

## DEMOKRASİ, HESAP VERME SORUMLULUĞU VE HÜKÜMET MODELLERİ

*Ahmet TANER\**

### Özet

*Çağdaş demokrasilerin temel özelliklerinden sorumlu/hesap verebilir hükümet ilkesi, hukuk devleti ve kuvvetler ayrılığı gibi anayasal demokrasinin temel ilkeleriyle yakından ilişkilidir. Devleti oluşturan erklerin karşılıklı “denge ve fren” sistemi içinde işlemeleri, hem istikrar ve güven açısından hem de hesap verme sorumluluğu açısından vazgeçilmezdir. Hükümet modelleri yasama ve yürütme erkleri arasındaki güç paylaşımı ve ilişkiye göre biçimlendiğinden, hesap verebilirlik ve etkinlik bağlamında her iki hükümet modelinin de bir takım güçlü ve zayıf noktaları bulunmaktadır. Genel olarak, parlamenter sistemlerde yasama ve yürütme erklerinin fonksiyonlarının kaynaşması, siyasal kararların etkinliğini artırırken, erkler arasındaki sınırların belirsizliği hesap verebilirliği güçleştirmektedir. Başkanlık modelinde, ise başkanın yasama organınca düşürülememesi “istikrar” ve “katılık” paradoksuna neden olabilmektedir. Sonuç olarak, her siyasal sistem için ideal bir hükümet modelinden bahsetmek mümkün değildir. Hükümet modellerindeki güçlü ve zayıf noktaların sistemde ne ölçüde tıkanmalara yol olacağı veya istikrar ve hesap verebilirliği ne ölçüde destekleyeceği her ülkedeki demokrasinin yerleşme düzeyi ve sosyo ekonomik gelişmişlik düzeyi gibi faktörlere bağlı gözükmektedir.*

**Anahtar Kelimeler:** *Hesap Verebilirlik, Başkanlık Sistemi, Parlamenter Sistem, Siyasal İstikrar, Denge ve Fren Sistemi.*

---

\* Dr., T.C. Sayıştay Başkanlığı, Ankara. e-mail: ataner@sayistay.gov.tr

## Democracy, Public Accountability and The Systems of Government

### Abstract

*The principle of responsible government, which features the contemporary democracy, is relevant to the principles of constitutional democracy such as the rule of law and the divisions of power. For ensuring democratic stability and confidence as well as democratic accountability, it is necessary for powers to operate in line with the system of checks and balances. Since the systems of government are determined by divisions of power and relations between parliament and executive, each system of government has some strong and weak fetatures as regards accountability and efficiency. Generally, in parliamentary models, while the fusion of powers enhances the efficiency of political decisions, the unclear boundary between powers may pose a challenge for public accountability. In presidency model, the fact that the directly elected president can not be dissolved may cause the dichotomoy of stability and rigidity. Accordingly, there exists no ideal the system of government for all political systems. The fact that the extent to which the strong and the weak features of each government system lead to bottlenecks or promote stability and accountability seems dependent on the factors such as the level of demomcracy and socio economic level of development.*

**Key Words:** *Public Accountability, Presidency System, Parliamentary System, Political Stability, The System of Check-Balance.*

## GİRİŞ

Demokrasinin gelişim süreci, önemli ölçüde mutlak iktidarların sınırlandırılması ve kamusal politika ve faaliyetlerin toplumun gözetim ve denetimine açılması mücadelesine dayanmaktadır. En basit şekliyle “halkın halk tarafın halk için yönetimi” olarak tanımlanan demokrasinin etkin şekilde işleyebilmesi, seçikle gelen siyasal aktörlerin, uyguladıkları politikalar, aldıkları kararlar nedeniyle topluma karşı sorumlu tutulabilmelerinden geçmektedir.

Anayasal demokrasi için verilen mücadele, halkın temsilcilerinden oluşan parlamentolar adına yürütülse de devletin, son yüzyılda artan işlev ve rolleri öncelikle bürokratik mekanizmanın sonrasında da yürütme erkinin giderek güç ve etkinlik kazanmasına neden olmuştur. Kamu politikasının yeni meselelerine karar vermek, yürütme tarafından getirilen bütçe, plan ve programları onaylamak gibi görevler dışında, parlamentolar, (Lipson, 2005:284-285) yürütme ve bürokrasinin gözetim ve kontrolü konusunda yeterli inisiyatif alamamış, zamanla güç kaybına uğrayarak sistem içindeki etkinliklerini yitirmeye başlamışlardır. Oysa, parlamentolar “yasama”

faaliyeti yanında, “gözetim ve kontrol” işlevini de yerine getiren kurumlar olarak, güçlü bir demokrasinin en temel güvencelerinden birini oluşturmaları gerekmektedir.

Demokratik hesap verme sorumluluğu kapsamında, bürokrasinin hükümet ve parlamentoya, yürütmenin ise parlamento ve topluma karşı sorumlu olması, bir siyasal sistemde gerek kurumlar arası gerekse devlet ile toplum arasındaki ilişkilerle bağlantılı, oldukça karışık ve çok yönlü bir süreçtir. Eryılmaz (2007:247)’ın da belirttiği gibi bu konu, devletin yapısı ve niteliği, kamu örgütünün örgütsel yapısı ve işlevi, hukuk devleti, bireysel özgürlükler ve hükümet sistemleri gibi faktörlerle de bağlantılıdır. Yürütme/bürokrasinin demokratik gözetim ve kontrol altında tutulabilmesinde siyasal seçimler önemli olsa da, etkin bir demokrasinin işlerlik kazanabilmesi için erkler arasındaki güç ve denge dağılımının doğru şekilde kurulmasına da gereksinim vardır. Zira, tüm siyasal sistemlerde, parlamentonun yürütme ve bürokrasiyle olan ilişkilerinin niteliği ve kapsamı, siyasal sistemin genel işleyiş kurallarına ve hükümet modellerine göre farklılık arz etmektedir. Bu ise, hesap verme sorumluluğunun, hükümet sistemi tartışmalarının önemli kavramlarından biri olarak ön plana çıkmasını sağlamaktadır.

Yasama ve yürütme erkleri arasındaki güç paylaşımı ve ilişkiye bağlı olarak biçimlenen hükümet modelleri, devletin temel fonksiyonları arasında basit bir iş bölümünden öte, çoğu zaman istikrarlı hükümetlerin veya demokratik hesap verebilirliğinin temel araçlarından biri olarak kabul edilmektedir. Hükümet modellerinin istikrarlı bir demokratik sistemi destekleme kapasiteleri, her bir modeldeki yasama yürütme ilişkileri, yürütme/bürokrasi üzerindeki demokratik gözetim düzeyi gibi unsurların yanında kurumlar arası ilişkiler, ülkelerin sosyo-ekonomik gelişmişlik seviyesi, demokratik siyasal kültür seviyesi gibi faktörlerle yakından ilişkilidir. Bu çalışmada, hesap verme sorumluluğu açısından, hükümet modellerinin kurumsal olarak taşıdıkları güçlü ve zayıf yanlar ele alınarak, her bir modelin, istikrarlı bir yönetimi destekleme kapasitesi değerlendirilecek, sorumlu hükümet ilkesinin gerçekleşmesi ile hükümet modeli arasındaki ilişkinin niteliği ve sınırları üzerinde durulacaktır.

## **1- DEMOKRATİK SORUMLULUK, HESAP VEREBİLİRLİK VE KUVVETLER AYRILIĞI İLİŞKİSİ**

Egemenlik yetkisinin temsilciler aracılığıyla kullanıldığı temsili demokrasilerde, iktidar toplumsal çoğunluğunun tercihine göre belirlenmekle beraber, bireysel hak ve özgürlüklerin korunabilmesi için siyasi otorite ve güç kullanımına anayasal ve yasal sınırlamalar getirilmesi,

iktidar sahiplerinin topluma ve parlamentoya karşı hesap vermekle yükümlü tutulması gerekmektedir. Tarihsel tecrübeler göstermektedir ki, demokrasiler teorik düzeyde toplumun meşru rızasına dayanan sistemler olsa da, yeterli denetim ve denge mekanizmalarıyla kontrol edilmediği zaman, bu sistemler özgürlük ve kendi kendini yönetme idealinden kopabilmekte, seçimle başa gelen yönetimlerin bizzat kendisi güç/iktidar merkezi, haline gelebilmektedir. Sartori (1993: 95)'nin de belirttiği gibi tek başına seçim erki demokrasinin mekanik güvencesini oluşturmakla beraber, asıl güvence, toplumun kamusal faaliyetler ile ilgili hesap sorabilmesini sağlayacak koşulların mevcut olmasıdır. “Liberal demokrasi olarak da kavramlaştırılan bu yönetim biçiminin özü, iktidarın denetlenmesi ve sınırlandırılmasıdır” (Sartori, 1993:307) Zira, kavramsal olarak demokrasi, devlet iktidarının mercii ni ifade ederken, liberal sıfatı devlet gücünün tahdit edilerek, bunu kullananların hesap verebilir olmasına işaret etmektedir (Holden, 2007:15).

