

# DEMOKRASİ VE BAŞKANLIK SİSTEMİ

---

**Bünyamin BEZCİ**

Muğla Üniversitesi

## **ABSTRACT**

*The presidential system, although its origins lies in European political thought, is an original political system. Some of the distinctive characteristics of the presidential system are the election of president directly by people, the division of power between president and parliament which depends on the balance and control of each other, and the authority of president for having the administration power.*

*The problem for who tries to find a relationship between the political system and democracy is to diagnose the effect of the political system on the maturity of democracy. The focus of this study is the relationship between the presidential system and democracy. In the first section, the historical background of the presidential system is explained. In the second section, the institutional structure of the presidential system is examined. In the third section, some of the connections which can be constructed between the presidential system and the theory of democracy are argued, and the problems which the presidential system has for building a democratic system are discussed.*

**Keywords:** *Democracy, Government, Politics, Presidential System, US.*

## **GİRİŞ**

**P**olitik sistemler ile demokrasi teorisi arasındaki ilişkiyi sorgulamak için öncelikle politik sistemlerin demokratik değerlerin toplumsal yerleşikliğinde ve demokrasinin işlerliğinde etkisinin olup olmadığı ele alınmalıdır. Bir başka ifadeyle yönetilebilir bir demokrasiyle politik sistemin ilişkilendirilmesinin imkânı soruşturulmalıdır. Yani politik sistemler nasıl demokratik değerlerden ödün vermeksizin yönetilebilir kalabilirler? Bu bağlamda çalışmanın odağını, demokrasi teorisiyle politik bir sistem örneği olarak ele alınan başkanlık sistemi arasındaki ilişki oluşturmaktadır. Literatürde başkanlık sistemi çok farklı bağlamlarda sözkonusu edilmektedir. Burada ise başkanlık sistemi, Sartori'nin tanımı çerçevesinde, halkın doğrudan seçimiyle iktidara gelen bir başkanın, yürütmenin başı

olarak ve mutlak bir kuvvetler ayrılığı bağlamında işgördüğü politik bir sistem olarak ele alınmaktadır.<sup>1</sup>

Çalışmanın ilk bölümü başkanlık sisteminin tarihsel gelişimini özetlemektedir. İkinci bölümde ise, başkanlık sisteminin kurumsal yapısı ele alınmıştır. Üçüncü bölümde başkanlık sistemi ile demokrasi teorisi arasında kurulabilecek bağlantılar üzerinde durulmakta ve başkanlık sisteminin demokratik açıdan taşıdığı sorunlar tartışılmaktadır.

## 1. BAŞKANLIK SİSTEMİNİN TARİHSELLİĞİ

Başkanlık sistemi bir çok Amerikalı için büyük anayasa yapıcılarının (*Washington, Jaferson, Madison ve Hamilton*) kurguladıkları o topraklara özgü bir sistemdir. Buna rağmen başkanlık sisteminin kurucularının kafaları bir *tabularasa* değildir. Kurucular, temsiliyet gibi Avrupa'da oluşan politik düşüncelerden doğrudan etkilenmişlerdir. Ancak anayasada somutlaşan haliyle politik sistemin Avrupalı düşünceleri, bambaşka bir bağlamda yeniden ürettiğini de kabul etmek gerekir. Başkanlık sistemi, parlamenter sistemde politik bağın, politik kararların oluşumu bakımından, diğer taraftan politik kurumlar ve kurallar açısından farklı bir politika anlayışını gerektirmektedir.<sup>2</sup> Bu anlamda Amerikan Anayasası tarihsel kökleri Avrupa'da olmakla birlikte, özgün bir Amerikan ürünüdür.<sup>3</sup>

Duverger, aslında 1787'de Philadelphia'da toplanan kurucuların yeni bir yapıt yaratmak gibi bir amaçlarının olmadığını, aksine sempati duydukları ve denenmiş bir sistem olan İngiliz sistemini değiştirerek, benimsemek istediklerini belirtmektedir.<sup>4</sup> Bu bağlamda Amerikan Anayasasını yapanların özgün bir rejimi bilinçli bir şekilde yaratmadıkları, ancak köklerinden uzak kalmanın getirdiği avantajları da iyi kullandıkları iddia edilebilir. Yani gelenekle bağımlı olmayan bir toplum, rasyonel olarak yeniden kurgulanmıştır. Batının bilinmeyen topraklarına göç edenler, sonucu kestirilemeyecek denemeden sakınmadan Avrupa'daki bağlamından bağımsız, yeni bir sistemi yaratmışlardır.<sup>5</sup>

ABD'de feodalitenin iktidarı parçalaması ve güçsüzleştirilmesi hiç yaşanmadığından, gerçekte mutlak ve merkezi bir monarşiye de hiç gereksinim duyulmamıştır. ABD'nin federal yapısını koruyarak merkezin gücünü sınırlı kılması, İngilizlere karşı kazanılan bağımsızlık savaşında on üç ayrı koloninin ortak ancak bağımsızlığını koruyarak hareket etmeyi başararak ilgili olduğu düşünülebilir. Savaşı kazanan on üç ayrı devlet kendi iradeleriyle 'İngilizlerden zorla kopardıkları özgürlüklerini' merkezi bir gücün eline vermek istememişlerdir.<sup>6</sup> Sistemin adını ise yayınladıkları seksenbeş

<sup>1</sup>Giovanni Sartori, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, (Çev. Ergun Özbudun ), Yetkin Yay., Ankara, 1997, s. 112.

<sup>2</sup>Hartmut Wasser, Peter Lösche, *Politische System der USA*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, 1989, ss. 3-4.

<sup>3</sup>Murat Yanık, *Başkanlık Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği*, Alfa Yay., İstanbul, 1997, s. 19.

<sup>4</sup>Maurice Duverger, *Siyasal Rejimler*, İletişim Yay., İstanbul, 1994, s. 78.

<sup>5</sup>Üretilen yeni sistemin ana kodlarının Avrupa'da olduğunu da unutmamak gerekmektedir. Örneğin olmayan kralların yerine feodal dünyada aristokratların kralı seçmesini hatırlayarak, kendilerine bir başkan seçmişler, ancak başkanın görev süresini de dört yıla sınırlandırarak, sistemi tacın kutsiyetinden beri kılmışlardır.

<sup>6</sup>Esen Dereli, *ABD ve Fransa Siyasal Sistemleri Üzerine Karşılaştırmalı Bir İnceleme*, Der Yay., İstanbul, 1998, s. 18-21.

makaleyle Hamilton, Madison ve Jay koymuştur: Federalizm. Bu makaleler 1788'de 'The Federalist' adı altında kitap olarak yayınlanmıştır. Hamilton ve Jay yazılarında imparatorluk kavramından uzak durarak, özgür ve burjuva bir devlet teorisi oluşturmaya çalışmışlardır. Madison ise, 'Yaygınlaştırılmış Cumhuriyet' kavramıyla aslında federal yapının teorisini oluşturmuştur.<sup>7</sup> 18. yüzyılın sonunda ABD' de iki farklı politik blok oluşmuştur. Bir tarafta Washington'un koruması altında Hamilton'un başını çektiği sözü edilen federalist hareket, diğer tarafta ise Jefferson'a yakınların oluşturduğu Cumhuriyetçiler ayrılmıştır.<sup>8</sup> Gerçekte Amerikan politik hayatının Demokratlar ve Cumhuriyetçilerden oluşan iki kutbunun kökleri bu ayrışmaya kadar uzanmaktadır.

