

TÜRKİYE'NİN  
**03** SİSTEM  
ARAYIŞI

AĞUSTOS'22  
ANKARA

DEMOKRASİ VE  
BAŞKANLIK REJİMİ  
TASARIM VE  
PERFORMANS

ERSİN KALAYCIOĞLU



## İÇİNDEKİLER

SUNUŞ 03

GİRİŞ: DEMOKRATİK YÖNETİM MODELLERİ 05

BAŞKANLIK DEMOKRASİSİ: AMERİKAN ÖRNEĞİ 12

BAŞKANLIK REJİMİ UYGULAMALARINA GENEL BİR BAKIŞ 19

Başkanlık Rejiminin Sürdürülebilirliği 21

Başkanlık Rejimi ve Ekonomik Kalkınma 23

Demokrasi, Siyasal Katılma, İstikrar ve Şiddet 26

TÜRKİYE İÇİN KISSADAN HİSSE 27

SONUÇ 31

KAYNAKÇA 34



## SUNUŞ

Türkiye uzunca bir süredir sistem tartışması yürütüyor ve öyle anlaşılıyor ki bu konudaki tartışma ve arayış, siyaseti önümüzdeki birkaç yıl daha yoğun bir şekilde etkilemeye ve biçimlendirmeye devam edecek.

Türkiye’de parlamenter sistem, sık sık kesintilere uğrasa da bir buçuk asra yakın (1876-2017) bir geçmişe sahip. 2017’den beri de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi yürürlükte. Her iki sistemin de siyasette ve toplumda genel bir memnuniyet üretebildiğini söylemek zor.

Askeri darbeler, sivil siyasetin asker ve sivil bürokrasi/vesayet karşısındaki güçsüzlüğü, uyumsuz ve kısa süreli koalisyonlar gibi dinamikler nedeniyle parlamenter sistem kamusal hafızada olumsuz bir yer edindi. Bu nedenle, Demirel ve Özal gibi güçlü siyasi liderler, yüksek bir toplumsal desteğe sahip oldukları dönemlerde, parlamenter sistemi eleştirip başkanlık sistemine geçilmesi gerektiğini dillendirdiler. Ancak parlamenter sisteme yönelik rahatsızlıkların varlığına ve sistem değişikliğine yönelik benzer siyasi ve akademik münferit açıklamalara rağmen, 2014 yılına kadar sistem değişikliği kamuoyunun gündeminde ciddi bir yer edinmedi.

Sistem değişikliğine yönelik en önemli kırılma, 2007’deki Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde yaşandı. Abdullah Gül’ün Cumhurbaşkanlığı adaylığına yönelik tepkiler, 27 Nisan 2007 muhtırası ve Anayasa Mahkemesi’nin 367 kararı üzerinden ciddi bir siyasi krize dönüşünce, AK Parti erken seçim kararı almanın yanısıra -daha önce de ciddi siyasi krizlere dönüşen- Cumhurbaşkanlığı seçim sistemini değiştirmeye yöneldi.

Cumhurbaşkanı’nın TBMM yerine halk tarafından seçilmesine yönelik anayasa değişikliğinin referandumda kabul edilmesi, 1982 Anayasasıyla klasik parlamenter sistemin sınırlarını zorlayacak ölçüde yetkilendirilen Cumhurbaşkanına güçlü bir toplumsal destek de aktararak parlamenter sistemin sembolik Cumhurbaşkanı kurgusunu tahrif etti.

İlk defa halk tarafından Cumhurbaşkanı seçilen Erdoğan, sahip olduğu güçlü Anayasal yetkileri yüzde 52’lik toplumsal destek ve iktidar partisi olan AK Parti’nin doğal lideri olmaktan devşirdiği siyasal güçle birleştirerek, parlamenter sistemi işlemez kılarken, başkanlık sistemine geçilmesi gerektiğine yönelik ısrarlı bir söylem de benimsedi.

2014-2017 arasında, birçok siyasal krize yol açan bu anomali, 15 Temmuz darbe teşebbüsü sonrasında, MHP lideri Devlet Bahçeli’nin “fiili durumu resmileştirme” mottosuyla aldığı inisiyatif ve verdiği destekle başkanlık sistemi doğrultusunda çözülmeye çalışıldı.

Kamuoyunda yeterince tartışılmadan, AK Parti ve MHP’nin tercihleri doğrultusunda hazırlanan anayasal değişiklik, 15 Temmuz travmasının ve bu travmanın harekete geçirdiği güvenlikçi yasal ve idari düzenin hâkim olduğu bir dönemde, 17 Nisan 2017 referandumunda yüzde 51 oyla kabul edildi.

24 Haziran 2018 seçimlerinde yürürlüğe giren başkanlık sistemi, yetkilerin tek elde toplanması, denge ve denetleme mekanizmalarının zayıflığı, de facto bir güçler birliği tesis etmesi ve kutuplaşmayı derinleştirilmesi gibi gerekçelerle çokça eleştirildi ve 2018’den bu yana siyasi ve idari performansı bakımından da bir memnuniyet üretmedi. İktidar blokunun yeni sistemi düzeltmeye yönelik adımlardan uzak durması da yaşanan memnuniyetsizliği derinleştirdi.

Son yapılan kamuoyu araştırmaları, başkanlık sistemine verilen desteğin yüzde 35'lere düştüğünü, parlamenter sisteme dönüş ile ilgili muhtemel bir referandumun ise kolaylıkla destek görebileceğini gösteriyor.

Başkanlık sistemin ürettiği bu memnuniyetsizlik, muhalefet partilerine parlamenter sisteme geri dönüş üzerinden bir siyasal strateji ve söylem geliştirme imkânı sağladı. Parlamenter sisteme dönüş, bir yandan farklı siyasal önceliklere sahip birçok siyasi partiye aynı hedef doğrultusunda hareket etme imkânı sunarken, bir yandan da Erdoğan karşıtlığının veya seçimlerde Erdoğan'ı yenme motivasyonunun ötesine geçerek, muhalefeti otoriterlik-demokrasi ekseninde bir siyasal söylem kurgulama kabiliyetine kavuştu. Bu çerçevede, sistem tartışması ve parlamenter sisteme dönüş hedefi, iktidar ve muhalefet arasındaki siyasi mücadeleyi içeriklendiren en önemli başlık haline geldi.

Son bir yıl içerisinde muhalefetteki siyasi partiler önce müstakil olarak parlamenter sistem önerilerini hazırlayıp kamuoyuyla paylaştılar, ardından ortak bir çalışma grubu oluşturarak temel ilkeler üzerinde anlaştılar, son olarak da 12 ve 28 Şubat buluşmalarında liderlerin katılımıyla "Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem" önerilerini kamuoyuna sundular.

Sistem değişikliği hedefiyle bir araya gelen altı muhalefet partisi, hazırladıkları öneriyi kamuoyuna sunduktan sonra da seçimlerde birlikte hareket etme ve seçimlerden sonra sistem geçişini birlikte gerçekleştirme hedefiyle, ayda bir liderler düzeyinde buluşmaya devam ediyor. Böylece, parlamenter sisteme dönüş hedefi, muhalefetin iktidar karşısında bir araya gelmesini sağlayan en önemli dinamik oldu.

Dolayısıyla, 2023 seçimlerinin sonucundan bağımsız olarak, Türkiye'de sistem arayışı ve tartışmasının önümüzdeki dönemde de siyasetin merkezinde olmasını beklemek daha gerçekçi görünüyor. Haziran 2023'te yapılması öngörülen seçimlerin sonucuna göre, yoğunluğu ve süresi değişse bile, her halükârda sistem tartışması Türkiye siyasetini meşgul etmeye devam edecek.

Bu durumu göz önünde bulundurarak, karar alıcılara ve kamuoyuna akademik bilgi temelli katkı sağlamak ve tartışmaların siyasi keskinliğini esneterek diyalog ve müzakere zeminini genişletmek üzere kapsamlı bir program hazırlamış bulunuyoruz.

Bu program çerçevesinde, Ankara Enstitüsü olarak, önümüzdeki bir yıl boyunca, sistem arayışına katkı sunacak 10 akademik analiz yayınlamayı, etkili bir sistem tartışması sağlayacağını öngördüğümüz paydaşların katılımıyla 2 çalıştay düzenlemeyi ve toplumun sistem ile ilgili kanaatlerini öğrenmek üzere detaylı bir kamuoyu araştırması yapmayı planlıyoruz.

Prof. Dr. Ersin Kalaycıoğlu'nun Başkanlık Sistemi'ni -tasarımı ve performansı üzerinden- değerlendirdiği elinizdeki çalışma, 10 rapordan oluşacak akademik katkının üçüncü raporunu oluşturmaktadır.

Önümüzdeki bir yıl boyunca, analiz, çalıştay ve kamuoyu araştırmalarıyla sürecek bu programın, sadece iktidar-muhalefet dinamikleri üzerinden ve oldukça sert bir karşıtlık ile yürüyen sistem arayışına, nitelikli akademik bilgi, sağduyulu öneriler ve detaylı veriler sağlayarak anlamlı bir katkı sunacağına inanıyoruz.

**Hatem Ete** Ankara Enstitüsü, Direktör

## GİRİŞ: DEMOKRATİK YÖNETİM MODELLERİ

Siyasal sistemlerin demokratik yönetimi yeni bir olgu olmamakla birlikte, küresel ilgi uyandıran bir içerik kazanması, ancak yirminci yüzyılın ikinci yarısında gerçekleşmiştir. Demokrasiyi, halkın kendi kendisini yönetebilmesi için düzenlenen yapısal, hukuki ve davranışsal öğelerin oluşturduğu bir yönetim modeli olarak kabul edebiliriz. Bu yönetim modelinin ne tür kurum ve kuruluşlar eliyle ve hangi kurallara göre işleyeceğini belirleyen temel tasarıma da demokrasinin siyasal rejimi adını verebiliriz. Yazılı anayasası, temel yasası ve ilgili siyasal yasaları olan siyasal sistemlerde bu hukuk metinleri o siyasal sistemin rejimini oluştururlar. Demokrasi-lerde bunlara yasama organının işleyişini belirleyen yasa ve içtüzükleri de eklemek gerekir. Ancak, yazılı hukuk metinlerinde içerilen soyut kurallar kadar, onların uygulanmasında geçerli olan normlar ve davranışlar da siyasal rejimi oluşturan esasları oluştururlar. Bu anlamda siyasal rejimden bahsettiğimiz anda bir siyasal sistemde yönetme erkini elinde bulunduranların oynadıkları oyunun kuralları ve bu kurallara göre sahnelenen siyaset oyununu anlamamız söz konusu olmalıdır.

Demokrasi söz konusu olduğunda siyasal rejimi oluşturan kurallar iki temel üzerine oturtulabilir. Halkın sürekli ve düzenli olarak ve doğrudan doğruya her siyasal sorun veya konuyu tartışıp görüşmesi sonucunda yaptırımlarla destekli kararları alma meşru yetkisine sahip olduğu bir tasarım. Yahut halkın, kendisinin yokluğunda onun yerine tam yetkiyle siyasal sorun ve konuları görüşerek yaptırım gücü ile desteklenen karar alma meşru yetkisine sahip olan temsilcilerinin tartışıp görüşmesiyle alınan kararlara dayalı olarak yönetilmesi tasarımı. Bu iki temel tasarımdan birincisi doğrudan demokrasi, ikincisiyse temsili demokrasi uygulamasını oluşturur.

Demokrasinin ilk oluşturulmuş olduğu bilinen türünde demokrasi doğrudan demokrasi modeline uygun olarak tasarlanmış bir rejime sahip olmuştur. Ancak, son derecede dar bir halk katılımı esasına dayalı olan bu uygulamada, yönetme hakkını meşru olarak elinde tutanlar sadece aile reisi olan erkeklerdi. Kadınların, gençlerin, kölelerin ve hizmetkârların yönetime katılmaları söz konusu değildi. Yönetime katılma durumunda olanlarsa, her türlü kararın alımına katkıda bulunma fırsatlarını korurken, zaman zaman yönetime seçilerek sürekli idari işlemlerle uğraşmaktaydılar. Bu anlamda bir seçim söz konusu olsa

bile, halk olarak kabul edilenler bir dönem seçmense, bir dönem de seçilmiş yönetici rolü üstlenmekteydi. Bu durumda demokrasinin, kısaca doğrudan demokrasi diye adlandıracağımız bir siyasal rejimle yola çıktığını düşünebiliriz. Ancak, zamanla ortadan kalkan bu tasarım, Endüstri Devrimi sonrasında yerini temsili demokrasiye bıraktı.

Temsili demokrasi uygulamasındaysa, halkın sürekli olarak siyasetle uğraşması söz konusu değildir. Ancak, onun yokluğunda, onun adına otoriteye ilişkin kararları almak meşru yetkisini kullanmak üzere seçilmiş olan temsilciler yönetim faaliyetinde bulunurlar. Bu temsilcilerin seçiminin hakça ve yasal olması (due process) esastır. Temsilciler halka karşı siyaseten sorumludurlar ve ona hesap verme yükümlülüğündedirler. Gerek temsilcilerin belirlenmesi gerek halka hesap vermelerini sağlamak için seçim kurumu son derecede elverişli bir yapı oluşturur. Seçimler temsilcilerin hakça ve yasal olarak belirlendiklerini tescil eden, başarısız görülen temsilcilerin de görevden uzaklaştırılmalarını sağlayan bir düzenlemedir. Seçimler herhangi bir baskı ve gözetim altında yapılmadığı ve her temsilci adayı serbestçe ve korkusuzca görüş, fikir ve ideallerini açıklayabildiği sürece serbest ve hakça yapılmış olarak kabul görürler. Serbestçe ve hakça yapıldığı sürece seçimlerin meşru olduğu ve temsili demokrasinin gerçekleştirilmesi için gerekli ilk adımın atıldığı kabul edilir.

Temsili demokrasi sadece serbest ve hakça yapılan seçimlerden ibaret olmayıp, aynı zamanda bir özgürlükler ve onları garanti altına alan bir hukuk sistemi bütünüdür.

Serbest ve hakça seçimlerin yapılabilmesi ve temsilcilerin seçtikleri görevleri yerine getirirken değerlendirilebilmeleri için halkın (uygulamada seçmenin) hiçbir kısıtlamaya (veya sansüre) tabi olmadan haber alması, siyasal ve toplumsal dernekleşmenin serbest olması ve söz konusu dernek ve kuruluşların özgürce faaliyette bulunması, yeni siyasal partilerin kurulup seçim yarışına girebilmesinin mümkün olması gereklidir. Aksi halde seçmenin haber, bilgi ve tercihi sınırlandırılmış olur ki, bu eksik bilgi durumunda yapılacak tercih yanıltıcı olacak, ortaya çıkan durum da hakça veya adil olarak kabul edilebilecek bir durumdan uzaklaşacaktır.

