

KÜRESELLEŞME VE YÜRÜTMENİN GÜÇLENDİRİLMESİ: SİYASAL SİSTEM TARTIŞMALARI

Yard.Doç.Dr.Vildan İYİGÜNGÖR*

Abstract

After the 1980's, especially in 1990's national development politics have come to an end and a new stage started because of the globalisation of world economics and politics. International Monetary Found's 'stabilization programmes' and World Bank's 'structural adjustment programmes' are imposed especially on developing countries so that they need the reorganization of the constitutional institutions in favor of the executive branch. In Turkey this process has begun with the '24 January' 1980 and discussions on to strengthen the executive branch. In this context presidential system or semi-presidential system is seen as a new model of government and guaranty of the stability of government. In crisis situations instead of asking which system is good, it is better to strengthen the democratic participatory institutions, because the governmental system is determined by political culture and party system of the country.

1980' lerde Türkiye gerek 12 Eylül askeri darbesinin etkisiyle iç, içinde bulunduğu dünya sisteminin 1970' lerden itibaren içine girdiği krizin etkisiyle dış dinamiklerin kesitiği bir döneme girdi.

Ulusal kalkınma politikalarının sona ermesi, buna karşılık dünya kapitalist sistemi ile entegrasyonun sağlanabilmesi için uluslararası finans kuruluşları Uluslararası Para Fonu ve Dünya Bankasının 'istikrar' ve 'yapısal uyum' programlarının ulusal ekonomilere empoze edilmesiyle beraber bu programların uygulamaya konulması yeni bir döneme girildiğinin göstergesiydi.

Ekonomide 24 Ocak kararlarının alınmasıyla başlayan bu süreç, 12 Eylül askeri rejiminin sağladığı uygun ortam sayesinde uygulamaya konulmuştur. Siyasal partilerin, sivil toplum kuruluşlarının faaliyetlerinin, her türlü tartışma ve eleştirinin yasaklandığı, basın sansür ortamında tek tip resmi gazeteye dönüştüğü, TRT 'nin

* Marmara Üniversitesi İletişim Fakültesi Öğretim Üyesi.

ise Milli Güvenlik Konseyi'nin kararlarının duyurularından ibaret olan haber programları ile, siyasetin kamusal alandan tamamen dışlandığı bir dönem yaşanmıştır. Bu ortamda, dünya kapitalist sisteminde 2. Dünya Savaşı sonrasında başlayan ulusal kalkınmacı politikaların sonunun gelmesiyle, yapısal dönüşümü içeren ve yeni dünya düzeni ile bütünleşmeye yönelik iktisat politikaları yukarıdan aşağıya yetkeci bir biçimde 'uzmanlar' ya da 'teknokratlar'dan oluşan bir ekiple uygulamaya konulmuştur. Bu anlayış ve uygulama, siyasal partili yaşama geçtikten sonra iktidara gelen ANAP hükümetleri sırasında da devam edecektir. (Saybaşılt: 1992).

1961 Anayasasında, 1971' de başlayan yürütmenin güçlendirilmesi yönündeki değişiklikler 12 Eylül rejimi ile yeni 1982 anayasasında ileri götürülmüştür. Siyasal partili yaşama geçtikten sonra gerek ekonomik, gerekse siyasi problemlerle karşılaşıldığında – ekonomik sorunların sürekliliği göz önüne alınırsa- yürütmenin güçlendirilmesi talepleri sık sık duyulur olmuştur. Bu talepler başkanlık sistemi tartışmaları ile gündeme gelmiştir. Özellikle Turgut Özal Cumhurbaşkanlığı sırasında, 1982 anayasasının diğer anayasalardan farkına dikkat çeken ve gerçekte anayasanın cumhurbaşkanına verdiği yetkileri de zorlayan ve bunu her fırsatta vurgulayan tutumunu sürdürdü. Bu tutum ANAP hükümetleri sırasında 'aktif' siyasal tutumu ve 'president' nitelendirmesiyle siyasal bir pratik haline getirmeye çalışıldı. Sistem tartışması gündemde uzun süre cumhurbaşkanlığı seçimi dolayısıyla canlı tutuldu. Gerçekte sistem tartışması cumhurbaşkanının seçimi konusundaki 'teknik' bir soruna indirgendi, ve popülist bir yaklaşımla bu 'teknik' sorunun aslında demokrasinin bir gereği olarak sunulduğu gözlemlendi. Sezer'in cumhurbaşkanı seçilmesiyle beraber parlamenter sistem ile demokrasi arasındaki ilişki ve bu çerçevede cumhurbaşkanının konumu cumhurbaşkanının bizzat kendisi tarafından her fırsatta vurgulanmaya başladı.

Çalışmada, klasik parlamenter sistem, başkanlık ve yarı-başkanlık sistemlerinin incelenmesi, ve kriz durumlarında güçlü yürütmenin gerekliliği yönündeki talepler ve bu taleplerin geçerlilik koşullarının incelenmesi amaçlanmaktadır.

PARLAMENTER SİSTEM

Parlamenter sistem ile yönetilen birçok ülkede demokrasilerinin uzun süreli istikrarı, 1990 sonrası dünya haritasında yer alan yeni Avrupa ülkelerinin birçoğunun demokrasinin pekiştirilmesi yolunda parlamenter sistemi seçmeleri; ABD sistemini taklit eden Latin Amerika ülkelerinde –Şili, Arjantin gibi – parlamenter sisteme yönelme talepleri demokrasi ile parlamenter sistem arasındaki ilişkiyi düşündürmektedir. Parlamenter sistemin tipik klasik örneği olan İngiltere'de sistem bugün aldığı şeklini yasa koyucunun bilinçli müdahalesiyle değil, tarihsel gelişim süreci içinde geçirdiği evrim sonucunda almıştır. Parlamenter sistem, tanım olarak yasama içinden yürütmenin çıkmasıdır. Yine parlamenter sistemin ayırt edici iki özelliği, yürütmenin yasama meclisindeki çoğunluk tarafından desteklenmesi ve güvensizlik oyu ile düşürülmesi, buna karşılık yürütmenin yasama meclisini

feshederek seçimlere gidilmesidir. Yasama ve yürütme organları arasında bu şekilde gerçekleşen karşılıklı bağımlılık vardır (Stepan& Skach; 1994: 120). İkinci ayırt edici özellik, devlet başkanının dolaylı olarak seçimidir.

Devlet Başkanının Konumu

Parlamentar sistemin yürütme organının çift başlı yapısında sembolik yetkilerle donatılmış bir devlet başkanı, ve sorumlu ve yetkili kanadını oluşturan hükümet bulunmaktadır.

Devlet başkanının dolaylı olarak yasama meclisinin ya da bir seçim kurulunun seçimiyle gelmesi ya da İngiltere ve İspanya örneklerinde olduğu gibi soydan gelen devlet başkanının bulunması, devlet başkanının siyasal açıdan yetkisizliği ve beraberinde sorumsuzluğunu da getirmektedir. Avusturya, İrlanda, İzlanda ve yeni parlamenter sisteme geçen Slovenya, Estonya ve Bulgaristan'da Cumhurbaşkanının doğrudan doğruya halk tarafından seçimle göreve geldiği durumlar da vardır, fakat tüm bu ülkeler güçlü parlamenterizm görünümü sunmaktadırlar. Duverger'in deyişiyle 'politik pratikleri parlamenterdir' (aktaran, Stepan&Skach; 1994:134-13 ve Arend Lijphart;1994: 95).

De jure parlamenter sistem içinde törensel yetkilerle donatılmış olsa da, 'politik pratikleri' –de facto- parlamenter görünüm sergilese de, halk tarafından doğrudan doğruya seçilmiş bir cumhurbaşkanının halka dayanarak zaman içinde siyasal yaşamda aktif bir tutum alması büyük bir olasılık olarak görülmektedir – ki bu durum parlamenter sistemin özüne aykırı düşer.