## 2. BAŞKANLIK SİSTEMİNİN KURUMSAL YAPISI

Başkanlık sisteminin kurumsal yapısının belirlenmesi için farklı kriterler göz önüne alınmasına rağmen bu çalışmada asıl olarak Sartori' nin kısa ve öz tanımı izlenecektir. Buna göre başkanlık sistemi;

- 1- Devlet başkanının belli bir zaman dilimi için doğrudan doğruya ya da ona benzer bir yöntemle halk tarafından seçildiği,
- 2- Hükümetin parlamentonun oyu ile ne atanması ne de düşürülmesinin mümkün olduğu ve başkanın görev süresinin sabit olduğu,
- 3- Başkanın atadığı hükümetlere başkanlık ettiği ya da onları yönlendirdiği bir politik sistemdir.<sup>9</sup>

ABD'de başkanlık sistemi yürütme, yasama ve yargı organlarının kesin ayrılığı üzerine kurulan bir politik sistemdir. Çoğu zaman yanlış anlaşıldığı gibi özellikle yürütmenin diğer anayasal kuvvetlere üstün kılındığı bir sistem değildir.<sup>10</sup> ABD'de yürütme organını başkan temsil etmektedir. Politik ve bürokratik yapılanmadan oluşan yürütme organının başında tek hakim güç olarak başkan bulunmaktadır. Başkan ve başkan yardımcısı genel oyla ve iki dereceli bir seçimle birlikte seçilirler. Seçimler dört yılda bir yapılmaktadır. Başkanlar art arda ancak iki dönem için seçilirler. Başkanlık makamı ölüm halinde, istifayla ya da kongrenin cezai yargılama süreci (*impeachment*) sonunda boşalabilir. Bu durumda başkan yardımcısı kalan süreyi tamamlar. Başkan olabilmek için 35 yaşını doldurmuş olmak, doğumla ABD vatandaşı olmak ve en az on dört yıldır ABD'de ikamet ediyor olmak gerekmektedir. Başkanlık seçimlerinin ilk aşaması eyaletlerde delegelerin seçilmesi yoluyla başkan adaylarının belirlenmesidir. İkinci aşama ise, seçimlerin ikinci seçmenler için oy kullanmalarıdır. Her eyalet Temsilciler Meclisi'yle Senato'daki temsilci sayısına göre ikinci bir seçmen belirler. İkinci seçmenler aday oldukları partinin liderine oy vermek zorundadırlar. Son aşamayı ise ikinci seçmenlerin oylarının Kongre'de sayılması oluşturur. Aslında ikinci seçmenlerin seçimlerde belirleyici özelliği olduğu söylenemez.<sup>11</sup>

ABD'de yasama organı Temsilciler Meclisi ve Senato olmak üzere iki farklı meclisten oluşan Kongre'dir. Temsilciler Meclisi üyeleri, nüfus yoğunluklarına göre ayrılmış dar

<sup>7</sup> Wasser, *Politische...*, s. 9.

<sup>8</sup> Peter Lösche, *Leanderbericht USA: Geschichte, Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Kultur*, Bundeszentrale für Politische Bildung, Bonn, 1995, s. 270.

<sup>9</sup> Sartori, *Karşılaştırmalı...*, ss. 12-115.

<sup>10</sup> Mehmet Turhan, *Hükümet Sistemleri*, Gündoğan Yay., Ankara, 1993, s. 33.

<sup>11</sup> Yanık, *Başkanlık...*, ss. 36-41.

bölgelerde çoğunluk esası dahilinde tek turlu bir seçimle iki yıllığına seçilirler. Temsilciler meclisinin iki yıllık bir süre için seçilmesi, başkanın görev süresinin ortasında çalışabileceği daha uyumlu bir meclis kazanabilme şansını doğurmaktadır. Ancak sürenin kısılalığı temsilciler meclisi çalışmalarının etkinleşmesini önlemektedir. Senato'nun üyeleri ise, büyüklüklerine bakılmaksızın eyaletten ikişer üye seçilerek belirlenir. Senato'da küçük eyaletlerin artık temsili azınlıkların haklarının korunması ve federal sistem gereğidir. Senato'nun üyelerinin üçte biri iki yılda bir yenilendiğinden, ancak altı yılda senatonun yapısı tamamen değişmektedir.

Kongre'nin yetkisi kural koymadır. Yasaların çıkarılması aşamasında meclislerin birbirlerine üstünlükleri yoktur. Bir yasa önerisinin iki mecliste de kabul edilmesi gerekmektedir. Temsilciler Meclisi'nin yasa yapma ve bütçeyi onaylama dışındaki en önemli görevi, başkanlık seçiminde hiçbir adayın mutlak çoğunluğu sağlayamaması durumunda ortaya çıkmaktadır. Temsilciler Meclisi bu durumda en çok oyu alan üç aday arasından birini başkan seçer. Senato'nun aynı nitelikte ikincil görevi ise, başkanın yaptığı üst düzey atamaları ve anlaşımları onaylamasıdır.

Başkan hem hükümetin hem de devletin başı sayılmaktadır. Seçildiği süre dahilinde siyaseten sorumlu tutulamaz. Sadece istisnai hallerde cezai sorumluluğu söz konusudur. Başkanı cezai sorumluluğu kapsamında Temsilciler Meclisi'nin üçte bir oranındaki milletvekili suçlayabilir. Yargılamayı Senato gerçekleştirir. Senato, başkanın ancak üçte iki oranında oyla suçlu bulabilir. Başkanın Kongre'nin yasama faaliyetleri alanına dahil olan bazı yetkileri bulunmaktadır. Başkan Kongre'ye yıllık mesajlar göndererek çıkması gereken yasaların yönlendirmesini yapabilir. Kanunların yürütülmesinde yetkili olan başkan, uygulamaya dönük düzenlemeler de yapabilmektedir.<sup>12</sup> Ayrıca başkan, Kongre'nin çıkardığı yasaları veto etme yetkisine de sahiptir. Başkan tarafından geri gönderilen kanunlar Temsilciler Meclisi'nde ve Senato'da ayrı ayrı üçte iki çoğunlukla tekrar kabul edilmeleri gerekir.

Başkanlık sistemi Kongre-başkan ilişkisi bağlamında ele alındığında, başkanın Kongre'ye karşı fiili olarak daha yetkili kılındığı görülmektedir. Zira tarihsel olarak bakıldığında bu iki güç arasındaki anlaşmazlıkları daima başkanlar kazanmıştır. Ancak bu zafer aslında olumsuz bir zaferdir. Zira, zafer çoğu zaman Kongre'nin bir kararını önlemeye yöneliktir. Yani başkanın bizzat kendisinin bir işi başarmasının zaferi değildir.<sup>13</sup>

Başkan yürütme organının en üst amiri olarak üst düzey kamu görevlilerini Senato'nun da onayını alarak atar. Silahlı Kuvvetlere baş komutanlık yapar. Dış politikayı yönlendirir. Başkana yardımcı olan bakanlar kurulu ise, Kongre dışından başkanın atadığı adaylardan oluşur. Bakanların atanmasını da Senato onaylar. Bakanlar, başkana karşı sorumlu olup, onun sekreteri gibi çalışırlar. Bu anlamda başkanın politikalarının belirleyicisi değil, uygulayıcısıdır. Başkanın görev ve yetkilerini etkin olarak kullanabilmesi için ona yakın çalışan çeşitli uzman ve yardımcılarından oluşan bir danışman kadrosu da bulunmaktadır.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Tanju Tosun, Gülgün Erdoğan Tosun, *Türkiye'nin Siyasal İstikrar Arayışı Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri*, Alfa Yay., İstanbul, 1999, s. 63.

<sup>13</sup> Duverger, *Siyasal...*, s. 81.

<sup>14</sup> Yanık, *Başkanlık...*, ss. 43-53.

