

Başkanlık Sistemi ve Türkiye'ye uyarlanabilirliği

Mustafa Erdoğan

Prof. Dr.

Özet

Anayasa ve siyaset teorisinde başlıca üç hükümet sistemi modelinin var olduğu kabul edilir. Bunlar: parlamenterizm, başkanlık hükümeti ve meclis hükümeti sistemleridir. Fransa'nın 5. Cumhuriyet Anayasasıyla kurulan "yarı-başkanlık hükümeti"yle hükümet sistemleri tasnifi artık dördü yapılmaya başlanır. Siyasî rejim tipleri açısından ise liberal-demokratik rejimler, otoriter rejimler ve totaliter rejimler olmak üzere üç tipten söz edilebilir. Başkanlık hükümeti sistemiyle ilgili en çarpıcı gerçeklerden biri, bu sistemin başarılı işleyişinin neredeyse ABD'yle sınırlı olduğudur. Bu başarı bu ülkeye özgü ve başka toplumlarda eksik olan bazı şartlara bağlıdır. Bunların bir kısmı Amerika'nın sosyal-siyasî gelenek ve kurumlarıyla ilgili iken, bir kısmı da fikrî ve kültürelidir. Buradan yola çıkarak ABD'de doğmuş -bilinçli olarak tasarlanmış ve bilâhare evrimleşmiş- olan başkanlık sisteminin başka ülkelere başarılı olarak aktarılma şansı zayıftır. Bu çalışmada Başkanlık sisteminin Türkiye'ye uyarlanabilirliği ABD örneğiyle kıyaslanarak ele alınmaktadır.

Anahtar Kelimeler

Hükümet sistemleri, siyasi rejimler, başkanlık sistemi, ABD örneği, liberal-demokratik rejimler, otoriter rejimler, kuvvetler ayrılığı, demokratik kültür

Başkanlık sistemi,
bilindiği gibi,
bir "hükümet
sistemi"
modelidir.
Hükümet
sistemleri bize
bir devlette, esas
olarak, yasama
ve yürütme
fonksiyonlarının,
bu fonksiyonlara
karşılık gelen
yetkilerin ve
onları yerine
getirecek olan
organların
nasıl organize
edildiklerini ve
bu organların
birbirleriyle
ilişkilerinin nasıl
düzenlendiğini
gösterirler.

Abstract

It is assumed that there are three basic models of governmental systems in the theory of constitution and politics. These are parliamentarianism, presidential government, and assembly government systems. Another model is added to the classification of governments after the establishment of "the semi-presidential government system" with the acceptance of the 5th Republican Constitution in France. In terms of regimes there are liberal-democratic, authoritarian and totalitarian types of regimes in the political literature. A striking fact about presidential government is that a successful running of the system is almost limited to the USA, which is depended upon certain conditions found in this country and missing in other countries. While some of these conditions are related to the sociopolitical traditions and institutions in this country, the others are cultural and intellectual conditions. Therefore the presidential system born – consciously designed and later evolved-in the USA, has a little chance of being successfully transferred to other countries. In this article we investigate the applicability of the presidential system in Turkey through comparison with the USA case.

Key Words

Governmental systems, political regimes, presidential system, the USA case, liberal-democratic regimes, authoritarian regimes, totalitarian regimes, separation of powers, democratic culture



I.

Başkanlık sistemi, bilindiği gibi, bir "hükümet sistemi" modelidir. Hükümet sistemleri bize bir devlette, esas olarak, yasama ve yürütme fonksiyonlarının, bu fonksiyonlara karşılık gelen yetkilerin ve onları yerine getirecek olan organların nasıl organize edildiklerini ve bu organların birbirleriyle ilişkilerinin nasıl düzenlendiğini gösterirler. Anayasa ve siyaset teorisinde aşağı yukarı 1970'ler sonlarına kadar, başlıca üç hükümet sistemi modelinin var olduğu; bunların da parlamenterizm, başkanlık hükümeti ve meclis hükümeti sistemlerinden ibaret olduğu kabul edilirdi. Fransa'nın 5. Cumhuriyet (1958/62) Anayasasıyla kurulan parlamenterizm-başkanlık karması sui generis modele Maurice Duverger'nin (1980) "yarı-başkanlık hükümeti" adını koymasından sonra hükümet sistemleri tasnifi artık dörtlü yapılmaya başladı. Aslına bakılırsa, Sovyetik sistemlerin çökmesinden sonra, özellikle Doğu Avrupa ve Balkanlar ile dünyanın başka yerlerinde yapılan yeni anayasaların kurduğu hükümet sistemleri de göz önüne alınca, bugün artık bu dörtlü tasnifin de dünya üstündeki çeşitliliği açıklamaya yeteceği şüphelidir.