En genel anlamıyla, hesap verebilirlik, kamu erkini ve buna bağlı yetkileri kullanan kişi veya kurumların, toplum, kamuoyu, parlamento ve diğer yetkili kurum ve merciler karşısında aldıkları kararlar, yürüttükleri faaliyetler nedeniyle izahatta bulunmaları ve bunlardan dolayı sorumlu tutulabilmeleridir. Siyasal bir sistemde kamusal hesap verebilirlik, önemini demokratik yönetim sürecinden alır. Devlet mekanizmasının işleyişinde vatandaşların belirli kurallar altında kamu politikalarıyla ilgili olarak siyasetçilere yetki devretmeleri ve üretilen kamu politikalarının hayata geçirmek için ise politikacıardan bürokratlara doğru yapılan iki tür yetki devrinin varlığından bahsedilebilir” (Özer, 1999:331). Politikacı ile vatandaş arasındaki yetki devri ilişkisi siyasal hesap verebilirlik kavramıyla ifade edilirken, hükümet ile kamu bürokrasisi arasındaki ilişki ise yönetsel hesap verebilirlik olarak tanımlanmaktadır.

Siyasal bir sistemde kamusal hesap verebilirlik, önemini demokratik yönetim sürecinden alır. “Devlet mekanizmasının işleyişinde vatandaşların belirli kurallar altında kamu politikalarıyla ilgili olarak siyasetçilere yetki devretmeleri ve üretilen kamu politikalarının hayata geçirmek için ise politikacıardan bürokratlara doğru yapılan iki tür yetki devrinden bahsedilebilir” (Özer, 1999:331). Politikacı ile vatandaş arasındaki yetki devri ilişkisi siyasal hesap verebilirlik kavramıyla, hükümet ile kamu bürokrasisi arasındaki ilişki ise yönetsel hesap verebilirlik kavramıyla tanımlanmaktadır.

Demokratik sistemlerdeki hesap verme sorumluluğunun temelini oluşturan “siyasal hesap verebilirliğin, yatay ve dikey olmak üzere iki farklı boyutu bulunmaktadır. Dikey boyut, kamu bürokrasisinin başındaki kişilerin (bakan ve üst yöneticiler) demokratik araçlarla seçilmeleri ve görevden ayrılmalarını ifade eder (Cendon, 2014:28 vd.). Yatay boyut ise daha çok

yürütme ve yasama erkleri arasındaki ilişkiyle yani yürütmenin yasama organı tarafından denetim altında tutulmasıyla ilişkilidir

Temsili demokrasinin doğasından kaynaklanan sorunlar, kuvvetler ayrılığı ilkesinin siyasal hesap verebilirliğin temel araçlardan biri olarak ön plana çıkmasını sağlamıştır. Hukuk devletinin de temel gerekliliklerinden olan bu ilke, bireysel özgürlüklerin tiranlığa karşı korunabilmesi için devletin temel işlevlerini yürüten her bir erkin (yasama, yürütme ve yargı) diğerlerinden gelecek müdahalelere karşı korunabilmesi ve kuvvetlerin birbirilerini karşılıklı “denge ve fren” sistemi içinde tutarak işlemesi prensibine dayanmaktadır (Lipson, 2005: 274).

Kuvvetler ayrılığı prensibinde yasama, yürütme ve yargı erkleri arasında karşılıklı denge kurulması hedeflenmesi nedeniyle, erklere benzer veya eşit statü verildiği düşünülebilir. Yasama ve yürütme erklerinin statüleri açısından konuya bakıldığında, siyasal hesap verebilirlik bağlamında, parlamentoya yürütmeye göre daha ayrıcalıklı bir statü tanındığı açıktır. Esasında, parlamentoların çağdaş demokrasilerde taşıdığı önem, anayasal demokrasi mücadelesinin mutlak iktidarlara karşı parlamentolar adına yürütülmesinden kaynaklanmaktadır. Modern anayasacılık içerisinde kuvvetler ayrılığını bir özgürlük güvencesi olarak ilk defa gündeme getiren John Locke (2002:261-293) “*Uygur Yönetim Üzerine İki İnceleme*” adlı eserinde devlet yönetimine egemen olan güçleri yasama, yürütme ve konfederatif olmak üzere üç başlık altında tasnif etmiştir. Yasama gücü, Locke’a göre, toplumun ve toplumda yaşayanların varlıklarını korunması için devlet güçlerinin nasıl kullanılması gerektiğini belirleyen iktidar gücünü temsil eder. Devlet yönetiminde geçerli olan ikinci güç ise yasama gücünün yaptığı yasaları uygulayacak yürütmedir. Locke, devlete egemen olan güçleri üçlü bir ayrımla ele almış olsa da, onun teorisinde, yürütme ve konfederatif güç karşısında yasama erkine mutlak anlamda bir üstünlük yüklenir.

Kuvvetler ayrılığı doktrininin ikinci ancak, asıl büyük teorisyeni Montesquieu *Kanunların Ruhu* adlı eserinde her devlette yasama yürütme ve yargı olmak üzere üç erkin olduğuna ve bunların farklı ellerde olması gerektiğine dikkat çekmiştir (Lipson, 2005: 282) Montesquieu’nun kuvvetler ayrılığı sisteminde yasama organına, Locke’un öngördüğü sistemden farklı olarak, mutlak bir üstünlük atfedilmez. Erklere eşit statüde öngören düşünür gerektiğinde yürütmenin de yasamayı durdurma ve frenleme yetkisine sahip olması gerektiğine inanır.

Siyasal bir sistemde erkler arasındaki “denge ve fren mekanizması”nın demokratik hesap verebilirlik için güvence oluşturabilmesi, devletin üstlendiği işlerinin hem nitelikleri itibariyle ayrı olması hem de ayrı organlarca icra edilmesine bağlıdır. Demokratik sistemlerde, yürütmenin temel fonksiyonu, yasama tarafından konulan genel ilke ve kuralları

uygulamakla sınırlı olup, egemenlik toplum tarafından seçilen temsilcilerden oluşan yasama organı eliyle kullanılır. Bu yönüyle, parlamentolar gerek siyasal hesap verebilirliğin gerçekleşmesine aracılık etmeleri, gerekse yürütme üzerindeki kontrol ve gözetim yetkisini uhdesinde bulundurmaları nedeniyle demokratik işleyişin odağında yer alırlar.

Bu durumu, parlamenter sistemlerde gözlemlemek daha kolay olmakla beraber, yürütme ve yasamanın organik ve işlevsel olarak birbirinden ayrıldığı başkanlık modelinde de tüm kararlarda değilse bile, kimi kritik karar ve işlemlerde (bütçeye ilişkin olanlar da olduğu gibi) yasamanın yürütme üzerinde kontrol ve denetim yetkisinden bahsetmek mümkündür. Temsili demokrasilerde geçerli “kontrol ve denge” mekanizmasının, yasama ve yürütme erkleri arasındaki ilişkileri belirlemenin yanında, iktidarın sınırlandırılması ve kamusal hesap verebilirliğin sağlanması gibi temel bir işlevi de bulunduğu göz ardı edilmemesi gerekir. Yürütme erkinin temsil eden hükümetin parlamentoya karşı sorumlu olması daha çok Westminster modeli de denilen İngiliz Parlamenter modeline özgü bir durum olabilir, ancak parlamenter sisteme dayanmayan pek çok siyasal sistemde meclisin yürütme organı ile kamu bürokrasisi üzerinde kontrol ve denetim yetkisine sahip olduğu görülmektedir.

## **2- TEMSİLİ DEMOKRASİDE KUVVETLERARASI İLİŞKİLER VE HÜKÜMET MODELLERİ**

1787 Amerikan Anayasası’ndan 1791 Fransız Anayasası’na kadar pek çok hukuk belgesinde somut olarak anlatımını bulan kuvvetler ayrılığı ilkesi geçmişten günümüze farklı demokratik sistemlerde değişik uygulama örnekleri bulabilmiş bir doktrindir. İçinde bulunulan tarihsel ve siyasal koşulların bir sonucu olarak ülkeler arasında hükümet modelleri itibarıyla bir farklılık olduğu gibi aynı hükümet modelinin uygulanması açısından da farklılaşma olabilmektedir.

Kuvvetler ayrılığına dayalı sistemlerde yasama ve yürütme arasındaki ilişkiler bakımından, kuvvetlerin sert ve kesin şekilde birbirinden ayrıldığı başkanlık sistemi ile kuvvetler arasındaki ayrılığının yumuşak veya belirsiz olduğu parlamenter sistemler arasında bir ayırım yapılması oldukça yaygındır. Bu iki sistemden başka, bunlar kadar köklü tarihsel geçmişi olmamakla beraber, parlamenter ve başkanlık modelinin temel özelliklerini de içinde barındıran yarı başkanlık modelinin olduğu görülmektedir (Yavuz, 2008:4). Yarı başkanlık modeli başta Fransa olmak üzere, değişik ülkelerde uygulama şansı bulmuş bir model olmakla beraber, hükümet sistemleriyle ilgili sürdürülen tartışmalar büyük ölçüde başkanlık ve parlamenter sistemler

arasında geçtiğinden bu çalışmada sadece bu iki model üzerinde durulacaktır.

