

Başkanlık, yarı-başkanlık, seçilmiş başbakanlık

## Yeni rejim arayışları

Nihal inciöglü



1990'larda Türkiye'nin siyasal yaşamındaki değişim siyasal sistemin işleyişini etkilemiş ve yeni arayışların ortaya çıkmasına yol açmıştır. Siyasette kutuplaşma eksenlerinin çeşitlenmesi (sosyo-ekonomik faktörler yanında dinsel, etnik ve kültürel faktörlerin önem kazanması), seçmen davranışlarındaki değişme sonucu merkez-sağ ve merkez-sol partilerin oy tabanlarındaki daralma, parti sisteminin parçalanmışlığı (parlamentoda sandalyeye sahip olan parti sayısındaki artış), "sistem karşıtı" diye adlandırılan partilerin güçlenmesi gibi gelişmeler, özellikle 1995 seçimlerinden bu yana siyasal sistemin işleyişinde sorunlara ve zaman zaman tıkanmalara yol açmaktadır. Bu ortamda sistem değişikliği tartışmaları gündemde giderek daha önemli bir yer tutmaktadır.

Başta Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel olmak üzere siyasal elitin belli bir kesimi başkanlık yada yarı-başkanlık türü bir karma rejim doğrultusunda bir rejim değişikliği talebini dile getirmektedirler. Yakın zamanda, "güçler ayrılığı" ilkesine dayanan ve Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçildiği bir rejim değişikliği önerisinin ülkenin ekonomik eliti tarafından desteklenmesi de ilginçtir (2. SİAD Zirvesi, Bursa, Uludağ, 11 Aralık 1998, Radikal 28 Aralık 1998, s. 3). Ancak, siyasal partiler arasında bu konuda bir uzlaşma sağlanmasının henüz ufukta görünmediğini belirtmek gerek. Aynı durum, seçim sistemi reformu için de geçerlidir. 1990'lı yıllarda gündeme gelen dar-bölge iki-turlu çoğunluk sisteminin, özellikle merkez-sol partilerin muhalefetinden dolayı, gerçekleşmesi mümkün görünmemektedir. Yine de Türkiye'de ortaya çıkan "yönetilebilirlik" sorununun "iyi yönetim"i teşvik edeceği

öngörülen siyasal reform arayışlarını gündemde tutacağı öngörülebilir.

Son yıllarda siyasal gündemde önemli bir mesele haline gelen kurumsal değişiklik talepleri ve tartışmaları hiç kuşkusuz sadece Türkiye'ye özgü değil. II. Dünya Savaşı sonrası siyaset bilimine hakim olan davranışsalci yaklaşımdan dolayı geri plana itilen kurumlarla ilgili çalışmalar 1980'li yıllardan bu yana dünyada yeralan gelişmelere paralel olarak önem kazanmıştır. 1980'lerin ortalarında Latin Amerika'daki askeri diktatörlüklerin, sonlarında ise Sovyetler Birliği ve Doğu Avrupa'da komünist rejimlerin çöküşü yeni rejimlerin kuruluşu sürecinde demokratik kurumların ve siyasal istikrarı ve etkinliği sağlayabilecek anayasal mekanizmaların nasıl kurulacağı gibi meseleleri gündeme getirmiştir. Bu gelişmelerin siyaset bilimine etkisi, anayasa mühendisliği alanında çalışmaların artması, bu çerçevede bağımsız değişken olarak formel kurumları ele alan incelemelerin yaygınlaşması biçiminde olmuştur.

Ekonomik gelişme için istikrarlı ve etkin işleyen bir demokrasinin gerekli olduğu yaygın olarak paylaşılan bir görüştür. Böyle bir demokrasi için kurumsal düzenlemelerin önemi nedir? Kurumlar, içerisinde karar alma ve siyasa üretiminin yer aldığı çerçeveyi oluşturur, siyasal aktörlerin kimliğini biçimlendirir, onların eylemleri için teşvikler ve yaptırımlar belirler, böylelikle demokratik rejimlerin kuruluşunda yardımcı ya da engelleyici bir rolü olur. Yerleşik demokrasilerde bu kurumlar, zaman zaman değişikliklere uğramakla birlikte, köklü değişimler olmaz. Siyasal aktörler bu kurumlara uyum sağlamıştır ve stratejilerini buna göre belirlerler. Demokrasiye geçiş sürecinde olan ülkelerde ise siyasal aktörler kurumları yeniden biçimlendirme olanağına sahiptir. Bu nedenle, 1980'lerin sonlarından bu yana demokratik rejimi kurmaya çalışan ülkelerde "iyi" yönetimi teşvik edecek, "kötü" yönetimi engelleyecek kurumsal düzenlemelerle ilgili arayışlar ön plana çıkmıştır. Bu arayışlar içinde hükümet sistemiyle -başkanlık, yarı-başkanlık, parlamenter- ilgili olanlar önemli bir yer tutmaktadır. (1)

