

# ÇAĞDAŞ BAŞKANLIK MODELİNDE KİŞİSELLEŞEN İKTİDAR OLGUSUNA ANALİTİK BİR YAKLAŞIM

(An Analytical Approach to Personalizing Power Fact at Modern Presidential Model)

Yard. Doç. Dr. Cengiz Gül\*

## I. Giriş

Tarihsel süreç içinde çok değişik adlar altında sahip olunan ve kullanılan iktidar, kuvvetler ayrılığı uygulamalarıyla organik ve fonksiyonel açıdan farklılaşmış devlet organları arasında paylaştırılmış, ancak zamanla yasama-yürütme ilişkilerindeki karşılıklı denge ve eşitliğin yürütme lehine bozulması ile de kişiselleşme eğilimi göstermeye başlamıştır.

İktidarın kişiselleşmesi, çoğulcu bir anayasal düzen içinde psiko-sosyal alana ilişkin bir olgu olarak, kişisel iktidardan tümüyle farklı biçimde ortaya çıkmakta olup, hâlihazır kurumların geri plana düşmesiyle, kararların bir kişiye, daha doğrusu bir lidere atfedilmesi ve adeta tüm siyasal yapının bu tek kişi tarafından temsil edilmesi anlamına gelmektedir.<sup>1</sup> İktidarın psiko-sosyal alana ilişkin olmasıyla anlatılmak istenen, “*iktidarın objektif kullanımına, sübjektif bir unsurun katılması*”dır.<sup>2</sup> Bunun dışında, ‘siyasal iktidarın kullanılmasında tek bir kişinin etkili olması’ biçiminde de anlaşılabilen kişiselleşme olgusunda, aslında bir kişi, tüm yetkileri kendinde toplamamakla birlikte, kişiliğinden doğan ve de taşın nitelikleri sayesinde, çoğulcu bir demokratik yapı içinde alışılmamış biçimde güç ve yetki kazanabilmektedir.<sup>3</sup>

---

\* Melikşah Üniversitesi Hukuk Fakültesi Anayasa Hukuku Anabilim Dalı Öğretim Üyesi.  
e-mail: cengizgul2002@yahoo.com

<sup>1</sup> Bülent TANÖR, **Türkiye’nin İnsan Hakları Sorunu**, Cilt: II, BDS Yayınları, İstanbul, 1991, s. 63.

<sup>2</sup> Bu konuda daha geniş değerlendirmeler için bkz. Tarık Zafer TUNAYA, **Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku**, 5. Bası, Araştırma-Eğitim-Ekin Yayınları, İstanbul, 1982, s. 454-455. Maurice DUVERGER, **Siyaset Sosyolojisi**, (Çev. Necati Erku), Kelebek Yayınları, İstanbul, 1986, s. 139.

<sup>3</sup> Erdoğan TEZİÇ, “*Batı Demokrasilerinde ‘Yürütme’nin Üstünlüğü ve Yeni Kurumlar Dengesi*”, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi (İHİD)**, Yıl: 1, Sayı: 2, İstanbul, 1980, s. 97-98. Bir kişi tüm yetkileri kendinde toplayamasa da, kişiliğinden kaynaklanan üstün özellikleri ile, demokrasiler açısından alışılmayan bir otoriteye sahip olabilmektedir. TUNAYA, (dn. 2), s. 454. Paul Allen BECK and Frank J. SORAUF, **Party Politics in America**, Seventh Edition, New York: Harper Collins Publishers, 1992, s. 403.

İktidarın belli bir kişi ile özdeşleştirilmesi şeklinde ifadesini bulan bu ilk anlam çerçevesinde Duverger'in; günümüzde, eski hükümdarların haşmetini andıracak güç ve yetkiye sahip bu kişileri vurgulamak için, "*seçimle gelen krallar*" deyimini kullanması da hayli yerinde bir kavramlaştırma önerisi olarak görülebilir.<sup>4</sup> Bu yönüyle başkanlık tipolojilerine bakıldığında, sistem içinde başkanın, yürütme ve idare alanında geniş yetkilerle donatılan adeta *demokratik bir hükümdar* konumuna gelebileceğine tanık olunacaktır.

## II. Kavramsal Analiz

Bu konuda öncelikle, başkanlık yürütmesinin çoğunlukçu eğilim gösterdiğine ilişkin doktrinindeki tartışmalardan; "*ya hep ya hiç*" türü yaklaşımın etki ve sonuçlarına değinmek gerekir. Ancak konu bununla sınırlı olmayıp, başkanlık rejimlerinde bir de iktidarın kişiselleşmesi olgusundan söz edilmeye başlanmıştır. Bu olgunun, başkanlık yürütmesinin çoğunlukçuluğa yönelimini ne ölçüde etkilediği ise ayrı bir inceleme konusunu oluşturmaktadır.