Tekrar vurgulamak gerekir ki, başkanlık sistemi bir siyasî rejim tipi değil değil bir “hükümet sistemi” modelidir. “Hükümet sistemi” ile “siyasî rejim” birbiriyle ilişkili olmakla beraber, bunlar ayrı kavramsal kategorilerdirler. Siyasî rejim, bir devlet sistemine kendi ayrı kimliğini kazandıran ve devlet-yurttaş ilişkilerinin niteliğini belirleyen kurallar, pratikler, kurumlar ve fikirler bütünüdür ifade eder. Bir rejimin kimlik veya niteliği, bu ilişkileri etkileyen –başta partiler, sendikalar ve diğer örgütlü gruplar olmak üzere– başka pek çok sivil ve siyasî aktör ile bunlar arasındaki ilişkilere de bağlı olarak şekillenir (Erdoğan 2015: 471) .

Bu çerçevede kabaca üç siyasî rejim tipi ayırt edilebilir: liberal-demokratik rejimler, otoriter rejimler ve totaliter rejimler. Son zamanlarda yarı-demokratik ve yarı-otoriter olarak nitelenen –ve birçok alt türü olan– ara kategoriler hakkında da geniş bir literatür oluştu. ¹ “Hükümet sistemi” ile “siyasî rejim”in ayrı kavramlar olmasının bir sonucu olarak, pratikte parlamenter hükümet sistemine sahip otoriter bir rejim olabileceği gibi, başkanlık hükümeti sistemi ile yönetilen demokratik bir rejim de var olabilir. Ayrıca, aralarındaki bu kavramsal farklılığa rağmen, başka sosyo-politik ve/veya sosyo-kültürel faktörlerle birleşmesi halinde, bir hükümet sistemi otoriter bir rejimin doğmasına katkıda bulunabilir veya demokratik bir rejim için avantaj sağlayabilir.

Şimdi gelelim başkanlık sisteminin ne olduğuna. Başkanlık hükümet sistemi, adını bu sistemde yürütme organı konumunda olan “başkan”dan alır. Bu sistem öteden beri tipik bir “kuvvetler ayrılığı” sistemi olarak bilinir. Bu demektir ki, yasama ve yürütme organları oluşum ve işleyiş bakımlarından birbirinden ayrılmıştır. Bu modelde şüphesiz yargı da her iki organ veya “kuvvet”ten ayrı olmakla beraber, bu unsurun hükümet sistemine katkısı daha azdır veya dolaylıdır. (Buna karşılık, yargının konumu rejimin niteliği bakımından daha önemli olabilir.) Ta Montesquieu’dan bu yana, kuvvetler ayrılığının, bütün devlet yetkilerinin tek bir elde toplanmasını (güç temerküzünü) önleyerek siyasî özgürlüğü garanti etmeye hizmet edeceği varsayılır. Amerikan anayasasının yapıcılarında James Madison da aynı görüştedir: “Yasama, yürütme ve yargının, yani bütün yetkilerin –ister bir, ister birkaç, isterse birçok kişiden oluşan– aynı ellerde toplanması, bunlar ister ırsî, ister kendi-kendini atamış, isterse seçimle gelmiş olsunlar, (bu) pekâlâ istibdadın tanımı olarak adlandırılabilir.”²

Başkanlık hükümet sisteminin niteliği konusunu Giovanni Sartori’nin (1994: 83-84) kılavuzluğunda özetlersek, başkanlık sisteminin üç tanımlayıcı özelliği vardır: (1) Devlet başkanının doğrudan veya yarı-doğrudan bir şekilde halk tarafından seçilmesi, (2) Yürütmeyi başkanın yönetmesi, (3) Başkanın sabit görev süresi boyunca görevden alınamaması. Bu unsurlara, başkanlık hükümetinin tipik örneği olan ABD’de karşımıza çıkan “frenler ve dengeler” (checks and balances) mekanizmasını da ekleyebiliriz. Nitekim Madison “frenler ve dengeler” mekanizmasını başkanlık sisteminin ayrılmaz bir unsuru sayıyordu. Ona göre, “yasama, yürütme ve yargı bölümlerinin birbiriyle tamamen bağlantısız olması gerekmez. . . . (B) u bölümler,

Başkanlık hükümet sistemi, adını bu sistemde yürütme organı konumunda olan “başkan”dan alır. Bu sistem öteden beri tipik bir “kuvvetler ayrılığı” sistemi olarak bilinir.