Sistem arayışları öncelikle diktatörlükten demokrasiye geçen Latin Amerika ülkeleri bağlamında 1980 ortalarında gündeme gelmiştir. Bu nedenle de Latin Amerika'lı siyaset bilimcilerin ağır bastığı tartışmalarda, başkanlık rejiminin olumsuz yönleri vurgulanmış ve geçmişte demokrasilerin kesintiye uğramasında bu rejimin sorumlu olduğu ileri sürülerek parlamenter rejim yada yarı-başkanlık türü karma rejimler önerilmiştir. Özellikle Brezilya'da bu tartışma birkaç yıl sürmüş, ancak sonunda yine başkanlık rejimi benimsenmiştir. Rejim arayışlarında ve tartışmalarında siyasal elitlerin tercihleri ile siyaset bilimcilerin tercihleri arasındaki ikilik ilk kez Latin Amerika bağlamında

ortaya çıkmıştır: siyaset bilimciler parlamentarizmi, siyasal elitler ise başkanlık rejimini savunmuştur. Siyaset bilimciler arasında parlamentarizm tercihinin ağırlığına karşın, başkanlık sisteminden parlamentarizme geçen hiçbir ülke olmamıştır. Buna karşılık, Nijerya, Zimbabve, Guyana gibi ülkelerde parlamentarizmden başkanlık rejimine geçiş gerçekleşmiştir. Sovyet Bloğunun çöküşünden sonra Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde ise sadece Çekoslovakya ve Macaristan saf parlamentarizmi tercih etmiş, diğer ülkeler Cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği yarı-başkanlık türü karma sistemleri benimsemişlerdir. Bir başka deyişle "zımnî akademik oydaşma ile fiili siyasal pratik arasında önemli bir sapma" olmuştur. (2) Dünyadaki gelişmelere paralel olarak, başkanlık, yarı-başkanlık ve parlamenter rejimle ilgili çalışmalar son on yılda önemli bir artış göstermiştir. Genellikle Latin Amerika ile ilgili olan bu çalışmalarda parlamentarizm lehinde bir yanlılık gözlenmesine karşın yine de rejimlerin olumlu ve olumsuz yönleri vurgulanmıştır.

### **Parlamentarizm, başkanlık rejimi: Avantajlar, dezavantajlar**

Bilindiği gibi parlamentarizmin kökeni İngiltere, başkanlık rejiminin kökeni ise A.B.D'dir. Birincisinde, yüzyıllar boyunca monarşi karşısında adım adım güçlenen bir parlamento sözkonusudur. Başlangıçta krala karşı sorumlu olan bakanlar giderek parlamentoya karşı sorumlu hale gelmiş ve oy hakkının genişletilmesine paralel olarak "temsîl" kavramının önem kazanması, yürütme gücünün kaynağı olarak parlamentoyu ön plana çıkarmıştır. Bu sistem 17-19 yüzyıllar arasında yürütme gücünün kraldan parlamentonun içinden çıkan bir hükümete devredilmesi ile oluşmuştur ve yasama ile yürütme arasındaki "güçler birliği" ilkesine dayanır.

A.B.D.'deki sistem ise Avrupa kurumsal gelişmesinden uzakta oluşmuştur. 18. yüzyılın ikinci yarısında İngiltere'ye karşı yürütülen bağımsızlık savaşı ertesinde kurulan bu ülkede, yeni bir cumhuriyet kurmaya çalışan siyasal kadrolar "iyi yönetim" arayışında devlet içindeki "güçler ayrılığı" ve bunların karşılıklı olarak birbirlerini denetlemesi ilkeleri üzerine temellenen bir sistem benimsemişlerdir. Böylelikle, bir kişinin ya da grubun elinde iktidarın yoğunlaşması kurumsal düzenlemelerle engellenerek kişisel hak ve özgürlükler için bir güvence sayılan "sınırlı iktidar" gerçekleşmiş olacaktı.

Başkanlık rejimi, yürütmenin yasamadan ayrı olarak halk tarafından seçildiği ve varlığını sürdürebilmesi için yasamaya bağımlı olmadığı bir yasama-yürütme ilişkisi üzerine kuruludur.

Bu rejimi savunanlar, yürütme gücünün halk tarafından seçilmesinin sorumluluk ve hesap sorma, hesap verme gibi demokrasinin ilkelerinin yaşama geçirilmesini kolaylaştırdığını savunarak parlamentarizme oranla daha demokratik olduğunu ileri sürmektedirler. Rejimin başka avantajları ise "sınırlı iktidar" ve istikrarlı ve etkin bir yürütme organıdır. Anayasada belirlenmiş bir süre için seçilen başkanın yürütme gücünü, seçilmiş meclisin desteğine bağımlı olmaksızın kullanması, özellikle çok-partili parlamenter sistemlerde sık görülen istikrarsız hükümetleri engellemektedir.

Yürütmenin istikrarı/istikrarsızlığı, geç demokratikleşmiş, demokrasinin kesintiye uğramış olduğu toplumlarla ilgili rejim tartışmalarında en fazla üzerinde durulan konudur. (3) Başkanlık rejimine karşı olanlar, yürütmenin istikrarsızlığının zorunlu olarak rejimin istikrarsızlığına yol açmadığını ileri sürerek, belirli bir dönem için seçilen ve yasama tarafından görevden alınamayan bir yürütme gücünün sistemde bir katılığa yol açtığına işaret etmektedirler. Başkanla meclis arasındaki bir uzlaşmazlık olduğunda, her ikisi de birbirini görevden alamadığından sistemde "kilitlenme" ve hatta "atalet" durumunun ortaya çıktığını, bunun da demokrasinin kesintiye uğramasına yol açtığını ileri sürmektedirler. Başkanlık rejimine yönelik eleştirilerden biri de çoğunlukçu formülle seçilen ve yürütme gücünü tek başına kullanan bir Başkan'ın, özellikle heterojen ve toplumsal ayrışmaların derin olduğu toplumlarda siyasal kutuplaşmayı artırma olasılığıdır.

