar, “karar alamayan parlamentolar” tehlikesini, kurumsal düzenlemelerle aşma amacını taşıyan, bu doğrultuda sistemi düalistleştiren başka anayasalar tarafından da kopya edilme yoluna gidilmiştir. Ve bu anayasalarda, parlamenter rejimin düalistleştirilmesi yönünde Yarı Başkanlık rejiminden bazı kurumları ithal eden düzenlemeler yer almaktadır.

Fransız Sisteminin Temel Mekanizması: Devlet İktidarı Kavramı

III. ve IV. Cumhuriyet döneminde “Parlamenter rejim” işleyişinin ve özellikle parlamentoda hiçbir partinin tek başına çoğunluğu sağlamamasının yarattığı istikrarsızlıklar ve krizler, V. Cumhuriyet Anayasası’nı; 1958 Anayasal modelinin düzenlemesinde çok etkili olmuştur.

III. ve IV. Cumhuriyet’in partilerine ve parti sistemine duyulan tepki,¹⁹ V. Cumhuriyet kurucularını, “parlamento önünde sorumlu bir hükümet” olgusuna dayanan parlamenter rejim şeması yanında,

kendine özgü yetkileri olan, bu yetkileri kullanan, yürütmenin başı durumunda ve rejimin kilit taşı-temel dayanağı (*clef de voute*) olarak kabul edilen bir Cumhurbaşkanının varlığına dayanan Başkanlık rejimi unsurunu bir arada düzenleyen bir anayasal sistem kurmaya yönlendirmiştir.

1958 Anayasası'nın sisteminde, anayasanın beşinci maddesinde belirlenen genel görevini yerine getirmeye yönelik yetkilerle donatılmış cumhurbaşkanı, aynı zamanda yeni bir iktidar paylaşımına temel olmaktadır.

“1958 Anayasası'nın temel çizgisi, devletin siyasi hayatı hareketlendirici güçler arasına çıkarılmasıdır. Yarım yüzyıllık parlamenter hegemonyanın, soyutlamalar planına ittiği devlet, sadece bir sembol, ya da bir alegori olarak değil de, aksiyon için donatılmış bir güç olarak yeniden ortaya çıkmaktadır.”²⁰

Cumhurbaşkanı kurumunda simgeleşen bu iktidar arayışı ve bu iktidarın kullanılmasına yönelik yetkiler bütünü, 1958 Anayasası'nda, partiler sistemine bağlı ve parlamento çoğunluğu önünde sorumlu hükümet tarafından kullanılan iktidar anlayışı yanı sıra, bir ikinci iktidar; “Devlet iktidarı” olarak nitelendirilmiştir.²¹

Dolayısıyla, 1958 Anayasası, parlamentodaki çoğunluğa dayanan partiler iktidarı yanında cumhurbaşkanı tarafından kullanılan “Devlet iktidarına” yer veren, bu ikili iktidar anlayışını uygulamaya geçiren ilk anayasal düzenleme niteliğindedir.

Parlamentolarda, partiler sisteminin çoğunluğun sağlanması için yetersiz kaldığı, istikrarsız, krizli rejimler için öngörülen bir düzeltici niteliğindedir 1958 Anayasası'nın sistemi—yani Yarı-Başkanlık modeli.

Ancak, 1958 sistemi, esas olarak, günümüzdeki biçimine, 1962 anayasa değişikliği ile gelmiştir; cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi ile.

De Gaulle'ün 1958-1962 dönemindeki iktidarı, kurumlar dengesine olan hâkimiyeti, anayasanın getirdiği kurumsal yapının yanı sıra, De Gaulle'ün Fransız milleti karşısındaki prestiji ve konumuna dayanmaktadır. Bu anlamda, De Gaulle iktidarının meşruluk temeli, Max Weber tipolojisinde, hukukilik yanında karizmatik niteliğine de dayanmaktadır.

Ancak, kendisine karşı girişilen Petit Clamart suikastinden sonra, De Gaulle, rejiminin sürekliliğini, işlerliğini sağlamanın (diğer bir söyleyişle yeni iktidar yapılanmasının kurumsallaşmasını) aracı ve kendi-

sinden sonra gelecek Cumhurbaşkanlarına, benzer bir meşruluk temeli oluşturmanın kaynağı olarak, Cumhurbaşkanlarının doğrudan halk tarafından seçilmesi zorunluluğunu ortaya koymuştur.²²

1962'den itibaren Cumhurbaşkanlarının doğrudan halk tarafından seçilmesi, sistemi tamamlamaktadır; kurumsal planda Yarı-Başkanlık rejimi, ikili seçim sandığına (Devlet Başkanı ve parlamento seçimlerine) ve ayrıca ikili iktidar anlayışına (Cumhurbaşkanının ve meclis önünde sorumlu hükümetin kullandığı) dayanır.

Ancak, kendine özgü yetkileri bulunan cumhurbaşkanının iktidarı ile partiler olgusundan kaynaklanan meclis çoğunluğu ve onun güvenini haiz hükümetin kullandığı iktidar arasındaki düalizm, değişik siyasal pratiklerle çok farklı görünüşler kazanmakta ve Yarı Başkanlık rejiminin değişik yüzlerini ortaya çıkarmaktadır.

Nitekim iki başlı yönetim ya da ikili iktidar, başta Fransa olmak üzere, birçok ülke tarafından uygulanmış ve halen uygulanan bir modeldir. Ancak yine de, anayasal pratiklere göz atıldığında, iki başlı yönetimin tam anlamı ile işlediği, uygulandığı dönemlerin çok olduğu görülür.

- a) Fransa'da 1958 Anayasası, devletin başında, hakem ve düzenleyici görevini üstlenmiş bir cumhurbaşkanı ile meclisin güvenini taşıyan bir bakanlar kurulu arasında

iktidar alanı paylaşımı ve yetkiler ayrılığına yer vermiştir. Ancak, yaklaşık 30 yıldır, yetkilerin bu dağılımı, tamamen ortadan kalkmıştır. Ve bu ayırım yerine, Cumhurbaşkanının tüm yetkileri elinde topladığı, tek hâkim durumunda bulunduğu bir model uygulanmaktadır. Neden gelişme bu yönde gerçekleşmiştir?

Cumhurbaşkanının bu iktidarı, anayasa dışında bir olgudan kaynaklanmaktadır; meclis içinde, Cumhurbaşkanını destekleyen, tutarlı ve disiplinli bir çoğunluğun bulunmasından. Bu meclis çoğunluğuna dayanarak, Charles de Gaulle, Georges Pompidou, Valery Giscard d'Estaing, François Mitterand yaklaşık 30 yıldır, tüm yasamaya, yürütmeye, idareye, orduya, dış siyasete egemen olmuşlardır.²³

Ancak 1986 yılında, sağ blok parlamentoda çoğunluğu sağlayıp iktidara gelince, bu blokun Başbakanı Jacques Chirac ile Cumhurbaşkanını sosyalist François Mitterand, yürütmenin iki kanadı olarak karşı kar-

şıya kalınca, yeni bir dönem başlamıştır; *cohabitation* ya da *coexistence* dönemi. Bu dönemde, *dyarchie* iki biçimde gerçekleşecektir, ya “iki kurum arasında soğuk savaş” biçiminde ya da “bir arada yönetim” biçiminde ve her iki durumda da, Cumhurbaşkanının kullanabileceği yetkiler, “anayasa ve sadece anayasa ile tanınan yetkilerden” ibarettir. Ve yaklaşık iki yıllık bir dönemde, *cohabitation* ilişkileri, parlamenter rejim şeması çerçevesinde gerçekleşmiştir.

Ancak, bu kısa dönem, 1988 yılında François Mitterand’ın Cumhurbaşkanlığı seçimlerini ikinci kez kazanması ve derhal feshederek yeni seçimlere gitmesi ve sonuç itibarıyla Sosyalist Parti’nin tekrar mecliste çoğunluğu ele geçirmesi ile son bulmuştur. 1986-1988 arasında gerçekleşen ve kriz yaratabilecek bir durumun anayasal çerçevede aşılmasını sağlayan *cohabitation* olgusu, gitgide Fransa’nın alışmak zorunda kaldığı bir uygulama haline dönüşmüştür. Farklı siyasal güçlerin “anayasadan kaynaklanan” iktidarları kullandığı bu bir arada yaşama dönemi, Mitterand’ın Cumhurbaşkanlığı sonuna rastlayan 1993-1995 arasında bir kez daha gerçekleşmiştir. Sol bir Cumhurbaşkanı ile sağ iktidar arasında yetkilerin paylaşıldığı bu ikinci dönem, 1997’den bu yana, bu kez de sağ eğilimli bir Cumhurbaşkanı (J. Chirac) ile sosyalist bir iktidar (Başbakan L. Jospin) arasında üçüncü kez tekrarlanmaktadır.

- b) Aynı olgu diğer ülkelerde de; anayasal düzenlemelerinde iki başlı yönetime yer veren ülkelerde de gözlemlenmektedir.

Cumhurbaşkanına, sistem içinde önemli kriz yetkileri tanıyan Yunanistan’da, Karamanlis ile sol PASOK iktidarı arasındaki *cohabitation* dönemi ve yetki paylaşımı, 1981-1985 arasında dört yıl sürebilmiş ve sonuçta, 1986 yılında gerçekleştirilen anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanının yetkileri kısıtlanırken, Başbakanın rolü ve konumu güçlendirilmiştir.²⁴ Anayasa değişikliği, iktidarın yeni yapısını belirlerken, “*dyarchie*” ortadan kalkmıştır.

Siyasal pratiklerle ortaya çıkan sonuç şudur; doğrudan seçimle iş başına gelen bir Cumhurbaşkanı, parlamentoda disiplinli bir çoğunluk tarafından desteklendiği takdirde, kurumsal yapı ve düzenlemeler—yetki alanları ve sınırları—ne olursa olsun, tüm iktidarı eline geçirmekte ve “mutlak hâkim” duruma geçmektedir.

DEVLET REFORMU

Bu konuda, Duverger'den etkilenerek,²⁵ şöyle bir çizelge yapmak mümkündür:

- 1) Seçimle iş başına gelen Cumhurbaşkanı—aynı parti çoğunluğu; Cumhurbaşkanı, meclisteki çoğunluk tarafından desteklenmekte ya da çoğunluğun lideri durumundaysa, mutlak hâkim durumundadır.

Bu durum, genel olarak seçimle iş başına gelen Cumhurbaşkanı'nın konumunu belirlemek için kullanılmakla birlikte, genel bir kategori de oluşturmaktadır. Fransa'nın 1962'den sonraki anayasal gelişimini, bu tablo açıklamaktadır.

- 2) Cumhurbaşkanı—mecliste farklı parti çoğunluğu; kriz ya da parlamenter rejim.

Nitekim, ikili iktidar anlayışını ve Cumhurbaşkanı'nın özel yetkilerini tanıyan tüm anayasal modellerde, bu durum ya organlar arası krize (Yunanistan-Portekiz) yol açmakta, ya da Parlamenter rejimin uygulanması ağırlıklı bir *cohabitation* (Fransa 1986, 1993 ve 1997) sonucunu doğurmaktadır.

- 3) Cumhurbaşkanı—mecliste bozulabilir çoğunluk (koalisyonlar) ya da çoğunluk bulunmaması;

Ancak bu durumda, *dyarchie* söz konusu olabilmektedir. İktidar alanı, kurumsal yapının felsefesine ve amacına uygun olarak, iki organ arasında paylaşılacaktır. Başbakan, ülkenin genel siyasetini yönetecek, cumhurbaşkanı da “Anayasal yetkilerini” sonuna kadar kullanacaktır, kullanabilecektir.

Mecliste “Cumhurbaşkanı destekleyen bir çoğunluk” ya da “karşı bir çoğunluk” bulunmadığı süreler için geçerli olabilecek bu değerlendirme, aynı zamanda, kendine özgü nedenlerle, belki 1982 Anayasası'nın 1983'ten 1987'ye kadar uygulanmasını göstermek amacıyla kullanılabilir.

Dolayısıyla, anayasal modellerde, ikili iktidar anlayışı ve konumu, seçimle gelen yetkili Cumhurbaşkanı açısından, “parlamentodaki çoğunluk” olgusuna sıkı sıkıya bağlıdır. Çoğunluğun durumuna ve kay-

nağına göre, Cumhurbaşkanının yetki alanı ve *dyarchique* yapı da değişmektedir. Ya Cumhurbaşkanı mutlak hâkim olmakta ya da geniş anlamda yetkisizleşmektedir.

Ancak, *dyarchique* yapı, genelde sınırlı koşullarda görülmektedir.

Yeni Demokrasilerde Siyasi Rejim Tercihleri

Siyasal rejim arayışları sadece bu örneklerle de sınırlı değildir. Özellikle 1990'lı yıllarda, Sovyetler Birliği'nin ve sosyalist blokun çöküşü ile, bu arayışlar yeni oluşan ya da liberal demokratik esaslara göre yeniden kurgulanan tüm devletlerin ortak sorunu haline dönüşmüştür.

Bu dönemde ortaya çıkan ve liberal demokratik hukuk devleti ilkelere göre yeniden biçimlenmeye yönelen birçok ülkede, siyasal rejimin ne olacağı sorusu önem kazanmıştır. Eski düzenden yeni düzene (hem siyasal, hem ekonomik, hem sosyal alanda) geçerken, hangi siyasal kurumların ve modellerin bu değişikliklere yön verebileceği ve uyabileceği tartışmaları, gerçekleştirilen anayasal modelleri de etkilemiştir.

Bulgaristan, Macaristan, Çek Cumhuriyeti, Slovakya, Polonya gibi birçok Orta Avrupa ülkesinin ve Letonya, Litvanya gibi Baltık ülkelerinin, hemen 1990'lı yılların başlarında kabul ettikleri anayasalarında öngörülen siyasal rejim modelleri, bu arayışların bir sonucudur.

Bu dönemde yapılan anayasalara bir göz atıldığında, tercih edilen siyasal rejim türleri açısından, şu karşılaştırmaları ya da değerlendirmeleri yapmak mümkündür.

Ancak bu değerlendirmeler öncesinde göz önüne alınması gereken husus, söz konusu ülkelerin anayasal kurguları incelenirken, uygulanan sistemin siyasal rejim türlerinden hangisine girdiğini anlamak için, ele alınması gereken hususların ne olduğunun saptanmasıdır.

Yarı-Başkanlık rejimi ile Parlamenter rejim ve özellikle bu iki rejim türü arasında Cumhurbaşkanının konumunu ayıran unsur, birincisinde genelde Cumhurbaşkanlarının doğrudan halkoyu ile seçilmesi, ikinci türde ise, parlamentolar tarafından belirlenmesidir.

Yarı-Başkanlık rejiminde, Cumhurbaşkanının sistem içinde gerekli prestiji ve gücü sağlaması için gerekli olan, onun halk tarafından seçilmesi ve bu güce dayanarak "aynı meşruluk kaynağına dayanan partiler iktidarı" karşısında kendi iktidarını (devlet iktidarını) kullanabilmesidir.

Dolayısıyla ülke anayasaları incelenirken o ülkelerde Cumhurbaşkanının nasıl seçildiği konusu, ilk değerlendirilmesi gereken husustur.

Ancak sistemin Yarı-Başkanlık ya da Parlamenter rejim türlerinden hangisine girdiğini belirlemek, sadece “seçim biçimine” bağlı değildir.

Yarı-Başkanlık rejimi yukarıda da belirtildiği gibi, ikili seçim yanı sıra; esas olarak “ikili iktidar anlayışına” dayanmaktadır.

Dolayısıyla, siyasal rejimler değerlendirilirken, yine göz önüne alınması gereken ikinci husus, Cumhurbaşkanları nasıl seçilirse seçilsin “anayasada düzenlenen yetkileridir”. Bu suretle, önemli olan onların iktidar alanlarını belirleyen anayasal yetkileri bütünüdür.

Nitekim bazı anayasalarda örneğin 17 Kasım 1991 tarihli Makedonya Anayasası'nın 80. maddesine ve 23. 12. 1991 tarihli Slovenya Anayasası'nın 103. maddesine göre²⁶ cumhurbaşkanları genel oyla doğrudan halk tarafından beş yıllık bir süre için seçilmektedir. Ancak anayasal yetkileri itibariyle bakıldığında “savunma alanı” dışında, bu Cumhurbaşkanlarının Yarı-Başkanlık sistemi için geçerli “kendi iktidar alanını yaratacak” siyasal ve önemli yetkileri bulunmamaktadır. Daha çok parlamenter bir rejimin devlet başkanının haiz olduğu yetkileri kullanabilmektedirler.

Buna karşılık Letonya Anayasası'nın 35. maddesine²⁷ göre Letonya Cumhurbaşkanı üç yıllık bir süre için meclis tarafından seçilmesine karşın; devletin dış ilişkiler alanı (Madde 41), savunma ve ulusal güvenlik (Madde 42), savaş durumunda gerekli yetkileri tek başına kullanmak (Madde 44), bakanlar kurulunu toplantıya çağırarak gündemi belirlemek ve başkanlık etmek (Madde 46), meclisi fesih yetkisini tek imza ile kullanmak (Madde 48), kanun teklifinde bulunabilmek (Madde 47), Başbakanı atamak (madde 56), kanunların yürürlüğe girmesini iki ay süre ile geciktirmek ve belli sayıda seçmenin bu süreçte başvuruları halinde o kanunu halkoylamasına sunmak (Madde 72) gibi çok geniş yetkileri içeren bir “iktidar alanına” sahiptir. Ve bu özellikleri ile, Letonya Anayasası, bir tür Yarı-Başkanlık rejimini öngörmektedir.

Bu çerçevede “Devlet Başkanının seçimi usulü” ve “yetkileri” açısından değerlendirildiğinde, Sosyalist Blok'un yıkılmasından sonra ortaya çıkan ya da yeni esaslara göre örgütlenen Orta ve Kuzey Avrupa ülkelerinin benimsediği siyasal rejim türü, önemli bir bölümünde

“güçlü ve iktidar alanına sahip bir Cumhurbaşkanının” yer aldığı “Başkanlı Parlamentar Rejimler” ya da “Yarı-Başkanlık rejimleridir”.

Nitekim çoğu için geçerli olan bu tür, güçlü Cumhurbaşkanına yer veren rejimlere, aşağıdaki bazı düzenlemeler örnek olarak verilebilir.

Cumhurbaşkanının Seçimi Usulüne Göre

Doğu blokunun yıkılmasından sonra, yeni kurulan ya da demokratik esaslara göre yeniden örgütlenen ülkelerin bir bölümünde anayasalar, Cumhurbaşkanlarının doğrudan halk tarafından seçilmesini öngörmektedir.²⁸

- Polonya Anayasası (madde 29); “doğrudan halk tarafından, 2 turlu bir seçimle 5 yıllık bir süre için seçilir. Aynı kişi 2 defadan fazla seçilemez.”
- Bulgaristan Anayasası (madde 93); “doğrudan halk tarafından, 2 turlu bir seçimle 5 yıllık bir süre için seçilir. Aynı kişi 2 defadan fazla seçilemez.”
- Macaristan Anayasası (madde 95); “doğrudan halk tarafından, 2 turlu bir seçimle 5 yıllık bir süre için seçilir. Aynı kişi 2 defadan fazla seçilemez.”
- Slovenya Anayasası (madde 103); “doğrudan halk tarafından, 2 turlu bir seçimle 5 yıllık bir süre için seçilir. Aynı kişi 2 defadan fazla seçilemez.”
- Litvanya Anayasası (madde 78-81); “doğrudan halk tarafından, 2 turlu bir seçimle 5 yıllık bir süre için seçilir. Aynı kişi 2 defadan fazla seçilemez.”
- Makedonya Anayasası (madde 80-81); “doğrudan halk tarafından, 2 turlu bir seçimle 5 yıllık bir süre için seçilir. Aynı kişi 2 defadan fazla seçilemez.”
- Romanya Anayasası (madde 81); “doğrudan halk tarafından, 2 turlu bir seçimle 5 yıllık bir süre için seçilir. Aynı kişi 2 defadan fazla seçilemez.”²⁹

Dolayısıyla, bu ülkeler yeni kurdukları devletin temel yapısını, güçlü doğrudan seçimle gelmenin getirdiği meşruluk anlayışına dayalı bir cumhurbaşkanının varlığı üzerine oturtmak amacındadırlar.