2. The Federalist No. 47; <http://oll.libertyfund.org/titles/carey-the-federalist-gideon-ed>

Başkanlık hükümeti sistemiyle ilgili en çarpıcı gerçeklerden biri, bu sistemin başarılı işleyişinin neredeyse ABD'yle sınırlı olduğudur. Bu gerçek, başkanlık hükümeti modelininin ABD'de başarılı olmasını mümkün kılan şeyin, bu ülkeye özgü ve başka toplumlarda eksik olan bazı şartlara bağlı olduğunu düşündürmektedir.

her birine diğerleri üzerinde anayasal kontrol verecek şekilde, bir ölçüde birbirleriyle bağlantılı ve ilişkili hale getirilmedikleri sürece, özgür bir yönetim için esas olan derecede bir ayrılık pratikte hiçbir zaman gereği gibi/gereğince sürdürülemez.”³

Frenler ve dengeler mekanizmasının temel amacı, hükümet sistemi içinde kuvvetlerin birbirini dengelemesi yoluyla otoriter ve keyfi bir yönetim ihtimalini azaltmaktır. Fakat bu mekanizma aynı zamanda her bir kuvvetin diğerlerinin işlevine bir ölçüde katılmasını da sağlamayı amaçlar. Frenler ve dengeler sisteminin bu “katılmacı” yanının devlet yönetiminde işbirliği ve koordinasyon ihtiyacıyla ilgili olduğu söylenebilir. Başkanın birçok atamasının Senato'nun onayına tâbi olması, başkanın yürütme bütçesinin Kongre'nin onayına bağlı olması, başkanın Kongre tarafından azli ve Senato'nun başkanın yaptığı antlaşmaları onaylaması Kongre'nin başkan üzerindeki fren ve denge araçları arasında yer almaktadır. Başkanın Kongre üzerindeki fren ve denge araçlarına bazı örnekler arasında ise başkanın Kongreye kanun tavsiye etmesi, başkanın Kongre'den geçen kanunları veto edebilmesi, başkanın Kongreyi olağanüstü toplantıya çağırabilmesi sayılabilir.⁴

II.

Başkanlık hükümeti sistemiyle ilgili en çarpıcı gerçeklerden biri, bu sistemin başarılı işleyişinin neredeyse ABD'yle sınırlı olduğudur. Tecrübe gösteriyor ki, ABD'de doğmuş -bilinçli olarak tasarlanmış ve bilâhare evrimleşmiş- olan başkanlık sisteminin başka ülkelere başarılı olarak aktarılma şansı çok zayıftır. Nitekim, başta Latin Amerika'da olmak üzere, bu sistemi taklit etme çabaları orta ve uzun dönemde genellikle başarısızlıkla sonuçlandı. Bu gerçek, başkanlık hükümeti modelininin ABD'de başarılı olmasını mümkün kılan şeyin, bu ülkeye özgü ve başka toplumlarda eksik olan bazı şartlara bağlı olduğunu düşündürmektedir. Öyle görünüyor ki, bunların bir kısmı Amerika'nın sosyal-siyasî gelenek ve kurumlarıyla ilgili iken, bir kısmı da fikrî ve kültürelidir.

Tarihsel olarak “Amerika”, zaman içinde devlet halini alacak olan merkezî otoritenin neredeyse “tabiat hali” şartlarından yavaş yavaş doğup evrimleştiği bir yerdir. Başka bir ifadeyle, burada devlet aşağıdan yukarıya bir şekilde ve tedricen ortaya çıkmıştır. Aynı nedenle, Tocqueville'in daha 1850'lerde gözlediği gibi, Amerika'da güçlü bir sivil toplum geleneği vardır. Toplumda kendi ortak işlerini görmek üzere örgütlenme ve birlikte iş yapma becerisi (“art of association”) gelişmiştir. Bugünkü ABD'yi kuran halk, “oralarda bir yerde” kendisine hükmedecek, kurumlaşmış üstün bir otorite fikrine baştan beri kuşkuyla bakmıştır. Siyasî kurumlarını oluştururken de Amerikalıların temel kaygısı, “zorunlu bir kötülük” olarak gördükleri devletin alanını ve hacmini alabildiğine küçük tutmak ve böylelikle despotik yönetim ihtimalinin önüne geçmek idi. Devlet denen “kötülüğe” katlanmayı “zorunlu” kılan tek neden ise, Amerikalılara göre, bireylerin devletten önce

3. Buna karşılık, çağdaşlarımızdan Giovanni Sartori (1994: 87), Madison'ın aksine frenler ve dengeler mekanizmasını başkanlık sisteminin ayırt edici bir özelliği olarak görmemektedir.

4. Daha fazla ayrıntı için bkz. Grant 1991: 22-24.

zaten sahip oldukları doğal haklarının korunmasına olan ihtiyacı.