ABD’de yüksek yargı organı olan Yüksek Mahkeme (*Supreme Court*), hayat boyu olarak başkan tarafından tayin edilen, Senato tarafından da onanan dokuz üyeden oluşmaktadır. Üyelerin saygınlığı üst düzeydedir. Saygınlıktan kaynaklanan toplumsal meşruiyetinin yarattığı bu gücü diğer ülkelerde görmek olanaksızdır.<sup>15</sup> Yüksek Mahkeme’nin anayasal denetimi, anayasanın günün ihtiyaçlarına göre yorumlanmasını da kapsamaya politik sisteme esneklik kazandırmaktadır.<sup>16</sup> Ancak bu esneklik mahkemenin bir karar alması değil, karara karşı çıkması yoluyla gerçekleşir. Zira Yüksek Mahkeme üyeleri, anayasa yargısının doğası gereği ancak yasaları anayasaya uygunluk açısından denetleyebilirler.

ABD başkanlık sistemi, temelde üç kuvvetin birbirini dengelemesi ve denetlemesi ile işlemektedir. Düzenin çarkının kolay dönmesi için gerekli yağı ise, baskı grupları, gevşek siyasi parti yapıları ve ideolojik bölünmeleri keskinleşmemiş bir politik kültür oluşturmaktadır. Kısaca ifade edilirse, politik sistemin işleyişi sistemin yapısının mükemmel kurgusundan değil, gerçekte demokrasi anlayışının gelişmiş olmasından kaynaklanmaktadır.

### 3. BAŞKANLIK SİSTEMİ VE DEMOKRASİ

Başkanlık sistemi ile demokrasi arasındaki bağıntılar ele alınırken aslında iki kavram da somut/pratik gerçekliğinden soyutlanarak ideal anlamları çerçevesinde ele alınmıştır. Bu anlamda başkanlık sisteminin ideal tanımının ABD’de uygulanan hali olduğunu varsaymak gerekmektedir. Latin Amerikan başkanlık sistemleri, ideal tipin oldukça bozulmuş hallerine tekabül ederken, Fransız tipi yarı-başkanlık sistemini ise, sadece bir ara formül olarak görmek gerekmektedir.<sup>17</sup> Demokrasi kavramının ideal tiplerin oluşturulmasında özellikle Lijphart’ın ayrımları esas alınacaktır. Bu anlamda ilk olarak iki farklı ideal demokrasi tipi olarak oydaşmacı demokrasi modeli ve çoğunlukçu demokrasi modeli bağlamında başkanlık sisteminin konumu tartışılacaktır. İkinci olarak ise, başkanlık sisteminin en belirgin özelliği olan kuvvetler ayrılığının demokratik niteliği tartışılacaktır. Üçüncü başlıkta ise, başkanlık sisteminin motor gücünü oluşturan yürütmenin demokratikliği tartışılacaktır. Son olarak da, başkanlık sistemi ile siyasal istikrar arasındaki varsayılan olumlu bağ sorgulanacaktır.

#### 3a. Oydaşmacı Demokrasi-Çoğunlukçu Demokrasi İkileminde Başkanlık Sistemi

Lijphart’a göre çoğunlukçu demokrasi ideal tipi; yürütme gücünün dar bir çoğunluğun elinde olmasını ve bu nedenle yasama ve yürütme erklerinin de fiili birlikteliğini gerektirmektedir. Ayrıca yetkilerin tek mecliste toplandığı bir temsili sistem ve üniter devlet yapısı politik çerçeveyi desteklemektedir. Farklılıkların sosyo-ekonomik boyutu

<sup>15</sup> Esat Çam, *Devlet Sistemleri*, Der Yay., İstanbul, 1993, s. 118.

<sup>16</sup> Tosun, *Türkiye’nin...*, s. 71.

<sup>17</sup> Fransa’da en özgün örneği gözlemlenen yarı-başkanlık hükümeti, parlamenter ve başkanlık sistemlerinin bir sentezi değil, aslında oldukça farklı bir şey olan başkanlık ve parlamenter safhaların güçlerine göre sıra ile bir değişimdir (Duverger, *Siyasal...*, s. 96).

aşmadığı merkeze yakın iki politik parti ve çoğunlukçu seçim sistemi ideal tip tanımlamasını tamamlamaktadır.<sup>18</sup>

Oydaşmacı demokrasi ideal tipi ise; yürütme gücünün koalisyonlar aracılığıyla paylaşılmasını ve toplumsal farklılıkların temsilinin de dikkate alınmasını zorunlu kılmaktadır. Toplumsal farklılıkların ortaya çıkabileceği nispi temsile dayalı seçim sistemi ve çok partili politik hayatla farklı olanın haklarının anayasal güvencelere kavuşturulması da gerekmektedir.<sup>19</sup>

Amerikan başkanlık sistemi sayılan kriterler çerçevesinde değerlendirildiğinde aslında bir ara uygulamayı oluşturmaktadır. Bu açıdan bakıldığında başkanlık sistemi, çoğunlukçu demokrasi modeli ile oydaşmacı demokrasi modeli bağlamında daha açıkça anlaşılır kılınabilir. Öncelikle başkanlık sisteminin yürütme gücünün seçimle iktidara gelen başkanın elinde toplanması ve kabine üyelerinin de genellikle kendi partisinin üyelerinden seçen bir başkana sahip olması nedeniyle açıkça çoğunlukçu sisteme daha yakın olduğu ifade edilmelidir. Bu anlamda başkanlar, yürütme gücünü tek başlarına temsil ettiklerden ve seçime dayanan bir meşrutiyete sahip olduklarından, oydaşmacı demokrasi modelinde olduğu gibi koalisyonlar kurma zorunluluğu altında kalmazlar.

Diğer taraftan başkanlık sisteminin bilinen en önemli özelliği, kesin bir kuvvetler ayrılığına sahip olmasıdır. Yasama ile yürütme arasındaki yetkiler birbiriyle bağdaşmaz şekilde ayrılmıştır. Ancak bu ayrım, başkanın yürütmeyi elinde tutan biri olarak kadir-i mutlak olması anlamına da gelmemektedir. Pratik politik yaşamda başkan kararlarını yürütebilmek için çoğu kez meclisle ortak hareket etmenin yollarını bulmak zorundadır. Bu nedenle gerçekte başkanlık sistemindeki yasama ve yürütme arasındaki ilişkiler, ne çoğunlukçu modeldeki gibi dar bir çoğunluğa dayanarak, ne de oydaşmacı modelde olduğu gibi geniş bir çoğunluğa dayanarak yürümektedir. Yasama ve yürütme arasındaki denge ve denetim sistemi (*check and balance*) başkanlık sistemine özgü tamamen farklı bir yapılanmadır. Zira yasama ile yürütme arasında parlamenter sistemde olduğu gibi organik bağlar bulunmamaktadır.

Başkanlık sisteminde meclis dengeli yetkilerle donatılmış iki meclisten oluşmaktadır. Meclislerin biri nispi temsil sistemiyle seçilmiş milletvekillerinden oluşurken diğeri federe devletlerin ayrıcalıklarını korumaya yönelik olarak çoğunluk sistemiyle seçilen ve küçük federe devletlerin artık temsiline yol açan senatörlerden oluşmaktadır. Meclisin iki kanadının birbirinden üstünlüğü olmaması, dengeli bir iki meclislilik sağladığından, oydaşmacı demokrasi modeline yakın bir politik sistem görüntüsü oluşmaktadır. İlk bakışta tipik İngiliz iki partili sistemine yakın duran başkanlık sistemi, partilerin çok farklı çıkarların gevşek bir ittifakından oluşması nedeniyle aslında İngiliz sisteminden ayrılmaktadır. Politik partiler, gevşek yapılarından dolayı farklı çıkarları bir araya getirebilmektedir. Fakat etnik, dinsel ve kültürel konularda farklılıkların temsiline dayanan bir parti sistemi mevcut değildir. Amerikan anayasası değiştirilmesi oldukça zor bir süreci gerektirdiğinden azınlıkların haklarını korumada daha etkin bir rol üstlenmektedir.