Sembolik yetkilerle donatılmış bir devlet başkanı – hükümet başkanı değil- siyasal açıdan etkin değildir. Bu nedenle yürütme gücünün biçimsel olarak iki başlı yapısı somut pratikte tek başlı bir yapı sergilemektedir. Devlet başkanının en önemli görevinin seçimlerde en fazla oyu alan partinin liderini başbakan olarak atamak olduğu söylenebilir. Yasama meclisinin feshedilmesi gibi önemli siyasal kararlar başbakanın ve hükümetin önerisi ile gerçekleşir. Bununla birlikte, “ devlet başkanının (ya da monarkın) parlamenter sistemlerde gücü çok az olsa da, sembolik, 'siyaset-üstü' lider olarak önemli rol oynayabilir – kriz zamanlarında bir aracı olarak önemli bir rol oynayabilir.” (Arturo Valenzuela; 1994: 214-215). Linz, 1981 tarihinde İspanya'da Darbe girişimi sırasında Kral Juan Carlos'un belirleyici rolünü hatırlatır (Juan J.Linz; 1994: 46). Devlet başkanının törensel yetkileri ona başkanlık ve yarı-başkanlık sistemleriyle karşılaştırıldığında farklı bir konum vermektedir.

“Devlet başkanı parti liderlerini bir araya getirmede ve liderler arasındaki bilgi akışını kolaylaştırmada danışman ya da hakem rolü oynayabilir. Aynı zamanda etnik ya da kültürel olarak bölünmüş devletlerde ulusal birliğin sembolü olarak hizmet edebilir; eğer yürütme ile ilgili işlevlere sahip olsaydı, bunu yapması oldukça zor olurdu. Bu rol monarşinin Belçika'daki en önemli işlevlerinden birisidir” (Juan J. Linz; 1994:47).

Yasama meclisinin denetimine tabi olan hükümet yürütmede tek makam olarak görülmektedir. Seçmen bir partiye oy verdiğinde dolaylı olarak hükümeti de atamış olmaktadır, aynı zamanda oy verdiği parti liderinin de başbakan olacağını bilir. Başbakan ve atadığı bakanlar aynı zamanda yasama meclisi üyesidirler (Norveç ve Danimarka örnekleri bu konuda istisna oluştururlar, bakanlar seçildiklerinde yasama meclisindeki görevlerinden ayrılmak durumundadırlar fakat bu istisna bu ülkelerde parlamenter sistemin işleyişinde engel değildir (Arend Lijphart; 1994:93).

Başbakanın bakanlar üzerindeki artan etkisi, hükümet içindeki konumunu 'primus inter pares' olmaktan çıkartıp medyanın da etkisiyle kişiselleştirmekte ve giderek 'başbakanlık sistemi'nden söz edilmesine yol açmaktadır. Foley, Margaret Thatcher'in kendisini hükümete nasıl empoze ettiğinin altını çizmektedir (Michael Foyles; 1993). *Bu anlamda, güçlü bir parti çoğunluğunun desteğini mecliste arkasında gören bir başbakanın ABD başkanından 'güçlü olmak' konusunda bir farkı kalmamaktadır. ABD başkanlarından farklı olarak, parlamenter sistemlerde başbakanın artan kişiselleşmesinin bir diğer nedeni de, iktidar-muhalefet dinamiğidir (Sergio Fabbini;1995:132).*

Yasama ve Yürütme Organları Arasındaki İlişkiler

Teorik olarak varolan 'kuvvetler ayrılığı' parlamenter sistemlerde uygulamada yasama yürütme ilişkilerinin iç içeliğini getirmiştir. Güçlü, disiplinli, üçüncü partileri dışarıda bırakan iki partinin varlığında -Westminister tipi- , seçim sisteminin de yardımıyla, yasama içinden çıkarak çoğunluğu oluşturan siyasal partinin kurduğu hükümet oldukça güçlü bir yasama desteğine sahip olduğundan güçler ayrılığı ilkesi uygulamada işlerlik kazanmamaktadır. Yasama meclisinin çoğunluğunu arkasına aldığı için güvencede olan hükümetin güvensizlik oyu ile karşı karşıya kalıp düşürülmesi oldukça güçtür. İlkesel olarak parlamenter sistemlerde yasamanın yürütmeyi güvensizlik oyu ile düşürme yetkisine karşılık, yürütmenin de yasamayı fesih yetkisi olmasına karşın hükümetin partisinin çoğunlukta olduğu bir meclisi cumhurbaşkanı - ya da kral/kraliçe - aracılığıyla feshetmesine pek rastlanmamaktadır. Özellikle Westminister tipi, çoğunluk hakimiyetinin olduğu sistemlerde rastlanan durumdur. Oydaşmacı sistemlerde ise, hükümet parlamento içinde farklı partiler arasındaki pazarlıklar sonucu oluşturulduğundan dolayı, Westminister modelinde olduğu kadar yasama meclisi karşısında güçlü değildir. Bu nedenle nispi temsil sistemi, çok parti sistemi ile birlikte hükümetlerin yaşamının uzun sürmemesi çok sık karşılaşılan durumlardır. Sartori, başkanlık sistemi karşısında parlamenter sistem alternatifi olarak aldığı üç biçimden söz edebileceğini belirtmektedir: Bir uçta İngiltere'de olduğu gibi, yürütme organının güçlü bir biçimde parlamento üzerinde hakim olduğu başbakanlık ya da kabine sistemi, diğer uçta yönetimi neredeyse olanaksızlaştıran Fransa'da Üçüncü ve Dördüncü dönemlerinde meclis hükümeti (assembly government) tipi ve bu ikisinin ortasında bir yerde, parti-kontrolunda parlamentarizm (Giovanni Sartori; 1994: 108).

Parti Disiplini

“Parlamente sistemlerin işleyebilmesinin zorunlu şartı...disiplinli partilerdir...disiplinsiz partilerle parlamente sistemler, işlemeyen meclis hükümeti sistemlerine dönüşürler” (Giovanni Sartori; 1997: 127). Weimar Cumhuriyeti ve Fransa’da Üçüncü ve Dördüncü Cumhuriyet (bu nedenle milletvekilleri cumhuriyeti adı verilmiştir) ve Faşizm öncesi İtalya’da kısa süreli ve sık değişen hükümetler, sistemin toplumsal taleplere yanıt veremediği kriz dönemlerinde siyasal kurumların da yapısal nedenlerden dolayı çözümsüzlük üreterek felç haline gelmesine neden olmuşlardır. Mecliste bulunan partiler atomize yapıdadırlar, bu nedenle hükümeti oluşturan koalisyona dahil olan partilerin meclisteki kendi üyelerine hakim olmaları mümkün olmamaktadır. Bu ‘partitokrasi’ durumunda siyasal partiler istikrarlı bir hükümetin oluşmasına engel olacak kadar güçlü, ama istikrarlı hükümetleri oluşturamayacak kadar zayıf yapıdadırlar. Hükümetlerin ne zaman güvensizlik oyu ile düşeceği belli değildir.

Parti disiplininin varlığı yasama-yürütme ilişkisinin belirleyici koşuludur. Parti disiplini sayesinde hükümet yasama meclisindeki desteği arkasında bulur. Westminster modelinde bu son derece açıktır ve iktidar-muhalefet ayrımını belirler. Aynı zamanda hükümetin kararları seri olarak almasını sağlar. İngiliz sisteminde başbakan Oydaşmacı modelde ise çok partinin varlığında yasama meclisinde, hükümeti oluşturan pazarlıklarda etkili olur, bir anlamda hükümetin devamlılığını belirler. Hükümeti oluşturan koalisyon partileri arasındaki anlaşmazlıklar hükümet içinde çözüldüğünde partiler yasama meclisindeki üyelerine hakim olurlar. Kuvvetler ayrımının gereği olarak yasama ve yürütme arasında olması gereken denge parlamente sistemlerde parti disiplinin de etkisiyle iktidar – muhalefet arasındaki dengeye yerini bırakmıştır. Muhalefette bulunan parti ya da partiler bir gün sıranın kendilerine de geleceğini bilerek bir taraftan iktidarda olan partinin politikalarını yakından takip ederken diğer yandan da iktidara geldiklerinde uygulamaya koyacakları politikalar için hazırlık yaparlar.

Parlamente sisteme ilişkin eleştirilerin en başta geleni, özellikle oydaşmacı demokrasilerde, parlamento içindeki pazarlıklara bağlı olarak partiler arası değişen ittifaklar, hükümetlerin sık sık değişmesine bağlı olarak hükümet istikrarsızlıkları, bunların sürekliliğinin yol açtığı, politikaların uygulanmasında karşılaşılan süreksizliktir. Ancak, parlamente sistemin bir avantajı olarak koalisyon hükümetlerinin istikrarsızlığı her zaman - başkanlık ve yarı-başkanlık sisteminde - karşılaşılan rejim istikrarsızlığını beraberinde getirmez. Çok partili rejimlerde görülen hükümet devamsızlıkları, sık sık hükümetin yapısının değişmesi genellikle söylendiği gibi rejimin istikrarsızlığının göstergesi değildir. Parlamente sistemin yapısından gelen ‘esneklik’ rejimin istikrarsızlık sonucu krize düşmesini engeller. Nino’nu sözleriyle “hükümetteki istikrarsızlık, bazen bütünüyle demokratik sistemin istikrarsızlığına karşı bir sigorta olabilir” (Carlos Santiago Nino;1996:180).