Onun içindir ki, bağımsızlık ilânını takiben Amerikalıların oluşturdukları ilk merkezî otorite devlet bile değildi. Nitekim, halen yürürlükte olan 1787 Anayasasından önce Amerikalıların kurdukları ilk siyasî otorite, tek organı “Kongre” olan -yani, yürütmesi olmayan- bir Konfederasyon idi. Gerçi daha sonra 1787 Anayasasıyla “Amerika Birleşik Devletleri” adı altında merkezî bir devlet kurdular ama orda da temel hareket noktasını “sınırlı devlet” fikri oluşturuyordu. Bu düşünceyle, Amerika’nın “kurucu ataları” (founding fathers), Madison’dan yukarıda aktardığım ifadeye görüldüğü gibi, istibdad tehlikesini bertaraf etmek üzere, devleti kuvvetler ayrılığı temeli üstüne kurdular. “Kurucu atalar” bu konuda o kadar kararlıydılar ki, güçlerin tek elde toplanmasını önleyebilmek için bu işlevsel (veya yatay) kuvvetler ayrılığının yeterli olmayacağı düşüncesiyle, devlet içinde otoriteyi dikey olarak da dağıtmayı, yani federalizmi tercih ettiler. Üstelik, bu adem-i merkezî, gevşek siyasî birlik içindeki birincil aktörlerin eyaletler -kurucu devletçikler- olmasını istediler, merkezî devletin değil. Kısaca, daha pek çok yazar ve düşünür yanında, Harold Laski’nin (1992: 75-76) de dediği gibi, ABD’de başkanlık sistemi “zayıf hükümet”e olan inanç üzerine kurulmuştur. Anayasayı yapanlar en başta keyfi yönetimden korkuyorlardı.

Dışarıdan bakıldığında güçlüymüş gibi görünen seçilmiş başkanın sanıldığı kadar güçlü olmamasını ve dolayısıyla despotlaşamamasını sağlayan dinamikler, kurumsal tercihler yanında, “anayasa-dışı” olarak adlandırılabilir olan etkenlerdir (Sartori 1994: 89) . Bunların başında ABD’nin tarihsel-kültürel arka planı gelmektedir. Aynı zamanda Amerika’da “sınırlı devlet”in de zeminini oluşturan bu faktörlerin sosyolojik paralelini güçlü ve özerk bir sivil toplumun varlığı şeklinde özetleyebiliriz. Harry Kantor’un Latin Amerika başkancı sistemlerinde başkanın gücünü sınırlamak için gerekli gördüğü tedbirler arasında saydığı -sivil toplumu güçlendirmek olarak yeniden kavramlaştırabileceğimiz- “başka iktidar merkezleri kurmak” da aynı noktaya işaret etmektedir. Yazarın bununla kastettiği, siyasî partiler, sendikalar, işveren örgütleri ve muhtelif çıkar gruplarıyla birlikte, örgütlü sivil-siyasal yapılardır. Kantor’un yönetimin gücünü sınırlamak için gerekli olduğunu düşündükleri arasında tarafsız bir bürokrasinin oluşturulması ve iktidarın temelini yerelleştirilmesi de yer almaktadır. Yazara göre, bu tedbirler başkanın/yönetimin yetkisini sınırlamak suretiyle sistemin demokratik işleyişini mümkün kılacaktır (Kantor 1992:109-110) .

Amerika örneğinde, devlet yetkilerinin anayasa ile hem yatay hem de dikey olarak dağıtılmış ve devletin işlevsel olarak da sınırlanmış olmasının, güçlerin başkanda toplanmasını önlemede elbette hatırı sayılır bir rolü vardır. Yine de bu sistemde başkan -daha temelde devleti- zayıflatan başka etkenlerin varlığını da göz ardı etmemeliyiz. Her şeyden önce, federal yapılanmadan ve tarihsel olarak devletin “aşağıdan yukarıya” bir şekilde oluşmuş olmasından dolayı, Amerikan siyasetinde yerellik hâkimdir, yani siyasî faaliyet daha ziyade yerel (eyalet ve mahallî idareler) düzey (in) de gerçekleşir. Bu durum yurttaş taleplerinin nispeten az bir kısmının merkezî devlete yönelmesini sağlamaktadır. Amerikan sisteminin anayasa sayesinde olmak-

Dışarıdan bakıldığında güçlüymiş gibi görünen seçilmiş başkanın sanıldığı kadar güçlü olmamasını ve dolayısıyla despotlaşamamasını sağlayan dinamikler, kurumsal tercihler yanında, “anayasa-dışı” olarak adlandırılabilir olan etkenlerdir.