Burada bir kavram kargaşasına yol açmamak için, *iktidarın kişiselleşmesi* olgusunu, *kişisel iktidardan* ayırmakta yarar görmekteyiz. Zira modern siyasal bilim, bu kavramların birbirinden hayli farklı süreç ve olguların sonucu olduğuna dikkati çekmektedir. Öncelikle kişisel iktidar, kurumsal bir gerçekliktir ve burada tek kişi bütün siyasal iktidarı elinde tutar, böylece eski tiranlıklar ve modern diktatörlükler benzeri siyasal sistemlerdeki şekliyle bir tür kuvvetler birliği rejimi uygulanır.<sup>5</sup> Kişisel iktidarda tüm yetkiler, gasp veya zorbalıkla bir kişi tarafından ele geçirilebileceği gibi, bir kişiye yazılı bir metinle tanınmış da olabilir.<sup>6</sup>

İktidarın kişiselleşmesi veya diğer deyişle "kişiselleşmiş iktidar" ise, çoğulcu bir anayasal düzen içinde mevcut kurumların geri planda kalarak, alınmış kararların bir kişiye atfedilmesi ve tüm siyasal örgütlenmenin bu tek kişi tarafından temsil edildiğinin kabul edilmesidir.<sup>7</sup> İktidar adeta, "insan suretinde" somutlaşmakta, yani bireysel bir niteliğe bürünmektedir.<sup>8</sup> Bu olay günümüzün modern demokrasilerinde çarpıcı bir şekilde ortaya çıkar. İktidarın kişiselleşmesi olgusunu yaygın kullanımıyla, yani iktidarın belli bir kişi ile özleştirilmesi biçiminde ele aldığımızda, Fransa'da De Gaulle ve Pompidou'nun; Almanya'da Adenauer'un; İngiltere'de Mac Millan'm; İsveç'te Tage Erlander'in;

<sup>4</sup> Maurice DUVERGER, **Seçimle Gelen Krallar**, (Çev. Necati Erkut), Kelebek Yayınları, İstanbul, 1986, s. 40. Burhan KUZU, **Anayasa Hukukumuzda Yürütme Organının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi ve Güçlendirilmesi Eğilimi**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1987, s. 124.

<sup>5</sup> Ekrem Ali AKARTÜRK, "*İktidarın Kişiselleşmesi*", **Kocaeli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi (KÜHFD)**, Yıl: 2, Sayı: 2, 1998-1999, Kocaeli, 2000, s. 217-218.

<sup>6</sup> Kişisel iktidarı, devlet faaliyetlerinin yönlendirilmesinin, bir kişinin iradesine ya da kaptislerine bağlı olması biçiminde ele alan Teziç, bunun, diktatörlükle eş anlamlı olarak kabul edilebileceğini belirtmektedir. Erdoğan TEZİÇ, **Anayasa Hukuku**, 4. Baskı, Beta Basım Yayım, İstanbul, 1997, s. 350.

<sup>7</sup> KUZU, (dn. 4), s. 124.

<sup>8</sup> Andre MABİLEAU, "La Personnalisation du Pouvoir et ses Problemes", s. 14'ten aktaran: TEZİÇ, (dn. 6), s. 350. TUNAYA, (dn. 2), s. 454. Duverger de, bu türden iktidarlar hakkında, "*Seçimle Gelen Krallar*" deyimini kullanmaktadır. KUZU, (dn. 4), s. 124.

Türkiye’de Atatürk’ün ve ABD’de ise Roosevelt ve Kennedy’nin anayasal iktidarlarının, zamanla kişiselleşme yönünde bir eğilim içerisine girdiğine tanık olmaktadır.<sup>9</sup>

### III. Başkanlık Modelinin Kişiselleşmeye Yatkınlık Analizi

Bu ön bilgilerin de ışığında, başkanlık yürütmesinin, iktidarın kişiselleşmesi sürecini yaşayıp yaşamadığı veya başka bir ifadeyle, çoğunlukçu olmanın ötesinde, bir otoriter eğilim gösterip göstermediğine bakabiliriz. Bilindiği üzere başkanlık rejiminde tek başlı bir yürütme organını temsil eden başkan, meşruiyetini doğrudan veya doğrudan benzeri (quasi direct) bir seçim yoluyla halktan alan ve önceden belirlenmiş bir süre için görevde kalan ve yasamaya karşı herhangi bir siyasal sorumluluğu da bulunmayan bir kişi konumundadır. Parlamenter kabinelerin aksine, başkanlık kabinesinin atanmasında ve azledilmesinde, yasama organının bir müdahalesi olmaksızın, doğrudan ve tek başına başkan yetkilidir.<sup>10</sup> Tek başlılığın da bir sonucu olarak başkan, devletin başı ve bütün halkın temsilcisi olmanın yanı sıra, açık bir partizan ve politik alternatifin de başı olarak hükümet başkanlığı görevini sürdürmektedir. Linz de zaten bu konuda başkanlık makamını, *çift boyutlu* ve *çift anlamlı* olarak ifade etmektedir.<sup>11</sup>

Linz, bir tür karşılaştırmalı hükümet sistemleri analizi ile ilgili denemesi olan bir makalesinde, başkanlık yürütmesinin bu sıra dışı konumunun, başkanlık politikasının tarzı ve onun da ötesinde, siyasal sistemin işleyişi üzerindeki sonuçlarından söz ederken, iki ayrı duruma dikkati çekmektedir: Bunlardan ilki başkanın kendisiyle, diğeri de başkanı destekleyenlerle ilgilidir. Kendisiyle ilgili sonuç olarak, doğrudan halk tarafından belirli bir süre için seçilen ve bu dönem boyunca görevine son verilemeyen başkan, diğer politikacılarla herhangi bir uzlaşma gereği ve zorunluluğu duymaz. Kendisini tek başına tüm halkın temsilcisi olarak görmesinin yanı sıra başkan, devlet başkanlığı sıfatından sağladığı artı-sosyolojik meşruluk örtüsünün altına, belli bir siyasal görüşün temsilcisi olarak taşıdığı hükümet başkanlığı sıfatının da girdiği yanılmasına düşmektedir ki, bu da neredeyse olağan bir sonuç olarak kabul edilmektedir.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> TEZİÇ, (dn. 3), s. 97-98. KUZU, (dn. 4), s. 125. Murat SEZGİNER, “Güçlü Yürütme Anlayışı ve Türkiye’deki Görünümü”, **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi (SÜHFD)**, Cilt: 3, Sayı: 1, (Ocak-Haziran), Konya, 1990, s. 75.