Parlamentarizmin olumsuz yönleri arasında en fazla vurgulanan yürütmenin istikrarsızlığıdır. Özellikle parçalanmış bir parti sistemine sahip olan ülkelerde sık gözlemlenen istikrarsız ve etkin olamayan hükümetler rejimde istikrarsızlığa yol açarak demokrasinin yaşaması açısından olumsuz bir rol oynamaktadır. Yine çok-partili sistemlerde koalisyonların kurulmasının seçimlerden sonra liderler arasındaki pazarlıklar ve uzlaşmalarla gerçekleşmesi, bu süreçte seçmen tercihlerinin dışlanması olasılığının yüksek olması da parlamentarizmin bir başka olumsuz yönü olarak ileri sürülmektedir. Buna karşılık, parlamentarizmi savunanlar istikrarsızlığa yol açtığı ileri sürülen, hükümetlerin parlamento tarafından kolaylıkla düşürülebilmesinin sistemi esnek hale getirdiğini savunarak, bu esnekliğin rejimin istikrarı açısından olumlu olduğunu söylemektedirler. Aynı şekilde ,demokrasi geleneği zayıf, heterojen toplumlarda koalisyon hükümetlerinin toplumsal uzlaşmayı teşvik ederek rejimin istikrarını sağlayabileceği de vurgulanan bir noktadır.

Her iki rejimin de olumlu ve olumsuz yönlerinin olduğu açıktır. Ancak, gerek A.B.D'de, gerekse İngiltere'de olumsuz yönler

sistemde önemli sorunlara yol açmadan aşılabilmektedir. Sistemin işleyişinde olumlu rol oynayan faktörler ise genellikle dar anlamda yasama-yürütme ilişkileri dışında siyasal kültür ve geleneklerden kaynaklanmaktadır. Yazılı bir anayasaya sahip olmayan İngiltere'de kurumlar ve kurumlar arası ilişkiler bir "meşruluk" sorununa yol açmamaktadır. A.B.D.'de ise ideolojik nitelikte olmayan partiler, gevşek örgütlenmiş disiplinsiz partiler ve siyasetin yerellik merkezli olması (politikacıların yeniden seçilebilmek için partinin değil seçim çevresinin desteğine muhtaç olması) gibi anayasa-dışı faktörler sistemin kilitlenmesine karşı emniyet süpabları olarak işlev görmektedir.(4)

Kurumsal düzenlemelerle ilgili arayışların geç demokratikleşmiş, uzlaşma geleneğinin zayıf olduğu toplumlarda ortaya çıkması bir raslantı değildir. Bir toplumda demokrasinin yaşayabilmesinin sadece kurumsal düzenlemelerle mümkün olamayacağı da açıktır. Özellikle dar anlamda yasama-yürütme ilişkilerinin değiştirilmesi ile sorunların aşılamayacağını farklı ülkelerin deneyimleri göstermektedir. Bu noktada, siyasal sistemin parti sistemi, parti yapıları ve seçim sistemi gibi unsurlarının rejim değişikliği seçenekleri ile yakından ilişkili olduğu vurgulanmaktadır.

### **Seçim sistemi, parti sistemi, parti yapıları**

Başkanlık sisteminin önemli bir krize yol açmadan işlediği ABD'de çoğunlukçu seçim sistemi, iki-parti sistemi ve gevşek örgütlenmiş disiplinsiz partilerin varlığının sistemin işleyişine olumlu katkıda bulunduğu sık ileri sürülen bir görüştür. Bu ülkede dar bölge basit çoğunluk esasına dayanan seçim sistemi üçüncü partilerin güçlenmesini engellemekte ve iki-parti sisteminin sürmesini sağlamaktadır. Ancak, sistemin işleyişinde parti yapılarının zayıf ve disiplinsiz olmasının önemli bir rolü vardır. Çünkü her dönemde Başkan'ın partisinin Kongre'de (Senato ve Temsilciler Meclisi) çoğunluğu elinde bulundurması gerçekleşmemektedir. Özellikle 1955'ten bu yana hakim eğilim "bölünmüşlük", yani yasama ve yürütmede farklı partilerin denetimi biçiminde olmuştur. Zaman zaman Senato ve Temsilciler Meclisi'ndeki oylamalarda parti disiplininin olmaması Başkanlık tarafından hazırlanan yasa tasarılarının yasalaşmasını mümkün kılmakta ve böylelikle kilitlenme durumunun ortaya çıkmasını engellemektedir. Ancak burada da seçim çevreleri için sağlanan avantajlara karşılık oylamalarda destek alma biçiminde pazarlıklar söz konusudur. (sartori, comp, s.89). Yine de A.B.D'de kilitlenme ve hatta atalet durumu bir sorun olarak uzun süreler yaşanmakta ve halkın sisteme karşı