Bu suretle Yarı-Başkanlık rejimi yönünde bir anayasal kurguya yer vermektedirler. Ancak, bu ülkelerin gerçek anlamda bir Yarı-Başkanlık rejimine yer verip vermediklerinin belirlenmesi, yukarıda da belirtildiği üzere, anayasal yetkilerinin incelenmesine ve değerlendirilmesine bağlıdır.

Cumhurbaşkanının Anayasal Yetkilerine Göre

Polonya³⁰

17 Ekim 1992 tarihli Polonya Anayasasının 28. maddesine göre, devletin iç ve dış ilişkilerindeki en yüksek görevlisi olan Cumhurbaşkanı; anayasaya uygun davranılmasının, egemenliğin, devlet güvenliğinin, ülkenin bölünmezliğinin güvencesidir.

Dış ilişkiler alanında genel politikayı yürütmekle görevlidir (Madde 32).

Uluslararası anlaşmaları imzalar ya da daha önce uygulanmış anlaşmaları reddeder (Madde 33).

Dış ve iç güvenlik konusunda genel politikayı yürütür. Bu görevinde Milli Güvenlik Konseyi, kendisine yardımcı olur (Madde 34).

Polonya Ordularının komutanıdır. Genelkurmay Başkanını atar (Madde 35).

İç ve dış tehlikelerin varlığı durumunda, olağanüstü hal ya da sıkıyönetim ilan eder ve gerekli önlemleri alır (Madde 36-37).

Devlet için büyük bir önem taşıyan olaylarda Bakanlar Kurulu'nu toplantıya çağırır ve başkanlık eder (Madde 38).

Yasak uygulamak için kararnameler yapar (Madde 45).

Cumhurbaşkanı Başbakanı ve onun önerisi üzerine bakanları atar (Madde 57).

Cumhurbaşkanı kanun teklifinde bulunabilir (Madde 15).

Görüldüğü üzere, halk tarafından doğrudan seçilmek suretiyle, meşruluk tabanına oturan Cumhurbaşkanı, gerek dış ilişkiler, gerek iç ve dış savunma, gerek diğer siyasal kurumlarla ilişkileri alanlarında çok

geniş yetkilere sahip kılınmıştır. Ve bu yetkileri ile; Meclis çoğunluğuna sahip parti (ya da partiler) iktidarı alanında önemli bir iktidar alanına sahiptir.

Hırvatistan³¹

22 Aralık 1990 tarihli Hırvatistan Anayasası'nda doğrudan genel oyla seçilen Cumhurbaşkanı çok geniş yetkilere sahiptir.

- 87. maddeye göre; Hükümetin isteği üzerine ve Başbakanın da imzaladığı bir kararname ile anayasa değişikliği gerektiren bir tasarını ya da cumhuriyetin bağımsızlığı, birliği ve sürekliliği için önemli gördüğü her konuyu referanduma sunabilir;
- 100. maddeye göre; Hırvatistan Silahlı Kuvvetleri'nin en üst komutanı olup; bu sıfatı ile Ulusal Güvenlik Konseyi'nin üyeleri atar ve Konseye başkanlık eder;
- 101. maddeye göre; olağanüstü durumlarda, tek başına, kanun kuvvetinde kararname çıkarır ve diğer olağanüstü durumun gerektiği kararları alır;
- 98. maddeye göre; Başbakanı atar ve gerektiğinde görevden alır, onun önerisi üzerine, başbakan yardımcıları ve diğer hükümet üyelerini göreve atar ve görevden alır;
- 102. maddeye göre; Hükümeti toplantıya çağırır ve görüşülmesini istediği konuları hükümetin gündemine alır;

Yine aynı maddenin ikinci fıkrasına göre; katıldığı Bakanlar Kurulu toplantılarında başkanlık görevini üstlenir.

- 103. maddeye göre; gerekli gördüğü konularda parlamentoya mesajlar gönderir;
- 104. maddeye göre; bir gensoru verilmesi durumunda ya da hükümet tarafından meclise sunulmasını takiben bir ay içinde, bütçe kabul edilmezse, hükümetin önerisi üzerine ve başbakanın imzası ile, meclisi fesheder;
- 111. maddeye göre; Hükümet Meclis yanında Cumhurbaşkanına karşı da sorumludur;

Görüldüğü üzere; Hırvatistan Anayasası, Cumhurbaşkanına, 1958 Fransız Anayasası'na çok benzer yetkiler tanımaktadır (Bu konuda 1958 Anayasasınının 16. maddesinin aynısı olan 101. madde belirleyici kabul edilir). Böylece "Yarı-Başkanlık" sistemini benimseme yoluna gitmiştir.

Letonya³²

Yukarıda da açıklandığı gibi 21 Ağustos 1991 tarihli kanunla değişik 1922 Anayasası'na göre; Letonya Cumhurbaşkanı, diğer belirtilenlerden farklı olarak "*Diete* (Meclis) tarafından seçilmesine" (Madde 35) karşılık, yetkileri itibariyle, sistem içinde, "güçlü, geniş yetkileri haiz bir Cumhurbaşkanı" niteliğindedir.

41. maddeye göre; "ülkeyi ve devleti dış ilişkiler anlamında temsil eder";
42. maddeye göre; "ordunun Başkomutanı görevini üstlenmiştir";
46. maddeye göre; "olağanüstü toplantılarda, Bakanlar Kurulu'nu toplantıya çağırır, gündemini belirler ve toplantıya başkanlık eder";
47. maddeye göre; "kanun teklifinde bulunabilir";
48. maddeye göre; "Meclisi feshetme konusunda öneride bulunma hakkına sahiptir. Öneri halkoyuna sunulur ve halkın kullandığı oyların çoğunluğunu aldığı takdirde, Meclis feshedilmiş olur"³³
56. maddeye göre; "Başbakanı atar. (Meclisten güvenoyu almak zorunda değildir).

Görüldüğü üzere, bu geniş yetkilere sahip olarak ve özellikle Mecliste çoğunluğu elinde bulunduran partinin lideri konumunda olursa, genel politikanın yürütülmesinde en yetkili siyasal organ konumuna geçebilmektedir.

Litvanya³⁴

25 Ekim 1992 Anayasası'nın 84. maddesi, doğrudan halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanının yetkilerini 24 bentten oluşan çok geniş bir liste halinde düzenler ve bunların büyük bir çoğunluğunu "tek imza

ile” kullanabileceğini hükme bağlarken, özellikle bir alanda, “dış politikanın yürütülmesi” alanında, ona bir “iktidar” alanı “mahfuz alan” (*domaine reserve*) tanımaktadır.

Madde 84/1’e göre “Cumhurbaşkanı, dış politikanın temel konularını ve sorunlarını çözmekte ve hükümetle işbirliği halinde, dış politikayı yürürlüğe koymakla (yürütmek) yükümlüdür”. 84/2’ye göre de, “Cumhuriyet tarafından yapılan uluslararası antlaşmaları imzalar ve Meclisin onayına sunar”.

Dolayısıyla, Litvanya Anayasası, özellikle kendine özgü bir yetki alanı (dış ilişkilerin yürütülmesi) bulunan bir Cumhurbaşkanına yer vermek suretiyle, klasik parlamenter sistemin “yetkisiz ve sorumsuz” Cumhurbaşkanı anlayışından uzaklaşmaktadır.

Romanya ³⁵

8 Aralık 1991 tarihli Anayasa’nın değişik maddeleri, doğrudan halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanına çok geniş yetkiler ve dolayısıyla önemli bir “iktidar alanı” tanımaktadır.

Nitekim, 86 ve 87. maddelere göre; “Ulusal çıkarları ilgilendiren ve dış politikaya, ülke savunmasına, kamu düzeninin korunmasına ilişkin konularda, Başbakanın önerisi üzerine Bakanlar Kurulu toplantılarına katılmak ve katıldığı toplantılarda başkanlık görevini üstlenmek” durumundadır.

Madde 88’e göre; “önemli gördüğü siyasal sorunlara ilişkin olarak, mecliste konuşma yapmak”;

Madde 90’e göre; “ulusal çıkarlara ilişkin konuları meclisin görüşünü almak suretiyle, hakoylamasına sunmak”; haklarına sahiptir.

Bu yetkiler yanında, Romanya Cumhurbaşkanı, “dış ilişkilerin yürütülmesi” (Madde 91), ulusal savunma (Madde 92), olağanüstü halleri uygulamaya koymak (Madde 93) alanlarında da geniş yetkiler kullanabilmektedir. Bu yetkiler hiç tartışmasız, parlamenter rejim anlayışının klasik şemasını aşan, sistemi “Yarı-Başkanlık” çizgisine çeken temel yetkilere sahiptir.

Bu tür yetkilerle; ulusal bağımsızlığın, ülkenin birliği ve bölünmezliğinin güvencesi olan ve anayasa ve kamu iktidarlarının düzenli çalışmasını gözetmekle yükümlü olan” Cumhurbaşkanı, sistemin temel taşı (*clef de route*) konumundadır.

Tüm bu sistemlerin incelenmesinden ve yukarıda yer alan örneklerin değerlendirilmesinden şu sonuç oraya çıkmaktadır; yıkılan Doğu Blokundan arta kalan ve siyasal sistemlerini “demokratik ve liberal esaslara göre kurmak” amacıyla olan bu ülkeler, demokratik çoğulculuk gelenekleri konusundaki birikimlerine ve yine demokratik gelenekleri gerçekleştirip gerçekleştiremeyecekleri tam anlamıyla öngörülemeyen siyasal partilere (ve parti sistemlerine), sistemin tüm yükünü yüklemek konusunda çekimser kalmışlardır.

Söz konusu bu geleneklerin ve davranış biçimlerinin kökleşmediği bu ülkeler, yeni düzenin temel değerlerini güvence altına almak ve özellikle “krizli dönemlerde belirginleşmek üzere”; güçlü, yetkili cumhurbaşkanlığı kurumunu oluşturmak ve seçim meşruluğuna dayalı partiler sistemi ve onun içinden çıkan Bakanlar Kurulu ile iktidarı paylaşmak yolunu tercih etmişlerdir.

Sonuç Yerine

Görüldüğü üzere, siyasal rejim türleri arasında Başkanlık ya da özellikle Yarı-Başkanlık sistemini kabul eden ülkeler, belirli hedefleri gerçekleştirmek amacıyla yönelmişlerdir.

Nedir bu hedefler, ya da amaçlar? Ya da Türkiye’de ne olmalıdır?

Bu hedeflerin ya da amaçlarının belirlenmesi, Türkiye’de siyasal rejimin “Yarı-Başkanlık” yönünde değiştirilmesi ya da değiştirilmemesi yönündeki tercihin de dayanacağı ana noktaları oluşturacaktır.

Parti Sisteminin Değişmesi Hedefi:

Her şeyden önce, uygulandığı ülkelerde; özellikle de siyasal platforma yayıldığı temel ülke olan Fransa’da, Yarı-Başkanlık sistemi “partiler sisteminin” yetersizliklerine bir çare olmak amacıyla uygulanmaya başlanmıştır.

Tüm siyasal rejimler, sadece getirdikleri anayasal kurgu ile değil, o ülkede geçerli olan “partiler sistemi”, hatta yine geçerli olan “seçim sistemi” bir arada okunduğunda, gerçek anlamını ve işleyişini göster-

mektedir. Dolayısıyla “partiler sistemi” bir siyasal rejimin anlaşılmasında mutlaka değerlendirmeye alınması gereken bir unsurdur.

Bunun yanı sıra “partiler sistemi” ya da partiler sisteminin zaafı, yine bazen bir siyasal sistemin değişikliğinin temel nedenlerinden birini de oluşturabilir.

Nitekim, dağılmış siyasal partilere dayanan ve bu nedenle zayıf, karar alamayan bir siyasal iktidara yol açan bir “partiler sisteminden” kurtulmak için De Gaulle ve Fransız siyasal yaşamı “Yarı-Başkanlık Sistemine” geçmiştir. Bu suretle, partiler iktidarı yanı sıra, güçlü, yetkili ve bu hukuksal yetkilerle kendine özgü bir iktidara sahip olan bir Cumhurbaşkanı etrafında biçimlenen, iki iktidarlı bir siyasal rejim benimsenmiştir. Güçlü Cumhurbaşkanlığı kurumu; Fransa’da dağılmış, bölünmüş ve güçsüz partilere dayanan “parti sisteminden”, güçlü, iki bloklu bir partiler sistemine geçişi sağlamıştır. Cumhurbaşkanının etrafında toplanan formasyonlarla, ona karşı olan blokun ortaya çıkmasından kaynaklanan bu kutuplaşma (*polarisation*) Fransa’daki klasik parti sisteminin tamamen değişmesi sonucuna yol açmıştır.

Benzeri bir gelişmenin peşindeki bazı ülkeler de—Yunanistan, Portekiz, yukarıda incelenen Doğu Avrupa örnekleri gibi—anayasal kurullarını “Yarı Başkanlık Sistemine” göre yapmışlardır.

Özellikle seçim sisteminin de değişmesi ile, partiler sisteminin aynı zaafı gösterdiği bir ülke olan Türkiye’de de güçlü bir Cumhurbaşkanı ve ikili iktidar anlayışına dayalı Yarı-Başkanlık Sisteminin kabulü, belli bir bloklaşmayı ve dolayısıyla güçlü bir iktidar ve güçlü bir muhalefet ikilemini gerçekleştirir mi?

Böyle bir olasılığın varlığı dahi, Yarı-Başkanlık ve güçlü, yetkili Cumhurbaşkanı şemasının tartışılmasını haklı, anlaşılır göstermektedir.

Rejimin çoğulculuğunu en azından düalist bir yapının kurulmasını sağlamak hedefi

Yukarıda belirlendiği üzere, klasik Parlamenter rejim, “monist” bir sistemdir. Diğer bir söyleyişle iktidarı tüm kurumlar; Yasama, Hükümet, hatta Cumhurbaşkanı, yetkilerini tek bir kaynaktan; meclisten, meclis içindeki çoğunluktan, meclisteki çoğunluğu oluşturan parti ya da partiler grubundan almaktadırlar.

Türkiye’de “partiler sistemi” dağınık, bölünmüş, anayasal kurallara karşın kendi içlerinde demokratik olmayan esaslarla yönetilen, “lider

kadrolarının egemenlik ve denetiminde” siyasal partilerden ve bu partilerin kendi aralarındaki ve diğer kurumlarla olan ilişkilerinden kaynaklanmaktadır.

Siyasal partiler “liderlere ve onların tercihlerine endeksli” kurumlar biçiminde ortaya çıkmaktadır. Partiler sistemi, bu tür partilerin ilişkilerinden kaynaklanmaktadır. Bu partiler sistemi içinde çoğunluğu oluşturan gruplar, hükümet, Cumhurbaşkanı dahil tüm siyasal kurumları oluşturmaktadır.

Dolayısıyla Türkiye’de tüm siyasal yaşam, “liderlerine endeksli” siyasal partiler etrafında bütünlüşmektedir. Ve siyasal partiler, siyasal yaşamın meşru anlamda tek aktörleridir.

Çağdaş demokratik sistemlere baktığımızda, siyasal aktörlerin çokluğunu, “çoğulculuğunu” ve zaten sistemin bu “kurumsal anlamda çoğulculuk” üzerine kurulu olduğunu görürüz.³⁶ Sivil toplum örgütleri, yerel yönetimler, senato, diğer tür ikinci meclisler, bu kurumsal çoğulculuğun yarattığı, farklı ancak aynı işlevi üstlenen siyasal aktörlerdir.

Demokrasi rejimi, devlet iradesinin bu çoğulcu yapının aktörleri tarafından oluşturulmasını, biçimlendirilmesini gerekli kılar. Farklı siyasal aktörler, bu iradenin, siyasal iradenin oluşmasını sağlarlar, etkilerler ve bu farklı aktörler tarafından oluşturulan irade, sonuçta devlet iradesine, siyasal kararlara dönüşür.

Bu sistem ve işleyiş, yukarıda belirtilen nedenlerle, Türkiye’de mümkün olmamaktadır. Çünkü Türkiye’de siyasal yaşamın siyasal aktörleri tektir; “Liderlere endeksli parti ve partiler çoğunluğu”.

Türkiye’de araya farklı iradelerin, ya da aktörlerin sokulması zorunludur. Sivil toplum örgütleri şu anda bu işlevi üstlenememektedir; yerel yönetimler etkisizdir; senato yoktur zaten varlığı durumunda da “liderlere endeksli parti” olgusu, onu da etkisi altına almaktadır.

Acaba, Cumhurbaşkanına ayrı bir iktidar tanımak, gerektiğinde partiler iktidarına ve iradesine karşılık; “halkı da” sistemin içine dahil etmesini sağlayacak fesih, referanduma gitme gibi yetkileri ona vermek; bunun dışında gerektiğinde partiler iktidarı ile paylaşacağı alanda (dış politika, iç ve dış savunma gibi bazı önemli konularda) onu etkili kılmak, günümüzdeki monist sistemin tek aktörleri yanında daha çoğulcu bir nitelik taşıyacak bir yapının başlangıcını oluşturabilir mi?

En azından “partiler iktidarı” yanı sıra “güçlü bir Cumhurbaşkanı”nın gerektiğinde ‘halkı’ sistemin içine sokacak yetkileri (fesih ve refe-

randum gibi) biçiminde ortaya çıkan iktidarı” sistemin tek aktörlü, tek boyutlu olarak işlemesinin bir ölçüde önüne geçebilir mi?

Böyle bir olasılığın varlığı dahi, Yarı-Başkanlık Sisteminin tartışılmasını anlaşılır kılmaktadır.

Bunlar cevaplar değil, görüldüğü üzere sadece sorular!

Türkiye’de siyasal rejimin gerçekten değişmesi gerekli mi, gerekli ise bu değişikliğin Yarı-Başkanlık Sistemi ya da Başkanlık Sistemi yönünde mi olması zorunludur?

Esasen tartışılması gereken şu olmalıdır: Neyi ne için değiştirmek istiyoruz? Amaçladığımız ne?