<sup>10</sup> Sartori’nin, saf başkanlık rejiminin tanımlayıcı kriterleri arasında yer verdiği bu özellik gereği, başkan ile kabinesi arasında hiçbir tür “ikili otorite”ye izin verilmemesi gerekmektedir. Lijphart’ın “tek kişilik yürütme organı” kriterini, çok dar bir tanımlama olarak değerlendiren Sartori, otorite çizgisinin başkandan aşağı doğru dümdüz inmesi, daha doğrusu yürütme şefinin yürütme organını yönlendirmesi gerektiği biçiminde, nisbeten daha ılımlı bir formüleştirmeden yana olduğunu da ayrıca belirtmektedir. Giovanni SARTORİ, **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği**, (Çev. Ergun Özbudun), Ankara, 1997, s. 114-115.

<sup>11</sup> Juan J. LINZ, “Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?”, Edt. Juan J. Linz and Arturo Valenzuela, **The Failure of Presidential Democracy**, The John Hopkins University Press, Baltimore and London, 1994, s. 24.

<sup>12</sup> LINZ, (dn. 12), s. 25.

Durum böyle olunca da, başkanın kendi politik eğilimlerini, tüm halkın iradesinin bir yansıması biçiminde algılaması, azınlıkta kalan partinin, yani muhalefetin ise, halkın istemediği dar çıkar gruplarının temsilcisi olarak görülmesi sonucunu doğurur. Bu da başkanlık rejimlerinde yürütme şefi olan başkanın, kendisini desteklemeyenlerin varlığını dikkate almama tarzında bir yaklaşım modeli sergilemesine yol açabilmektedir. Böyle bir sonuç ise, seçilmiş yöneticilerin her şeyi yapmaya yetkili oldukları düşüncesine dayanan, “çoğunlukçu (sınırsız) demokrasi” anlayışını hatıra getirmektedir.<sup>13</sup> Linz, başkanın bu tutumu ile gerçek durum arasındaki zıtlığın boyutlarının daha da artabileceğine değinmektedir. Linz bu artma durumunun ise, özellikle, başkanın nitelikli bir çoğunlukla seçilmeyip de, basit (adi) bir çoğunlukla seçildiği ve kazanan ile kaybeden arasındaki farkın, açık bir plebisitin gerçekleşmediği izlenimine yol açacak ölçüde küçük olduğu durumlarda söz konusu olacağına işaret etmektedir.<sup>14</sup> Öyle ki, başkanlık modelinde bir başkanın, çoğu durumda parlamenter rejimde azınlık kabinesinin başındaki bir başbakanın bile daha düşük bir oy çoğunluğu ile seçilebilmesi de mümkün olabilmektedir.

Linz’in dikkat çekmek istediği ikinci nokta ise, başkanın destekleyip, adeta kendini onunla özdeşleştirmiş olan kişiler açısından söz konusu olmaktadır. Bu durum ise, yüksek bir oy oranı ile başkanın destekleyenlerin, başkanın, sahip olduğundan daha güçlü ve etkin konumda olduğuna inanmalarının da etkisiyle, aşırı bir beklenti içerisine girmeleri ile gündeme gelmektedir. Ancak bu kişiler, seçim sonrası dönemde beklentilerinin başkan tarafından gerçekleştirilmediğini görünce, tepki psikolojisinin de etkisiyle desteklerini geri çekmekte ve bunun sonucunda ise, çoğu başkanın seçim öncesindeki popülaritelerini yitirdiğine tanık olunmaktadır.<sup>15</sup>

Bu konuya ilişkin olarak asıl problem de zaten, başkanlık yürütmesinin meşruluk iddiasının, yasamanıkinden çok daha ileri boyutta olduğunun zannedilmesinden doğmaktadır. Yoksa yasama ve yürütmenin aynı anda demokratik meşruluk iddiasında bulunmaları çok fazla bir riske yol açmaz. Lijphart,

<sup>13</sup> Doktrinde bu noktanın izahı yapılırken, başkanın, toplumsal taleplerin odak noktası durumuna gelmesi ile aşırı yük altında kalması olgularının, **kişiselleşme** eğilimlerini beslediğine işaret edilmektedir. Ancak, parlamenter rejimlerde de başbakan için söz konusu olan bu olguların temelinde ise, bir yandan modern demokrasilerin “sınırsız demokrasi” tarzına bürünmeleri ile birlikte, diğer yandan da “refah devleti” anlayış ve uygulamalarının yaygınlaşmasının yattığı belirtilmektedir. Mustafa ERDOĞAN, **Anayasal Demokrasi (Anayasa Hukukuna Giriş)**, 2. Baskı, Siyasal Kitabevi, Ankara, 1997, s. 113. Başkanlık seçimlerinin, “ya hep ya hiç” mantığı sonucunda toplam-sıfır oyununa dönüşmesinin, başkanlık hükümeti modelini “Çoğunluk Demokrasisi”ne daha yakın bir duruma getireceğini Linz ve Valenzuela da ifade etmektedir. Juan J. LINZ / Arturo VALENZUELA, “Preface”, Edt. Juan J. Linz / Arturo Valenzuela, **The Failure of Presidential Democracy**, The John Hopkins University Press, Baltimore and London, 1994, s. IX (Önsöz) vd.

<sup>14</sup> LINZ, (dn. 12), s. 25-26.

