

# TÜM YÖNLERİYLE HÜKÜMET SİSTEMLERİ, PARTİ SİYASASI VE KURUMSAL MÜHENDİSLİK<sup>1</sup>

Yazar: Robert ELGIE<sup>2</sup>

Çeviren: Arş. Gör. Abdulkadir SAKA<sup>3</sup>

## ÖZET

*Ülkeler sık sık anayasal reform bahsini tartışmaktadır. Genellikle bu tür tartışmalar ülkenin başkanlık ve yarı başkanlık ya da parlamenter hükümet sistemine mi sahip olması gerektiğine odaklanır. Her bir sistemin avantaj ve dezavantajları artık çok iyi bilinmektedir. Bununla birlikte her bir sistemin ayrı ayrı artı ve eksilerine dair basit bir başlık tartışmasının ötesine geçmek önemlidir. Çünkü her üç hükümet sisteminin işleyişi, hem partilerin işlev gördüğü siyasi bağlama hem de devletin yasama ve yürütme organındaki aktörlerine verilen belirli yetkilere bağlıdır. Bu demektir ki, anayasal reform dikkate alındığında, hesaba katılan değişikliklerin bütünlüğünü ve reformun uygulamaya konulacağı kendine has bağlamı etraflıca düşünmek önem arz eder.*

## Kurumsal Reformu Tartışmak

Başlıca üç tane hükümet sistemi vardır -başkanlık ve yarı başkanlık hükümet sistemleri ve parlamentarizm. Yıllar içinde birçok ülke bir sistemi diğeri ile değiştirmeyi tartışmış ve bazıları bu değişikliği yapmaya karar vermiştir. Parlamenter sistemden yarı başkanlığa geçiş Başkan Charles de Gaulle idaresindeki Fransa ile tanınmaktadır. Türkiye'nin daha yakın zamanda parlamenter sistemden, cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçimi sonrasında bir yarı başkanlık sistemine geçişi de oldukça tanındıktır. En son Aralık 2015'te Ermenistan, yarı başkanlığı parlamenter sisteme dönüştürmek için (2017-2018'deki gelecek seçim döneminden sonra) oy kullanmıştır. Üç temel hükümet sisteminin her birinin hem lehinde hem de aleyhinde herkeşçe bilinen iddialar vardır. Makale bu iddiaların yerini bağlamı içerisinde belirleyecektir. Çalışma üç sistemin tarif edilmesi ile başlayacaktır; bu bir bakıma onların net bir biçimde tanımlanmasına imkân sağlayacaktır.

<sup>1</sup> Makalenin aslının künye bilgisi şu şekildedir: **ELGIE, Robert**:“*Government Systems, Party Politics, and Institutional Engineering in the Round*”, Insight Turkey, Vol 18, No 4, pp.79-92, 2016.Makalenin aslına TÜBİTAK bursu vasıtasıyla İngiltere’de yapılan araştırmalar esnasında ulaşılmış, yurda dönüş yapıldıktan sonra da tercümesine karar verilmiştir. Bu vesile ile makalenin yazarı Robert Elgie’ye ve tercülemeye müsaade eden Insight Turkey dergisi yazı işleri müdürü Muhittin Ataman’a teşekkürlerimi sunarım.

<sup>2</sup> Profesör, Dublin City Üniversitesi.

<sup>3</sup> Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi, e-posta: abdulcadirsaka@erciyes.edu.tr.  
ORCID ID: 0000-0002-7585-521X

Daha sonra her bir sistemin artı ve eksilerine ilişkin basit ve basma kalıp argümanların ötesine geçmenin gerekli olduğunu ileri sürecektir. Bunun yerine, bu tür sistemlerin tesirlerinin, belirli kurumsal esaslar ve parti siyasasının karşılıklı etkileşimi şartına bağlı olduğu noktasına parmak basacaktır. Bu şu anlama gelmektedir ki, karar alıcılar bir hükümet sisteminden diğerine geçiş ile alakalı başlık tartışmalarına daha az odaklanarak böyle bir değişikliğin uygulamaya konulacağı siyasi bağlamı ve genellikle sistem düzeyindeki değişimin eşlik ettiği daha ayrıntılı kurumsal reformların etkilerini daha fazla düşünmelidirler.

### **Üç Temel Hükümet Sistemi**

Hükümet sistemlerinin üç yaygın tipi iki farklı anayasal esasın kombinasyonuna dayanılarak ayırt edilebilir: i) devlet başkanının doğrudan seçilip seçilmediği ve ii) hükümetin ya da kabinenin yasamaya karşı müşterek biçimde sorumlu olup olmadığı. Başkanlık sistemlerinde, devlet başkanı -başkan- doğrudan seçilir ve kabine yasamaya karşı müştereken sorumlu değildir. Parlamenter sistemlerde, devlet başkanı -parlamenter monarşideki monark ya da parlamenter cumhuriyetteki devlet başkanı da olabilir- doğrudan seçilmez fakat kabine meclise karşı müştereken sorumludur. Yarı başkanlık sistemlerinde, devlet başkanı doğrudan seçilir ve kabine müştereken sorumludur. Dördüncü olası kombinasyon -bağımsız meclis sistemi, ki orada cumhurbaşkanı doğrudan seçilmez ve hükümet müştereken sorumlu değildir- sadece İsviçre’de bulunabilir. Makale çerçevesinde bu bir kenara bırakılabilir.