Başkanlık seçim metodu ise, nispi çoğunluğa dayanan tek isimli tipik çoğunlukçu seçim modelidir. Lijphart'a göre, son yıllarda kural olan çoğunlukçu seçim modelinden iki

<sup>18</sup> Arend Lijphart, *Çağdaş Demokrasiler-Yirmi Bir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri*, (Çev: Ergun Özbudun, Levent Köker), Yetkin Yay., Ankara, 1995, ss. 14-17.

<sup>19</sup> Lijphart, *Çağdaş...*, ss. 26-31.

farklı sapma olmuştur. Oydaşmacı nitelikteki bu sapmaların ilki, Yüksek Mahkeme'nin seçim çevrelerini bazı azınlıkların çoğunluğu sağlayabilmesi için yeniden düzenlenmesidir. Böylece bir bölgede zenci ya da Portorikolu çoğunluk sağlanabilmektedir. İkinci oydaşmacı sapma ise, başkanlık adaylığı seçimlerinde, bölgelerde alınan oyların oranına göre delegelerin ağırlıklı olarak belirlenmesi olmuştur. 1970'lerden önce kazanan aday bir bölgedeki bütün delegeleri kendi listesinden belirlemekteydi.<sup>20</sup>

### 3b. Başkanlık Sistemi ve Kuvvetler Ayrılığı

Montesquieu'nün kamu özgürlüklerinin sağlanmasıyla kuvvetler ayrılığı arasında kurduğu olumlu ilişki başkanlık sistemini de etkilemiştir. Bağımsızlık Savaşı ile birlikte özgürlük, yeni dünyanın en önemli değeri olmuştur. Özgürlüğü korumanın en etkili yolunun da yasama yürütme ve yargı güçlerinin birbirinden kesin olarak ayrılması olduğu düşünülmüştür. Zira Amerikalılar için kamu özgürlüklerinin en gelişmiş olduğu ülke olan İngiltere'de kuvvetler ayrılığı ilkesi, politik sistemin başat niteliğini oluşturmaktaydı.<sup>21</sup> Bu nedenle Amerikan anayasa yapıcılarının 1787 Anayasası'nın ilk maddesini kuvvetler ayrılığına ayırmışlardır.

Amerikan başkanlık sisteminde yasama yetkileri Temsilciler Meclisi ve Senato'dan oluşan Kongre'ye; yürütme yetkisi seçimle iş başına gelen başkana; yargı yetkisi de Yüksek Mahkeme ve Kongre'nin ihtiyaç hasıl olduğunda kuracağı alt derece mahkemelere verilmiştir.

Organik ve fonksiyonel olarak birbirinden ayrılan güçlerin yetkilerinin kötüye kullanılmaları için bir denge ve denetim sistemi oluşturulmuştur. Bu sistem dahilinde yürütme organının başındaki başkan, Kongre'ye gönderdiği mesajlar yoluyla yasa önerisinde bulunabilir, ayrıca yasamaya ait olan yetkilere benzer şekilde kanun hükmünde kararname çıkarılabilir, tüzükler ve yönetmelikler düzenleyebilir. Başkan, federal yargıçları da atayarak ve ABD'ye karşı işlenmiş suçları affederek yargı alanında da bazı düzenlemeler yapabilmektedir.<sup>22</sup> Yasama yetkisini elinde bulduran Kongre ise, Başkanın bütçesini onaylayarak, bakanlıkları kurarak ya da kaldırarak yürütme organı üyelerini yargılayarak ve başkanlık atamalarını, antlaşmalarını onaylayarak ya da reddederek yürütme organının tasarruf alanına müdahalede bulunabilmektedir. Ayrıca Kongre, alt derece mahkemelerinin kurulmasına karar vererek, yargıçları yargılayarak, yüksek mahkemedeki yargıç sayısını belirleyerek ve yargının bütçesini onaylayarak yargı gücü dahilindeki kimi yetkileri de kullanabilir.<sup>23</sup> Yargı ise, Yüksek Mahkeme aracılığı ile Kongre'nin ve başkanın kararlarını anayasal denetime tabi tutmaktadır.

Dickinson'a göre başkanlık sisteminde kuvvetler ayrılığının niteliğini oluşturan denge ve denetim, modern politik bilimin kurucularından sayılan Machiavelli'nin 'karma yönetim' olarak adlandırdığı sistemin bir parçasıdır. Machiavelli, saf tipler olan monarşi, aristokrasi ve demokrasinin bozulma eğilimli olduklarını belirterek, monarşinin bozulduğunda despotizme, aristokrasinin oligarşiye ve demokrasinin avamın yönetimine yol açacağını söylemektedir. Bu bağlamda çözümü üç saf sistemin

<sup>20</sup> Lijphart, *Çağdaş...*, s. 35.

<sup>21</sup> Turhan, *Hükümet...*, s. 32.

<sup>22</sup> Yanık, *Başkanlık...*, ss. 44-45.

<sup>23</sup> Yanık, *Başkanlık...*, s. 60.

karışımında bulmuştur. Machiavelli'ye göre, böylece aristokratik ve demokratik organların, monarşik organın despotlaşmasını engelleyeceğini, monarşik ve demokratik organların aristokrasinin oligarşikleşmesine sebep olacağını, aristokratik ve monarşik organların da avam yönetiminin sıradanlığını önleyeceğini düşünmektedir. Bu düşünceler 18. yüzyılın sonunda John Adams tarafından Amerikan sistemi için uyarlanmıştır.<sup>24</sup>

Madison'a göre halkın özgürlüğünü sağlamak için devletin kementinin sağlam tutulması vazgeçilmez bir zorunluluktur. Dahası kementin sağlam tutulmasının bekçiliğini de yine devletin kendisine yaptırılmasının yolu bulunmalıdır.<sup>25</sup> Madison için bu yol, yasama, yargı ve yürütme güçlerinin birbirlerini denetlemesinin sağlanmasıdır. Böylesi bir denetimin kuvvetler ayrılığı ilkesine ters düştüğü iddia edilebilir. Fakat kuvvetler ayrılığının ayırt edici niteliği zaten politik sistemin gücünün, diğer gücü elinde bulunduran organla birleşmemesidir.<sup>26</sup> Yani aralarında organik bağlar olmadıkça farklı kuvvetlerin birbirlerini denetlemeleri kuvvetler ayrılığını yok etmez. Bu anlamda kuvvetler ayrılığının izin vermediği birleşme, aslında parlamenter sistemdeki yasama yürütme arasında oluşan türden bir birleşmedir. Yani hükümetin parlamentodaki çoğunluğunu kullanarak, her kararını yasaya dönüştürme gücüne sahip olmasıdır.