<sup>15</sup> Örneğin, Arjantin’de başkan Alfonsin’in, % 82’lik bir destekle başkan seçildiği halde, bu desteğini hızla kaybederek % 9’lara kadar düşürdüğü, benzer bir durumun da, Peru’da başkan Alan’ın, halkın % 90’ının oyuyla seçilmesine rağmen, bu desteğini kısa zamanda, Alfonsin gibi % 9’lara gerilediği görülmüştür. LINZ / VALENZUELA, (dn. 14), s. 29.

halk tarafından seçilmiş bir başkanın, yasama organınca görevden alınabilmesinin, rejimin mantığını bozacağı, bunun tam tersinin, yani aynı başkanlık yürütmesinin yasama organını feshedebildiği bir ampirik durumun olabilirliğini ise, başkanlık makamının, yasama karşısında daha meşru bir kurum olduğunun temel bir göstergesi sayıldığına dikkati çekmektedir.<sup>16</sup> Sartori'nin de bu konuda benzer bir yaklaşım içinde bulunduğunu görmekteyiz. Sartori, yürütmenin iktidarını güçlendiren, yasamayı feshetme yetkisinin, sistemin kendine özgü mantığı ile çelişmediğini, dolayısıyla -aradığı üç temel kriterin bulunması şartıyla- başkanlık rejimini yeniden sınıflandırma gereği duymadığını<sup>17</sup> ifade ederken, bizce de yerinde bir saptama yapmaktadır. Zira başkanlık rejiminin tanımı gereği, halkın doğrudan seçtiği bir başkanın siyasal sorumluluğuna gidilemez, gidildiği durumlarda ise, uygulanan hükümet modeline başkanlık, hatta yarı-başkanlık adını dahi yakıştıramayız. Ancak, yürütmenin yasamayı feshedebilmesi ise, olsa olsa, rejimin temel mantığını bozmayan ve onu başka bir modele dönüştürmeyen bir anormallik olarak kabul edilebilir.

Yürütme organının, başkanlık rejimindeki bu güçlü ve etkin konumu, bu hükümet modelini uygulayan ülkelerin tümü için genel-geçer bir özellik göstermemektedir. Örneğin genelde "başkanca" olarak nitelendirilen, Sartori'nin ise, "başkanlıkçı" dediği Güney Amerika başkanlık uygulamalarında, sistemin merkezinde olup da, politika oluşturma inisiyatifini ellerinde tutan başkanların, bu politikalarını uygulama konusunda gerekli yasama desteğini yeterince bulamadıkları görülmüştür. Gonzales ve Gillespie, bu konuda Uruguay üzerine yaptıkları bir incelemede, yürütme şefinin, güçlü kurumsal konumuna rağmen, yasama çoğunluğuna sözünü dinlemediği durumlar bir yana, asıl, zayıf siyasal konumda bulunduğu dönemlerde rejimin, ne denli bir risk eğilimi taşıdığı üzerinde önemle durmaktadır.<sup>18</sup> Bu tarzda artan siyasal kutuplaşmanın ve sosyal ve ekonomik krizlerin yoğun yaşandığı ülkelerde, temel siyasal aktörlerin kişiliğinin, tüm sistemin geleceğini belirleyici bir faktör olarak ön plana çıktığını vurgulayan Gonzales ve Gillespie, bu konuda yine Uruguay örneğinden yola çıkmaktadırlar. Bu ülkede, darbelerin yaşandığı dönemin yürütme şefleri, halkın ancak dörtte bir veya daha altında bir desteğini almalarına ve bu suretle düşük meşruluk oranlarına rağmen, mevcut rejimin, yürütme yetkilerini kullanmayı ve görevlerini yerine getirmeyi engellediği düşüncesiyle, rejimin kuramsal çerçevelerini zorlayarak, otoriter bir eğilim içerisine girmişlerdir.<sup>19</sup>

<sup>16</sup> Arend LJPHART, "Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations", Edt. Juan J. Linz and Arturo Valenzuela, **The Failure of Presidential Democracy**, The John Hopkins University Press, Baltimore and London, 1994, s. 102.

<sup>17</sup> SARTORİ, (dn. 11), s. 118 ve 116. Sartori'nin, başkanlık rejimi için aradığını belirttiği üç temel kriter ise şunlardır: Devlet başkanı, yani başkan (i) halk oyundan çıktığı, (ii) önceden belirlenmiş görev süresi içinde parlamentonun oyuyla görevden uzaklaştırılmadığı, ve (iii) atadığı hükümetlere başkanlık ettiği veya onları başka şekillerde yönlendirdiği takdirde ortada saf bir başkanlık rejimi vardır. (dn. 11), s. 115.

<sup>18</sup> Luis Eduardo GONZALES / Charles Guy GILLESPIE, "Presidentialism and Democratic Stability in Uruguay", Edt. Juan J. Linz and Arturo Valenzuela, **The Failure of Presidential Democracy**, The John Hopkins University Press, Baltimore and London, 1994, s. 241.

<sup>19</sup> GONZALES / GILLESPIE, (dn. 19), s. 240.

Linz, başkanlık rejimlerinde yürütmenin her iki kanadına başkanlık etme işlevinin tek kişide toplanmasının bir diğer olumsuz yönünden daha söz etmektedir. Buna göre; bir başkanlık rejiminde yürütme ile yasama organı arasında meydana gelebilecek bir uzlaşmazlık durumunda, başkandan, devlet başkanı sıfatıyla tarafsız bir arabulucu ve uzlaştırıcı rolü üstlenmesini beklemek rejimin genel yapısına da pek uymamaktadır.<sup>20</sup> Zira başkanlık rejiminde başkanın, devlet başkanı sıfatıyla konumu, parlamenter rejimdeki yetkisiz ve sorumsuz konumdaki cumhurbaşkanından oldukça farklıdır. Öyle ki başkan, devlet başkanlığı sıfatından daha etkin olarak, hükümet başkanlığı (*head of government*) fonksiyonunu yürütmekte olup, bu ikinci sıfatının gereği olarak, her ne kadar disiplinli bir partinin lideri konumunda bulunmasa da, bu durum, onun açık bir siyasal eğilimin temsilcisi olmayı sürdürdüğü gerçeğini göz ardı ettiremez. Durum böyle olunca da, başkandan, herhangi bir yürütme-yasama çatışması anında, ılımlaştırıcı ve uzlaştırıcı bir işlev görmesini beklemenin ne kadar yararsız olduğu sonucu ortaya çıkar.