## 2.1. Yumuşak Kuvvetler Ayrılığı Modeli: Parlamenter Sistem

İlk defa İngiltere’de ortaya çıkan parlamenter model, 13. yüzyılın ortalarından itibaren güçlü bir monarşiye karşı gün geçtikçe güçlenen parlamentonun siyasal sistemde elde ettiği başarının bir sonucu olarak şekillenmiştir. İngiltere’de mutlakiyetçiliğe karşı verilen mücadele 13.yüzyılda feodal asillerle kral arasında başlamış, asiller ve yerel temsilcilerden oluşan gruplar günümüz parlamentosunun ilk nüvelerini oluşturmuştur. Parlamentonun genel yapısının aşağı yukarı bugünkü görünümü elde etmesi 14.yüzyılda gerçekleşmiş, soylularla geniş halk kesimlerinin temsilcileri Avam Kamarası soylu ve seçkin kesimlerin temsilcileri ise Lordlar Kamarası altında toplanmışlardır. 15. yüzyıla gelindiğinde kralın veto hakkı saklı kalmak şartıyla parlamentoya kanun yapma yetkisi verilmiş, 1689 yılında kabul edilen *Bill of Rights* ile parlamentonun yetkileri daha da artırılarak kral karşısında güvence altına alınmıştır. 17.yüzyıl sonuna doğru parlamentonun kazandığı üstünlük yürütmeyi temsil eden kralın parlamentoya karşı sorumlu tutulmasının da yolunu açmıştır. Ancak, kral ile parlamento arasında ortaya çıkan bu çatışmanın çözümü, kendisine hiçbir sorumluluk yüklenemeyecek olan krala hiçbir yetkinin tanınmamasıydı. Bu, yetkiyi kral adına hareket eden ve parlamento karşısında sorumlu olan bakanlara verilmesinin yolunu açtı. Yürütmenin bakanlar ve kral şeklinde bölünmesi zamanla bugünkü başbakanlık kurumuna benzer bir görevin de ortaya çıkmasını sağlamış, böylece, 19. yüzyıl başlarında parlamenter hükümet sistemi bütün unsurları şekillenmiştir (Eroğul, 1997:32-42; Yavuz, 2008: 9-10).

Parlamenter sistemler, yürütme gücünün yasama gücünden kaynaklandığı ve ona karşı sorumlu olduğu anayasal demokrasi tipidir (Lijphart, tarihsiz: 62). Yumuşak kuvvetler ayrılığına dayanan bir sistem olarak parlamenter modelde yasama ve yürütme kuvvetlerinin ayrı ayrı organlarda bulunacağı kabul edilmekle birlikte, bu ayrılığın başkanlık sistemi kadar sert olmadığı, yasama ve yürütme organlarının birbirini etkileyebilme imkânına her zaman sahip oldukları görülmektedir (Yavuz, 2008:7). Bu etkileşimin işlevsel ve organik açıdan iki boyutu bulunmaktadır. İşlevsel açıdan, parlamento yasama organı sıfatıyla kanunları çıkaran yegane kurum olmakla beraber, kanunlar genelde hükümet tasarrufu olarak meclise gelir, meclisçe kabul edilen kanunlar gene yürütme organının işlemleriyle uygulamaya aktarılır. Organik açıdan etkileşim ise yürütmenin oluşumunda kendini gösterir (Teziç, 2006:399).

Parlamente sistemi başkanlık sisteminden ayıran en temel özellik, yürütmenin iki başlı olmasıdır. İster monarşi isterse cumhuriyet şeklinde olsun parlamente sistemde bir tarafta monark, kral, devlet başkanı/cumhurbaşkanı diğer tarafta ise bakanlar kurulu bulunur. Bakanlar kurulu başbakan ve bakanlarla birlikte kolektif bir organ oluşturmakta, devlet başkanı ise bir yandan yürütmeyi temsil ederken diğer yandan da devletin birliğini ve bütünlüğünü simgelemektedir (Verney, 2004:34). Parlamente sistemde yürütmenin iki başlılığı, meclis karşısındaki sorumlulukta da bir bölünmeyi beraberinde getirir. İster cumhurbaşkanı olsun isterse kral, parlamentarizmde devlet başkanının prensip olarak, yürütmenin ikinci kanadını oluşturan bakanlar kurulundan farklı olarak, parlamento karşısında siyasal sorumluluğu bulunmamaktadır (Lijphart, tarihsiz: 62-63).

Parlamente sistemi karakterize eden önemli bir diğer özellik de yürütmenin göreve geliş biçimidir. Yürütmenin sorumsuz kanadı olan devlet başkanı, monarşik sistemlerde irsi olarak belirlenirken, cumhuriyet parlamente sistemlerinde ise genelde yasama organı tarafından belirlenir. Yürütmenin diğer kanadı olan kabine de, farklı uygulamalar olsa da, temelde parlamento tarafından belirlenmektedir. (Lijphard, tarihsiz:63; Gözler, 2007:103).

Yürütmenin yasama tarafından seçildiği parlamente sistemde doğal olarak kabinenin varlığını sürdürülebilmesi yasamanın güvenine bağlı olup (Linz, 1995:144) bu, kabinenin hem bireysel hem de kolektif olarak yasama karşısında siyasal sorumluluğunun bulunmasının bir sonucudur. Parlamente sistemde yasama, yürütmenin sorumlu kanadı olan kabineyi gerektiğinde görevden alabildiği gibi, yürütmenin diğer kanadı olan cumhurbaşkanı gerekli koşulların sağlanması durumunda, yasamayı fesh etme yetkisine sahiptir.

Erkler arasındaki bu güçlü etkileşim veya geçişlilik, kanun yapım süreci başta olmak üzere, yasama ve yürütmenin pek çok tasarrufunda kendini gösterir. Kanun yapım sürecinde yürütmenin belirleyici bir konumda olması yani kanunların çoğunun hükümet tasarrufu olarak meclise gelmesi ve yürütmenin diğer kanadı olan cumhurbaşkanı tarafından yayınlanmasıyla yürürlüğe girebilmesi veya geciktirici veto uygulayabilmesi bunun somut örneklerindedir (Gözler, 2007:105).

Parlamente hükümet sistemine yönelik en büyük eleştiri, bu sistemin istikrarsız hükümete zemin hazırladığı iddiasıdır. Hükümetin varlığını sürdürebilmesinin her zaman yasama organının güvenine bağlı olması, yürütmenin her an düşürebilme ihtimalini güçlendirmektedir. Bu sistemin, hükümet istikrarı açısından genel performansının pek iç açıcı olmaması da, bu savı destekleyecek niteliktedir (Yazıcı, 2002:42,43) Gerçekten de parlamente sistemin uygulandığı ülkelere genel olarak



bakıldığından Üçüncü ve Dördüncü Fransız Cumhuriyetleri'nde, Alman Weimar Cumhuriyetleri'nde, İkinci Dünya Savaşı sonrası İtalya'da (Lijphart, tarihsiz: 68) ve 1961-1980 ile 1990 sonrası Türkiye'de yaygın bir hükümet istikrarsızlıklarının olduğu açıkça görülmektedir.

Parlamentar hükümet modeli genel de hükümet istikrarsızlıklarına yol açan sistemler olarak kabul edilse de, yasamanın gerektiğinde kabineyi görevden alabilme yetkisini elinde bulundurması, bu modeli avantajlı kılan, kamusal hesap verme sorumluluğuna yardımcı olan bir özelliktir. Parlamentar sistemleri başkanlık sistemlerine göre daha güçlü kılan bir diğer özellik de başkanlık modelindeki çifte meşruiyet iddiasının parlamentarizmde geçerli olmamasıdır. Bu sistemlerde meşruiyetini kaybettiği iddiasıyla karşı karşıya kalan bir başbakan veya hükümet meclisten alacağı bir güvenoyuyla bu konudaki tartışmaların önüne geçebilmektedir (Linz, 1995:153-154); Mainwaring and Shugard, 1997:450, Yazıcı, 2002:45). Koalisyon hükümetlerinin olduğu durumlarda ise, meşruiyet tartışmalarının olduğu dönemlerde yeni bir hükümet kurulması yoluna gidilebilmekte veya gerekli çoğunluk ve anlaşma sağlanamadığı hallerde seçime gidilmesi kararlaştırılabilmektedir.

## **2.2. Sert Kuvvetler Ayrılığı Modeli: Başkanlık Sistemi**

Başkanlık rejimi, Westminster modelinin 18.yüzyıl sonundaki koşullarına bir tepki olarak, Amerika kolonileri tarafından İngilizlere karşı verilen bağımsızlık savaşından etkilenecek geliştirilmiş bir modeldir Philadelphia kurucu meclisinde 1787 Anayasası ile oluşturulan bu modelin oluşumunda kurucu görevini üstlenenler, kurmaya başladıkları bu sistemin bağımsızlık mücadelesi verdikleri İngiliz monarşisinde egemen olan bir yapıya dönüşmesinin önlemek amacıyla kontrol ve denge mekanizmalarının egemen olduğu karşılıklı ilişkiler üzerine oturtmayı amaçlamışlardı (Heywood, 2007:452). ABD anayasal sistemini kuranlar, İngiliz Westminster modelindeki yasama ve yürütme iç içeliği ve yasamanın üstünlüğü yerine yasama ve yürütmenin hiçbirisinin bir diğerine üstünlük kurmadığı bir denge ve denetimin sağlandığı böylece, her türlü iktidar temerküzünün engellendiği bir sistemi kurgulamışlardı.