Ülkemizde
"başkanlık
sistemi"nin bu
sıralar yeniden
gündeme
gelmesinin veya
daha doğrusu
son birkaç yıldır
gündemden hiç
düşmemesinin
nedenini hepimiz
biliyoruz: Sayın
Cumhurbaşkanı
Erdoğan
Türkiye'yi
kendisinin
"başkan" olduğu
bir sistem altında
(tek başına)
yönetmek istiyor.

tan ziyade anayasaya rağmen işlediğini belirten Sartori de bunu mümkün kılan faktörler arasında "yerel-merkezli siyaset"i de saymıştır. Sartori'ye göre, ayrıca, siyasetin ilkeler temelinde yapılmaması ile partilerin zayıf ve disiplinsiz olması da Amerikan sisteminin işlenmesini sağlayan "anayasa-dışı" etkenler arasındadır (Sartori 1994: 89) .

Zayıf ve disiplinsiz partilerin ABD'de başkanlık sisteminin işleyişini kolaylaştırdığı yaygın bir gözlemdir. Bununla beraber, Sartori disiplinsiz partilerin başkanlık sisteminin işleyişini kolaylaştırdıkları iddiasının genelleştirilemeyeceğini belirtmektedir (Sartori 1994: 177) . Birçok yazar ayrıca başkanlık sisteminin başarısı için iki-partili sistemi de gerekli görmektedir. Scott Mainwaring bu iddiayı daha da ileri götürerek, iki partililiğin sadece Amerikan başkanlığı için değil, genel olarak başkanlık sistemlerinin işlemesi için şart olduğunu, çok-partili siyasî yapının ise başkanlık sistemlerinin tipik problemlerini azdırdıklarını iddia etmektedir. ⁵ Ona göre, istikrarlı bir çok-partili ve istikrarlı bir başkanlık demokrasisi imkânsız değilse de iki-partili demokratik başkanlıktan daha zordur (Mainwaring 1992: 116) . Sartori de başkanlık sistemlerinin iki-partili yapıyla, çok partililikle olduğundan daha iyi işlenmesinin muhtemel olduğunu kabul etmektedir (Sartori 1994: 177) .

III.

Ülkemizde "başkanlık sistemi"nin bu sıralar yeniden gündeme gelmesinin veya daha doğrusu son birkaç yıldır gündemden hiç düşmemesinin nedenini hepimiz biliyoruz: Sayın Cumhurbaşkanı Erdoğan Türkiye'yi kendisinin "başkan" olduğu bir sistem altında (tek başına) yönetmek istiyor. Sayın Erdoğan'ın bu arzusu kendisi ve partisi tarafından "başkanlık sistemi" isteği olarak dile getirilmekteyse de; ben AKP'nin bu amaçla daha önce Anayasa Komisyonu'na sunduğu önerinin aslında "başkanlık sistemi" olmadığını Yeni Türkiye dergisinde yayımlanan bir yazımda (Erdoğan 2013) anlatmıştım. O yazıda ayrıca, AKP'nin önerisindeki gibi başkanlık sistemini çarpıtan bir model söz konusu olmasaydı bile, saf bir başkanlık sisteminin Türkiye'de uygulanabilirliğinin hemen hemen hiç mesabesinde olduğunu da aynı makalede göstermeye çalışmıştım. Şimdi bu son noktaya tekrar dönelim.

Yukarıda, başkanlık hükümeti sisteminin genelleştirilebilir (ihraç edilebilir) olmaktan çok, ABD'nin -çoğu tarihsel-kültürel nitelikte olan- kendi özel şartlarında kabaca başarılı bir şekilde işleyebilen bir model olduğunu dile getirdim. "Başarılı"dan kastettiğim, sadece kurumsal yapı ve mekanizmaların işleyebilirliği değildir; bununla modelin demokratik bir rejim içinde işleyebilirliğini kastediyorum. Onun için, Türkiye'nin bir demokrasi olarak kalmak istediği varsayımı altında, eğer kuvvetler ayrılığı ve denge-denetim mekanizmalarıyla birlikte bu sistemin Türkiye'de de işlenmesini istiyorsak, o zaman ilk önce yapmamız gereken, Amerika'ya özgü söz konusu şartların (anayasa-dışı etkenler) Türkiye'de var olup olmadığını değerlendirmektir.

(1) ABD'de başkanlık sisteminin başarısı, en başta, devlet-toplum ilişkileri bağlamında ele alınabilecek kimi faktörlere bağlıdır. Bunların başında devlet değil de toplum-merkezli bir siyasî birlik tasavvuru gelmektedir. Amerika'da devleti toplum ("aşağıdan yukarıya") kurmuştur; devlet, öznesi toplum olan bir etkinlik sürecinin ürünüdür. Bu tarihsel süreç zamanla kültüre dönüşmüştür. Bu kültürde doğal haklara sahip olan bireyler toplumun kurucu özneleri olarak görülür.