BAŞKANLIK SİSTEMİ

Başkanlık sisteminin saf olarak uygulandığı tek ülke olan ABD 'de bu sistem İngiltere'de parlamenter sistemin tarihsel süreç içinde olgunlaşmasına benzer bir şekilde kendiliğinden gelişmiş olmayıp, yasa koyucunun bilinçli iradesinin ürünü olarak ortaya çıkmıştır. Montesquieu'nün kuvvetler ayrılığı kuramının en sadık uygulayıcısı 'görünümünde' olan bu sistemde, parlamenter sistemde olduğu gibi yumuşak kuvvetler ayrılığı değil, yasama ve yürütme organları arasında keskin bir ayırım vardır. ABD sisteminden ilham alarak anayasal kurumlarını bu örneğe göre oluşturan Latin Amerika ülkelerinin siyasal sistemlerindeki tikanlıklar bunun başarısızlığının göstergesidir. Bu durum, ABD sistemini 'nev'i şahsına münhasır' kılmaktadır.

Tek-başlı Yürütme Organı

Başkanlık sisteminin başta gelen ayırt edici niteliği halk tarafından doğrudan seçilen devlet başkanının yetkisini doğrudan doğruya halktan alması ve siyasi sorumluluğunun doğrudan doğruya halka karşı olmasıdır. Parlamenter sistemde yürütmenin yasama karşısındaki siyasi sorumluluğu burada geçerli değildir, buna karşılık yürütmenin de yasama organını fesih yetkisi bulunmamaktadır. Yürütmenin tek başı olan başkan, devlet başkanına özgü sembolik yetkileri kullanmanın yanı sıra yürütmeye ilişkin görevlerini de tek başına yerine getirir. Hem devlet başkanıdır hem de hükümet başkanı. Parlamenter sistemlerde hükümet kolektif bir organ olmasına karşın, başkanlık sisteminde tek kişiden oluşur. Parlamenter sistemin tersine yasama meclisinin bir üyesi değildir. Danışmanlarını kendisi Senato'nun onayıyla atar ya da görevlerine son verebilir, doğrudan doğruya başkana bağlı ve ona karşı sorumludurlar - Costa Rica ve Venezuela gibi Latin Amerika Ülkelerinde, kabine üyeleri yasama meclisi tarafından suçlanabilmekte ve görevden alınabilmektedir-, genellikle şirketlerden, üniversitelerden, ordudan, devletten ve yerel hükümetlerden seçilirler Bakanların ya da danışmanlarının konumu parlamenter sisteme göre farklılıklar gösterir, başkanın çeşitli işlerle ilgili danışmanları ya da sekreterleri konumundadırlar. Danışmanlar, yasama ve yürütme organları arasındaki kuvvetler ayrılığı gereği yasama meclisi dışından başkan tarafından atanırlar. Genellikle başkanın tutumu ve kişiliği danışmanlarıyla olan ilişkisini belirlemektedir. Güçlü başkanlar döneminde danışmanların etkisi azalmaktadır.

Yetkisini ve buna bağlı olarak meşruiyetini halk tarafından seçilmesinden alan başkan siyasal açıdan sorumsuzdur. Siyasal sorumluluğu yalnızca bir sonraki seçim döneminde seçmenine karşı olan bir başkan görevden uzaklaştırılabilmek mümkün değildir, çünkü yasama meclisinin denetimine bağlı değildir. Bunun tek istisnası 'impeachment' yani cezai sorumluluktur; başkan suçlu bulunursa görevinde alınır. ABD'de yalnız, 1868 yılında başkan Andrew Jackson için bu süreç başlatılmış başkan suçsuz bulunmuş ve görevine devam etmiştir. 1974 yılında Richard Nixon için Watergate skandalı nedeniyle soruşturma açılacağı anlaşıncı Nixon görevinden istifa etmiş ve son olarak başkan Clinton için de bu karara

varılamamıştır. Bu süreçte, başkanın kişiliği nedeniyle Amerikan halkının oylarına dayanması, Amerikan halkının bütününe temsil etmesi, yürütmeye tek organ olarak varlığı ve sahip olduğu prestij başkanın 'impeachment' sonucunda suçlu bulunmasını güçleştirmektedir. Parlamenter sistemlerdeki yasama meclisince yürütmeye verilen güvensizlik oyu ile karşılaştırıldığında uygulaması oldukça zor gözükmektedir.

ABD'de başkanın yönetimdeki diğer güçlere göre konumu ve etkinliği, dünya konjonktürüne ve ABD'nin bu konjonktürdeki yerine göre değişiklikler göstermiştir. Birinci Dünya Savaşı öncesinde ve izleyen iki dünya savaşı arası dönemde dış politika stratejisi olarak izlediği izolasyonist politika dönemlerinde devlet başkanının konumu ikincil kalmış ve Kongre daha etkin bir rol oynamıştır. Başkan Wilson, 1884 'de yasamanın yürütme karşısındaki üstünlüğüne 'Kongre Hükümeti' adını vermiştir. 1930' lu yıllardaki büyük kriz ile beraber devletin ekonomiye müdahalesi gerekliliğinin ortaya çıkışı, başkanın etkinliğini arttırmıştır. "Dönüm noktası Franklin Roosevelt'in '100 Günü' dür" (James P. Pfiffner; 1994). Laski 1940 tarihli yazısında, Kongre ve Başkanın hangisinin daha etkin olduğu konusunda 'kriz durumu' ya da 'normal durum' un belirleyici olduğunu söyler (Harold Laski; 1940: 75-77). İkinci Dünya Savaşı sonrasında ortaya çıkan Soğuk Savaş döneminde iki kutuplu dünya düzeninin iki süper gücünden biri olarak varlığı başkanların giderek daha etkin olmasını gerektiren konuma getirmiştir. Başkanların kurumsal kapasiteyi genişleterek yasama sürecine etki etmeleri ve giderek yön vermeleri geniş çaplı toplumsal dönüşümlerin sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Anayasaya göre Kongrenin yetkisinde olan savaş ilan etme yetkisini aşarak başkanların ilansız savaşa girmeleri başta olmak üzere, ABD anayasasına rağmen bu dönem içinde başkanların artan etkinliği 'emperyal başkanlık' nitelendirilmesine neden olmuştur (David K. Nichols; 1994: 33, 171-173). 1989 sonrasında ABD'nin tek süper güç olarak varlığı başkanların iktidarlarının gücünü sürdürmesine neden olmuştur. 11 Eylül 2001 de ABD'ye yönelik saldırılar sonrasında Kongrenin mahkeme kararı sonucu başkanlığı onaylanmış, güçlü seçmen desteğine sahip olmayan Başkana verdiği yetki başkanların artan yetkilerinin kriz durumunda pekiştğini göstermektedir.

Yasama – Yürütme Arasında Kuvvetlerin Gerçek Ayrılığı ya da 'İkili Meşruiyet'

"Kuvvetler ayrılığı, bölünmüş çoğunluğu gerektirir." (Giovanni Sartori; 1994: 114). Bir taraftan yürütmeyi kontrol eden ve halk tarafından seçilen bir başkan, diğer taraftan yine halkın oylarıyla oluşmuş bir yasama meclisi demokratik meşruiyeti elinde bulundurur, burada sistem 'ikili demokratik meşruiyet' ile karşı karşıya kalır (Linz). Başkanın ve Kongrenin belirli bir dönem için seçilmesi ve başkanın işbaşında kalış süresinin yasama organının işbaşında kalış süresinden farklı oluşu başkanlık sisteminin 'katılığını' oluşturmaktadır Başkanlık sisteminin birçok kendine özgü niteliği ve sorunları bu iki ana özelliğinden çıkmaktadır.