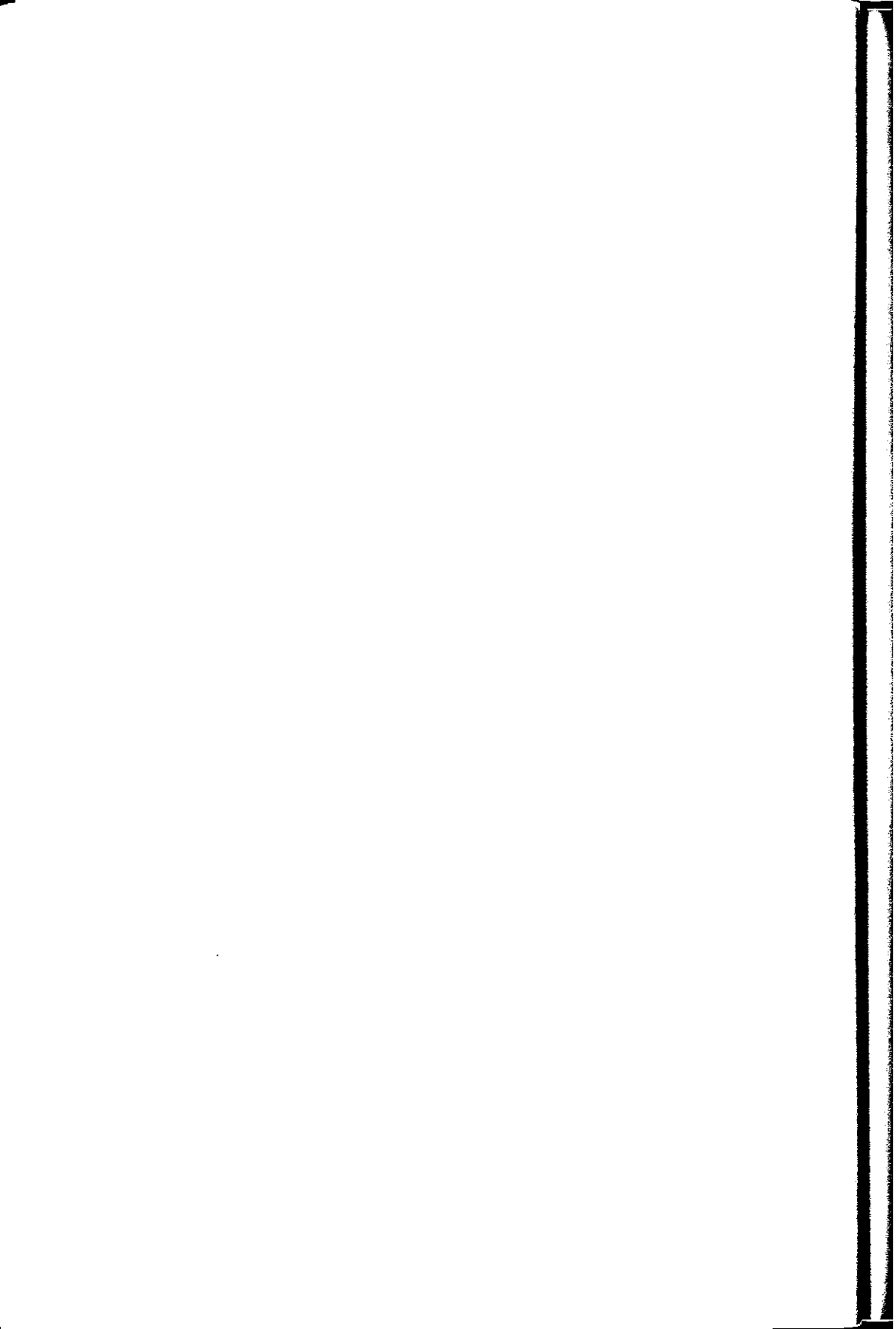
Bu yazı “amaçlananın” ne şekilde gerçekleştirilebileceğine yönelik bazı ipuçları aramaya yöneliktir. Bu “amaçları gerçekleştirmenin”; [çoğulculuk ve özellikle önemli olan “karşı iktidar” (*contre pouvoir*) oluşturma arayışlarının] başka çözümleri muhakkak var. Onların da tartışılması gerekir.

Ancak önemli olan hedeftir. O da bugünkü Tek Aktörlü, Tek Boyutlu siyasal yaşam yerine demokrasinin gerektirdiği Çok Boyutlu, Çok Aktörlü, karşı iktidarlara bünyesinde yer veren, çoğulcu bir yapının kurulmasıdır.

Notlar

1. Bockel Alain; "Le regime semi presidential, un regime spécifique" in Colloque "Un president élu par le peuple, une bonne solution, İstanbul, 21-22 Ekim 1999, s. 5.
2. infra, s. 16 ve d.
3. Bu modeller için *bak.* Lesage Michel, "Constitutions d' Europe Centrale, orientale et balte", La Documentation Française, 1995.
4. Bockel Alain, *a.g.y.*, s. 9.
5. Rasyonelleştirilmiş parlamenter rejim için *bak.* Teziç E. "Anayasa Hukuku", Beta yay, 1998, s. 418 ve d.
6. Bunun yanı sıra, Türkiye'de 1921 ve 1924 Anayasal düzenlemelerinde yer alan Meclis Hükümeti sistemi de, klasik sınıflandırmayı tamamlamaktadır.
7. Aldıkaçtı O. "Yaşadığımız kriz ve Anayasanın değiştirilmesi", Tercüman semineri, 19.04.1980, s. 5.
8. Teziç E. *a.g.y.*, s. 400-Çağlar B. "Anayasa Bilimi, BFS, İstanbul, 1989, s. 120.
9. Teziç E. *a.g.y.*, s. 421 ve d.
10. Batum S. Anayasal Sistemler "Mülkiyeliler Birliği Anayasa Formuna sunulan tebliğ, s. 8.
11. Leclerq Claude "Droit Constitutionnel et Institutions Politiques" LITEC, 1987, s. 296.
12. Çağlar B. *a.g.y.*, s. 208-Cadart Jacques "Institutions Politiques et Droit Constitutionnel, Economica, 1990, s. 541
13. Leclerq Cl, *a.g.y.*, s. 277.
14. Leclerq Cl, *a.g.y.*, s. 278.
15. Teziç E. *a.g.y.*, s. 428 ve d.
16. Bernard Chantebout, "Droit Constitutionnel et Science Politique", 2. Edit. Economica, 1979, s. 129 ve d.
17. Çağlar B. *a.g.y.*, s. 301-302.
18. Teziç E. *a.g.y.*, 430 ve Duverger'den nakil. Leclerq Claude-Chalvidan P.H. "Travaux Dirigés de Droit Constitutionnel", s. 319 ve d, 3eme edit, LITEC, 1986.

19. De Gaulle, 1958 Anayasasını bu güvensizliğin üzerine kurdu muştur.
20. Burdeau G. "La conception du pouvoir selon la Constitution du 4 Octobre 1958" RFSP, 1959, s. 88 ve d.
21. J.L. Quermonne'nun bu konudaki değerlendirmesi için *bak.* Çağlar B, *a.g.y.*, s. 258–Bockel Alain, *a.g.y.*, s. 7.
22. Prelot Marcel" Institutions Politiques et Droit Constitutionnel, DAL-LOZ, 6eme edit, 1972, s. 660.
23. Duverger M. "Bréviaire de la Cohabitation", PUF, 1986, s. 7-8–ÇAĞ-LAR B. *a.g.y.*, s. 208.
24. Çağlar B. *a.g.y.*, s. 83 ve 306–Guchet Yves "Les Systèmes Politiques des Pays de l'Union Européenne", Armand Colin, 1994, s. 225 ve d.
25. Duverger M, "La grille de transformation" in Leclercq Cl.–Chalvidan P.H. *a.g.y.*, s. 319 ve d.
26. Lesage Michel, *a.g.y.*, s. 247 ve 365.
27. *ibid*, s. 340.
28. Buna karşılık diğer bazı ülkeler, Anayasalarında, klasik parlamenter rejim anlayışı çerçevesinde, Cumhurbaşkanının Meclis tarafından seçilmesini öngörmektedir. Macaristan Anayasası Madde 29a, Slovakya Anayasası, Madde 101, Çek Cumhuriyeti Anayasası Madde 54–58.
29. Lesage M. *a.g.y.*, İçinde tüm bu Anayasalar yer almaktadır.
30. *ibid*, s. 154 ve d.
31. *ibid*. s. 309 ve d.
32. *ibid* s. 337 ve d.
33. Söz konusu öneri referandumda halk tarafından reddedildiği takdirde, Cumhurbaşkanı istifa etmiş sayılır ve süresinin geri kalan kısmını tamamlamak üzere yeni bir Cumhurbaşkanı seçilir (Madde 50)
34. *ibid* s. 121 md.
35. *ibid*. s. 177 md.
36. Tabii ki demokratik önlemin üzerine dayalı olduğu, çoğulculuğun "ikinci ve esas boyutu" görüşlerin, düşüncelerin çokluğuna, bir arada yaşamasına dayanan ideolojik çoğulculuktur.



Türkiye'nin Sistem Arayışı

Mustafa ERDOĞAN*

I. Giriş

Türkiye'de sistem tartışmaları aslında başlıca iki düzeyde yapılmaktadır. Birinci tartışma düzlemi “yönetilebilir bir demokrasi” için hangi hükümet sisteminin daha elverişli olduğuyula ilgilidir. Tartışılan—veya tartışılır gibi yapılan—seçenekler Parlamenterizm, Başkanlık ve Yarı-Başkanlık modelleridir. Çeşitli kişi ve gruplar farklı saiklerle de olsa Başkanlık—veya Yarı-Başkanlık—sistemine geçilmesini gerekli görürken, bazıları da Parlamenter rejimden kesinlikle ayrılmamak gerektiğini ileri sürüyorlar. Ayrıca kimi yazarlar Parlamenter sistemi veri alarak onun seçim sistemine ve/veya parti sistemine göre değişen versiyonlarını gündeme getiriyorlar: iki-turlu dar bölge çoğunluk sistemi veya aday belirlemede parti merkez yönetiminin mutlak yetkisini azaltan ve katılımı artıran düzenlemeler gibi.

Sistem tartışmalarıyla ilgili ikinci grup yazarın çabası daha genel bir arayışla ilgilidir. Bu satırların yazarının da dahil bulunduğu bu gruba göre, Türkiye'nin temel sorunu hükümet sistemi tercihiyle ilgili değildir. Asıl sorun; ideolojik iddiası, bürokratik tahakkümcü yapısı, otoriter devletçi geleneği, devletin şubesi gibi olan partileri, bünyevi bir özelliği halini almış bulunan askeri vesayetçi yapısı, rant dağıtma mekanizması şeklindeki örgütleniş ve işleyişi ve yerleşik düzenin meşrulaştırıcısı olarak işleyen medyası ile, bir bütün olarak siyasal sistemin özgürlükçü ve demokratik bir özellik taşınamaması sorunudur. Bu nedenle, cari rejimin bir bütün olarak dönüştürülmesine ihtiyaç vardır; bu ise hükümet sistemi sorunundan daha kapsamlı ve derindir. Kısaca belirtmek gerekirse, Türkiye'nin kendisini dönüştürmesi gereken model

* Prof. Dr. Hacettepe Üniversitesi.

“anayasal demokrasi”dir. Kağıt üstündeki model anlamında değil, işleyen rejim anlamında anayasal demokrasi...

Mamafih, bu yazı doğrudan doğruya birinci sorun üstünde yoğunlaşacaktır.

II. Hükümet Sistemiyle İlgili Sorunlar

Bugünkü tartışmada yer aldığı şekliyle, Türkiye’de hükümet sistemine ilişkin iki temel sorunun varlığı göze çarpmaktadır. Birinci sorun, kabaca, Parlamenter rejim çerçevesinde yürütmenin istikrardan yoksun olduğu ve etkin olarak işlemediği biçiminde ifade edilmektedir. Diğeri ise, halihazırdaki durumu itibarıyla yürütmenin zayıflığı sorunudur.

1. Yürütmede İstikrarsızlık ve Etkinsizlik

Türkiye’nin cari Parlamenter modelinde hükümetlerin uzun süreli olmadığından ve sık sık değiştiklerinden yaygın olarak yakınılmaktadır. Buna göre, hükümet istikrarsızlığının yol açtığı en ciddi aksaklık belli bir siyasi programın makul bir süre tutarlı olarak uygulanamamasıdır. Ayrıca, sık sık değişen hükümetler nedeniyle yürütme faaliyeti etkin bir biçimde işlememektedir. Bu da devlet yönetiminde kopukluklara, kimi temel politik kararların alınamamasına ve bazı işlerin “sahipsiz” kalmasına neden olmaktadır. Yürütmenin Bakanlar Kurulu kanadındaki bu istikrarsızlık, parlamenter rejim ve yürürlükteki anayasa gereğince herhangi bir siyasi programın icracısı mevkiinde olmaması nedeniyle, cumhurbaşkanı tarafından da telafi edilememektedir. Buna karşılık, hükümet istikrarsızlığının devlet yönetiminde yarattığı boşluk büyük ölçüde, demokratik olarak hesap sorulabilir konumda olmayan bürokrasi—özellikle de askeri bürokrasi—tarafından doldurulmakta, bu da sistemin demokratik karakterini zayıflatmaktadır. Bürokrasinin önemli ölçüde demokratik-siyasi denetimden bağışık olarak çalışması aynı zamanda yönetimde açıklığı da tehlikeye atmaktadır. Devletin ideolojik karakteri bu son tehlikeyi daha da gerçekçi hale getirmektedir.

Türkiye’de yürütme istikrarının zayıf olduğu iddiası büyük ölçüde doğru olmakla beraber, bunun asıl nedeni Parlamenter rejimden ziya-

de çok-partili siyasal sistemimiz ve onun zeminini oluşturan toplumsal ve ideolojik bölünmelerdir. Nitekim, parlamenter rejimin prototipi olan Birleşik Krallık'ta, sistemin iki büyük parti üzerine oturması sayesinde, böyle bir sorun ortaya çıkmamaktadır. Bununla beraber, nedeni ne olursa olsun, Türk politikasında bürokratik tahakküm geleneğini pekiştiren bir faktör olan bu durumun sistemin demokratik işleyişini önemli ölçüde zedelediği de bir gerçektir. Keza, Türk siyasal sisteminin mevcut yapısı içinde koalisyon hükümetlerinin sık sık zorunlu hale gelmesinden kaynaklanan ciddi bir sorun daha vardır. Bizde koalisyon hükümetlerinin işleyişi Batıdaki benzerlerine nispetle ilkelerle çok daha az ilgili olduğundan, bu hükümetlerin icraatından halkın demokratik olarak hesap sorması mümkün olmamaktadır. Koalisyon ortaklarından hiçbirisi aksayan işlerin sorumluluğunu üstlenmeye yanaşmamakta, bu da seçmenlerin kimi sorumlu tutacağını belirlemesini neredeyse imkânsız hale getirmektedir. Şu halde, muhtemel bir iyileştirme girişiminin bu noktaları da göz önünde bulundurması şarttır.

2. “Güçlü Yürütme İhtiyacı”

Hükümet sistemi tartışmasında, kimileri de yürütmenin “güçlü olması”ndan şikayet etmektedirler. Anayasal olarak baktığımızda, bugün Türkiye’de yürütmenin güçlü olmadığını söylemek doğru değildir. Fıli olarak da yürütme ve idare hem parlamentodan hem de yargıdan güçlüdür. Bunun dışında, “güçlü yürütme” ile olsa olsa “etkin yürütme” kastediliyor olabilir. Belki şu söylenebilir: Arkasında sağlam—koalisyon söz konusu olduğunda, ayrıca uyumlu—bir çoğunluk bulunan bir hükümet siyaseten güçlüdür. Şu halde, yürütmede etkinlik ve kararlılık (istikrar) dışında başka bir “güç” aramanın anayasal demokrasi ile bağdaşabileceği şüphelidir. Oysa, Türkiye’de devlet—özellikle de onun günlük hayatta en çok görünen yüzü olan yürütme ve idare—sivil özgürlükler aleyhine bir faktör olarak işleyecek ölçüde güçlüdür, ama işleri sonuç alıcı ve tutarlı bir biçimde yürütmek anlamında etkinlikten uzaktır. Başka bir ifadeyle, güçlü yürütme fonksiyonel anlamda etkin yürütme anlamına gelmeyebilir; buna karşılık etkin bir yürütme aynı zamanda güçlüdür.

III. Hükümet Sistemiyle İlgili Daha Önemli Sorunlar

Kanaatimizce, hükümet sistemi söz konusu olduğunda, Türkiye’de yürütmeye ilgili asıl sorunu başka yerlerde aramak gerekir. Bu itibarla, şimdi de en az “yürütmeye etkinlik” kadar önemli olan bu sorunları kısaca gözden geçirelim.

a) Yürütmenin Demokratikleştirilmesi

Türkiye’nin pek az konuşulan temel sorunlarından biri yürütmenin göreve geliş biçimi ve halka karşı doğrudan doğruya sorumlu olmaması bakımından zayıf demokratikliğidir. Yürütmenin Bakanlar Kurulu kadınının gerek göreve geliş gerekse görevden ayrılışı bakımından halkla ilişkisi dolaylıdır. Mamafih, Başbakanın Parlamenter sistem içindeki konumunun bunu bir ölçüde telafi edebileceği akla gelebilir. Ne var ki, Türkiye’deki çok-partili sistemin sonucu olarak koalisyon hükümetlerinin sık sık zorunluluk haline gelmesi, Başbakanın Westminster modeline benzer şekilde halkla doğrudan temasını önlemektedir. Nitekim, Türkiye’de 1991 yılından bu yana halk bir “Başbakan seçmemektedir”, Başbakanın kim olacağı önemli ölçüde tesadüfe kalmaktadır.

Öte yandan, yürütmenin diğer kadını oluşturan Cumhurbaşkanı da ne göreve geliş ne de görevden ayrılışı bakımından seçmenler topluluğu ile doğrudan ilişki içindedir. Anayasal olarak takviyeli Cumhurbaşkanı kamu hayatıyla ilgili çok önemli işlemler yaptığı halde hiç kimseye karşı hesap verecek konumda değildir. Cumhurbaşkanı’nın parlamento tarafından “seçilmesi” onun halkla temasını önlemektedir. Türkiye’deki cari şartlar altında bu durumun ciddi sakıncaları bulunmaktadır. Her şeyden önce, makamını halka borçlu olmayan ve parlamento tarafından seçilmiş olsa da seçildikten sonra ondan da bağımsızlaşan Cumhurbaşkanı kendilerini hiçbir biçimde demokratik olarak sorumlu tutmama eğilimi içine girmektedirler. Daha açıkçası, bu şartlar altında, Cumhurbaşkanı’nın “cumhur”dan ziyade bürokratik devletin “adamı” haline gelmesi kolaylaşmaktadır. Böylece, Cumhurbaşkanı’nın “tarafsızlığı” statükonun bekçiliği anlamına gelmektedir. Adına “28 Şubat Süreci” denen son üç yıllık normal dışı dönem bunu çok acı bir biçimde doğrulamıştır.

b) Bürokratik Tahakküm

Türkiye'nin siyasi sisteminde sivil ve askeri bürokrasinin (özellikle bu ikincisinin) etkisi olağanın üstündedir. Bundan, Türkiye'nin son derece güçlü bir bürokratik yönetim geleneğine sahip olmasının önemli bir payı var. O kadar ki, halkın demokratik iradesini temsil eden parlamentoya ve onun güvenine sahip hükümetlere rağmen, devlet faaliyetinin ana istikametini fiilen bürokratik mekanizmanın belirlediği bile söylenebilir. Bu sadece yürütme işlemlerinin oluşturulması bakımından değil, yasama faaliyetinin ana malzemesinin hazırlanması bakımından da böyledir. Parlamenter rejim de, bürokrasinin hükümet aracılığıyla parlamentonun gündemini belirleyebilmesini kolaylaştırmaktadır. Bürokrasinin kamu işlerinin gidişatında kontrolü eline almasını kolaylaştıran başka bir etken de yürütmedeki istikrarsızlıktır. Bütünüyle bu manzaranın antidemokratik bir durum oluşturduğu şüphesizdir.