Kuvvetler ayrılığı sisteminin en tipik ve tavizsiz uygulama örneğini oluşturan bu modelin ayırt edici özellikleri, meclis ve hükümetin birbirinden bağımsız şekilde ayrılması, yürütmenin başı olan başkanın doğrudan halk tarafından seçilmesi ve görevini yürütmek için yasama/parlamentonun güvenoyuna ihtiyaç duymamasıdır (Albert, 2009:548). Sartori (1997:113-115)'ye göre bu model 1) Devlet başkanının belli bir zaman dilimi için (dört yılla sekiz yıl arasında olabilir) doğrudan veya ona benzer şekilde halk tarafından seçildiği, 2) Hükümetin ya da yürütme organının parlamentonun

oyuyla ne atandığı ne de düşürüldüğü. 3) Devlet başkanının atadığı hükümetlere başkanlık ettiği veya onları başka şekilde yönlendirdiği sistemlerdi. Başkanlık sistemi üzerine yaptığı önemli çalışmalarla tanınan Linz (1994:6)'in tanımlaması da aşağı yukarı aynı paralelliktedir. Ancak düşünür, bu sistemin ayırt edici özelliği olarak bilhassa iki noktaya dikkat çeker. Birincisi, anayasal sistem içinde dikkate değer bir gücü elinde tutan ve kabine/yönetim üzerinde tüm kontrole sahip olan bir yürütmenin(devlet başkanının) belirli bir dönem için halk tarafından seçilmesi, ikincisi de başkanın atanması veya düşürülmesinin demokratik seçimlere oluşmuş meclisin iradesine bağlı olmamasıdır.

Parlamentar sistemler, erklerin birbiriyle kaynaştığı modeller olmalarına rağmen, başkanlık sistemlerinde bu kaynaşma yerini her bir erkin kendi alanında kaldığı, bir tür ayrılmaya (*separation*) bırakır (Verney, 2004:44). Kuvvetlerin ayrı ayrı seçilmeleri ve seçildikten sonra da birbirlerinin varlıklarına son verememeleri nedeniyle, organik açıdan, her bir kuvvetin farklı işlev ifa etmesi nedeniyle de işlevsel açıdan bir ayrılık söz konusudur (Tosun ve Tosun, 1999:57).

Başkanlık modelinde, siyasal sistemin tıkanmadan istikrarlı şekilde işlemesi, kuvvetler arasındaki kurulacak sağlıklı etkileşim araçlarına bağlıdır. Devlet yönetiminde koordinasyonun sağlanabilmesi için kuvvetler arasındaki ayrılmanın kimi araçlarla dengelenmesi gerekmektedir. “Bu denge iki organın birbirinin işlevine katılma veya birbirini kısmen de olsa durdurma yetkisiyle sağlandığından ”frenler ve dengeler” mekanizması olarak da adlandırılmaktadır” (Erdoğan, 2009:55).

Başkanlık modelinin dünyadaki en iyi uygulama örneği Amerika’da sistemin taşıdığı kurumsal ve siyasi güçlükleri aşmak için yasama ve yürütme arasında bir takım etkileşim ve işbirliği araçları geliştirilmiştir. Kurumsal açıdan, başkanlık modelinde, yasama faaliyetleri bütünüyle meclise (ABD’de Temsilciler Meclisi’ne) ait olması sebebiyle başkan kanun teklifinde bulunamamakta ve yardımcıları da görüşlere katılamamaktadır. Oysa, kabul etmek gerekir ki, başkan belirli bir siyasi programı uygulamak amacıyla yönetime gelmiştir ve bu da kanunların çıkarılması ile mümkündür. Bu güçlüğü aşmak için çeşitli yollara başvurulmaktadır. Bunların başında başkanın uygun olacağını düşündüğü önlemlerle ilgili olarak meclise gönderdiği “mesaj”lardır. Öte yandan, başkanlık rejimlerinde kuvvetlerin anayasal planda birbirinden bağımsız olması, uygulamada yasama ve yürütme arasındaki ilişkilerin daha alt düzeyde kurulmasını zorunlu kılmıştır (Teziç, 2006:425-26).

Yasama ve yürütme arasındaki ilişkilerde, kamu bürokrasisinin önemli pozisyonlarına yapılacak atamalar önemlidir. ABD başkanlık sisteminde kural olarak, atamalar yürütmenin yetkisinde olmakla birlikte,

büyükelçi ve konsolos gibi kimi önemli atamalarda Senato yetkilidir (Özbudun, 2005:108). Başkan Senato'nun eğilimlerini dikkate almak durumundadır. Öte yandan, Amerika'da başkan tarafından yapılan milletlerarası antlaşmaların yürürlüğe girebilmesi Senato'nun onayına (2/3 çoğunluğa) bağlı olup, başkanın (yürütme antlaşmaları dışındaki) antlaşmaları tek başına uygulama yetkisi bulunmamaktadır (Tosun ve Tosun, 1999:94). ABD başkanlık sisteminde, yürütmenin meclis karşısında siyasi sorumluluğu olmamakla birlikte, yürütmeyi denetlemeyi sağlayan kimi başkaca araçların varlığı dikkat çeker. Özellikle yürütmenin kullanabileceği mali olanaklar üzerinde meclisin önemli yetkileri bulunmaktadır. Bunlardan, bütçenin onaylanması süreci yasama ve yürütmenin karşı karşıya geldiği, özellikle Kongre'nin yürütme üzerinde bir ölçüde denetim kurabildiği bir mekanizma olarak görülebilir.

Kongre'nin yukarıdaki önemli yetkilerine mukabil, başkanın da Kongre'ye karşı kullanabileceği veto yetkisi bulunmaktadır. Başkan'ın veto ettiği tasarıların, kabul edilebilmesi için Senato ve Temsilciler Meclisi'nin her birinden üçte iki çoğunluk ile geçmesi gerekir (Yazıcı, 2002:29). Ancak, Kongre'nin genel kompozisyonu göz önünde bulundurulduğunda bu çoğunluğun elde edilmesi çok zordur. Dolayısıyla Kongre'nin istediği tasarıların yasalaşması için başkanla uzlaşması şarttır (Gözler, 2007:95-96).

ABD başkanlık sisteminde yasamanın başkan üzerindeki en önemli denetim araçlarından birisi de başkan hakkında cezai soruşturma açmakla sonuçlanabilecek meclis soruşturma yetkisidir. Suçlandırma (*impeachment*) yetkisi olarak da bilinen bu yetkinin kullanılabilmesi için başkanın yüksek ihanet, zimmete para geçirmek ya da ağır suçlar nedeniyle itham edilmesi gerekmektedir. Temsilciler Meclisi tarafından suçlandırılan başkanı yargılama yetkisi ise Senato'ya aittir (Albert, 2009:543).

Başkanlık modelleri istikrarlı hükümetler konusundaki başarılarını tek bir kazananın çıktığı seçim yarışına borçludur. Ancak, bu modelde "kazananın her şeyi kazandığı" bir mekanizmanın yani ya hep ya da hiç kuralının işlenmesi, seçimlerin sıfır toplamlı oyuna (*zero-sum elections*) dönüşmesine neden olur. Linz (1995:147-148)'e göre parlamenter sistemlerde seçimler siyasal bir parti tek başına iktidar olmasıyla sonuçlansa dahi bu tür bir yapı aynı zamanda çok sayıda partinin temsiline de imkan tanıyabilmektedir. Linz'in başkanlık sisteminin işleyişine dönük bu eleştirileri önemli olmakla beraber, değerlendirmelerinde kimi eksik yönler bulunmaktadır. Öncelikli olarak, iktidar paylaşımı meselesini yalnızca yürütme veya başkanlık erki üzerinden değerlendirmek doğru bir yaklaşım gibi gözükmemektedir. ABD başkanlık modelinde, siyasal sistemin genel işleyişinde ağırlıklı bir rolü olan yasama organının sağlıklı şekilde işleyebilmesi bir ölçüde iktidarın muhalefet partisiyle işbirliği kurmasına

bağlıdır. Bu durum, muhalefetin iktidar üzerinde gerektiğinde bir baskı unsuru olabileceğine ve belirli siyasi kararlara ortak olabileceğine işaret etmektedir.<sup>1</sup>

Başkanlık sistemlerine yöneltilebilecek bir diğer eleştiri de toplam sıfır kazanımlı bir oyun haline gelen iktidar yarışının başkanın şahsında kişisel bir mücadeleye dönüşmesi, kısaca iktidarın şahsileşmesidir. Başkan olan kişinin hem hükümetin hem de devleti başkanı pozisyonunda bulunması, kendisinin devleti olduğu kadar halkı da tek başına temsil ettiği yanılığına kapılmasına neden olmaktadır (Gözler, 2007:98). Özellikle başkana bağımsız görüşlerini sunabilecek onu frenleyecek ve fikirlerini paylaşacak bir hükümetin bulunmaması, kısacası gücün bağımsızlık ve sorumsuzlukla birleşmesi bu süreci daha da tetikleyeceği düşünülmektedir (Tosun ve Tosun, 1999:79).