İşte bu nedenden dolayı, temsili demokrasi sadece serbest ve hakça yapılan seçimlerden ibaret olmayıp, aynı zamanda bir özgürlükler ve onları garanti altına alan bir hukuk sistemi bütünüdür. Bu anlamda, temsili demokrasi ile hukuk devletinin birarada gerçekleşmesi beklenmelidir. Hukuk devletinin garanti altına alınması için yasaların uygulanmasında tarafsız, adil bir yargılamanın yapılabilmesi ve yargı organının baskı altında kalmayacak bir biçimde çalışabilmesi zorunludur. Bu nedenle yargı organının etkin çalışması ve özellikle iktidardaki temsilcilerden etkilenmeden çalışması için hükümeti oluşturan yasama ve yürütme erklerinden bağımsız olmalıdır.

Temsili demokrasi modellerinin tümünde yargının yasama ve yürütme organlarından bağımsız olması esas olarak kabul edilmiştir. Ancak, yasama ve yürütme arasında-



ki ilişki, temsili demokrasi rejimlerinde önemli farklar içerecek bir biçimde tasarımılanmıştır. Saf haliyle ele alınacak olursa, ilk kez mutlakiyet tarafından iktidara karşı yürütülen bir savaşla İngiltere’de gerçekleştirilen temel temsili demokrasi rejiminde (Westminster modeli) yasama erki halkın temsilcilerinin oluşturduğu yasama organında vücut bulur. Bu erk başka hiçbir kurum tarafından paylaşılmaz. Üstelik serbest ve hakça seçimlerle temsilcilikleri tescil olunmuş bulunan milletvekilleri halk adına siyasal karar alma yetkisine meşru olarak sahip olan tek heyettir. Çünkü egemen olan iradeyi temsil yetkisi meşru olarak tescil edilmiş olanlar onlardır. Halk (seçmenler) bu gücü onlara seçtikleri yasal süre boyunca kullanmak üzere devir ve teslim ettiğini seçim işlemiyle tescil etmiş bulunmaktadır. Dolayısıyla, halkın (seçmenin) temsilcisi konumunda bulunan parlamento (uygulamada alt-meclis konumundaki Avam Kamarası üyeleri) her türlü konuda meşru otoriteye dayalı karar alma yetkisine sahiptirler. Onlar, ancak seçim döneminde halka siyasal kararları dolayısıyla hesap verirler. Halk (seçmen) bunları onaylamıyorsa, onlara oy vermemek suretiyle tercihini belirtir. Bu kararların kaldırılması veya yerine yeni kararların alınması bir dönem sonra seçilecek olan temsilcilerin görevidir. Bu uygulamada halkın siyasal sistemin yönetimine doğrudan doğruya bir etkisi yoktur; halk kararları ancak dolaylı olarak etkiler (Held, 1987: 92-96, Lijphart, 1984: 4-8, Rasmussen ve Moses, 1995: 71-78).

Westminster modelinin tasarımı temsili demokrasinin hükümet kurmayı kolaylaştıran bir seçim ilkesi olan çoğunluk esasına dayalı seçim uygulamasıyla birleştirilmesi yoluyla İngiltere’de hayata geçirilmiştir. İngiltere’deki bu temsili demokrasi uygulamasında Arendt Lijphart dokuz temel ögeye işaret etmiştir (Lijphart, 1984: 4-6): Yasama organı iki meclisli olup alt meclis siyasal egemenliğin kullanıcısı durumundadır. Parti hükümeti esastır ve yürütme gücünü kullanan başbakan ve bakanlar kurulu, aynı zamanda yasamayla kaynaşmıştır ve onu etkisi altında tutar. Bu rejim iki partili bir parti sistemine dayalı olarak çalışır. Sağ-sol ayrımı sosyal sınıf esasına dayalı tek bir boyuttan ibaret bir yalınlık içerir. Seçim sistemi dar bölge ve çoğunluk esasına göre düzenlenmiştir. Merkezi ve uniter bir yönetim sistemi egemendir. Yazılı olmayan, hatta bazı düşünürlere göre mevcut olmayan, bir anayasaya göre, tamamen yasama egemenliğine ve münhasıran temsili olan bir demokrasi anlayışına göre yönetim Westminster sisteminin esaslarını içerir.

Lijphart Westminster modelinin temel ögeleri arasına katmasa da bu tür bir rejimin çalışabilmesi için tamamen bağımsız bir yargı ve güçlü bir dernekleşme zorunlu olarak görülmelidir. Aksi halde, yasama çoğunluğunun diktasına dayalı bir rejim ortaya çıkar ki, bunun da demokrasi ile uyuşup uyuşmadığı çok şüphelidir. Lijphart’ın Avrupa bağlamı içinde Westminster rejimini değerlendiriyor olması, onun yargı bağım-

Westminster modeli, temsili demokrasinin hükümet kurmayı kolaylaştıran bir seçim ilkesi olan çoğunluk esasına dayalı seçim uygulamasıyla birleştirilmesi yoluyla İngiltere’de hayata geçirilmiştir.

sızlığı ve dernekleşme özgürlüğü ve canlılığının gereklerine fazla önem vermemesi gibi bir sonuca ulaştığını düşünmeden edemiyoruz. Nitekim saf haliyle Westminster modelini uygulamaya kalkan Türkiye 1950-1960 arasında demokrasiyi pekiştirememiş, ekonomik bunalımla karşı karşıya kalır kalmaz önce tek partililik eğilimi gelişmiş, sonra da bir askeri darbe ile demokrasi deneyimi sona ermiştir. 1950'ler Türkiye'si, Westminster demokrasisinin, hukuk devletini ve sivil toplum yaşantısını hayata geçirmeyi başaramayan bir ortamda yaşayabileceği zorluklara fevkalade bir laboratuvar oluşturmuştur. Kısaca, Lijphart'ın önerdiği ögelere iki öge daha eklemek suretiyle bir çoğunlukçu temsili demokrasi modeli olarak ortaya çıkan Westminster modeli, temsili demokrasinin en temel uygulamalarından birisi olmuştur.

Birçok demokrasi rejimine de ilham kaynağı olan bu modelin birçok alt türü veya türevinin ortaya çıktığını ileri sürebilmek mümkündür. Bunlardan en çok dikkat çekenlerinden bir tanesi ve özellikle Soğuk Savaş'ın bitiminde en fazla rağbet edileni Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) uygulanan Başkanlık rejimi olup aşağıda daha ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

Oydaşmacı  
demokratik rejimler  
çeşitli soyo-kültürel fay  
hatlarıyla parçalanmış  
toplumlarda  
kurumsallaşmışlardır.

Westminster modelinden yapısı, işleyişi ve içinde konumlandığı kültürel bağlam olarak farklı olan esas ayırım oydaşmacı (consociational) parlamenter modeldir. En mükemmel ve belki de en karmaşık tasarımını İsviçre'de bulduğumuz bu siyasal rejim tasarımı, Westminster modelinde ön planda yer alan hükümet kurma sorunsalını geri plana bırakmakta, siyasal temsilin yaygın, kavrayıcı ve bütünleştirici olmasına özen göstermektedir. Bu amaçla her siyasal görüş, fikir, ideoloji ve çıkarın siyasal kararlara etkisini maksimize edici temsili esas alan bir tasarımdır oydaşmacı rejim modeli. Bu rejimde esas olan her siyasal kuvvetin halk (seçmen) arasındaki büyüklüğüne göre siyasal temsilin temin edilmesi suretiyle yasama kurumunun oluşturulması yoluyla siyasal otoritenin meşruluğunun genel kabul görmesini sağlamaktır. Oydaşmacı demokratik rejimler çeşitli soyo-kültürel fay hatlarıyla parçalanmış toplumlarda kurumsallaşmışlardır. Bu tür toplumların demokrasiyle ve istikrar içinde yönetilebilmeleri, ancak tüm görüş, fikir, ideoloji ve çıkarlara kucak açan bir katılma ve temsil anlayışının hayata geçirilmesiyle mümkün olabilmektedir. Onun içindir ki, oydaşmacı siyasal rejimlerde nisbi temsil, parti sisteminde çok partililik, dengeli iki meclislilik, merkezîyetçiliğin tam tersine yerinden yönetim ve federalizm gibi ögeler temel rol oynamaktadır.

Westminster modelinde görülen kuvvetler ayrılığı burada da esastır. Artık parti hükümeti ve yürütme egemenliğinde bir yasama olgusundan bahsetmek zordur. Koalisyon veya azınlık hükümetleriyle yönetim, oydaşmacı bir tasarımda istisna olmaktan çok kuraldır. Siyasal kural ve kurumların her türlü azınlığı katılmaya ve temsile yön-

lendirdiği bir ortamda hükümetin tek bir partinin veya “takımın” belirli bir liderin önderliğinde bir programın politikalara dönüştürülmesi idealiyle işbaşında olması artık anlamını yitirmektedir. Burada, her vatandaşın bir miktar katkıda bulunduğu bir koalisyonun, hiçbir siyasal kuvveti dışlamamaya özen gösterdiği bir yönetim izlemesi hükümet etmek için esas olmaktadır. Siyasal istikrar hükümet istikrarından ibaret olmadığı gibi, parti hükümeti siyasal istikrarın temeli olmaktan çok tehdidi haline gelmektedir. Hükümet ve siyasal istikrar ayrışmasının en belirgin olarak algılanabildiği ortamlar oydaşmacı modelin geçerli olduğu İsviçre, Belçika, Hollanda, hatta 1958 sonrası Lübnan örneklerinde görülmektedir.

Oydaşmayı esas alan siyasal rejimler, aynı zamanda doğrudan demokrasi uygulamalarını da kısmen kabullenerek kurumsallaştırmışlardır. Referandum, azletme (recall), inisiyatif gibi uygulamalar, özellikle İsviçre’de kurumsal bir hal almış bulunmaktadır. Hem yerel hem de merkezi (federal) sistemde başvuru alan bu uygulamalar yasamanın aldığı, fakat halk arasında yaygın kabul görmeyen kararlarla, iktidarda kalması hoş karşılanmayan siyasal liderlerin görevden uzaklaştırılmaları (azledilme) için kullanıldıkları gibi, bir hususun yasama organındaki gündemi beklemeksizin halk oyuyla yasalaşmasını sağlamak (inisiyatif) için de kullanılırlar. Oydaşmacı rejimlerde egemenliğin kullanımının yasama organına mutlak devri söz konusu olmadığı gibi, siyasal katılma ve temsil adeta birbirine yapışık bir hal almış uygulamalar yumağı halinde cereyan etmektedir. Oysa Westminster modelinde siyasal katılma ve temsil birbirinden ayrı ve başka kapsamlarda cereyan etmesi beklenen olgular olarak ele alınmışlardır.

Oydaşmacı siyasal rejimin temel öğelerinden biri de temsili demokrasi ile doğrudan demokrasinin bir arada kurumsallaşmasıdır. Bu bakımdan, oydaşmacı rejimler temsili demokrasi ile doğrudan demokrasi melezi rejimler olarak kabul edilmelidirler. Bu hususun onların tasarımlarında yer alıyor olması, oydaşmacı rejimlerin ayrırcı özelliğidir. Oysa, özellikle Westminster modelinden yola çıkan temsili demokrasi tasarımlarında hiçbir doğrudan demokrasi uygulaması kurumsal bir unsur olarak tasarıya dahil edilmemiştir. Özellikle, 1948-1991 İtalyası’ndaki koalisyon hükümeti rejimi veya aynı dönemde Danimarka’da uygulanan Koalisyon ve Azınlık Hükümeti olguları çoğulculuğu esas alan ve de jure yasama organı üstünlüğüne dayalı tasarımlardır. Lijphart’ın haklı olarak belirttiği gibi esas farklılık Westminster rejimi ile bu çoğunlukçu temsili demokrasi rejimleri arasında olmayıp, Oydaşmacı rejim arasındadır. Diğer ara rejim tipleri bu iki tasarımın türevleri niteliğindedir. Bu türevlerin dışında kalan, ancak yine de bir melez rejim olan yarı-başkanlık rejimi ülkemizde en çok dikkat çeken ve 1982 anayasasının yapımında da esin kaynağı olan bir tasarım olmuştur. Onun için kısaca yarı-başkanlık rejimini betimlemekte yarar görmekteyim.

Oydaşmacı siyasal rejimin temel öğelerinden biri de temsili demokrasi ile doğrudan demokrasinin bir arada kurumsallaşmasıdır.

Yarı-başkanlık rejimi, Westminster modelinin bir türevi olarak tasarlanırsa da oydaşmacı rejim tasarımının özelliklerinden de yararlanan bir yapısal görünümdedir.

Yarı-başkanlık rejimi Westminster modelinin bir türevi olarak tasarlanan, ancak oydaşmacı rejim tasarımının özelliklerinden de yer yer yararlanan bir yapısal görünümdedir. Bu türün ilk örneğini Almanya (Weimar Anayasasıyla) ve Finlandiya 1919 yılında hayata geçirmişlerdir. Ancak, dünyada en fazla tanınan yarı-başkanlık modeli 1958 Fransız Anayasası ile Beşinci Cumhuriyet uygulamalarına konu olan Fransız rejimidir. Bu uygulama Fransa'nın 1950'lerde kaybetmeye başladığı sömürgelerinin oluşturduğu küçülme döneminden de etkilenen siyasal bunalımın bir ürünü olarak ortaya çıkmıştır. Dördüncü Cumhuriyet'in istikrarsız hükümetlerinin ve güçlü fakat çok partili yasama organının Fransa'nın yönetilmesini zorlaştırdığı düşüncesiyle hareket ederek, bir ulusal askeri kahraman olan General Charles de Gaulle'ün liderliğinde istikrarlı hükümet uygulamasını yerleştirmek üzere yarı-başkanlık rejimi kurulmuştur (Hayward, 1983: 14-17; Pickles, 1962: 26). Bu rejim doğrudan doğruya de Gaulle'ün istek ve direktifleri esas alınarak yapılan bir anayasaya dayanmaktadır. Özellikle 1962 değişikliğinden sonraki Fransız Anayasası halk tarafından yedi yıllığına seçilen bir başkan, halkoyuyla seçilen bir Millet Meclisi ve Senato'dan ibaret çift meclisli bir yasama organı, başkanın atadığı ve yasama organına karşı güvenoyu ile sorumlu, fakat başkan tarafından azledilebilen bir başbakan ve bakanlar kurulu ve bağımsız yargıyı öngörmektedir. İki turlu çoğunluk ve dar bölge esasına göre yapılan seçimlerle nispi temsil korunurken, başkanlık kurumunun olağanüstü yetkilerle donatıldığı görülmektedir (Hayward, 1993: 36-75).