Özel olarak askeri bürokrasinin sistem üzerindeki nüfuzu göze batacak ölçüde belirgindir. Milli Güvenlik Kurulu'nun anayasal—ama daha çok yasal—statüsü bu etkiyi kolaylaştırmaktadır. Mamafih, bu sonucun ortaya çıkmasında asıl etken, silahlı kuvvetlerin kendisini ülkenin gerçek sahibi ve devlet ideolojisinin bekçisi olarak görmesinin demokratik siyaset cenahından hiçbir ciddi itirazla karşılaşmamasıdır. Ayrıca silahlı kuvvetler örgütlenişi ve işleyişi bakımından siyasi iradede neredeyse tümüyle özerk bir konumdadır. O kadar ki, olağan sayılan zamanlarda bile silahlı kuvvetler sivil yönetimi sürekli gözetim altında tutabilmekte, hatta hükümetlere milli güvenlikle ilgili olmayan pek çok meselede yön göstermektedir. Silahlı kuvvetlerin ikinci bir hükümetmiş gibi ayrı bir siyasi programı bulunmaktadır. 28 Şubat 1997'den bu yana ise, sadece hükümetin değil parlamentonun bile programı esas itibarıyla Milli Güvenlik Kurulu tarafından belirlenmektedir.

c) Kuvvetler Ayrılığı

Türkiye'deki uygulama bakımından yasama ile yürütme organik ve işlevsel olarak birbirinden ayrı olmayıp, bu ikisi bütünleşmiş durumdadır. Parlamentoyu işlevsel olarak tanımlayan "kanun" kavramı anlamsızlaşmış ve kanunun idari düzenlemelerden bir farkı kalmamıştır. Devlet sisteminde yasama-yürütme-yargı üçlemesinin yerini bürokratik ik-

tidar (de facto devlet), siyasi çoğunluk ve yargı üçlemesi almıştır. Hatta yargının bile zaman zaman bürokratik iktidarın bir parçası olarak işlemede olduğu düşünülürse, Türkiye'deki gerçek ayrımın siyasi çoğunluk ile bürokrasi arasında olduğu söylenebilir.

Bu durum kısmen parlamenter rejimin bir sonucudur. Çünkü, parlamenter rejimde yasama ile yürütme içiçe geçmiş olup, inisiyatif hemen hemen her zaman Bakanlar Kurulu ve Başbakanın elindedir. Ayrıca, parlamenter rejimde kamu işlerinin genel kurallarını koyma anlamında "yasama" ile kuralları uygulama anlamında "yürütme" ayrımı yapılması fiilen mümkün değildir. Kısaca, parlamenter rejim aslında bir "kuvvetler birliği" rejimidir. Bu durumda, Türkiye'de teorik olarak Anayasa Mahkemesi'nden başka, siyasi çoğunluğu veya yasama-yürütme blokunu frenleyecek hiçbir meşru siyasi güç bulunmamaktadır. Bunun pratik anlamı, siyasi çoğunluk—ve Anayasa Mahkemesi—"de facto devlet"le uyumlu hareket ettiği sürece yurttaşlar olarak sivil ve siyasi özgürlüklerimizin hiçbir fiili güvencesinin bulunmamasıdır.

IV. Önerilen Çözümler

Hükümet sistemi tartışmaları çerçevesinde bu sorunların bir kısmı için önerilen çözümler, başlıca, başkanlık sistemine geçilmesi ile cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi yönteminin benimsenmesidir. Tartışmalar esas itibarıyla bu iki öneri etrafında odaklaşmaktadır.

1. Başkanlık Sistemi

a) Başkanlık Sistemi Hangi Arayışa Cevaptır?

Başkanlık sistemi önerisi ilk olarak Türkiye'nin istikrarlı ve etkin yürütme arayışına bir cevap olarak ileri sürülmektedir. Bu önerinin arkasındaki temel düşünce şudur: Başkanlık Sisteminde Başkanın görev süresi sabittir; başkan parlamento tarafından—son derece istisnai bir durum olan "anayasal azil" (impeachment) dışında—görevden alınmayacağı gibi, konumu parlamento çoğunluğunun değişmesinden de hiçbir şekilde etkilenmez. Görev süresinin uzunluğuna göre, Başkan dört veya beş yıl görevde kalır ve bu süre içinde kendi programını ke-

sintesisiz bir şekilde uygular. Bundan dolayı Başkanlık Sisteminde hükümet-sizlik diye bir sorun söz konusu değildir, yani yürütme istikrarlıdır.

Buna karşılık, Başkanlık Sisteminin “hükümet istikrarı sağlarken siyasi istikrarsızlığa yol açtığı” (Kalaycıoğlu, 1999: s. 18) ileri sürülmektedir. Bu görüşe göre, Başkanın görev süresinin sabit olması aynı zamanda yürütmenin esneklikten yoksun olması demektir, bu da siyasi krizlere yol açabilir. Bunların bazan diktatörlüğe yolaçması muhtemel kurumsal krizlere dönüşmesi ihtimali vardır (Lamounier, 1992: s. 134). Başkanlık Sistemine eleştirel bakanlara göre, ayrıca, yürütmede istikrar her zaman etkin yönetim anlamına da gelmeyebilir. Çünkü, yasama ile yürütme arasında ciddi görüş ayrılıklarının ortaya çıkması halinde devlet sistemi kilitlenebilir, böyle bir durumda ise siyaset üretilemez, kamu işleriyle ilgili temel kararlar alınamaz (Hauge & Harrop & Breslin, 1997: s. 205; Heywood, 1997: s. 297). Öte yandan, Latin Amerika tecrübesinin gösterdiği gibi, yasamadan yeterli desteği görmediği, hatta ciddi muhalefetle karşılaştığı için programını icra edemeyen bir başkan diktatöre dönüşebilir (Hauge & Harrop & Breslin, 1997: s. 205; Lane, 1996: s. 67; Mainwaring, 1992: s. 114).

Başkanlık Sistemini önerenlerin daha az vurguladıkları ikinci gerekçe demokratikleşmeyle ilgilidir. Yani, Başkanlık Sisteminin yasamanın yanında yürütmede de demokratikleşmeyi sağladığı ileri sürülmektedir. Böylece, Başkanlık Sisteminde yurttaşlar sadece yasama organı için değil, aynı zamanda yürütme için de doğrudan doğruya oy vermektedirler (Hague & Harrop & Breslin, 1997: s. 205; Shugart & Carry, 1992: s. 54; zikr. Lane, 1996: s. 83). Devlet sisteminde demokratik meşruluğun yaygınlaşması açısından, yürütmenin de aynı el oyla seçilmesinin parlamenter yürütmenin oluşum şekline daha ercihe şayan olduğu açıktır.

Nihayet, Başkanlık Sistemi lehinde bir başka kanıt da, bu sistemde kuvvetler ayrılığı ile fren ve denge mekanizmasının geçerli olmasıdır. Kuvvetler ayrılığını bir ilke olarak değerli kılan, onun devletin sınırlanmasına ve böylelikle özgürlüğün korunmasına yapması mümkün olan katkıda bulunmasıdır. Kuvvetler ayrılığının başka bir yararı da, yasamanın yürütmeyi daha etkin olarak denetleyebilmesine imkân vermesidir. Oysa, söz gelişi Parlamenter rejimde bu iki güç fiilen birleştiği için gerçek bir denetleme ve denetim yapılması neredeyse imkânsızdır. Heywood’a göre, başkanlık sisteminin temel yararı, yasama gücünü yürüt-

me gücünden ayırmak suretiyle bireysel hak ve özgürlüklerin korunmasına katkıda bulunacak sistem içi gerilimler yaratmasıdır. Örneğin ABD’de yürütme hâkimiyeti tehlikesinden Kongre’ye verilen geniş yetkiler sayesinde korunulur. Söz gelişi, Kongre savaş ilan etme ve vergi koyma yetkilerine sahiptir, Senatonun uluslararası antlaşmaları ve başkanın yaptığı atamaları onaylaması zorunludur. Ayrıca Kongre başkanı anayasal olarak tard edebilir (Heywood, 1997: s. 297). Mamafih, Başkanlık Sisteminin bu özelliğinin zaman zaman sistemin kilitlenmesine yol açtığına da sıkça işaret edilmektedir.

b) Başkanlık Sistemi ve Demokratik İstikrar

Başkanlık Sisteminin yürütmede istikrarı sağladığı yolundaki iddiaya karşı yapılan temel itiraz, başkanın görev süresinin sabit olmasının, onu gerektiğinde süresi dolmadan değiştirme imkânını ortadan kaldırdığı, bunun da rejimin krize girmesini kuvvetli bir ihtimal haline getirdiğidir.

Bundan başka, yasama-yürütme geriliminin de ya kilitlenmeye ya da bununla birlikte başkanın otoriteryen eğilimler içine girmesine neden olduğu belirtilmektedir. Başkanlık Sisteminin en büyük dezavantajının başkanın zorluklarla karşılaştığı zaman yetkilerini artırma eğilimi içine girmesi olduğu ileri sürülür(Lane, 1996: s. 203). Bu ihtimal, özellikle çok-partili Başkanlık Sistemi bakımından söz konusudur. Parçalanmış bir parti sistemiyle başkanlık sisteminin kombinasyonunun demokratik istikrar için uygun olmayışının nedeni, onun Başkanlık kongre arasındaki ilişkide kolayca zorluklar yaratmasıdır. Hükümetlerin etkin olabilmeleri için, siyasi programlarını uygulamaya koyabilmeleri zorunludur; oysa yürütmenin yasama organında oldukça büyük bir muhalif çoğunlukla karşılaşması durumunda bunun gerçekleşmesi zordur. Başkanlık Sistemleri, Parlamenter Sistemlerin aksine, bu durumun üstesinden gelmek için gerekli olan kurumlaşmış mekanizmalardan yoksundurlar; bundan dolayı da iki organı farklı partilerin kontrol etmesi durumunda yürütme ile yasama arasında sıkça çatışma meydana gelir. Uzayıp giden bir çıkmaz da demokratik istikrar için potansiyel olarak zararlı sonuçlar yaratabilir. Mamafih, bu demek değildir ki, çok-partili bir Başkanlık demokrasisinin istikrarlı olması imkânsızdır, fakat iki-partili bir Başkanlık Sisteminden veya çok-partili bir Parlamenter Sistemden kesinlikle daha zordur (Mainwaring, 1992: s. 114-116)

Ayrıca, ampirik verilerin de bu teorik öngörüyü doğruladığı, başta Juan Linz olmak üzere birçok yazar tarafından dile getirilmektedir. Nitekim, denmektedir, Latin Amerika'daki Başkanlık Sistemlerinin—Kosta Rika hariç—hiçbiri demokratik istikrarı sağlayamamıştır. Fred Riggs Başkanlık Sistemini benimsemiş olan otuz üç Üçüncü Dünya ülkesinde hükümet darbesi yoluyla demokratik rejimin yıkıldığına dikkat çekmektedir. Bu ülkelerin birçoğunda da sıkça kesintiler vuku bulmaktadır (Riggs, 1992: s. 218-19). Lane'in aktardığı iki farklı hesaplama-dan birine göre, dünya üzerindeki 48 Başkanlık Sisteminden sadece 10'u, başka bir hesaplama-göre de 35 Başkanlık Sisteminden sadece 8'i demokrasidir (Lane, 1996: s. 203).

Mamafih, Mainwaring'in de işaret ettiği gibi (1992: s. 111) bu tür kusurları mücerret olarak Başkanlık Sistemine atfetmek yerine, demokratik sistemlerdeki başkanlıkla otoriteryen sistemlerdeki başkanlık arasında ayırım yapmak uygun olur. Nitekim, demokratik sistemlerdeki Başkanları kısıtlayan birçok mekanizma varken, otoriteryen rejimlerdeki Başkanlar tamamiyle farklı şartlarda görev yapmaktadırlar. Mueller'in ifadesiyle, eğer başkan anayasal olarak yasama organını feshetme, olağanüstü hal ilan etmek suretiyle bir seçimi erteleme, sıkıyönetim ilan etme ve sivil özgürlükleri durdurma yetkisine sahip olursa, ve eğer yürütme silahlı kuvvetlerin de başkomutanı olursa, o zaman onun bütün diktatörlük yetkilerini ele geçirmesi tehlikesi bu yetkilerin hiçbirisine sahip olmaması durumunda olduğundan daha büyük olacaktır (Mueller, 1996: s. 271). Nitekim, Latin Amerika başkanlarının, yasama sürecindeki rolleri, kamu görevlilerini atama ve olağanüstü düzenlemeler yapabilmeleri bakımından anayasal otoriteleri ABD başkanlarınınkinden genellikle daha fazladır (Mainwaring, 1992: s. 117). Söz gelişi, 1991'e gelinceye kadar Kolombiya Anayasası Başkana ülkenin bir kısmında veya tamamında sıkıyönetim ilan etme yetkisi veriyordu. Ayrıca 1989 tarihli Şili Anayasası, 1966 tarihli Uruguay ve Peru anayasaları Başkana Meclisi feshetme yetkisi tanımıştır (Erdoğan, 1996: s. 7; Uluşahin, 1999: 189-92). Bundan başka, kimi ülkelerde (Peru, Şili, Ekvador) yasama meclisi yürütmeyi güvensizlik oyuyla düşürebilir (Uluşahin, 1999: s. 183-87). Horowitz'in işaret ettiği gibi, Latin Amerika Başkanlık rejimlerinin başarısızlığında, Amerika başkanlığının başarısını açıklayan sistemik özelliklerin bulunmamasının önemli bir yeri vardır (Horowitz, 1992: s. 221)

Bu durum, bir ülkenin siyasi rejiminin yapısı bakımından, hükümet sistemi modelini aşan tercihlerin neler olduğunun birinci derecede önemli olduğunu düşündürmektedir. Başka bir anlatımla, sistemin genel olarak otoriteryen unsurlar içerecek şekilde tasarlanmış olması durumunu hükümet sisteminin şu veya bu olmasından ayırt etmek gerekmektedir. Nitekim, Başkanlık Sisteminin başarısızlığına örnek gösterilen ülkelerin bir çoğunda, “başkan”ların Başkanlık Sistemi modelinde söz konusu olmayan ilave yetkileri (fesih gibi) bulunduğu görülmektedir.

Öte yandan, bir ülkenin siyaset ve yönetim geleneğinin özelliği de demokratik performansı etkileyen son derece önemli bir etkidir. Nitekim, kimi yazarlar demokratik istikrarın hükümet sistemi modellerinin sistemik unsurlarından çok kültürel etkenlerle ilgili olduğunu ileri sürmüşlerdir. Sözgelişi, Douglas V. Verney (1992: s. 46-47) biçimsel başkanlık sistemine sahip olan Orta ve Güney Amerika'nın büyük bir bölümünde sistemin diktatörlüğe dönüşmüş olmasının siyasi nedenlerden çok tarihsel ve kültürel etkenlerle açıklanabileceğini belirtmiştir. Giovanni Sartori'ye göre de (1994: s. 92), Başkanlık Sisteminin Latin Amerika'daki zorlukları esas itibariyle iktisadi durgunluk, artan eşitsizlikler ve sosyokültürel mirasın özelliklerinden ileri gelmektedir. Bunun gibi, Riggs de—kültürel faktörün belirleyiciliğini kabul etmemekle beraber—ABD başkanlık sisteminin başarısında, Latin Amerika'nın çatışmacı kültürü ve aristokratik, yarı-feodal toplumsal yapısından farklı olarak, daha uzlaşmacı bir kültüre ve toplumsal katmanlar arasında geçişkenliğe sahip açık toplumsal yapısının etkisi olduğunu kabul etmektedir (Riggs, 1992: s. 221). Jan-Erik Lane de demokratik istikrarın makropolitik kurumların (federalizm-üniter yapı, cumhuriyet-monarşi, parlamentarizm-başkanlık sistemi) yapısından çok genel kültürün yapısına (özellikle, bireycilik, çeşitlilik ve mülkiyet hakları gibi) bağlı olduğuna dikkat çekmiştir (Lane, 1996: s. 207)..

Nihayet, “anayasal iktisat” ekolünden Dennis Mueller başka bir faktöre, yönetimin aşırı yüklenmesinin veya yönetime dönük popüler beklentilerin fazlalığının demokratik performansı olumsuz olarak etkilediğini iddia etmektedir. Bu çerçevede, Latin Amerika'da İkinci Dünya Savaşı'ndan bu yana sık sık diktatörlüğe kayılmasının bir nedeni çoğu Latin Amerika uluslarının siyasi gündemlerinde yeniden dağıtım so-

runlarının hâkim durumda olması olmuştur. Latin Amerika'da gelir Kuzey Amerika ve Batı Avrupa'da olduğundan çok daha eşitsiz dağılmıştır. Tarım sektöründe büyük ve küçük toprak sahipleri arasındaki, tarım ve sanayi sektörleri arasındaki, ve yerli Kızılderili halkla Avrupalıların torunları arasındaki dengesizlikler, bunların hepsi Latin Amerika'da dağıtım mücadelesinin yoğunluğuna ve kızışmasına katkıda bulunmuştur(Mueller, 1996: s. 268)

2. Cumhurbaşkanının Genel Oyla Seçilmesi ve Yarı-Başkanlık Sistemi

Türkiye'nin halihazırdaki hükümet sistemiyle ilgili kimi sorunlarına cevap sadedinde önerilen bir yol da Cumhurbaşkanının genel oyla seçilmesidir. Bazıları bunun yürütmenin etkin biçimde işlemesine yardımcı olacağını düşünmektedirler. Ayrıca, sistemin diğer parlamenter unsurlarına dokunmaksızın Cumhurbaşkanını genel oyla doğrudan doğruya halka seçtirmenin yürütmenin demokratikleştirilmesi ihtiyacına da bir cevap olacağı aklı gelebilir. Bununla beraber, ilk beklentinin pek gerçekçi olmadığı söylenebilir. Çünkü, Cumhurbaşkanının genel oyla seçilmesi halinde, yürütmenin çifte demokratik meşrulukla birlikte "diyarşık" bir yapı kazanacağını, bunun da yürütme içinde Bakanlar Kurulu ve Başbakan ile Cumhurbaşkanı arasında zaman zaman icrayı kilitleyecek türden gerilimlere yol açabileceğini tahmin etmek zor değildir. Buna karşılık, Cumhurbaşkanının genel oyla seçilmesinin her zaman bu tahmin doğrultusunda bir sonuç üretmeyeceği, bunun başka etkenlere de bağlı olduğu tecrübelerle bakarak söylenebilir. Nitekim, bu yöntemin uygulandığı ülkelerden sadece Fransa'da sistemin parlamenter karakteri değişikliğe uğramış olup, diğer ülkelerde (Avusturya, Finlandiya, İrlanda, İzlanda, Portekiz) Cumhurbaşkanı bu kadar öne çıkmamış ve olağan parlamenter uygulama devam etmiştir (Duverger, 1980).

Öte yandan, teorik olarak, cumhurbaşkanının genel oyla seçilmesi yönteminin siyasal sistemin genel meşruluğunu daha da artıracığını söylemek yanlış olmaz. Bu noktayı önemseyen bir bakış açısından, bu yöntemin gündeme getirilen muhtemel sakıncalarının demokratik meşruluğun katlanılması gereken bir maliyeti olarak görülmesi mümkündür. Ayrıca, Horowitz'in işaret ettiği gibi (1992: s. 203), bazen se-

çilmiş bir Başkan gerilim unsuru değil; aksine, toplumun farklı unsurlarının büyük çoğunluğunun onu ortak ulusal sembol olarak görmelerini sağlayacak bir yöntemle seçilmesi halinde, genel oyla seçilmiş başkan bir avantaj haline gelebilir. Bu, özellikle “bölünmüş” (çoğulcu) toplumlar bakımından söz konusu olabilecek bir durumdur. Ancak, bu avantajın gerçekleşebilmesi Başkanın basit çoğunluk yerine, iki türlü bir seçimde mutlak çoğunlukla seçilmesine bağlıdır.