Başkanlık sistemlerinin uygulamasında karşılaşılan bir diğer sorun da, en fazla iki kez seçilebilen başkanın, özellikle ikinci dönem sonunda bir daha seçime gitmeyeceği için toplum karşısında hesap verebilirliğinin ortadan kalkması nedeniyle, oldukça kontrolsüz ve sorumsuz bir politika izleyebilmesidir (Uluşahin, 1999:151 vd.; Yazıcı, 2002:47). Esasında, bu tür bir risk sadece başkanlık sistemlerinde yoktur. Temsili demokrasiyle yönetilen her sistemde iktidar aygıtını elinde bulunduran kişiler, yasal olarak bir kez daha seçilme imkânına sahip olsalar bile, kendi kararlarıyla seçime girmekten vazgeçip, sorumsuz bir politika izlemeyi tercih edebilir. Bu nedenle, hesap verilebilirliğin ortadan kalktığı durumları yalnızca başkanlık sistemlerine izafe etmek, olgusal gerçeklerle bağdaşmamaktadır.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Demokratik sistemlerde kazananın her şeyi aldığı bir sürecin işleyip işlememesi, ağırlıklı olarak seçim ve parti sistemine, siyasi yönetimin federal veya merkezi karakterde olup olmamasına bağlıdır. Disiplinli siyasi partilerin mecliste çoğunluğu elde tuttuğu parlamenter sistemlerde yürütme üzerindeki kontrol mekanizmaları çok düşük olduğundan bu tür parlamenter sistemlerde herhangi bir başkanlık sistemine nazaran kazananın herşeyi alması daha muhtemel durmaktadır. Örneğin İngiltere’de son 30 yıllık süreçte, genelde bir siyasi parti, seçmenin yarısından daha azının oyunu almasına rağmen, parlamentoda üstünlüğü elinde tuttuğu görülmektedir. İki siyasi partiden birisi, ülkedeki tüm seçmenlerin yarısından dahi desteğini almasına rağmen ,hem parlamentoyu hem de yürütüme kontrol yetkisini elinde bulundurabilmesi, gerektiğinde parlamentoyu fesih yetkisine haiz olması kazananın herşeyi alma durumunun parlamenter sistemde daha yaygın ve kesin bir durum olabileceğini göstermektedir (Mainwairing and Shugard, 1997: 453).

<sup>2</sup> Başkanlık sisteminde yeniden seçilme yasağının hesap verme sorumluluğunu sekteye uğratacağı eleştirilerine karşı, Samuels ve Shugard (2003:37) önemli bir noktaya dikkat çeker. Buna göre, iktidarda bulunan başkan ister seçimi kaybederek, isterse kendi rızasıyla görevden ayrılınsın, arkasında kötü bir isim veya miras bırakmak istemeyeceği açıktır. Ayrıca, belirli bir siyasi partinin aday olarak göreve gelen başkanın kendi siyasi kariyeri bitse dahi, mensubu olduğu partinin siyasi geleceğini dikkate alacağı bu nedenle, takip edilen politikalarla ilgili demokratik sorumluluğun işleyeceği göz ardı edilemez.

### 3- HÜKÜMET MODELLERİNDE YÜRÜTME VE BÜROKRASİNİN DEMOKRATİK KONTROL SORUNU

Siyasal bir sistemde, kamu erkini ve buna bağlı yetkileri kullanan kişi veya kurumların, toplum, kamuoyu, parlamento ve diğer yetkili kurum ve merciler karşısında aldıkları kararlar, yürüttükleri faaliyetler nedeniyle izahatta bulunmaları ve bunlardan dolayı sorumlu tutulabilmeleri demokratik yönetim anlayışının vazgeçilmez unsurları arasındadır.

Parlamente sistemlerde işlerlik kazanan yasama gözetiminin politik ve yönetsel olmak üzere iki boyutu bulunmaktadır. Yürütmenin yasama organının güvenine ihtiyaç duyması, yasamanın gerektiğinde yürütmeyi güvensizlik oyuyla görevden alabilmesi, hükümetin parlamento karşısındaki politik sorumluluğunu bir parçasını oluştururken, yönetsel boyutu ise daha çok, hükümetin veya bakanların meclis araştırması, soru, meclis soruşturması gibi araçlarla parlamentodaki çeşitli komisyonlar önünde sorumlu tutulabilmelerini oluşturur.

Saf parlamente sistemlerde, parlamento hem seçimle işbaşına gelen tek organ olması hem de yürütme organının iktidarına kaynaklık etmesi nedeniyle sistemin merkezindedir, ancak dünyadaki parlamente sistem uygulamalarının hiçbirinde parlamentonun saf egemenliğinden bahsetmenin mümkün olmadığı, aksine yürütmenin parlamento üzerinde etkinliğinin hatta üstünlüğünün geçerli olduğu görülmektedir. Bu tür hükümet sistemlerinde, sistemin genel tasarımına aksine, uygulamada parlamentonun edilgen bir pozisyonda bulunması yürütmenin yasama karşısında sorumluluğu ve hesap verebilirliği açısından önemli aksaklıkları beraberinde getirmektedir. Bu aksaklıkların arka planında ise başkanlık modelinde başkanın yalnızca yürütmeyi kontrol/denetim altında tutmasına karşın, parlamente sistemde başbakanın hem hükümeti hem de yasamayı kontrol altında tutması yer alır. Lipset (1995:170)'in "*parlamento çoğunluğunu arkasına almış bir başbakanın Amerikan başkanından daha fazla otorite ve yetkiye sahip olduğu değerlendirilmesi*" de parlamente sistemde yasama gözetiminin yetersizliğini ortaya koyması bakımında önemli görülmektedir.

Başkanlık modelinde erkler arasındaki ilişkiler daha çok hükümetin yasamanın sürekli kontrol ve denetim altında tutulması ilkesine göre şekillenmiştir. Latin Amerika ülkelerindeki kötü uygulama örneklerinden farklı olarak, Amerikan başkanlık modelindeki ana kurgu, özerk ve güçlü, ancak yasama karşısında sorumlu bir yürütme erkini ülkeyi yönetmesi fikrine dayanmaktadır (Genovese, 2006). Amerikan anayasal sisteminin genel işleyişine bakıldığında, yürütmenin yasama tarafından denetimi çerçevesinde, Kongre'nin kabul edilen yasa veya kararların amacına uygun şekilde uygulanıp uygulanmadığının kontrolü, politikaların etkinliğinin ve daha önce kararlaştırılan standartlara uygunluğunun belirlenmesi, kamu

kaynaklarının israf ve yolsuzluğun önlenerek etkinliğin sağlanması ve kamu yetkisinin keyfi kullanımının önlenmesi gibi hususlarda geniş yetkileri bulunduğu söylenebilir (Friedberg and Hazan, 2012:4). Bu nedenle Kongre, Amerikan Başkanlık sisteminde, genelde yürütmenin özeldense bürokrasinin hesap verme sorumluluğunun gerçekleştiği bir platform özelliği taşır.

Amerikan başkanlık sisteminde yürütme/ bürokrasinin meclis tarafından gözetimi çerçevesinde Kongreye bağlı GAO (*General Accounting Organization*), CRS (*The Congressional Budget Office*) ve CBT (*The Congressional Budget Office*) gibi ofislere önemli görevler yüklenmiştir. Bu ofislerde, bütçe kaynaklarının kullanımıyla ilgili olarak bürokrasinin ciddi bir sorgulama ve denetim sürecinden geçtiğini söylemek mümkün. Örneğin, ABD Başkanının artan yetkilerinin kontrol edilmesi amacıyla kurulan GAO, Kongre tarafından tahsis edilen bütçenin nasıl harcılandığının bağımsız şekilde denetlenmesi açısından önemli bir görev üstlenmektedir.

Yasama denetiminin etkinliği üzerinde, siyasi partilerin yapı ve işlevselliği gibi çok sayıda faktörün belirleyiciliğinden bahsetmek mümkün. Siyasi partilerin güçlü olduğu ülkelerde, partilerin milletvekilleri üzerindeki etkileri seçmenlerinkinden daha fazla olduğundan, parlamenter sistemlerde yasama yürütme ilişkileri bağlamında sistemin etkin ve sağlıklı şekilde işlemesi hükümetin aynı partiden üyelerinden oluşmasına ve parlamentoda yeterli çoğunluğa sahip olmasına bağlıdır (Özer, 1999:38). Parlamenter sistemin işlerliği açısından gerekli olan bu iki şart, hükümet ve parlamento arasındaki görüş ayrılıklarını minimize ederek siyasal karar alma süreçlerinin etkin ve hızlı şekilde işlemesine yardımcı olmakla birlikte, yürütme üzerindeki yasama kontrolünün işlevselliğini yitirmesi sonucunu doğurabilmektedir.

Parlamenter sistemde, hesap verme sorumluluğunun tespitinde yasama ile bürokrasi arasındaki ilişkilere de bakmak gerekir. Parlamenter demokrasilerde, meclisler kanun yapma, bütçe onaylama yetkilerinin yanında yüksek denetim organları ve ombudsman gibi alternatif yapılar aracılığıyla hükümet icraatlarını ve kamu bürokrasisini gözetim ve kontrol altında tutma yetkisine haizdir. Ne varki, özellikle bürokrasinin meclis karşısındaki hesap verme sorumluluğunun daha çok, ilgili kamu idaresinin bağlı olduğu bakan üzerinden ve “siyasal sorumluluk” temelinde gerçekleşmesi, meclisin bürokrasi üzerindeki gözetim ve denetiminin etkinliğini sınırlamaktadır.