Fransız yarı-başkanlık rejiminde en kritik kurum meclisi feshetmek, erken seçime gitmek, halkoyuna (referandum) başvurmak, savunma ve güvenlik politikalarıyla dış politikayı yönetmek yetkileriyle donatılmış olan Başkanlık kurumudur (Hayward, 1993: 38-45). Böylece yürütme ikiye ayrılmış, bir Başkan ile bir Başbakan ve Bakanlar Kurulu, Başkan'ın yönetiminde çalışarak hükümet etmek durumuna getirilmiştir. Yasama organının yetkileri 1958 Fransız Anayasası'nda sayılan yasa yapma alanlarıyla sınırlandırılmış, denetim yetkileri de Millet Meclisi' ve Senato'nun seyrek toplanması suretiyle azaltılmıştır. Ayrıca Başbakan ve Bakanlara soru sorma sıkı denetim altına alınıp, az sayıda sürekli komisyon da hükümet taslaklarına sadece değişiklik tavsiye etmekle sınırlandırılarak, bu kurumun siyasal etkinliği ortadan kaldırılmıştır (Machin, 1993: 120-49; Howorth, 1993: 150-89).

Fransız siyaset bilimci ve anayasacıları buna "yasamanın rasyonelleştirilmesi" adını takarken, herhalde hiçbir bilim dalında karşılığı olmayan anlamda bir rasyonellikten bahsetmektedirler. Buna Türkçe 'de "yasama organının yetkilerinden arındırılması" demek daha yerinde olacaktır. Bu durumun usla veya rasyonellikle ilgisi fevkalade şüphe götürür. Yarı-başkanlık rejimiyle yapılan, bir çift başlı yürütme oluşturulması ve onun kanun kuvvetinde kararname ve referandumlarla ülkeyi yönetme yetkisiyle

donatılması, yasama organının da yasa yapımı ve yürütme denetimi konusunda etkinliğini ortadan kaldırarak, yürütmenin kendisine danışmadan aldığı kararları onaylayarak onlara meşruluk kılıfı giydiren bir “süper noter” haline dönüşmesini sağlamaktır.

Yarı-Başkanlık tasarımında yargı bağımsız olmakla birlikte, özellikle Anayasa Mahkemesi Başkan tarafından seçilen üyelerce oluşturulan bir heyet olduğundan, özellikle General de Gaulle’ün iktidarında ona hiç sorun çıkartmamayı, Anayasa’yı uygulamaya tercih etmiştir (Rasmussen ve Moses, 1995: 340). Böylece, etkin yasama ve yargı denetiminden kurtulan General de Gaulle, 1958-1969 arasında Fransa’yı, ünlü despotik kral XIV. Louis’yi kısıktandıracak yetkilerle donatılmış olarak gönlünce yönetmiştir. Bu görüntüsüyle, yarı-başkanlık modeli Fransa’nın belirli bir siyasal döneminde o dönemin sorunlarını çözmek için üretilmiş bir rejim modeli görüntüsünü arz etmektedir. Bu nedenle, yapılan tasarımı gerek Westminster modeli gerek genel olarak temsili parlamenter rejim modeli, gerek Başkanlık rejimi tasarımlarından yararlanarak kurulmuş bir özel alaşım veya melez uygulama olarak kabul etmeliyiz.

Bu rejim uygulamalarının dışında, İsviçre kantonları veya ABD’nin Kuzey Doğusundaki (New England) küçük kentlerde kurulan halk konseyleri gibi topluluklarda yerel sorunları ele alıp çözüm ve politika üretme yoluyla yönetimin de mümkün olduğunu düşünebiliriz. Bu tür bir uygulamada artık bir temsilci seçimi olgusu olmadığından, temsil olgusu da yoktur. Siyasal karar alma sadece bir katılma olgusuna dönüşmektedir. Tüm ergin nüfusun katılımı ile görüşme, fikir değiş tokuşu, eleştiri, hesap sorma ve karar alma söz konusudur. Yürütme seçilen bir kuruldan ibaret olabileceği gibi, tek bir belediye başkanı ve onun bürokrasisinden de ibaret olabilir. Adeta bir kent devleti görüntüsündeki bu topluluklarda yasama işlevlerinin tümünü vatandaşlar üstlenmekte ve bu anlamdaki siyasal temsil olgusu ortadan kalkmaktadır. Yargı kurumunu da halkın tümünün katılacağı bir kurula dönüştürmek söz konusu olabileceğinden, seçilmiş yürütme ve halkın katılımıyla yürütülen yasama ve yargıdan ibaret bir hükümet yapısı söz konusu olabilmektedir.

Çok küçük birimler dışında hiç uygulanmamış olan bu veya benzeri bir rejimin milyonlarca nüfuslu ülkelerin yönetilmesinde kullanılıp kullanılmayacağını bilemiyoruz. Ancak, burada doğrudan demokrasi uygulamasına henüz cesaret eden bir devletin bulunmadığını belirtmekle yetinmek isteriz (daha fazla kuramsal bilgi için bakınız Held, 1987: 105-139). Bugün mevcut olan tüm demokrasi yönetimleri ya çoğunlukçu Westminster ya da çoğulcu (oydaşmacı) demokrasi modeli uygulamalarından türemiştir. Westminster türü demokrasinin Cumhuriyet ile yönetilen devletlerdeki ilk örneği ise Amerika Birleşik Devletlerindeki başkanlık demokrasisi olmuştur.

Bugün mevcut olan tüm demokrasi yönetimleri ya çoğunlukçu Westminster ya da çoğulcu (oydaşmacı) demokrasi modeli uygulamalarından türemiştir.

## BAŞKANLIK DEMOKRASİSİ: AMERİKAN ÖRNEĞİ

Sanayi Devriminin başlamasından yirmi beş yıl kadar, Montesquieu'nün ünlü eseri Kanunların Ruhunun yayınlanmasından kırk beş yıl kadar sonra Amerika Birleşik Devletleri (ABD) Birleşik Krallık'la yaptığı bağımsızlık savaőını kazanarak yeni bir devlet kurmaya baőladı. Amerika Birleşik Devletleri Britanya Krallığı uyruğunda olan on üç sömürgenin Britanya Parlamentosunda temsil edilme talepleri kabul edilmemesine karşın sürekli olarak bu yasama organının aldığı kararlarla artan öl-çüde vergilendirilmelerine isyan ederek baőlattıkları bir bağımsızlık savaşı sonucunda kurulmuştur. Bu haliyle emperyalist krallıkların sömürgesi olmaktan ilk kurtularak kurulan Cumhuriyet de ABD'dir. Kendilerini aőırı derecede vergilendiren ve temsil hakkı tanımayan Britanya Krallığını ve onun yöneticisi olan Kral III. George'u müstebit (tyrant) olarak nitelemişlerdir. O tarihteki Birleşik Krallık hükümetini de istibdat (tyranny) olarak tanımlamışlardır. Bu istibdata karşı bir savaş vermişlerdir. Savaş bittiğinde bu on üç eski koloni ve yeni bağımsız devletin bir ortak siyasal sistemde birleőmek zorunluluğu, özellikle ekonomik nedenlerle ortaya çıktığında, bu koőulların ürettiği temel bir siyasal sorunla karşı karşıya kaldıklarını fark etmişlerdir. Kral III. George ve onun hükümetinden kurtulmuşlardır, ama benzer bir krallık kuracak olurlarsa, uğrunda savaőtıkları ve ölmeyi göze aldıkları zulmü bir daha hortlatmaları mümkün değil midir? İstibdattan kurtularak bireysel özgürlük ve kolektif bağımsızlığın kazanıldığı bir toplumda, hükümetteki yetkililerin müstebit olma rizikosunu ortadan nasıl kaldırılabilir? Bunun hükümet Őekli nedir? İşte bu soruların yanıtı olarak Amerikan Başkanlık sistemi önerilmiştir.

Federalist Papers adıyla daha sonraki yıllarda yayınlanan risalelerde üç temel sap-tama ve varsayımdan yola çıkan Amerikan devrimcileri ilginç bir sonuca ulaşmış-lardır. İlk varsayımları krallığın (monarőı) fitratı itibarıyla kişiselleőmiş iktidara dönüşmeye eğilimli olduğudur. Kişisel iktidar keyfi ve müstebit olduğundan Kral III. George'un istibdadından kurtulmuş olan bir halk için uygun değildir. O zaman "kiő iktidarı" yerine "halk iktidarı" (popüler iktidar) ihdas edilmelidir ve halk kendi kendisini yönetmelidir; bu da Cumhuriyet rejimidir (The Federalist Papers 46-48).

İkinci varsayımları da popüler iktidarın da “iktidar” olduğu için, yıkılmış olan Kral’ın kişisel iktidarının sahip olduğu olumsuzlukların aynısına sahip olacaktır. Halkın iradesi ile de belirlense, iktidarın içeriğindeki nitelikler dolayısıyla iktidarı kim kullanırsa kullansın istibdada meyledecek ve adaletten sapacaktır. Halkın iradesi içerik itibarıyla bizatihi adil olmayanı kendiliğinden adil kılmaya muktedir değildir (The Federalist Paper, 48-50).

Üçüncü varsayımları da siyasetin temel bir bilimsel yasası olarak Lord Acton tarafından 19. yüzyılda ifade edilecek olan, iktidarın yozlaşma eğiliminde olduğu (The Federalist Papers, 46 – 52) ve bu eğilimin o iktidarı kullanan insan olduğu sürece kim olursa olsun değişmeyeceğidir: “İktidar Yozlaşır, Mutlak İktidar Mutlak olarak Yozlaşır!”

O zaman müstebit olmayan bir iktidar oluşturmak ve çalıştırmak için bireysel özgürlüklerin ve herhangi bir zamanda azınlıkta kalanların haklarının korunması (safe guarding civil liberties and minority rights) anayasanın temel amacı (misyonu) olmak zorundadır. Sonunda ulaşılan netice şöyledir: Popüler / demokratik hükümetin yapıları o şekilde inşa edilmelidir ki iktidar mutlaklaşmasın, bir sınırı olsun ve onu aşmasın. Onun için halkın çoğunluğunun desteğini arkasına almış olsa bile iktidarın gücünün frenlenmesi ve sınırlandırılması yoluyla sınırlı hükümet (limited government) üretmek zorunludur. Bunun için de ne derece güçlü olursa olsun siyasal iktidarın (özellikle yürütmenin) ondan tamamen bağımsız ve fevkalade güçlü kurumlar ve yapılar eliyle dengelenmesi ve denetlenmesi (checks and balances) zorunludur.

1789’da yürürlüğe konulan ABD Başkanlık rejimi, bir hükümet erklerinin ayrılığı ve eşitliği sistemidir. Yasama, Yürütme, Yargı görevleri ve işlevleri itibarıyla ayrıdır. Bu kurumlardan birinin varlığı diğerlerine bağlı değildir ve güçleri eşittir. Her üç hükümet erkine de halkın temsilcileri doğrudan veya dolaylı olarak seçilir.

Yasama erki mali konuları halk adına karar altına alır, yürütme sadece bütçe yasalarını teklif edebilir ve Başkan veto edebilir, ama veto yasama kararıyla aşılabılır. Yirminci yüzyılın son çeyreğinde ABD maliyesinin (Internal Revenue Service, IRS) kendisine verdiği bilgi kalitesini yetersiz bulan ABD yasama organı (Congress), bütçe yapmak için kendi maliye teşkilatını (Congressional Budget Office) yürütmeden bağımsız olarak geliştirmiş, kendisi bütçe için gerekli olan mali bilgi ve belgeleri toplamak ve değerlendirmek yoluna gitmiştir. ABD’nde temsili siyasetin meşruiyeti bütçenin halkın temsilcileri eliyle yapılması ve yönetilmesine bağlıdır, aksi durumda ABD demokrasisi halk desteğini kaybetme tehlikesiyle karşılaşır. Her türlü yasa yapımı yasama organının (Congress) iç sürecidir, yürütmenin bu konulara direktif verebilecek bir dahli olamaz. Yasama erki iki meclislidir. Alt meclis halkın temsil-

ABD Başkanlık rejimi, bir hükümet erklerinin ayrılığı ve eşitliği sistemidir. Yasama, Yürütme ve Yargı görevleri ve işlevleri itibarıyla ayrıdır. Bu kurumlardan birinin varlığı diğerlerine bağlı değildir ve güçleri eşittir.



cilerinden oluşur ve adı da Temsilciler Meclisidir (House of Representatives). Üst Meclis ise federal sistemi oluşturan sayıları 50'yi bulmuş olan eyaletleri (states) temsil eden Senatodur (Senate). Üst Meclis'in Başkanı ABD Başkan Yardımcısıdır ve Senato Başkan'ın yaptığı atamalarda onay makamıdır. Başkan'ın kabine üyelerinden elçi atamasına, Yüce Mahkeme'ye (Supreme Court) yargıç atamasına kadar çok sayıda konuda Senato onay vermezse atama yapılamaz, ya da ancak vekâleten ve kısa süreli olarak yapılabilir ki, bu tür bir uygulama Başkanlar tarafından tercihe şayan değildir. Senatoda yasa, bütçe dâhil olmak üzere kararların alınmasında yüzde 60'lık bir çoğunluk aranır. ABD partileri eyaletlerde ayrı ayrı örgütlendikleri için Congress'te parti disiplini çok gevşektir. Onun için bazı kararlarda Başkan'ın partisinden olan Senatörler de muhalefetle birlikte oy kullanabilirler; bunun tersi de varittir. Burada basit bir parti çoğunluğu mantığı işlememektedir.