güvenini sarsmaktadır. 1992'de ülkedeki kurumları ve yöneticilere karşı kitlesel bir hareket oluşturan Ross Perot'nun aldığı %19'luk oy oranı, bölünmüş yönetimin yol açtığı duruma karşı bir halkın tepkisinin bir işareti olmuştur. Aslında kilitlenme durumu Başkan'la Kongre'deki çoğunluğun aynı partiden olduğu dönemlerde de ortaya çıkmaktadır. J.F. Kennedy dönemi buna bir örnektir. Parti disiplininin yokluğu nedeniyle başkanın güvenilebileceği istikrarlı bir çoğunluk desteği hiçbir zaman söz konusu olamamaktadır.(5) Sartori, Amerikan sisteminin her meselede pazarlıklarla (Kongre'de oy karşılığında seçim çevresi için çıkar sağlanması) işleyebildiğini, bunun da gerçek uzlaşmalar değil, "hastalıklı bir mozaik" ortaya çıkardığını söyleyerek, sistemin anayasa sayesinde değil, Amerikalılar bunu işletmeye kararlı olduklarından dolayı işleyebildiğini söylüyor. (6) Sistemin sorunları diğer ülkeler tarafından ithal edildiğinde çok belirgin bir biçimde ortaya çıkmaktadır. Sundquist, A.B.D.'deki federal yapı, bağımsız yargı gibi kurumlar ithal edilse bile, toplumsal yapının ve kast-tipi olmayan ordu yapısının kopya edilemeyeceğini belirtiyor.(7)

Başkanlık sisteminin yapısından kaynaklanan sorunlar bu sistemi ithal etmiş olan ülkelerde kilitlenme ve atalet durumlarına yol açmış, bu da birçok ülkede demokrasinin yıkılmasına ve askeri diktatörlüklere yol açmıştır. Ancak, geç demokratikleşmiş, toplumsal ayrışmaların derin olduğu, uzlaşma kültürünün gelişmemiş olduğu Latin Amerika ülkelerinde demokrasilerin çöküşünün esas nedeninin anayasal-kurumsal düzenlemeler olduğunu ileri sürmek mümkün değildir. Dünyada parlamenter sistemi benimsemiş olan geç demokratikleşmiş ülkelerde de demokrasinin kesintiye uğraması sık gözlemlenen bir olgudur. Bu noktada, ülkelerin toplumsal yapısı, siyasal kültürünün etkisi yanında uluslararası faktörlerin de önemi olduğu vurgulanmalıdır (8).

Latin Amerika deneyimi, seçim sistemi, parti sistemi ve parti yapıları gibi faktörlerin de sistemlerin yaşayabilmesinde önemli etkileri olduğuna işaret etmektedir. Bu bölgede başkanlık sisteminin kesintiye uğramaksızın en uzun süre varlığını sürdürebildiği ülkeler iki-parti sistemine ya da bir partinin birkaç dönem boyunca seçimleri kazanarak iktidarı elinde bulundurduğu hakim-parti sistemine sahip olan ülkelerdir. Böylelikle başkanın yasama organındaki çoğunluk desteği sayesinde sistemin kilitlenme ve atalet durumuna girmesi engellenmektedir. Venezuela, Costa Rika, Kolombiya bu tür ülkelerdir. Mainwaring, başkanlık rejimi ile çok-partili sistemin "zor bir karışım" olduğunu ileri sürüyor.(9) Gerçekten de çok-partili bir sistemle başkanlık rejiminin kesintiye uğramadan en uzun süre yaşadığı örnek olan Şili'de (1932-1973) ise rejim askeri darbeyle

yıkılmıştır. Bu ülkede başkan ve yasama meclisi farklı süreler için ve farklı sistemle seçiliyordu. Başkan, çoğunlukçu sistemle 6 yıl için, yasama meclisi ise 4 yıl için seçiliyordu. Parçalanmış ve ideolojik olarak kutuplaşmış bir parti sistemine sahip olan bu ülkede 1970'de Allende %36.5 gibi basit bir çoğunlukla başkan seçilmiş ve ancak çoğunluğun desteğine sahip olamadığı parlamento ile sık sık çatışma içine girmiştir. Bu durumda başkanın anayasal yetkilerini arttırmaya çalışması yasama organındaki çoğunluk tarafından tepkiyle karşılanmış ve giderek askeri müdahale adeta davet edilmiştir.(10)

Latin Amerika ülkelerinde demokrasinin yıkılışından başkanlık sisteminin sorumlu tutulması, özellikle siyaset bilimciler arasında, oldukça yaygındır. Ancak, yukarıda da belirtildiği gibi 1980'lerde demokrasiye geçiş sürecini yaşayan bu bölgede, parlamentarizme geçen hiçbir ülke olmamıştır. Brezilya'da 1980'lerin ikinci yarısında kamuoyunda uzun süre tartışılan parlamentarizm alternatifinin 1993'te halk oyuna sunulduğunda reddedilmesi ilginçtir. Referandumda %55 başkanlık rejimi lehinde, %25 ise parlamenter rejim lehinde oy kullanmıştır.(11) Bu olay siyasal geleneklerin rejim değişikliğinin önünde önemli bir engel oluşturduğunu göstermektedir.