Oysa kuvvetler ayrılığının motive edici gücü, özgürlüğün korunmasıdır. Aslında Amerikalılar için özgürlük, her zaman demokrasiyi öncelemektedir. Bu nedenle başkanlık sisteminin kuruluşunda demokrasinin gereği olarak radikal eşitleyici öğeler baskın olarak gözlemlenemez. Yani sistemin Rousseauvari bir şekilde kolektif genel irade kavramı üzerine değil, Montesquieuvari olarak kuvvetler ayrılığı prensibine uygun olarak tasarımı olduğu ortadadır. Gerçekte Amerika'da İngiltere'den kazanılan özgürlük anlayışının temellendirdiği liberalizm, rakipsiz kalmıştır. Duverger bu olguyu şöyle açıklamaktadır. 'Amerika tekilcidir, zira orada liberal ideolojiye karşı çıkan yoktur'.<sup>27</sup> Bu anlamda Amerika için söz konusu olan, liberalizm içinde demokrasinin gelişimidir. Bu nedenle eşitlik yoluyla özgürlükten Amerika bağlamında söz edilemez.<sup>28</sup>

Diğer taraftan kuvvetler ayrılığı ilkesi sert olarak uygulanması nedeniyle başkanlık sisteminde yasama ve yürütme birbirinden bağımsız meşruiyet kaynağına da sahip olmaktadır. Zira her iki politik organ da meşruiyetlerini doğrudan halkın seçiminden almaktadır.<sup>29</sup> Ayrıca demokratik açıdan bakıldığında yönetenlerin yetkilerinin sınırlandırılmasını sadece kuvvetlerin ayrılığına dayandırılmaması gerektiğini belirten Duverger, aslında federal sistemlerin, yönetenlerin kuvvetini ikinci kez böldüğünü ve yönetilenleri güçlendirdiğini iddia etmektedir.<sup>30</sup>

Kuvvetlerin bölünmüşlüğü, yönetilenleri devlet karşısında güçlendirici yapısı dolayısıyla, demokrasinin vazgeçilmez koşulları arasında olduğu iddia edilebilir.

<sup>24</sup> Aktaran Turhan, *Hükümet...*, s. 35.

<sup>25</sup> James Madison, 'The Federalist', *Die politische System der USA*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, 1989, s. 9.

<sup>26</sup> Aktaran Turhan, *Hükümet...*, s. 36.

<sup>27</sup> Aktaran Yaşar Gürbüz, *Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler*, Beta Yay., İstanbul, 1987, s. 79.

<sup>28</sup> Giovanni Sartori, *Demokrasi Teorisine Geri Dönüş*, (çev. Tunçer Karamustafaoğlu, Mehmet Turhan), Yetkin Yay., Ankara, 1996, ss. 418-420.

<sup>29</sup> Serap Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri-Türkiye İçin Bir Değerlendirme*, Bilgi Üniversitesi Yay., İstanbul, 2002, s. 53.

<sup>30</sup> Duverger, *Siyasal...*, s. 53.



Zaten demokrasinin amacı da yönetilenleri yönetim karşısında güçlendirmektir. Başkanlık sistemi, kuvvetlerin ayrılığına dayanmasıyla yönetilenlere, yönetime ortak olma gücünü sağlamaktadır. Ancak kuvvetler arasındaki olası çatışmaların sistemin işleyişini tıkaması daima mümkündür. ABD bu olası politik tikanıklığı, yerleşik demokrasi geleneği ve politik kültürüyle aşabilmektedir. Latin Amerika ülkelerinde ise, yürütme gücüne sahip olan iktidarın tümüne sahip olma eğiliminden dolayı başkanlık sistemi işlememektedir. Yürütme gücünün her şeyi belirleyici özelliğinden kaynaklanan bu tür düzensizlikler bir sonraki başlığın içeriğini oluşturmaktadır.

### **3c. Başkanlık Sisteminde Yürütme Gücü/ Başkan**

Başkanlık sistemlerinde yürütme gücünün yasamadan kesin ayrılığının politik yaşama istikrar ve etkinlik getirdiğine inanılmaktadır. Oysa yürütme gücünün görece bağımsızlığı, Latin Amerika ülkelerinde istikrarı sağlamayı başaramamıştır. Bu noktadan hareketle gelişimin dinamiklerini araştıranlar, ABD yürütme gücüne farklılığını kazandıran nedenler üzerinde durmuşlardır.

Başkanlık sisteminde başkanlar hukuki olarak dengelenmiş kuvvete sahip olsalar da gerçekten politik olarak Kongre'den daha güçlü olabilmektedirler.<sup>31</sup> Bu bağlamda Huntington "İngiltere'nin sadece bir taca sahipken ABD'nin hala bir krala sahip olduğunu" ifade etmektedir.<sup>32</sup> Buna rağmen başkanların güçlerini abartmamak gerekmektedir. Zira başkanın gücünü kullanması anayasal çatı, politik sistem, başkanın kişiliği ve politik yönelimi, politik kültürün gereklerine bağlı olarak değişebilmektedir.

ABD anayasasında başkanın görevleri sayılmasına rağmen, aslında bu görevlerin yerine getiriliş şekli başkanın gücüyle orantılıdır. Örneğin başkanlar Kongre'ye mesaj gönderme işlevini sadece bilgilendirme amaçlı yapabilirlerken, becerikli bir başkan aynı işlevi Kongre'ye çıkaracağı yasalar açısından yönlendirme amaçlı da kullanabilir.

Başkanlık sisteminde başkanın gücünü sınırlayan bir başka etken de politik sistemin kendisi olabilmektedir. ABD'de siyasetin yerel güçlerin egemenliğinde olması gevşek yapıli partiler sistemini gerekli kılmıştır. Başkanların parti örgütü üzerindeki otoriteleri sınırlıdır. Bu nedenle vali, senatör ya da milletvekili seçimleri ve iş başına gelen liderlerin politik gelecekleri başkanın değil, daha çok yerel politik örgütlerin elindedir. Pratik politik yaşama bakıldığında, başkanların verili anayasal çatı ve politik sistem içinde güçlerini kişisel özelliklerine bağlı olarak artırdıkları ya da sadece politik rutini yürütmekle yetinebildikleri görülebilmektedir.

Kamuoyunun baskı grupları aracılığıyla gerçekleştirdiği lobi faaliyetleri Amerikan siyasal sisteminin en özgün yanını oluşturmaktadır. Politik iktidarın kendisine asla talip olmayan lobiler, faaliyetlerini politik kararların yönlendirilmesinde yoğunlaştırmışlardır. Kongre ve Yüksek Mahkeme gibi diğer karar alıcı kurumlara da yönelen lobi faaliyetleri, diğer taraftan başkanın kararlarını da yönlendirmeye çalışmaktadırlar. Tekrar seçilmek için farklı çıkarları tatmin etmek zorunda olan başkan, lobilerin gücüne boyun eğmekte sakınca görmemektedir. Amerikan politik kültürü

<sup>31</sup> K. Haluk Yavuz, *Türkiye'de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi*, Seçkin Yay., Ankara, 2000, s. 214.

<sup>32</sup> Aktaran Dereli, *ABD...*, s. 32.

lobilerin güçlerini göstermesine, bir dayatma ya da karşı tarafın gönülsüz boyun eğmesi anlamında olumsuz anlamlar yüklemektedir.

Başkanın yetkilerini sınırlayan bir başka etken de görev süresinin sınırlı olmasıdır. Dört yıl için ancak art arda iki defa seçilebilen başkanın politik sistemi hakimiyeti altında tutması anlamını yitirmektedir. İlk dönemde başkanı tekrar seçilme kaygısı sınırlarken<sup>33</sup> ikinci dönemde tekrar seçilemeyecek olmanın yarattığı bir gevşeklik oluşmaktadır.