Yürütme erki Başkan'ın liderliğinde çalışır. Başkan iki dereceli (dolaylı) bir seçimle halk tarafından seçilir. Başkan seçilmek için oyun çoğunu almak gerekmez, eyaletlerdeki ikinci seçmenlerin çoğunun seçilmesini sağlamak yeterlidir ki, bazen bunu gerçekleştiren adaylar seçmenin azınlığının oyuyla da seçilebilirler. Örneğin, 2000 yılında Başkan seçilen George W. Bush, seçimi kaybeden Al Gore'dan daha az seçmen oyu almış, ancak eyalet ikinci seçmenlerinin (electoral college) daha fazlasını kazandığı için galip ilan edilmişti. Başkan'ın kabine üyeleri (secretaries) onun tarafından önerilir, yasama onayıyla (Senato tarafından) atanır. Başkan yasaları veto etme hakkına sahiptir, ancak yasama bu vetoyu aşabilir. Başkan yasama organını feshedemez. Başkan'ın seçimi ve azli ile ilgili tüm sorunları çözecek kararları yasama alır. Senato, Yüce Mahkeme başkanının başkanlığında mahkeme olarak toplanarak Başkan'ı işlediği ağır suçlar nedeniyle yargılama (impeachment) yetkisine sahiptir. 1970'lerde Başkan Nixon, 1990'larda da Başkan Clinton bu şekilde yargılanmışlardır.

Yürütme – yasama uyumsuzluğu Yüce Mahkeme tarafından çözümlenir. Ancak, özellikle bütçe konusunda çıkan uyumsuzlukların çözümünde Yüce Mahkemenin bir rolü yoktur. ABD'nde bütçe yasası ülkemizdeki gibi tek bir kanundan oluşmaz, uzun süre on üç yasadan oluşmaktaydı, şimdi on iki yasadan oluşmaktadır. Bunların bir kısmı üzerinde siyasal partiler, Başkan ve Congress çoğunluğu sık sık anlaşmazlığa düşmektedir. O zaman savunma, eğitim, enerji, v.b. bazı bütçeler kabul edildiği halde örneğin dış işleri bütçesi gibi yasaların Congress'ten geçmediği veya Başkan tarafından veto edildiği için hükümetin sık sık 800 bin civarındaki federal memura zorunlu işten çıkartma uygulamasına tanık olunmaktadır. Clinton'un Başkanlığı sırasında 1995-1996'da dört aya varan bu tür uygulamalar söz konusu olmuş, Obama'nın Başkanlığında da daha kısa süreli olarak 2010-2012 yılları arasında bu tür süreçler yaşan-

Kabine üyeleri Başkan tarafından önerilir, Senato onayıyla atanır. Başkan yasaları veto etme hakkına sahiptir, ancak yasama bu vetoyu aşabilir. Başkan yasama organını feshedemez.



mıştır. 1976 yılından itibaren bütçe yasalarının bağlanması ABD mali yılı başlangıcı olan 1 Temmuz'dan önce yapılamadığından, bu süreç her yılın Ekim ayı sonuna kadar uzatılmıştır. Ancak, Clinton ve Obama'nın Başkanlıklarında o da fayda vermemiş bu tarihler de geçilmiş ve bütçe süreci takvim yılı sonunda bile tamamlanamamıştır.

Bu gibi haller dışında Yüce Mahkeme her yasanın ve 1803'te verdiği bir kararla da her anayasal değişikliğin son temyiz merciidir. Federal hükümet ile eyalet hükümetleri arasındaki uyuşmazlıklara da Yüce Mahkeme en son noktayı koyan kurumdur. Onun için Yüce Mahkeme üyelerinin nitelikleri son derecede önemlidir. Yüce Mahkeme üyelerini Başkan önerir, yasama (Senate) şeffaf bir süreçle (hearing) inceler ve onaylar. Yasama onayı olmayan aday atanamaz. Yüce mahkeme yargıçları halkın temsilcilerinin onayı ile atanmış olurlar. Bu atamalarda da yüzde 60 Senato üyesinin onayı söz konusudur. Bu nedenle ABD'ni yönetmek için iktidar ve muhalefet partilerinin uzlaşmasını temin edecek bir biçim (üslup) ile yönetebilmek esastır. Buna ABD siyasetinde çift partilik (bipartisanship) adı verilmektedir. Bu sistemde iktidarla muhalefet anlaşamazsa, hükümet kenetlenir (gridlock) ve hiçbir karar, yasa, siyasa (policy) üretilmez.

Her üç hükümet erkinin uyuşmazlığı ve uzlaşamamasının nihai çözüm mercii seçmendir. Hükümetin felç olmasına nihai çözüm iki yılda bir yapılan Temsilciler Meclisi, Senato üçte bir yenileme seçimleri ve dört yılda bir yapılan Başkanlık seçimleridir. Halkın uzlaşmazlığın bir tarafına meyledip Temsilciler Meclisi ve Senato'da onlara büyük çoğunluk ve aynı çoğunluğun adayını da Başkan olarak seçmesi durumunda bir tarafın dediği uygulanarak uyuşmazlık çözülür. Ancak, halk da bu konuda bölünmüşse, hiçbir çözüm söz konusu olamaz. Bu nedenle siyaset bilimcilere göre ABD Başkanlık rejimi en fazla siyasa istikrarı olan demokrasi rejimidir. Bunun anlamı temel siyasaları (policy) değiştirmenin neredeyse imkânsız olması, reform yapılamamasıdır. Onun için ülkede muazzam bir silahlanma söz konusuysen ve çok sayıda cinayet işlenirken silah satışları konusundaki politikalar değişmemekte, sağlık politikası değiştirilmeye çalışıldığında muhalefetin onayının yeterince alınmaması sonucunda yüzlerce dava ile mahkemeler kilitlenmekte, Çay Partisi (Tea Party) adıyla bir siyasal hareket ivme kazanırken, neredeyse bir halk ayaklanması çıkabilmektedir. Unutulmamalıdır ki ABD Başkanlık sisteminin amacı etkin hükümet, güçlü yönetim, hızlı karar alan iktidar değildir; bu rejimin sebebi hikmeti vatandaşların bireysel hak ve özgürlüklerinin ne pahasına olursa olsun korunmasıdır.

Burada altını çizeceğimiz bir diğer husus da ABD Başkanlık sisteminde güçlü, astığı astık, kestiği kestik bir halk temsilcisi Başkan yoktur. Tam tersine ABD Anayasası sı-

ABD Başkanlık sisteminin amacı etkin hükümet, güçlü yönetim, hızlı karar alan iktidar değildir; bu rejimin sebebi hikmeti vatandaşların bireysel hak ve özgürlüklerinin ne pahasına olursa olsun korunmasıdır.

nırlı hükümet öngördüğünden; yetkileri belirli sınırların içinde olan, başka kurumlarca denetlenen, onlara hesap verebilen, onların frenlediği bir siyasal yetkili söz konusudur. En önemlisi, ABD Anayasasının öngördüğü en temel ve vazgeçilemez değer Amerikan vatandaşlarının bireysel özgürlüklerinin tehlikeye düşmemesidir (safeguarding civil liberties). ABD’nde hükümet felç olabilir, bütçe çıkarılamayabilir, hükümetin borçlanma tavanı yükseltilemeyebilir, Amerikan hükümetinin eli kolu bağlanıp hiçbir ödeme yapamaz hale gelebilir, ama bireysel özgürlüklerden vazgeçilemez. ABD Başkanlık rejimi hükümet felç olsa da bireyin özgürlüklerini korumak üzerine inşa edilmiş bir siyasal sistemdir; öyle de çalışmış ve halen de çalışmaktadır.

Cumhuriyetle yönetilen devletler için temel bir çoğunlukçu demokrasi modeli önerisi ve uygulaması olan ABD başkanlık rejimi iki yüzyıldan fazla süre uygulanmıştır. Bu dönem zarfında ABD ve dünya çeşitli değişikliklerden geçmiştir. ABD’nde seçmen kitlesi kadınlar, Afrika kökenli yurttaşlar, göçmenler, gençler, mülk sahibi olmayanların da katılımıyla çok büyük ölçüde genişlemiştir. ABD aynı dönemde kurucu 13 eyaletin (states) oluşturduğu federal (âdem-i merkezîyetçi) siyasal sistem 50 eyalete genişlemiş ve çok büyük bir toprak parçası üzerine uzanacak bir biçimde yayılmıştır. İki Dünya Savaşı’na katılmasıyla da dünya tarihinin seyrini değiştiren bir aktör olmuştur. ABD yirminci yüzyıldan itibaren dünyanın en yüksek yurtiçi hasılasına ve gelirine ve nükleer silahlara sahip olan bir süper devlet haline gelmiştir. İkinci Dünya Savaşı sonrasında iki kutuplu bir dünyadaki Soğuk Savaşın iki temel aktöründen birisi olmakla kalmamış, Soğuk Savaşın da galibi olarak yirminci yüzyılı tamamlamıştır.

ABD Başkanlık rejimi hükümet felç olsa da bireyin özgürlüklerini korumak üzerine inşa edilmiş bir siyasal sistemdir; öyle de çalışmış ve halen de çalışmaktadır.

Bu süre zarfında ABD anayasasında 18. Yüzyıldan itibaren yapılan değişikliklerle (amendments) bireylere tanınan haklar ve özgürlükler (civil liberties) büyük ölçüde genişlemiştir. Kuruluşunun yetmiş beşinci yılında üretimde köle emeği kullanan tarımsal çıkarlarla, modern endüstri çıkarlarını temsil eden ekonomik ve siyasal güçlerin ayrışması ve çatışmasıyla bir iç savaş yaşayan ABD, parçalanmadan bu süreçten çıkmıştır. Ancak kölelik lağvedilmekle birlikte onun bir uzantısı olan ırkçılık, özellikle ülkenin güney bölgelerinde hiçbir zaman tamamen ortadan kalkmamıştır. Buna karşılık Afrika kökenliler başta olmak üzere azınlıklara verilen haklar 1950’lerden itibaren yeni bir çatışmaya konu olmuş, bunun sonucunda yeni haklar ve özgürlüklerin 1960’lardan itibaren tanınmasıyla genişleyen siyasal katılımıyla birlikte azınlıkların siyasetteki etkisi de artmıştır. Latin Amerika’dan gelen göç dalgalarıyla çok kültürlülüğü artan ABD, dönem dönem siyasal ve sosyo-ekonomik hakların, kültürel farkları da içerecek biçimde siyasette ciddi boyutlarda etkili olduğu bir ülke olmuştur. Irk farklılıklarına 1970’lerden itibaren kürtaj

konusu odağında olarak cinsiyet farkları ve kadın-erkek eşitliği de eklenerek, ülkenin siyasal haklar ve özgürlükler alanı sürekli olarak tartışılan ve zaman zaman da genişleyen veya özellikle güney ve orta batı eyaletlerinde daralan bir çatışma ve çekişme alanı izlemiştir.

Bu gelişmeler ABD’nde gerek federal gerek eyalet düzeyinde gayet hareketli bir siyasal hayata yol açmıştır. Aynı zamanda bu çatışmaların ve gelişmelerin oya yansımalarıyla Congress sık sık tartışma ve çekişmelerin odağında yer almıştır. Aynı zamanda özellikle Yüce Mahkeme birçok konuda son temyiz makamı olarak aynı siyasal çatışmanın ortasında yer almıştır. Bugün de 1973’de Yüce Mahkeme’nin vermiş olduğu kürtaajla ilgili bir karar, 2022’de hem Mahkemenin hem de ABD’nin siyasal hayatının odağında kadın hakları ve dini değerlerin tartışıldığı bir içerikte yer almaktadır.

Amerikan siyasal coğrafyasının genişliği yaşanan bu çatışmalara karşın, pek çok farklı düşüncenin bu coğrafyanın farklı yerlerinde kendilerine hayat sahası bulmasıyla oluşabilecek yoğunluk ve derinleşen çatışmalardan uzak kalabilmiştir. Federal (ademi-merkeziyetçi) idari yapı nedeniyle de büyük farklılıkların bir arada, ama birbirleriyle devamlı olarak karşılaşmadan ve çatışmadan mevcut olması mümkün olmuştur.

Buna karşılık ABD başkanlık rejimi, Tsebelis’in deyimiyle siyasa (policy) istikrarına sahip, yani kamu politikalarını değiştirmekte ve reform yapmakta ender olarak başarılı olabilen bir örnek olmuştur (zikreden Lipset ve Lakin, 2004: 48). Senato’da uygulanan üyelerin konuşma sınırlaması olmaması (filibuster) kuralının uygulanmaması için yüzde altmış oy gereksinimi nedeniyle, Senato birçok konuda karar üretmekte zorlanmıştır. Başkanların Congress’in çıkarttığı yasaları veto etmeleri de zaman zaman değişim girişimlerini engellemiştir. Bugün ABD’nde otomatik askeri silahlarla çok sayıda kişinin öldürülmesi olayları adeta bir salgın halini almış olmakla birlikte, Anayasanın 2. değişiklik maddesine dayanan silah bulundurma özgürlüğü yorumunu Congress değiştirmekte başarılı olamamaktadır. Çeşitli ve güçlü çıkar örgütlenmeleri (lobby) Congress üzerinde büyük bir etkiye sahip olarak istemedikleri yasaların geçmesini durdurabilmektedir. Katı kuvvetler ayrılığında üç kuvvetin uzlaşması kural olmaktan çok istisna olmuştur. Ancak, sınırlı hükümet uygulamasına gösterilen duyarlılık, federal yapı ve âdem-i merkeziyetçilik, piyasanın siyasetten oldukça bağımsız olması ve onu etkileyen siyasal düzenlemelerin başka büyük ekonomilere göre azlığı ve hukukun üstünlüğü (rule of law) esasına göre çalışan bağımsız yargı, kuvvetlerin kenetlenmesi olgusunun tahribatını daha aza indirmekte etkili olmuştur.

Burada dikkat edilecek olan husus ABD başkanlık rejiminin başarısının anayasal – yapısal unsurlar kadar, demokratik siyasetin yan kurum ve yapılarındaki, âdem-i

ABD başkanlık rejimi, kamu politikalarını değiştirmekte ve reform yapmakta ender olarak başarılı olabilen bir örnek olmuştur.

merkeziyet gibi, geniş bir coğrafyadaki federal devlet yapısı gibi, özelliklerden ve demokrasinin işleyişine duyarlılık gösteren aktörler gibi olgulardan etkilenmiş benzerdir. Nitekim 2020 seçimlerinde Başkan Donald Trump'ın seçim sonuçlarını beğenmeyip yenilgiyi hiçbir kanıt ve makul nedene bağlı olmaksızın reddetmesi ve Cumhuriyetçi Parti içinde kendisini destekleyenlerin hareketlenmesi üzerine, ABD 6 Ocak 2021'de bir ayaklanma yaşamış, demokrasi adeta çökme tehlikesi geçirmiştir. 230 yıllık demokrasilerde bile siyasetin yazısız kurallarının (normların) ne derecede önemli olduğu bir kez daha ispatlanmış bulunmaktadır. Başkan Trump oyunun kuralları ve inceliklerini gözardı ettiğinde ABD başkanlık rejimi büyük bir krize girmiş ve halen de bu krizden çıkamamış bulunmaktadır. Bu özellik Juan Linz'in (1990: 51-69) listesinde mevcut olmamakla birlikte, bir tasarım defosu olarak göz önünde bulundurulması gereken bir başka kültürel olguya da işaret etmektedir. Demokrasinin kural ve değerlerini içselleştirmeyen bir başkan ve onu destekleyen geniş bir seçmen kitlesi olduğunda başkanlık rejimlerinin demokrasi dışına kayması hiç de zor olmamaktadır.