Başkanın çift boyutlu bu durumunun, hiç de yukarıda anlatıldığı gibi bir risk veya en azından eksiklik oluşturmayacağı görüşünü savunanlara göre; ABD siyasal partilerinin serbest (disiplinsiz) yapıları oluşturan dolaylı başkan, yasamadaki kendi partisinden üyeler dahil, diğer bir partiyeye bağlı yasama üyeleri üzerinde de herhangi bir zorlayıcı etkiye sahip olamamaktadır. Bu ise, başkanın, siyasal uyuşmazlık durumunda partiler üstü uzlaştırıcı bir işlev görmesini kolaylaştırmaktadır.<sup>21</sup> ABD başkanlık uygulaması için bir gerçekliği yansıtan, ancak diğer başkanlık uygulamaları açısından bir varsayımdan ibaret kabul ettiğimiz bu görüşün, bir noktayı gözden kaçırdığı ya da ciddiye almadığı görülmektedir. Lideri olduğu parti disiplinsiz de olsa, bir başkanın, arabulucu rolünü üstleneceği potansiyel bir kriz durumunda, açık bir siyasal eğilimin de temsilcisi olmasından dolayı tarafsız davranması beklenemez. Turhan da, bu konuya ilişkin olarak, genel kanaatin aksine, başkanın böyle bir uzlaşma arayışına yöneltecek herhangi bir nedenin bulunmadığına dikkati çekmektedir.<sup>22</sup>

#### IV. Kişiselleşmenin Otoriterizme Dönüşmesi İhtimali

Başkanlık yürütmesinin, çoğunlukçuluk yönündeki eğilimlerine zemin hazırlayan bir faktör olarak da ele alınabilen kişiselleşme olgusu, rejimin *otoriter* bir niteliğe bürünmesinde yeterli bir gösterge sayılabilir mi? türünden bir soruya aranacak yanıtı tartışmanın pratikte çok da yarar sağlayacağını düşünmüyoruz. Ancak, incelemeye çalıştığımız konunun kuramsal analizini derinleştirmede yardımcı olacağı düşüncesiyle az da olsa değinmeye çalışacağız.

Bu konuda, literatürdeki kişiselleşme ve otoriterizme yönelme ihtimaliyle ilgili olarak yapılan vurguların bir nedeni, daha önce de belirtildiği gibi, başkanlık rejiminde başkanın çok güçlü olduğunun varsayılmasıdır. Bu yöndeki

<sup>20</sup> LINZ, (dn. 12), s. 26.

<sup>21</sup> Başkanlık rejimlerinde başkanın uzlaştırıcı işlevinin, çok daha elverişli bir zeminde yürüyeceğini belirten bu görüşler için bkz. Richard E. NEUSTADT, **Presidential Power**, Wiley, New York, 1960, s. 33-57.

<sup>22</sup> Mehmet TURHAN, **Anayasacılık ve Hükümet Sistemleri-Anayasal Devlet**, Gündoğan Yayınları, Ankara, 1997, s. 43.

görüşleri abartılı bir yaklaşım biçiminde değerlendiren Sartori açısından aslında, başkanlık rejimindeki bir başkan, parlamenter rejimdeki bir başbakan ölçeğinde güçlü değildir. Çünkü *başkan*, sistem içerisinde sadece yürütme yetkilerini elinde tutarken, parlamenter *başbakan* ise yürütme ile birlikte yaşamayı da (yasama organında *sağlam, tutarlı ve disiplinli* bir çoğunluğa tek başına sahipse) büyük ölçüde kontrolü altında tutabilmektedir. Bu olgunun temelinde de, siyasal partiler gerçeğinin yattığını kesinlikle hesaba katmak gerekir. Bu konuda, başkanlık rejiminin saf tiplemesini ölçüt aldığımızı da belirtmeden geçemeyeceğiz. Hal böyle olunca da, Sartori'ye göre, Güney Amerika'nın *başkanlıkçı* rejim uygulamalarında, başkanların aşırı güçlü ve etkin görünmelerini, rejimin bir gereği olarak değil de, tam tersine ondan uzaklaşmanın bir sonucu olarak kabul etmek daha gerçekçi bir yaklaşım olacaktır.<sup>23</sup>

Başkanlık modeli tipolojilerinde yürütmenin gücü hakkında Mainwaring daha değişik düşünmektedir. O'na göre Latin Amerikan başkanları, öyle göründükleri gibi aşırı güçlü bir konumda bulunmamaktadır. Mainwaring bu yöndeki iddiaların tam tersine olarak; "*Latin Amerikan başkanlarının çoğu, programlarını gerçekleştirmede güçlük çekerler. Bunlar, politika oluşturma iktidarına büyük ölçüde sahip olmakla birlikte, politikaların uygulanması için destek bulmakta zorlanırlar*" diyerek, siyasal gerçekliğin bir başka boyutuna işaret etmektedir.<sup>24</sup> Ancak buna rağmen, *başkanlıkçı* yürütme şeflerinin pek çoğunun, bir ABD başkanından daha çok yetkili olduğu gerçeğini de dikkate alan Sartori, başkanlıkçı yürütmelerin ek olarak, özel veto yöntemleri, kararname çıkarma yetkisi, geniş olağanüstü yetkiler ve hatta yasama organını fesih yetkisi gibi, Beyaz Saray'dan çoğu kez esirgenmiş olan yollarla özel olarak güçlendirilmek suretiyle otoriterizme kaydığına değinmektedir.<sup>25</sup>