### 3- HÜKÜMET MODELİ ARAYIŞINDA “HESAP VEREBİLİRLİK”E KARŞI “ETKİNLİK” PARADOKSU

Demokratik sistemlerde, kamu erkleri arasındaki güç paylaşımı ve denge mekanizması, bireysel hak ve özgürlükleri güvence altına almayı amaçlayan anayasal mekanizmalardır. Bu nedenle hem kamusal hesap verebilirliğin kurumsal gereklilikleri arasında hem de istikrarlı ve etkin siyasal sistem arayışlarının referansları arasında sayılmaktadır. Esasen kamu kesiminde hesap verebilirlik ile etkinlik/istikrar arasında teorik düzeyde değilse bile, pratikte bir karşıtlıktan bahsedilebilir. Ünlü teorisyen Larry Diamond (1995)’ın demokrasinin üç paradoksundan biri<sup>3</sup> olarak saydığı “temsile karşı yönetilebilirlik” olgusu, bir açıdan bu karşıtlığı ortaya koyması bakımından önemlidir. Diamond (1995:133)’a göre, siyasal sistemlerde politikaların hızlı ve etkin bir biçimde uygulanabilmesi, başka bir anlatımla, politik karar alma ve uygulama süreçlerinin etkin şekilde işlemesi için iktidarın bir ölçüde toplumdaki özerkleşmesine ve yetkinin merkezileşmesine, çabuk ve etkili karar alma süreçlerine ihtiyacı vardır. İktidarın toplum karşı sorumlu ve hesap verebilir olması demokrasinin ve açık toplum ilkesinin bir gereği olmakla beraber, demokratik temsilin veya hesap verebilirliğin aşırılışması yani yürütmeyi oluşturan hükümetin icra yetkisini gereği gibi kullanamayacak şekilde sürekli gözetim ve denetime tabii tutulması, serbestiyet alanının daraltılması aksak bir demokrasinin işlerlik kazanmasına neden olabilir. Demokratik sistemlerde hesap verme sorumluluğunun aşırılışması kadar, icra yetkisinin “etkin ve hızlı” şekilde kullanılması mülhazasıyla, iktidar üzerindeki demokratik kontrol ve gözetim mekanizmalarının gevşetilmesi de, demokrasinin temel hedeflerine ve işlevselliğine zarar vereceği açıktır. Etkinlik/istikrara karşı temsil ve hesap verebilirlik ikilemine dayanan bu paradoks, hem başkanlık hem de parlamenter sistemler için aşılması zor bir güçlük olarak kendini göstermektedir.

Siyasal bir sistemde temsil ile yönetilebilirlik arasındaki bu paradoksun aşılarak istikrarlı bir demokrasinin kurulması ve pekişmesinde etkili olan çok sayıda faktör vardır. Hükümet sistemi, anayasal sistemin yapısı, siyasal partilerin genel özellikleri, uygulanan seçim sistemi gibi kurumlar arası ilişkiler başta olmak üzere, her ülkenin içinde bulunduğu-iktisadi, siyasi tarihi, sosyolojik ve kültürel-özgül koşullar istikrar üzerinde belirleyici olan faktörlerin başında gelmektedir (Yazıcı, 2002:3). Demokratik

<sup>3</sup> Diamond, gelişmekte olan ülkelerin karşı karşıya kaldığı sorunların gerçekte, demokrasinin doğasından kaynaklanan üç gerilim veya paradokstan kaynaklandığına inanmaktadır. İlk gerilim anlaşmazlık ve uzlaşma/oydaşma, ikincisi temsil/hesap verebilirliğe karşı yönetilebilirlik/etkinlik, üçüncüsü ise rıza ile etkinlik arasındaki gerilimdir (Bkz. Larry Diamond, 1995)

bir siyasal sistemin sağlıklı ve istikrarlı şekilde işleyebilmesinde etkili olan bu faktörlerden özellikle sosyo- ekonomik ve kültürel olanlarında istenen değişimin sağlanması oldukça zor ve zaman gerektirmesi nedeniyle (Lipset, 1995:172) siyasal istikrar arayışlarında hangi hükümet modelin demokrasinin gereklerine, hesap verme sorumluluğuna daha uygun olduğu ve istikrarlı bir yönetime yardımcı olduğuyla ilgili tartışmalar giderek hız kazanmaya başlamıştır. Özellikle, Linz (1994:5) başta olmak üzere, başkanlık modeline ciddi eleştiri getiren pek çok teorisyenin başkanlık ve parlamenter sistemler arasında kıyaslama yapmaya veya farklılıkları üzerinde tartışmaya imkan tanıyan ortak noktalardan hareketle, hükümet modellerinin demokratik temsili ve istikrarı sağlamalarıyla ilgili önemli sonuçlara ulaştıkları görülmektedir.<sup>4</sup>

Başkanlık sistemlerini parlamenter sistemler karşısında çekici kılan önemli özelliklerden birisi, parlamenter modellerin tersine siyasal istikrarı sağlamada ve güçlü bir yönetim tesis etmede başarılı olduğuna yönelik inançtır (Sartori, 1997:119). Yürütme erkini elinde bulunduran başkanın belirli bir süre için doğrudan halk tarafından seçilmesi ve görevde kalmasının meclis iradesine bağlı olmaması, çoğu zaman çok parçalı siyasal bir tablonun geçerli olduğu parlamenter sistemler yerine başkanlık sisteminin tercih edilmesinde belirleyici faktörlerdendir. Ancak, bu değerlendirmeler teorik düzeyde doğru olsa bile, başkanlık sistemleriyle istikrar arasında mutlak ve sürekli bir ilişki kurulması her zaman mümkün olmayabilir. Zira, yasama ve hükümet uyumunun en yüksek düzeyde gerçekleştiği parlamenter sistemde, yürütme tarafından parlamentoya sunulan tasarıların hemen hepsinin kısa sürede yasallaşabilmesi siyasal sisteme dinamizm katan bir unsur olduğu açık, bu nedenle, yasama ve yürütmenin farklı siyasal partilerin elinde olduğu durumlarda, başkanlık sisteminin parlamenter modele göre daha az etkin sonuçlar verebilme ihtimali bulunmaktadır.

Yürütmenin halk tarafından doğrudan seçilmesi, iktidarın toplum karşısında hesap verme sorumluluğunu güçlendiren bir olgu olduğu yadsınamaz. Ne var ki, başkanlık modelinde yürütmenin belirli bir süre hiç

---

<sup>4</sup> İstikrarlı bir demokratik yönetim ile hükümet modelleri arasındaki ilişkiyi ortaya koymaya yönelik yapılan çeşitli araştırmalardan, parlamenter ve başkanlık sistemleri açısından çarpıcı sonuçlar elde edilmiştir. Alfred Stepan ve Cindy Skach'ın OECD üyesi olmayan ve 1973-89 döneminde en az bir yıl demokratik rejim altında kalmış 53 ülke üzerinde yaptıkları bir araştırma, bu ülkelerden, parlamenter rejimle yönetilenlerinin % 61'inin en az 10 yıl süreyle demokratik rejim sürdürürken, başkanlık sistemli yönetilenlerin ancak % 20 'sinin benzer bir başarı gösterdiğini ortaya koymaktadır. Aynı şekilde, aynı dönemde parlamenter rejimle yönetilen ülkelerin ancak % 18'i askeri darbeye kesintiye uğrarken, başkanlık sistemiyle yönetilenlerde bu oran % 40'tır (Stepan and Skach, 1994:123-124).



değişmeden tek kişide kalması bu tür siyasal sistemleri katılaşması riskiyle karşı karşıya bırakabilmekte (Linz, 1995:148; Uluşahin, 1999:92 vd.) “sabit bir süre için seçilen başkanın, bir sonraki seçime kadar yürütme erkini kesintisiz olarak elinde bulundurması sistemin esneklikten uzaklaşmasına<sup>5</sup>” (Yazıcı, 2002:39 vd.) hesap verme sorumluluğunun kesintiye uğramasına neden olabilmektedir. Bu ise, siyasal sorumluluğun yerine getirilmesinde güçlükler yaşanmasına neden olmaktadır. Yasamanın başkanın görev süresiyle ilgili tek tasarrufu olan suçlandırma (*impeachment*) mekanizması ise, çok sınırlı gerekçelere dayanması ve işlevsel bir süreç olmaması nedeniyle, bu katılığın önüne açacak bir mekanizma olarak görülmemektedir.

Başkanlık sistemlerinde başkanın doğrudan halk tarafından seçilmesi, bu modeli demokratik hesap verebilirlik açısından avantajlı kılan bir özelliktir. Ancak, seçimle iş başına gelen yasama ve yürütme erklerinin kendileriyle ilgili demokratik meşruiyet iddiasında bulunma ihtimalleri oldukça fazla gözükmemektedir. Literatürde (Linz, 1995:153;1994:6) çift meşruiyet olarak (*dual legitimacy*) tanımlanan bu olgu, başkan ve kongrenin her ikisinin de halk tarafından seçilmesinin doğal bir sonucu olarak ortaya çıkar. Gücünü doğrudan halktan aldığını öne süren eşit statüde iki siyasal merciin hangisinin gerçekten halkı temsil ettiği tartışması bu olgunun temelini oluşturur (Kalaycıoğlu, 2005:19). Her iki organın da meşruiyet iddiasında bulunduğu bir ortamda, hesap verilebilirlik hususunda bir karmaşa yaşanacağı da düşünülebilir. Öte yandan, demokrasi ve uzlaşma kültürünün yeterince gelişmediği siyasal toplumlarda, özellikle başkanı destekleyen çoğunluk ile Kongre’yi (Temsilciler Meclisi’ni) seçen çoğunluğun farklı siyasi eğilimlerde olması, izlenecek politikalar üzerinde çatışma yaşanmasına ve sistemin tıkanıklarla karşılaşmasına (Yazıcı, 2002:53) zemin hazırlayarak, istikrarın tehlikeye düşmesine neden olabilmektedir.