V. Sonuç

Kanaatimizce, hükümet sistemi ile ilgili tartışma hem genel olarak hem de Türkiye örneğinde eksik bir tartışmadır. Sadece hangi hükümet sisteminin uyguladığına bakarak, herhangi bir ülkenin demokratik performansını değerlendiremeyiz. Bundan dolayı, Türkiye'nin öteden beri şikayet edilegelen ve bu yazıda gözden geçirilen bazı sorunlarının parlamenter sistemden vaz geçilerek çözülebileceğini düşünmek kolaycı bir yaklaşımdır. Besbelli ki, ülkemizin siyasi sistemle ilgili sorunlarının hükümet sistemi modeli tercihini aşan boyutları bulunmaktadır. Buna karşılık, başkanlık sisteminin veya parlamenter sistem içinde Cumhurbaşkanının genel oyla seçilmesinin her halükarda otoriter rejimlere neden olacağını ileri sürmek de ne teorik ne de pratik açılardan doğrudur. Bu nedenlerle, Türkiye’de bu konuları tartışır ve—ister mevcut durumu korumak iterse kısmen veya tamamen değiştirmek şeklinde olsun—tercihimizi belirlerken kendimizi her türlü ön yargıdan ve psikolojik blokajdan azade hissetmeliyiz. Bu, dogmatik tarafgirliklerle üstesinden gelinebilecek bir mesele değildir. Her fikri ve öngörüü ciddiyetle mütalaa etmeye ihtiyacımız var.

Bu yazıyı, hükümet sistemiyle ilgili tartışmalarımızda göz önünde bulundurmamız gerektiğini düşündüğüm şu sonuç önermeleriyle bitirmek her halde uygun olur:

- 1) Hükümet sistemi modeli bir ülkenin demokratik performansının temel belirleyicisi değildir.
- 2) Türkiye'nin temel sorunu hükümet sistemi tercihiyle ilgili olmayıp daha geniş kapsamlıdır.

- 3) Devlet sisteminde kuvvetler ayrılığı ile fren ve denge mekanizmalarının varlığı önemlidir.
- 4) Siyasi kurumlar (yürütme dahil) mümkün olduğunca demokratikleştirilmelidir.
- 5) Siyasi kurumların hesap sorulabilirliği sağlanmalıdır.

Kaynakça

- Duverger, M. (1980), "A New Political System Model: Semi-Presidential Government", *European Journal of Political Research*, 8/2 (June), s. 165-87.
- Erdoğan, M. (1996), "Başkanlık Sistemini Doğru Tartışmak", *Liberal Düşünce*, n. 2 (Bahar), s. 4-12.
- Hague, R. & Harrop, M. & Breslin, S. (1998), *Comparative Government and Politics* (London: Macmillan).
- Heywood, A. (1997), *Politics* (London: Macmillan).
- Horowitz, D. L. (1992), "Comparing Democratic Systems", Lijphart, A. (ed.) (1992), *Parliamentary versus Presidential Government* (Oxford: Oxford University Press) içinde, s. 203-6.
- Kalaycıoğlu, E. (1999), "Siyasal Rejim Tasarımı ve Demokrasi", *İktisat Dergisi*, (Nisan), s. 5- 20.
- Lamounier, B. (1992), "Presidentialism and Parliamentarism in Brazil", Lijphart, A. (ed.), *a.g.y.* içinde, s. 133-36.
- Lane, Jan-Erik (1996), *Constitutions and Political Theory* (Manchester & New York: Manchester University Press).
- Mainwaring, S. (1992), "Presidentialism in Latin America", Lijphart, A. (ed.), *a.g.y.* içinde, s. 111-17.
- Mueller, D. C. (1996), *Constitutional Democracy* (New York: Oxford University Press).
- Riggs, F. W. (1992), "Presidentialism: A Problematic Regime Type", Lijphart, A. (ed.), *a.g.y.* içinde, s. 217-22.
- Sartori, G. (1994), *Comparative Constitutional Engineering* (New York: New York University Press).
- Uluşahin, N. (1999), *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi* (Ankara: Yetkin Yayınları).
- Verney, D. V. (1992), "Parliamentary Government and Presidential Government", Lijphart, A. (ed.), *a.g.y.* içinde, s., 31-47.

Siyasal Rejim Tasarımı ve Demokrasi

Ersin KALAYCIOĞLU*

Giriş

Siyasal sistemlerin demokratik yönetimi yeni bir olgu olmamakla birlikte, onun küresel ilgi uyandıran bir içerik kazanması, ancak yirminci yüzyılın ikinci yarısında gerçekleşmiştir. Demokrasiyi, halkın kendi kendisini yönetebilmesi için düzenlenen yapısal, hukuki ve davranışsal öğelerin oluşturduğu bir yönetim modeli olarak kabul edebiliriz. Bu yönetim modelinin ne tür kurum ve kuruluşlar eliyle ve hangi kurallara göre işleyeceğini belirleyen temel tasarıma da demokrasinin siyasal rejimi adını verebiliriz. Yazılı anayasası, temel yasası ve ilgili siyasal yasaları olan siyasal sistemlerde bu hukuk metinleri o siyasal sistemin rejimini oluştururlar. Demokrasilerde bunlara yasama organının işleyişini belirleyen yasa ve içtüzükleri de eklemek gerekir. Ancak, yazılı hukuk metinlerinde içerilen soyut kurallar kadar, onların uygulanmasında geçerli olan normlar ve davranışlar da siyasal rejimi oluşturan esasları oluştururlar. Bu anlamda siyasal rejimden bahsettiğimiz anda bir siyasal sistemde yönetme erkini elinde bulunduranların oynadıkları oyunun kuralları ve bu kurallara göre sahnelenen siyaset oyununu anlamamız söz konusu olmalıdır.

Demokrasi söz konusu olduğunda siyasal rejimi oluşturan kurallar iki temel üzerine oturtulabilir: Halkın sürekli ve düzenli olarak ve doğrudan doğruya her siyasal sorun veya konuyu tartışıp görüşmesi sonucunda yaptırımlarla destekli kararları alma meşru yetkisine sahip olduğu bir tasarım; ya da halkın, kendisinin yokluğunda onun yerine tam yetkiyle siyasal sorun ve konuları görüşerek yaptırım gücü ile desteklenen karar alma meşru yetkisine sahip olan temsilcilerinin tartışıp gö-

* Prof. Dr. Boğaziçi Üniversitesi.

rüşmesiyle alınan kararlara dayalı olarak yönetilmesi tasarımı. Bu iki temel tasarımdan birincisi doğrudan demokrasi, ikincisiyse temsili demokrasi uygulamasını oluşturur.

Demokrasinin ilk oluşturulmuş olduğu bilinen türünde demokrasi doğrudan demokrasi modeline uygun olarak tasarlanmış bir rejime sahip olmuştu. Ancak, son derecede dar bir halk katılımı esasına dayalı olan bu uygulamada, yönetme hakkını meşru olarak elinde tutanlar sadece aile reisi olan erkeklerdi. Kadınların, gençlerin, kölelerin ve hizmetkârların yönetime katılmaları söz konusu değildi. Yönetime katılma durumunda olanlarsa, hem her türlü kararın alımına katkıda bulunma fırsatlarını korurken, hem de zaman zaman yönetime seçilerek sürekli idari işlemlerle uğraşmaktaydılar. Bu anlamda bir seçim söz konusu olsa bile, halk olarak kabul edilenler bir dönem seçmense, bir dönem de seçilmiş yönetici rolü üstlenmekteydi. Bu durumda demokrasinin, kısaca doğrudan demokrasi diye adlandıracağımız bir siyasal rejimle yola çıktığını düşünebiliriz. Ancak, zamanla ortadan kalkan bu tasarım, Endüstri Devrimi sonrasında yerini temsili demokrasiye bıraktı.

Temsili demokrasi uygulamasındaysa, halkın sürekli olarak siyasetle uğraşması söz konusu değildir. Ancak, onun yokluğunda, onun adına otoriteye ilişkin kararları almak meşru yetkisini kullanmak üzere seçilmiş olan temsilciler yönetim faaliyetinde bulunurlar. Bu temsilcilerin seçiminin hakça ve yasal olması (*due process*) esastır. Temsilciler halka karşı siyaseten sorumludurlar ve ona hesap vermek yükümlülüğündedirler. Gerek temsilcilerin belirlenmesi, gerek halka hesap vermelerini sağlamak için seçim kurumu son derecede elverişli bir yapı oluşturur. Seçimler temsilcilerin hakça ve yasal olarak belirlendiklerini tescil eden, başarısız görülen temsilcilerin de görevden uzaklaştırılmalarını sağlayan bir düzenlemedir. Seçimler herhangi bir baskı ve gözetim altında yapılmadığı ve her temsilci adayı serbestçe ve korkusuzca görüş, fikir ve ideallerini açıklayabildiği sürece serbest ve hakça yapılmış olarak kabul görürler. Serbestçe ve hakça yapıldığı sürece seçimlerin meşru olduğu ve temsili demokrasinin gerçekleştirilmesi için gerekli ilk adımın atıldığı kabul edilir.

Serbest ve hakça seçimlerin yapılabilmesi ve temsilcilerin seçildikleri görevleri yerine getirirken değerlendirilebilmeleri için halkın (uygulamada seçmenin) hiçbir kısıtlamaya, (veya sansüre) tabi olmadan haber

alması, siyasal ve toplumsal dernekleşmenin ve söz konusu dernek ve kuruluşların özgürce faaliyette bulunması, yeni siyasal partilerin kurulup seçim yarışına girebilmesinin mümkün olması gereklidir. Aksi halde seçmenin haber, bilgi ve tercihi sınırlandırılmış olur ki, bu eksik bilgi durumunda yapılacak tercih yanıltıcı olacak, ortaya çıkan durum da hakça veya adil olarak kabul edilebilecek bir durumdan uzaklaşacaktır.

İşte bu nedenle, temsili demokrasi sadece serbest ve hakça yapılan seçimlerden ibaret olmayıp, aynı zamanda bir özgürlükler ve onları garanti altına alan hukuk sistemi bütünüdür. Bu anlamda, temsili demokrasi ile hukuk devletinin bir arada gerçekleşmesi beklenmelidir. Hukuk devletinin garanti altına alınması için yasaların uygulanmasında tarafsız, adil bir yargılamanın yapılabilmesi zorunluluğu, yargı organının baskı altında kalmayacak bir biçimde çalışmasını sağlayacak bir içerikte olmasını zorunlu kılar. Bu nedenle, hem yargı organının etkin çalışması, hem de özellikle iktidardaki temsilcilerden etkilenmeden çalışması için hükümeti oluşturan yasama ve yürütme erklerinden bağımsız olarak düzenlenmek zorunluluğu ortaya çıkmaktadır.

Temsili demokrasi modellerinin tümünde yargının yasama ve yürütme organlarından bağımsız olması esas olarak kabul edilmiştir. Ancak, yasama ve yürütme arasındaki ilişki, temsili demokrasi rejimlerinde önemli farklar içerecek bir biçimde tasarılanmıştır. Saf haliyle ele alınacak olursa, İngiltere’de gerçekleştirilen temel temsili demokrasi rejiminde (Westminster modeli) yasama erki halkın temsilcilerinin oluşturduğu yasama organında vücut bulur. Bu erk başka hiçbir kurum tarafından paylaşılamaz. Üstelik, serbest ve hakça seçimlerle temsilcilikleri tescil olunmuş bulunan milletvekilleri halk adına siyasal karar alma yetkisine meşru olarak sahip olan tek heyettir. Çünkü, egemen olan iradeyi temsil yetkisi meşru olarak tescil edilmiş olanlar onlardır. Halk (seçmenler) bu gücü onlara seçildikleri yasal süre boyunca kullanmak üzere devir ve teslim ettiğini seçim işlemiyle tescil etmiş bulunmaktadır. Dolayısıyla, halkın (seçmenin) temsilcisi konumunda bulunan parlamento (uygulamada alt-meclis konumundaki Avam Kamarası üyeleri) her türlü konuda meşru otoriteye dayalı karar alma yetkisine sahiptirler. Onlar, ancak seçim döneminde halka siyasal kararları dolayısıyla hesap verirler. Halk (seçmen) bunları onaylamıyorsa, onlara oy vermemek suretiyle tercihinin belirtir. Bu kararların kaldırılması veya yerine yeni ka-

rarların alınması bir dönem sonra seçilecek olan temsilcilerin görevidir. Bu uygulamada halkın siyasal sistemin yönetimine doğrudan doğruya bir etkisi yoktur; halk kararları ancak dolaylı olarak etkiler (Held, 1987: s. 92-96, Lijphart, 1984: s. 4-8, Rasmussen ve Moses, 1995: s. 71-78).

Westminster modelinin tasarımı temsili demokrasinin hükümet kurmayı kolaylaştıran bir seçim ilkesi olan çoğunluk esasına dayalı seçim uygulamasıyla birleştirilmesi yoluyla İngiltere’de hayata geçirilmiştir. İngiltere’deki bu temsili demokrasi uygulamasında Arendt Lijphart dokuz temel ögeye işaret etmiştir (Lijphart, 1984: s. 4-6): Yasama organı iki meclisli olup alt meclis siyasal egemenliğin kullanıcısı durumundadır. Parti hükümeti esastır; ve yürütme gücünü kullanan başbakan ve bakanlar kurulu, aynı zamanda yasamayla kaynaşmıştır ve onu etkisi altında tutar. Bu rejim iki partili bir parti sistemine dayalı olarak çalışır. Sağ-sol ayrımı sosyal sınıf esasına dayalı tek bir boyuttan ibaret bir yalınlık içerir. Seçim sistemi dar bölge ve çoğunluk esasına göre düzenlenmiştir. Merkezi ve üniter bir yönetim sistemi egemendir. Yazılı olmayan, hatta bazı düşünürlere göre mevcut olmayan, bir anayasaya göre, tamamen yasama egemenliğine ve münhasıran temsili olan bir demokrasi anlayışına göre yönetim Westminster sisteminin esaslarını içerir. Lijphart Westminster modelinin temel öğeleri arasına katmasa da, bu tür bir rejimin çalışabilmesi için tamamen bağımsız bir yargı ve güçlü bir dernekleşme zorunlu olarak görülmelidir. Aksi halde, yasama çoğunluğunun diktasına dayalı bir rejim ortaya çıkar ki, bunun da demokrasi ile uyuşup uyuşmadığı çok şüphelidir. Lijphart’ın Avrupa bağlamı içinde Westminster rejimini değerlendiriyor olması, onun yargı bağımsızlığı ve dernekleşme özgürlüğü ve canlılığının gereklerine fazla önem vermemesi gibi bir sonuca ulaştığını düşünmeden edemiyoruz. Nitekim, saf haliyle Westminster modelini uygulamaya kalkan Türkiye 1950-1960 arasında demokrasiyi pekiştirememiş, ekonomik bunalımla karşı karşıya kalır kalmaz önce tek partililik eğilimi gelişmiş, sonra da bir askeri darbe ile demokrasi deneyimi sona ermiştir. Hukuk devletini ve sivil toplum yaşantısını hayata geçirmeyi başaramayan bir ortamda Westminster demokrasisinin yaşayabileceği zorluklara herhalde 1950’ler Türkiye’si fevkalade bir laboratuvar oluşturmuştur. Kısaca, Lijphart’ın önerdiği öğelere iki öge daha eklemek suretiyle bir çoğunlukçu temsili demokrasi modeli olarak ortaya çıkan Westminster mo-

deli, temsili demokrasinin en temel uygulamalarından birisi olmuştur. Birçok demokrasi rejimine de ilham kaynağı olan bu modelin birçok alt türü veya türevinin ortaya çıktığını ileri sürebilmek mümkündür. Bunlardan en çok dikkat çekenlerinden bir tanesi, ve özellikle Soğuk Savaş'ın bitiminde en fazla rağbet edileni Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) uygulanan Başkanlık rejimidir.

Westminster modelinin 18. yüzyıl sonundaki koşullara uyum göstererek değişmesi sonucunda ortaya çıkan bir alt-türü olarak Amerika Birleşik Devletleri'nde uygulanan Başkanlık rejimi, aslında Westminster modeliyle aynı kültür ortamının bir ürünüdür. Ancak, Lijphart'ın son derecede isabetli bir biçimde belirttiği gibi, başlı başına bir demokrasi rejimi uygulaması olmayan Başkanlık rejimi, Westminster modelinin bazı özelliklerinin aynen korunması ve bazılarının da değiştirilmesiyle inşa edilmiştir (1984: s. 20-23). Başkanlık rejimi yasama, yürütme ve yargı organlarının tamamen birbirlerinden bağımsız ve eşit siyasal erke sahip oldukları bir düzenlemedir. Westminster modelindeki yasama-yürütme içiçeliği ve kuramsal olarak yasamanın, uygulamadaysa yürütmenin üstünlüğü, yerine yasama ile yürütmeden hiçbirinin bir diğerine üstün gelememesi dolayısıyla bir denge ve denetim sağlanmak suretiyle her türlü iktidar birikimi ve dikta tehlikesinin engellenmesi esasına göre oluşturulmuştur. Yasama organı içindeyse ayrıca bir denge güdülmüş, Temsilciler Meclisi nüfus büyüklüğü eşit olan tek sandalyeli (dar) bölgelerden seçilir ve nüfusu daha fazla olan eyaletlere daha fazla temsil olanağı sağlarken, Senato her eyaletten iki senatör seçmek suretiyle eyaletlerin eşit temsilini sağlamaktadır. Lijphart'ın dengeli iki meclislilik diye ifade ettiği bu durum (aynı eser: s. 21), Westminster modelinin aristokratik ve kalıtsal üst meclisi (Lordlar Kamarası) yerine bölgesel (federalist) temsile dayalı bir üst meclis yaratma çabasının bir ürünüdür. Amerikan Devrimi'nin idealleri ve o tarihteki ABD sosyoekonomik yapısıyla Westminster modelini bağdaştırmayı, hatta demokratikleştirmeyi tasarlayan ABD Anayasası yapımcılarının bu yola gittiklerini söylemek yanlış olmayacaktır (Huntington, 1968: s. 96).

Amerikan Başkanlık rejiminin siyasal temsili gerçekleştirmekte çoğunlukçu ve dar bölgeli seçim sistemini benimsemesi ve iki partili bir yapıda olması da, Westminster modeline olan yakınlığın veya onun bir

yapısal türevi olduğunun bir diğer göstergesidir. ABD'nin geniş coğrafyasına, federal yapısına, 18. yüzyıl sonundaki demokrasi ideali algılamalarına, ve yükselmekte olan orta sınıf değerlerine dayalı bir Westminster modeli uygulaması olduğunu söylemek yerinde olacaktır. Lijphart'ın oydaşmacı modelle olan yapısal benzerliklere yaptığı atıfların (aynı eser: s. 18) öğretici olmaktan çok yanıltıcı olduğunu belirtmek gerekir. ABD Başkanlık rejiminde referandum gibi bir kurumun, tıpkı Westminster demokrasisindeki gibi yerinin hatta uygulama nedeni veya mantıksal gerekçesinin bulunmayışı, onu oydaşmacı modelden çok farklı kılmaktadır. ABD Başkanlık rejimini bir Westminster—Oydaşmacı demokrasi modelleri kırması olarak görmekten çok, 1770'ler Amerika'sının siyasal kültür birikiminin, iktisadi ve siyasal gerekliliklerine göre kopyalanmış bir Westminster modeli olarak tanımlamak daha gerçekçi olacaktır (Huntington, 1968: s. 96-98). Sömürge sonrası demokrasi deneyimlerinin, sömüren ülkedeki modelin bir kopyası olarak başlamasının basit bir tesadüf olmamasını da doğal kabul etmek gerekir. Bu açıdan bakıldığında, Başkanlık rejiminin Westminster parlamenter demokrasisinin bir özel hali olduğu sonucuna varmak yanıltıcı olmayacaktır.