Başkanlık sisteminde, yasamanın örgütlü, disiplinli ve ideolojik yapıları partilerden oluştuğu ve bu partilerin seçmenlerin siyasal tercihlerini yansıttıklarında demokratik meşruiyeti sağlarlar ve bu türden bir yasama meclisinin çoğunluğu başkanı destekleyen seçmenlerin siyasal tercihlerinden farklılık gösterebilir. "O zaman halkı hangi kurum temsil edecektir? Başkan mı? Yoksa onun siyasetine karşı olan meclis çoğunluğu mu?" (Juan J. Linz;1994: 6). Her iki kurum da meşruiyetlerini doğrudan halktan aldıklarından aralarındaki çatışma devam ettiğinde sistem kilitlenebilir, kriz ortaya çıkar. Rejim krizine yol açabilecek olan bu kilitlenmeyi çözecek anayasal-kurumsal düzenlemelerin olmayışı başkanlık sisteminin en büyük zafıdır. Linz, Fransa'da Louis Bonapart'ın 1851 hükümet darbesi ile sonuçlanan Marx'ın, O dönem ile ilgili analizindeki anayasal-kurumsal kilitlenmeye dikkat çekişine dönmektedir (1994: 8). Marx, II. Cumhuriyet'in 1848 Anayasasındaki ulusal meclis ile cumhurbaşkanı arasındaki yetki paylaşımının aynı zamanda anayasanın sonunu getireceğinin öngörüsünde bulunmaktadır: 'anayasanın Aşil topuğu' olarak nitelendirmektedir, anayasal-kurumsal yapıdaki bu özellik "bir kafa darbesiyle değil, Napolyon'un üç köşeli şapkasının değmesiyle" yıkılacak zayıflıktadır. (Karl Marx; 1976:30-33). Daha sonra ortaya çıkacak olan rejim, 'Bonapartizm' olarak adlandırılacaktır.

"Seçilmiş Ulusal Meclis, ulusa metafizik bir bağ ile bağlıdır, ama seçilmiş cumhurbaşkanı, ulusa kişisel bir bağ ile bağlıdır. Ulusal Meclis, elbette ki çeşitli üyelerinde ulusal ruhun başka başka yönlerini temsil eder, ama bu *ulusal ruh*, asıl cumhurbaşkanında cisimleşir. Başkan, meclis karşısında bir çeşit tanrısal hakka sahiptir. O, halkın sayesinde başkandır." (abç. Karl Marx; 1976: 32 ; aynı zamanda aktaran Linz; 1994: 8:.).

Başkanlık sisteminin anayasal-kurumsal düzenlemelerinin neden olduğu bu kilitlenme sonucunda başkanın yetkilerini arttırması, parlamentoyu dağıtması ya da askeri müdahalelerin sistemin kilitlenmesine çözüm olarak getirilmesi siyaset bilimcileri özellikle Latin Amerika ile ilgili olarak çağdaş 'Bonapartizm' rejimleri nitelenmesine yol açmıştır.

Yakın dönemde, Arjantin'de başkan Alfonsin 1987' de parlamento seçimlerini kaybetmiştir ve yine 1992 yılında Peru'da Başkan Fujimori buna dayanarak Kongreyi kapatmıştır. ABD dışındaki ülkelerde görülen bu durumda sistemin dışarıdan bir müdahale ile karşı karşıya kalmasına geçmişte sık rastlanmıştır; genellikle bu askeri müdahaledir, ya da 'otoriter nitelikteki başkanı rejimlere dönüşmüşlerdir' (Erdoğan Teziç; 1991: 423).

Zayıf ve Disiplinsiz Parti Sistemi

ABD'de, siyasal partilerin kendine özgü niteliği, disiplinsiz oluşları, ideolojik açıdan benzeşmeleri, seçimden seçime faaliyet göstermeleri bu ülkede siyasal sistemin kilitlenmesinin önündeki en önemli engeldir. ABD başkanlık sistemi ABD Anayasası sayesinde değil O'na rağmen yürümektedir (Giovanni Sartori; 1997: 120).

“(anayasa) hala işliyorsa, kendisini kilitlememek için üç faktöre ihtiyacı vardır: ideolojik yada pragmatik esneklik, zayıf ve disiplinsiz partiler, ve yerel-merkezli siyaset.” (Giovanni Sartori; 1994: 109).

Başkan, bunlara dayanarak Kongredeki oyları kazanabilmektedir.

ABD başkanlık sistemi yasama ve yürütme arasında ‘denge ve denet’ (check and balance) düşüncesine göre oluşturulmuştur. ABD anayasa yapıcılarının kuvvetler ayrılığının zorunlu sonucu olarak ve hepsinden öte demokrasinin ve özgürlüklerin varlığının koşulu olarak gördükleri yasama yürütme ve yargı organları arasındaki ayırım organlar arasında hem birbirini dengeleyecek, hem de birbirini denetleyecek bir ilişkiyi düşünmüşlerdir. Güçlerin bir tek organda yoğunlaşmasından korkmuşlardır:

“...her organın başkalarından ayrı bir iradesi olmalı; bunun için de organlar o şekilde kurulmalı ki herbirinin üyeleri öbürünün üyelerinin tayinine mümkün olduğu kadar az karışsınlar.”
 “...çeşitli yetkilerin gitgide aynı organda toplanmasına karşı asıl teminat, her organı yürütenlere öbürlerinden gelecek müdahalelere dayanabilmeleri için gerekli anayasa araçlarını ve şahsi saikleri vermektir “. (Hamilton & Madison & Jay; 1962:27-28).

Ancak zaman içinde yasama ve yürütme organları arasındaki bu denge yani eşitlik ilişkisi yürütmenin yasama karşısında giderek güçlenmesine yol açmıştır. Başkanın yürütmede tek organ olması karşısında anayasa yapıcılarının denge oluşturmayı amaçladıkları yasama meclisinin de oldukça önemli yetkileri vardır. Örneğin, enerji politikası konusunda, bütçe konusunda, dış ilişkiler konusunda (David K. Nichols; 1994:121-122), başkanın önemli atamaları konusunda Kongre'nin başkana karşı kullanabileceği yetkileri vardır.

Yasama organı ile yürütme organının seçimlerinin ayrı tarihlerde yapılması ve özellikle yürütmenin parlamento denetiminden tamamen bağımsız oluşuna bakıldığında sistemin işlemesi olanaksız görünmektedir. Parlamento çoğunluğu ile başkanın ayrı partilerden olmasıyla sık karşılaşmaktadır. ABD sistemini bu noktada kendine özgü kılan ve işlemesine yol açan unsur, başkan ve Kongre arasındaki anlaşmazlığın çözümsüzlüğe dönüşmesini engelleyen, sistem üzerinde tamamen anlaşmış, zayıf ve disiplinsiz, seçimden seçime faaliyet gösteren siyasal partilerdir. Seçmenler, seçimlerde siyasal partilere değil, ama adaylara oy vermektedirler.

Bu nedenle devlet başkanı Kongrede kendi mensup olduğu partisinden değil, diğer partiden parlamenterlerden de destek almaktadır. Siyasal partilerin ideolojik olarak birbirine oldukça yakın olması, disiplinsiz yapıları nedeniyle parlamenterler arasında karşılıklı pazarlıklar sisteme işlerliğini kazandırır.

Özellikle, dış politika konusunda Kongrenin başkana karşı kullanabileceği yetkiler varsa da, ulusal güvenlik gerekçesiyle başkana karşı çıkılmamaktadır. O

devletin başıdır, partisinin değil. Ulusun oylarıyla göreve gelmiştir ve bu konumu ona büyük bir güç sağlar. Muhalefetin dış politika konusunda başkana muhalefet etmesi ulusal çıkarlara muhalefet etmek anlamında anlaşılabilir. Gerçekte, 'seçimle gelmiş bir kral' konumundadır. 'Ulusun cisimleşmiş ruhudur'. Anayasaya göre başkomutanlık görevi başkana, savaş ilan etme yetkisi de Kongreye verilmiş olmasına rağmen başkanların Kongreyi atlayarak savaş ilan etmeden savaşa girmeleri (ABD İkinci Dünya Savaşı da dahil olmak üzere, Kore ve Vietnam savaşlarına da savaş ilan etmeksizin girmiştir.) Kongre'yi Nixon döneminde 'War Powers Act' çıkarmaya yöneltmiştir (Cem Eroğul;1997: 83). New York ve Washington'a yapılan saldırıların ardından Başkan George Bush, Kongreden 'Kuvvete başvurma yetkisi' talebine bulunmuş, ABD Senatosu oybirliği ile saldırılara cevap olarak 'gerekli ve uygun kuvvet kullanma' yetkisini vermek kararını almıştır. Ardından Temsilciler Meclisi de 420 olumlu oya karşı tek oy ile aynı doğrultuda karar almıştır. Kongrenin kararında şu sözlere yer verilmektedir: "Başkan 11 Eylül 2001 tarihinde düzenlenen terörist saldırıları tasarlayan,yöneten,düzenleyen ya da bunlara yardım eden ülkelerle, örgütlere ya da kişilere veya bunlara yataklık yapan örgütler ve kişilere karşı gerekli ve uygun tüm kuvvetlere başvurma yetkisine sahiptir. "Yine anayasa uluslararası anlaşmaları onaylama yetkisini Senatoya tanımış olmasına karşın 'Yürütme Anlaşmaları' ile, yalnızca başkanın imzasıyla yürürlüğe girmekte (Faruk Sönmezoglu; 1995:517) ve anayasaya bağlı kalınarak oluşabilecek tikanıklıklar aşılması olmaktadır.

