

PARLEMANTER HÜKÜMET VE “İKİ PARTİ SİSTEMİ”

Dr. Mehmet Turhan

Çoğulcu temsili demokrasi rejimi içinde yaygın olarak uygulanmakta olan iki ana siyasal sistem vardır. Bunlar parlamenter ve başkanlık hükümeti sistemleridir. Yürütmenin yaşamadan doğduğu ve ona karşı sorumlu olduğu parlamenter sistemlerle; yürütme organının başının doğrudan halk tarafından seçildiği, bu nedenle aynen parlamento gibi halk iradesinden kaynaklanan, güven oyuna gereksinme duymayan başkanlık sistemlerinin özgürlükçü demokratik rejimlerde farklı yerlerde olduğunu belirtmek gerekir (1). Hem başkanlık sistemin hem de parlamenter sistemin kendi içinde bir çok türe ayrıldığı söylenebilir. Bu çeşitliliğin yeni düzenlemelerle çoğaltılabileceği de şüphesizdir.

Parlamenter sistemin iki parti sistemi altında işleyişi çok parti sistemi altındaki işleyişinden oldukça farklıdır. İki parti sistemi içinde parlamenter sistemin işleyişini anlayabilmek için İngiliz parlamenterizminin özelliklerine kısa da olsa bakmak gerekir. İngiliz parlamenterizminin özellikleri şu şekilde özetlenebilir. İngiltere’de parlamenter sistem sürekli olarak değişen fakat iktidara gelmek açısından hemen hemen eşit şanslara sahip iki partiye dayanır. Sistemin etkin biçimde işlenmesini sağlayan da bu iki parti sistemi olmaktadır. Kabine çoğunluk partisinin liderlerini içeren oldukça küçük bir komite gibidir. Genel seçimleri kazanan partinin lideri başbakan olur ve başbakan kabinenin tartışma götürmez lideridir. Her türlü siyaseti o saptar ve nasıl uygulanacağına karar verir. Siyasal iktidarın, yani kabinenin, denetlenmesi parlamento (her iki meclise) tarafından yerine getirilir (2). Gerçek ve en önemli

(1) Leon D. Epstein, "Parliamentary Government", *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Macmillan and Free Press, New York, 1968, Vol. 11, s. 419.

(2) İngiltere’de uygulanan anayasal sistem için bakınız: Sir Ivor Jvnnings, *Cabinet Government*, Third Edition, Cambridge University Press, London, 1959.

denetim seçmen tarafından genel seçimlerde yapılan denetimdir. İngiltere'de parlamenter hükümet parti disiplini gerekli kılmaştır. Bu sistemde, hükümetin devamı parlamento çoğunluğunun güvenine bağlı olduğundan, önemli sorunlar üzerindeki oylamalar bir güven oyu niteliğini kolayca kazanabilmektedir. Bu nedenle, çoğunluk partisine mensup bir milletvekili oyunu kullanırken, yalnızca bir hükümet siyasetini kabul veya reddetmemekte, aynı zamanda, kendi partisinin hükümetinin iktidarda kalıp kalmayacağını da belirlemektedir. Parlamenter sistemde disiplin parti açısından vazgeçilemez bir davranış biçimi olmaktadır. Parti disiplini sayesinde sistem işlemekte, yasalar çıkabilmekte, etkin bir hükümet ve muhalefet olabilmektedir (3). Fesih de sistemin işlemesine yardımcıdır. Avam Kamarasından güvensizlik oyu alan veya başka bir nedenle iktidarı bırakmak zorunda kalan hükümet ya istifa etmekte, ya da izlemiş olduğu siyasetin kamu oyu tarafından uygun görüldüğüne inanıyorsa fesih yoluna başvurmaktadır. Bu durumda feshe başvuran parti en fazla yeni seçimlerine sonuna dek iktidarda kalabilmekte ve seçim sonuçlarına göre davranmaktadır. Kısaca, İngiltere'de uygulanan parlamenter sistemde yasama ile yürütme kuvvetleri arasındaki ihtilafların çözümü fesih mekanizmasıyla seçmen kütlesine bırakılmaktadır. Fesih parlamenter sistemin en belirgin niteliklerinden birini oluşturmaktadır (4).