Westminster modelinden yapısı, işleyişi ve içinde konumlandığı kültürel bağlam olarak farklı olan esas ayırım oydaşmacı (*consociational*) modeldir. En mükemmel ve belki de en karmaşık tasarımını İsviçre'de bulduğumuz bu siyasal rejim tasarımı, Westminster modelinde ön planda yer alan hükümet kurma sorunsalını geri plana bırakmakta, siyasal temsilin yaygın, kavrayıcı ve bütünleştirici olmasına özen göstermektedir. Bu amaçla her siyasal görüş, fikir, ideoloji ve çıkarın siyasal kararlara etkisini maksimize edici temsilini esas alan bir tasarımdır oydaşmacı rejim modeli. Bu rejimde esas olan her siyasal kuvvetin halk (seçmen) arasındaki büyüklüğüne göre siyasal temsilin temin edilmesi suretiyle yasama kurumunun oluşturulması yoluyla siyasal otoritenin meşruluğunun genel kabul görmesini sağlamaktır. Oydaşmacı demokratik rejimler çeşitli sosyokültürel fay hatlarıyla parçalanmış toplumlarda kurumsallaşmışlardır. Bu tür toplumların demokrasiyle ve istikrar içinde yönetilebilmeleri, ancak tüm görüş, fikir, ideoloji ve çıkarlara kucak açan bir katılma ve temsil anlayışının hayata geçirilmesiyle mümkün olabilmektedir. Onun içindir ki, oydaşmacı siyasal rejimlerde nisbi temsil, parti sisteminde çok partililik, dengeli iki meclis-

lilik, merkeziyetçiliğin tam tersine yerinden yönetim, ve federalizm gibi ögeler temel rol oynamaktadır.

Westminster modelinde görülen kuvvetler ayrılığı burada da esastır. Artık parti hükümeti ve yürütme egemenliğinde bir yasama olgusundan bahsetmek zordur. Koalisyon veya azınlık hükümetleriyle yönetimin, oydaşmacı bir tasarımda bir istisna olmaktan çok bir kural olduğu görülmektedir. Siyasal kural ve kurumların her türlü azınlığı katılmaya ve temsile yönlendirdiği bir ortamda hükümetin tek bir partinin veya "takımın" belirli bir liderin önderliğinde bir programın politikalara dönüştürülmesi idealiyle işbaşında olması artık anlamını yitirmektedir. Burada, her vatandaşın bir miktar katkıda bulunduğu bir koalisyonun, hiçbir siyasal kuvveti dışlamamaya özen gösterdiği bir yönetim izlemesi hükümet etmek için esas olmaktadır. Siyasal istikrar hükümet istikrarından ibaret olmadığı gibi, parti hükümeti siyasal istikrarın temeli olmaktan çok tehdidi haline gelmektedir. Hükümet ve siyasal istikrar ayrışmasının en belirgin olarak algılanabildiği ortamlar oydaşmacı modelin geçerli olduğu İsviçre, Belçika, Hollanda, hatta 1958 sonrası Lübnan örneklerinde görülmektedir.

Oydaşmayı esas alan siyasal rejimler, aynı zamanda doğrudan demokrasi uygulamalarını da kısmen kabullenerek kurumsallaştırmışlardır. Referandum, azletme (*recall*), inisiyatif gibi uygulamalar, özellikle İsviçre'de kurumsal bir hal almış bulunmaktadır. Hem yerel, hem de merkezi (federal) sistemde başvurulan bu uygulamalar yasamanın aldığı, fakat halk arasında yaygın kabul görmeyen kararlarla, iktidarda kalması hoş karşılanmayan siyasal liderlerin görevden uzaklaştırılmaları (azledilme) için kullanıldıkları gibi, bir hususun yasama organındaki gündemi beklemeksizin halk oyuyla yasalaşmasını sağlamak (inisiyatif) için de kullanılırlar. Oydaşmacı rejimlerde egemenliğin kullanımının yasama organına mutlak devri söz konusu olmadığı gibi, siyasal katılma ve temsil adeta birbirine yapışık bir hal almış uygulamalar yumağı halinde cereyan etmektedir. Oysa, Westminster modelinde siyasal katılma ve temsil birbirinden ayrı ve başka kapsamlarda cereyan etmesi beklenen olgular olarak ele alınmışlardır.

Oydaşmacı siyasal rejimde temsili demokrasi ile doğrudan demokrasinin bir arada kurumsallaşması da onun temel bir özgedir. Bu bakımdan, oydaşmacı rejimler temsili demokrasi ile doğrudan demokrasi

melezi rejimler olarak kabul edilmelidirler. Bu hususun onların tasarımlarında yer alıyor olması, oydaşmacı rejimlerin ayrıncı özelliğidir. Oysa, özellikle Westminster modelinden yola çıkan temsili demokrasi tasarımlarında hiçbir doğrudan demokrasi uygulaması kurumsal bir unsur olarak tasarıya dahil edilmemiştir. Özellikle, 1948-1991 İtalya'sındaki Koalisyon Hükümeti rejimi, veya aynı dönemde Danimarka'da uygulanan Koalisyon ve Azınlık Hükümeti olguları çoğulculuğu esas alan ve *de jure* yasama organı üstünlüğüne dayalı tasarımlardır. Lijphart'ın haklı olarak belirttiği gibi esas farklılık Westminster rejimi ile bu çoğunlukçu temsili demokrasi rejimleri arasında olmayıp, oydaşmacı rejim arasındadır. Diğer ara rejim tipleri bu iki tasarımın türevleri niteliğindedir. Bu türevlerin dışında kalan, ancak yine de bir melez rejim olan Yarı-Başkanlık rejimi ülkemizde en çok dikkat çeken ve 1982 Anayasası'nın yapımında da esin kaynağı olan bir tasarım olmuştur. Onun için kısaca Yarı-Başkanlık rejimini betimlemekte yarar görmekteyim.

Yarı-Başkanlık rejimi Westminster modelinin bir türevi olarak tasarlanan, ancak oydaşmacı rejim tasarımının özelliklerinden de yer yer yararlanan bir yapısal görüntüdedir. Bu türün ilk örneğini Almanya (Weimar Anayasası'yla), ve Finlandiya 1919 yılında hayata geçirmişlerdir. Ancak, dünyada en fazla tanınan Yarı-Başkanlık modeli 1958 Fransız Anayasası ile Beşinci Cumhuriyet uygulamalarına konu olan Fransız rejimidir. Bu uygulama Fransa'nın 1950'lerde kaybetmeye başladığı sömürgelerinin oluşturduğu küçülme döneminden de etkilenen siyasal bunalımın bir ürünü olarak ortaya çıkmıştır. Dördüncü Cumhuriyet'in istikrarsız hükümetlerinin ve güçlü fakat çok partili yasama organının Fransa'nın yönetilmesini zorlaştırdığı düşüncesiyle hareket ederek, bir ulusal askeri kahraman olan General Charles de Gaulle'ün liderliğinde istikrarlı hükümet uygulamasını yerleştirmek üzere yarı-başkanlık rejimi kurulmuştur (Hayward, 1983: s. 14-17; Pickles, 1962: s. 26). Bu rejim doğrudan doğruya de Gaulle'ün istek ve direktifleri esas alınarak yapılan bir anayasaya dayanmaktadır. Özellikle 1962 değişikliğinden sonraki Fransız Anayasası halk tarafından yedi yıllığına seçilen bir başkan, halk oyuyla seçilen bir Millet Meclisi ve Senatodan ibaret çift meclisli bir yasama organı, başkanın atadığı ve yasama organına karşı güvenoyu ile sorumlu, fakat başkan tarafından azledilebilen bir Başbakan ve Bakanlar Kurulu ve bağımsız yargıyı öngörmektedir. İki turlu çoğunluk ve dar bölge esasına göre yapılan seçimlerle nisbi temsil korunur-

ken, Başkanlık kurumunun olağanüstü yetkilerle donatıldığı görülmektedir (Pierce, 1968: 48-67; Hayward, 1993: s. 36-75).

Fransız Yarı-Başkanlık rejiminde en kritik kurum meclisi feshetmek, erken seçime gitmek, halkoyuna (referandum) başvurmak, savunma ve güvenlik politikalarıyla dış politikayı yönetmek yetkileriyle donatılmış olan Başkanlık kurumudur (Hayward, 1993: s. 38-45). Böylece yürütme ikiye ayrılmış, bir Başkan ile bir Başbakan ve Bakanlar Kurulu, Başkanın yönetiminde çalışarak hükümet etmek durumuna getirilmiştir. Yasama organının yetkileri 1958 Fransız Anayasası'nda sayılan yasa yapma alanlarıyla sınırlandırılmış, denetim yetkileri de hem Millet Meclisi ve Senatonun seyrek toplanması suretiyle, hem de Başbakan ve Bakanlara soru sormayı sıkı denetim altına alıp, az sayıda sürekli komisyonun da hükümet taslaklarına sadece değişiklik tavsiye etmesiyle sınırlandırılan bu kurumun siyasal etkinliği ortadan kaldırmıştır (Machin, 1993: s. 120-49; Howorth, 1993: s. 150-89). Fransız siyaset bilimci ve anayasacıları buna "yasamanın rasyonelleştirilmesi" adını takarken, herhalde hiçbir bilim dalında karşılığı olmayan anlamda bir rasyonellikten bahsetmektedirler. Buna Türkçe'de "yasama organının yetkilerinden arındırılması" demek daha yerinde olacaktır. Bu durumun usla veya rasyonellikle bir ilgisi bulunduğu fevkalade şüphe götürür. Yarı-başkanlık rejimiyle yapılan, bir çift başlı yürütme oluşturulması, ve onun kanun kuvvetinde kararname ve referandumlarla ülkeyi yönetme yetkisiyle donatılması, yasama organının da yasa yapımı ve yürütme denetimi konusunda etkinliğini ortadan kaldırarak, yürütmenin kendisine danışmadan aldığı kararları onaylayarak onlara meşruluk kılıfı giydiren bir "süper noter" haline dönüşmesini sağlamaktır.

Yarı-Başkanlık tasarımında yargı bağımsız olmakla birlikte, özellikle Anayasa Mahkemesi Başkan tarafından seçilen üyelerce oluşturulan bir heyet olduğundan, özellikle General de Gaulle'ün iktidarında ona hiç sorun çıkartmamayı, anayasayı uygulamaya tercih etmiştir (Rasmussen ve Moses, 1995: s. 340). Böylece, etkin yasama ve yargı denetiminden kurtulan General de Gaulle, 1958-1969 arasında Fransa'ya, ünlü despotik kral XIV. Louis'yi kışkandıracak yetkilerle donatılmış olarak gönlünce yönetmiştir. Bu görüntüsüyle, Yarı-Başkanlık modeli Fransa'nın belirli bir siyasal döneminde o dönemin sorunlarını çözmek için üretilmiş bir rejim modeli görüntüsünü arz etmektedir. Bu nedenle, yapılan tasarımı gerek Westminster modeli, gerek genel olarak tem-

sili parlamenter rejim modeli, gerek Başkanlık rejimi tasarımlarından yararlanarak kurulmuş bir özel uygulama olarak kabul etmeliyiz.

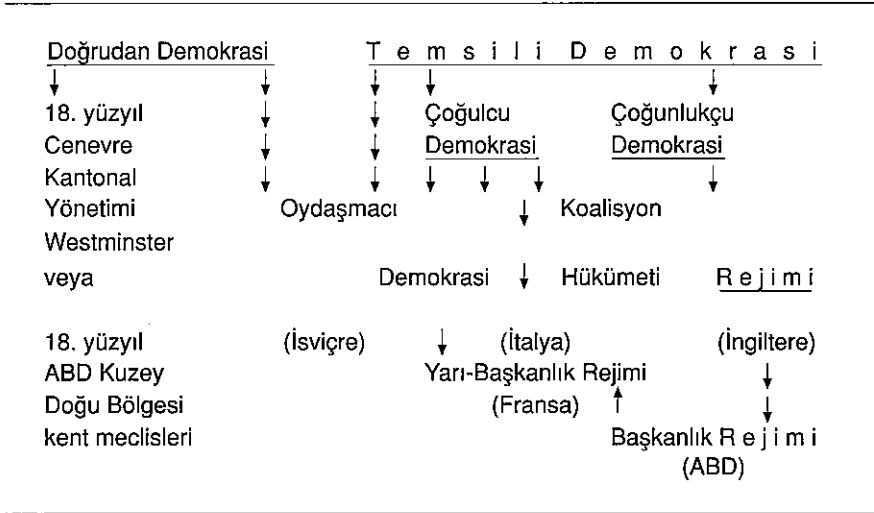
Bu rejim uygulamalarının dışında, İsviçre kantonları veya ABD'nin Kuzey Doğusu'ndaki (New England) küçük kentlerde kurulan halk konseyleri gibi topluluklarda yerel sorunları ele alıp çözüm ve politika üretme yoluyla yönetimin de mümkün olduğunu düşünebiliriz. Bu tür bir uygulamada artık bir temsilci seçimi olgusu olmadığından, temsil olgusu da yoktur. Siyasal karar alma sadece bir katılma olgusuna dönüşmektedir. Tüm ergin nüfusun katılımı ile görüşme, fikir değiş tokuşu, eleştiri, hesap sorma ve karar alma söz konusudur. Yürütme seçilen bir kuruldan ibaret olabileceği gibi, tek bir belediye başkanı ve onun bürokrasisinden de ibaret olabilir. Adeta bir kent devleti görünüşündeki bu topluluklarda yasama işlevlerinin tümünü vatandaşlar üstlenmekte ve bu anlamdaki siyasal temsil olgusu ortadan kalkmaktadır. Yargı kurumunu da halkın tümünün katılacağı bir kurula dönüştürmek söz konusu olabileceğinden, seçilmiş yürütme ve halkın katılımıyla yürütülen yasama ve yargıdan ibaret bir hükümet yapısı söz konusu olabilmektedir. Çok küçük birimler dışında hiç uygulanmamış olan bu veya benzeri bir rejimin milyonlarca nüfuslu ülkelerin yönetilmesinde kullanılıp kullanılmayacağını bilemiyoruz. Ancak, burada doğrudan demokrasi uygulamasına henüz cesaret eden bir devletin bulunmadığını belirtmekle yetinmek isteriz (daha fazla kuramsal bilgi için bakınız Held, 1987: s. 105-39).

Buraya kadar betimlemeye çalıştığımız siyasal rejim uygulamalarını topluca Çizelge I'de gözden geçirebiliriz. Bu çizelgede de görülebileceği gibi siyasal rejimler arasındaki temel tasarım farkları öncelikle yönetimin temsil ağırlıklı (temsili demokrasi) olmasıyla, katılım ağırlıklı (doğrudan demokrasi) olması arasındaki tercihte yatmaktadır. Eğer rejim tasarımı temsili demokrasiden yana bir tercihe dayandırılıyorsa, o zaman da rejim tasarımının çoğunluk veya çoğulculuk (nisbi temsil) ilkelerinden hangisini esas alacağına göre farklı bir tür oluşturduğuna karar verilebilir. Bu noktada çoğunluk veya çoğulculuk ilkelerinden birisi tercih edilebileceği gibi, bunlardan bir melez tür üretimine gidilebileceğide göze çarpmaktadır. Hatta, temsili demokrasinin yanı sıra, doğrudan demokrasi uygulamalarına fırsat tanıyan bir tasarımın da söz konusu olabildiği oydaşmacı rejim tasarımlarında görülmektedir. Nihayet, Westminster modeli gibi yasama organına *de jure* üstünlük sağ-

layan tasarımlarla, onun türevleri olarak gelişen, yürütme, yasama ve yargı organları arasında eşitlik ve denge üzerine kurulu Başkanlık, veya yürütme organına çift başlılık ve diğer kuvvetlere göre *de jure* üstünlük tanıyan Yarı-Başkanlık rejimleri farklılığından bahsedebilmek mümkündür.

Siyaset bilimi yazınında Westminster rejimi ve Koalisyon Hükümetleri rejimi gibi *de jure* yasama üstünlüğüne dayalı tasarımlara Parlamenter rejim (PR), yukarıda tanımlandıkları biçimleriyle ABD veya Fransa'daki gibi yasama üstünlüğüne dayanmayan, yasamanın yanı sıra yürütmenin de halk oyuyla seçildiği ve Devlet Başkanlığı ile yürütmenin liderliği mevkilerini birleştiren veya kaynaştıran uygulamaları da Başkanlık rejimi (BR) olarak adlandırmak eğilimi vardır. Bunun temsili demokrasiler için bir rejim sınıflaması olduğunu aklımızdan çıkarmayarak (*bak. Çizelge: 1*) Parlamenter rejimler ile Başkanlık rejimleri karşılaştırmaları yapmanın kuramsal veya akademik olduğu kadar, ülkemizdeki güncel tartışmalara yardımcı olacak bir çaba olacağını da düşünülebiliriz. Bu çalışmamızın amacı da bu tür bir karşılaştırmayı aşağıdaki satırlarda geliştireceğimiz bir sistematik çerçevesinde yapmak olacaktır.

Çizelge: 1
Demokrasi' de Siyasal Rejim



Demokrasilerde Siyasal Rejim ve Etkileri: Kuramsal Çerçeve

Burada yapacağımız karşılaştırmayı bir sadeleştirme üzerine oturttuğumuz ve dolayısıyla yapılan karşılaştırmanın da yanılğı oluşturma riskinin arttığını belirtmeden yolumuza devam etmemiz gerektiğinin bilincindeyim. Ancak, Westminster ve Koalisyon Hükümetleri rejimlerinden oluşan Parlamenter rejimler (PR) ile Başkanlık ve Yarı-Başkanlık rejimlerinde oluşan ve hepsinin birden Başkanlık kurumuna ve dolayısıyla yürütmeye attettikleri önem dolayısıyla Başkanlık rejimleri (BR) diye adlandıracağımız rejimlerin bir karşılaştırmasını yapacağız (*bak. Çizelge: 2*). Her karşılaştırma bir görecelik içerir. Bu nedenle rejimlerin karşılaştırmasını hangi ölçütlere göre yapacağımızı belirlemek gerekir. Öncelikle burada ele alacağımız husus bu karşılaştırma ölçütleri olacaktır. Bu ölçütleri belirledikten sonra, onları işlemselleştirerek, söz konusu siyasal rejim uygulamalarının yapıldığı siyasal sistemleri, bu ölçütlere göre inceleyeceğiz.

Siyasal Meşruluk ve Meşruluk Bunalımı

Siyasal rejimler kendi başlarına bir amaç olmayıp, belirli bir siyasal sistemin faaliyetlerini düzenlemek ve dünya görüntüsünü hayata geçirmek için oluştururlar. Onların tasarımlarında yatan amaçlar bize bazı karşılaştırma ölçütleri sunmaktadır. Bunlardan ilki ve belki de en önemlisi hükümetin meşruluğunun dayandığı temelleri siyasal rejimin tanımlamasıdır. Meşru siyasal karar alma yetkisi hangi kurum ve/veya mercilere aittir? Bu sorunun yanıtı siyasal rejim tasarımında içerilir. Herhangi bir siyasal sorun (problem) veya konu (issue) ortaya çıktığı zaman, siyasal sistemin hangi kurum ve mercilerinin bu konuda yaptırım gücü ile desteklenen meşru sonsal (nihai) karar alma yetkisine sahip olduğu bir taraftan egemenlik anlayışının bir yansıması, bir yandan da hükümet etme üslubunun bir ifadesi durumundadır. Bir siyasal sorun veya konu oluştuğunda buna çözüm üretecek ve ürettiği çözümü yaptırım gücü ile meşru olarak desteklemek suretiyle halkın itaat ve rızasını temin edebilecek siyasal erkin hangi kurum veya mercide olduğunun açıkça biliniyor ve genel kabul görmüş olması, siyasal rejim tasarı-

Çizelge: 2
Demokrasilerde Parlamenter ve Başkanlık
Rejimleri'nin Özellikleri

Temel Özellikler	Yerleşik Demokrasilerde Rejim Tipi	
	Parlamenter Rejim	Başkanlık Rejimi
Demokrasi	Temsili	Yarı-Temsili / Doğrudan (İki partililik halinde ve Başkanın partisi yasama organında çoğunluktaysa Başkan = Başbakan)
Yasama - Yürütme ilişkilerinin Hukuki Niteliği	Resmen Yasama Üstün (Uygulamada Yürütme Hâkim; ve Yasama Organı İçinde Yasama-Yürütme Ayrımı)	Kuvvetler Eşit (Resmen ve Uygulamada Yasama ve Yürütme Ayrı ve Eşit Güçte)
Uygulamada Kuvvetlerin İlişkisi	Yasama -Yürütme Birliği ve Yargı Bağımsız	Kuvvetler Ayrılığı (Her üç kuvvet de bağımsız)
Parlamento'nun Gücü	Zayıf (Parlamento yasaların % 5'ini yapıyor İngiltere'de)	Kuvvetli (ABD Kongresi yasaların % 30'unu yapıyor)

Kaynaklar: Lijphart, (1984: Bölüm 4), Powell Jr. (1982: s. 55-69), Mainwaring, (1993: s. 204-22).

mının üzerinde önemle durması gereken hususların başında gelir. Bu durumdaki kurum ve merci ne derecede çok sayıda ve eşit güçteyse, o sistemin bir siyasal sorun ile karşılaştığında konuyu çözmek yerine, sorunun hangi merciler tarafından çözülmesi gerektiği konusundaki bir meşruiyet tartışması içine çekilmesi olasılığı o derecede fazla olacaktır. Ayrıca, çok sayıda merci ve kurumun uzlaşmasına dayanan siyasal karar alma süreçleri, onların uzlaşmasının her zaman mümkün olmaması durumlarında siyasal sorunun çözümünü geciktirecek, yahut sistemin kilitlenmesi veya felç olması sonucunda karar alamama suretiyle siyasal sorunların çözümsüzlükle karşı karşıya kalmasına neden olacaktır.

