

BAŞKANLIK HÜKÜMETİ SİSTEMİ: "RATIO POLITICA"SI VE TÜRKİYE

Dr. Günsev EVCİMEN*

"Ülkenin mülkiyetine sahip olanlar,
O'nu yönetmelidir", John Jay, "The
Federalist Papers"¹ yazarı

Anayasa Hukuku teorisinde "hükümet şekli", yönetimin kurumsal yapısını betimler ve bu açıdan, bir diğer ifade ile, yönetim "iş"² inin görülüş tarzı bakımından, iki ana yönetim şekli ayırılır: yönetim gücünün bir bütün olarak örgütlendiği ve yönetim işinin tek elden görüldüğü güçlerbirliği sistemi ile, bu gücün birden çok ve farklı kurum aracılığı ile, parçalanarak kullanıldığı, güçler ayrılığı sistemi. Güçler ayrılığı sisteminin alt türleri (Parlemantarizm ve başkanlık hükümeti sistemi) ise, birbirlerinden, Meclis ve Hükümet kurumları arasındaki ilişkinin özellikleri bakımından farklılaşır : Yargı'nın yönetim içindeki konumu ve işlevi, alt sistemlerin sınıflanmasında etkili değildir.

Bu iki tesbit doğrultusunda, ikinci sistemin alt türlerinden biri olan başkanlık hükümeti sisteminin genel hukuki özellikleri³ şöyle sıralanabilir :

1.Meclis ve Hükümet, birbirlerinden ayrı birer varlığa, "organ" kimliğine sahip olacak şekilde kurumlaştırılmıştır.

*Dr. Günsev Evcimen, I.Ü. Hukuk Fakültesi, Anayasa Hukuku Anabilim Dalı Öğretim yardımcısı'dır.

¹"The Federalist Papers", Federal Anayasanın New York eyaletinde onaylanmasını sağlamak üzere, Ekim 1787-Temmuz 1788 tarihleri arasında New York basınında "Publius"müstear adı ile, Hamilton-Madison-Jay tarafından yazılan 85 makaleye -topluca-verilen addır.

²Vile (1967), s. 16.

³Başkanlık Hükümeti sistemi ile ilgili açıklamalar, sistemin proto-tip'ini ve istikrarlı tek örneğini oluşturması nedeni ile, 1787 ABD. Federal Anayasası esas alınarak yapılmıştır.

GÜNSEV EVCİMEN

a. Bu kurumların kadrosu farklıdır: Meclis, Hükümeti bünyesinde barındırmaması itibarı ile bir "parlamento" değildir⁴

b. Her iki organın hukuki yetkilerinin "dolaysız" kaynağı, Anayasadır⁵

c. Meclis ve Hükümet, birbirlerinden ayrı olarak, farklılaştırılmaya çalışılan usullerle ve doğrudan halk seçimi ile iktidara gelirler.

2. Meclis ve Hükümet, birbirlerinden bağımsız olarak iktidarda kalırlar. Yetkilerini paylaşan güçlerin ayrılığını ve eşitliğini sağlayan temel etken, budur⁶

a. Meclis içinden çıkmayan Hükümetin, Meclise karşı siyasi sorumluluğu da yoktur : Seçim dönemi içinde izlediği politikalar (program) nedeni ile, Meclis tarafından görevinden azledilemez. Kısaca Hükümet -Başkan- aynı seçim dönemi içinde hiç kimseye karşı sorumlu değildir⁷

b. Hükümet (Başkan) fesih mekanizmasını işleterek, Meclisin görevine son veremez.

3. Meclis ve Hükümet, yönetim işlevini (politika saptama, uygulama, denetleme)⁸ ortaklaşa ifa ederler⁹. Her kurum, yönetim gücünden hukuken kendisine düşen payın kullanımında, diğerinin işbirliğine, diğerinin bu kullanımın yerindeliğini onaylamasına muhtaçtır¹⁰.

4. Yürütme organı bölünmemiştir. Halk tarafından doğrudan -Meclis aracılığı olmaksızın- seçilen hükümet tek kişiden oluşur. Bu kişi aynı zamanda Devlet Başkanıdır. Başkan tarafından seçilen ve Meclisçe onaylanan yardımcıları ise, bir "kabine" oluşturmazlar. Bağımsız varlık, program ve dolayısı ile, Meclise karşı ortak ya da bireysel siyasi sorumlulukları; bu anlamda, siyasi kimlikleri, yoktur.

⁴Verney, s. 40-43.

⁵Rossiter, s.74. Siyasi güçlerinin kaynağı ise halktır ve halkla ilişkileri bu açıdan doğrudandır.

⁶Corwin-Peltason, s. 20-21.

⁷Yeniden seçilme hakkının tanındığı Anayasal sistemlerde, Başkanın bir önceki dönemdeki icraatı, yalnızca yeniden seçimini kolaylaştıran ya da güçleştiren bir etken olabilir.

⁸Loewenstein, s. 42.

⁹Kongre'nin temel işlevi olan kural koyma yetkisi, Başkanın veto yetkisi ile frenlenebilmektedir. Bundan da önemlisi, yasama politikalarının amacına ulaşabilmesi, uygulamaya geçirilebilmesi, Başkanın bu kuralları yürütmesine ve Kongrenin bu amaçla harcanmak üzere tahsis ettiği kaynakları kullanmasına bağlıdır. Yürütme politikalarının etkinliği ise, Kongrenin bu politikayı uygulayacak üst düzey kadrolara (1500-2000 arasında değiştiği söylenmektedir) yapılacak atamaları onaylamasına; Bu politikaların yürütülmesini sağlayacak mali kaynakları sağlamasına ve yürütmece belirtilecek alanlara kaynak tahsis etmesine; Bu politikaların yürütülmesi uluslararası ilişkiler ile ilgili olduğu ölçüde ise, andlaşmaları onaylamasına, bağlıdır.

¹⁰Ebenstein vd. s. 44,224; Griffith, s. 6; Neustadt, s. 42; Corwin-Peltason, s.21.

BAŞKANLIK HÜKÜMETİ SİSTEMİ : "RATIO POLITICA" SI VE TÜRKİYE

Başkanlık hükümet sisteminin bu özelliklerinin, onu diğer sistemlere üstün kıldığı ileri sürülmüştür. Başkanlık hükümeti sistemi yandaşlarına göre, sistemin dayandığı güçler ayrılığı esasının sağladığı bölünme, uzmanlaşmayı kolaylaştırarak, yönetimi etkinleştirir. Gücün bölünmesinin onu zayıflatarak, özgürlüklerin ihlâlinin; Güçler arasında kurulacak işbirliği ve karşılıklı fren ve denge mekanizmaları ile sağlanacak dengenin, güçleri birbirine eşit ve rakip, "kıskanç" iktidarlara dönüştürmesi ile, keyfi yönetimin¹¹; Sistemin öngördüğü "azınlık vetoları"¹² aracılığı ile de, çoğunluk "istibdadının" engellenerek, azınlıkların korunulacağına inanılır.

Hükümetin, Meclisin araya girmemesi anlamında doğrudan işbaşına gelişinin, konsensus dengelerinin hassas ve görüş farklılıklarının "anamlı" olduğu toplumlarda ve dönemlerde, hükümetin kurulamayışının neden olabileceği yönetim ve dolayısı ile, otorite boşluğunun yaratabileceği sakıncaları engellediği; Temsil ilişkisini daha doğrudan hale getirerek, halk egemenliği ve ulusal temsil faraziyesini realiteye dönüştürdüğü; Yürütme ve dolayısı ile, onun aracılığı ile kullanılan devlet gücünün otoritesini sağlamlaştırıp, meşruiyetini artırdığı; Yürütmenin "kimliğini" doğrudan saptama hakkı veren bu yöntemin, halka izlenecek politikaları da doğrudan onaylama ya da reddetme imkânı sağlayarak ve yürütmenin davranışlarını tahmin edilebilir kılarak, siyasal katılımı genişlettiği, kısaca, yönetimi demokratikleşirdiği ileri sürülür.