Türüne göre tasnif edilen bu basit kombinasyon, üç temel hükümet sistemi modelini birbirinden ayırmaya yeterlidir. Genellikle, bununla birlikte iki anayasal esas da bunlara (hükümet sistemleri) atfedilmektedir. İlki devlet başkanlığı dönemini ilgilendirmektedir. Başkanlık ve yarı başkanlık sistemlerinde, devlet başkanları belli bir süre için görev yaparlar ve bu ara dönemde sadece görevden alınma süreci yoluyla azledilebilirler. İkinci esas yasama dönemi ile ilgilidir. Başkanlık sistemlerinde yasama belli bir süre için görev yapar ve bu sürede başkan tarafından feshedilemez. Buna karşın, parlamenter sistemlerde ve yarı başkanlık sistemlerinde, yaklaşık olarak belli süreli parlamentolar her ne kadar iki sistemin özelliği de olsa genelde yasama feshe açıktır, bilhassa Norveç’te. Parlamentolar erken feshedebileceği zaman, parlamenter sistemlerde feshi etkileyecek güce sahip kişi genelde başbakandır, yarı başkanlık sisteminde de başbakan ya da devlet başkanı böyle bir güce sahiptir.

Bu esasların nasıl bir araya geldiğini düşünmek her sistemin bilinen örneklerini oluşturur. Amerikan tarzı başkanlık sistemi, halk tarafından seçilen belli süreye sahip başkana ve belli süreli bir kongreye sahiptir. Amerika’da başbakan yoktur. Kabine için yapılan başkanlık atamaları senato tarafından

onaylanmalıdır, fakat kabine ne müştereken yasama tarafından onaylanır ne de ona karşı mesuldür. Bunun aksine Alman tarzı parlamenter sistem, yasamanın alt kanadının -Bundestag- bütün üyeleri ve eşit sayıda bölgesel meclis üyelerinden oluşan federal kongre tarafından seçilen bir devlet başkanına sahiptir. Vazifesini üstlenmek için parlamentonun alt kanadının oy desteğini almak ve Bundestag'dan güven oyu alamadığında hükümeti görevden ayrılmak zorunda olan, ki bu durumda yeni parlamento seçimleri düzenlenir, bir başbakan -Şansölye- vardır. Almanya'da parlamenter dönem belli süreli değildir (semi-fixed), Şansölye'nin, görev süresinin bitmesinden önce parlamentonun feshini planlayıp düzenleyebileceği yollar vardır fakat Şansölye basit bir şekilde parlamento seçimleri için çağrı yapma gücüne her defasında sahip değildir. Son olarak Fransız tarzı yarı başkanlık cumhuriyeti belli bir sürede görev yapan doğrudan seçilmiş bir cumhurbaşkanına sahiptir. Fransız yasamasının alt kanadının güven oyunu alamadığında makamını terk etmesi gereken hükümetin başında olan bir başbakan ve bazı kısıtlamalara tabi, Cumhurbaşkanı tarafından feshedilebilen, Ulusal Meclis vardır. Fransa'da devlet başkanı, başbakanı ya da kabineyi azledecek anayasal yetkiye sahip değildir.

Gayet basit olan bu anayasal esasların tasnif pratiği, hükümet sistemleri hakkında düşünmenin standart yolu haline gelmiştir. Çünkü bu pratik, üç temel sistemin açık ve net bir biçimde tanımlanmasına olanak sağlamaktadır. Bu akla da yatkındır çünkü tasnife esas teşkil eden kurallar birbirini dışlamaktadır. Devlet başkanı doğrudan seçilir ya da seçilmez. Hükümet yasamaya karşı müştereken sorumludur ya da değildir. Esasların kombinasyonuna bağlı olarak bir sistem başkanlık veya parlamenterizm ya da yarı başkanlıktır. Asla bir karışım değildir. Diğer taraftan farklı hükümet sistemlerini tanımlamak için uzmanlık bilgisine ihtiyaç da yoktur. Örneğin, bir ülkenin başkanlık mı yarı başkanlık mı olduğunu basitçe anayasasındaki temel esaslara bakarak açıklamak mümkündür, ki anayasanın kendisi kamuya açık bir belgedir. Farklı hükümet sistemlerini açık ve net bir biçimde tanımlayabilmek faydalıdır çünkü bu, bilim adamlarının, politikacıların ve benzer şekilde halkın belirli bir sisteme atıfta bulunduğu zaman bununla neyin kastedildiğini tam olarak bilmelerine imkân tanır. Bu, hükümet sistemlerinin bilimsel karşılaştırmasının yanı sıra sistemlere dair anlaşılır kamusal müzakereleri de kolaylaştırır. Bir başka ifadeyle, insanların hükümet sistemlerini tasnif ederek düşünmediği zaman bu, başkanlık ve yarı başkanlık gibi terimlerin belirli bir yandaş menfaatine, siyasi veya kişisel menfaate uygun olarak kullanıldığı durumlar dahil olmak üzere bilim adamlarının, politikacıların ve kamunun bu durumdan haberdar olmasına da imkân tanır.

Hükümet sistemlerini sınıflandırarak düşünmenin çok önemli bir sonucu vardır. Farklı sistemleri açıklayan esaslar devlet başkanı da dahil olmak üzere