Veto Yetkisi

Yasa önerisi yasamanın yetkisindedir, fakat başkan kendisine yakın kongre üyeleri aracılığıyla istediği yasaların çıkması için kongreye mesaj gönderebilmektedir. Buna karşın yasama meclisinden gelen yasaları veto etmek yetkisine sahiptir. Anayasaya göre yasama sürecinde başkanın en önemli resmi gücü budur (James P. Pfiffner; 1994). Veto hakkı başkana oldukça önemli üstünlük sağlamaktadır, veto edilen bir yasa teklifinin yasalaşması için Kongrenin üçte iki çoğunlukla yeniden onaylaması gerekmektedir. Kongre tarafından yeniden kabul edilmesi ancak başkanın sistem içindeki konumu ve prestiji nedeniyle oldukça güçtür. Kitle iletişim araçlarının yaygın etkisini kullanarak, ulusa doğrudan hitap ederek, kamuoyu oluşturup, halkını harekete geçirebilir. "Yasama meclisi geniş başkan-karşıtı çoğunluğu içermedikçe veto başkanın yasamanın bir üçüncü meclisine denk getirir" (Arend Lijphart; 1994:99). Oysa başlangıçta, Başkanlar yasama sürecinde aktif değildiler. George Washington yalnızca üç özel kanunu Kongreye önermiştir. Başkanın ve yasama meclisi seçimlerinin ayrı ayrı tarihlerde yapılması, yürütmenin ve yasama meclisindeki çoğunluğun farklı farklı partilerden oluşmasına yol açabilmektedir. 1988-1992 yılları arasında Başkan George Bush'un Cumhuriyetçi Partiden olmasına karşılık, Kongre çoğunluğunu Demokrat Parti oluşturuyordu. Demokrat Başkan Bill Clinton'ın döneminde Kongredeki çoğunluk Cumhuriyetçi Partiye aitti. Başkanlar tarafından muhalefetin elinde olan bir yasama meclisine karşı veto yetkisi sık kullanılmaktadır. Başkanın veto yetkisi onu Kongre karşısında güçlendirmektedir. Buna dayanarak, William H. Riker, "ABD'de üç meclisli bir yasama organı bulunmaktadır" demektedir (aktaran Arend Lijphart; 1994: 99). Yasama ile yürütme arasındaki bu uyumsuzluğun sistemi kilitlemesinin

önündeki engel, zayıf, disiplinsiz, ideolojik olarak birbirine son derece yakın parti yapıları ve yasama meclisinde daha çok yerel siyasetin ön plana çıkmasıdır.

Parlamente sistemde, parlamenterlerin belirli bir bölgenin değil, tüm ulusun temsilcileri oldukları anlayışıyla kendi seçim bölgesi için uygun olmasa dahi, parti disiplini gereği partilerinin kararlarına uymak zorunda olmalarına karşın, başkanlık sisteminde yasama meclisinde yerel siyaset ön plana çıkmakta ve parlamenterler bir sonraki seçim dönemi için yeniden seçimi garanti altına almak kaygısıyla oy kullanmaktadırlar.

Başkanlık Sistemi ve Rejimin İstikrarı

Başkanın belirli bir süre için seçimi ve bu süre içinde değiştirilememesi, çoğu defa parlamente sisteme göre uygulanan politikalarındaki süreklilik ve güçlü iktidar arayışı açısından bir avantaj olarak kabul edilmektedir. Bunun karşı tarafında ise, değişen koşullar, başkanın karar verme sürecinde yaptığı ciddi hatalar, başkanın görevden uzaklaştırılmaması sistemin zayıf yanını oluşturmaktadır (Juan J.Linz; 1994:9). Nino, ABD ve Arjantin örneklerinden yola çıkarak başkanlık sisteminin siyasi, ekonomik ve toplumsal krizler sırasında, etkili çıkış mekanizmalarının yokluğundan dolayı işlemez hale geldiğini ve impeachment mekanizmasını çalıştırmanın ne kadar zor olduğunu hatırlatmaktadır (Carlos Santiago Nino; 1996: 177). Yine parlamente sistemin bir avantajı olan, karşılaşılan bir kriz anında yasama meclisinin desteğini arkasına alarak güçlenen bir başbakana göre başkan oldukça güçsüz konumda kalabilmektedir. Parlamente sistem başkanlık sistemiyle karşılaştırıldığında esnektir. Başbakan skandal durumunda ya da partisinin ya da kamuoyunun baskısıyla çekilebilir ya da koalisyona dahil olan partiler desteklerini çekebilirler ve sistem krizi doğmaz, yalnız hükümet krizi ortaya çıkabilir.

“ Parlamente bir sistemde, karışıklık parlamentonun dağılmasından başka bir anlam ifade etmez. Başkanlık sistemlerinde, karışıklık bütün demokratik yapıyı sarar. Bu şekilde, güçlü toplumsal kesimler geniş toplumsal yapıyı korumanın tek yolu olarak bir kesintiye algıladıklarında, sistem çözülür – ya da yıkılır.”
(Carlos Santiago Nino; 1996: 177).

Burada sözü edilen kesinti genellikle askeri darbeler olmaktadır. Latin Amerika ülkelerinin tarihleri, başkanlık sistemi uygulamalarının bu sonuçlarını göstermektedir.

Başkanlık sisteminde seçimlerin, kazananın ‘her şeyi kazandığı’ ama buna karşın kaybedenin ‘her şeyi kaybettiği’ sıfır toplamı oyundur (Juan J. Linz ve diğerleri). Başkanlık sisteminde seçimlere katılıp kaybeden adayın siyasi hayatı bitmektedir. Örneğin, ABD sisteminde muhalefet partisi lideri yoktur.

“Siyaset, ‘hepsi-ya da-hiçbiri’ rekabetine dönüşür çünkü başkanlık kamusal makamlar da dahil, hemen tüm iktidarı kontrol eder.
Bu nedenle muhalefetteki parti iktidardaki partinin yeniden seçim

umutlarını azaltmak yerine, başkanın kredibilitesini mümkün olduğu kadar düşürmeye çalışır.” (Carlos Santiago Nino; 1996:178).

Parlamentar sistemlerde ise kaybeden aday ya da adaylar muhalefet lideri olarak siyasal yaşamlarını devam ettirmekte ve bir sonraki seçimlere kadar aktif siyasetin içinde olmaktadır.

Başkanlık sisteminin parlamenter sistemlerde olmayan yanı başkanın iktidarının diktatörlüğe dönüşme olasılığını ortadan kaldırmak amacıyla görevde kalma süresinin bir ya da iki yıla sınırlı tutulmasıdır. Başkanın bu sınırlı süresinin, - altında yatan temel amacına rağmen - başkanlık sisteminin zaafı olarak algılandığı da görülmektedir; bunun nedeni uygulanan politikalarındaki süreksizliktir. Başkanın- ya da liderin - meşruiyetini doğrudan halkın oylarından almasından dolayı başkan ile halk arasındaki özdeşleşme duygusu bir tür popülizmi cesaretlendirdiği gibi bunu giderek güçlendirebilir. Popülaritesi giderek güçlenen başkana halkın adeta tanrısallık atfetmesi mümkündür, bununla beraber sorunlarla karşılaştığında ya da kriz durumunda başkana olan güvenin aynı şekilde giderek azaldığına rastlanmaktadır (Linz;1994 ve Nino;1996). Bu koşullarda, kendisine olan güveni ve desteğini hem kendi partisinde hem de halkın gözünde yitiren bir başkan görevden uzaklaştırabilecek impeachment dışında hiçbir yasal mekanizma yoktur. Oysa parlamenter sistemlerdeki başbakan yasama meclisinde bulunan diğer parlamenterlerden bir tanesidir. Parlamenter sistemlerde varolan ‘siyaset-üstü’ devlet başkanının kriz dönemlerinde aracı etkisi ve gerektiğinde sorunları yumuşatıcı rol oynayan varlığı başkanlık sisteminde yoktur. Halkın, başkan ile arasında özdeşlik kurma olasılığı, toplumsal, ekonomik ya da siyasal kriz dönemlerinde artan beklentileri başkana gerçekte anayasal yetkilerinin üstünde misyon yükleyebilir. Başkanlık sisteminin iktidarın kişiselleşmesini artırıcı özelliği kurumsal yapıları çızdırtmaktadır (Nino; 1996: 177). İktidarın kişiselleşmesi, kitle iletişim araçlarının yaygınlaşması ve giderek daha etkin ve neredeyse siyaseti belirleyici hale gelmesiyle artmaktadır. Bu durumda başkanın kurumsal yetkilerini aşarak diktatörlüğe yol açması olası bir durumdur. İktidarın kişiselleşmesi, Devlet başkanının silahlı kuvvetlerin başı olması itibarıyla ordunun da desteğiyle durumunu sağlamlaştırması da yine olasılık içindedir.