Yürütmenin bir kez göreve geldikten sonra azledilemeyişi, bir diğer ifade ile, konsensus değişmelerinin kurumsal platforma yansımalarının engellenişinin, hükümete istikrar ve politikalarına süreklilik sağladığı; Ulusal yararını gerektirdiği durumlarda, hükümetin yansız, sınıflarüstü (ulusal yararı gözeten) politikaları ödünsüz izlemesini kolaylaştırdığı; Meclis üyelerinin oylarını, hükümetin düşmesine yol açma endişesi duymadan¹³, parti disiplini ve sınıf çıkarları yerine "vicdanlarının sesine" uyarak, özgürce kullanmalarını imkân dahiline soktuğu belirtilir.

Yürütmenin monolitik yapısının ise, kriz dönemlerinde ya da acil durumlarda, sür'atli ve dolayısı ile, etkin müdahale imkânı sağladığına; Homojen oluşu nedeni ile de, izlenecek politikalarda tutarlılığı mümkün kıldığına inanılır.

Ne var ki, başkanlık hükümeti sistemi lehine ileri sürülen bu mülâhazalar kısmen yanlış, kısmen de çelişkilidir. Bunların başında, güçlerin ayrılmasının sağladığı faydaların başkanlık hükümeti sistemine özgü imiş gibi sunulması gelmektedir. Oysa bu avantajlar, aynı esası benimseyen parlamenter sistem bakımından da söz konusudur. Buna karşılık, güçlerin işbirliği içinde ayrılığını öngören ve bunu fren ve denge mekanizmaları ile, özgün biçimde kurumlaştıran bu sistem, **teorik planda**, gücün odaklaşmasını

¹¹Kuvvetler ayrılığı ile ilgili tüm hususlarda bkz. Gwyn

¹²Federal Yüksek Mahkemenin Ex Parte Grossman (267 U.S. 87, 1925) kararında belirtildiği üzere, Başkan veya Meclislerden herhangi birinin üçte birinden bir fazlası, tüm yasama işlemlerini engelleyebilir. Temsilciler Meclisinin yarısı ve Senato'nun üçte ikisi, yargıçları impeachment yolu ile görevden alabilir. Yürütme, af yetkisi ile yargı kararlarını anlamsızlaştırabilir. Kongre Meclislerinden herhangi biri, yürütmenin istediği mali kaynakları sağlamayı reddederek yürütmeyi felç edebilir. Senato atamaları engelleyebilir. Bkz. Tresolini, s. 11. Weissberg'e göre, (s.42) 51 senatör (nüfusun %18'i) yasama faaliyetlerine hâkim olabilir. 13 Devlet, Anayasa değişikliklerini engelleyebilir

¹³Griffith, s. 245

engelleyerek¹⁴ onu zayıflatmakta; organlar arası uyumsuzluklarda hukuki veya siyasi bir çözüm yolu¹⁵ ya da mercii öngörmemesi, bir diğer ifade ile, eşit ve rakip iktidarlar arasında sağladığı denge nedeni ile de, yönetimi hareketsizleştirme ve dolayısı ile tam aksine etkisizleştirme tehlikesini, potansiyel olarak içermektedir¹⁶.

Amaca uygun yeni kurumlaşmaların geliştirilmediği sistemlerde ise, karmaşıklaşan çağdaş yaşamın gerekleri, uluslararası ilişkilerdeki çeşitlenme ve gelişme ve/veya kriz dönemleri, yürütmeyi eşyanın tabiatı gereği, tüm yönetim yetkilerinin aktığı bir girdap haline getirmekte¹⁷; yürütmenin özellikle yasamaya ait yetkileri ele geçirdiği görülmekte¹⁸; Başkan'ın sembolik gözükten yetkileri dahi, gerçek yetkilere dönüşmektedir. Kısaca, güçlerin işbirliği içinde ayrılması esası, güçlerin yürütmeye birleşmesi, güçlerbirliği ile sonuçlanmakta; Güçlerayrılığı esasının benimsenmesi ile gerçekleştirileceği ileri sürülen faydalar ortadan kalkmaktadır.

Yönetim gücünün parçalanması ve yönetim yetkisinin ortaklaşa kullanılmasının keyfi yönetimi, özgürlüklerin ihlâlini engelleyeceği ve azınlıkları koruyacağı iddiası bakımından da durum farklı değildir. Keyfiliğin hukukileştirildiği, özgürlüklerin kurumsal güvencelerinin bulunmadığı, yönetimin sınırlama yetkisinin sınırsız olduğu ya da objektif ölçülere bağlanmadığı Anayasal sistemlerde, güçlerayrılığı yalnızca yetki kullanımını düzenleyen teknik bir ilke niteliğini kazanır : Çoğunluğun, azınlık ya da çoğunluk üzerinde kullandığı yetkilerin, yetki paylaşımını düzenleyen hükümlere aykırı olarak kullanılmasını, bir diğer ifade ile, yetki ihlâllerini engeller. Kısaca, özgürlüklerin kim tarafından, nasıl ihlâl edileceğini düzenleyen bir esas olmaktan öte bir anlam taşımaz.

Gücün parçalanmasının onu zayıflatığı iddiası ise, gücün hukuken sahip olduğu yetkilerin içeriği nazara alınmadığı takdirde doğrudur: Gücün zayıflatılmasına, gücün içeriğinden ve kullanım amacından bağımsız olarak pozitif bir değer atfedilemez. Yönetim organlarının ve örneğin yargının güçlendirilmesi, özgürlüklerin diğer devlet organları, kişi ya da topluluklarca ihlâlinin engellenmesi; Yürütmenin güçlendirilmesi ise, özgürlüklerin sosyo-ekonomik alt-yapısının geliştirilmesi bakımından, tam aksine, zorunlu dahi olabilir. Çağdaş toplumlarda bireylerin ve toplulukların sosyo-ekonomik durumlarının iyileştirilmesi bakımından güçlü bir yürütmenin sistem yandaşlarınca da temel bir yapısal gereksinim sayılması, yürütmenin güçlendirilmesi ile özgürlüklerin ihlâli arasındaki ilişkinin bu denli doğrudan olmadığını göstermektedir.

¹⁴Verney, s. 53.

¹⁵Seçimlerin yenilenmesi yolu ile, halkın hakemliğine başvurulması.

¹⁶Bunun yanı sıra, güçlerin bu özgün ayrılma tarzı, siyasi süreci karmaşıklaştırıp, dağınıklaştırarak, daha kolay örgütlenebilen, bilinçli, amaçları için doğrudan ya da dolaylı olarak ayırabileceği kaynakları (para, zaman vb.) daha fazla olan güçlü çıkarların etkisi altına girmesine neden olabilir. Bu da eşitlik esasını zedeler; Demokratik forumun çoğulculuğu esası ile çelişir. Parenti, s. 224.

¹⁷Rossiter, s. 77. Bu hususta özellikle bkz. aynı kaynak s. 77 vd.; Greenberg, s. 246-260; Pritchett, s. 304.

¹⁸Yürütmenin güçlendirilmesi ile yürütmenin yasama yetkilerini ele geçirmesi, yasama işlevini üstlenmesi arasında hukuki bakımdan hiç bir teknik kavramsal bağlantı kurulamayacağı; Bu tür ve siyasi amaçlı kurumlaşmaların, güçlü yürütme kavramını aşacağı gözden kaçırılmamalıdır.

BAŞKANLIK HÜKÜMETİ SİSTEMİ : "RATIO POLITICA" SI VE TÜRKİYE

Buna karşılık yürütmenin tek kişiden oluşması ve başkana -tabandan ya da partiden aldığı güçle- bağımsız görüş sunabilecek ve onu uyarabilecek bir hükümetin yokluğu¹⁹; Başkanın doğrudan halk tarafından seçilmesi²⁰; Başkanın kişiliğinde gücün bağımsızlık ve sorumsuzlukla birleşmesi²¹, iktidarı kişiselleştirip²², güçlerin ayrılması ile engellenmek istenen "keyfi yönetimi" tam aksine davet de edebilir²³

Sistemin öngördüğü "veto"lar aracılığı ile azınlıkları koruduğu iddiası bakımından da sorunlar vardır²⁴. Demokratik rejimlerde azınlıkların korunması, azınlıkta kalma ve buna rağmen varolma hakkının güvence altına alınması ile sağlanır. Bu da -değişken olabilen- çoğunluklar tarafından kullanılacak yönetim yetkisinin herkes -azınlıklar ve çoğunluklar- için geçerli şekilde, Anayasal düzeyde içerik itibarı ile sınırlandırılması ve bu sınırların ihlâlini engelleyecek kurumsal güvencelerin benimsenmesi ile gerçekleşir : Azınlığın korunması adı altında, sayısal azınlıkların çoğunluk yönetimini engellemesi ile değil. Çünkü demokratik yönetim yöntemine hakim olan temel ilke, çoğunluk esası, çoğunluğun yönetme hakkıdır²⁵. Çoğulcu demokratik forumun varlık nedenlerinden, amaçlarından en temeli, kimin hangi kararlar aracılığı ile yönetim işlevini yerine getirmesinin daha yerinde olacağını saptamaktadır. Bir diğer ifade ile, bu forumda yapılacak tartışmalar, boş, amaçsız değildir. Amaç, iktidarın oluşacak çoğunluklarca saptanacak kişilere verilmesidir. Forum'a katılımın ana nedenlerinden biri de budur : Şu ya da bu sebeple, iktidarı elde etmek, toplumu yönetmektir²⁶. Azınlığın vetolar aracılığı ile, çoğunluğun yönetimini engellemesi, kaybedenin, haklı ya da doğru bulunmayanın

¹⁹Corwin, s. 295, 312.