siyasi liderlerin iktidarına yönelik gerekli sonuçları içermezler. Çünkü “iktidar” kavramı, var olsun veya olmasın, basit bir anayasal kural değildir ve kavrama sınıflandırma yapılarak müracaat edilebilir. Bunun yerine iktidar ekonomik, sosyal ve siyasi birden ziyade faktörün birleşimidir. Bu aynı hükümet sistemini paylaşırsalar bile başkanlığın ve başbakanlığın gücünün bir ülkeden diğerine değişiklik gösterebileceği anlamına gelmektedir. En uç farklılıklara yarı başkanlık sistemlerinde rastlanabilir. Burada Fransa standart referans noktası olabilir fakat Azerbaycan, Belarus ve Rusya’yı içeren bazı ülkelerde devlet başkanları çok kuvvetliyken, Finlandiya, İzlanda ve Slovenya gibi diğerlerinde ise sadece sembolik başkanlardır. Ancak yarı başkanlık sistemleri bu bağlamda yalnız değildir. İktidarın hatırı sayılır derecede farklılığı başkanlık sistemlerinde de mevcuttur. Amerika başkanlık sisteminin ya da başkanlığın en fazla zikredilen örneği sayılabilir fakat bu pek çok açıdan oldukça olağandışıdır. Sadece Latin Amerika dahilinde başta Brezilya olmak üzere, başkanlık otoritesinin sık sık sorgulandığı ülkeler ve başkanlık iktidarının despot bir şekilde kullanıldığı Venezuela’yı da kapsayan diğer ülkeler vardır. Her iki kısımdaki ülkeler de sistemi Amerika’dan çok farklı şekilde işletirler. İktidardaki farklılıklar parlamenter sistemde de vardır. Birleşik Krallık bazen “seçimli diktatörlük” olarak nitelendirilir çünkü başbakan çok kuvvetlidir, fakat çok zayıf hükümetlerin olduğu parlamenter sistem örnekleri de vardır; Dördüncü Cumhuriyet süresince Fransa başta olmak üzere, savaş sonrası İtalya ve aynı dönemin büyük bir bölümünde Japonya.

Özetlersek, “başkanlık”, “yarı-başkanlık” ve “parlamenter” terimleri sadece hükümet sisteminin belirli anayasal esasların tasnifi pratiğini temel alarak tanımlanan üç farklı hükümet sistemine atıfta bulunmak için kullanılmalıdır. Belirli bir sistemdeki, belirli bir ülkedeki devlet başkanlarının ve/veya başbakanların ya da bahsi geçen ülkedeki belirli bir liderin iktidarına ilişkin hiçbir şeye işaret etmek için kullanılmamalıdır. Bu nedenle “başkanlık” terimi bir ülkenin icraatta güçlü bir başkana sahip olduğunu kast etmek için kullanılmamalıdır. Parlamenter terimi de başbakanın muhakkak güçlü ya da zayıf bir figür olması gerektiğini kast etmek için kullanılmamalıdır. Bu hususu anlamadan, doğru dürüst bir bilimsel tartışmaya veya tarafsız bir kamusal müzakereye kalkışmak mümkün değildir.

### **Farklı Sistemlerin Avantaj ve Dezavantajları**

Başkanlık ve parlamenter hükümet sistemlerinin avantaj ve dezavantajları hakkında uzun süredir devam eden bir tartışma vardır. Akademik mutabakat, başkanlık sistemlerinin tecrübesiz demokrasiler için parlamenter sisteme nazaran daha riskli olduğu yönündedir lakin güçlü karşı argümanlar da söz konusudur.

Juan J. Linz gibi akademisyenler başkanlık sistemi ile ilişkili birtakım problemleri teşhis etmiştir.<sup>1</sup> Mesela, başkanlık sisteminde hem başkan hem de yasama organı halk tarafından seçilir ve bu nedenle her ikisi de halkın iradesini ifade etme talebinde bulunabilir. Bu, yönetimin iki şubesi arasında çatışmaya ve/veya çıkmaza yol açan rakip iki meşruiyet iddiası oluşturabilir, bu da ya başkanı yasama organını bertaraf ederek kararname ile yönetmeye ya da askeriye çıkırmazı çözümlenmek için müdahalede bulunmaya teşvik edebilir. Ayrıca hem yasamanın hem de başkanlığın belli süreli oluşu sistemde bir katılık oluşturabilir -sadece belirli tarihlerde yapılan seçimler nedeniyle-. Bu şu anlama gelmektedir ki; siyasi sisteme, hızla değişen bir duruma tepki vermek zor gelebilir, muhtemelen askeriye açısından da kriz olarak düşünebileceği durumu çözmek için kaynağını anayasadan almayan bir değişikliğe tevessül etmek yönündeki saik kuvvetlenmektedir. Başkanlık, rakip siyasi güçler ile iktidarın paylaşılması imkânını zayıflatan, kazananın her şeyi aldığı bir makamdır. Başkanlık seçimlerinin, adaylar seçilmek için yeterli oyu kazanmaya çabaladığından, en düşük ortak paydayı -popülist siyaset tarzı- teşvik ettiği de söylenir. Bu tip adayların, demokratik ilkelere saygısı az, siyaset kurumuna yabancı figürler olması muhtemeldir.

Linz gibi akademisyenler için, parlamenter sistemler, yazarın “başkanlık sisteminin tehlikeleri” şeklinde isimlendirdiği şeylerin tümünü önleyebilir.<sup>2</sup> Parlamenter sistemlerde, meşruiyetin sadece bir kaynağı vardır -yani yasama- ve bu da kurumsal çatışma potansiyelini azaltır. Yasama döneminin belli süreli olmadığı parlamenter sistemdeki ülkelerde ve bu dönemin yarı sabit olduğu durumlarda bile, yeni seçimler şartların gerektirdiği hemen her zaman yapılabilir, bu da sistemi daha esnek hale getirir. Ayrıca hükümetler genellikle yasama çoğunluğunun desteği ile göreve gelir, bu da, kabinelerin çoğunlukla koalisyon şeklinde oluşması anlamına geldiğinden iktidar paylaşımına olanak tanır. Parlamenter seçimler aday merkezli seçimlerden ziyade esasen parti odaklı yarışmalardır ve bu popülizm potansiyelini azaltmaktadır. Başbakanlar genellikle parti çekirdeğinden yetişerek arkalarındaki parlamenter tecrübe ile iktidara gelirler yani siyasete yabancı kimseler değildirler.