Temsil ve etkinlik ikilemi bağlamında, parlamenter hükümet sistemlerine bakıldığında, bu sistemlere yönelik en önemli eleştirinin sistemin yapısal ve kurumsal özelliklerinin, zayıf hükümetlerin iktidara gelmesine zemin hazırladığı şeklindedir. Buna göre, parlamenter modelde, tek partinin hükümet kurma şansının olmadığı durumlarda, koalisyon hükümetleri kaçınılmaz olduğundan, güçlü bir hükümet yerine çoğu zaman farklı seslerin veya politikaların gündeme geldiği zayıf yönetim söz sahibi

<sup>5</sup> Uluşahin (1999: 96. vd.)’in de işaret ettiği gibi Başkanlık sistemlerindeki katılık probleminin kaynağı yalnızca yürütmenin görev süresinin sabit olması değildir. Meclislerin görev sürelerinin kısaltılamaması da bunda etkilidir Zira, başkan ile yasamanın farklı siyasal partilerin elinde bulunduğu durumlarda sistemin yaşayabileceği olası tıkanıkları aşılabilmesinde yürütmenin yasamayı fesih yetkisine ihtiyaç duyulabilir.

olmaktadır (Yavuz, 2008:43). Bunun temelinde ise siyasal görüş ve programları farklı olan siyasal partilerin koalisyonu oluşturmaları, yönetimin tek merkezde toplanamaması, partilerin her birinin farklı plan ve gündeminin olması yer alır (Albert, 2009:567 vd.).

Koalisyon hükümetleri, genelde yetki ve sorumluluk dengesinin tam ve sağlıklı şekilde kurulamadığı dönemler olmaları nedeniyle, hesap verme sorumluluğunun etkin şekilde yerine getirilmesi güçleşmekte, izlenen hükümet politikaların sonuçlarıyla ilgili, hangi partinin ne ölçüde sorumlu tutulacağı pek mümkün olmayabilmektedir (Yavuz, 2008:44). Parlamenter sistemin genel işleyiş kuralları dikkate alındığında, esasında, çok partili hükümet yapısı bir yönüyle farklı toplumsal ve siyasal tercihlerin iktidar aygıtında temsiline imkan tanımakta ancak etkin bir hesap verebilirliği garanti etmemektedir.

Hükümet modelleriyle ilgili olarak yapılan araştırmalardan elde edilen bulgular, parlamenter sistemlerin istikrar ve hesap verebilirlik açısından daha başarılı olduğuna işaret etmekle beraber<sup>6</sup>, ortaya çıkan bu tablonun tek başına tercih edilen hükümet modeliyle açıklamak her zaman doğru sonuçlar vermemektedir. Başkanlık sisteminin, uygulandığı pek çok ülkede ABD'dekinden farklı sonuçlar elde edilmesinde, daha çok sosyo kültürel özelliklerle siyasal kültür farklılığının belirleyiciliğinden bahsedilmektedir. Latin Amerika ülkelerinin aksine başkanlık sisteminin nispeten başarılı sonuçlar vermesi, başkanlık istemleriyle ilgili tahlillerin

---

<sup>6</sup> Parlamenter ve başkanlık modellerinin genel performanslarıyla ilgili yapılan başka çalışmalarda da parlamenter sistemin lehine sonuçlara ulaşılmıştır. Fed Wiggs, Üçüncü Dünya Ülkeleri arasında bu ülkelerin askeri müdahalelerden kaçınma yetenekleri üzerinde yaptığı bir çalışmada başkanlık sistemini kabul eden otuz üç Üçüncü Dünya Ülkesi'nin 1945'ten bu yana askeri darbelerle karşılaştığını göstermektedir. Bunların yirmi biri Latin Amerika'da, yedisi Afrika'da ikisi de Asya'dadır. Geriye kalan üçü ise başka nedenlerle demokrasisi kesintiye uğramıştır. Parlamenter sistemi benimseyen kırk üç Üçüncü Dünya Ülkesi'nden yirmi dokuzu 1985 yılına kadar herhangi bir askeri müdahaleyle karşılaşmamıştır. Ancak, bu durum, tek başına, askeri müdahale yaşamayan bu ülkelerin iyi yönetildiği anlamına gelmediğini de belirtmek gerekiyor (Aktaran, Yazıcı, 2002:9). Hükümet modelleriyle ilgili yaptığı araştırmada başkanlık sistemlerinde çok partililik ile istikrar arasındaki ilişkiyi ele alan Mainwaring, 1967-1992 arasında kapsayan çalışmasında şu bulgulara ulaşmıştır. İstikrarlı demokrasiye sahip 31 ülkeden ancak ABD, Kosta Rika Kolombiya ve Venezuela istikrarlı şekilde başkanlık sistemini sürdürebilmişlerdir. Parlamenter sistemi benimsemiş 24 ve yarı başkanlık sistemini benimseyen Finlandiya, Fransa ve melez bir sisteme sahip İsviçre'nin bu süre içindeki demokrasileri, katılım, rekabet ve sivil özgürlükler bağlamında istikrarlı bir performans sergilemişlerdir. Diğer yandan, aynı dönemde başkanlık sisteminin geçerli olduğu demokrasilerin 31'inden 7'si (yüzde 22,6'sı), 44 parlamenter sistemden 25'i (yüzde 56,8'i) istikrarlı bir seyir takip etmişlerdir. Mainwaring, başkanlık demokrasilerindeki istikrarın yokluğunu yalnızca hükümet modeline bağlamak istemese de mevcut tablonun parlamenter sistem lehine olduğu, başkanlık sistemlerin istikrarlı bir demokrasi için daha az elverişli olduğu görüşündedir (Aktaran, Tosun ve Tosun, 1999:86)

ABD ve ABD dışındakiler değil, demokratik rejimlerdeki başkanlık sistemleriyle otoriter sistemlerdeki arasında bir ayrımla ele alınmasının daha isabetli bir yaklaşım olacağı tezini destekler niteliktedir <sup>7</sup>(Mainwaring, 1990:161-62). Çoğu Latin Amerika ülkesinde görülen başkanlık modeli uygulamalarında kazananın her şeyi alması veya sıfır toplamlı bir oyunun işlemeye başlaması gibi olguların hükümet sisteminin yapısından çok, parti ve seçim sisteminin türüyle ilgili olduğu (Yazıcı, 2002:67-68) özellikle, parçalı (*fractionalized*) çok partili sistemin yaşadığı olumsuz dönüşümde belirleyici bir faktör olduğu görülmektedir (Mainwaring, 1990:168)<sup>8</sup>. Ayrıca, ekonomik durgunluk, çarpıcı eşitsizlikler ve sosyo kültürel mirasın demokratik bir yönetimi destekleyecek nitelikte olmaması gibi olgular, bu ülkelerdeki istikrarsızlıkları içinden çıkılmaz bir hale getirmiştir. Sartori (1997: 124-130)'nin de ifade ettiği gibi, aynı konjonktürde parlamenter sistemin işlemesi de pek kolay gözükmemektedir.

## SONUÇ

Kuvvetler ayrılığı prensibi, devletin hukuki işlevlerinin teknik bir tasnifinden çok, iktidarın sınırlandırılması, bireysel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması ve daha hesap verebilir bir yapıya kavuşturulması idealinin bir sonucu ortaya çıkmıştır. Demokratik sistemlerde istikrar ve güvenin sağlanması ve güçlü hesap verebilir bir yapının kurumsallaşabilmesi, anayasal demokrasinin temel unsurları yanında, hükümet modelinin etkinliği veya yönetebilirliği destekleyecek mekanizmalar sunup sunmadığıyla yakından ilişkilidir.

Parlamenter sistemlerde yasama ve yürütme erklerinin fonksiyonlarının kaynaşması, siyasal karar alma süreçlerini hızlandırarak sisteme, ihtiyaç duyduğu, dinamizmi sağlamakla beraber (Albert, 2009:563), bu kaynaşma, erkler arasındaki sınırların belirginliğini yitirmesine neden olarak, hesap verme sorumluluğunun gerçekleşmesini güçleştirebilmektedir. Parlamenter modelde yürütmenin yasama organı tarafından seçilmesi ve görevde kalabilmesi meclisin güven oyuna bağlı olması tek başına yasama

<sup>7</sup> Ünlü siyaset bilimci Leslio Lipson (2005), herhangi bir siyasal sistemde istikrar ve demokrasinin pekişmesinde hükümet modelinin türünden çok, siyasal kültürün rolüne dikkat çekmektedir. Özellikle, Latin Amerika'daki başkanlık modellerinin bu ülkelere istikrar ve demokrasi getirmemesinde, ekonomik ve kültürel faktörlerin göz ardı edilmemesi gerektiği açıktır.