²⁰Başkanlık seçimlerinde iyi aday olabilmek için gerekli koşulların, iyi bir başkanda bulunması gerekli koşullarla her zaman çakışmayabileceği hususunda bkz. King, s. 188.

²¹Rossiter, s. 42.

²²Corwin, s. 312.

²³Aynı yapı, demokratik yönetim'in ön koşulu olan alenilik esasını zedelediği gibi, hükümet ve devlet başkanlığının aynı kişide birleşmesi, teorik olarak çözümü mümkün olmayan bir işlev çatışması yaratabilir (Rossiter, s. 38); Daha kolay kontrol edilebilmesine de imkân sağlar.

²⁴İlk sorun "azınlık" kavramının tanımlanmayışının yarattığı belirsizlikten kaynaklanmaktadır. Teknik anlamda azınlık, sayısal bir olgudur ve bir bütün içindeki bölünme oranlarını tanımlar. Siyasi bakımdan azınlık ise, ilkin, parlamento içi siyasi eğilimler bakımından söz konusu olabilir ve parlamentoda temsil edilen partilerin Meclis üyelerinin belirli bir politika üzerindeki karar oranlarını ifade edebilir. Bir diğer ifade ile, parti politikaları doğrultusunda ya da bundan bağımsız olarak ortaya çıkan eğilim farklılıklarının sayısal olarak saptanması ile belirir. Ya da parlamentoda temsil edilmeyen partilerin, edilenler karşısındaki sayısal gücünü gösterir.

Buna karşılık, sosyo-ekonomik azınlıklar, sayısal bakımdan azınlık olabilir ya da olmayabilir. Nitekim, pek çok ülkede güçsüzler azınlıkta değil, çoğunlukta ve korunmaları, durumlarını iyileştirici sosyo-ekonomik politikaların izlenmesi ile mümkündür. Güçlü sosyo-ekonomik azınlıkların "korunması" ise, ancak sosyo-ekonomik ve siyasal plânlarda, bu grupların güçlerini sürdürmelerini sağlayıcı ya da etkinliklerini arttırıcı politikaların izlenmesi anlamında söz konusu olabilir.

²⁵Çoğunluk yönetimini meşru kılan ise, çoğunluğun çoğulcu bir siyasi demokratik forum içinde oluşmasıdır.

²⁶Ya da etkilemektir.

kazanması anlamını taşır. Bu da, demokratik forumun rasyoneli ve meşrulaşma esasları ile çelişir, varlığını anlamsız kılar²⁷.

Buna karşılık sistemin, başkanı, Meclislerde temsil edilen çoğunluk ya da azınlık taleplerine ya da haklarına duyarlı davranmaya zorlayan herhangi bir kurumsal düzenleme içermemesini²⁸; Parti ya da parlamento içi azınlıkların iktidarda temsilini kurumsal olarak engellemesini²⁹ ve dolayısı ile, azınlıkların siyasete tümüyle yabancılaşmasına³⁰ neden olacak şekilde etkisizleştirilmesini, azınlıkların korunması amacı ile bağdaştırmak hayli güçtür.

Başkanın doğrudan seçimi ve izlenecek politikaların bu yolla, dolaylı(başkan aracılığı ile) da olsa, halk tarafından saptanmasına imkân verilerek yönetimin demokratikleştirildiği iddiası bakımından ortaya çıkan temel sorun ise, özellikle güçlü adayların katıldığı seçimlerde gözlemlenen oy bölünmelerinin azınlık adayının seçilmesine imkân vermesidir³¹. Bu da onun temsil gücünü, tüm toplumsal eğilimleri ve dolayısı ile, toplumun tümünü temsil eden (etmesi gereken) Meclisler tarafından seçilecek başkanlara oranla çok daha zayıf kalacaktır. Başkan aracılığı ile halkın izlenecek politikaları daha dolaysız biçimde saptadığı tezi ise, ancak verileri sabit ve karmaşık olmayan sosyal çevreler için söz konusu olabilir. Oysa bu, çağdaş yaşamın, uluslararası ilişkilerin ve kriz yönetiminin gereklerinin, başkanlık hükümeti sistemi içinde daha etkili biçimde karşılanacağı iddiası ile pek de tutarlı değildir.

Hükümetin kuruluşu ve sürekliliği bakımından sağlanan avantajlar ise, yönetimin otoritesinin daha farklı boyutlarda tehdit edildiği durumların oluşmasına neden olabilir. Hükümetlere ve politikalarına sağlanan istikrar³², yaygın bir toplumsal konsensusu yansıtmadığı, siyasi gerçeğin toplumsal gerçekle uyum içinde bulunmadığı durumlarda, yönetimin konsensus tabanını genişletme arayışı içine girmesinin gerekli olmayışı ve / veya sistemin kendisini sürdürebilmesi için gerekli değişikliklerin yapılmasının kurumsal bir ihtiyaç olarak kendisini göstermeyişi, yalnızca başkanın -çoğu kez şiddet kullanılarak- değil, sistemin tümüyle, özünden değiştirilmesi ile sonuçlanabilir. Kısaca, "istikrar aşırılığı", sistem değişikliğinden, her türlü otoritenin toplumsal meşruiyetini tümüyle yitirmesine dek değişebilen bir dizi "amaç karşıtı" süreci harekete geçirebilir.

Yürütmenin, kriz dönemlerinde ya da acil durumlarda süratli ve dolayısı ile, bu açıdan etkin müdahale imkânı sağlayan monolitik yapısının ise, ancak süratin çözebileceği türdeki krizler ya da âcil durumlar bakımından geçerli, göreceli bir üstünlük

²⁷Yineleyelim. Bu tür bir yönetim yönteminde, azınlığın korunması ancak uğruna mücadele edilen iktidarın için (Anayasal) sınırlarının varlığı ile gerçekleşir. Bir diğer ifade ile, mücadele zaten sınırlı ve örneğin azınlıkların varolma hakkını yoketme gücü olmayan bir iktidar için yapılır. Böylece, çoğunluğun yönetme hakkı ile azınlığın korunması arasındaki çatışma giderilebilir.

²⁸King, s.232

²⁹Bu hususta ayrıca bkz. Weissberg, s. 157 vd.

³⁰Rositer, s. 188.

³¹Pritchett, s. 289; Young, s. 211.

³²İstikrar kavramı tek başına pozitif bir anlam içermez. Belirli bir yönetim ya da hükümetin sürekliliği ancak söz konusu yönetimin nitelikleri itibarı ile sürmesinde toplumsal bir fayda bulunduğu toplumca kabul ediliyorsa, olumlu bir değer olarak düşünülebilir.

BAŞKANLIK HÜKÜMETİ SİSTEMİ : "RATIO POLITICA" SI VE TÜRKİYE

olacağı ve bunun, tanımı gereği istisnâî olması gereken krizler dışında, bir üstünlük olarak nitelenebilmesinin mümkün olamayacağı da açıktır. Aynı yapının, hükümet politikalarında tutarlılığı mümkün kıldığı iddiası ise, meclis üyelerinin parti disiplinine uymadan, bildikleri gibi, bir diğer ifadeyle, yasama işlevinin ifasında tutarsızlıklara neden olacak şekilde oy kullanabilmelerinin üstünlük olarak nitelenmesi ile çelişmektedir. Partili toplumlar çağında, meclis üyelerinin bu biçimde oy kullanabilmeleri ancak disiplinsiz partiler içinde; disiplinsiz partiler ise ancak ideolojik tek parti sistemi, bir diğer söyleyişle, partilerin aynı sınıfı temsil ettiği, siyasal farklılaşmanın sınıf-îçi farklılaşma niteliği taşıdığı sistemlerde, söz konusu olabilir. İktidarın sınıfsal temellere oturtulması ve / veya toplumsal yapıda sınıflaşma engellenmediği sürece, hükümetlerin ya da meclis üyelerinin sınıflarüstü bir yarar doğrultusunda davrandıkları savı, sınıf-îçi farklılaşmalar doğrultusunda alınan kararların ya da kullanılan oyların, sınıflarüstü davranışlar olarak meşrulaştırılmaya çalışıldığını göstermekten öte bir anlam taşımaz.