Bununla birlikte parlamenter sistemle ilgili potansiyel sorunlar da vardır. Eğer yasama kompozisyonu çok parçalı ise bu durumda bir kabinenin ardından diğeri görevden uzaklaştırılırken sistem şiddetli hükümet istikrarsızlığından muzdarip olabilir. Buna karşılık eğer tek bir parti büyük ve birbirine bağlı bir çoğunluğa sahip olursa, sonrasında başbakan karar alma sürecinde tam anlamıyla kontrol sahibi olabilir ve bu durumda yasama ve yürütme organları arasındaki denge ve denetleme mekanizmaları etkin bir biçimde ortadan kaldırılabilir. İlâveten, partiler genellikle liderlerinin hâkimiyeti altındadır ve bu parlamenter seçimleri fiilen başkanlık seçimi benzeri popülist tarzdaki seçimlere dönüştürmektedir.

Parlamente sistem karşıtı argümanlar olmakla birlikte diğer bir yandan başkanlık sisteminin lehinde argümanlar da vardır. Örneğin belli süreli başkanlık ve yasama dönemleri kurumsal istikrarı temin edebilir. Dahası Jose Cheibub gibi akademisyenler, başkanlık sistemlerinin Linz'in iddia ettiği kadar kötü olup olmadığını sorgulamıştır.<sup>3</sup> Mesela başkanlığı kazanmak için adaylar genellikle destek ittifakları oluşturmak zorundadır. Bu da galip gelen ittifakı yansıtan kabineleri atamak zorunda oldukları anlamına gelir- önceki muhalefet partilerini hükümete dahil ederek. Aynı ölçüde başkanlar daima yasama üzerine kafa yormalıdır- burada da ittifak inşasını teşvik ederek-. Cheibub ayrıca başkanlık sistemlerinin askeri darbe geçmişi olan ülkelerde başarısız olmaya meyilli olduğuna dair kanıt sunar-kendilerinden sorunlu olmaktan ziyade, belki de kendilerine uygun olmayan yerlerde uyguladıklarını ileri sürerek-.

Yarı başkanlık sistemlerinin avantaj ve dezavantajlarını ilgilendiren tartışmalar bir nebze daha az gelişmiştir, fakat akademik mutabakat nettir. Her şey hesaba katıldığında tecrübesiz demokrasiler için yarı başkanlık sistemi sorunlu bir tercih olarak düşünülür, belki de başkanlık sistemlerinden bile daha fazla. Teoride yarı başkanlık sistemleri lehinde sağlam argümanlar vardır. Belli süreli devlet başkanlığı dönemi yürütme istikrarını temin edebilir aynı zamanda hükümetin yasamaya karşı sorumluluğu esnekliğe olanak sağlayabilir böylece diğer her iki temel sistemin görünen faydası birleştirilebilir. En dikkat çeken hem devlet başkanının hem de başbakanın varlığı bölünmüş toplumlarda iktidar paylaşımı imkanını ortaya çıkarır. Eğer bir ülke iki muhalif grup arasında bölünmüşse bu durumda bir grubun devlet başkanlığını diğerinin de başbakanlığı kontrol etmesi, iki gruba da sistem içerisinde bir pay sahibi oldukları hissi verebilir bu da bir bütün olarak rejime olan desteği artırır.

Yarı başkanlık sistemleri lehinde argümanlar olmakla birlikte aleyhinde olan argümanlar da vardır. Bu sistem diğer iki sistemin dezavantajlarını bazen birleştiriyor gibi görünür. Mesela devlet başkanlığı seçimleri, başkanlık sistemlerinde olduğu gibi siyasetle ilgisi olmayan adayları ve popülist siyaseti teşvik edebilir. Aynı zamanda, eğer yasama organı çok bölünmüş ise hükümetin parlamentoya karşı olan sorumluluğu ile birlikte yarı başkanlık sistemi, bazı parlamente sistemlerde olduğu gibi benzer hükümet istikrarsızlığından muzdarip olabilir.

Daha da önemlisi yarı başkanlık kendine has iki belirli problem meydana getirmektedir. Hem devlet başkanlığı hem de yasama seçimlerinin varlığı devlet başkanının yasama çoğunluğuna karşı çıkma ihtimaline yol açar. Başkanlık sistemlerinde bu durum, başkan ve kongre arasında anlaşmazlığa ve/veya çıkmaza yol açabilir. Oysa yarı başkanlık sistemlerinde bu durum, bir yandan yürütme ile devlet başkanı arasında diğer yandan da başbakan ile hükümet

arasında kohabitasyona yol açabilir. Çünkü hükümet yasamaya karşı sorumludur. Yasama çoğunluğu devlet başkanına karşı olduğunda, devlet başkanı yine de yasama desteğine sahip bir başbakanı atmalıdır. Eğer devlet başkanı bir başbakanı muhalif bir yasamaya kabul ettirmeye uğraşırsa o zaman bu, yasama organı basit bir şekilde devlet başkanının tercihine engel olabileceğinden, başbakanlık düzeyinde istikrarsızlık sorunlarına yol açabilir. Devlet başkanı yasama desteğine sahip olan muhalif (kendine) bir başbakanı atadığı zaman, Roy Pierce’ın tabirini kullanırsak yürütme “kendi içinde bölünmüş” olmaktadır.<sup>4</sup> Devlet başkanı yürütme organında başbakan ve kabine karşısında yalnız kalır, ki bu durum istikrarsızlaştırıcı olabilir. Örneğin, silahlı kuvvetlerin başı başbakan ya da savunma bakanı olmakla birlikte devlet başkanı başkomutan olduğunda orduya kim kumanda edecektir? Tecrübesiz demokrasilerde kohabitasyon üstesinden gelinmesi çok zor bir problem olabilir.