Katı kuvvetler ayrılığı, her üç kuvvetin üzerinde uzlaşmadığı bir konuda yasa veya kararın çıkamaması sonucunu doğurmaktadır. Onun için toplumsal değişiklikler ve reform mahiyetindeki girişimler ender olarak gerçekleşmektedir.

Katı kuvvetler ayrılığı her üç kuvvetin üzerinde uzlaşmadığı bir konuda hiçbir yasa veya kararın çıkamaması sonucunu doğurmaktadır. Onun için toplumsal değişiklikler ve reform mahiyetindeki girişimler ender olarak gerçekleşmektedir. Bu durumda bireysel özgürlükler (civil liberties) ve haklar korunmakta, ama acilen alınması gereken kararlar birçok durumda alınamamaktadır. Zaman zaman bütçe kanunları üzerinde dahi uzlaşmayan Congress'nin iki kamarası ve başkan, zamanında bütçe yapmayı bile başaramamıştır. Burada dikkat edilecek husus ABD'ndeki iki partinin uzlaşmasının gerekliliğidir. Başkanlık rejiminde koalisyon hükümeti bulunmamasıyla birlikte, ondan çok daha zor olan iktidar ve muhalefet partilerinin anlaşması ve uyumu (bipartisanship) gerekli olduğundan (Sundquist, 1997: 69), çatışma ve sistemin kenetlenmesi (gridlock) felç olması söz konusudur. Başkanlık ve parlamenter demokrasi uygulamaları arasındaki farklar aşağıdaki satırlarda daha sistematik bir çerçevede kapsamlı olarak irdelenecektir.

## BAŞKANLIK REJİMİ UYGULAMALARINA GENEL BİR BAKIŞ

ABD Başkanlık rejimi federal ve âdem-i merkeziyetçi bir devlet yapısında iki yüzyıldan fazla bir süredir uygulanmaktadır. Bu uygulamanın Latin Amerika ülkeleri arasında da İspanyol, Portekiz, Britanya ve Fransız sömürge konumlarından bağımsızlıklarına kavuştukça yayılması söz konusu olmuştur. Bu yayılma ile birlikte de bu rejimin uygulamalarında büyük farklılıklar ortaya çıkmaya başlamıştır.

Latin Amerika uygulamasında özellikle Juan Linz'in çalışmalarında (1990) saptadığı gibi ABD Başkanlık rejiminin çeşitli özellikleri daha belirgin olarak ortaya çıkmıştır. Bu rejimde çok başlılık veya en azından yürütme ve yasama karşıtlığında belirginleşen bir çift başlı meşruluk mevcuttur. Seçmen hem yürütmeyi hem de yasamayı seçmekte ve uygulamada bunlardan hangisinin son sözü söylemekte daha haklı, daha meşru olduğu tartışması doğmaktadır. İkinci olarak, bu çift başlılık çatışmacı bir siyaset üretmekte, eğer aynı partiler hem başkanlık hem de mecliste çoğunlukta olmazsa bir kenetlenmeye ve hükümetin felç olmasına neden olmaktadır. Üçüncü olarak, başkan belirli bir süre için seçilmekte, bu katı tanımlanmış süre bir azil mekanizmasıyla sistemi çalışamaz hale getirmeden kısaltılamamaktadır. Başkan sadece çok ağır suçlar işlerse görevden azledilebilmekte, örneğin akli melekelerini yitirse bile görevden almak mümkün olamamaktadır. Dördüncü olarak, başkanlık rejimlerinde kazananın her şey kazandığı kaybedenlerin her şeyi kaybettiği, teknik tabirle sıfır-toplamlı oyun mahiyetinde, olan bir siyasal yarış (seçim yarışı) ortaya çıkmaktadır. Bu durum iktidar ve muhalefetin arasında muazzam gerilime yol açmakta, onların derin ve çözülmesi zor bir zıtlaşma, hayati bir çatışma ve boğuşma içerisine girmesine neden olmaktadır. Bu durumda demokrasinin bir yarışma olmaktan çıkıp bir savaşa dönmesi söz konudur.

Juan Linz'e (1990: 51-69) göre son iki yüz yıllık Latin Amerika tarihinde çok sayıda iç savaş, askeri darbe veya diktatörlük temelinde başkanlık rejiminin etkili hükümet üretmekteki zaafı veya doğurduğu kuvvetlerin kenetlenmesinin de rolü olmuştur. Bu ülkelerin sosyo-ekonomik ve kültürel yapısı da ABD'nden çok farklıdır. Latin

Son iki yüz yıllık Latin Amerika tarihinde çok sayıda iç savaş, askeri darbe veya diktatörlüğün temelinde başkanlık rejiminin etkili hükümet üretmekteki zaafı veya doğurduğu kuvvetlerin kenetlenmesinin rolü olmuştur.

Başkanlık rejimi uygulayan Afrika ve Asya ülkelerinde Latin Amerikadaki tecrübeye benzer şekilde, çift başlılık ve kenetlenmeler, çifte meşruluktan kaynaklanan çatışmalar ve onu izleyen sıkıyönetim, olağanüstü hal ve rejim bunalımları ile diktatörlük eğilimleri ortaya çıkmıştır.

Amerika'da liberal piyasa kapitalizmi ve onun bireysel özgürlük vurgulu ideolojisinin egemen olduğu bir toplum yoktur. Onun için toplumsal eşitsizlikler ve adaletsizlikler halka ABD'nde olduğu kadar büyük bir kolaylıkla anlatılamamaktadır. Sömürgeci Avrupalıların yerli halka uyguladığı ağır baskı zamanla hafiflemiş de olsa bunun kurumları halen mevcuttur ve burada kimlik farklılıkları ve bununla paralel giden yoksunluk ve yoksulluk ABD'nde olduğundan çok farklı bir kökene dayandığı gibi büyük ölçüde farklı bir siyasal sonuç doğurmaktadır. İktidarın el değiştirmesi mülkiyet haklarının ve yoksulluğun da el değiştirmesine yol açabilmektedir. Onun için seçim kaybetme lüksü olmayan rejimler ortaya çıktığında muhalefete geçmek yerine darbe yapıp ordu desteğiyle veya desteksiz iktidarda kalan otoriter rejimler kurulabilmektedir. Zaten halkın oylarıyla seçildiğini savunabilen başkan kendi siyasal meşruluğunu meclisin üzerinde ve ondan bağımsız bir biçimde tek başına yönetim için yeterli görebilmektedir. O koşullarda da başkanlık rejimleri otoriter rejimlere ya bir saray darbesi (autogolpe) aracılığıyla, ya da bir güvenlik örgütü destekli darbe ile dönüşebilmektedir. Muhalifler kolayca sindirilebilmekte veya satın alınabilmektedirler. Sonuçta demokratik hayat çok kısa ömürlü olabilmektedir.

Asya ve Afrika'da da Latin Amerika'dan bir buçuk asır sonra sömürge yönetimlerinden bağımsızlık savaşlarıyla ayrılan ülkeler ortaya çıkmıştır. Bu ülkelerden bazıları Başkanlık rejimi ile yönetilmeye teşebbüs etmişlerdir. Avrupa'da Güney Kıbrıs'taki hükümet dışında bir tek demokratik başkanlık rejimi kurulmamış, hatta bu yönde ciddi bir teşebbüs dahi olmamıştır. Avrupa'da yarı-başkanlık olarak bilinen yine çifte meşruluğa sahip, başkanın da yasamanın da halk tarafından seçildiği hem yürütmede çift başlılığa hem de sistemde yürütme ve yasama çifte meşruluğuna dayanan melez rejimler 1919'dan itibaren kurulmuştur. Daha sonra Fransız 1958 Anayasası olan Beşinci Cumhuriyet rejimi ile tekrar ortaya çıkan bu uygulama Afrika ve Asya'da olduğu kadar Doğu Avrupa'da da uygulanmıştır.

Başkanlık rejimi uygulayan Afrika ve Asya ülkelerinde Juan Linz'in Latin Amerika için öne sürdüğü türden çift başlılık ve kenetlenmeler, çifte meşruluktan kaynaklanan çatışmalar ve onu izleyen sıkıyönetim, olağanüstü hal ve rejim bunalımları ile diktatörlük eğilimleri ortaya çıkmıştır. Bağımsızlık sonrası kurulan Üçüncü Dünya'daki Başkanlık rejimlerinden hiçbirisi seçimler yaparak başkan ve yasama organlarını seçmeyi uzun süre sürdürememişlerdir. Afrika'da Kongo, Nijerya, Sudan başta olmak üzere birçok ülke uzun süren iç savaşlarla da karşılaşmışlardır. Bunlar 21. yüzyılda din, mezhep ve etnik ağırlık kazanan sürekli çatışmalara dönüşmüş ve hiçbirisi Başkanlık rejimi uygulayan Nijerya, Sudan, Kongo gibi ülkelerde başarıyla sonuçlandırılmamıştır. Vietnam, Kore, Pakistan gibi Asya ülkelerindeki uygulama-

ları da çıkan iç savaşları ve giderek büyüyerek Süper devletleri de içine çeken uzun süreli çatışmaları engelleyememiştir. Kore ve Pakistan bu çatışmalarla bölünmüş, Vietnam önce bölünmüş sonra da sosyalist rejimin savaşı kazanmasıyla tekrar otoriter bir rejim olarak birleşmiştir. Hindistan, Japonya, Avustralya ve Yeni Zelanda Asya’da demokrasi içinde kalarak İkinci Dünya Savaşı sonrasında yollarına devam edebilen, başkanlık demokrasisinin yerine parlamenter demokrasinin mevcut olduğu istikrarlı siyasal sistemler olmuşlardır. Güney Kore 1981’den sonra ve Pakistan 2010’dan sonra demokrasiye doğru yeniden dönüş yapmışlardır. Tunus’ta da 2011 Arap Baharı sonrasında kurulan yeni bir demokratik yarı-başkanlık rejimi mevcut olmuş fakat 2022 yazında o da çökmüştür.

Ancak genel bir değerlendirme yapacak olursak üç soru etrafından başkanlık rejimi olan ve olmayan demokrasileri karşılaştırabiliriz. Başkanlık rejimi olan ve olmayan demokrasilerin sürdürülebilirlikleri nedir? Ekonomik kalkınma konusundaki başarıları nedir? Siyasal şiddete yol açmadan yönetme başarıları nedir?

### Başkanlık Rejiminin Sürdürülebilirliği

Yeni doğan bebeklerin yaşam ümitlerinin ne olduğu her yıl hesaplanmakta ve İstatistik Enstitüleri tarafından yayınlanmaktadır. 2014 yılında Türkiye’de doğan bir erkek bebeğin yaşam ümidi 75,3 yıl, kız bebeğim ise 80,7 yıldır (TÜİK, Cinsiyete göre Türkiye tek yaş hayat tablosu, 2013-2014). Aynı şekilde yeni kurulan bir demokrasinin başkanlık rejimi olursa yaşam ümidi ne kadardır? Parlamenter olursa yaşam ümidi ne kadardır?

Çok partili bir meclisle çalışırsa başkanlık rejimlerinin yaşam ümidi 15 yıl, çift partili olursa 26 yıldan ibarettir (Tablo 1). Bu oranlar parlamenter rejimler için 111 yıl ve 55 yıldır. Çok partili demokrasiler ister başkanlık ister parlamenter olsun daha dayanıklıdır. Üstelik partililik olduğunda parlamenter demokrasiler başkanlığa nazaran yedi katı daha dayanıklıdır (Tablo 1). Ayrıca, ekonomik büyüme dönemlerinde de bu ara kapanmamaktadır. Ekonomik büyüme dönemlerinde kurulan başkanlık rejimleri 24 yıl ortalama hayata sahipken parlamenter rejimler ortalama olarak 143 yıl var olabilmektedir (Tablo 1). Bu verilerden hareket edersek parlamenter rejime sahip olan bir ülkenin bu rejimi terk edip başkanlık rejimine geçmeye çalışması ömrünü 5 - 7 kat azaltmasıyla eşdeğerdir. Genel olarak parti sistemi ve ekonomik koşullardan bağımsız olarak değerlendirildiğinde görülmüştür ki 1946’dan 1999’a kadar her 23 Başkanlık rejiminden 1 tanesi (0.043), her 58 parlamenter rejimden de 1 tanesi (0.017) çöktü. Parlamenter rejimler başkanlık rejimlerine göre 2,5 kat daha dayanıklıdır (Cheibub and Limonghi, 2002: 151). Ülkemizde siyasal istikrarsızlık olarak

Parlamenter rejime sahip olan bir ülkenin bu rejimi terk edip başkanlık rejimine geçmeye çalışması, ömrünü 5 - 7 kat azaltmaktadır. Parlamenter rejimler başkanlık rejimlerine göre 2,5 kat daha dayanıklıdır.



kabul gören koalisyon ve azınlık hükümeti üretme eğilimleri araştırıldığında Strom (1990) ve Cheibub ve Limonghi (2002) yaptıkları araştırmalarda hem parlamenter hem de başkanlık rejimlerinde azınlık hükümeti ve koalisyon gereksiniminin farklı olmadığını ortaya koydular. Strom'a göre parlamenter rejimlerin yüzde 30'u, Cheibub ve Limonghi'nin bulgularına göre yüzde 22'si 1946-1999 arasında azınlık hükümeti ile çalıştılar. Cheibub başka bir çalışmasında aynı oranın başkanlık rejimlerinde yüzde 40 olduğunu hesapladı (2007). Dolayısıyla hükümet istikrarsızlığı üretmede başkanlık rejimleri parlamenter rejime göre neredeyse iki kat daha fazla eğilim göstermiştir. Hükümet istikrarı artsın diye başkanlık demokrasisine meyledildiğinde yağmurdan kaçarken doluya tutulmak rizikosunu epeyce ciddiye alır.