Görüldüğü gibi, Başkanlık Hükümeti sistemi lehine ileri sürülen mülâhazalar kısmen yanlış, kısmen de çelişkilidir. Bu da söz konusu mülâhazaların, teorik doğrulardan ziyade, belirli bir toplumsal konjonktürün verileri içinde, sistemin, yönelinen hedefleri gerçekleştirmeye elverişli olup olmaması ile bağlantılı olduğunu düşündürmektedir. Tıpkı günümüz Türkiyesinde, başkanlık hükümeti sisteminin hukuki özelliklerinin siyasi plânda gerçekleştirmeye elverişli olduğu; Sistem yandaşlarının ise irdelemekten kaçındıkları aşağıda belirtilecek siyasi sonuçlarının, onu, hangi nedenle Türk Anayasa değişmelerini yönlendirmede en güçlü aday kıldığını açıkladığı gibi.

Şöyle ki, Başkanlık hükümeti Sisteminde :

1. Yönetim gücünün parçalanarak, onun paylaşılmasını sağlayan denge ve kontrol mekanizmalarının kurulması, belirli bir siyasi çoğunluğun aynı anda yönetimi tümü ile ele geçirmesini ve toplumu tek başına yönetmesini engelleyebilir³³. Kısaca, çoğunluk iradesi ve çoğunluk esası etkisizleştirilebilir.

2. Hükümetin görevini Meclis güveninin varlığına ve sürekliliğine bağlı olmadan yürütebilmesi, hükümette temsil edilen görelî bir siyasi çoğunluğa, aynı seçim dönemi içinde yetkilerini Meclis'te temsil edilen siyasi eğilimlere ve bu eğilimlerdeki olası değişmelere, kısaca topluma duyarlı olmadan kullanma, ülkeyi yönetme imkânı sağlar.

3. Hükümetin tek kişiden oluşması, kabine bulunmayışı, hükümetin yetkilerini parti içi eğilim farklılıklarını da nazara almadan ve politikalarından ödün vermeden kullanmasına neden olabilir.

20 Ekim seçimleri öncesinin iktidar partisi ANAP'ın (Anavatan partisi) Anayasayı parlamenter bir rejimden yana değil de, bu yönde değiştirme girişimlerinin özünde, başkanlık hükümeti sisteminin bu özelliklerinin, sistemin hükümete, Mecliste güçlü bir çoğunluğa dayanmadan³⁴ ve gereğinde Meclis ya da parti içi çoğunluklara, bu çoğunluklardaki olası eğilim değişikliklerine rağmen, iktidardan düşme ya da sorumlu

³³Greenberg, s. 351.

³⁴Parlamentoda güçlü bir çoğunluğa dayanan hükümetlerin Anayasa değişikliği yolu ile hukuki güçlerini artırma arayışı içine girmedikleri hususunda bkz. Blondel, s. 45.

GÜNSEV EVCİMEN

tutulma endişesi olmadan ülkeyi yönetme imkânı sağlamanın yattığı düşünülebilir : 1983-89 tarihleri arasında oylarının yarısını yitirmiş bir parti olarak³⁵ ANAP'ın Anayasayı bu tür bir kurumsaldan yana zorlamakta nedensiz olduğu söylenemez. Dönemin iktidar partisinin durumun bilincinde olduğunu gösteren en açık kanıt ise, yaklaşık % 9'luk bir oy kaybına uğradığı 1987 seçimi öncesinde seçim yasasında yapmış olduğu değişikliklerin türüdür³⁶

İkinci neden ise ekonomiktir³⁷. 24 Ocak 1979 istikrar tedbirleri ile uygulamaya konulan ekonomik modelin gerekleri, parlamenter bir rejime oranla, başkanlık hükümeti sistemi ile daha iyi bir uyum sağlamaktadır. Ulaştığı gelişme düzeyi itibarı ile uluslararası kapitalizm, mal ve sermayenin serbest dolaşımı ile üretici güçleri dünya ölçeğinde bütünleştirmeye ve pazarlarını sürekli genişletmeye mahkûmdur. Uluslararası kapitalizmin, Türkiye'yi 1970'lerin sonunda içinde bulunduğu kriz konjonktüründe benimsemeye zorladığı model de, Türk ekonomisinin dışa açılmasını ve uluslararası mal ve sermaye hareketleri ile bütünleşerek, ulusal ekonominin dış pazarlardan gelen etkilere göre şekillenmesini ve işlemesini; Bu yolla da yeniden mal ve sermaye ithal edebilecek duruma gelerek, sermaye birikim sürecinde yetmişli yılların ortalarında kendisini gösteren tıkanmaların giderilmesine; Uluslararası ekonomideki hiyerarşik yapılanmanın sürdürülmesine katkıda bulunmasını öngörmekte idi.

Bu da, önceden kestirilemeyen uluslararası ekonomik değişmeler doğrultusunda, ülke ekonomisinin uluslararası kapitalizmin kendisi için tanımladığı rol gereği olması gerekli kararları sür'atle, tartışmasız ve bütünlük içinde, tek elden almasını ve uygulamasını; Uluslararası plânda dünya pazarını yönlendirecek siyasi-hukuki mekanizmaların yeterince gelişmemiş olması nedeni ile de, bu amaca uygun kurumsaldaların, öncelikle ulusal plânlarda gerçekleştirilmesini gerekli kılıyordu. 1982 T.C. Anayasası bu amaca yönelik bir kurumsaldamaya geçişin ilk adımı oldu³⁸.

Türkiye'nin kriz koşullarında yaptığı ve askeri yönetimde sürdürebildiği bu "tercih" in dayandırıldığı KarşılıklıÜstünlükler kuramına göre, bol emeğe sahip bir tarımsal mal üreticisi olarak Türkiye, uluslararası ekonomik sistem içinde, düşük fiyatlı emek-yoğun (ücret) tüketim malı üretiminde yoğunlaşarak, bu malların ihracına dönük bir büyüme stratejisi benimsemek, bu alanlarda yeniden yapılanmak zorunda idi. Uluslararası pazarlarda rekabet imkânı sağlayabilecek teknolojik üstünlüğe sahip olmayan Türkiye'de, ucuz emek ve ucuz hammadde bu stratejinin temel öğeleri olabilirdi. Oldu da: 1980 yılında Millî Gelir içindeki payları %49.97 olan kâr, faiz ve rant gelirleri, 1989'da % 65.4'e çıkarken, Tarım gelirleri % 23.87'den % 17'ye, Ücret-Maaş gelirleri ise %

³⁵14 Kasım 1983 genel seçimlerinde geçerli oyların 45.14 %'ünü alan ANAP'ın oy yüzdeleri, 29 Kasım 1987 genel seçimlerinde % 36.31'e; 16 Mart 1989 Mahalli İdare seçimlerinde (II Genel Meclisi üyelikleri için kullanılan oylar itibarı ile) % 21.803'e düşmüştür.

³⁶Bu değişikliklerin başında seçim çevrelerinin küçültülmesi, seçim çevresi barajının yükseltilmesi, Kontenjan Milletvekili seçiminde çoğunluk yönteminin benimsenmesi ile, görece siyasi çoğunlukları milletvekilliği kazanmada daha şanslı hale getirilmesinin geldiği hususunda bkz. Araslı

³⁷Bu özet Evcimen'de zikredilen kaynaklardan yapılmıştır.

³⁸1982 Anayasasının özellikleri için bkz. Evcimen.