Yarı başkanlık sisteminde bununla birlikte bir problem daha vardır; kohabitasyonun zıt kutbu olan durum. Devlet başkanı yasamanın sadık bir çoğunluğunun desteğine sahip olduğunda, Arend Lijphart’ın “süper başkanlık” adını verdiği problem söz konusu olabilir.<sup>5</sup> Bu koşullarda, devlet başkanı politikalarını yürürlüğe koyan sadık bir başbakan atayabilir ki bu halde yasama organı ilgili tasarrufları sadece otomatik olarak onaylamaya razı olur. Süper başkanlık sorunludur, çünkü devlet başkanının iktidarı çifte demokratik bir temele sahiptir, bu temel devlet başkanlığı ve yasama seçimlerinin her ikisinden geldiğinden buna itiraz geliştirmek de zordur. Bununla birlikte aynı zamanda iktidarı tek bir kişide toplamaktadır. Bu, tecrübesiz bir demokrasinin pamuk ipliğine bağlı olduğu anlamına gelebilir.

Bu kısa değerlendirmeden, parlamenter sistemlerin belirli bir akademik üstünlüğe sahip olduğu ile başkanlık ve yarı başkanlık sistemlerinin ikisi ile de ilişkilendirilen problemler olduğu sonucuna varmak makuldür. Fakat, önemli bir şekilde, bütün sistemlerin lehinde ve aleyhinde olan argümanlar vardır. Lehte olanlar bütün eleştirilerden muaf olmadığı gibi aleyhte olanlar da tamamen değersiz değildir. Dahası, herhangi bir genel argümanı boşa çıkaran belirli vakalara dikkat çekmek çok kolaydır. Nitekim, örnek vermek gerekirse, Türkiye de dahil olmak üzere, demokrasinin çöktüğü parlamenter sistemler vardır. Demokrasinin ayakta kaldığı başkanlık sistemleri de olduğu gibi, bilhassa Amerika’da, başarılı olmuş pek çok yarı başkanlık sistemi de vardır; 1962’den bu yana Fransa başta olmak üzere 1990’dan sonra Orta ve Doğu Avrupa’nın büyük bölümü. Bu, hükümet sistemlerinin münferiden avantaj ve dezavantajları hakkında basit ve basmakalıp argümanların ötesine geçmenin gerekli olduğunu ortaya koymaktadır. Bundan ayrı olarak, belirli bir sistemin uygulanmasının mutlaka kesin bir sonuca yol açacağını ileri sürmek, esasen yanıltıcıdır. Örneğin,

demokratikleşmenin başarısını veya başarısızlığını tespit etmek için birçok unsur bir araya gelmektedir. Bu unsurların bazıları münferiden ülkelere özgüdür. Bu tür ülkeye özgü argümanlar, genellikle yandaş çıkarlarını ya da şahsi ve ideolojik menfaatleri gizleyen bir sis perdesi olsa bile neticede sadece Türkiye Türkiye'dir ve sadece Amerika Amerika'dır. Fakat diğer unsurlar daha geneldir. Makalenin geri kalanında, odak noktası demokratikleşme projesinin başarısını tespit etmeye katkıda bulunmak için, genellikle farklı hükümet sistemi şekilleri ile bir araya gelen iki unsura yönelecektir; yani parti siyasasına ve anayasal esasların daha geniş bir dizisine.

### **Hükümet Sistemleri, Parti Siyaseti ve Anayasal Esasların Etkileşimi**

Parti siyasası, hükümet sistemlerinin işleyişinin şekillenmesine katkıda bulunmaktadır. Bu husus önceki bölümde sunulan bazı argümanlarda bulunmaktadır. Örnek vermek gerekirse, yasama organındaki parti düzeni parçalanmış bir haldeyse bu durumda hem parlamenter sistemlerin hem de yarı başkanlık sistemlerinin şiddetli hükümet istikrarsızlığı sıkıntısından muzdarip olabileceğine dikkat çekilmişti. Bundan şu sonuç çıkar ki, bir parlamenter sistem ya da yarı başkanlık sistemi yasama organındaki parti düzeninin parçalanmamış olduğu bir ülkede uygulanırsa, o halde bu problemin ortaya çıkması daha az muhtemeldir. Aynı sebeple parti siyasasının önemi, başkanlık sistemlerinin yasama/yürütme çatışması ya da çıkmazı probleminden muzdarip olabileceği ve yarı başkanlık sistemlerinin de kohabitasyona meyilli olabileceği iddiasında saklıydı. Bu problemlerin, bir ülkenin iki kutuplu bir parti sistemine sahip olduğu bir durumda ortaya çıkması kuvvetle muhtemeldir, yani sisteme nispeten denk fakat muhalif iki partinin veya parti bloğunun hâkim olduğu durum. Çünkü başkanlık ve yarı başkanlık sistemlerinde hem devlet başkanlığı hem de yasama seçimleri manidar olabilir. Seçimler ve parti sistemi ziyadesiyle kutuplaştığında, bir parti bloğunun bir seçimi diğer parti bloğunun da diğer seçimi kazanma ihtimali vardır. Bu şekildeki iki parti bloğu üzerinden koalisyon inşasının zor olduğunu farz edersek, her bir blok iki seçim mücadelesinden sadece birini kazandığında aralarında anlaşmazlık ortaya çıkması ihtimali vardır. Yine, bundan şu sonuç çıkar ki, bir başkanlık ya da yarı başkanlık sistemi iki bloktan oluşan bir parti siyasasının olmadığı bir ülkede uygulanırsa o zaman bu tür sistemlerin doğasında olan bazı problemlerin ortaya çıkması daha düşük ihtimallidir. Parti siyasasının mahiyeti, bir hâkim parti sistemindeki esas siyasi liderlerin iktidarını da şekillendirir. Disiplinli tek bir siyasi parti parlamenter sisteme hâkim olduğunda, bu parti yasama ve yürütme arasındaki her türlü denge ve denetleme mekanizmasını etkili bir biçimde ortadan kaldıracaktır. Böyle bir parti yarı başkanlık sistemine hâkim olduğunda, süper başkanlık sorununa yol açabilir. Önceki gibi bundan yine şu sonuç çıkar ki, eğer parlamenter sistem ya da yarı başkanlık sistemi, disiplinli tek bir partinin sisteme hâkim olmadığı



bir ülkede uygulanırsa, o zaman bu tür problemlerin ortaya çıkması daha düşük ihtimallidir.