YÜRÜTME ORGANININ GERÇEK İKİ BAŞLILIĞI: YARI – BAŞKANLIK SİSTEMİ

Başkanlık ile parlamenter sistem arasında ‘melez’ bir sistem olan ya da koşullara ve parlamento bileşimine göre bu iki sistem arasında gidip gelen bir uygulama olarak yarı-başkanlık sisteminin uygulandığı ülkelerde genel olarak kriz dönemi anayasalarının ve düzenlemelerinin ürünü olarak ortaya çıkmış olduğu görülmektedir. Bartolini, ikili yürütmeye sahip olan sistemlerin, bağımsızlığını yeni kazanan ya da başka bir egemen gücün baskısından kurtulan ülkelerde yeni ulusun bir sembol arayışı sırasında ortaya çıktığını belirtmektedir (Juan J. Linz; 1994: 50; aynı zamanda Jean Blondet; 1984). 1919-1933 yılları arasında devam eden Weimar Cumhuriyeti’nde 1918 Alman anayasası ile gelen sistem yarı- başkanlık sistemidir.

Kolonyal bir kriz ile Fransa'nın karşılaştığı dönemde – Cezayir Savaşı -, Dördüncü Cumhuriyet'in bitişi ile sonuçlanan, Marşal De Gaulle'ün kişisel liderliğinde hazırlanan, olağanüstü hal koşullarının ürünü olan, 1958 Anayasasıdır; aynı zamanda Üçüncü ve Dördüncü Cumhuriyetlerin istikrarsızlıklarına karşı bir tepki anayasasıdır. Diktatörlük döneminin ardından gelen demokrasiye geçişte 1975 Portekiz anayasası da Fransız modelinden esinlenmiştir, 1976-1982 yılları arasında uygulanmış ve daha sonra parlamenter sisteme geçilmiştir. Finlandiya'da yarı-başkanlık sisteminin uygulanmasında etkili olan bağımsızlık sonrası dönem ve ardından soğuk savaş koşulları ve özellikle Sovyetler Birliği ile olan coğrafi yakınlık etkili olmuştur.

Sisteme ayırt edici niteliğini veren devlet başkanının parlamento tarafından değil ama dolaylı olarak seçilmesidir. Bağımsızlık sorası İzlanda, İrlanda ve Avusturya anayasalarında da görülmekteyse de bu ülkeler anayasal olarak yarı-başkanlık istemine sahip olsalar da, siyasal pratik parlamentarizm yönündedir, devlet başkanlarının halk tarafından seçilmesi dışında sistemin yarı-başkanlık ile benzeşen özellikleri yoktur. İzlanda anayasası, devlet başkanına önemli yetkiler vermesine rağmen siyasal pratik gerçek bir parlamenter sistem yönündedir. (Maurice Duverger; 1980 ;Juan J. Linz; 1994; Arent Lijphart; 1986).

Hükümet istikrarsızlıklarına çare olarak ve güçlü yürütmeye kararların hızla alınması ve uygulamaya konulması için ve gerek parlamenter sistemin gerekse başkanlık sisteminin uygulama koşullarında ortaya çıkabilecek aksaklıkları engellemek için model olarak 1958 anayasasının oluşturduğu V. Fransız Cumhuriyeti sisteminin önerildiği görülmektedir. Etkin bir sistem olarak önerilen 'yarı – başkanlık sisteminin örneğini oluşturan, Parlamenter sistemin etkisindeki Fransız siyaset bilimcileri ve hukukçularının uzun süre alışamadıkları ve Duverger'in ünlü deyişiyle Fransa'nın sahip olduğu en kötü anayasa, bugüne kadar 'rejim krizi'ne neden olmaksızın varlığını sürdürmektedir.

İkili Yürütme

Yarı-başkanlık sistemi, farklı dönemlerde ülkenin içinde bulunduğu koşullara ve siyasal partilerin parlamento içindeki dağılımına ve bu dağılımın yürütmeye yansımalarına göre başkanlık ve parlamenter sistemlerin özelliklerini değişen şekilde gösterdiği gibi, yürütmenin iki kanadı arasında işlevsel bir işbölümü uygulaması olarak da kendini göstermektedir.

Yarı-başkanlık sisteminin ayırt edici niteliği yürütmenin gerçek iki başlığı olmaktadır. Sistemin bu özelliği 'iki kutuplu yürütme', 'bölünmüş yürütme', 'parlamenter başkanlık cumhuriyeti', 'parlamenter-benzeri hükümet' bazen de diarşi olarak ifade edilmektedir. Halkın oyu ile seçilmiş bir devlet başkanı ve yine halkın oyu ile seçilen aynı zamanda parlamentonun güvenine dayanan bir hükümetin başında bulunan başbakan yürütmeyi paylaşmaktadırlar. Fabbrini, yarı-başkanlık sistemindeki bu özelliğini açıklarken ilginç bir metafora başvurmuştur: birbirine ters yönde iki yüzü bulunan Roma mitolojisindeki tanrı Janus'a benzetir. Devlet başkanı yasama meclisini kontrol eden partinin lideri olduğunda, yürütme

O'na bakmaktadır. Farklı bir parti yasama meclisini kontrol ettiği zaman yürütme başbakana bakar (Sergio Fabbrini; 1995:133). Yarı-başkanlık sisteminin bu temel özelliği başkanlık sistemindeki 'ikili meşruiyet' 'sorununu' ve 'zayıflığını' da beraberinde getirir.

Kuvvetler ayrımı ilkesinin bir görüntüsü olarak devlet başkanı başbakanı atar ve bakanlar yasama meclisi üyesi olamazlar eğer üye iseler istifa etmek zorundadırlar. Buna karşılık devlet başkanının parlamentoyu fesih yetkisinin olması bir taraftan sözü edilen kuvvetler ayrılığı ilkesinden ayrılmak anlamına gelmektedir, 1958 Fransız anayasasının 12. maddesi parlamentoyu feshetme yetkisini başbakanın ve meclis başkanlarının görüşlerini aldıktan sonra cumhurbaşkanına tanımaktadır. Fesih yetkisi tamamen cumhurbaşkanının insiyatifine bırakılmıştır (Cem Eroğul;1997:152). Yine anayasanın 11. maddesine dayanarak cumhurbaşkanına parlamentoyu bypass (Juan J. Linz; 1994:48, Ezra N.Suleiman;1994:143) yaparak bazı konularda referanduma gitmek yetkisi verilmiştir. 16. maddeye göre olağanüstü hal ilan etme yetkisini başbakana, meclis başkanlarına ve Anayasa Konseyine danışarak kullanabilir (Server Tanilli; 1976: 460 ve 461). Devlet başkanının, tek başına kullanabileceği oldukça önemli yetkileri vardır. Bakanlar kurulunda tartışılan kararnameleleri tek imzası ile reddedebilir. Yasaları ikinci kez görüşülmek üzere yasama meclisine gönderebilir.

Bölinmiş Çoğunluk

“Yarı-başkanlık anayasaları yönetimde diarskiye dayanır. Parlamenteoya dayanan ve yürütme gücüne sahip olan bir başbakan ve hükümetle beraber kişisel iktidarla donanmış genel oyla seçilen devlet başkanını göreve getirerek bu anayasalar devletin kalbinde düalizm oluştururlar” (Maurice Duverger; 1980:145-146).