BAŞKANLIK HÜKÜMETİ SİSTEMİ : "RATIO POLITICA"SI VE TÜRKİYE

26.66'dan % 17.6'ya geriledi³⁹. DIE.nün 1987 yılında yaptırdığı anket sonuçlarında ise Türkiye Nüfusunun % 6'sının, Milli gelirden % 22 oranında pay aldığı ortaya çıktı⁴⁰.

İç pazarı ve iç talebi önemsizleştiren ekonomi politikalarından doğan hoşnutsuzluğun, modelin firma ve sektör bazında, yasal ve yasa dışı sektörlerde öngördüğü yeniden yapılanmanın neden olduğu kısa vadeli çıkar zedelenmelerinin yarattığı hoşnutsuzlukla birleşerek, partilere, parlamentoya ve hükümete yansması; Politika, iktidar ya da sistem değişikliklerine yol açması mümkündür. Bir diğer ifadeyle, uygulamanın 1980 öncesinde ancak kamu düzeninin büyük çapta bozulması ile sağlanabilen, ideolojik nitelik taşımayan, zorunlu ve kısmi konsensusu yok etmesi, modelin gerektirdiği ekonomi politikalarının kesintisiz ve ödünsüz izlenmesini güçleştirebilecek, borç ve yatırım olarak ülkeye giren sermayenin getirisini tehlikeye sokabilecek en önemli etkendi.

Oysa, hükümetin, halkın partilere ve parlamentoya yansıyan isteklerine ödün vermeden, başta ülke ekonomisi olmak üzere, -en azından- belirli bir seçim döneminde toplumu özgürce, iktidardan düşme endişesi olmadan, sermaye sınıfı içinde ve dışında mutabakat aramadan yönetebilmesi; olası iktidar değişimlerinin yol açabileceği politika değişikliklerinin ise, monist yapısı nedeni ile, dışardan kontrol edilmesi parlamentolara nazaran çok daha kolay olabilen hükümetin (Başkanın) kullanacağı fren mekanizmaları aracılığı ile ve hiç olmazsa, **hukukun meşru biçimde durdurulabilmesi** ve denetlenebilmesi⁴¹; modelin öngördüğü değişim programının amacına ulaşması ve varsıllaşurduğu azınlıkların (ticaret/sanayi sermayesinin) kazanımlarını ve toplum içinde etkinleşen konumlarını, yoksullaşan siyasi çoğunluklara karşı koruyabilmeleri, ancak başkanlık hükümeti sistemine geçişle mümkündür. Ekonomi politikalarının halk kitleleri bakımından olumsuz sonuçlarının elle tutulabilir istatistiksel verilere dönüştüğü; halktan "uzlaşma" adı altında tek taraflı fedakârlıklar istenmesinin yeniden gündeme geldiği bir ulusal; Açık otoriter rejim türlerinin ise, ekonomik modelin yarattığı toplumsal eşitsizlikleri meşrulaştırıcı siyasi-ekonomik söylem (Liberalizm) ile çelişmesi nedeni ile mümkün olamadığı; Tek merkezden yönlendirilebilen toplumların kapitalizmin yeniden yapılanma süreci içinde bulunması nedeni ile, özellikle gerekli olduğu bir **uluslararası konjonktürde**, siyasal sistemin 1982 Anayasası ile hukukileştiren anti-demokratik yapısının güçlendirilmesi, modelin öngörüldüğüne izlenebilmesi için zorunluydu.

Başta çoğunluk esasının etkisizleştirilerek azınlık yönetiminin hukukileştirilmesi ve toplumun temsilcileri (meclis) ya da örgütlerince (parti) kanalize edilen eğilimlerine, sürekli ve kurumsal olarak duyarlı olmak zorunda kalınmadan yönetilebilmesine imkân

³⁹ Milli Gelirin Üç Aylık Dönemler İtibarı İle Tahmini, Dolarla İfadesi ve Gelir Yolu ile Hesaplanması adlı yayının yazarı (İst.Tic. Odası yay. 1987-1, İst. 1987) Doç. Süleyman Özmucur'un Cumhuriyet Gazetesi için yaptığı ve 28 Kasım 1989'da aynı gazetede yayınlanan araştırması.

⁴⁰ Cumhuriyet, 16 Ocak 1990. Prof.Dr. Merih Celasun'un araştırmasına göre, nüfusun en yoksul yüzde 20'lik kesimi, Milli Gelirin ancak yüzde 2.6'sını alabiliyor. En zengin yüzde 20'lik kesime düşen pay ise Milli Gelirin yüzde 56.9'u. Cumhuriyet 28 Kasım 1989.

⁴¹ Konsensus'un zayıf olduğu ülkelerde hukuki meşruiyet, toplumsal meşruiyete bir alternatif olarak önem kazanmaktadır.

GÜNSEV EVCİMEN

verilmesi olmak üzere, başkanlık hükümeti sistemi bu özellikleri, kurumsallaştığı anti-demokratik yönetim tarzı ile, bu gereksinime cevap vermeyen en elverişli rejimdir.

Bu da "şaşırtıcı" olmamalıdır. ABD. Federal Anayasası ile proto-tip'i kurumsallaştırılan başkanlık hükümeti sistemi, katılma teorisine değil⁴², "devrim" teorisine dayanır. Kurumsallaştırılma amacı da demokrasiyi değil, Anayasalı -sınırlı- bir yönetimi hukukileştirmek⁴³, çoğunluk esasına dayanan ve devrimin meşrulaştırıcı söylemini oluşturan demokrasinin, mülkiyet ile bağdaştırılan özgürlükleri tehdit etmesini engellemektir. Anayasanın yapılışını hazırlayan olaylar ve Anayasa hükümlerine kısa bir bakış, bu yargıyı doğrulayacaktır.

Amerikan Anayasasının yapılması ile sonuçlanan Konvansiyon çağrısı⁴⁴, konfedere devletler arasında ortak bir ticaret ve gümrük politikası saptamak için Virginia tarafından 13 devlete yapılan davete yalnızca beşinin katılması üzerine, Annapolis (Maryland)'den bu kez bu beş devlet tarafından yinelenmişti. Konfederasyon yönetimince isteksizce onaylanan çağrının açıkca ifade edilen amacı, Konfederasyon maddelerinin aksayan yönlerinin gözden geçirilmesi, düzeltilmesi idi. Bu çağrı yersiz değildi: Konfederasyon yönetimi bir çok bakımdan başarısızdı⁴⁵.

Ancak Virginia tarafından yapılan (ilk) çağrıya yaygın bir katılım sağlanamayışından da anlaşılabilirce üzere, Annapolis çağrısı, federe devlet halkları ya da yasama organlarında yaygın şekilde benimsenmiyordu⁴⁶. Küçük çiftçi ve borçlu çıkarlarının geniş biçimde temsil edildiği ve korunduğu çoğu devlet yasama organının Konfederasyon maddelerini ortadan kaldırmak ve yeni bir Anayasa yapmak amacı ile toplanacak bir konvansiyona rıza göstermeyeceği biliniyordu. Nitekim, Federal Anayasasının yapılması ile sonuçlanan konfederasyon maddelerinin değiştirilmesi cereyanına önderlik edenler de, Amerikan Devrimi ile serbest kalan demokratik eğilimler⁴⁷ nedeni ile mülkiyet haklarının tehdit edildiğini hisseden varsii çevreler oldu⁴⁸.

Bu kuşku temelsiz değildi: 18yy. sonlarında Amerikan toplumu, dört milyonluk beyaz nüfusunun %75'inin tarımla iştiğal ettiği, küçük çiftçilerden oluşan bir tarım

⁴²Verney, s. 95.

⁴³Sözleşme teorisi ve tabii haklar anlayışının, devrim sonrası oluşacak iktidarı sınırlamaya elverişli oluşu nedeni ile Amerikan Devrimi ve Anayasa felsefesinin temelini oluşturduğu görüşünün Federal Yüksek Mahkeme içtihadında doğrulanışı için bkz. Lerner, s. 130.

⁴⁴Benzeri bir anlaşma daha önce Virginia ile Maryland arasında gerçekleştirilmişti.

⁴⁵Hazine boştu. Konfederasyon savaş sırasında Fransa ve Hollandadan aldığı borçları ödeyemiyordu. Bu dönemde bastırmak zorunda kaldığı para nedeni ile enflasyon vardı. Batı'ya yerleşmeye gidenleri, İngiliz ve İspanyollara karşı koruyamıyor, Kızılderili kabilelerini denetleyemiyordu. Dış politikası etkisizdi: Özellikle (konfedere) devletlerarası ticarete hüküm süren rekabet, ortak bir ticaret politikası izlenmesini imkânsızlaştırıyordu. Bu hususta bkz. Young, s. 16 vd.; Corwin-Peltason, s. 10-11; Kelly, s. 101 vd.; Pritchett, s. 11-13.