Parti siyaseti hükümet sistemlerinin işleyişinin şekillenmesine katkıda bulunur fakat kurumsal esaslar da parti siyaseti ile birleşerek önemli sonuçlar meydana getirir. Hükümet kurmak için koalisyona ihtiyaç duyulan, ılımlı bir çok partili sistemin olduğu bir yarı başkanlık sistemi örneğini ele alalım. Bu durumda, ilk başta Mathew Shugart ve John Carey'nin ileri sürdüğü<sup>6</sup> ve ondan sonra benim ampirik olarak teyit ettiğim gibi,<sup>7</sup> yarı başkanlık sisteminin işleyişi, asgaride, devlet başkanının başbakanı ve hükümeti azledecek anayasal güce sahip olup olmadığına göre, bir ölçüde belirlenir. Sadece yasama organının başbakanı görevden alma yetkisine sahip olduğu vakit, hükümetin kurulması aşamasında devlet başkanı yasama ile pazarlık etmek için daha mühim bir sebebe sahip olmaktadır. Çünkü devlet başkanı bilmektedir ki, hükümet bir kere kurulursa sonrasında sadece yasama organı onu görevden alacak güce sahiptir. Dolayısıyla devlet başkanının, sonrasında hükümet üzerindeki nüfuzunu devam ettirmek için sürecin en başında hükümet kompozisyonunu şekillendirmesi gerekmektedir. Yasama organının da hükümetin kuruluşunda devlet başkanı ile müzakere etmeye hevesli olması muhtemeldir- tek alternatifin devlet başkanına bir hükümeti kabul ettirmeye çalışmak olduğunu aksi halde müzakere etmemekten kaynaklanan, müteakip herhangi bir istikrarsızlık yüzünden suçlanma riskini bildiğinden. Bu bağlamda, hem devlet başkanı hem de yasama organı kurulan ve birlikte çalışacakları hükümette bir pay sahibi olduklarını muhtemelen hissetmektedir. Buna karşılık, hem yasama organı hem de devlet başkanı, başbakanı ve hükümeti görevden alma gücüne sahip olduğu zaman, başlangıçta diğeriyle kalıcı bir anlaşmaya varmak için her iki tarafta da istek uyandıracak daha az şey vardır. Her bir taraf bilmektedir ki, diğeri dilediği zaman hükümeti görevden alabilir. Her ikisinin, diğeri tarafın anlaşılması herhangi bir hususta sözünden dönerek siyasi avantaj elde etmeye çabalayacağını hesaplaması muhtemeldir. Bu yüzden, herhangi bir hükümet anlaşmasına az miktarda yatırım yapılması muhtemeldir,- çünkü her iki taraf da hükümette uzun vadeli bir hisseye sahip olduğunu hissetmez.

Bu örnek, söz konusu parti sistemi bağlamında sonuçların, münferit bir anayasa kuralının varlığına ya da yokluğuna bağlı olarak değişebileceğini ortaya koymaktadır. Bununla birlikte anayasalar kurallar paketinden oluşmaktadır. Hükümet sistemlerinin etkisinin, münferit anayasa kurallarının nasıl birleştirileceğinde en azından kısmen bir fonksiyonu olacaktır. Bu husus devlet başkanlığı yetkileri bağlamında fark edilebilir. Başkanlık ve yarı başkanlık sistemlerinde, devlet başkanlığı yetkileri çok önemli olabilir. Bunlar, devlet başkanının kabineye başkanlık etme ve kabinenin gündemini belirleme yetkisine sahip olup olmadığını; kanunları veto etmeyi ve/veya bir yasa

tasarısını, anayasallığına karar verilmesi için ülkenin en yüksek mahkemesine göndermeyi; yasama organını görev süresinin dolmasından önce feshetmeyi, belirli bir konuda referanduma başvurmaya; yüksek seviyeli kamu görevlerine atamalar yapmayı ve buna benzer yetkileri içerebilir. Yakın tarihli bir çalışmada, David Doyle ile birlikte akademik ilginin, -adım adım-, devlet başkanlığı gücünün etkisine, öncesine nazaran daha fazla yönelmeye başladığını ortaya koymuştuk.<sup>8</sup> Akademisyenler, devlet başkanlığı yetkisindeki farklılığın tesirini, ekonomik politika reformlarından, seçime katılım oranına, parti sisteminden demokratikleşmeye kadar değişen başlıklarda değerlendirmiş; birçok durumda, devlet başkanlığı yetkisinin bu gibi sonuçların kayda değer bir alameti olduğunu bulmuştur. Bu çalışma, hükümet sistemleri başlığının etkilerini değerlendirmenin ötesine geçmeyi ve ayrıyeten devlet başkanının anayasal yetkilerinin etkisine daha genel olarak odaklanmanın önemli olduğunu ileri sürmektedir.

Bu nokta İrlanda vakası ile örneklendirilebilir. İrlanda, tam anlamıyla zayıf devlet başkanının olduğu bir yarı başkanlık anayasasına sahiptir. Bunun başlıca nedeni devlet başkanının çok az anayasal yetkiye sahip olmasıdır. Çok özel şartlarda devlet başkanı başbakanın yasamayı feshetme talebini reddedebilir. Devlet başkanı, bir kanun tasarısını da Yüksek Mahkemeye gönderebilir, yine belirli şartlar altında. Fakat yetkileri bundan ibarettir. Bu aşırı sınırlamalar nedeniyle, kohabitasyon kavramının İrlanda özelinde kesinlikle bir ehemmiyeti yoktur. Devlet başkanının partisinin hükümette temsil edilmediği buna binaen teknik olarak bir kohabitasyon döneminin var olduğu zamanlar olmuştur fakat siyasi sistemin işleyişi bir nebze olsun değişmemiştir. Başka bir ifadeyle İrlanda “kohabitasyon” sorunundan muzdarip olmayan bir yarı başkanlık ülkesidir çünkü devlet başkanlığı yetkileri paketi çok küçüktür. Bu örnek yarı başkanlık sistemlerinde “kohabitasyon” probleminin üstesinden gelinebileceğini göstermektedir. İşin sırrı, devlet başkanının yetkilerini azaltmaktadır. Bu husus yarı başkanlık sistemlerinde daha genel olarak gerçekleştirilebilir. Eğer devlet başkanlığı yetkileri azalır, bu hükümet sistemi türü ile ilgili bazı problemler hafifletilebilir.