Başkanlık sisteminin Latin Amerika ülkelerinde işleyememesi bölgenin ekonomik, politik ve kültürel yapısı ile ilişkisi olsa da Sartori'ye göre istikrarsızlığın temel nedeni Latin Amerika başkanlarının hiç de zannedildikleri kadar güçlü olmamalarıdır. Aslında meclisi feshetme yetkisine bile sahip olan Latin Amerika başkanları, kendi politikalarını gerçekleştirmekte zorluk çekmektedirler.<sup>34</sup> Latin Amerika başkanlarının yetkilerinin artırılması kendi politikalarının gerçekleştirme gücüne sahip olabilmeleri ile alakalı olarak ele alınmalıdır. Ancak bu durum kendi içinde bir kördüğümüne neden olmaktadır. Zira politikalarını gerçekleştirmesi için yetkileri artırılan başkanlar, zamanla despotlaşmaktadır. Başkanın yetkisiz bırakıldığı sistemlerde ise, politik istikrar sağlanamamaktadır. Linz çözümün düğümü kesmekte olduğunu iddia etmektedir. Bu nedenle parlamenter sisteme geçiş Latin Amerika ülkeleri için kaçınılmaz bir gerekliliktir.<sup>35</sup> Diğer taraftan Latin Amerika başkanlık sistemlerinde sorunun politik sistemin yapısından değil, daha çok politik kültürün yerleşikleşmemesinden kaynaklandığını da gözden kaçırmamak gerekmektedir.<sup>36</sup>

Yürütme gücünün politik ve bürokratik olarak ikiye bölünmüşlüğü, başkanlık sisteminin istikrarlı işleminin bir diğer boyutunu oluşturmaktadır. Bürokrasinin, politik güçler karşısındaki ikincil niteliği, başkanlık sisteminin Amerika'da işleminin önemli nedenlerinden birini oluşturmaktadır. Kıta Avrupası Weberyen düşünce tarzında ise, tarafsız, standart ve apolitik olduğu iddia edilen bürokrasi, gerçekte sahip olduğu sır ve bilgilerle, dahası örgütsel yapısının devasa halinden kaynaklanan bir politik güce sahiptir. Oysa başkanlık sisteminde hem yasamaya hem de yürütmeye karşı sorumlu olan bürokrasi için sadece politik olmayan bir özerklikten bahsedilebilir.<sup>37</sup> Bu bağlamda başkanın bürokrasiye karşı politik gücünün varlığı, demokratik toplumsal kültürün göstergesi olarak kabul edilmelidir. Zira yürütme gücünün demokratik çehresini, halkın seçimiyle işgören başkanlar oluşturmaktadır.

Diğer taraftan başkanın halk tarafından doğrudan seçilmesi, otoritesinin de en önemli kaynağını oluşturmaktadır.<sup>38</sup> Başkanlık sistemlerinde başkanın gücünün tiranlığa dönüşmesini engelleyen bir başka unsur da başkanın halk ile özdeş olmasıdır. Aslında bu özdeşlik başkana, toplumsal parçalanmışlığı şahsında birleştirme imkanı yaratmaktadır. Bunun yanında parlamenter sistemlerde dolayımşallığın yarattığı sorumluluk kaybına karşı başkanın doğrudan halk tarafından seçilmesi, politik

<sup>33</sup> Yeniden seçilmenin gerektirdiği zorunluluklardan dolayı başkanlar akılcı olmayan ve verimsiz fakat çıkar gruplarını rahatsız etmeyen politikalar izleyebilmektedirler. Literatürde bu olgu 'Topal Ördek' olarak kavramlaştırılmaktadır. (Yazıcı, *Başkanlık*..., s. 48.)

<sup>34</sup> Sartori, *Karşılaştırmalı*..., s. 125.

<sup>35</sup> Aktaran Sartori, *Karşılaştırmalı*..., s. 126.

<sup>36</sup> Yavuz, *Türkiye'de*..., s. 213.

<sup>37</sup> Turhan, *Hükümet*..., s. 41.

<sup>38</sup> Yanık, *Başkanlık*..., s. 48.

sorumluluğun da belirgin kılınmasını sağlamaktadır.<sup>39</sup> Politik sistem tartışmalarında başkanlık sistemi lehine görülen en önemli nokta da zaten sorumluluk ve yetkinin kimde olduğunun belli olmasıdır.<sup>40</sup>

### 3d. Başkanlık Sistemi ve Siyasal İstikrar

Başkanlık sisteminin taraftarları sistemin en önemli erdeminin siyasal istikrar sağlaması olduğunu belirtmektedirler. Ancak siyasal istikrarın hükümet istikrarı ile karıştırılmaması gerekmektedir. Aynı hükümetlerin uzun süreli iktidarda kalmamaları istikrarın tek göstergesi değildir. Özellikle az gelişmiş ülkelerde uzun yıllar hüküm süren otoriter ve totaliter rejimlere de istikrar gibi olumlu anlamlar içeren kavramların atfedilmesi anlamsızdır.

Tosun siyasal istikrarı, bir siyasal sistemin ani bir değişime uğramadan varlığını çevresindeki değişimlere ayak uydurarak sürdürmesi olarak tanımlamaktadır.<sup>41</sup> Siyasal istikrarın göstergelerini toplum düzeninde çatışmacı davranışların ve siyasal şiddet gösterilerinin bulunmaması, politik sistemin yönetilenler tarafından meşru addedilmesi, hükümetin uzun bir dönem boyunca etkin olarak görevleri yerine getirmesi, politik sistemin yapısal değişikliğe uğramaması ve anayasanın dayanıklılığı olarak sıralayabiliriz.

Amerikan toplumu temelde liberal değerlerin hakimiyeti altındadır. Liberalizm, Amerikan halkı için adeta tek seçeneği oluşturmaktadır. Soğuk savaş yıllarında komünist avının şiddetlenmesinde olduğu gibi politik sisteme yönelik talepleri olan farklı seslere de geçit verilmemektedir. Tarihsel olarak bakıldığında Amerikan toplumunda politik sisteme yönelmiş ciddi şiddet hareketlerine rastlamak oldukça zordur.<sup>42</sup> Başkanlık sisteminin iyi işlediği Amerika'da politik sistemin meşruiyetine yönelik sorgulamalar güçlü destekler bulamamaktadır. ABD Anayasası 1787' den beri geçirdiği yirmi yedi değişikliğe rağmen dünyanın en dayanıklı anayasalarından biridir. Anayasanın değiştirilmesinin sert kurallara bağlanması nedenlerden sadece biridir. Genellikle anayasaların dayanıklılıkları halkın politik sistemden hoşnutluğuna karine teşkil etmektedir.

Amerikan hükümetleri başkanın seçilmesi ile birlikte dört yıl için iktidara gelirler. Kongre'nin başkanı cezai olarak suçlayarak düşürmesinden (*impeachment*) başka bir yolla başkanın görevine son verilemez.<sup>43</sup> Kongre ile başkan arasındaki ilişkiden karşılıklı fesih yetkilerinin olmaması hükümetlerin programlarını etkin olarak uygulamasına neden olmaktadır. Demokratik açıdan bakıldığında ise, başkanlık sisteminin nimeti olarak görülen yönetsel etkinlik, politik sistemin katılığı olarak ele alınabilmektedir. Kazananın her şeyi aldığı sıfır toplamlı bir oyunda, demokratik bir

<sup>39</sup> Carl Schmitt, 'Führung oder Hegemonie', *Staat, Grossraum, Nomos: Arbeiten aus dem Jahren 1916-1954*, Günter Maschke (Hrsg.), Duncker und Humblot Verlag, Berlin, 1995, ss. 230-231.

<sup>40</sup> Burhan Kuzu, 'Türkiye İçin Başkanlık Hükümeti', *Amme İdaresi Dergisi*, Eylül 1996, s. 68.

<sup>41</sup> Tosun, *Türkiye'nin...*, s. 15.

<sup>42</sup> Siyahların eylemlerinin sisteme karşı olarak algılamak kolay değildir. Daha ziyade sistemin işleyişinden korunmaya yönelik eylemler olarak düşünülmelidir. Dünya Ticaret Örgütü'ne yönelik eylemler ise kapitalist dünyanın tümüne yönelik ancak politik olarak etkisiz eylemlerdir. Politik sistemin başkanlık sistemi ya da parlamenter sistem olması göstericileri ilgilendirmemektedir.