**TABLO 1: YERLEŞİK DEMOKRASİLER'DE PARLAMENTER VE BAŞKANLIK REJİMİ KARŞILAŞTIRMALARI**

Demokrasilerde Rejim Tipi		
Karşılaştırma Ölçütleri	Parlamenter Rejim	Başkanlık Rejimi
Siyasal merciler arasında meşruluk dağılımı	<b>Tekil Meşruluk Kaynağı</b> (resmen Yasama uygulamada Başbakan)	<b>Çift Başlı Meşruluk</b> (resmen Yürütme-Yasama-Yargı uygulamada Başkan - Kongre - Yüce Mahkeme veya Başkan- Başbakan)
Yasama - Yürütme ilişkilerinde Felç, Kilitlenme (Gridlock)	<b>Yok</b>	<b>Var</b> (Latin Amerika'da adeta Yasama - Yürütme savaşları var)
Görev Süreleri	<b>Esnek</b>	<b>Katı</b>
Hükümet İstikrarsızlığı	<b>Var</b> (Kabine büyüklüğü arttıkça istikrarsız, azaldıkça istikrarlı)	<b>Yok</b> (Fransa'nın Durumu belirsiz)
Sıfır Toplamlı Oyun	Yerleşik Demokrasilerde <b>Yok</b>	Tüm örneklerinde <b>Var</b> (ABD istisna)
Siyasal İstikrarsızlık	İtalya'da <b>Çok</b> , İngiltere'de <b>Az</b> , Hindistan'da <b>Az</b>	Fransa'da <b>Çok</b> , ABD'de <b>Az</b> Tüm Üçüncü Dünya Ülkeleri'nde <b>Çok</b>
Yaşam Ümidi	Çok Partili: <b>111 yıl</b> Çift Partili: <b>55 yıl</b>	Çok Partili: <b>15 yıl</b> Çift Partili: <b>26 yıl</b>
" "	Ekonomik Küçülme: <b>26 yıl</b> Ekonomik Büyüme: <b>143 yıl</b>	Ekonomik Küçülme: <b>16 yıl</b> Ekonomik Büyüme: <b>24 yıl</b>

**Kaynaklar:** Linz, (1990a ve 1990b: passim), Riggs (1992: 216-222), Powell, (1982: Bölüm 4, 7, 8 ve 9), Lijphart, (1984: Bölüm 5), Mainwaring (1993: passim), Przeworski, et. al. (1996: 46).

**Not:** Yaşam ümidi aynen yeni doğan bebekte olduğu gibi yeni kurulan bir rejimin hayatta kalmasının matematik ümidi (ortalaması) olarak hesaplanmaktadır.



## Başkanlık Rejimi ve Ekonomik Kalkınma

Başkanlık ve parlamenter rejimlerin ekonomi ile olan ilişkilerini en etraflı olarak araştıran Adam Przeworski ve arkadaşlarına göre ekonomik gelişme düzeyi yüksek olan ülkelerde demokrasiler yaşıyor; düşük düzeylerde ise kolay kolay yaşamıyor (Adam Przeworski ve arkadaşları, 2000). Tabii bunun büyük bir istisnası var, o da Hindistan'dır. Hindistan yoksulluğu en fazla olan ülkelerden birisi olmasına rağmen 1947'den beri demokrasi olarak yaşamaya devam eden çok partili bir parlamenter demokrasi rejimine sahip. Zaman zaman demokrasi bunalımları geçirse de demokrasisi hiç inkıta uğramamış olan Hindistan ayrı bir konumda bulunuyor.

Tüm demokratikleşme çabası içinde olan ülkeler de dikkate alındığında ekonomisi kalkınan ülkelerde demokrasi yaşıyor diğerlerinde yaşamıyor. Dünyada pekişmiş (consolidated) demokrasi olarak kabul edilen 26 rejimin ilk onaltısında parlamenter rejim bulunmaktadır. Bu sırlamadaki on yedinci ve yirmi altıncı rejimler 2013'ten beri yarı-başkanlık olan Çek Cumhuriyeti ve Fransa olup, on sekizinci sıradan sonra yer alan Güney Kore, Uruguay, Mauritius, ABD ve Kosta Rika dışında yerleşik demokrasiler arasında başkanlık rejimleri bulunmuyor. Bu rejimleri Gayrisafi Kişi Başı Ulusal Gelir (GNI) veya İnsani Gelişme İndeksi (HDI) açısından sıralamaya tabi tutarsak görülmektedir ki, yerleşik demokrasilerin en yüksek on beş insani gelişme ve kalkınma düzeyinde olanlarının hepsi ABD dışında parlamenter demokrasiyle yönetilen rejimlerdir (Tablo 2 ve Tablo 3). ABD tek başına bir istisnadır ve yerleşik rejimlerin yüzde 70 kadarı parlamenter rejimlerden ibarettir. Ekonomik kalkınma ile parlamenter demokrasi rejimi arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır; öyle ki en üst ilk on demokrasi arasında kalkınma düzeyi itibarıyla parlamenter rejime sahip olmayan tek ülke ABD'dir (Tablo 2). İnsani gelişme indeksiyle de parlamenter rejimler arasında yakın bir ilişki varmış gibi görünmektedir (Tablo 3). Bu veriler sadece bir ilişkiye işaret etmektedir, burada hangisinin neden, hangisinin sonuç olduğunu söylemek zordur. Ancak, daha demokratik olan ülkelerin de daha yüksek kalkınma düzeyine ulaşmış olan ülkelerin de arasında başkanlıkla yönetilen ülkelerin görece olarak çok az sayıda olduğu açıkça görülmektedir.

Ekonomik kalkınma ile parlamenter sistem arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır; öyle ki en üst ilk on demokrasi arasında kalkınma düzeyi itibarıyla parlamenter rejime sahip olmayan tek ülke ABD'dir.

TABLO 2: KİŞİ BAŞINA GAYRISAFİ ULUSAL GELİR İNDEKSİ VE DEMOKRASİ REJİMLERİ

Yerleşik Demokrasiler	GNI/cap. (PPP) \$ (2013)	GNI/cap. \$ (2020)	Demokrasi Rejimi
Norveç	63909	78290	PARL
Lüksemburg	58695	81110	PARL
İsviçre	53762	82620	PARL
Amerika Birleşik Devletleri	52308	64140	BAŞKANLIK
İsveç	43201	54050	PARL
Almanya	43049	57520	PARL
Avusturya	42930	48360	PARL
Danimarka	42800	63010	PARL
Hollanda	42397	51070	PARL
Kanada	41887	43540	PARL
Avustralya	41524	53680	PARL
Belçika	39471	45800	PARL
Finlandiya	37366	49800	PARL
Japonya	36747	42330	PARL
Fransa	36629	39500	YARI - BAŞKANLIK
İzlanda	35116	62410	PARL
Birleşik Krallık (İngiltere)	35002	39830	PARL
İrlanda	33414	65750	PARL
İtalya	32669	32360	PARL
Yeni Zelanda	32569	42870	PARL
İspanya	30561	27360	PARL
Güney Kore	30345	32930	BAŞKANLIK
Malta	27022	25860	PARL
Çek Cumhuriyeti	24535	22070	YARI - BAŞKANLIK*
Uruguay	18108	15790	BAŞKANLIK
Mauritius	16777	10230	BAŞKANLIK
Kosta Rika	13102	11530	BAŞKANLIK

**Not:** Yerleşik demokrasiler olarak 21. yüzyıldaki durumu özetlemek için yirmi iki yılın ortalaması olarak 2013'teki The Economist Intelligence Unit, Democracy Index 2013 verileri esas alınmıştır.

"PARL" Parlamenter Rejimin kısaltmasıdır. "GNI/capç (PPP) 2013" Kişi başına ABD doları olarak Gayrisafi Milli Gelir, satın alma gücü paritesine göre hesaplanmış 2013 yılı rakamlarıdır. "GNI / cap. \$ (2020)" Kişi başına ABD doları olarak Gayri Safi Milli Gelir rakamlarıdır.

(\*) Çek Cumhuriyeti 1990 -2013 arasında parlamenter 2013'ten sonra ise yarı başkanlık demokrasisidir.

**Kaynaklar:** The Economist Intelligence Unit, Democracy Index 2013, World Bank, Human Development Index (2014). 2020 yılı verileri için Dünya Bankası en son verileri olarak belirtilen veriler kullanılmıştır. Bakınız [https://data.world-bank.org/indicator/NY.GNP.PCAP.CD?most\\_recent\\_value\\_desc=false](https://data.world-bank.org/indicator/NY.GNP.PCAP.CD?most_recent_value_desc=false).

TABLO 3: İNSANİ GELİŞME İNDEKSİ VE DEMOKRASİ REJİMLERİ

Yerleşik Demokrasiler	HDI Sırası (2020)	Demokrasi Rejimi
Norveç	1	PARL
Avustralya	7	PARL
İsviçre	2	PARL
Hollanda	10	PARL
Amerika Birleşik Devletleri	16	BAŞKANLIK
Almanya	5	PARL
Yeni Zelanda	14	PARL
Kanada	15	PARL
Danimarka	11	PARL
İrlanda	3	PARL
İsveç	8	PARL
İzlanda	6	PARL
Birleşik Krallık	15	PARL
Güney Kore	23	BAŞKANLIK
Japonya	19	PARL
Fransa	27	YARI - BAŞKANLIK
Lüksemburg	21	PARL
Avusturya	20	PARL
Belçika	17	PARL
Finlandiya	12	PARL
İtalya	29	PARL
İspanya	25	PARL
Çek Cumhuriyeti	26	YARI - BAŞKANLIK*
Malta	28	PARL
Uruguay	57	BAŞKANLIK
Mauritius	67	BAŞKANLIK
Kosta Rika	70	BAŞKANLIK

Not: "PARL" Parlamenter Rejimin kısaltmasıdır.

(\*) Çek Cumhuriyeti 1990 - 2013 arasında parlamenter 2013'ten sonra ise yarı başkanlık demokrasisidir.

**Kaynaklar:** The Economist Intelligence Unit, Democracy Index 2013, World Bank Human Development Report (2022) (<https://worldpopulationreview.com/country-rankings/hdi-by-country>).

TABLO 4: DEMOKRASİ REJİMLERİ VE SİYASAL ŞİDDET İLİŞKİSİ

Demokrasi Rejimi	Medyan Seçime Katılma (%)	Medyan Yürütme Sürekliliği (ay olarak)	Medyan Çoğunluk Denetimi (%)	Medyan Yıllık Gösteri/ milyon (1958-67)	Medyan Yıllık Gösteri / milyon (1967-76)	Medyan Yıllık Ölümler/ milyon (1958-67)	Medyan Yıllık Ölümler/ milyon (1967 -76)
Başkanlık	71	36	72	0.14	0.15	0.18	0.53
Çoğunlukçu -Parlamenter	73	33	94	0.07	0.03	0.01	0.03
Temsili - Parlamenter (çoğulcu / pluralist)	87	22	64	0.10	0.02	0.03	0.00

Not: "Medyan" en küçükten en büyüğe doğru sıralanmış rakamların tam ortasındaki değerdir.

Kaynak: G. Bingham Powell Jr. (1992): 226-227.

### Demokrasi, Siyasal Katılma, İstikrar ve Şiddet

Son olarak demokrasi rejimlerinin siyasal katılma, istikrar ve Şiddet ile ilişkilerine bakmak da bize farklı demokrasi uygulamaları arasında hangisinin daha fazla istikrar, daha fazla katılma ama daha az Őiddetle ilişkisi olduğunu gösterecektir. Yirminci yüzyılın ikinci yarısında yapılan araştırmaların bulgularına göre başkanlık rejimlerinde hükümet istikrarı çok, siyasal katılma düşük, siyasal gösteri ve Şiddet yüzünden ölümler fazladır (Tablo 4).

Araştırmalar göstermektedir ki çoğunlukçu değil de çoğulculuğu (pluralism) benimsemiş demokrasilerde, seçimlere katılma ve siyasal temsil performansı hem çoğunlukçu parlamenter hem de başkanlık rejimlerinden çok daha güçlüdür. Buna karşılık başkanlık ve çoğunlukçu rejimlerde hükümet sürekliliği daha fazladır. Çoğulculuk esasına göre çalışan demokrasilerde siyasal katılma ve temsil artarken parçalı meclisler dolayısıyla koalisyon hükümetleri daha sık ortaya çıkmakta ve hükümetler kısa sürelerle değişmektedir. Ancak, çoğulcu demokrasilerde mecliste bir lider sultanı ve parti hegemonyası olmadığından azınlıkta kalanların hakları daha fazla korunmakta, meclisler gerçek bir müzakere, fikir teatisi, düşünüp taşınma mekânına dönüşerek demokrasinin kapsayıcılığı, kucaklayıcılığı (inclusivity) güçlenmektedir. Son olarak başkanlık rejimlerinde gösteri, yürüyüş, protestolar ve siyasal Şiddete maruz kalarak ölenlerin oranı parlamenter rejimlere oranla onlarca kat yüksektir (Tablo 4). Siyaset bilimi araştırmalarına göre özellikle etnik siyasal çatışmaların giderilmesi ve siyasal Őiddetin azaltılması için en etkin siyasal önlemin azınlıkların rahat temsil edilmesini sağlayan çoğulcu temsili parlamenter sistem olduğu da anlaşılmaktadır (Reynolds, 2011).