Anayasa devlet başkanına geniş bir yetki paketi verdiğinde durum ne olur? Bu başkanlık sistemi ya da yarı başkanlık sistemi için her zaman iyi bir fikir midir? Bir hâkim parti sistemi olduğunda, anayasal açıdan kuvvetli bir devlet başkanı, her iki sistemde de demokrasi için tehlikeli olabilir. Yasama organında disiplinli bir çoğunluk tarafından desteklenen devlet başkanı, yetkisini daha az denge ve denetleme ile kullanabilir. Bu durumda, sistem devlet başkanının kişiliğine büyük ölçüde bağımlıdır. Tarih kuvvetli devlet başkanlarının nadiren hayırlı olduğunu göstermektedir; en azından çok uzun bir süredir. İki kutuplu bir parti sistemi olduğunda da benzer problem ortaya çıkmaktadır. Anayasal açıdan güçlü

bir devlet başkanı yasama organından daha fazla hükmetmeye çabalayabilir. Başkanlık sistemlerinde yasama organı devlet başkanına muhalefet eden bir parti tarafından kontrol edildiğinde, devlet başkanını kışkırtan şey yasama iradesinin aleyhine kararname ile hükümet etmektir. Yarı başkanlık sistemlerinde “kohabitasyon” dönemi boyunca devlet başkanını kışkırtan şey, yasama organının desteğine sahip olmayan devlet başkanlığı hükümetlerini atamaktır. Bu hükümeti ve yasama organını birbirine düşürebilir. Bu şartlar dahilinde büyük bir başkanlık yetkisi paketi ile belirli bir parti sisteminin birleşimi demokrasi için potansiyel olarak tahrir edici olabilir. Sadece aşırı derecede parçalanmış bir yasama organı olduğunda güçlü bir devlet başkanı potansiyel olarak avantajlı olabilir. Bu beşinci Fransız Cumhuriyeti’nin kurulduğu bağlamdı. Bu aynı zamanda İtalya’da doğrudan seçilen devlet başkanı uygulaması hakkındaki tartışmanın uzun süredir cereyan ettiği bağlamdır. Yasama organı parçalanmış bir halde olduğu vakit güçlü bir devlet başkanı sisteme, oldukça çok ihtiyaç duyulan yürütme istikrarını getirebilir. Böyle olmasına rağmen dikkat edilmesi gerekmektedir. Yürütme istikrarının ikamesi çok geçmeden devlet başkanlığı iktidarının aşırı kullanımına dönüştürülebilir. Tecrübesiz bir demokrasi açısından bu, sadece sorunlu bir durumu diğeriyle değiştirir. Gerçekten de Scott Mainwaring bir zamanlar, güçlü bir devlet başkanı ve çok partili bir sistem kombinasyonunu, “güç bir birliktelik” olarak nitelendirmişti.<sup>9</sup> Bu hususlar, güçlü bir devlet başkanının bir ülkeye faydalı olabileceği durumların olabileceğini göstermektedir fakat parti siyaseti genellikle güçlü devlet başkanlarını demokratikleşmeye tehlikeli olabilecek biçimde şekillendirme eğilimi gösterir. Kısacası, başkanlık iktidarının olası tehlikelerinden nasıl kaçınılacağı göz önünde tutularak, kuvvetli devlet başkanlığı yetkileri yönünden durum çok dikkatli bir biçimde hesap edilmelidir.

Fransız sistemi, siyasal süreci şekillendirmek için, hükümet sistemi, parti siyaseti, başkanlık yetkileriyle esasen diğer kurumsal özelliklerin ne şekilde bir araya geleceği üzerine düşünmenin neden önemli olduğunu net bir biçimde ortaya koyar. Fransa bir yarı başkanlık sistemine sahiptir. Ancak bizatihi bu, bize çok az şey söyler. Açıklandığı üzere yarı başkanlık sistemleri çok farklı şekillerde işleyebilir. Fransa örneğinde devlet başkanı münhasıran diğerlerine göre sade bir anayasal yetkiler paketine sahiptir fakat İrlanda örneğinin aksine bu yetkiler, siyasal süreçte devlet başkanını önemli bir figür yapmak için yine de yeterlidir. Fakat daha da önemlisi, Fransız devlet başkanının iktidarı, siyasal sürecin en önemli ögesi konumundaki devlet başkanlığı seçimi ile iki kutuplu parti siyaseti düzeninin birleşiminden kaynaklanmaktadır. Devlet başkanlığı seçimi genelde seçimdeki başarı sayesinde yasama organında başkan lehindeki çoğunluğu vücuda getirmiştir -ara seçimler bazen devlet başkanına karşı olan bir yasama çoğunluğuna ve bunun neticesinde meydana gelen “kohabitasyona” yol açmış olsa bile. Dolayısıyla nispeten sınırlı anayasal yetkilere sahip bir devlet

başkanı iktidarını kullanmak için sadık bir başkanlık çoğunluğuna yaslanabilmiş ve destekleyici bir başbakanın atanması marifetiyle dolaylı olarak hükümet edebilmiştir. Fransa'da diğer kurumsal esaslar, devlet başkanının otoritesini pekiştirme işlevi görmüştür. En dikkat çeken ise devlet başkanlığının ve yasama organının görev süreleri artık aynı uzunluktadır ve önce başkanlık seçiminin yapılması ve sadece birkaç hafta sonra gelen yasama seçimi ile iki seçim grubu sıraya konulmuştur. Bu, seçim sayesinde yasama organında oluşacak devlet başkanlığı çoğunluğu ihtimalini büyük ölçüde artırır ve “kohabitasyon” ihtimallerini azaltır. Özetle, Fransız devlet başkanının çok kuvvetli olmasına sebep olmuş olan yalnızca Fransız yarı başkanlık sistemi değildir. Parti siyasetine ilişkin faktörler ile kurumsal faktörlerin çok daha geniş bir grubu ile bu sistemin birleşimidir.