<sup>43</sup> Yavuz, *Türkiye'de...*, s. 203.

nitelik görülememektedir.<sup>44</sup> Oysa bu sorun temelde bir politik sistem sorunu değil, demokratik kültür sorunudur.

Başkanlık sisteminde siyasal istikrarın hükümet krizine dönüşmesinin yegane yolu Kongre'nin başkanı desteklemeyecek bir çoğunluğa sahip olmasıdır. Böylesi bir çoğunluğun sağlanması için ise, Kongre'deki üyelerin çoğunluğunun rakip partiden olması yeterli değildir. Zira Amerikan politik kültürü yerel nitelikleri ağır basan, örgütsel bağları gevşek olan partiler üzerine inşa edildiğinden, başkanın politikasının rakip parti üyelerince de desteklenmesi şaşırtıcı bir durum değildir. Baskı gruplarının ve kamuoyunun desteği ya da engellemeleri düşünüldüğünde sistemin olası tıkanıklıkları kolayca aşılmaktadır.

Sartori ise, başkanlık sisteminin parlamenter sistemle karşılaştırıldığında güçlü ve etkin bir hükümete sahip olmasının giderek geçerliliğini yitiren bir varsayım olduğunu düşünmektedir. Amerika'da varolan politik sistemin güçlü bir sistem olduğu yönündeki inanç, Amerikan Anayasası'nın iyi düzenlenmiş olmasından kaynaklanmamaktadır. Aslında pratik politik yaşam açısından sistem, anayasaya rağmen işlemektedir. Politik sistemin işleminin üç farklı varlık koşulu bulunmaktadır; ideolojik ilkesizlik, zayıf ve disiplinsiz partiler, yerel sorunlara yönelik siyaset.<sup>45</sup> Fraenkel ise, başkanlık sistemini "istikrarlı ancak karmaşık bir yönetsel sistem" olarak tanımlamaktadır.<sup>46</sup> Aslında Kıta Avrupası'nda varolmayan toplumsal dinamikler, anayasal olarak işlemesi oldukça zor olan bir sistemin istikrarlı bir şekilde işlemini sağlamaktadır. Örneğin çoğunlukçu bir seçim sistemine sahip Amerika'da azınlıkların teorik olarak kaybetmesi gerekirken, seçim çevrelerinin olumlu düzenlenmesi ve Senato'nun federal ilkeler çerçevesinde oluşturulması, sistemin olumsuzluklarını törpülemektedir.

Başkanın görev süresinin sabitlenmesinin istikrarı sağlamanın yanında, esnek olmayışından ötürü istikrarsızlığı da beraberinde getireceği iddia edilmiştir. Yani başkanın dört yıllık görev süresi, seçmenlerin müdahalesinden beri kılındığı için uzun ve tehlikeli görülebilir. Bu bağlamda görev süresi içinde halkın desteğini yitiren başkanın, süresi dolmadan görevden uzaklaştırılma mekanizmalarına sahip olması, politik sistemin demokratikliğiyle ilişkilendirilmektedir. Gerçekte yürütme organının güçlendirilmesine yönelik tepkiler genellikle bireysel hak ve özgürlüklerin zarar görme endişesinden kaynaklanmaktadır.<sup>47</sup>

Oysa antik Yunan'dan beri, hak ve özgürlüklerin gerçekten korunması demokrasinin, yani halkın her konuda söz hakkına sahip olmasının sonucu olmadığı bilinir. Hatta çoğu zaman haklar ve özgürlükler halka rağmen korunmak zorunda kalınır. Bu anlamda özgürlük adına halk egemenliğine sınırlar koyma, paradoksal ama meşru bir fikirdir.<sup>48</sup> Ayrıca çoğunluğun diktatoryası Tocqueville'nin de vurguladığı gibi, demokrasi teorisine için en önemli tehlikedir. Bu nedenle halkın yoldan çıktığı düşünülen bir başkan görevden uzaklaştırılması özgürlükleri koruma açısından gerçekçi değildir. Çoğu zaman seçilenler halka rağmen bireysel hak ve özgürlükleri korumak zorunda kalırlar.

<sup>44</sup> Yazıcı, *Başkanlık...*, s. 59.

<sup>45</sup> Sartori, *Karşılaştırmalı...*, ss. 119-120.

<sup>46</sup> Ernst Fraenkel, *Das Amerikanische Regierungssystem: Eine Politologische Analyse*, Westdeutsche Verlag, Köln, 1960, s. 39.

<sup>47</sup> Kuzu, 'Türkiye...', s. 61.

<sup>48</sup> Chantal Mouffe, *Demokratik Paradoks*, Epos Yay., Ankara, 2002, s. 16.

Bu nedenle başkanlara makul bir dönem dokunulmaması, aslında demokrasi teorisiyle uzlaşmasa da, özgürlüklerin korunmasının gereğidir. Duverger'in ifadesiyle 'seçimle gelen Krallar'<sup>49</sup> seçimle gittikleri sürece gerçekte hak ve özgürlüklerin de koruyucuları olmuşlardır.

Diğer taraftan anayasal yollardan başkanı görevden alamayan güçlerin darbelere başvurma olasılığı da artmaktadır.<sup>50</sup> Ancak başkanlık sistemi aleyhine söylenenlerin, sistemin Latin Amerika'daki uygulamalarından kaynaklandığını unutmamak gerekmektedir. Başkanlık sisteminin ideal tipi ABD için bu tür tehlikeler söz konusu olmamıştır.<sup>51</sup>

Gerçekten de başkanlık sisteminin üstün yanları ele alınırken genellikle ABD başkanlık sisteminin özellikleri incelenmiştir. Sakıncalı yanlarını anlamak için ise, Latin Amerika'daki başarısız taklitlerini incelemek yeterli olmuştur. Sonuçta görülen o ki, ABD başkanlık sistemi nevi şahsına münhasırdır. ABD'nin politik kültürel yapısından beslenmektedir. Sartori'nin de belirttiği gibi esasında her ülke bir başka ülkenin sistemine öykünmektedir. Aslında İngilizlere deli gömleği gibi gelen iki partili sistem, istikrarsız hükümetlere sahip İtalyanlar için mükemmeldir. Latin Amerikalılar için parlamenter sistem önerilirken, Fransızlar sistemlerini başkanlık sistemiyle entegre etmişlerdir. Nitekim ABD başkanı Wilson bile Kongre'nin engellemelerinden bıkmınca, İngiliz parlamenter sistemini övmüştür.<sup>52</sup> Bu anlamda gerçekçi olan, varolan politik kültürel yapıyı iyi analiz ederek, sistemi tıkandıkça ve önyargısızca değiştirmeye açık olmaktadır. Ne olur olmaz değiştirmeler, ne de geciktirilmiş reformlar işe yaramaktadır.