<sup>8</sup> Mainwaring ve Shugard (1997:453), Amerikan deneyiminden yola çıkarak, diğer koşulların eşit olduğu varsayımı, altında başkanlık modelinin, yasama organının daha az yetkiye sahip olduğu, siyasal partilerin nispeten daha az disiplinli olduğu, siyasal parti sistemlerinin aşırı parçalı olmadığı ülkelerde yaşama şansı daha fazla olduğu öne sürmektedir.

organının sistem içinde etkin bir konumda olduğuna işaret etmemektedir. Zira, siyasal istikrarın, önemli ölçüde disiplinli ve güçlü bir parti sisteminin işlerlik kazanmasına bağlı olduğu parlamenter modelde, siyasal süreçler parlamento üyelerinin bireysel tercihleri yerine, hükümette yer alan siyasal partinin programı veya politikalarına göre şekillenmektedir. Bu ise, parlamenter modelde gerçek anlamda bir yasama gözetimi veya kontrolünün işlemlerini güçleştirmektedir. Ayrıca, parlamenter sistemlerin genel kurgusu ve uygulamasında bürokratik mekanizmanın parlamento karşısındaki hesap verme sorumluluğunun oldukça sınırlı olması bürokrasinin güç ve etkinlik kazanma riskinin artıran bir faktördür.

Parlamenter modelden farklı olarak, kurumsal özellikleri itibarıyla, başkanlık modelinin, yasama kontrolü /gözetimi ve hesap verme sorumluluğu açısından bir takım avantajlarından bahsedilebilir. Yasama organının yürütmeden organik ve işlevsel olarak ayrılması, hükümetin sabit bir süreyle görevde kalması, bürokrasinin atanması ve gözetiminde siyasal iradenin ve yasamanın daha etkin rol üstlenmesi bu avantajlardan bazılarıdır. Ancak, yürütmeyi temsil eden başkanın sabit bir süreyle görevde kalması, kongrenin başkan üzerindeki kontrol mekanizmalarının oldukça sınırlı olması gibi faktörler başkanlık modelinde zaman zaman etkinlik için demokratik sorumluluk ve hesap verebilirlik gibi değerlerden vazgeçildiği eleştirilerini gündeme getirmektedir (Albert, 2009: 57).

Hesap verebilirlik, etkinlik ve demokratik sorumluluk bağlamında her iki hükümet modelinin de bir takım güçlü ve zayıf noktaları bulunduğu görülmektedir. Hükümet modellerindeki zayıf noktaların sistemde ne ölçüde tıkanmalara yol olacağı veya güçlü yanlarının ise istikrar ve hesap verebilirliği ne ölçüde destekleyeceği, ülkedeki demokrasinin yerleşme düzeyi ve sosyo ekonomik gelişmişlik düzeyi gibi faktörlerle ilişkilidir. Bu nedenle, her siyasal sistem için ideal bir hükümet modelinden bahsetmek doğru bir yaklaşım değildir. Siyasal bir sistemde anayasal demokrasinin kurulması ve sürdürülmesinde hükümet modeli kadar, anayasal kurumlar arasındaki ilişkiler, ekonomik gelişmişlik, gelir farklılıkları, demokratik siyasal kültürün gelişmiş olması, siyasal mücadelenin barışçıl yollarla sürdürülmesi gibi pek çok etken belirleyici olabilmektedir. Erdoğan (1999:144)'ın da belirttiği gibi, aksini düşünmek, yani ülkedeki anayasal demokrasinin başarısızlık veya kırılganlığını uygulanan hükümet sistemi modeline bağlayan mekanik bir yaklaşımdan hareket etmek, siyasal gerçeği toplumsal, tarihsel ve kültürel faktörleri ve birikimi dikkate almaksızın değerlendirmek anlamına gelecektir.

## KAYNAKÇA

- Albert, Richard (2009), The Fusion of Presidentialism and Parliamentarism, *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 57, No.3, pp. 531-577.
- Cendon, Antonia Bar (2014), Accountability and Public Administration: Concepts, Dimensions, Developments, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan006506.pdf>. (17.11.2014)
- Diamond, Larry (1995), Demokrasinin Üç Paradoksu, L.Diamond ve Marc F.Plattner (Ed.), *Demokrasinin Küresel Yükselişi*, (Çev. Ergun Özbudun), içinde, ss.127-141, Yetkin Yayınları, Ankara.
- Erdoğan, Mustafa (2009), *Anayasa Hukuku*, Orion Yayınları, Ankara.
- Erdoğan, Mustafa (1999), *Anayasal Demokrasi*, Siyasal Kitabevi, Ankara.
- Eroğul, Cem (1997), *Anatüzeğe Giriş*, İmaj Yayınları, Ankara.
- Eryılmaz, Bilal (2007), Parlamento-Bürokrasi İlişkilerinin Çeşitli Boyutları, Bilal Eryılmaz, Musa Eken, Mustafa Lütfi Şen (Ed.), *Kamu Yönetimi Yazıları*, içinde, ss.246-257, Nobel Yayınları, Ankara.
- Friedberg Chen, Hazan, R.Y. (2012), *Legislative Oversight, Comparative Assessment of Parliamentary*, Center For International Development State of University
- Genovese, Michael A. (2006), Is the Presidency Dangerous to Democracy, Michael A. Genovese and Lori Cox Han (Ed.), *The Presidency and the Challenge of Democracy*, içinde, pp.1-22, Palgrave, Newyork.
- Gözler, Kemal. (2007), *Anayasa Hukukuna Giriş (Genel Esaslar ve Türk Anayasa Hukuku)*, Ekin Basın Yayın, Bursa.
- Holden, Barry (2007), *Liberal Demokrasiyi Anlamak*, Hüseyin Bal (Çev.), Liberte Yayınları, Ankara.
- Kalaycıoğlu, Ersin (2005), Başkanlık Rejimi: Türkiye'nin Diktatörlük Tehditiyle Sınava, Teoman Ergül (Der), *Başkanlık Sistemi*, içinde, ss.13-29, Türkiye Barolar Birliği Yayını, Ankara.
- Lijphart, Arend (tarihsiz), *Çağdaş Demokrasiler, Yirmibir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydasmacı Yönetim Örüntüleri*, Ergun Ozbudun ve Ersin Onulduran (Çev.), Türk Demokrasi ve Siyasal İlimler Derneği Ortak Yayını, Ankara.
- Linz, Juan J. (1994), The Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference, J.J.Linz and Arturo Valenzuela (Ed.) *The Failure of Democracy: Comparative Perspectives*, Volume I, içinde, pp.3-60.John Hopkins University Press, Baltimore,
- Linz, Juan J. (1995), Başkanlık Sisteminin Tehlikeleri, Larry Diamond ve Marc F.Plattner (Ed.) *Demokrasinin Küresel Yükselişi*, Ergun Özbudun (Çev.), içinde, ss.143-160,Yetkin Yayınları, Ankara,
- Lipset, Seymour Martin (1995), "Siyasal Kültür'ün Merkeziliği", *Demokrasinin Küresel Yükselişi*, Ergun Özbudun (Çev.), içinde, ss.169-174,Yetkin Yayınları, Ankara.

- Lipson, Leslie (2005), *Siyasetin Temel Sorunları*, Fügen Yavuz (Çev.), Türkiye İş Bankası Yayınları, İstanbul.
- Locke, John (2002), “Uygur Yönetim Üzerine İkinci İnceleme’den Seçme Parçalar”, Mete Tuncay (Ed.,Çev.), *Batı’da Siyasal Düşünceler Tarihi: Seçilmiş Yazılar: Yeni Çağ*, içinde, ss. 261-293, Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Mainwaring, Scott, (1990), Presidentialism in Latin America, *Latin American Research Review*, 25(1), pp.157-179.
- Mainwaring S., Shugard, M.S., (1997), Juan Linz, Presidentialism and Democracy: A Critical Appraisal Author (s), *Comparative Politics*, Vol.29, No.4 (July), pp.449-471.
- Özbudun, Ergun (2005), Başkanlık Sistemi Tartışmaları, Teoman Ergül (Der.) *Başkanlık Sistemi*, ss. 105-111, Türkiye Barolar Birliği Yayını, Ankara,
- Özer M.Akif (1999), “Parlamentolar ve Denetim Fonksiyonları”, *Sayıştay Dergisi*, Nisan Haziran, Sayı 33, ss.24-61.
- Samuels J. David, Shugard M.S. (2003), Presidentialism, Elections and Representation, *Journal of Theoretical Politics*, 15(1), pp.33-60.
- Sartori, Giovanni (1997), *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, Ergün Özbudun (Çev.), Yetkin Yayınları, Ankara.
- Sartori, Giovanni (1993), *Demokrasi Teorisine Geri Dönüş*, Tuncer Karamustafaoğulları Mehmet Turhan (Çev.), Yetkin Yayınları, Ankara.
- Teziç, Erdoğan (2006), *Anayasa Hukuku (Genel Esaslar)*, Beta Yayınları, İstanbul.
- Tosun, Gülgün Erdoğan, Tosun T. (1999), *Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri*, Alfa Yayınları, Bursa.
- Uluşahin, Nur (1999), *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi*, Yetkin Yayınları, Ankara.
- Verney, Douglas (2004), “Parliamentary Government and Presidential Government”, (Ed.) Arend Lijphart, *Parliamentary Against Versus Presidential Government*, Oxford University Press Oxford/ Newyork, pp.31-47.
- Yazıcı, Serap (2002), *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Yazıcı, Serap (2005), Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin bir Değerlendirme, *Başkanlık Sistemi*, Türkiye Barolar Birliği Yayını, Ankara, ss. 125-142.
- Yavuz, Bülent (2008), *Parlamentar Hükümet Sistemi’nde ve 1982 Anayasası’nda Başbakan*, Asil Yayınları, Ankara.