## TÜRKİYE İÇİN KISSADAN HİSSE

ABD Başkanlık rejimi uygulaması demokratik bir içeriktedir. Bu uygulamanın hedefi bireysel özgürlüklerin (civil liberties) her türlü istibdat (tyranny) karşısında korunmasının temin edileceği bir hükümet biçimi tesis etmek olmuştur. Bunun için yasama, yürütme ve yargının katı bir biçimde birbirinden ayrılarak, bir kuvvetin içinde yer alan bir yetkilinin aynı zamanda başka hiçbir kuvvetin içinde de yer almaması garanti edilmiştir. Başkan hem devlet hem hükümet başkanıdır, ama yasama veya yargı erklerine sahip değildir ve yürütmede görev alan hiç kimse aynı zamanda yasama ve yargı kuvvetlerinde de görev yapamaz. Başkan'ın yasa yapma veya yargılama yetkisi bulunmamaktadır. Bütçe yapmak ve uygulanmasının hesabını seçmene vermek Congress'nin görev ve yetkisindedir. Başkan bütçe yasalarını teklif eder, ama Congress bu yasaları istediği gibi değiştirir veya reddeder. Yargı bağımsızdır. Üst yargı kurumları ve mahkemelere Başkan tarafından yargıçlar Senato onayına tabi olarak atanır. Senato onaylamazsa, atama yapılamaz. Bu durumda her kuvvetin kendi görev ve yetki alanı ayrılmıştır ve bu alan münhasıran bu kuvvete aittir. Eğer bir bağlayıcı siyasal karar alınacaksa, sonunda her üç kuvvetin de bu kararın içeriği konusunda uzlaşması şarttır. Uzlaşma olmazsa, karar alınamaz ve uygulanamaz. Bu duruma kuvvetlerin birbirlerini dengelemesi adı verilmektedir. Ayrıca, bu kararların hepsi Yüce Mahkeme tarafından potansiyel olarak denetlenebilir. Yürütme kararları yasamanın çıkartacağı bir yasa ile değiştirilebilir. Bu suretle birbirlerini denetleyen ve dengeleyen, genellikle çatışan, ara ara uzlaşan bir kuvvetler sistemi oluşturulmuştur. ABD Anayasasını yazanlar bu uzlaşmazlığı erdem olarak görmüşler, bireysel özgürlüklerin ve hakların teminatı olarak kabul etmişlerdir.

Başkan sınırlı bir güce sahiptir. Yasama ve yargı tarafından denetlenir. Yasa teklifinde dahi bulunamaz. Kanun hükmünde kararname çıkartamaz. Tüm tasarrufları yargı denetimine tabidir. Ayrıca, Congress tarafından da denetlenir ve ağır suç işlemesi durumunda azledilebilir (impeachment). Bu süreci başlatmak için yasama organında büyük çoğunluklara gerek yoktur.

Yasama etkinlikleri iki farklı meclisin uyumu sonucunda mümkündür. Temsilciler Meclisi ve Senato'daki partiler disiplinli gruplar değildir ve her zaman her iki mecliste de aynı siyasal partinin çoğunluğu yoktur. Oy dağılımının çok yakın olduğu durumlarda tekil Temsilci ve Senatör bile bazı yasa taslaklarına karşı çıkıp süreci durdurabilir. Üstelik yasaları Başkan veto edebilme yetkisine sahiptir. Yasaların da Yüce Mahkeme tarafından denetimi söz konusudur.

Sonuç olarak, bu sistem sık sık tıkanmakta, kenetlenmekte (gridlock), hatta bütçe yasaları bile zamanında kabul edilemediğinden bütçe yürürlüğe konulamamakta, bir çok federal büro kapatılmakta, federal memurlar toptan bir süreliğine işten çıkartılabilmektedirler. Ancak bu sistemde bireylerin hak ve özgürlükleri genellikle korunmaktadır. Zaten esas olan da bireysel özgürlük ve hakların korunmasıdır. Bu da büyük ölçüde başarıyla gerçekleştirilmiştir. Burada dikkat edilecek olan bir başka husus ABD'nde siyasal sistemin bir federasyon olarak adem-i merkeziyetçi olduğudur. Eyaletler esas meşru yönetme gücünün sahibidirler ve onların merkezi hükümete verdiği kadar yetkilerle merkezi (federal) hükümet kurulmuştur. Ayrıca, ABD'nin çok geniş bir coğrafyaya yayılmış olması, uzlaşmazlıkların dar bir alanda sıkışarak çatışmaya yol açmaması ve çatışan tarafların farklı eyaletlere göçerek farklı yaşantı tarzları kurabilmeleri ve çatışmanın dozunu hafifletebilmelerini mümkün kılmıştır. Konu ve sorunlar merkezde toplanmamakta, tam tersine eyaletlere dağıtılarak büyük farklılıklar içinde yaşantıların ortaya çıkmasına olanak sağlanmaktadır. Örneğin, en son 24 Haziran 2022 kürtaj (Roe vs. Wade) konulu Yüce Mahkeme kararından sonra kürtaj eyaletlerin yetkisine bırakılmış, böylece farklı eyaletlerde farklı kadın hakları oluşumu söz konusu olmaya başlamıştır. Merkezi kurumların aldığı kararların etki alanı ve ağırlığı sınırlı olabilmekte, adem-i merkeziyetçilikle büyük bir çoğulculuğa yol açmakta ve daha az çatışmacı sonuçlar doğurabilmektedir.

Şimdi Türkiye için bu sistem isteniyorsa, bilinmesi gerekir ki Başkan'ın yasama üzerinde hiçbir etkisinin olmayacağı bir düzenleme yapılmalıdır. Örneğin, Cumhurbaşkanı hiçbir şekilde parti lideri olamaz, seçimlerde milletvekilleri aday listelerinin nihai belirleyicisi rolü oynayamaz. Cumhurbaşkanı demokratik başkanlık sistemine göre yasa hükmünde kararname yayınlamayabilir. Yargı kurumlarına Meclis onayı olmadan doğrudan atama yapamaz. Cumhurbaşkanı bütçe yapımında en fazla teklifte bulunabilir, yasamanın bütçe kanunlarını veto edebilir ama nihai kararı veremez. Oysa, Turgut Özal'ın 1980'ler sonunda başlattığı başkanlık rejimi tartışmalarından beri başkanlıktan Türkiye'de anlaşılan, Meclis'in denetiminde olmayan, yargıdan bağımsız, hukuken sorumsuz, aklına eseni yapan bir başkan üretmek olmuştur. Bu tür bir başkan rolünün ABD başkanlık sistemindeki başkan ile uzaktan yakından en

Turgut Özal'ın 1980'ler sonunda başlattığı başkanlık rejimi tartışmalarından beri Türkiye'de başkanlıktan anlaşılan, Meclis'in denetiminde olmayan, yargıdan bağımsız, hukuken sorumsuz, aklına eseni yapan bir başkan üretmek olmuştur.

ufak bir ilgisi yoktur; demokrasilerde de bu tür bir başkan rolü bulunmamaktadır. “Hesap vermeyen demokrasi istibdattır” (Borowiak, 2011: 3). Demokrasilerde halkın oyuyla seçilen yürütme hem dikey olarak halka, hem de yatay olarak yasama ve yargıya hesap verir, yoksa o rejimin adı ne olursa olsun bir demokrasi değildir.

Türkiye’deki siyasal seçkinlerin kültürü ABD başkanlık sisteminin özellikleriyle neredeyse taban tabana zıttır. Türkiye’de kökleri yüzlerce yıl önceye giden köklü bir merkezîyetçilik anlayışı ve üniter devlet sistemi vardır. Tüm siyasal kararlar biteviye olarak tüm ülkede eşit etki yapmak üzere hazırlanır ve uygulanır. Tanzimat sonrası ilk modernleşme çabaları sonunda ortaya çıkan 1876 Anayasası ve onun ürettiği bağlamda hayata geçen II. Abdülhamit hükümeti modern bir veçheye uyacak şekilde yeniden icat edilen patrimonyal mutlakîyetçi yönetim üslubunun çağdaş türü olmuştur. Onun için adına neo-patrimonyal mutlakîyetçilik diyebileceğimiz bir hükümet biçimi gelişerek çağdaş seçkin siyasî kültürünün şekillenmesinde etkili olmuştur. Bu hükümet etme biçiminin temel özelliği keyfî karar vermeyi hızlandıran patrimonyal geleneksel yapıdır. Bu yapıdaki mutlakîyetçi vurgunun doğal sonucu olarak siyasî otoriteden hesap sorulmaması bir uygulama ve gelenek halinde yerleşmiştir. Neo-patrimonyal mutlakîyetçi hükümet çoğulculuğu reddettiği için siyasî muhalefet sadece bir fitne ve fücür odağı olarak takdim olunur. Mutlakîyetçi tek kişinin keyfî yönetimi kutsallaştırılarak korunmaya çalışıldığından II. Abdulhamit yönetiminde Meclis ve seçimler kaldırılarak muhalefetin açık olarak çalışmasının önüne geçilmiştir. Bu özellikleri içeren yönetim üslubunun 1982 Anayasası’nın da temelinde yer alması, siyasal seçkin kültüründeki neo-patrimonyal mutlakîyetçiliğin gücünü göstermesi açısından önemlidir (Kalaycıoğlu, 2005: 15–17, 129–137).

Modern siyasete yapılan bu başlangıç seçkin siyasî kültürünü derinden etkilemiş ve neo-patrimonyalizme öykünme Cumhuriyet rejimi boyunca da sürmüştür. 1945 sonrasında çok partili hayata geçildiğinde ülkenin derin kültürel fay hatalarıyla ayrışmış olan sosyo-ekonomik yapısı gün yüzüne çıkarak siyasal örgütler ve özellikle siyasal partilerin kurulmasında temel rol oynamıştır. Bu ayrışmanın kökeninde Sünnî mutekit – seküler / laik ve Sünnî mutekit – Alevî bölünmesi temelli dini kimliklerle, etnik Türk milliyetçiliği – etnik Kürt milliyetçiliği; etnik Türk milliyetçiliği ve vatan esaslı ulusal kimlik tanımı olarak etnik kimlik temel rol oynamaktadır. Bu kültürel fay hatlarının ayrıştırılması ve derinleştirilmesine yarayan çeşitli simge, kavram ve benzeri olgular siyasette etkili olarak kullanılarak fevkalade çatışmacı bir siyasal ortam üretilmiştir. Bu siyasal ortam sürekli bir kültürel çatışma olgusu yaratmış, Almancasıyla Türkiye’de siyaset kulturkampfa dönüşmüştür (Kalaycıoğlu, 2022: 133-156). Aynı zamanda kültürel fay hatlarının çokluğu çok sayıda siyasal partinin kurulmasına

ve farklı kültürel kimlik kodları kullanarak seçmenlere ulaşmak olanağını doğurmuştur. Yine ABD’ndeki başkanlık uygulamasındaki iki partili siyasal sistem yerine Türkiye’deki siyasal parti sistemi çok partili bir yapıya sahiptir. Çok partili siyasal parti sistemi yasama organı içinde de çok partili bir yapı doğurma eğilimindedir. O zaman yasama ile yürütme arasındaki ilişkilerin çatışmacı ve ayrışmacı karakteri artmakta, uzlaşma zorlaşmaktadır. Yürütüme ve yasamanın ayrı ayrı halk oyu ile belirlenmesinin yarattığı iki başlı yapı, yasamanın çok partililiği ile birleştiğinde yasa yapımını ve yürütme – yasama ilişkilerini yozlaştırmaktadır (Linz, 1990, Mainwairing, 1993). Ayrıca, siyasal seçkin kültüründeki kültürel kimliklere dayalı “iyi” ve “kötü” algı ve tanımlamaları iktidar – muhalefet ilişkilerini dost – düşman ilişkisi haline dönüştürerek, seçkinler arasındaki ilişkileri “hiçbir sınırlamanın olmadığı savaşa” (Frederick W. Frey, 1975) dönüştürmekte, bu da demokrasiyi sonlandırmaktadır.

Türkiye’de bugüne kadar yapılan hiçbir araştırma bireysel özgürlüğün siyasal kültürde en önemli rolü oynayan ve hiçbir şekil ve şart altında feragat edilemeyecek temel değer olduğuna işaret etmemiştir. Türkiye’de yaygın seçmen beklentisi oy karşılığı hizmet temin etmek veya patronaj olanaklarına ulaşmaktır. Aslında ülkede çok yaygın bir anomie (kuralsızlık) alışkanlığı ve eğilimi görülmektedir (Çarkoğlu ve Kalaycıoğlu, 2009: 43-46). Bunun özgürlük olmadığı ve bireysel hak ihlallerinin de önemli bir nedeni olduğu görülmektedir (Kalaycıoğlu, 2018). ABD başkanlık rejiminde olan hükümet isterse felç olsun ama bizim özgürlüklerimize dokunulmasın türünden bir yaygın beklentinin Türkiye’de mevcut olmadığı bir ortamda başkanlık rejimi anlamını ve işlevini yitirecektir.

Türkiye’de hükümetin kilitlenmesi veya hızlı çalışmamasını erdem olarak gören bir kültürel ortam mevcut değildir. Tam tersine yıllardır körüklenen koalisyon nefreti ve fobisinin temelinde koalisyon hükümetlerinin yavaş çalışması, kenetleniyor ve içlerinde uzlaşmazlık çıkıyor olması savı yatmaktadır. Hal böyle iken hükümetin kenetlenmesini ve çalışmamasını erdem olarak kabul eden başkanlık rejimini arzulamak akla havsalaya sığabilecek bir içerikte değildir. Bu durumda Türkiye’de başkanlık diye yola çıkıldığında bir tür neo-patrimonyal rejime ulaşılmaktadır. Bu tür rejimlerse demokrasi olmayıp otokratik içeriktedirler.

Bu koşullarda demokratik başkanlık rejimi ile demokrasi olarak yoluna devam edebilecek bir Türkiye hayal edebilmek olanaksızdır. Hem seçkin hem de kitle (seçmen) kültürüne taban tabana zıt olan demokratik başkanlık sisteminin özellikleri ve mantığı (raison d’être) Türkiye için göz önünde bulundurulabilecek bir nitelikte değildir.



## SONUÇ

Demokrasinin başkanlık rejimi ABD’nde bireysel özgürlük ve hakların kapsamlı koruma altında olması, yargının mükemmel bağımsızlığı, piyasaların ve onları düzenleyen kurumların özerkliği, âdem-i merkeziyetçi bir idare sistemi ve toplumun geniş bir coğrafi alana yayılmış olması dolayısıyla bir iç savaşa karşın çökmeden demokrasi olarak sürebilmiştir. ABD’nin demokrasi rejimini alıp başka bir sosyo-ekonomik, kültürel ve coğrafi ortamda sürdürmeye çalışan ülkelerin büyük çoğunluğunda başkanlık rejimi, başkanın sultası veya diktatörlüğe dönmekten alıkonulamamıştır. Yola başkanlık rejimi olarak çıkan demokrasilerin çeşitli önlemler alarak demokrasi içinde kalabileceklerini iddia eden siyaset bilimi araştırmaları ortaya çıkmakla birlikte Jose Antonio Cheibub’un 2007 yılında yayınladığı araştırmasındaki bir bulgu ve önerisini göz önüne almakta yarar vardır: Askeri darbeye inkıta uğramış hiçbir demokrasi bir daha pekişmiş bir demokratik rejime dönüşmemektedir. Eğer bu konumda olan bir ülke iseniz, demokraside rejim tipi değiştirerek yol alınmasının mümkün de makul de olmadığını ifade eden Cheibub, tarihi ve kültürel olarak içinde bulunulan siyasal ortamda rejim değişmesi yerine demokrasiyi engelleyen etkenleri araştırıp bularak, bunları ortadan kaldırmanın çarelerini aramayı önermektedir. Bu öneriyi sadece Latin Amerika ülkeleri için değil, dünyada Türkiye gibi demokrasiye geçmeye çalıştığı 1945’ten beri beş defa siyasal rejim değiştirmiş bir ülke için de düşünmekte yarar vardır.