⁴⁶Pritchett, s. 9, 12, 19.

⁴⁷Greenberg, s. 347.

⁴⁸Bkz. Kelly, s. 110 vd.

BAŞKANLIK HÜKÜMETİ SİSTEMİ : "RATIO POLITICA" SI VE TÜRKİYE

toplumu idi⁴⁹. Bu durum, küçük çiftçilerin ve borçluların çıkarlarına doğrudan duyarlı olan, "leveling" (sınıfların eşitlenmesi) eğilimli konfedere yasama meclislerinin bu açıdan "Zirâi" bir hukuk oluşturarak, mülkiyetin yeniden dağılmasına neden olması olasılığını, potansiyel bir tehlike olarak ortaya çıkartıyordu⁵⁰.

Nitekim, başını Rhode Island'ın çektiği bazı devletler, Konfederasyon maddeleri ile yasaklanmış olmasına rağmen, ucuz (kâğıt) para basarak, savaş sırasında almış oldukları borçları bu yolla ödemeye başladılar. Büyük çoğunluğu küçük çiftçilerden oluşan borçluların, moratoryum yasaları ile alacaklılara karşı korunmaya başlaması, bir diğer gelişme oldu. Savaş borçlarının ödenmesi için alacaklı doğulu tüccarların ve finans çevrelerinin baskısı ile empoze edilen ağır vergiler nedeni ile, Massachusetts eyaletinin batısında, Daniel Shays önderliğinde 1786'da başlayan çiftçi isyanı, leveling eğilimli Philadelphia Anayasasının kabulü ve bu Anayasanın öngördüğü bazı kurumların diğer konfedere devlet yasama organlarında benimsenmesinin yarattığı hoşnutsuzluk⁵¹, varşillarin, konfedere devletleri ve isyankâr halk kitlelerini denetleyebilecek güçlü bir merkezi devlet fikri etrafında birleşmelerine yol açtı⁵².

Bu amaçla yapılan görüşmeler sonucunda, Rhode Island dışındaki tüm devletler(12) tarafından seçilen, ancak seçilen 70 delegeden yalnızca 55'inin katıldığı⁵³ Philadelphia Konferansı toplandı. Hofstadter'e göre bu konvansiyon, "siyasi uçlar arasında, ılımlı Cumhuriyetçiler"⁵⁴ olarak tanımlanabilecek, hâkim sınıfları temsil eden ve onların sözcülüğünü yapan bir "ekonomik elitler kurulu" idi⁵⁵ : Temsilcilerin % 40'ı kamu tahvil ve esham'ına sahipti. En az 14'ü, spekülâtif amaçla toprak satın almıştı. 24'ü faizle para veriyordu. 11'i ticaret, küçük sanayi üretimi ve deniz taşımacılığı ile ilişkili idi. 15'i köle sahibi idi. Nüfusun % 75'ini oluşturan küçük çiftçiler ise, benzer bir geçmişe sahip tek kişi tarafından temsil ediliyordu. Topraksızlar, zenaatkârlar vb.lerinin temsili söz konusu değildi.

Kurucular varsıl sınıf çıkarlarını temsil ettiklerini, bu sınıf çıkarları tarafından yönlendirildiklerini inkâr da etmiyorlardı⁵⁶. Onlara göre, "kendileri için iyi olan, halk için de iyi idi : Mensub oldukları sınıf çıkarları ile halk çıkarları özdeşti. Mülkiyet hakları ile güçlü bir ulus oluşturma ve merkezi bir devlet kurma amaçları arasında bir uzlaşmazlık da yoktu : Benimsedikleri ulus kavramı, mülkiyet çıkarlarını tehdit eden herhangi bir anlam taşımıyordu".⁵⁷

⁴⁹Tresolini, s. 3.

⁵⁰Greenberg, s. 348-49.

⁵¹Aynı eser, s. 345.

⁵²Aynı eser, s. 347.

⁵³Nitekim bu konferansa başta Patrick Henry, Thomas Paine, Samuel Adams ve John Hancock olmak üzere demokratik liderler katılmadı.

⁵⁴Hofstadter, s. 15.

⁵⁵Kelly, s. 164; Young, s. 18-19; Beard, s. 51.

⁵⁶Parenti, s. 62.

⁵⁷Aynı eser, s. 61-62.

GÜNSEV EVCİMEN

Bu çıkarlar Federal Anayasaya'da açıkça yazıldı :

1. Ticari ve mali çıkarlar :

- a. İthalat ve ihracattan vergi alma yasakları (Madde 1, Bölüm 9, 10),
- b. Borç ödemelerinde borçlular lehine müdahaleler, sözleşmeden doğan mükellefiyetlerin değiştirilmesi yasağı, (Madde 1, Bölüm 10),
- c. Borçluların etkin biçimde takip edilmesini sağlayacak bir örnek iflas yasalarının benimsenmesi ve her devlette diğerlerinin yasa, kayıt, yargısal işlem ve kararlarının nazara alınması mecburiyeti (Madde 1, Bölüm 8; Madde 4, Bölüm 1),
- d. Federe devletlerin altın, gümüş haricinde ödeme aracı kabul etmelerinin, para basma yetkilerinin ve kendi adlarına tahvil çıkarmalarının yasaklanması (Madde 1, Bölüm 10),
- e. Konfederasyon döneminde alınan ulusal borçlara ödeme güvencesi verilmesi (Madde 6),
- f. Geriye etkili yasa çıkarma ve müsadere yasakları (Madde 1, Bölüm 9),

2. Batılı toprak spekülörlerinin çıkarları, enflasyonla değer kaybetmiş Konfederasyon senetlerinin üzerlerinde yazılı miktardan geçerliliklerinin kabulü (Madde 6),

3. Köle sahiplerinin çıkarları,

- a. Köleler üzerinde mülkiyet hakkının tanınması, (Madde 5 aracılığı ile Madde 1, Bölüm 9),
- b. 1808'lere kadar, köle ithalatının serbest bırakılması (Madde 1, Bölüm 9),
- c. Federe devlet sınırını aşan kaçak kölelerin, köle sahiplerine iadesi mecburiyeti (Madde 4, Bölüm 2),
- d. Köleci devletlerin Temsilciler Meclisindeki temsilci sayısının saptanmasında, köle nüfusun 3/5'inin hesaba katılması esasının benimsenmesi (Madde 1, Bölüm 2), ile korundu.

Bu çıkarlar tarafından yönlendirilen Amerikan Anayasası, yine bu çıkarlar arasında, konvansiyonu terk etme tehditleri ile birarada yürütülen haşin pazarlıklar sonucu oluştu⁵⁸. Konvansiyon tartışmalarında ve "The Federalist Papers" da açıkça ve çekinilmeden ifade edilen amaçlar şunlardır :⁵⁹

⁵⁸Weissberg, s. 24.

⁵⁹Kelly, s. 110-147; Pritchett, s. 16-30; Greenberg, s. 348-349.

BAŞKANLIK HÜKÜMETİ SİSTEMİ : "RATIO POLITICA" SI VE TÜRKİYE

1. Mülkiyetin kazanılmasını, kullanılmasını ve el değiştirmesini güvence altına alan bir pazar ekonomisinin tehdit edilmeden, istikrarlı biçimde işleyebileceği bir mali ve ekonomik yapının⁶⁰ ;

2. Yabancı devlet müdahalelerini durduracak; İç isyanları bastırıp sosyal düzeni koruyacak; Devletlerarası ticari engelleri kaldıracak; Daha güçlü yabancı hükümetlerin ekonomik rekabetine karşı ortak bir savunma sağlayacak yetki (devletler arası ticareti düzenleme), kaynak (vergi) ve araçlara (ordu) sahip bir merkezi devletin kurulması⁶¹

Bu amaçlar bakımından, Amerikan siyasi gerçeği içinde ve ulusal plânda karşılaşılan temel sorun, konfedere yasama organlarının leveling eğilimini frenleyecek, populist müdahaleleri durdurarak mülkiyeti koruyacak⁶², bir diğer ifade ile, çoğunluğu teşkil eden yoksulların, "halkın", yönetim mekanizmasının tümünü etkisi altına alarak, azınlığı teşkil eden varlıkları tehdit etmesini engelleyecek⁶³ bir yönetim sisteminin hukukunu saptamak. "Gücünü pekiştirmekte ve ayrıcalıklarını genişletmekte olan sınıfların demokratik ideallere olan bağlılığının sınırlı olması", -bu açıdan- olağandı⁶⁴.