Öyleyse, çok başlı siyasal meşruluğu kurumsallaştıran siyasal rejimlerin, meşruluk sorunlarına hatta bunalımlarına yol açması beklenmelidir. Bu durumda, siyasal rejimleri karşılaştırırken kullanabileceğimiz bir ölçüt, siyasal rejimlerin siyasal meşruluk sorunlarını çözmedeki etkinliği ve bu sorunlara katkıda bulunup bulunmadıklarıdır.

Siyasal Kurum ve Liderlerin Kadro Değişimi

Siyasal kurum ve mercilerin oluşumunda uyulacak olan esaslar kadar, bu kurum ve mevkileri dolduran kişilerin görevlerinin ne zaman sona ereceği ve yerlerine yenilerinin nasıl bir süreçle ve ne zaman seçileceği de siyasal rejim tasarımı belirlenmiştir. Siyasal bir sorun, bunalım, skandal patlak verdiğinde, veya herhangi bir nedenle siyasal iktidarın meşruluğu sorgulanmaya başladığında siyasal kadroların yenilenebilmesi için erken seçime gidilebilmesi, yürütmenin başındakilerin değiştirilebilmesi demokrasinin veya özgül rejimin ayakta kalabilmesi için zorunludur. Siyasal rejimler bunalım veya skandal koşullarında ne derecede hızla eski siyasal kadroları görevden uzaklaştırabildikleri ve onların yerine yenilerinin getirilmesine fırsat tanıdıkları açısından karşılaştırılabilir. Halkın doğrudan doğruya veya temsilcileri aracılığıyla siyasal iktidardan hesap sorabilmesi, onaylamadığı iktidarlara işbaşından uzaklaştırabilmesi ve yerine yeni bir kadroyu seçebilmesi anlamına gelmektedir ki, demokrasinin hayata geçirilmesinde halkın iktidara hesap sorabilmesi ve gerektiğinde onların görevine son verebilmesi, bizzat demokrasi olgusunun tanımından kaynaklanan bir husustur.

Siyasal Muhalefetin Maliyeti: Sıfır Toplamlı Oyun

Siyasal rejim tasarımının oluşturduğu kurumlar ve merciler arasındaki etkileşim belirli bir dizi yasa, yazılı ve yazısız kurala göre oluşur. Bu kurallar bütünü siyasal iktidarın nimetleriyle, siyasal muhalefetin maliyetini de belirlerler. Örneğin, bir genel seçim sonucunda tek bir siyasal partinin iktidara gelmesi üzerine tüm ekonomik kaynakların dağılımına kumanda etmesini sağlayan bir düzenlemede, muhalefet parti veya partilerinin üye, sempatican, destekçi ve yandaşlarına dağıtacakları mevki ve mali olanaklar bulunmayacağından, bir dahaki sefer yapılacak

olan seçimlere kadar, çok ağır bir maliyet yüklenmeleri söz konusu olacaktır. Bir siyasal partinin genel seçimlerde her türlü mevki ve mali kaynağa sahip olması, diğer partilerin ise hiçbir mevki ve mali kaynağa sahip olamamaları durumunda, siyaset kazananın her şeyi kazandığı, kaybedenin de her şeyi kaybettiği bir “oyun” haline dönecektir. Oyun kuramı tabiriyle *sıfır toplamlı oyun* haline gelen bir siyasal ortamın üretilmesine katkıda bulunacak olan kurum ve kurallar iktidar ile muhalefet arasındaki ilişkileri fevkalade gerecek, ve bu ortamda muhalefetin hırçın, ve uzlaşmaz, iktidarınca hoşgörüsüz olmasına meydan verecektir. Bu durumun yaratacağı gerilimin yükü altında kalan siyasal sistemin bir istikrar ortamı olması zorlaşacaktır. Sıfır toplamlı oyun ortamına dönüşme eğilimine katkısı itibariyle siyasal rejimleri karşılaştırmak anlamlı olacaktır. Siyasal kazançların büyük, kayıpların büyük olduğu siyasal rejimlerin istikrarsızlıkla karşılaşma olasılıkları daha yüksek olan rejimler olacakları beklenmelidir (Linz: 1990a: s. 54-58).

Hükümet İstikrarı, Siyasal İstikrar

Demokraside siyasal rejimleri ne derecede hükümet istikrarı sağladıkları açısından karşılaştırabiliriz. Özellikle seçimlere ilişkin yasa ve kurallar iki amaca yönelebilirler: Hükümet istikrarı veya temsilde adalet. Bu iki kural birbirleriyle çelişir. Eğer hükümet istikrarı temin etmek için bazı seçim kuralları kabul edilirse, temsilde adaletten uzaklaşmak; eğer temsilde adalet temin etmek amaçlanıyorsa, o zaman da hükümet istikrarından ödün vermek söz konusu olur. Eğer herhangi bir tarihsel veya kültürel neden dolayısıyla seçmenlerin çoğunluğu, örneğin 1965 ve 1969 seçimlerinde Adalet Partisi’ni destekledikleri gibi bir partiye oy vermekte ısrarcı olmazlarsa, o zaman nisbi temsile dayalı olan ve bir toplumdaki farklılıkları partilerin aldığı oy dağılımı aracılığıyla yasama organına yansıtan bir dizi seçim kuralı çok partili bir parlamento üretme eğilimindedir. Bu durumda da ya koalisyon, ya da azınlık hükümetleriyle yönetim söz konusu olur. Koalisyon ve azınlık hükümetleri sık sık değişebilen ve dolayısıyla istikrarsız olabilen hükümetlerdir.

Eğer hükümet istikrarı korunsun isteniyor ve temsil adaleti önemsenmiyorsa, o zaman da çoğunluk esasına dayalı bir seçim sistemine göre oylar parlamento sandalyesine dönüştürülerek, bir siyasal partinin

hükümeti oluşturması ilkesi benimsenir. Ancak, bu durumda yeterince temsil edildiğini düşünmeyen seçmenlerin sayıları artarsa, hükümetin girişimleriyle itaatın sağlanması zorlaşacağından, bir yandan siyasal rejimin meşruluğu sorgulanırken, diğer yandan da siyasal protesto eylemlerinin oluşması, sivil itaatsizlik, grev, boykot, bina işgali, ve benzeri olayların yayılmasıyla siyasal sistemin istikrarının tehlikeye girmesi de söz konusu olabilecektir. Hükümet istikrarının her zaman siyasal istikrar getirmeyeceğini belirtmekle yetinmeyip, hükümet istikrarının mı, yoksa siyasal istikrarın mı daha önemli olduğunu hesaplamakta yarar vardır. Sonuç olarak, siyasal rejimleri hükümet istikrarı ve siyasal istikrar açısından karşılaştırmak da anlamlı olacaktır.

Parlamber ve Başkanlık Rejimi Karşılaştırmaları

Çizelge 3'te sunulan özet görüntü Parlamber rejimle Başkanlık rejimleri arasındaki farkları temel ölçütler itibariyle sunmaktadır. Bu çizelgedeki sıralamayı esas alarak incelemeyi sürdüreceğ olursak, ilk önemli fark parlamber rejimlerde siyasal meşruluğun tekil bir adresi bulunurken, siyasal meşruluğun başkanlık rejimlerinde tam bir çift ve ya çok başlılık sergilediği hususunda göze çarpmaktadır. Parlamber rejimde halk parlamento seçerek ona meşru siyasal yönetimi oluşturma yetkisini vermektedir. Oysa, Başkanlık rejimlerinde halkın hem parlamento, hem yürütmeyi ve bazılarında yargı organını oluşturan üyeleri seçmesiyle, her birinin meşru yönetme yetkisini doğrudan halktan aldığı iddia eden eşit güçte siyasal merciler yaratılmaktadır. Bunlar arasında çıkacak olan bir uyumsuzluğun çözümü ancak halka başvuru olarak, yani seçimlerde olabilecektir.

Başkanlık rejimlerinde hem Başkan, hem de yasama organı çoğunluğu kendisini halkın seçimle iş başına getirilmiş "gerçek" ve meşru temsilcisi olarak kabul etmektedir. Üstelik, her ikisi de halka ayrı ayrı şeyler vaad etmişlerse—ki bu durum Başkanın bir partiden, Meclis çoğunluğunun bir başka partiden olması durumunda mutlaka ortaya çıkmaktadır—o zaman yürütmenin istediği yasalar yasama organından çıkmamaktadır. Bu durumda, kendisini halkın meşru temsilcisi olarak gören Başkan vaat ettiklerini yerine getiremeyen ve giderek siyasal güç kaybeden bir konuma düşmektedir. Bu durumdan kurtulmak için,

kendi meşru temsilcilik konumundan hareketle Meclisi es geçen kanun kuvvetinde kararnamele veya kararlara dayanarak ülkeyi yönetmeye kalkışmakta, yahut, pek çok Üçüncü Dünya ülkesinde olduğu gibi Meclisi feshederek tek başına ülkeyi yönetmeye başlamaktadır (Linz, 1990a: s. 53-58). Çift-başlı meşruluk bir meşruluk ve yönetim bunalımının hazırlayıcısı olmaktadır (Linz, 1990b: s. 86).

Bu durum bizi Çizelge 3'ün ikinci şıkkına getirmektedir: Başkanlık rejimlerinde çift başlı meşruluk sık sık yasama-yürütme uzlaşmazlıklarına hatta çatışmasına yol açmaktadır. Bunlar bazen ciddi boyutlara ulaştığında bütçe yasasının yasama organından geçememesine ve memur maaşlarının bir veya birkaç ay ödenememesine neden olmaktadır. Nitekim, 1995 ve 1996 yıllarında bu tür bir yasama-yürütme uzlaşmazlığından ötürü ABD hükümeti federal memurlarına zorunlu izin vererek maaşlarını birkaç aylık sürelerle ödeyememiştir. Parlamenter rejimlerdeyse, özellikle parti hükümeti söz konusuysa, bu tür bir kilitlenme söz konusu olmamaktadır. Başbakan hem Bakanlar Kurulu'nun, hem de Meclisin çoğunluğunun desteğine sahip olarak hareket etme konumunda olduğundan bir yürütme-yasama çatışması yaşanmamaktadır. Ancak, koalisyon hükümetlerinde yer alan siyasal partiler arasında bir uyumsuzluk olduğunda gerek yasama içi, gerek yürütme içi ilişkilerin bir uzlaşmazlığa sürüklenmesi söz konusudur. O zaman da, o koalisyon hükümetinin yerine yasama organında çoğunluğa sahip yeni bir koalisyon hükümeti kurularak sorun aşılabilmektedir. Daha ciddi bir kilitlenme halinde erken seçime gidilerek seçmenlerin oylarıyla bu duruma bir çözüm getirilmesi yoluna gidilebilmektedir.

Parlamenter rejimlerde erken seçim yasama çoğunluğuna sahip olan partinin—uygulamada o parti grubunun başkanı da olan Başbakanın—tasarrufundadır. Sadece, Fransız Yarı-Başkanlık rejiminde yasama organında hiçbir grubun lideri konumunda olmayan Başkanın parlamentoyu fesih yetkisi vardır. Başkanlık rejimindeyse Başkan yasama organını feshederek erken seçime gidemez. Zaten Başkanın görev süresi hiçbir Başkanlık rejiminde siyasal kilitlenme, sistemin felç olması, yasama-yürütme uzlaşmazlığı gibi nedenlerle kısaltılamaz. Başkanın kendisi süresini bir erken seçime gitme kararı olarak da kısaltamaz. Çizelge: üçün üçüncü şıkkında belirtilen görev süresi katılık ve esnekliği bu farkı vurgulamaktadır. Başkanlık rejiminde Başkanın görev süresi

Çizelge: 3
Yerleşik Demokrasiler' de Parlamenter Rejim,
Başkanlık Rejimi Karşılaştırmaları

Karşılaştırma Ölçütleri Siyasal merciler arasında meşruluk dağılımı	Demokrasilerde Rejim Tipi	
	Parlamenter Rejim	Başkanlık Rejimi
	Tekil Meşruluk Kaynağı (resmen Yasama uygulamasında Başbakan)	Çift Başlı Meşruluk (resmen Yürütme-Yasama-Yargı uygulamasında Başkan - Kongre-Yüce Mahkeme veya Başkan- Başbakan)
Yasama - Yürütme ilişkilerinde Felç, Kilitlenme (Gridlock)	Yok	Var (Latin Amerika'da adeta Yasama-Yürütme savaşları var)
Görev Süreleri	Esnek	Katı
Hükümet İstikrarsızlığı	Var (Kabine büyüklüğü arttıkça istikrarsız, azaldıkça istikrarlı)	Yok (Fransa'nın Durumu belirsiz)
Sıfır Toplamı Oyun	Yerleşik Demokrasilerde Yok	Tüm örneklerinde var (ABD istisna)
Siyasal İstikrarsızlık	İtalya'da Çok, İngiltere'de Az Hindistan'da Az	Fransa'da Çok, ABD'de Az Tüm Üçüncü Dünya Ülkeleri'nde Çok
Yaşam Ümidi	Çok Partili: 111 yıl Çift Partili: 55 yıl	Çok Partili: 15 yıl Çift Partili: 26 yıl
" "	Ekonomik Küçülme: 26 yıl Ekonomik Büyüme: 143 yıl	Ekonomik Küçülme: 16 yıl Ekonomik Büyüme: 24 yıl

Kaynaklar: Linz, (1990a ve 1990b: passim), Riggs (1992: s. 216-222), Powell, (1982: Bölüm 4, 7, 8 ve 9), Lijphart, (1984: Bölüm 5), Mainwaring (1993: passim), Przeworski, et. al. (1996: s. 46).

belirli ve değişmez bir süredir. Hiçbir Başkan bu süreden önce, kötü yönetim, basiretsizlik, yasama-yürütme uyumsuzluklarının rejimin çalışmasını engellemesi gibi nedenlerle görevden alınamaz. Bu durum, ya-

sama-yürütme uzlaşmazlıklarının çözümsüzlüğüne katkıda bulunmaktadır. Başkanın son derece zahmetli bir yolla görevinden uzaklaştırılabilmesi nedeniyle, görevini ihmali, kötüye kullanması, hastalık gibi nedenlerle yerine getiremeyecek hale gelmesi gibi durumlarda bile yıllarca Başkanlığa devam edebilmesi söz konusu olmaktadır. Demokrasinin pekişmediği Latin Amerika ülkeleri gibi ortamlardaysa, bu durum yasama-yürütme arasındaki ilişkileri iyice dejenere ederek adeta bir savaş ortamına doğru çekmeye yardım etmektedir. Başkanın bir partiden, yasama çoğunluğunun başka partiden olduğu durumlardaysa, yasama organı Başka'nın seçimi sırasında önerdiği programı gerçekleştirmesine sürekli olarak direnmekte, bu durumda Başkan değiştirilemediği, yasama organı feshedilerek seçime gidilemediği için ülkede yeni yasalar çıkamaz hale gelmektedir. Bu durumda, ya askeri müdahale olmakta, ya da Başkan, yasama organını hiçe sayarak yasal olmayan bir dizi politikayı uygulamaya sokarak, hem tam bir keşmekeşe neden olmakta, hem de keyfi bir tek adam yönetimi (dikta) ihdas etmektedir (Linz, 1990a: s. 53-57). Nitekim, 1945 sonrası Üçüncü Dünya ülkelerinde kurulmuş olan tüm yeni Başkanlık rejimleri askeri darbe veya tek parti rejimlerine dönüşerek çökmüştür (Riggs, 1992: s. 216-22). Oysa, parlamenter rejimlerden hiç olmazsa dörtte biri ayakta kalmayı başarmıştır. Üçüncü Dünya ülkeleri arasında, Hindistan'daki Westminster modeli uygulamasına benzer tek bir Başkanlık rejimi uygulamasına dayalı bir demokrasi örneği bulunmamaktadır.

Parlamenter rejimlerde Başbakan kötü idare gösterdiğinde ya partisi içinden, ya da yasama organından gelen tepkilerle görevini kaybetmekte, ya da erken seçime gitmeye zorlanmaktadır. Bu durumdaysa, Başbakanın partisi seçimi kaybettiğinde yeni bir hükümetin kurulması yoluyla kötü yönetim ortadan kaldırılmaktadır. Bu yolla çok daha esnek ve halkın tepkilerine daha kolay uyarlanabilen bir rejim uygulaması mümkün olabilmektedir. Görev sürelerindeki bu esneklik hem demokrasinin işleyişini kolaylaştırmakta, hem de halkın taleplerine olan duyarlılığı yüksek ve demokrasi idealine daha fazla yaklaşan bir uygulamanın ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Ancak, bu durumda parlamenter rejimlerde hükümetler daha kısa sürelerle görev yapmakta, Başkanların kabinelerine oranla Başbakanların kabineleri daha kısa ömürlü olmaktadır. Bu açıdan bakıldığında Parlamenter rejimlerde hü-

kümet istikrarsızlığının daha fazla olduğu söylenebilir. Ancak, hükümet istikrarsızlığının fazla olması rejimin kamu tepkilerine duyarlı ve esnek görev süreli bir içeriği olmasından kaynaklanmaktadır. Görev süresi esnek olmayan ve istikrarlı hükümetler üreten Başkanlık rejimlerinde Kabinenin halkın katılımına bu ölçüde duyarlı olduğunu gösteren bir kanıt bulunmadığı gibi, bu katılımın yasama-yürütme sürtüşmesini alevlendirerek rejimin kilitlenmesine (*gridlock*) katkıda bulunduğu da görülmektedir.