Bu kısa taslak sadece hükümet sistemleri başlığına odaklanmaktan ziyade kurumsal mühendislik ile ilgili etraflıca düşünmenin ne kadar önemli olduğunu ortaya koymaktadır. Politikacılar Fransız sistemini desteklediklerini söylediğinde, bundan çıkan anlam, onların sadece yarı başkanlık sistemini uygulamaya koymak istedikleridir, başka bir deyişle doğrudan seçilmiş bir devlet başkanı ve yasama organına karşı sorumlu bir hükümet. Fakat çıkan anlamın daha fazla olması gereklidir; Fransız sistemi, belirli bir parti sistemi, anayasadaki devlet başkanlığı yetkilerinin bir paketi ayrıca ek olarak daha geniş bir kurumsal esaslar kümesidir. Devlet başkanının anayasal yetkileri hükümet sistemlerini genel olarak tanımlamak için kullanılan özelliklerden herhangi birinin çok ötesine geçer. Daha geniş kurumsal özellikler kümesi; iki türlü seçim sistemini, seçimlerin belirlenmiş zamanlamasını ve bağımsız bir Anayasa Konseyi'nin varlığı da dahil olmak üzere aslında sistemdeki kurumsal denge ve denetlemenin daha kapsamlı bir dizisini içermektedir. Diğer bir deyişle Fransız sistemini uygulamak yalnızca yarı başkanlık sistemini uygulamanın çok ötesine geçmektedir. Aynı husus Amerikan tarzı bir başkanlık sistemi ya da Alman tarzı bir parlamenter sistemin uygulanması için de geçerlidir. Genel olarak bu, hükümet sistemleri başlığında sadece avantaj ve dezavantajlara odaklanmış bir tartışmanın, kurumsal mühendisliğin daha geniş sürecinde neyin mevzubahis edildiğini büyük oranda gözden kaçırdığını ileri sürmektedir.

### **Tüm Yönleriyle Kurumsal Mühendislik**

Bir ülke kurumsal reformu değerlendirdiğinde, bunu etraflıca düşünmek önem arz eder: Kurumsal reformun uygulamaya konulacağı siyasi parti bağlamı nedir? Parçalanmış bir parti sistemi, iki kutuplu bir sistem ya da hâkim parti sistemi var mı? Belirli bir parti sistemi önerilen herhangi bir reformun etkisini şekillendirebilir. Belirli anayasal ve kurumsal esasların birlikte ne kadar önem taşıdığı ve nasıl bir araya getirildiğini dikkate almak da önemlidir. Bahsi geçen

herhangi bir reform parti siyaseti ile koşullu bir biçimde, sonuçları etkileme potansiyeline sahiptir. Fakat ülkeler tek başına münferit bir reformu nadiren uygulamaya koyarlar. Genellikle kurumsal mühendislik, değişim başlığının- mesela yarı başkanlık sisteminden başkanlık sistemine- çok ötesine geçer. Daha doğrusu, çoğu kere tamamen yeni bir anayasanın onaylanmasını ya da en azından var olan anayasada geniş kapsamlı bir reformlar dizisini içerir. Bütün kurumsal değişiklikler dizisinin etkisi nedir? İlgili ülkedeki belirli parti sistemi ile birleşmeleri ne ölçüde muhtemeldir? Rekabet halindeki hükümet sistemlerinin avantaj ve dezavantajlarını tartışmak kullanışlıdır. Fakat böyle bir tartışma genellikle çok kısıtlayıcı olabilir. Değerlendirmede yalnızca sistemler başlığına odaklanmaktan ziyade politikacılar, akademisyenler ve benzer şekilde kamuoyu, bu tip reformların önerildiği daha geniş bağlamın ve üzerinde düşünülen reformların bütünlüğüne ilişkin etkilerin farkında olmalıdır.

### Son Notlar

1. Juan J. Linz, "The Perils of Presidentialism," *Journal of Democracy*, Vol. 1, No. 1 (1990), s. 51-69.
2. Juan J. Linz, "The Virtues of Parliamentarism," *Journal of Democracy*, Vol. 1, No. 4 (1990), s. 84-91.
3. José Antonio Cheibub, *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2007).
4. Roy Pierce, "The Executive Divided Against Itself: Cohabitation in France, 1986-1988," *Governance*, Vol. 4, No. 3 (1991), s. 270-94.
5. Arend Lijphart, "Constitutional Design for Divided Societies," *Journal of Democracy*, Vol. 15, No. 2 (2004), s. 96-109.
6. Matthew Soberg Shugart and John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1992).
7. Robert Elgie, *Semi-Presidentialism: Sub-Types and Democratic Performance*, (Oxford, Oxford University Press, 2011).
8. Robert Elgie and David Doyle, "Measuring Presidential Power," *British Journal of Political Science*, (forthcoming), FirstView DOI: 10.1017/S0007123414000465.
9. Scott Mainwaring, "Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination," *Comparative Political Studies*, Vol. 26, No. 2 (1993), s. 198-228.