Kişiselleşmiş iktidar olgusunda asıl belirleyici etken olarak, yürütme şefinin yasama alanındaki etkinliğinin boyutlarına değinmeden geçmek, konumuzun işlenişini eksik bırakacağı için, bununla ilgili şu saptamalara yer vermeyi uygun görmekteyiz: Yürütme şefi olarak başkanın, güçlü kurumsal konumuyla, *sağlam ve tutarlı bir yasama çoğunluğunun* desteğinden yoksun olmasından kaynaklanan zayıf siyasal konumu arasındaki uyumsuzluk, başkanın, otoritesini, anayasal düzenin öngörmediği yollardan gerçekleştirme eğilimlerini artırmaktadır. Yani, başkanlık makamının sahip olduğu artı sosyolojik meşruluk ve yürütme erkinin tek elde toplanması, paradoksal bir biçimde, yürütme şefinin sahip olduğu kurumsal yetkileri siyasal kararlara dönüştürmesini mümkün kılacak yasama desteğinden yoksun olması ya da rejimin, bu desteği sağlayacak mekanizmaları taşımaması nedeniyle, anayasal bakımdan güçlü bir yürütmenin oluşmasını engellemekte, bu da başkanın mevcut anayasal düzen sınırlarından taşarak, müdahaleci davranış ve otoriter eğilimler içerisine girmesine fırsat vermektedir.<sup>26</sup> Dolayısıyla, ancak böylesine bir ayrımı

<sup>23</sup> SARTORİ, (dn. 11), s. 125. ERDOĞAN, (dn. 14), s. 113.

<sup>24</sup> Scott MAINWARING, "*Presidentialism in Latin America: A Review Essay*", **Latin American Research Review**, Vol. 25, No. 1, London, 1990, s. 162.

<sup>25</sup> SARTORİ, (dn. 11), s. 125.

<sup>26</sup> Nur ULUŞAHİN, **Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi**, Yetkin Yayınları, Ankara, 1999, s. 141.

yapmak suretiyle başkanlığın, otoriterlik ile yan yana ele alınamayacağı sonucuna ulaşılır.

Linz, başkanlık rejimine kuşkuyla baktığı bir makalesinde; başkanlık anayasalarının, iktidarın kişiselleşmesine karşı derin bir kaygıyı yansıttığını ve bunun da başkanlık modelinin paradokslarından biri olarak algılanabileceği üzerinde durmaktadır. Linz burada bir uyarı niteliğinde olarak; “...kralların ve caudillo’ların anıları ve korkuları kolay kolay kaybolmamaktadır” demektedir ve keyfi iktidar potansiyeline karşı en önemli anayasal engelin de, ‘yeniden seçilmenin yasaklanması’ olduğunu belirtmektedir. Bundan başka, yürütme şefinin atamaları üzerinde yasama organının (Senato) tavsiye ve onay yetkileri, impeachment mekanizması, bağımsız yargı birimlerinin varlığı ve Şili’deki Contralario türünden kurumların da başkanlık yürütmesindeki kişiselleşme eğilimlerine karşı bir tür emniyet sübabı işlevi gördüğüne değinmektedir. Yürütme organının aşırılıklarını önlemeye yönelik bir diğer olgunun da, silahlı kuvvetler olduğuna işaret eden Linz, gerçekten de bazı siyasal kültürlerde, silahlı kuvvetlerin arabulucu bir güç olarak siyasal müdahalede bulunmasını ise, aşırıya kaçan yürütme organlarını frenlemeye yararlı bir işlev biçiminde nitelendirmektedir.<sup>27</sup> Linz’in bu son görüşü tartışılabilir. Linz, yürütmenin aşırılıklarını önlemek için müdahalesini yararlı kabul ettiği silahlı kuvvetlerin, diğer bir aşırılığa kaçma ihtimalini ise pek dikkate almamıştır. Zira bu müdahalenin nerede başlayıp nerede biteceği, yani sınırlarının nasıl tayin edileceği çok da kolay değildir. Yürütmeyi hizaya getirmek amacıyla silahlı kuvvetlerin sisteme müdahalesinin, bir ülkedeki demokrasinin kurumsallaşmasına olumlu katkılar doğuracağı düşüncesi olsa olsa bir varsayım kabul edilebilir.

## V. Sonuç

Modern başkanlık uygulamalarında yoğun bir şekilde kendini gösteren iktidarın kişiselleşmesini, tüm yetkilerin gerçekte tek kişide toplandığı *kişisel iktidar* tiplemesinden ayırmak gerekir. İktidarın tek kişi tarafından temsil edilmesi ve adeta “insan suretinde” somutlaşması olarak kabul edilen kişisel iktidarı, günümüzdeki birtakım anakronik (çağ dışı) örnekleri bir yana bırakırsak, tarihsel bir kategori olarak kabul etmek yerinde olacaktır. Ancak kişiselleşmiş bir iktidarı da, totaliter rejimlerdeki anlamıyla, liderin diktatör olmadığı ve de rejimin anayasal demokratik çizgiden sapmadığı bir pratik olarak görmek daha sağlıklı bir yaklaşım tarzı olacaktır.<sup>28</sup> Zira iktidarın kişiselleşmesi, günümüzde sadece başkanlık modeline özgü olmayıp, yarı-başkanlık ve hatta parlamenter sistemler açısından da yadsınamaz bir gerçeklik olmuştur. Yoksa bu hükümet modellerinin uygulandığı Fransa, İngiltere ve Almanya gibi çoğulcu yapıdaki modern demokrasi örneklerinin, sırf kişiselleşme eğilimlerinin yoğunlaşması nedeniyle diktatörlüğe dönüştüğünü ileri sürmek, temelsiz olduğu kadar, siyasal gerçekleri yeterince analiz etmeden verilmiş bir hükümdür. Duverger de bir kitabına ad olarak koyduğu “Seçimle Gelen Krallar” ifadesini kullanırken, ör-