Başkanlık sistemi taraftarları, sistemin en üstün özelliğinin istikrarı ve etkinliği sağlaması olduğunu belirtmektedirler. Horowitz, Latin Amerika örneklerinden hareketle başkanlık sisteminin istikrarsızlığa yol açtığına söylenemeyeceğini, bu ülkelerdeki rejimlerin başlangıçtan itibaren diktatörlüğe yatkın bir şekilde tasarmlandığını iddia etmektedir.<sup>53</sup> Erdoğan'a göre de Latin Amerika ülkelerinde başkanlık sistemi adı altında ortaya çıkan anti demokratik eğilim ve yönelimlerin faturasının başkanlık sistemine çıkarılması anlamsızdır. Aslında bu ülkelerde demokratik rejimin işleyebilirliği, sorunun kendisini oluşturmaktadır.<sup>54</sup>

Oysa başkanlık sistemi, kuvvetler ayrılığının mutlaklığıyla, kurulan denge ve denetim sistemiyle ve başkanın görev süresinin sınırlandırılmasıyla, dahası sistemin işlerliğini kolaylaştıran parti sistemi ve politik kültürüyle, siyasal istikrarın sağlanması ile politik özgürlüklerin korunması arasında Amerikan toplumuna özgü bir denge oluşturmuştur. Başkanın şahsiyetinin ön plana çıkması, özellikle bölünmüş modern toplumlarda birleştirici bir sembol olarak işlev görmektedir. Zira sosyal, etnik ve ekonomik olarak bölünmüş modern toplumlarda ancak halkın bütünü tarafından seçilen bir başkan, halkın birliğini sağlamaya muktedir olabilir.<sup>55</sup>

<sup>49</sup> Maurice Duverger, *Seçimle Gelen Krallar*, Konuk Yay., İstanbul, 1975, b.a.

<sup>50</sup> Ergun Özbudun, *Demokrasiye Geçiş Sürecinde Anayasa Yapımı*, Bilgi Yay., Ankara, 1993, s. 141.

<sup>51</sup> Mustafa Erdoğan, *Anayasal Demokrasi*, Siyasal Kitabevi, Ankara, 1996, s. 108.

<sup>52</sup> Sartori, *Karşılaştırmalı...*, s. 178.

<sup>53</sup> Aktaran Tosun, *Türkiye'nin...*, s. 83.

<sup>54</sup> Erdoğan, *Anayasal...*, s. 110.

<sup>55</sup> Carl Schmitt, *Der Hüter der Verfassung*, Duncker und Humblot Verlag, Berlin, 1996, s. 159.

Politik sistemin etkin işleyişi iki şekilde tıkanabilmektedir. Yasamanın, başkanın isteklerini kabul etmeyen bir çoğunluğa sahip olması ya da başkanın yasamanın çıkardığı kanunların uygulanmasını sıkça engellemesi politik sistemi karşılıklı olarak çıkmaza sokabilmektedir. Kongre'nin desteğini yitiren başkan, politik hareket kabiliyetini yitirmektedir. Bu durum amerikan politik literatüründe 'oturan ördek' kavramıyla anılmaktadır.<sup>56</sup> Ancak gevşek parti sistemi ve yerel sorunlara yönelik politik anlayış gibi politik kültür öğeleri, olası bir kilitlenmenin aşılmasını kolaylaştırmaktadır. Bunun önemli nedenlerinden biri de, başkanlık sisteminde yürütmenin monolitik yapısından dolayı kriz anlarında süratli karar alma ve uygulama yeteneğine sahip olmasıdır.<sup>57</sup> Diğer taraftan tam da bu nedenden dolayı başkanlık sistemi, demokratik anlayışın özümsemiği toplumlarda despotik ve otoriter yönetimlere dönüşebilmektedir.

Başkanlık sisteminin, başkan ve Kongre'nin ayrı ayrı seçimlere dayanan meşruiyete sahip olmalarından ve birbirlerini feshedemediklerinden dolayı esnekliğini yitirdiği iddia edilmektedir. Sistem esneklikten yoksunluğu, aslında hükümet krizlerini rejim krizine dönüştürmeye adaydır. Bu nedenle Linz, esnek olmasından dolayı rejim krizi riskini asgari hadde indireceğinden, parlamenter sistemi tercih etmektedir.<sup>58</sup> Fakat parlamenter sistemlerde parlamentoda siyasi çoğunluğu elde eden bir hükümetin, katılaşması ve pervasızlaşması nedeniyle rejim sorununun yaşanması ihtimali hiç de daha az değildir. Başkanlık sisteminin kötü örnekleri olan Latin Amerika ülkeleri, politik sistemden kaynaklanan nedenlerden dolayı değil, gerçekte parlamenter sistemi bile yürütebilecek siyasal parti anlayışına sahip olmamalarından dolayı demokrasiden kolayca sapmaktadır.<sup>59</sup>

Başkanlık sistemi özgün haliyle Amerikan tarihsel koşulları altında şekillenen bir sistemdir. Gerçekte başkanlık sistemi, demokrasinin yürütülmesinin bir çok yolundan sadece birini oluşturmaktadır. Demokrasinin radikal anlamıyla bir eşitlikler sistemi olduğu düşünülürse, başkanlık sistemi aslında özgürlük ile eşitliği paradoksal olsa da dengeleme üzerine şekillenmiş bir liberal demokrasi projesidir. Fakat politik sistemler arasında demokrasi açısından bu kadar kesin ayrımlar olduğunu düşünmek anlamlı değildir. Zira politik sistemle demokrasi arasındaki ilişkiler daha derinlere uzanmaktadır. Bu anlamda modern devletin gerçek özünü yürütmede bulunduğu düşünülürse,<sup>60</sup> yüzeyde politik sistemin kurumsal şekillenışı halkın yönetime katılması açısından çok da farklı seçenekler sunmamaktadır. Hem parlamenter sistemlerde hem de başkanlık sistemlerinde, başkanların ya da başbakanların politik kişilikleriyle orantılı olarak siyasal gücü ele geçirdikleri ve paylaşmaya yanaşmadıkları gözlenebilmektedir.

## SONUÇ

Başkanlık sistemi, tarihsel kökeni Avrupa'da oluşan politik düşüncelere dayansa da özgün bir politik sistem anlayışıdır. Başkanlık sisteminin en ayırt edici özellikleri

<sup>56</sup> Tosun, *Türkiye'nin...*, s. 79.

<sup>57</sup> Tosun, *Türkiye'nin...*, s. 85.

<sup>58</sup> Aktaran Sartori, *Karşılaştırmalı...*, s. 126.

<sup>59</sup> Sartori, *Karşılaştırmalı...*, ss. 127-128.

<sup>60</sup> Carl Schmitt, 'Machtpositionen des Modernen Staates' (1933), *Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924-1954: Materialien zu einer Verfassungslehre*, Duncker und Humblot Verlag, 1985, s. 367.

başkanın doğrudan halk tarafından seçilmesi, parlamento ile arasında denge ve denetim ilkesine dayalı bir kuvvetler ayrılığı olması ve başkanın yürütme üzerinde tek yetkili olmasıdır.

Başkanlık sistemi ilk bakışta ağırlıklı olarak kazananın her şeyi aldığı çoğunlukçu demokrasi modeline yakın dursa da toplumsal farklılıkların yönetime yansımaları açısından oydaşmacı demokrasi modeli kadar başarılı olabilmektedir. En azından negatif özgürlük anlamında da olsa politik gücün kuvvetler ayrılığı aracılığıyla ya da federal sistem gereği her aşamada bölünmesi, toplumsal özgürlüklerin gerçek garantisidir. Başkanın doğrudan halk tarafından seçimi, başkana sistemin hukuki boyutunda olmayan bir politik güç kazandırmaktadır. Diğer taraftan halk ile özdeş olan başkan da şahsında toplumsal birliği temsil etmekte ve politik sorumluluğun sistem içinde kaybolmasını engellemektedir. Başkanlık sistemi yönetsel etkinliği ve politik istikrarı demokrasiden vazgeçerek sağlamamaktadır. İstikrar ve etkinlik uğruna demokrasiden vazgeçenler, gerçekte asıl sorunları demokratik bir politik kültüre sahip olmamak olan Latin Amerika ülkeleridir. Politik gücün yürütme erkinin başında olanda toplanması, aslında politik sistemin farklılığından değil, modern devlet teorisinin içeriğinden kaynaklanmaktadır.