Yürütme organındaki bu ikili meşruiyet sorununun çözümü, V. Cumhuriyet'te parlamento çoğunluğuna göre kimi zaman parlamentarizm, kimi zaman da başkanlık modeline göre işleyerek gerçekleşmektedir. Duverger, adı geçen incelemesinde, V. Cumhuriyet'in parlamenter ve başkanlık sistemlerinin bir sentezi değil, ama parlamenter ve başkanlık dönemleri arasında bir değişim olduğu saptamasında bulunur. Başkanlık sisteminde olduğu gibi devlet başkanının konumu itibariyle yürütme tek başlı değildir ve yasama meclisini fesih yetkisi kuvvetlerin kesin bir biçimde ayrıldığı modele terstir. Aynı zamanda parlamenter sistemde olduğu gibi sembolik yetkilerle donatılmış değil, anayasal olarak yürütmede oldukça güçlendirilmiştir, ve görevleri hükümet ile arasında işlevsel olarak paylaşılmıştır. Parlamento çoğunluğu cumhurbaşkanı ile aynı partidense model başkanlık sistemi, aynı partiden değilse parlamenter sistem özelliklerini gösterir yorumunu 1980 yılındaki makalesinde yapan Duverger, 1986 da Mitterand'ın farklı parlamento çoğunluğu ile karşılaşacağı öğretici deneyimden yoksundur. Ramond Aron da 1981 de:

“Cumhuriyetin başkanı, ulusal mecliste çoğunluğa sahip olduğu sürece en üst otoritedir, ama eğer mecliste kendisinin dışında

başka bir parti çoğunluğu sağlarsa başbakana iktidar gerçeğini terk etmelidir” diyerek aynı sonuca varmaktadır “ (aktaran Juan J. Linz; 1994: 52).

Sartori'nin itirazı ise, Duverger'in yorumu temel alındığında ortada böyle bir sistemin olmadığı zorunlu sonucu çıkmaktadır; eğer bu yorum esas alınırsa, karma bir sistem yerine koşullara göre değişen şekilde başkanlık ya da parlamenter sistem vardır.

“...Fransız başkanlık sisteminin, esnek bir otorite yapısına, yani ‘birinci baş’ı çoğunluk kombinezonları değiştikçe değişen (sarkaç hareketi gösteren) çift-başlı bir yürütmeye dayanan gerçek bir karma sisteme dönüşmüş olduğudur. Birleşik bir çoğunlukla başkan, başbakan karşısında kesin üstünlük sağlar ve uygulanan anayasa maddi anayasa (anayasa teamülleri) olur. Aksine bunun alternatifi olarak da, bölünmüş bir çoğunlukla, kendi parlamento çoğunluğunca desteklenen başbakan üstünlük sağlar; bunun bir nedeni de biçimsel anayasanın (anayasanın yazdığıının) onun kendi başına yönetme iddiasını desteklemekte oluşudur” (Giovanni Sartori; 1997:166).

Başkanlık sisteminde olduğu gibi halk tarafından seçilen ve meşruiyetinin kaynağı doğrudan halk olan bir cumhurbaşkanının ‘birlikte yaşama’ döneminde (cohabitation) parlamentoda çoğunluğu kaybetse bile gücünü kaybetmemiş olmasıdır.

1981 ve 1986 yılları arasında Fransa’da cumhurbaşkanı Mitterand’ı destekleyen Fransız Sosyalist Partisi parlamento çoğunluğuna sahipti ve sistem başkanlık sistemi özelliklerini gösteriyordu; yürütmenin ikinci kanadı olan hükümet ile devlet başkanı arasında çatışma yoktu ve parlamento desteğini arkasında bulduğundan ‘bölünmüş çoğunluk’ durumu geçerli değildi. Parlamento seçimleri ile cumhurbaşkanı seçim tarihlerinin ayrı olmasının sonucu olarak, 1986 yılında yapılan yasama meclisi seçimlerinde Sosyalist Parti parlamentoda çoğunluğu kaybetti. Mitterand’ın bu durumda önünde iki seçenek vardı: ya yeni duruma kendi konumunu uyarlayacak ve parlamenter sistemlerdeki cumhurbaşkanının konumuna dönecek, yürütmeye ikincil planda kalmayı tercih edecek ve bu dönemde yürütmenin etkin kanadı olarak hükümet varoluşunu sürdürecekti ya da cumhurbaşkanı kendisine anayasa tarafından verilmiş yetkiye dayanarak parlamentoyu feshetme yetkisini kullanacak ve yeni seçimlere gidilecekti. Cumhurbaşkanı siyasal iklimi değerlendirerek, ilk yolu yani ‘birlikte yaşama’ yolunu tercih etti ve bu süre oldukça kısa – 2 yıl- sürdü. Bu süre içinde ‘siyaset sürecine hükümet egemen oldu’ (Ezra N. Suleiman; 1994:150). Cumhurbaşkanı iktidarını, iç politikada etkinliği hükümete, sembolik görevleri yanında dış politika ve Avrupa ile ilişkileri de kendi üzerine alarak paylaştı. Başkanlığın üstünlüğünden iç politikada başbakan ve hükümetin yönetimine geçiş yumuşak bir geçiş gösterdi (Vincent Wright; 1995: 76).

Fransız yarı-başkanlık sisteminde, 'birlikte yaşama' olarak adlandırılan süreç başlangıçtaki tahminlere karşın sorun yaratmamış olmakla beraber sistem yapısal olarak cumhurbaşkanına, başbakan ataması konusunda geniş serbesti getirmektedir; gerektiğinde anlayamadığı başbakanı istifaya zorlayabilmekte (Cem Eroğul; 1997: 151) değiştirebilmektedir. Parlamento çoğunluğunu karşısına alması, seçime gitmek amacıyla meclisi feshetmekte direnen başbakanı azlederek, bir diğerini ataması da, yarı-başkanlık sisteminin tarihsel örneğini oluşturan Weimar Cumhuriyeti'nde olduğu gibi görülmüştür.

SONUÇ

'Hangi sistem daha iyi?' oldukça spekülatif bir soru olmanın ilerisine geçmemektedir. İngiltere, ABD de uygulanan sistemler tarihsel süreç içinde biçimini almıştır. Yarı-başkanlık sisteminin, kriz koşullarında ya da yeniden inşa sürecinde ortaya çıkmış olduğu görülmektedir. Bu sistemlerin çeşitli ülkelerin kendi koşullarında uygulanmasını belirleyen en başta tarihsel etkenler, siyasal kültür, ardından partilerin yapısı etkili olmaktadır. Sistem değişikliği önerileri ve üzerine başlayan tartışmalar sistemin karşılaştığı sorunları çözemez duruma gelmesi yani kriz dönemlerinde ortaya çıkmakta ve genellikle yürütmenin güçlendirilmesi üzerinde odaklaşmaktadır. Amaç öncelikle hükümet istikrarının sağlanması ve kararların hızla alınması ve uygulamaya konulması olunca, can alıcı olan demokrasinin istikrarı konusunun ihmal edilmesi tehlikesi ortaya çıkmaktadır.

İngiliz ve ABD sistemleri, içinde bulunulan koşullara ve uluslararası konjonktüre göre ve hatta çoğu defa anayasaya rağmen 'güçler dengesinde' değişiklikler göstermiştir. Bu iki sistemi anayasal -kurumsal düzenlerinde örnek olarak alan ülkelerde, tarihsel ve kültürel etkenler ve siyasal partilerin yapısı belirleyici olmuş ve sistemin, en başta da demokrasinin 'başarısını' belirlemiştir. Başkanlık sistemini örnek alan Latin Amerika ülkelerinin deneyimleri kurumsal yapıların siyasal yapıyı yeniden düzenleme ve biçimlendirme yönündeki etkilerinin, demokrasiden feragatle sonuçlandığını göstermiştir.

Özellikle 1990 sonrasında, dünya ekonomisine entegrasyon ve ulusal sınırların belirsizleşmesi, kurumsal düzenleme taleplerini de beraberinde getirmiş olmaktadır. Linz 'in sorusunu yineleyerek cevap verilmesi gerekli olan 'hangi sistem daha iyidir?' yerine 'hangisi daha önemli: hükümet istikrarı mı? yoksa demokrasinin istikrarı mı?' sorusu daha yerinde olmaktadır. Demokrasinin istikrarı üzerinde ısrar ederken 'seçim demokrasisi' ya da 'plebisiteryan demokrasi' yerine demokrasinin katılımcı boyutunu öne çıkartan, kamusal alandan siyaseti dışlayan 'teknokratlar yönetimi' ya da iktidarın kişiselleşmesini arttırıcı düzenlemeler yerine, siyasal katılımın toplumsal yapının her düzeyinde yaygınlaşmasını sağlayıcı kurumsal düzenlemeleri yaratmak gerekliliği ortaya çıkmaktadır.