### **Yarı-başkanlık rejimi**

Türkiye için öneriler arasında belki de en fazla tartışılan ve kamuoyunda en fazla destek bulan 1958'den bu yana Fransa'da uygulanan yarı-başkanlık rejimidir. Bu karma rejim, yürütme gücünün seçilmiş bir cumhurbaşkanı ile, parlamentodan çıkan ve parlamentonun güvenoyuna bağımlı olan bir başbakan ve kabinesi arasında paylaşılması esası üzerine kuruludur. Anayasaya göre "ulusal politikaları belirleyen ve yönlendiren" hükümetin faaliyetlerini yöneten Başbakan'dır. Devlet başkanı olan Cumhurbaşkanı'na verilen yetkiler ise normal karar-alma yetkileri olmaktan çok istisnai durumlarda kullanılabilir, meclisi feshetme, referanduma başvurma gibi engelleyici

nitelikte yetkililerdir.(12)

İkili bir otorite yapısı içeren bu sistemin kendi içinde bir gerilim kaynağı taşıdığı açıktır. Fransa'da Cumhurbaşkanı 7 yıl, meclis ise 5 yıl için seçilmektedir. Bu nedenle de cumhurbaşkanı ile meclisteki çoğunluğun farklı partilerin denetiminde olması durumunda seçimle gelmiş cumhurbaşkanı ile meşruluğunu meclisten alan başbakan arasında çatışma çıkma ve hatta kilitlenme olması olasılığı vardır. Ancak, anayasada bu kilitlenme durumunun aşılabilmesi için cumhurbaşkanına meclisi fesih yetkisi vermiştir. Katı bir güçler ayrılığı ilkesine dayanan başkanlık rejimlerinden farklı olarak, yarı-başkanlık rejimi tıkanmayı önleyecek mekanizmaları içinde bulundurmaktadır. Bir görüşe göre Fransız sistemi cumhurbaşkanı ile meclis çoğunluğunun aynı ya da farklı partilerden olmasına bağlı olarak ya başkanlık yada parlamenter rejim gibi işlemektedir. Bir başka deyişle karma bir rejimden çok iki saf rejimin dönüşümlü olarak uygulanması söz konusudur (13). Gerçekten de çoğunluğun bölünmemiş olduğu De Gaulle döneminde Cumhurbaşkanı ön plandayken, tersi durumun ortaya çıktığı dönemlerde (1986-1988, 1993-1995, 1997'den bu yana) Başbakan ön plana çıkmıştır. Ancak yine de, bu sistemin tek kişinin yasamadan bağımsız olarak yürütme gücünü kullandığı başkanlık rejiminden, yada cumhurbaşkanının yürütme gücünü paylaşmadığı sembolik bir figür olarak varolduğu parlamenter rejimlerden farklı bir niteliği olduğu belirtilmelidir.

Sistemin daha doğru bir tanımı "esnek bir ikili otorite yapısı üzerine temellenen gerçek bir karma sistem" biçimindedir. Sartori bu sistemde çoğunluğun bölünmüş veya bölünmemiş olmasına bağlı olarak iki başlı yürütmenin esas başının değiştiğini belirtiyor. Ancak bu esnekliğin formel anayasal düzenlemeden çok Fransa'daki pratikle ilgili olduğu, yasal bir mücadeleyi kazanamayacağını bilen cumhurbaşkanları ile ileride cumhurbaşkanı seçilme beklentisi olan başbakanların çatışma yerine uzlaşmayı tercih etmelerinin sistemin içinde barındırdığı gerilimi azalttığına da işaret ediyor (14).

Aşırı parçalanmış ve kutuplaşmış parti sistemi ve buna bağlı olarak istikrarsız ve etkin olamayan koalisyon hükümetleriyle özdeşleşen IV. Cumhuriyet Fransa'sının parlamenter rejiminin (1946-1958) krizine bir çözüm bulmak amacıyla hazırlanan 1958 Anayasası sadece dar anlamda yasama-yürütme ilişkilerinin değiştirilmesini değil, aynı zamanda seçim sisteminin de değiştirilmesini gerçekleştirmiştir. Daha önce uygulanan nisbi temsilin parti sisteminin parçalanmasına yol açtığı saptamasıyla hareket edilerek dar-bölge çift-turlu çoğunlukçu bir seçim sistemi uygulaması ilk kez 1958'de parlamento seçimlerinde uygulanmıştır. 1962'de kabul edilen bir yasayla da daha önce



dolaylı seçilen Cumhurbaşkanı'nın yine çift-turlu sistemle seçilmesi öngörülmüştür. Seçim sistemindeki bu değişiklik, parti sayısını azaltmaktan çok seçim sürecinde partileri ittifak yapmaya zorlayarak merkez-sağ ve merkez-solda kümelenmelerini teşvik etmiş ve sistemin işleyişine olumlu katkıda bulunmuştur. V. Cumhuriyet Fransa'sı, seçim sistemi reformuyla birlikte gerçekleşen yasama-yürütme ilişkilerindeki değişikliğin, sistemin işleyişini olumlu yönde etkilediği başarılı bir örnektir.