Türkiye'de ise devlet-merkezli bir siyasî tasavvur ve gelenek söz konusudur. Toplum varlığını devlete borçludur, toplumu kuran devlettir. Bu kültürde devlete karşı doğal haklara sahip bireyler fikrine yer yoktur. Toplum "cemiyet" olmaktan çok "cemaat" olarak kavranır. Dolayısıyla, birey değil komünite, hak değil ödev, sorgulama değil itaat esastır. Devletten bağımsız bir hak ve hukuk tasavvuru yoktur; aksine "haklar" birer devlet bağıışı olarak görülür. Devlet toplumun velinimetidir. Bütün bunlar kollektivite adına söz söyleme konumunda olan kişi veya kişilerin iktidarının sorgulanamazlığıyla sonuçlanır.

(2) Devlet-toplum ilişkileriyle ilgili başka bir nokta otoriteye bakış konusudur. Tipik bir Amerikalı devlete kuşkuyla bakar; devleti hayırhah bir kurum olarak değil de, zorunlu bir kötülük olarak görür. Onun için Amerikalılar devletin faaliyet alanının alabildiğine sınırlı olmasından, bireylerin devlet öncesinde var olan doğal haklarını korumak ve hukuk yoluyla adaleti sağlamanın pek fazla ötesine geçmemesinden yanadırlar.

Türkiye bu bakımdan da Amerika'dan çok farklıdır. Ortalama bir Türkiye'nin otoriteden ve devletten kuşku duymak için bir nedeni yoktur. Onun zihninde devlet özünde iyidir; "kötü"olan devlet değil, onu yöneten kişilerdir. Devlet hayırhah bir kurumdur, o toplumun velinimetidir. Buna bağlı olarak, Türkiye'de "sınırlı devlet" fikrinin de ne tarihsel ne de kültürel bir dayanağı vardır. Aksine devlet toplumunkaderinden sorumludur; toplumu iyiliği de kötülüğü de, refahı da sefaleti de devlete bağlıdır.

(3) Amerika'da güçlü ve özerk sivil toplumun varlığı tarihsel bir veridir. Orada devlet "aşağıdan yukarıya" kurulmuş olduğu gibi, "aşağıdan yukarıya" denetlenir de. Bu denetim, esas olarak, toplumun kendi işlerini yine kendisinin yönetmesi için bir araya gelip organize olabilmesi sayesinde mümkün olmaktadır. Bu aynı zamanda devlete düşen "kamusal işler" payının azalması, yani devletin faaliyet konusu bakımından sınırlandırılması demektir. ABD'de siyasî partiler, sendikalar, işveren örgütleri, kiliseler ve muhtelif dava ve çıkar gruplarını içine alan sivil-siyasal örgütlerin ve medyanın varlığı devlet üzerinde etkili bir denetim işlevi yerine getirmektedir.

Aynı perspektif açısından Türkiye'ye baktığımızda ise manzara çok farklıdır. Yukarıda işaret edilen devlet-merkezli tarihsel ve kültürel yapısı nedeniyle Türkiye'de devletten bağımsız, kendi ayakları üstünde durabilen ve gerektiğinde devlete meydan okuyacak bir sivil toplum geleneği yoktur. Örgütlenme, birlikte iş yapma ve kamusal duyarlılık Türkiye toplumunda çok zayıftır. Dahası, Türkiye'de devlet desteğindeki korporatist düşüncenin gücü, "sivil toplum örgütleri" denen oluşumların devletin uzantısı olarak or-

Türkiye'de ise devlet-merkezli bir siyasî tasavvur ve gelenek söz konusudur.

Toplum varlığını devlete borçludur, toplumu kuran devlettir. Bu kültürde devlete karşı doğal haklara sahip bireyler fikrine yer yoktur.

Toplum "cemiyet" olmaktan çok "cemaat" olarak kavranır.

Dolayısıyla, birey değil komünite, hak değil ödev, sorgulama değil itaat esastır.

Devletten bağımsız bir hak ve hukuk tasavvuru yoktur; aksine "haklar" birer devlet bağıışı olarak görülür.