<sup>27</sup> Juan J. LINZ, “Başkanlık Sisteminin Tehlikeleri”, Derleyenler: Larry Diamond / Marc F. Plattner, (Çev. Ergun Özbudun), **Demokrasinin Küresel Yükselişi**, Yetkin Yayınları, Ankara, 1995, s. 146.

<sup>28</sup> K. Haluk YAVUZ, **Türkiye’de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2000.



nek olarak incelediği ABD, Fransa ve İngiltere'nin krallıkla yönetilen birer monarşiye dönüştüklerine değil de, bu ülkelerdeki yürütmenin başı konumundaki kişilerin, çoğulcu demokratik yapı içerisinde ve demokrasi ve hukukun sınırları ile çevrelenmiş olarak sahip oldukları iktidar toplanmasına dikkat çekmiştir.

Başkanlık hükümeti modelinde başkanın gücü, anayasal yetkilerden ziyade, halk tarafından seçilmesinden kaynaklanır. Bu sosyolojik meşruiyetle sahip olunan manevi otorite, başkana, anayasanın öngördüğünün çok daha ötesinde etkin bir konum sağlamaktadır. Tek veya iki dereceli olmasının pek önemini olmadığı<sup>29</sup> genel seçim yönteminde başkan, halkın oylarından çıkmış olmanın gücü ile yasamaya karşı herhangi bir minnet duymayacak ve belki de kendi meşruiyet katsayısının yasamanımkinden çok daha yüksek olduğu gerçeğine sıklıkla vurgu yapacaktır. Bunun yanı sıra, sistemin en saf pratiğini yansıtan ABD başkanlık uygulamasında, başkanın nüfuz ve otoritesinin psikolojik kaynağını "seçim sistemi" ve "parti sistemi" oluştururken, hukuki kaynağını ise, "Amerikan Anayasası" ve "Federal Yüksek Mahkeme" oluşturmaktadır.<sup>30</sup>

Çoğulcu demokratik rejimler açısından da artık görmezden gelinemeyecek siyasal bir olgu hükmüne geçen iktidarın kişiselleşmesi, ülkelerin kamuoyu tarafından da bir kanıksanma süreci yaşamaktadır. Toplumda çoğu bireyin de, iktidarın tek kişi tarafından kullanılmasından yana bir tavır sergilediği görülmektedir. Bunun da arkasında, modern insan psikolojisindeki; çok zorda kalan dönemlerde, bir kurtarıcı aramak ve ona bel bağlamak düşüncesinin yattığı söylenebilir. Bu da bu ülkeler açısından, "kurumsallaşmış kişiselleşme"yi gündeme getirmektedir.<sup>31</sup>

Kișiselleşen bir iktidarın, bir takım olumsuz sonuçları da beraberinde getirdiğine tanık olunmuştur. Bu konuda her şeyden önce şunu belirtmek gerekir ki; demokratik ideoloji -halk tarafından seçilmiş dahi olsa- bir tek adamın, siyasal iktidarın bütün ayrıcalıklarını kendinde toplamasını hoş karşılamaz. O halde çoğulcu demokratik bir rejimde ortaya çıkan bu olgu karşısında hukuk ne yapmalıdır? İşin özünde, kuvvetler dengesini dönüşüme uğratarak fiili bir iktidar kaymasına yol açan üst yöneticinin bir diktatör olduğu ileri sürülemez bile, bozulan bu siyasal dengeyenin yeniden kurulması da bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır. Buradaki sorun özü itibarıyla siyasal olduğu için, çözümün de öncelikle siyasal kurumlar dengesi içerisinde aranması gerekir. Günümüzün değişen siyasal kurumlar dengesinde yürütme, artık eski klasik işlevlerini aşmak suretiyle bir karar, atılım ve öngörü organı olarak öne çıktığı için, yasama da nisbeten geri planda kalmıştır. Çoğulcu demokratik işleyiş, sistem içinde devlet başkanı veya başbakanın baskın konumda olma-

<sup>29</sup> Gerçekten de, başkanlık seçimlerinde iki dereceli seçim sisteminin uygulandığı ABD başkanlık modelinde, ikinci seçmenler (delegeler) belirlendiği anda aslında başkanın da kim olduğu ortaya çıkmaktadır. Delegelerin kendi partilerinin başkan adayını desteklemeleri zorunluluğu, delegelerin başkan için oy kullanmalarında herhangi bir sürpriz meydan vermemektedir. Bu açıdan iki dereceli seçim, tek dereceli gibi sonuç vermektedir.

<sup>30</sup> YAVUZ, (dn. 29), s. 206. Burhan KUZU, **Türkiye İçin Başkanlık Sistemi**, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1997, s. 10.