KAYNAKLAR

- Ayman Güler, Birgül (1996) *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi*. Ankara: TODAİE.
- Bauman, Zygmunt (2000) *Siyaset Arayışı*. Çev. Tuncay Birkan. İstanbul: Metis yay.
- Blondel, Jean (1984) 'Dual Leadership in the Contemporary World', Arent Lijphart (ed.) *Parliamentary Versus Presidential Government*. Oxford University Press.
- Bobbio, Norberto (1989) *Democracy and Dictatorship*. Çev. Peter Kennealy. Oxford: Polity Press.
- Bryce, James (1962) *Amerikan Siyasi Rejimi*. Çev. Türkkaya Ataöv, Arif Payashoğlu. İstanbul: Türk Siyasi İlimler Derneği yay.
- Cizre, Ümit (1999) *Muktedirlerin Siyaseti*. İstanbul: İletişim yay.
- Çitci, Oya (1997) 'Başkanlık Sistemi Çözüm Mü?', *Amme İdaresi Dergisi* cilt:30, sayı 4: 17-34.
- Diamond, Larry; Plattner, Marc F (der) (1995) *Demokrasinin Küresel Yükselişi*. Ankara: Yetkin yay.
- Dunleavy, Patrick; Gamble, Andrew; Holliday, Ian; Peele, Gilian (ed.) (1997) *Developments in British Politics*. Great Britain: St.Martin's Press.
- Duverger, Maurice (1970) *Siyasal Partiler*. Çev. Ergun Özbudun. İstanbul: Bilgi yay.
- Duverger, Maurice (1980) 'A New Political System Model: Semi-Presidential Government', Arent Lijphart (ed.); *Parliamentary Versus Presidential Government*. Oxford University Press.
- Erdoğan, Mustafa (1996) *Anayasal Demokrasi*. Ankara: Siyasal Kitapevi.
- Eroğul, Cem (1997) *Çağdaş Devlet Düzenleri*. Ankara: İmaj yay.
- Fabbrini, Sergio (1995) 'Presidents, Parliaments & Good Government', *Journal of Democracy* cilt: 6, sayı 3: 128-138.
- Foley, Michael (1993) *The Rise of British Presidency*. Manchester: Manchester University Press.
- Girdner, Eddie J. (1996) *People & Power*. İstanbul: Literatür.
- Güneş, Turan (1956) *Parlamentar Rejimin Bugünkü Manası ve İşleyişi*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi yay.
- Gürbüz, Yaşar (1987) *Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler*. İstanbul: Beta yay.
- Hamilton, Madison, Jay (1962) *Anayasa Üzerine Düşünceler*. Çev. Mümtaz Soysal. İstanbul: Türk Siyasi İlimler Derneği yay.
- Hewlett, Nick (1998) *Modern French Politics*. Cambridge: Polity Press.
- James, Charles O (1994) *The Presidency in a Separated System*. Washington, D.C: The Brookings Institution.
- Jefferson, Thomas (1961) *Seçme Parçalar*. Çev. Mete Tuncay. İstanbul: Türk Siyasi İlimler Derneği yay.
- Judge, David (1993) *Parliamentary State*. London: Sage Publications.
- Judge, David (1999) *Representation*. London: Routledge
- Keyder, Çağlar (1993) *Ulusal Kalkınmacılığın İflası*. İstanbul: Metis yay.

- Laski, Harold (1940) 'The President and the Congress', Arend Lijphart (ed.) *Parliamentary Versus Presidential Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Leloup, Lance T & Shull, Steven A (1993) *Congress and the President. The Policy Connection*. Belmont, California: Wadsworth Publishing Company.
- Lijphart, Arend (1989) *Çağdaş demokrasiler*. Çev. Ergun Özbudun & Ersin Onulduran. Ankara: Türk Demokrasi Vakfı ve Siyasi İlimler Derneği ortak yay.
- Lijphart, Arend (ed.) (1992) *Parliamentary versus Presidential Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Linz, Juan (1994) 'Presidential or Parliamentary Democracy'. Linz, Juan J. & Valenzuela, Arturo (ed.) *The Failure of Presidential Democracy*, John Hopkins University Press.
- Marx, Karl (1976) *Louis Bonaparte'ın 18 Brumaire'i*. Çev. Sevim Belli. Ankara: Sol yay.
- Montesquieu (1998) *Kanunların Ruhu Üzerine, çev. Fehmi Boldaş, cilt 1-2, Toplumsal Dönüşüm Yayınları, İstanbul*.
- Moore, Barrington (1989) *Diktatörlüğün ve Demokrasinin Toplumsal Kökenleri*, Çev. Şirin Tekeli, Alaaddin Şenel. Ankara: V yay.
- Nichols, David K (1994) *The Myth of the Modern Presidency*. Pennsylvania State University Press.
- Nino, Carlos Santiago (1996) *The Constitution of Deliberative Democracy*, London: Yale.
- Parla, Taha (1993) *Türkiye'nin Siyasi Rejimi*. İstanbul: İletişim yay.
- Pfiffer, James P (1994) *The Modern Presidency*. New York: St. Martin's Press.
- Powell, G. Bingham (1990) *Çağdaş Demokrasiler*. Çev. Mehmet Turhan. Ankara: 'S' yayınları.
- Saybaşıllı, Kemal (1992) *İktisat, Siyaset, Devlet ve Türkiye*. İstanbul: Bağlam yay.
- Sönmezoğlu, Faruk (1995) *Uluslararası Politika ve Dış Politika Analizi*. İstanbul: Filiz Kitapevi.
- Suleiman, Ezra N. (1994) 'Presidentialism and Political Stability in France', Linz, Juan J & Valenzuela, Arturo (ed.) *The Failure of Presidential Democracy*. John Hopkins University Press.
- Oktay, Cemil (1998) *Siyaset Yazıları*. İstanbul: Der yay.
- Özbudun, Ergun (1979) *Siyasal Partiler*. Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi yay.
- Özbudun, Ergun (1993) *Demokrasiye Geçiş Sürecinde Anayasa Yapımı*. İstanbul: Bilgi yay.
- Peele, Gilian; Bailey, Christopher J; Cain, Bruce; Peters, B. Guy (ed.) (1998) *Developments in American Politics*. London: Macmillan.
- Poulantzas, Nicos (1980) *Faşizm ve Diktatörlük*. Çev. Ahmet İnel. İstanbul: Birikim Yay.
- Sartori, Giovanni (1994) 'Neither Presidentialism nor Parliamentarism'. Linz, Juan J & Valenzuela, Arturo (ed.) *The Failure of Presidential Democracy*.
- Sartori, Giovanni (1997) *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*. Çev. Ergun Özbudun. Ankara: Yetkin yay.

- Soysal, Mümtaz (1997) *Anayasamın Anlamı*. İstanbul: Gerçek yay.
- Stepan, Alfred&Skach Cindy (1994) 'Presidentialism and Parliamentarism', Linz, Juan & Valenzuela, Arturo (ed.) *The Failure of Presidential Democracy*. John Hopkins University Press.
- Şaylan, Gencay (1981) *Çağdaş Siyasal Sistemler*. Ankara: TODAİE.
- Tanilli, Server (1976) *Anayasalar ve Siyasal Belgeler*. İstanbul.
- Tanör, Bülent (1986) *İki Anayasa*. İstanbul: Beta yay.
- Teziç, Erdoğan (1991) *Anayasa Hukuku*. İstanbul: Beta yay.
- Tunaya, Tarık Zafer (1980) *Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi yay.
- Turan, Mehmet (1993) *Hükümet Sistemleri*. Ankara: Gündoğan.
- Valenzuela, Arturo (1994) 'Party Politics and the Crisis of Presidentialism in Chile', Linz, Juan & Valenzuela, Arturo (ed.) *The Failure of Presidential Democracy*. John Hopkins University Press.
- Vergin Nur (1991) 'Genel Oy Kapsamında Cumhurbaşkanı', *Türkiye Gİntliği* 16: 129-141.
- Vergin, Nur (1998) *Türkiye'ye Tanık Olmak*. İstanbul: Sabah Kitapları.
- Wright, Vincent (1989) *The Government and Politics of France*. London:Routledge.
- Wright, Vincent (1992) *Comparative Government and Politics*. London: Macmillan.