Siyasî partilerin yapısı bakımından da ABD ile Türkiye arasında önemli farklar vardır. Amerikan başkanlık sisteminde örgütsel tutarlığı (cohesion) zayıf ve disiplinsiz partilerin varlığı, bu ülkede resmî "kuvvetler ayrılığı"na rağmen devlet yönetiminde koordinasyon ve işbirliğini kolaylaştıran "anayasa-dışı" bir etkidir.

taya çıkmasını sağlamakta veya bunların zamanla devlete eklemelerine ("devlet işbirlikçisi" haline gelmelerine) yol açmaktadır. Ayrıca, Türkiye'de medya halkın kamu işlerinin gidişatı hakkında doğru bilgi edinmesine ve uyanık bir kamuoyunun oluşmasına hizmet edecek bir özelliğe sahip değildir. Öteden beri hiçbir zaman devlete mesafeli duramamış olan medya son yıllarda tamamen siyasî iktidara bağımlı hale gelmiş ve daha önce sahip olduğu çok mütevazî ölçülerdeki çeşitliliğini de yitirmiştir. Dolayısıyla, Türkiye'de devleti frenleyebileceğini umabileceğimiz bir sivil toplum canlılığından ve medya denetiminden söz edemeyiz.

(4) ABD'de başkanlık sisteminin özgürlük ve demokrasiyle uyumlu işlemlerini mümkün kılan faktörlerden biri de, elbette tarihsel arkaplanı sayesinde, devlet örgütünün adem-i merkezîyetçi yapısıdır. Amerikan federalizmi devlet iktidarının eyaletler ve mahallî idareler düzeyinde yerleşmesini sağlayarak, merkezde -dolayısıyla başkanda- aşırı güç toplanmasını önlemektedir. Eyaletlerin varlığı aynı zamanda merkez üzerinde bir fren etkisi yapmaktadır. Tersinden söylersek, siyasetin esas olarak merkezde yoğunlaştığı ve yerel odaklı siyasetin sistem içinde dikkate değer bir yer tutmadığı ülkelerde başkanlık sisteminin kişisel iktidarın yolunu açması kuvvetli bir ihtimaldir. Türkiye'nin devlet yapısı da hem üniterdir hem de aşırı merkezîyetçidir. Yerel siyasetin genel siyaset üzerinde etkisi olması bir yana, burada yerel siyaset aslında "siyaset" bile değildir ve merkezin bir uzantısından ibarettir. Başka bir ifadeyle, Türkiye'de aslında "local government" (mahallî hükümet) yoktur.

(5) Siyasî partilerin yapısı bakımından da ABD ile Türkiye arasında önemli farklar vardır. Amerikan başkanlık sisteminde örgütsel tutarlığı (cohesion) zayıf ve disiplinsiz partilerin varlığı, bu ülkede resmî "kuvvetler ayrılığı"na rağmen devlet yönetiminde koordinasyon ve işbirliğini kolaylaştıran "anayasa-dışı" bir etkidir. Oysa Türkiye'de siyasî partiler, Amerika'dakinin aksine, sıkı disiplinlidir. Dahası, Türkiye'de söz konusu olan, tabir caizse, "demokratik disiplin" bile değil, güçlü bir hiyerarşik örgütlenme bağlamında işleyen "lider sultanı"dır. Türkiye'de hakim olan "kişi kültü" ile birlikte düşünüldüğünde, muhtemel bir başkanlık modeli içinde bu etken, -genel oyla seçildiği için "millî irade"yi temsil ettiğine inanılan- başkanın partisi aracılığıyla hemen hemen bütün devlet iktidarını kendisinde toplanmasına imkân verebilir. (Bu arada belirtmek gerekir ki, Amerikalıların bireyci halk tasavvurunda "millî irade" veya "genel irade" gibi mistik kavramların karşılığı yoktur; orada demokrasiyi "millî irade" ile özdeşleştirmeye kalkan birisi olsa onu herhalde "uzaylı" gibi görürlerdi.) Ayrıca, son yıllarda kamu bürokrasisinin tarafsızlığını büsbütün yitirerek neredeyse bir parti aygıtı haline dönüşmüş ve Weberci anlamda rasyonel-hukukî değil fakat kişisel sadakat temelinde işler hale gelmiş olduğu gerçeğinin bu riski daha da artıracak açıktır.

(6) ABD'de gerek hukukun üstünlüğü fikrinin gerekse yargı bağımsızlığının tarihsel temelleri hem kurumsal hem de kültürel anlamda sağlamdır. Daha özel olarak, ABD anayasası baştan beri Yüksek Mahkeme'yi, başkanı ve Kongre'yi denetleyip dengeleyebilecek gerçek bir "üçüncü güç" olarak düzenlemiştir. Ayrıca, anayasal süreklilik de Mahkeme'nin bu konumunun

yurttaşların tasavvurunda güçlü bir fikir haline gelmesini sağlamıştır. Bu açıdan bakıldığında Türkiye’de tamamen farklı bir manzarayla karşılaşırız. Türkiye’de hukukun üstünlüğü ve yargı bağımsızlığı yerleşik bir gelenek olmaktan çok uzaktır. Kaldı ki, son birkaç yılda hem hukuk fikri tahrip edilmiş, hem de yargı yürütmeye tamamen “uyumlu” hale getirilmiştir. Böylece, muhtemel bir başkanlık modelinde Türkiye, başkanın keyfi yönetime kaymasını önleyecek güçlü ve bağımsız yargı avantajına da sahip değildir.