<sup>31</sup> Adil ÖZKOL, "Çağdaş Parlamenter Demokrasilerde Kuvvetli İcra Eğilimi", **AÜHF**, Cilt: XXVI, Sayı: 1-2, Ankara, 1969, s. 70. TEZİÇ, **a.g.m.**, s. 94, 97. KUZU, s. 62.

sına siyasal ve hukuki yönden zemin hazırlamıştır. Bu olgu dünya genelinde görülen bir eğilimdir. Siyasetin oyun kurallarının da hukuk tarafından belirlendiği dikkate alınır, iktidarın keyfi ve sınırsız kişiselleşmesinin önüne hukuki kural ve kurumlarla bariyerler konması zorunluluğu kendini göstermektedir. İktidarın kişiselleşmesinin doğal sınırlarını aşma risklerine karşı en etkin müeyyide tarzı ise, ancak yargısal denetim yoluna işlerlik kazandırmaktan geçer. Bu denetimi yapacak yargılama mekanizmasının ise, ideal bir hukuk devletindeki bağımsız ve tarafsız konumunun yanı sıra, yerindelik denetimine asla yönelmemesi ve idarenin takdir yetkisini kaldıracak yargılamalardan kaçınarak hakimler hükümetine yol açmayacak şekilde davranması gerekir.

### KAYNAKÇA

AKARTÜRK, Ekrem Ali; *“İktidarın Kişiselleşmesi”*, **Kocaeli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi (KÜHFD)**, Yıl: 2, Sayı: 2, 1998-1999, Kocaeli, 2000, ss. 217-230.

BECK, Paul Ailen / Frank J. SORAU, **Party Politics in America**, Seventh Edition, New York: Harper Collins Publishers, 1992.

DUVERGER, Maurice; **Seçimle Gelen Krallar**, (Çev. Necati Erkut), Kelebek Yayınları, İstanbul, 1986.

DUVERGER, Maurice; **Siyaset Sosyolojisi**, (Çev. Şirin Tekeli), Varlık Yayınları, İstanbul, 1998.

ERDOĞAN, Mustafa; **Anayasal Demokrasi (Anayasa Hukukuna Giriş)**, 2. Baskı, Siyasal Kitabevi, Ankara, 1997.

GONZALES, Luis Eduardo / Charles Guy GİLLESPİE; *“Presidentialism and Democratic Stability in Uruguay”*, Edt. Juan J. Linz and Arturo Valenzuela, **The Failure of Presidential Democracy**, Baltimore and London, The John Hopkins University Press, Baltimore and London, 1994, ss. 225-252.

KUZU, Burhan; **Anayasa Hukukumuzda Yürütme Organının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi ve Güçlendirilmesi Eğilimi**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1987.

KUZU, Burhan; **Türkiye İçin Başkanlık Sistemi**, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1997.

LİJPHART, Arend; *“Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations”*, Edt. Juan J. Linz and Arturo Valenzuela, **The Failure of Presidential Democracy**, The John Hopkins University Press, Baltimore and London, 1994, ss. 91-105.

LİNZ, Juan J. / Arturo VALENZUELA; *“Preface”*, Edt. Juan J. Linz / Arturo Valenzuela, **The Failure of Presidential Democracy**, The John Hopkins University Press, Baltimore and London, 1994, ss. IX-XVI.

LİNZ, Juan J.; *“Başkanlık Sisteminin Tehlikeleri”*, Derleyenler: Larry Diamond / Marc F. Plattner, (Çev. Ergun Özbudun), **Demokrasinin Küresel Yükselişi**, Yetkin Yayınları, Ankara, 1995, ss. 143-160.

LİNZ, Juan J.; *“Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?”*, Edt. Juan J. Linz and Arturo Valenzuela, **The Failure of Presidential Democracy**, The John Hopkins University Press, Baltimore and London, 1994, ss. 3-87.

- MAINWARING, Scott; "Presidentialism in Latin America: A Review Essay", **Latin American Research Review**, Vol. 25, No. 1, London, 1990, ss. 157-179.
- NEUSTADT, Richard E.; **Presidential Power**, Wiley, New York, 1960.
- ÖZKOL, Adil; "Çağdaş Parlamenter Demokrasilerde Kuvvetli İcra Eğilimi", **AÜHFD**, Cilt: XXVI, Sayı: 1-2, Ankara, 1969, ss. 43-76.
- SARTORİ, Giovanni; **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği**, (Çev. Ergun Özbudun), Ankara, 1997.
- SEZGİNER, Murat; "Güçlü Yürütme Anlayışı ve Türkiye'deki Görünümü", **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi (SÜHFD)**, Cilt: 3, Sayı: 1, (Ocak-Haziran), Konya, 1990, ss. 67-93.
- TANÖR, Bülent; **Türkiye'nin İnsan Hakları Sorunu**, Cilt: II, BDS Yayınları, İstanbul, 1991.
- TEZİÇ, Erdoğan; **Anayasa Hukuku**, 4. Baskı, Beta Basım Yayım, İstanbul, 1997.
- TEZİÇ, Erdoğan; "Batı Demokrasilerinde 'Yürütme'nin Üstünlüğü ve Yeni Kurumlar Dengesi", **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi (İHİD)**, Yıl: 1, Sayı: 2, İstanbul, 1980, ss. 91-106.
- TUNAYA, Tarık Zafer; **Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku**, 5. Bası, Araştırma-Eğitim-Ekin Yayınları, İstanbul, 1982.
- TURHAN, Mehmet; **Anayasacılık ve Hükümet Sistemleri-Anayasal Devlet**, Gündoğan Yayınları, Ankara, 1997.
- ULUŞAHİN, Nur; **Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi**, Yetkin Yayınları, Ankara, 1999.
- YAVUZ, K. Haluk; **Türkiye'de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2000.