İşte bu nedenle Philadelphia Konvansiyonu, yoksul halk kitlelerine duyulan hoşnutsuzluğun, çoğunluk korkusunun çekinilmeden⁶⁵, sık sık ifade edildiği bir forum oldu. Onun ürünü olan Federal Anayasa ile de, İngiliz-Amerikan ticari çıkar çatışmasının bir ürünü olan Amerikan Devrimi sâbitleştirildi, duruldu: "Egemenliğin varıl sınıf çıkarları üzerinde merkezileşmesi", "devrimin bu sınıf çıkarları üzerinde kurulması" kabul edildi. "Devrim sonrası şekillenecek toplum türü kararlaştırıldı"⁶⁶ Federalist yazarlarından John Jay'ın sık sık belirtmekten hoşlandığı gibi, "ülkenin mâliklerinin, O'nu yönetmesi"⁶⁷ uygun görüldü.

Sonradan Başkanlık Hükümeti sistemi adını alarak Güney Amerika ve bazı Asya ülkelerine ithal edilen, gelişmiş ve gelişmesi engellenmiş ülkelerdeki parlamenter rejimleri ise -kısmen farklı nedenlerle- büyük ölçüde etkileyen bu yönetim şeklinin,

1. Yönetim gücünü "demokratikleştirmeden parçalayan" ve dolayısı ile, halk etkisini azaltan⁶⁸,

⁶⁰Beard, s. 52; Parenti, s. 64; Greenberg, s. 352; Hofstadter, s. 9vd.

⁶¹Greenberg, s. 348; Parenti, s. 64; Hofstadter, s.11.

⁶²Weissberg, s. 23 vd.

⁶³Beard, s. 53; Weissberg, s. 40.

⁶⁴Hofstadter, s. 4.

⁶⁵Pritchett, s. 19-26; Hofstadter, s.4 vd.

⁶⁶Parenti, s. 62.

⁶⁷Hofstadter, s. 16.

⁶⁸Parenti, s. 58.

GÜNSEV EVCİMEN

2. Eşit ve rakip iktidarlar arasında denge ve kontrol mekanizmaları kuran, çoğunluk ilkesini bir dizi azınlık vetosu içine kitleyen, süratli ve kapsamlı halk eylemini imkânsızlaştıran⁶⁹,

3. Sisteme enjekte edilen dolaylı temsil şekilleri ile yönetimin halkın isteklerine doğrudan duyarlılığını engelleyen⁷⁰,

4. Yönetimin alanını bir yandan genişletirken, bir yandan da birbirlerinden coğrafi olarak tecrit edilmiş toplulukları siyasi bakımdan kompartımanlara ayıran; çatışma platformlarını çoğaltırken küçülten ve bu yolla, siyasi eğilimlerin birleşmesini, mahalli çıkarlar tehdit edilmediği sürece ulusal plânda ve sınıfsal temelde bütünleşmeyi, kısaca, toplumsal çatışmanın hedefini sapturarak ve yoğunluğunu hafifleterek, sistemi hedef almasını, engelleyen "Federalist"⁷¹.

özellikleri, Kurucuların demokratik bir yönetim kurmaktan çok, çoğunluğu denetlemek, halkın yönetim mekanizmasını tümüyle etkisi altına alarak⁷² kurulu siyasi düzene karşı ortak bir amaçla birleşmesini engelleyecek bir yönetim kurmak için⁷³ giriştiği yöntem ve mekanizma arayışlarının ürünü idi⁷⁴. Çünkü onlara göre, çoğunluğun sınırsız yönetimi mülkiyetin keyfi dağılımı ile sonuçlanabilir, demokrasinin özünü zedeleyebilirdi⁷⁵.

Özellikle Türkiye'de oldukça yaygın sanının aksine, Kurucuların amacı, kendisine karşı savaşılan İngiliz yönetimini "taklit" etmek ve III. George'un yerine, geleneksel monarşinin bulunmadığı Amerika'ya "seçimle gelen bir kral" bulmak değildi. Konfederasyon döneminde Konfederal düzeyde siyasi gelişmeler parlamenter bir modelden yana çevrilmişti ve konfedere devletlerin bir çoğunda başkanlar, Meclisler tarafından

69"Id."

70Başkan ve 17. ekle değişene kadar, Senato Seçimlerinin iki dereceli oluşu.

71Parenti, s. 59; Vile, (1961) s. 36-48.

72Weissberg, s. 40; Corwin-Peltason, s. 21.

73Rodgers, s. 75.

74Anayasa, Konvansiyona katılan delegelerden 39'unun oyunu alabildi. Devletler düzeyinde oylama öncesinde kamu "hissiyatı" Anayasaya karşı idi : 7'si olumsuz, 3'ü kararsız, 3'ü ise olumlu idi. Nitekim, toplam beyaz erkek nüfusun 1/5'i tarafından (% 2,3) ile onaylandı. Bir diğer ifade ile, Federal Anayasadan yana olanlar sayılarının üzerinde etkili oldular (Weissberg, s. 30). Amerikan yazarlarına göre, (Parenti, s. 64; Kelly, s. 160 vd; Greenberg, s. 353-4) bu sonucun alınmasında Federalistlerin güçlü ekonomik konumu, örgütlenme ve liderlik bakımından üstünlükleri, siyasi pozisyonları denetlemeleri, anti-federalistlere karşı, rüşvet, vermiş oldukları borçların geri ödenmesini isteme dahil, her türlü yöntemi denemeleri ve Konfedere devlet Anayasalarının içerdiği ve özellikle mülkiyete ilişkin sınırlamalar içeren oy hakkı sınırlamaları nedeni ile, anti-federalistlerin oy kullanamamaları etkili oldu. Federal Anayasanın öngördüğü sınırlı demokrasinin kurucularınca öngördüğü biçimde işleyişini güvence altına alan temel etken de bu, seçme hakkının zaten toplumun seçkin bir kesimini oluşturan kişilere tanınması idi. Anti-federalistlerin çok geç ve ancak sınırlı şekilde örgütlenebilmeleri, pozitif bir karşı program sunamamanın yarattığı dezavantaj ve Anayasanın reddinin yaratacağı vahim sonuçların vurgulanması, diğer etkenlerdi.

75Greenberg, s. 349. Amerikan Devriminin ve demokrasisinin özgürlükle değil, mülkiyetle ilgili olduğunun vurgulanmasının temel nedeni budur.

BAŞKANLIK HÜKÜMETİ SİSTEMİ : "RATIO POLITICA"SI VE TÜRKİYE

seçiliyordu. Bir diğer ifade ile, parlamenter rejim bu tarihlerde Amerikalıların aşına olduğu bir modeldi⁷⁶. Bu nedenle İngiliz yönetimi ile benzerliğin naif bir taklit amacı ya da İngiliz modelindeki değişikliklerin bilinmemesi ile -cehaletle- açıklanması mümkün değildir. 1750'lerin İngiliz yönetimi ile benzerlik, bu yönetim sisteminin devrimi meşrulaştırmak için kaynağı bakımından demokratikleştirmeye zorunlu olduğu iktidarın, doğrudan halk tarafından halk çıkarına kullanılmasını engellemeye elverişli oluşunda aranmalıdır. Güçlerin işbirliği içinde ayrılması ve birbirini dengelemesi, dengeli yönetim esasının benimsenmesi ile güdülen amaç, kapitalist gelişmeyi tehdit eden keyfi yönetime duyulan infiial kadar, status quo'nun korunması⁷⁷ ve halk gücünün nötralize edilerek⁷⁸, evrilmekte olan kapitalist yapının tehdit edilmeden gelişmesini sağlayacak temelleri güçlendirmektir.

Sistemin ikinci temel sorunu ise, güçlerin oldukça karmaşık bir işbirliği içinde ayrılmasının sorumluluğu dağıtması⁷⁹, sorumluluğun süjesini saptamayı güçleştirmesi ve siyasi bakımdan sorumsuz olmasına rağmen yürütenin etkili yetkilere sahip olması nedeni ile, açık, âdil ve etkili bir yetki-sorumluluk dengesi kuramayışının, onu tıpkı demokrasi gibi, idoloji ötesi bir toplumsal değer niteliği taşıyan hukuk devleti esası ile çelişir duruma getirmesidir.