(7) Nihayet, Türkiye Amerika’ya nispetle daha devletçi bir ekonomik yapıya sahiptir. Türkiye’de devlet toplumun “velinimetidir”. Devletin iktisadi hayat üzerindeki doğrudan ve dolaylı kontrolü onun bir “rant dağıtımı” mekanizması olarak işlemesine imkân vermektedir. Bu aynı zamanda Türkiye’de sivil toplumun oluşmamasının da nedenlerinden biridir. Bu devletçi yapı sayesinde devletin kamu kaynaklarına keyfince tasarruf edebilmesinin ve vergi politikası ve el koyma benzeri yollarla toplumun zenginliğine hükmedebilmesinin yürütme gücünü elinde bulduranlara sağladığı iki büyük avantaj vardır ki bunların her ikisi de özgürlük ve demokrasi karşısı işler. İlk avantaj, siyasî iktidarın ekonomik araçları kullanarak sadakati ödüllendirirken “ihanet”i cezalandırma imkânına sahip olmasıdır. Bu ödül ve ceza sistemi özellikle medya bakımından son derece anlamlıdır. Bu yapının siyasî iktidara sağladığı ikinci avantajı ise, onun, “rant dağıtımı” mekanizmasını ve başka iktisadi ve sosyal araçları kullanarak kendi toplumsal tabanını genişletebilmesi ve bu durumu sürdürebilmesidir. Bunlar muhtemel bir başkanlık sisteminde kamu kaynaklarını kontrol eden popülist-otoriter bir başkanın kendi keyfi yönetimini uzunca bir süre garanti etmesine yarayacaktır.

Sonuç olarak, bütün bu faktörleri göz önüne aldığımızda, ABD’deki kurumsal çatısının aynen aktarılması halinde dahi -ki böyle bir ihtimal zaten yoktur- başkanlık sisteminin Türkiye’de özgürlükçü-çoğulcu demokrasiye hizmet etme şansı bulunmamaktadır. Aksine, Türkiye’de bu model çok büyük ihtimalle bir kişinin popülist-otoriter yönetiminin kurulup pekişmesine yol açacaktır. Bu, kimin başkan olacağından bağımsız, objektif bir değerlendirmedir ama şunu da belirtmek gerekir ki, halihazırda “başkanlık sistemi” üstünde ısrar eden irade bunu özgürlük ve demokrasi için değil fakat güç arayışının bir sonucu olarak istemektedir.

*Sonuç olarak,
bütün bu faktör-
leri göz önüne
aldığımızda,
ABD’deki ku-
rumsal çatısının
aynen aktarılması
halinde dahi -ki
böyle bir ihtimal
zaten yoktur- baş-
kanlık sistemi-
nin Türkiye’de
özgürlükçü-çoğul-
cu demokrasiye
hizmet etme şansı
bulunmamaktadır.*



ATIF YAPILAN KAYNAKLAR

Maurice Duverger, “A New Political System Model: Semi-Presidential Government”, European Journal of Political Research, Vo. 8, No. 2 (June 1980=, ss. 165-187.

Mustafa Erdoğan, Anayasal Demokrasi (Ankara: Orion Kitabevi, 2015).

Mustafa Erdoğan, “Başkanlık Sistemi, Demokrasi ve Türkiye”, Yeni Türkiye, Sayı 51 (Mart-Nisan 2013), ss. 542-47.

Alan Grant, *The American Political Process* (Dartmouth: 4th ed., 1991) .

Harry Kantor, "Efforts Made by Various Latin American Countries to Limit the Power of the President", Arend Lijphart (ed.), *Parliamentary versus Presidential Government* (Oxford University Press, 1992), ss. 101-110.

Harold Laski, "The President and Congress", Arend Lijphart (ed.), *Parliamentary versus Presidential Government* (Oxford University Press, 1992), ss. 75-77.

Scott Mainwaring, "Presidentialism, Multipartyism and Democracy: The Difficult Combination", *Comparative Political Studies*, V. 26, n. 2 (July 1993), ss. 198-228.

Scott Mainwaring, "Presidentialism in Latin America", Arend Lijphart (ed.), *Parliamentary versus Presidential Government* (Oxford University Press, 1992), ss. 111-117.

Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering* (New York University Press, 1994) .