Saf rejimlerden birinden diğerine geçişin zorlukları, olumlu ve olumsuz yönleri düşünüldüğünde karma nitelikte olan yarı-başkanlık rejimi, yeni bir rejim arayışında olan ülkeler için uygun bir alternatif olarak belirmektedir. Nitekim, 1989'da yeni anayasalar yaparak demokrasiye geçiş sürecine giren birçok Doğu ve Orta Avrupa ülkesi, Rusya Federasyonu ve eski Sovyet Cumhuriyetlerinin önemli bir kısmında bu sistem benimsenmiştir.

### **Seçilmiş başbakanlık**

Türkiye'de yeni kurumsal düzenlemeler arayışında zaman zaman dile getirilen bir alternatif de İsrail'de ilk kez 1996 seçimlerinde uygulanan "seçilmiş başbakanlık" formülüdür. 1949'da yapılan ilk seçimlerden itibaren çok-partili sistemine sahip olan İsrail, 1980'lerde koalisyon hükümetlerinin kurulmasında ve yaşamasında önemli sıkıntılarla ve tıkanmalarla karşılaşınca siyasal sistemin istikrarı ile ilgili sorunlar ortaya çıktı. Böyle bir ortamda siyasal reform tartışmaları başladı. Reform önerileri arasında en önemlileri seçim sisteminin değiştirilmesi, yazılı bir anayasa ve yürütme organını güçlendirilmesi ile ilgili olanlardı. 1987 Eylülünde Tel Aviv Üniversitesi Hukuk Fakültesinden bir grup profesörün önerisi ile gündeme gelen Almanya'dakine benzer karma bir seçim sistemi, Knesset'in (ulusal meclis) yarısının dar-bölge basit çoğunluk sistemi, yarısının da nisbi temsil ilkesine göre ülke düzeyinde hazırlanmış parti listelerinden seçilmesini önermekte ve %2.5'lük bir baraj önermekteydi. Amaç, parlamentoda sandalye sahibi olan parti sayısını azaltarak, koalisyon hükümetlerinin kuruluşunu ve yaşamasını kolaylaştırmaktı. Ancak, gerek parlamentodaki küçük partiler, özellikle de dinsel nitelikli olanların, gerekse sistem değişikliği durumunda yeniden seçilemeyeceğini düşünen politikacıların muhalefetinden dolayı bu reform önerisinin gerçekleşme şansı yoktu. Aynı şekilde, dinsel partilerin muhalefetinden dolayı laik bir yazılı anayasa da gerçekleşemedi (15).

Başbakan'ın halk tarafından doğrudan seçildiği güçlü ve etkin bir yürütme organı önerisi ise gönüllü kuruluşlar ve halk çoğunluğu tarafından desteklendi. Ancak, bu reformun gerçekleşmesi için önemli olan siyasal elitin desteğinin alınmasıydı, ki bu da gerçekleşti. Parlamentodaki farklı partiler başbakanın seçimle gelmesi konusunda uzlaştılar. Bu konudaki yasa teklifi 18 Mart 1992'de Knesset'te kabul edildi ve 1996'daki seçimlerle birlikte yürürlüğe girdi.

Yeni sistemle, halk tarafından doğrudan seçilen başbakanın bakanları atayarak kabineyi kurması, ancak Knesset'in kabineyi onaylaması öngörülmüştür. Knesset mutlak çoğunlukla başbakanın atamalarını onaylamazsa, bu başbakana karşı güvensizlik oyu sayılacak ve başbakan görevden alınmış olacaktır. Ancak bu durumda Knesset de dağılmış olacak ve 60 gün içinde başbakanlık ve meclis seçimleri yenilenecektir. Aynı şekilde üç ay içinde bütçe onaylanmadığında da başbakan düşecek ve meclis dağılacaktır. Seçilmiş başbakanın yetkileri de arttırılmış ve kabine içindeki konumu güçlendirilmiştir.

Bu sistem, yürütme gücünün başındaki kişinin seçimle gelmesi açısından başkanlık rejimine benzemekle birlikte, başbakanın parlamentoda çoğunluk desteğine dayanması açısından parlamenter sistem niteliğindedir. Bu, başbakanın ön planda olduğu bir parlamenter sistem olarak adlandırılmıştır (16).

1996'dan bu yana geçen sürede yeni sistemin işleyişi ile ilgili önemli sorunlar ortaya çıkmıştır. Mutlak çoğunlukla seçilmesi öngörülen başbakanın, farklı bazda, nisbi temsille seçilmiş Knesset'in desteğine bağımlı olması istikrarlı ve etkin bir koalisyon hükümetinin oluşturulması önünde en büyük engel olarak belirmektedir. Başbakan, hem seçilebilmek, hem parlamentonun onaylayacağı bir hükümet kurabilmek, hem de bütçenin onaylanması için küçük partilere muhtaç olmuş, bu nedenle de bu tür partilerin pazarlık ve şantaj gücü artmıştır. Bu durum istikrar ve etkinlik sorunlarının yeni sistemle de çözülemediğini gösteriyor.