Yukarıdaki açıklamalardan ortaya çıkacağı gibi, parlamenter hükümet ile iki parti sistemi arasında doğal bir ilişki vardır. Eğer parlamenter hükümet sisteminin etkin ve pürüzsüzce işlemesi isteniyorsa iki koşulun gerçekleşmesi gerekir. İlk koşul, hükümetin aynı partiden kişilerden oluşması gerektiğidir. Benzer siyasal düşüncelere sahip ve aynı partiden gelmeleri nedeniyle beraber çalışmaya alışmış kişiler hükümette ayrı partilerden gelmiş kişilerden daha ahenkli ve etkin çalışma yaparlar. İkinci koşul, parlamentonun, en azından ilk meclisin, çoğunluğunun aynı partiden olması gerektiğidir. Eğer parlamentoda bir parti çoğunluğu sağlayamazsa, hükümetle parlamento arasında sürtüşmeler ortaya çıkar. Bu durumda küçük partiler gerçek güçlerinin çok üstünde bir konum kazanırlar ve büyük partiler ise adeta onların bir uydusu durumuna gelirler. Parlamenter hükümet sisteminin istikrarlı olabilmesi için iktidara yakın

(3) Ergun Özbudun, *Siyasal Partiler*, İkinci Bası, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1977, s. 152-156.

(4) Douglas V. Verney, *The Analysis of Political Systems*, Routledge and Kegan Paul Ltd., London, 1959, s. 31.

partilerden birinin parlamentoda mutlak çoğunluğu alması sağlanmalıdır. İngiltere'de parlamenter sistemin iyi işlemesinin ve Fransa'da (Üçüncü ve Dördüncü Cumhuriyetler) iyi işlememesinin nedeni işte budur (5). Yürütme organı ile yasam organı arasında bir uyum sağlanması isteniyorsa, hükümetin ve meclisin çoğunluğunun birbirine yakın görüşte olan partilerden oluşması zorunludur. Fakat hükümetin en üst düzeyde bir tutarlılık ve güçle hareket etmesi için hükümetin ve parlamentonun çoğunluğunun aynı partiden olması gerekir. Böyle bir hükümet iktidardan çekildiğinde, arzu edilen aynı tür bir hükümetin iktidara gelmesidir (hükümetin ve parlamentonun başka bir çoğunluğun eline geçmesi sistemin sağlıklı işlemesini sağlar). Bu nedenle, parlamenter sistemde fesihden umulan yararın sağlanabilmesi için, fesih sonucu yapılacak seçimlerde taraflardan kimin, yani yasamanın mı yoksa yürütmenin mi (diğer bir deyişle iktidarın mı yoksa muhalefetin mi) haklı olduğuna, seçmelerce kesin olarak karar verilmesi gerekir (6). Tüm bu söylenenler iki büyük ve güçlü partinin parlamenter sistem bakımından ne denli önemli olduğunu göstermektedir.

İki büyük partinin olmadığı, parlamentoda hiç bir partinin mutlak çoğunluğa sahip bulunmadığı durumlarda, ergeç hükümet krizleri ortaya çıkar. Çok parti sisteminde, büyük bir olasılıkla, hiç bir parti işler bir çoğunluğu sağlayamaz. Koalisyon veya azınlık hükümetleri ancak büyük güçlüklerle ve gecikmelerle kurulabilir (7). Bu durum parlamenter sistemlerde arzu edilen birliğin

(5) C. F. Strong, *Modern Political Constitutions*, Sixth Edition, Sidgwick and Jackson Ltd., London, 1963, s. 272 - 273.

(6) Bunu sağlayacak olan ise, her ülkenin kendi koşullarına uygun bir seçim sistemi olacaktır. Bizce öyle bir seçim sistemi kabul edilmelidir ki, hem açık ve seçik bir çoğunluğun oluşması sağlanarak güçlü bir iktidarın ortaya çıkması gerçekleştirilmeli, hem de küçük partilerin gerçek güçlerinin üstünde bir rol oynamaları önlenmelidir.

(7) Bu duruma örnek olarak 1961 Anayasası dönemindeki ülkemiz verilebilir. Bakanlar kurulunun normal sayılabilecek bir süre içinde kurulamaması veya görevdeki bir bakanlar kurulunun çekilmesi ve düşürülmesi durumlarında ortaya çıkacak hükümet krizlerini gidermeye yarayacak yöntemler 1961 Anayasasında yer almamaktaydı. Bu nedenle devlet yönetimi uzun süreler ancak idari ve ivedi işleri görebilecek olan işgüder hükümetler elinde kalmıştır. 1973 - 1975 yılları arasında, önce 115, sonra 206, toplam 321 gün ülke siyaset bakımından yetkisiz ve dolayısıyla sorumsuz işgüder hükümetler eliyle yönetilmiştir. Bu parlamenter sistemin sorumlu hükümet ilkesine ters düşer bir durumdur. Bakınız: *Gereğeli Anayasa Önerisi*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1982, s. 125.

ve sorumlu hükümet ilkesinin yok olmasına neden olabilir. Kolayca anlaşılacağı üzere, bu koşullarda hükümetler istikrarsız olacak ve siyasal krizler birbirini izleyecektir (8).