Avrupa Birliği içinde sadece Güney Kıbrıs’ta başkanlık rejimi uygulanmaktadır. Avrupa’da, özellikle Batı ve Orta Avrupa’da başkanlık rejimiyle yönetilen ülke bulunmamaktadır. Fransa ve bazı Doğu Avrupa ülkeleri yarı – başkanlık rejimiyle yönetilmektedirler. Bu ülkelerin gösterdikleri demokratikleşme performansı parlamenter demokrasilerin gösterdiği başarıyı yakalamışa benzememektedir. Meşruti monarşilerin ne başkanlık ne de yarı – başkanlık uygulama olanakları, devlet başkanları kalıtsal olarak seçildiğinden, bulunmamaktadır. Dünyada en yaygın pekişmiş demokrasi örneği parlamenter demokrasi olarak görülürken, başkanlıkla yönetilen demokrasilerin küçük bir azınlığında yerleşik demokrasi mevcuttur.

Avrupa Birliği içinde sadece Güney Kıbrıs’ta başkanlık rejimi uygulanmaktadır. Dünyada en yaygın pekişmiş demokrasi örneği parlamenter demokrasi olarak görülürken, başkanlıkla yönetilen demokrasilerin küçük bir azınlığında yerleşik demokrasi mevcuttur.

Başkan Barack Obama'nın seçiminden itibaren ABD'nde tırmanışa geçen beyaz üstünlüğü (ırkçılık), köktenci Protestan (evangelical) akımlarının etkisi altında kalan, bir de küresel ekonomiye olan tepkilerle birleşen, sosyal medyayı etkin olarak kullanarak geniş kitleleri seferber eden kitlesel hareketler Cumhuriyetçi Parti'de büyük değişikliklere yol açmıştır. Bunların sonucunda 2016 seçimleriyle iktidara gelen Başkan Donald Trump döneminde ABD'nde demokrasinin normlarında önemli aşınmalar ortaya çıkmış, sonunda 6 Ocak 2021'de Başkan Trump ve destekçilerinin sonuçlarını kanıtsız olarak reddettiği 2020 Başkanlık seçimleri sonrasında Congress'nin basılmasına yol açan siyasal bir ayaklanma ortaya çıkmıştır. Bu konudaki Congress komitesi araştırması demokrasiye yönelik saldırı ve aşınmanın niteliği hakkında ciddi kanıtlara işaret etmektedir. Ancak bir kez daha görülmüştür ki Linz'in bahsettiği mahsurlar sadece Latin Amerika'da değil 230 yıldır işleyen ve pekişmiş olduğu kabul edilen ABD Başkanlık demokrasisinde bile ortaya çıkabilmektedir. Başkan'ın demokrasinin yerleşik normlarını inkâr ettiği bir ortamda demokrasi kolayca yozlaşabilmekte ve rayından çıkabilmektedir. Üstelik bu durumda Başkan'ın görevden alınması yerine, onun partisinin Başkan'a sahip çıkarak muhalefetle çatışmaya girmesi de sorunu daha da içinden çıkılmaz ve derin bir bunalıma doğru götürülebilmektedir. Juan Linz'in iddia ettiği defoları daha da ciddiye almak ve onların sadece pekişmemiş değil, en pekişmiş başkanlık demokrasisi uygulamalarında bile geçerli olduğunu düşünmemek için hiçbir neden bulunmamaktadır.



## KAYNAKÇA

Craig Borowiak, *Accountability and Democracy: The Pitfalls and Promise of Popular Control*, (New York: Oxford University Press, 2011).

Jose Antonio Cheibub and Fernando Limonghi, "Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered," *Annual Review of Political Science*, vol. 5 (2002): 151–79.

Jose Antonio Cheibub, *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, (Cambridge, New York: Cambridge University Press, 2007).

Ali Çarkoğlu and Ersin Kalaycıoğlu, *The Rising Tide of Conservatism in Turkey* (New York, NY: Palgrave Macmillan, 2009).

Frederick W. Frey, "Patterns of Elite Politics in Turkey," in G. Lenczowski (ed.), *Political Elites in the Middle East* (Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1975): 41–82.

Alexander Hamilton, James Madison and John Jay, *The Federalist Papers* (New York, NY: A Signet Classic / Penguin Group, 2003).

Jack Hayward, *Governing France: The One and Indivisible Republic* (2nd Edition) (New York, London: W. W. Norton, 1983).

Jack Hayward, "The President and the Constitution: Its Spirit, Articles and Practice," Jack Hayward (der.), *De Gaulle to Mitterand: Presidential Power in France* (London: Hurst, 1993): 36–75.

David Held. *Models of Democracy*. (Stanford, California: Stanford Univ. Press, 1987).

Jolyon Howorth. "The President's Special Role in Foreign and Defence Policy" Jack Hayward (der.) *De Gaulle to Mitterand: Presidential Power in France*. (London: Hurst, 1993): 150-189.

Ersin Kalaycıoğlu, *Turkish Dynamics: The Bridge Across Troubled Lands* (New York, NY: Palgrave Macmillan, 2005).

Ersin Kalaycıoğlu, "The Conundrum of Coalition Politics in Turkey," *Turkish Studies*, vol. 17, no. 1 (2016): 31–38.

Ersin Kalaycıoğlu, "Özgürlük ve Anomi Üzerine" [On Liberty and Anomie], Sarkaç Bilim Akademisi, 2018, <https://sarkac.org/2018/05/ozgurluk-ve-anomie/>.

Ersin Kalaycıoğlu, "Kulturkampf and Voting Behavior in Turkey: A Key to Turkish Party Politics?" in Ersin Kalaycıoğlu and Ali Çarkoğlu (eds), *Elections and Public Opinion in Turkey: Through the Prism of the 2018 Elections* (New York, London: Routledge, 2022): 133–56.

Lijphart, Arend, Çağdaş Demokrasiler. (çev. Ergun Özbudun, Ersin Onulduran). (Ankara: Türk Demokrasi Vakfı ve Türk Siyasal İlimler Derneği Ortak Yayını, 1984).

Juan J. Linz, "Perils of Presidentialism," *Journal of Democracy*, vol. 1, no. 1 (1990a): 51–69.

Juan J. Linz, "The Virtues of Parliamentarism" *Journal of Democracy*, Volume 1, Number 4, Fall (1990b): 84-91.

Seymour Martin Lipset ve Jason M. Lakin, *The Democratic Century*, (Norman, Oklahoma: University of Oklahoma Press, 2004).

Machin, Howard “The President, the Parties and Parliament” in Jack Hayward (ed.) *De Gaulle to Mitterand: Presidential Power in France*. (London: Hurst, 1993):120-49.

Scott Mainwaring, “Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination,” *Comparative Political Studies*, vol. 26, no.2 (1993): 198-228.

Dorothy Pickles. *The Fifth French Republic: Institutions and Politics*. (Gözden geçirilmiş baskı) (New York: Frederick A. Praeger, 1962).

G. Bingham Powell Jr. “Contemporary Democracies: Participation, Stability and Violence,” Arend Lijphart (der.) *Parliamentary versus Presidential Government*, (New York, N.Y: Oxford University Press, 1992): 224 -230.

Adam Przeworski, Michael Alvarez, Jose Antonio Cheibub and Fernando Limonghi, “What Makes Democracies Endure?” *Journal of Democracy*, vol. 7, no. 1 (1996): 39–55.

Adam Przeworski, Michael E. Alvarez, Jose Antonio Cheibub, Fernando Limonghi, *Democracy and Development: Political institutions and Well-Being in the World 1950 – 1990*, (Cambridge, New York: Cambridge University Press, 2000).

Jorgen S. Rasmussen, ve Joel C. Moses, *Major European Governments* (9. Baskı) (Belmont, California: Wadsworth, 1995).

Andrew Reynolds. *Designing Democracy in a Dangerous World* (New York, N.Y.: Oxford University Press, 2011).

Fred Riggs, “Presidentialism: A Problematic Regime Type.” Arend Lijphart (der.) *Parliamentary versus Presidential Government* (Oxford, New York: Oxford Univ. Press, 1992): 216 - 222.

Kaare Strom, *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge, (Cambridge, New York: Cambridge Univ. Press, 1990).

James L. Sundquist, “The U.S. Presidential System as a Model for the World,” Abdo. I. Baaklini ve Helen Desfosses (der.) *Designs for Democratic Stability: Studies in Viable Constitutionalism*, (Armonk, New York, London, England: M. E. Sharpe, 1997): 53 – 71.

The Economist Intelligence Unit, *Democracy Index 2013*.

*The Federalist Papers* (Hamilton, Madison, Jay) (New York, NY: A Signet Classic / Penguin Group, 2003).

World Bank, 2020 data on GNI, [https://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.PCAP.CD?most\\_recent\\_value\\_desc=false](https://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.PCAP.CD?most_recent_value_desc=false).

World Bank (IBRD), *Human Development Index 2014*.

*World Bank Human Development Report (2022)*, <https://worldpopulationreview.com/country-rankings/hdi-by-country>.

## Ankara Enstitüsü

Ankara Enstitüsü Türkiye ve dünyadaki siyasal, ekonomik, toplumsal ve jopolitik gelişmeleri inceleyen akademik bir düşünce kuruluşudur. Başta Türkiye'nin siyasal ve toplumsal hayatını ilgilendiren başlıklar olmak üzere düzenli olarak demokratikleşme, siyasal çoğulculuk, katılım, hesap verilebilirlik ve şeffaflık temelli araştırmalar gerçekleştiren Enstitü, Türkiye dış politikası ve jeopolitik gelişmelere dair çalışmalar da yürütmektedir.

Türkiye'deki tartışmalara katkıda bulunmak üzere çoğulcu bir tartışma platformu olarak yayın hayatında olan perspektif.online sitesi de Ankara Enstitüsü tarafından yönetilmektedir.

Farklı akademik kurum, sivil toplum ve medya kuruluşlarıyla ortak akademik çalışmalara imza atan Ankara Enstitüsü düzenli bir şekilde Türkiye'nin siyasal, ekonomik ve toplumsal nabzını tutacak saha araştırmaları da gerçekleştirmektedir. Bu araştırmalar sayesinde elde edilen zengin veriler akademik ortaklıklar veya müstakil araştırmalarla bilimsel ürünler olarak yayınlanmaktadır.

[www.ankaraenstitusu.org](http://www.ankaraenstitusu.org)

[www.perspektif.online](http://www.perspektif.online)

[www.panoramatr.com](http://www.panoramatr.com)

## Centre for Applied Turkey Studies (CATS)

German Institute for International and Security Affairs (SWP)'in içinde bir program olan The Centre for Applied Turkey Studies (CATS), Stiftung Mercator ve Federal Foreign Office tarafından desteklenmektedir. CATS Türkiye üzerine çalışmalar yürüten düşünce ve araştırma kuruluşlarının uluslararası bir ağı olan CATS Network'ün yürütücüsüdür. Bu yayın CATS Network'ün "Türkiye'nin Sistem Arayışı" projesinin bir parçasıdır.

<https://www.cats-network.eu/>

## ERSİN KALAYCIOĞLU

Uzmanlık dalı Karşılaştırmalı Siyaset olup, bu dal içinde siyasal katılma ve siyasal temsil konularında uzmanlaşan Prof. Kalaycıoğlu'nun Türkçe ve İngilizce yayınlanmış on bir kitabı vardır. Ayrıca on iki adet de kitap boyutlarında meslektaşları ile birlikte kaleme aldığı çeşitli araştırmaların sonuçlarını irdeleyen araştırma raporları ve yine Türkçe ve İngilizce olarak hakemli bilimsel, uluslararası dergi ve kitaplarda yayınlanmış çok sayıda olan makaleleri vardır.

Daha önceki yıllarda İstanbul (1977 – 1984) ve Boğaziçi Üniversitelerinde (1984 – 2002) ve Işık Üniversitesi'nde Rektör (2004 – 2007) ve öğretim üyesi olan Prof. Kalaycıoğlu, halen Sabancı Üniversitesi Sanat ve Sosyal Bilimler Fakültesi'nde öğretim üyesi olarak çalışmaktadır.



Federal Foreign Office





Türkiye uzunca bir süredir sistem tartışması yürütüyor ve öyle anlaşılıyor ki bu konudaki tartışma ve arayış, siyaseti önümüzdeki birkaç yıl daha yoğun bir şekilde etkilemeye ve biçimlendirmeye devam edecek.

Türkiye’de parlamenter sistem, sık sık kesintilere uğrasa da bir buçuk asra yakın (1876-2017) bir geçmişe sahip. 2017’den beri de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi yürürlükte. Her iki sistemin de siyasette ve toplumda genel bir memnuniyet üretebildiğini söylemek zor.

Haziran 2023’te yapılması öngörülen seçimlerin sonucuna göre, yoğunluğu ve süresi değişse bile, her halükârda sistem tartışması Türkiye siyasetini meşgul etmeye devam edecek.

Bu durumu göz önünde bulundurarak, karar alıcılara ve kamuoyuna akademik bilgi temelli katkı sağlamak ve tartışmaların siyasi keskinliğini esneterek diyalog ve müzakere zeminini genişletmek üzere kapsamlı bir program hazırlamış bulunuyoruz.

Bu program çerçevesinde, Ankara Enstitüsü olarak, önümüzdeki bir yıl boyunca, sistem arayışına katkı sunacak 10 akademik analiz yayınlamayı, etkili bir sistem tartışması sağlayacağını öngördüğümüz paydaşların katılımıyla 2 çalıştay düzenlemeyi ve toplumun sistem ile ilgili kanaatlerini öğrenmek üzere detaylı bir kamuoyu araştırması yapmayı planlıyoruz.

Prof. Dr. Ersin Kalaycıoğlu’nun Başkanlık Sistemi’ni -tasarımı ve performansı üzerinden- değerlendirdiği elinizdeki çalışma, 10 rapordan oluşacak akademik katkının üçüncü raporunu oluşturmaktadır.