İsrail örneği, sadece yasama-yürütme ilişkilerinde yapılan değişikliklerin sorunları çözmekte yetersiz kaldığını gösteriyor. 1949'dan bu yana parçalanmış ve kutuplaşmış parti sistemine sahip olan bu ülkede seçim sistemi değişikliğinin gerçekleşmemesi bu tür bir parti sisteminin varlığını sürdürmesine katkıda bulunmakta, bu durum da istikrarlı ve etkin bir yürütme gücünün oluşmasını engellemektedir. Bir başka deyişle kurumsal değişiklik, sistemin işleyişine olumlu katkıda bulunamamıştır.

## **Dönüşümlü başkanlık**

Ünlü siyaset bilimci Giovanni Sartori (17) saf rejimlerin tek motorunun - başkanlık rejiminde başkan, parlamenter rejimde ise meclis - olduğunu söylemektedir. Siyasal kültürü gelişmiş, demokrasi geleneğine sahip toplumlarda motor genellikle çalışmakta, aksadığı durumlarda da büyük krizlere yol açılmadan sistem kendi mekanizmaları yoluyla kendini onarmaktadır. Buna karşılık, geç demokratikleşmiş, uzlaşma geleneğine sahip olmayan toplumlarda sistem tıkanmakta ve krizler ortaya çıkmaktadır. Bu tür toplumlarda dar anlamda yasama-yürütme ilişkilerinin değiştirilmesi de çözüm olamamaktadır. Bu nedenle iki-motorlu, yani yürütme gücünün seçilmiş cumhurbaşkanı ile parlamentodaki çoğunluk desteğine dayanan başbakan arasında paylaşıldığı yarı-başkanlık türü karma rejimin, tıkanmaları çözebilecek mekanizmaları içinde bulundurduğundan dolayı demokratik sistemin yaşamasına olumlu katkıda bulunacağı öngörülebilir. Ancak, Fransa deneyimi iki motorun eşanlı olarak devreye girmesi durumunda sistemde gerilim olabileceğini, bu nedenle de sonuçta birinin devre dışı kaldığını gösteriyor. Sartori'nin önerisi, iki motorlu, ancak motorların eşanlı olarak işlemediği, biri bozulduğunda diğerinin devreye girdiği bir karma rejimdir: Dönüşümlü başkanlık. Buna göre başkan ve parlamento aynı zamanda ve aynı dönem için (4 veya 5 yıl) halk tarafından doğrudan seçilecektir. Yasama dönemi 4 yıl ise, bu süre içinde parlamento kendi içinden sadece bir hükümet çıkarabilecektir. Bu durumda sistem normal bir parlamenter rejimin kurallarına göre işleyecek ve başkan da sembolik bir figür olarak kalacaktır. Ancak, hükümet düşürüldüğünde yada istifa ettiğinde bu kez yasama döneminin sonuna kadar "güçlü" bir başkanlık rejimi devreye girecektir. Başkanın kuracağı hükümet, varlığını sürdürebilmek için meclise bağımlı olmayacak, bir başka deyişle güvensizlik oyuyla düşürülme tehdidi altında olmayacaktır. "Güçler ayrılığı" ilkesi gereğince başkanın kabinesi tümüyle parlamento dışından gelen kişilerden oluşacaktır. Bir sonraki seçimlere kadar da yürütme gücünü başkan tek başına kullanacaktır.

Bu tür bir anayasal düzenleme, istikrarsızlık, etkinlik ve hatta "yönetilebilirlik" sorunuyla karşı karşıya olan parlamenter rejimlerin karşısına başkanlık rejimini rakip koyarak işleyişe olumlu katkıda bulunma amacını taşımaktadır. Çünkü, parlamento kendi içinden istikrarlı bir hükümet çıkardığı sürece sisteme başkan müdahale etmeyecek, yedekte bekleyecektir. Ayrıca, her yasama döneminde parlamentoya bir şans daha verilecektir.

Yarı-başkanlık rejiminden farklı olarak bu formül iki rejimin bir

karışımı değil, iki rejimin yarışması mantığı üzerine kuruludur. Bu yarışma mantığı, başarısız olanın cezalandırılmasını, başarılı olanın ise ödüllendirilmesini öngörmektedir. Sartori, yasama dönemi boyunca tek hükümet çıkarma şansı olan parlamentonun bunu iyi değerlendirmeye çalışacağını, yani istikrarlı ve etkin bir yürütme organı kurmaya yöneleceğini söylüyor. Buna karşılık, başkanlık rejimi uygulandığında da yürütme gücünü tek başına kullanan başkanın yeniden seçilebilmek için başarılı olmaya çalışması beklenebilir. Bu düzenlemenin bir başka yönü de politikacıların yönetimi ile uzmanların yönetiminin (başkanlık rejimi olduğunda) yarışmasıdır. Başkanlık rejimi uygulamasının politikacıların başarısızlığı durumunda sınırlı bir dönem için öngörülmesinin ve her seçimde politikacılara yeni bir şans tanınmasının da "iyi" yönetimi teşvik edeceği söylenebilir.