Sistemin bir diğer sorunu, uygar toplumlarda yeri olmaması gereken şiddeti, meşru bir iktidar ve /veya sistem değişikliği haline getirmesidir. Başkanlık hükümeti sisteminde, karar alma mekanizmalarındaki olası kitlenmelerin sistemin öngördüğü yollarla aşılabilmesinin, sistem içi iktidar alternatifleri üretilebilmesinin kurumsal olarak mümkün olmayışı; Hukuki plândaki güç odağı eksikliğinin, ancak siyasi plânda ve başkanın kimliğinde giderilebilmesi, sorunun ana nedenleri olarak gözükmektedir.

Sistemin hükümet ve devlet başkanlıklarını aynı kişide birleştirmesi ve başkanın doğrudan seçimini öngörmesi; Toplumsal desteği zayıf olsa dahi başkanın yetkilerini özgürce, konsensus tabanını genişletici politikalar izlemeye zorlanmadan kullanabilmesini mümkün kılması ve bunu hukuki meşrulaştırması ise, devletin sınıf çıkarları doğrultusunda açıkça kullanılmasına ve/veya sınıf çıkarları ile özdeşleştirilmesine neden olabilir. Bir diğer ifade ile, devletin bu bakımdan "siyasileşmesi"⁸⁰, bir yandan başkanın kişiliğinde sembolleşen sistemin şiddet kullanılarak sorgulanmasını meşrulaştırırken, aynı zamanda, ulusal birliğin dağılmasını da hazırlayabilir.

Kurumsal denetim mekanizmalarının siyasi bakımdan zayıf, hukuki açıdan ise, işbirliği, fren ve denge mekanizmaları aracılığı ile etkisiz kalabildiği bu sistemde, yönetimin toplumsal frenlerinin olağanüstü bir önem kazanacağı aşikârdır. Oysa kapitalizmin tehdit edildiği dönemlerde, kapitalizmin gelişmiş olduğu toplumlarda başkanın halk tarafından seçilmesinin bu toplumlar için dahi bir "ölüm öpücüğü"ne⁸¹

⁷⁶Kelly, s. 97-102; Pritchett, s. 284.

⁷⁷Weissberg, s. 48.

⁷⁸Schmitt, s. 37.

⁷⁹Young, s. 294.

⁸⁰Rossiter, s. 28-29.

⁸¹Loewenstein, s. 115.

dönüştüğü görülmüştür. Türkiye ve benzeri toplumlarda ise,değil kapitalist rasyonel, kapitalizmin kendisi dahi gelişmemiş ya da istikrar kazanmamıştır. Bu ülkelerde konsensus dengeleri hassas, görüş farklılıkları önemlidir. Ekonomik güç, siyasi güçten kaynaklanmaktadır. Kısaca, yönetimin başta ekonomik olmak üzere, toplumsal denetim ve dengeleri ya hiç yoktur ya da çok güçsüzdür. Bu veriler ışığında, bireylerin ve toplumun Başkan ve Meclis üyelerinin içsel⁸² -vicdani- frenlerinin ve gelişmesi engellenmiş ülkelerin oluşum ve işleyişinde eşit etki sahibi olamadıkları uluslararası kapitalizmin ve onun güç odaklarının, kapitalist çıkar gerekleri doğrultusunda yapacakları denetimin insafına bırakılmasının, ne denli etkin ve yerinde bir denetim sayılabileceği. çağdaş sosyal bilimlerin birikimi ışığında tartışmadan varestede olmalıdır.

Özetlemek gerekirse, Başkanlık hükümeti sistemi, antidemokratik ve keyfi yönetime zemin hazırlayan kurumsal bir yapıya; şiddet'i bir değişim yöntemi olarak meşrulaştıran teknik yetersizliklere; ulus devleti modelinin yerini tutabilecek yeni toplumsal formasyonların henüz gelişmediği bir dünyada ulusal birliği yok ederek; ülkeyi uluslararası kapitalist çıkarların denetimsiz yönetimine sokmaya elverişli özelliklere sahiptir. Bu nedenle, Anayasal rejimi bu yönde değişmeye zorlayan tüm girişimler, kapitalizmin doğası gereği işlediği "empyralist günahları" yinelemesini engelleyecek değişmelerin mümkün olabileceğinin henüz kanıtlanamadığı da nazara alınarak, sınırları kan'la, Lozan'la çizilebilmiş olan Türkiye Cumhuriyetinde hakettiği kuşkuyla karşılanmalı; Modası geçmiş gözükse de, benzer bir uluslararası konjonktürde Türk Devriminin oluşturduğu, uluslararası toplum içinde onurlu, bağımsız bir ulus devleti olarak varolma ideali yeniden düşünülmesi ve bu idealin çağdaş Anayasal rejimi aranmalıdır.

ATIF YAPILAN KAYNAKLAR

Araslı, Oya : "Birgörüş" başlığı altında yayınlanan dizi yazı, Cumhuriyet 18-24 Ağustos 1991.

Beard, Charles (1912) : "The Supreme Court-Usurper or Grantee"; McCloskey Robert G. (ed.) (1957), Essays in Constitutional Law, New York içinde, s. 24-59.

Blondel, J. (1973) : Comparative Legislatures, Prentice-Hall Inc.

Corwin, E.S. (1957) : The President, Office and Powers, New York Univ. Press.

Corwin, E.S. -Peltason, J.W. (1982) : Understanding the Constitution, Holt, Rinehart and Winston

Ebenstein, W. - Pritchett, H.C. -Turner, H.A. - Mann, P. - Merkl, P.(1980) : American Democracy in World Perspective, Harper and Row.

⁸²Rossiter, s. 66.

BAŞKANLIK HÜKÜMETİ SİSTEMİ : "RATIO POLITICA"SI VE TÜRKİYE

- Evcimen, G. (1990) : "Türkiye'de Ekonomik Krizin, 1982 Anayasasının Biçimlenişine Etkileri", İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, Yıl, 1988, Sayı 1-3.
- Greenberg, E.S. (1980) : The American Political System, Massachusetts
- Griffith, E.S. (1967) : Congress, Its Contemporary Role, New York Univ. Press.
- Gwynn, W.B. (1965) : The Meaning of the Separation of Powers, Tulane Studies in Political Science, vol. 9
- Hofstadter, R. (1948) : The American Political Tradition, Alfred A. Knopf Inc.
- Kelly, A.H. (1963) : The American Constitution, New York.
- King, A. (1975) : "Executives", Greenstein, F.I.-Polsby, N.W.(eds.), Handbook of Political Science, Vol.5, Addison-Wesley Publishing Co. içinde, s. 173-256
- Larner, M. (1933) : "The Supreme Court and American Capitalism", McCloskey Robert G. (ed.) (1957), Essays in Constitutional Law, New York içinde, s. 107-147
- Loewenstein, K. (1965) : Political Power and the Governmental Process, Univ. of Chicago Press
- Neustadt, K.E. (1960) : Presidential Power, New York-Wiley
- Parenti, M. (1980) : Democracy for the Few, St. Martin's Press, New York
- Pritchett, C.H. (1959) : The American Constitution, McGraw Hill Book Co. Inc.
- Rodgers, H.R.Jr. -Harrington, M. (1981) : Unfinished Democracy, The American Political system, Scott, Foresmann and Co., ABD
- Rossiter, C. (1962) : The American Presidency, New American Library Inc.
- Schmitt, C. (1926) : The Crisis of Parliamentary Democracy, MIT Press, 1985
- Tresolini, R.J. -Shapiro, M. (1970) : American Constitutional Law, The Macmillan Co.
- Weissberg, R. (1980) : Understanding American Government, Holt, Rinehart and Winston, ABD.
- Verney, D.V. (1965) : The Analysis of Political Systems, Routledge and Kegan Paul, Ltd.
- Vile, M.J.C. (1961) : The Structure of American Federalism, Oxford Univ. Press

GÜNSEV EVCİMEN

----- (1967) : Constitutionalism and the Separation of Powers, Clarendon Press, Oxford

Young, W. H. (1956) : Ogg and Ray's Introduction to American Government, New York.