Söylemek istediğimiz iki parti sisteminin parlamenter hükümetin *sine qua non* bir koşulu olduğu değildir. Ama şu da bir gerçektir ki, gerçekten dengeli bir anayasanın iktidar sahiplerinin karşılıklı olarak birbirlerini denetlemesiyle işleyen siyasal sürecin dinamizmini anayasal açıdan "çıkamazlara" götürmemesi gerekir. Bu tür çıkamazlar çok parti sisteminin işlediği ilkelere parti çekişmeleri ve rekabetleri nedeniyle oluşabilmektedir (9). Chamberlain anayasal çıkamazlar konusunda şunları yazmaktadır: "Partilerin çokluğu nedeniyle ortaya çıkan çıkmazı önleyebilmek için bulunan araçlardan biri vergi ve ödeneklerle ilgili yasaların parlamentonun faaliyeti sonunda değişene dek, yürürlükte kalmalarını sağlamaktır. Böylece, hükümetin işlemesi temin edilmektedir. Bu tek başına modern bir devlette, özellikle Avrupa'da dış işlerinin çok önem kazandığı ülkelerde, yeterli değildir. Aynı biçimde, iç uzlaşmalar nedeniyle kımıldayamaz hale gelmiş, hareket edemeyen bir hükümet, yeni ekonomik ve sosyal ideallerin nüfusun aktif ve önemli bir kısmınca desteklediği veya ciddi ekonomik bunalımlarla karşılaşan ülkelerin gereksinimlerine uygun olmamaktadır. Çıkmaz mutlaka çözülmeli, çoğunluğa sahip bir hükümet oluşturulmalı, her türlü çareye başvurulmalı ve durum düzeltilmeye çalışılmalıdır" (10). Hükümet istikrarsızlığını önleyecek olan hükümetle parlamentonun uyum içinde çalışmasını sağlayacak koşullar iki parti sisteminde daha kolay bulunur.

Bazı koşullarda koalisyon hükümetleri de etkin bir biçimde ve büyük bir uyum altında işleyebilirler. Fakat bu tür koalisyon hükümetlerine başvuru hiç bir partinin parlamentoda çoğunluğu sağlayamadığı durumlarda olmakta ve başarı şansı da anayasal sistem üzerinde siyasal elitlerin *consensus*'una bağlıdır. İki parti sisteminin çok parti sistemi karşındaki üstünlüğü, kural olarak her zaman istikrarlı parlamenter çoğunluğu var olmasıdır. Bunun sonucu ola-

(8) R. Bassett, *The Essentials of Parliamentary Democracy*, Second Edition, Frank Cass and Co.Ltd. London, 1964, s. 34 - 35.

(9) Karl Loewenstein, *Political Power and the Covermental Process*, Second Edition, The University of Chicago Press, Chicago, 1965, s. 278 - 281.

(10) J. P. Chamberlain, "Deadlock" *Encyclopaedia of the Social Sciences*, The Macmillan Company, New York, 1931, Vol. 5, s. 18.

rak da, hükümetler normal olarak belirli bir süre iktidarda kalırla ve bu da onlara etkin icraata bulunma imkanı verir. Çok parti sisteminde ise, iktidarlar sürekli olarak bir belirsizlik içindedirler. Hükümet krizleri iki parti sistemlerinde çok parti sistemlerindeki göre sayıca çok az ve sürece de kısadır. İktidarın el değiştirmesi iki parti sistemlerinde daha az gecikmeyle ve sıkıntıyla gerçekleşir. Muhalefet iki parti sisteminde her zaman bir alternatif oluşturmaktadır. Seçmen açısından iki parti sistemi altında işleyen parlamenter hükümet, hiç şüphesiz sorunları basitleştirmekte ve sorumluluğu aydınlığa çıkarmaktadır (11).

İki parti sisteminin başarı ile işleyebilmesi, her iki parti arasında demokratik rejim konusunda **consensus**'un varolması koşuluna bağlıdır. Her iki parti de birbirlerinin iktidara gelmelerini bir felaket saymamalı buna tahammül edebilmelidirler. Siyasal bölümlerin derin ve yukarıda belirttiğimiz anlamda **consensus**'un olmadığı toplumlarda iki partili parlamenter demokrasinin işleyebilmesi zordur. Şurasını unutmamak gerekir ki, bir toplumda demokrasinin var olup olmaması siyaset oyununun kurallarını getiren anayasal düzenlemelerden daha çok toplumdaki siyasal kültürle ilişkilidir. Özellikle, siyaset oyununu oynayacak olan siyasal elitlerin davranışları ve demokrasiye inanıp inanmamaları kurumsal ve anayasal düzenlemelerden açık bir biçimde göze görükmez ise de, bunlardan çok daha önemlidir.

(11) Bassett, *op. cit.*, s. 36