## Sonuç

Son yıllarda , koalisyon pazarlıklarının uzun süreler aldığı, kurulduktan sonra da istikrarsız ve etkin olamayan koalisyon hükümetleri ile yaşayan Türkiye'de siyasal sistem reformunun gündemde giderek daha önemli bir yer tutacağı söylenebilir. Türkiye için önerilen formüller arasında yer alan saf başkanlık rejimi, gerek kendi içinde taşıdığı ve sistemin tıkanmasına yol açabilecek niteliklerinden dolayı, gerekse siyasal geleneklerden dolayı gerçekleşmesi zor bir alternatif olarak belirmektedir. Zaman zaman kesintilere uğramasına karşın ülkemizde parlamentarizmin 1923'ten bu yana sürdüğü düşünülürse, birçok kurumun bu sistem içinde biçimlendiği ve bunun da önemli bir siyasal gelenek sayılabileceği ileri sürülebilir. Özellikle de çok-partili sistemin ve parlamentarizm içinde biçimlenmiş örgütlü ve disiplinli partilerin rejim değişikliği önünde önemli bir engel oluşturacağı söylenebilir. İsrail'de yeni uygulanmaya başlanan seçilmiş başbakanlık formülü ise kendisinden beklenen istikrarlı ve etkin bir yürütme organının ortaya çıkmasını sağlayamadığı gibi, küçük partilerin pazarlık ve şantaj güçlerini arttırarak başbakanın hareket alanını daraltmaktadır. İsrail modeli, siyasal sistemin diğer unsurlarına dokunulmaksızın gerçekleştirilen yasama-yürütme ilişkilerindeki sınırlı bir değişikliğin başarısız olacağının önemli bir örneğidir. Buna karşılık yarı-başkanlık rejimi uygulanabilir ve üzerinde uzlaşma sağlanması mümkün olan bir alternatif olarak görülebilir. Ancak, cumhurbaşkanı ile parlamento çoğunluğu farklı partilerden olduğunda "ikili otorite"nin Türkiye'de nasıl birarada yaşayabileceği önemli bir sorudur. Ayrıca, sistemin başarısı için seçim sisteminin de değiştirilmesi ve cumhurbaşkanı

ile parlamentonun aynı formüle göre seçilmesi gerekmektedir. Fransa'da uygulanmakta olan çift-turlu çoğunlukçu formül kamuoyunda sıkça tartışılmasına karşın, parlamentodaki siyasal partilerin böyle bir seçim reformu üzerine anlaşabilme olasılığı çok zayıf görünüyor. Özellikle de merkez-sol partilerin kesin muhalefeti bu konudaki bir uzlaşmayı engellemektedir. İki rejimin yarışması mantığı üzerine temellendirilen Sartori'nin "dönüşümlü başkanlık" formülü ise henüz tartışma gündeminde bile değildir. Ancak, 20. yüzyılın sonuna yaklaştığımız bu günlerde, dünyada her alanda rekabet kavramının önem kazandığı düşünülürse, "iyi yönetim"i ödüllendiren "kötü yönetimi" cezalandıran böyle bir düzenlemenin Türkiye'de süregiden tartışma ortamını zenginleştireceği söylenebilir.

Doç. Dr. Nihal İncioğlu  
Marmara Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler  
Bölümü Öğretim Üyesi

## Notlar

- 1) Scott Mainwaring, "Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination", *Comparative Political Studies*, July 1993, Vol. 26, No.2, ss. 198-199.
- 2) Matthew S. Shugart, John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, New York: Cambridge Univ. Press, 1995, s.3.
- 3) Juan L. Linz, "The Perils of Presidentialism", Arend Lijphart (ed), *Parliamentary versus Presidential Government*, New York: Oxford Univ. Press, 1992, ss. 118-127.
- Fred W Riggs, "Presidentialism: A Problematic Regime Type", a.g.e, ss. 217-222.
- 4) Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering*, New York: New York Univ. Press, 1994, s. 89.
- 5) James L. Sundquist, "The U.S. Presidential System as a Model for the World", Abdo I. Baaklini, Helen Desfosses (eds), *Designs for Democratic Stability: Studies in Viable Constitutionalism*, New York: M.E. Sharpe Armonk, 1997, ss. 62-63.
- 6) Sartori, a.g.e, s. 91.
- 7) Sundquist, "a.g.m.", s. 55
- 8) Shugart and Carey, a.g.e., s. 42.
- 9) Mainwaring, "a.g.m", ss. 198-229.
- 10) Valenzuela, Şili'de demokrasinin yıkılmasından çok-partili sistemin değil başkanlık rejiminin sorumlu olduğunu savunmaktadır. Arturo Valenzuela, "Party Politics and the Crisis of Presidentialism in Chile: A Proposal for a Parliamentary Form of Government", Juan L. Linz, Arturo Valenzuela (eds), *The Failure of Presidential Democracy, Part II*, Baltimore: Johns Hopkins Univ. Press, 1994, ss. 91-151.
- 11) Bolivar Lamounier, "Brazil: Toward Parliamentarism", a.g.e, s. 215.
- 12) Sartori, a.g.e, s. 122.
- 13) Maurice Duverger, "A New Political System Model: Semi-Presidential Government", Lijphart, a.g.e., ss. 143-145.
- 14) Sartori, a.g.e, s. 125
- 15) Avraham Brichta, "The New Premier-Parliamentary System in Israel",

Annals of American Academy of Political and Social Science, Jan. 1998, Vol. 555, ss. 180-193.

16) Giovanni Sartori, "Neither Presidentialism nor Parliamentarism", Juan L. Linz, Arturo Valenzuela, a.g.e, s. 106.

17) Sartori, a.g.e., ss. 155-160.