Ayrıca, parlamanter rejimler, özellikle koalisyon hükümetleri aracılığıyla bir çok siyasal partiye hükümet olma olanağını sunmaktadır. Başkanlık rejimleri yürütmeyi tek bir parti liderinin denetimine terkeden bir uygulama olarak, seçimler sonunda en çok oy alanın büyük bir güç kazandığı, geri kalanların ise büyük kayıplara uğradığı bir rejimdir. Bu durumda siyasal sistem adeta "sıfır toplamı oyun" benzeri bir konuma gelmektedir. Başkanlık seçimlerini kazanan bir lider, bir parti, ve hatta bir kabile veya cemaat büyük bir güç ve devletin tüm olanaklarını kullanma fırsatı yakalarken, geri kalan tüm lider ve partiler uzun süre iktidar ve devlet olanaklarından uzak kalmaktadırlar. Bu durumda da iktidar ve muhalefet ilişkileri gerilmekte, özellikle diğer lider ve partilerin yasama organında etkin olma durumları da olursa, sert bir muhalefet ile Başkan'ın karşısında yer almaktadırlar. Özellikle, pekişmemiş demokrasilerde bu durum yasama-yürütme çatışması hatta savaşına yol açan bir ortama dönüşmektedir. Seçim kazanma ve kaybetmenin rizikosunu arttıran Başkanlık rejimi uygulamaları demokratik rejimin aşırı gerilmesine yol açarak yaşam süresini de ciddi bir biçimde azaltmaktadır (Przeworski ve arkadaşları, 1996: s. 39-53). Nitekim, Mainwaring'in bir saptamasına göre 1992 itibarıyla 25 yıldır kesintisiz işleyen 31 adet demokrasi mevcuttu. Bunların 24'ü (yüzde 77,4) Parlamento, 4'ü (yüzde 12,9) Başkanlık, 3 tanesi (yüzde 9,7) yarı-Başkanlık rejimi veya onun bir türevi olan bir tasarımla yönetilmekteydi (1993: s. 205). Üstelik 1992 yılında dünyada; 44'ü Parlamento rejim, 31'i Başkanlık, 3'ü Yarı-Başkanlık, 4'ü de bunların melezi sayılabilecek niteliklere sahip demokratik rejim vardı (Aynı eser s. 205).

Bu duruma istisna olabilecek tek uygulamanın bir ölçüde ABD'de uygulanan Başkanlık rejimi olduğunu söyleyebiliriz. Federal bir yapıda olan ABD siyasal sistemi vatandaşın yararını ilgilendiren bir çok husu-

su eyalet yönetimlerine bırakmış olması nedeniyle Başkanlık yarışından doğacak olumsuz etkileri asgariye indirmiş bulunmaktadır. Bu durumda federal memurların maaşlarının ödenenmemesi sadece pasaport alacak olan ve benzeri işleri bulunan ufak bir vatandaş kitlesini ilgilendirirken, bunun günlük yaşantıya hiçbir önemli etkisi olmamasını sağlamaktadır. Merkezi ve üniter bir yönetim altında memur maaşlarının ödenememesi gibi sıkıntılarla kronik olarak karşılaşan bir sistemdeki siyasal uzlaşmanın etkilerinin çok daha fazla hissedileceğini tahmin etmek hiç de zor olmayacaktır. Nitekim, Latin Amerika ülkelerindeki Başkanlık rejimi uygulamaları bu tür zıtlasmalar yüzünden periyodik olarak zora girmekte ve demokrasi kesintiye uğramaktadır (Linz, 1990b: s. 89-90). Nitekim, Mainwaring'in çalışmasında Başkanlık rejimlerinin özellikle bunalımları göğüslemekte, Parlamenter rejimlere oranla zaafi olduğu sonucuna varılmaktadır (1993: s. 207).

Çizelge 3'ün son şikkına baktığımızda her iki siyasal rejim türünün oluşturuldukları tarihten itibaren ayakta kalma süreleri görülmektedir. Tıpkı bir kuşak bebeğin doğumlarında ortalama ne kadar süreyle hayatta kalmalarının bekleneceğini gösteren yaşama ümidi gibi, Przeworski ve arkadaşları siyasal rejimlerin kuruluşlarından itibaren ne kadar süre ile yıkılmadan çalışmalarını sürdürebileceklerini hesaplamışlardır. Bu duruma göre çok sayıda partiden oluşan bir parlamenter rejimin ortalama olarak çalışmalarını kesintisiz sürdürebilme süresi 111 yıl olarak hesaplanırken, çift partide bu süre 55 yıla, çok partili Başkanlık rejimlerinde 15 yıla ve çift partili Başkanlık rejimlerindeyse 26 yıla inmektedir. Bu durumda çift partili Başkanlık rejiminin bile dayanıklılığının aynı özelliklerde olan bir parlamenter rejimin ancak yarısı kadar olduğu görülmektedir. Ayrıca, çok partinin yasama organına seçildiği bir durumda Başkanlık rejiminin yaşam ümidi bunun da neredeyse yarısına kadar düşmektedir. Bu durumda, Przeworski ve arkadaşları *çok partinin yasama organına seçildiği bir siyasal yapının Başkanlık rejimleri için tam bir felaket reçetesi oluşturduğunu* sonucuna varmışlardır (1996: s. 46).

Genel bir değerlendirme yapıldığında, bizzat rejimin tasarımı ve işleyiş esprisi nedeniyle Başkanlık rejimlerinin hükümet istikrarı sağlarken siyasal istikrarsızlığa yol açtıkları görülmektedir. Siyasal istikrarsızlık ve hatta bunalımla karşılaştıklarında Başkanlık rejimlerinin özellikle zafiyet içinde kaldıkları anlaşılmaktadır. Nitekim, bir bunalımı çözmek için

Başkanı uzaklaştırmak zorunluğu ile karşılaştığında tüm rejimin sallandığı, istifa etmek konusunda ayak direyen bir Başkana karşı hiçbir kurumsal formül bulunmadığı, üstelik Başkan istifa ettiğinde yerine geçecek olan Başkan yardımcısının da yeterli meşruluğu olmadığı için bunalımın daha da derinleşme eğilimi taşıdığı, yine Mainwaring tarafından saptanmıştır (1993: s. 207-08). Üstelik, ikiden fazla siyasal partinin parlamentoda yer aldığı, yani çok partili sistemlerde Başkanlık rejimiyle demokrasinin istikrarının bir arada gitmediği de kanıtlanmış bulunmaktadır (Mainwaring, 1993: s. 210-212; Przeworski, et. al., 1996: s. 46).

Parlamenter rejimlerse, hükümet istikrarsızlığına daha fazla meydan verirken, demokrasinin istikrar içinde çalışmasını sağladıkları göze çarpmaktadır. Parlamenter rejimler Başkanlık rejimlerine oranla daha uzun ömürlüdürler. Bunalımla karşılaştıklarında hükümetleri feda ederek, demokrasiyi kurtarmak ve bunalımı aşmak için daha fazla kurumsal çözüm üretme yeteneğindedirler. Üstelik, çok partili ortamlar Parlamenter rejimle uyumlu olarak hem bunalımları daha kolay çözmekte, hem de demokrasinin istikrar içinde yönetmesine fırsat tanımaktadırlar (Powell Jr.: 1992: s. 235). Powell Jr., 1982'de yayımlanan ve 1945 sonrası demokrasilerin karşılaştırılması açısından en kapsamlı araştırmalar arasında gösterilen çalışmasında Parlamenter rejimlerin nisbi temsil sistemine bağlı seçim uygulamalarıyla birlikte, şiddete başvurmadan yönetmeyi ve kamu düzenini korumayı Başkanlık rejimlerinden daha iyi sağladığı sonucuna varmaktadır (B. Powell Jr., 1982: Bölüm 4 ve s. 154-174). Üstelik çift ve çok partililik açısından Parlamenter rejimlerin istikrar ve bunalım performanslarının farklı olmadığı da daha sonra saptanmış bulunmaktadır (Mainwaring, 1993: s. 223).

Sonuç

Yukarıda sergilenen araştırma bulguları ve olgusal saptamaların ışığında kurumsal düzenlemelerin siyasal sistem üzerinde önemli etkileri bulunduğu görülmektedir. Bunlardan en belli başlılarını şu şekilde sıralayabiliriz:

1. Yürütmenin de yasama gibi doğrudan halk oyuyla belirlendiği rejimler siyasal yetkilerin kullanımında bir çift başlılık ve bun-

dan doğan bir meşruluk sorununa yol açmaktadır. Kendisini eşit ölçüde meşru olarak gören yürütme ve yasama eğer bir de farklı siyasal partilerce denetleniyorlarsa, kendi görüş ve programlarının uygulanmasında ısrar ederek, yürütme-yasama çatışmasına ve siyasal kararların alınmasını engelleyecek ölçüde kilitlenmelere ve sistemin felç olmasına yol açmaktadır.

2. Yürütmenin de yasama gibi doğrudan halk oyuyla belirlendiği rejimlerde çok partili bir sistem söz konusuysa, yasama organındaki çok partililik, yukarıda belirtilen sorunların boyutlarını da artırarak demokrasinin çalışamaz hale gelmesine yol açmaktadır. Çok partili bir sistemde başkanlık rejimi içinde kalarak demokrasisini ayakta tutabilen hiçbir az gelişmiş ülke örneği bulunmamaktadır. Özellikle, Başkanlık rejimi çok partili bir sistemle bağdaşmamaktadır.
3. Yürütmenin de yasama gibi doğrudan halk oyuyla belirlendiği rejimlerde, görev sürelerindeki uzunluk ve katılık, halkın siyasal liderlerden, özellikle başkandan hesap sormasını zorlaştırmakta, olağan siyasal katılmayı anlamsızlaştırmakta, protesto ve sokak hareketlerini teşvik etmektedir. Görev süresi kısıtlandığında başkan seçim vaatlerini yerine getirecek girişimlerde bulunamamakta, görev süresi kısıtlandığında, süre sonunda kendisinden seçmen tarafından hesap sorulmayacağını bildiğinden, keyfi ve ceberrut davranarak görevini suistimal etmektedir. Bu durum da yasama ile sürtüşmenin ve protesto eylemlerinin artmasına neden olmaktadır.
4. Yürütmenin de yasama gibi doğrudan halk oyuyla belirlendiği rejimlerin seçimleri "sıfır toplamlı oyun" görüntüsü çizmektedir. Böylece, iktidar ve muhalefet ilişkileri Parlamenter rejimlere oranla daha gergin ve çatışma içeren bir nitelik arz etmektedir. Bu durum, yürütme-yasama ilişkilerini daha da zor uzlaşır bir içeriğe sokmaktadır. Siyasal kültürün uzlaşma üretmekte büyük katkısı olmadığı ortamlarda—ki Latin Amerika bu görüntüyü sergilemektedir—yürütme-yasama ilişkileri felce uğramakta veya adeta savaş ortamına dönüşmektedir.
5. Parlamenter rejimlerde Başbakan her zaman, Başkanlık rejimlerinin Başkanına göre, daha kolay değiştirilmektedir. Özellikle,

yerleşik demokrasilerde Başbakanlar yönetme zaafı gösterdiklerinde, keyfi davranışlar sergilediklerinde, partileri için bir yük olmaya başladıklarında hemen istifaya zorlanabilmektedirler. Parlamenter rejimlerde siyasal liderler partilerinin ve halkın tepkisine daha duyarlı olmaktadır. Bu rejimlerde olağan katılma daha fazla, protesto davranışı daha az olmaktadır. Dolayısıyla, Parlamenter rejimler daha istikrarlı, yürütmenin de yasama gibi doğrudan halk oyuyla belirlendiği rejimler ise daha az istikrarlı bir görüntü çizmektedir.

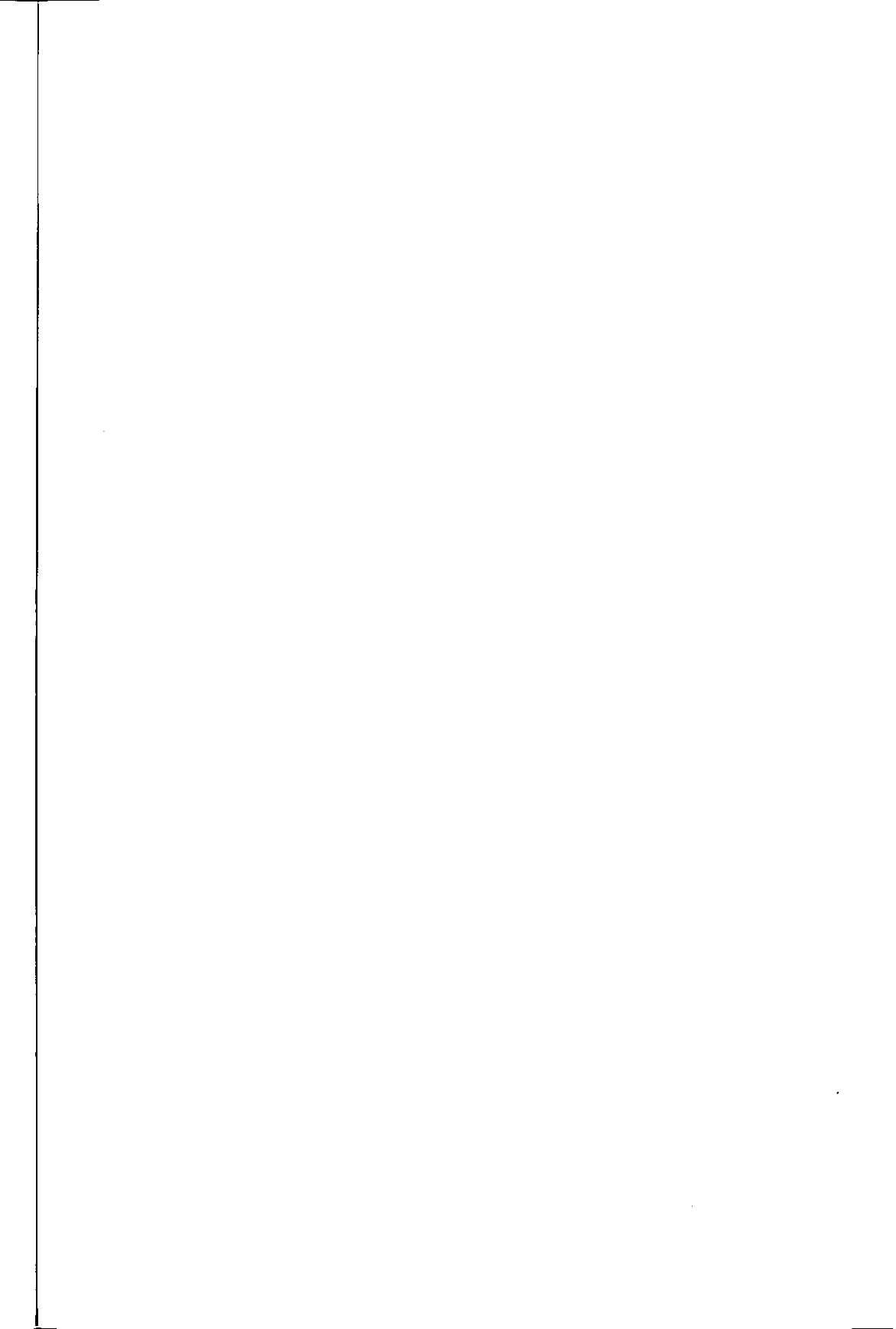
6. Başkanlık rejimleri hükümet istikrarı sağlarken, siyasal sistemi istikrarsızlığa sevk etmektedir. Parlamenter rejimler hükümet istikrarı sağlamazken, siyasal sistemde istikrar sağlamaktadır. 1945 sonrası demokrasilerin karşılaştırılması açısından en kapsamlı olarak genel kabul gören araştırmasında G. Bingham Powell Jr.'ın parlamenter rejimler nisbi temsil sistemine bağlı seçim uygulamalarıyla birlikte, şiddete başvurmadan yönetmeyi ve kamu düzenini korumayı Başkanlık rejimlerinden daha iyi sağlıyorlar sonucuna vardığını bir kere daha vurgulamak yerinde olacaktır (1992: s. 235).

Kaynakça

- Hayward, Jack (1983). *Governing France: The One and Indivisible Republic*. (2. Baskı) (New York, London: W. W. Norton).
- Hayward, Jack (1993). "The President and the Constitution: its Spirit, Articles and Practice" Jack Hayward (der.) *De Gaulle to Mitterand: Presidential Power in France*. (London: Hurst) içinde 36-75.
- Held, David (1987). *Models of Democracy*. (Stanford, California: Stanford Univ. Press).
- Howorth, Jolyon (1993). "The President's Special Role in Foreign and Defence Policy" Jack Hayward (der.) *De Gaulle to Mitterand: Presidential Power in France*. (London: Hurst) içinde s. 150-189.
- Huntington, Samuel P. (1968). *Political Order in Changing Societies*. (New Haven and London: Yale University Press).
- Lijphart, Arend (1984). *Çağdaş Demokrasiler*. (çev. Ergun Özbudun, Ersin Onulduran). (Ankara: Türk Demokrasi Vakfı ve Türk Siyasi İlimler Derneği Ortak Yayını).
- Linz, Juan J. (1990a) "The Perils of Presidentialism" *Journal Of Democracy*. Vol. 1, no. 1: s. 51-69.
- Linz, Juan J. (1990b) "Virtues of Parliamentarism" *Journal Of Democracy*. Vol. 1, no. 4: 84-91.
- Machin, Howard (1993). "The President, the Parties and Parliament" Jack Hayward (der.) *De Gaulle to Mitterand: Presidential Power in France*. (London: Hurst) içinde 120-49.
- Mainwaring, Scott (1993). "Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination", *Comparative Political Studies*, Vol. 26, no. 2: s. 198-228.
- Pickles, Dorothy (1962). *The Fifth French Republic: Institutions and Politics*. (Revised Edition) (New York: Frederick A. Praeger).
- Przeworski, Adam, Michael Alvarez, José Antonio Cheibub ve Fernando Limongi (1996). "What Makes Democracy Endure?" *Journal of Democracy*, Vol. 7, no. 1: s. 39-55.
- Powell Jr., G. Bingham (1982). *Contemporary Democracies: Participation, Stability, and Violence*. (Cambridge, Mass. and London: Harvard University Press).

DEVLET REFORMU

- Powell Jr., G. Bingham (1992). "Contemporary Democracies: Participation, Stability, and Violence." Arend Lijphart (der.) *Parliamentary versus Presidential Government*. (Oxford, New York: Oxford Univ. Press) içinde 223-35.
- Rasmussen, Jorgen S. ve Joel C. Moses (1995). *Major European Governments*. (9th ed.) (Belmont, California: Wadsworth).
- Riggs, Fred (1992). "Presidentialism: A Problematic Regime Type." Arend Lijphart (der.) *Parliamentary versus Presidential Government*. (Oxford, New York: Oxford Univ. Press) içinde 216-22.



DEVLET REFORMU

Doç. Dr. Nihal İNCİOĞLU

Orta Doğu Teknik Üniversitesi Sosyoloji Bölümü mezunu. 1978'den bu yana Marmara Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü öğretim üyesi. Türk siyasal hayatı, siyasal sistemler, yerel yönetimler ve Türki Cumhuriyetlerle ilgili makaleleri bulunmaktadır.

Prof. Dr. Süheyl BATUM

Paris I (Pantheon-Sorbonne) Üniversitesi Hukuk Fakültesi mezunu. 1980-1996 döneminde İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Anayasa Hukuku Kürsüsü'nde öğretim üyesi olarak çalıştı. 1996'dan bu yana Galatasaray Üniversitesi'nde öğretim üyesi, ve İletişim Fakültesi Dekanı. Türk anayasa sistemi, anayasa hukuku, insan hakları gibi konularda eserleri bulunmaktadır.

Prof. Dr. Mustafa ERDOĞAN

Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi mezunu. 1997'den beri Anayasa Hukuku dalında profesör. Halen Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi öğretim üyesi. Anayasa hukuku, liberalizm, insan hakları ve demokrasi konularında kitapları ve makaleleri bulunmaktadır.

Prof. Dr. Ersin KALAYCIOĞLU

İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi mezunu. Halen Boğaziçi Üniversitesi öğretim üyesi. Siyaset bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü Başkanı. Türk siyasal hayatı ve karşılaştırmalı siyaset konularında Türkçe ve İngilizce olarak yayımlanmış çok sayıda araştırmaları, kitapları ve makaleleri bulunmaktadır.