

# BAŞKANLIK VE YARI BAŞKANLIK SİSTEMLERİ: TÜRKİYE İÇİN BİR DEĞERLENDİRME\*

Presidential and Semi-Presidential Systems: an Evaluation for Turkey

Fatih ÇAM\*\*

## Öz

Türkiye'de sadece siyasi tıkanıklıkların olduğu zamanlarda değil güçlü siyasi figürlerin iktidarda olduğu zamanlarda da yönetsel yapının değiştirilmesi konusu gündeme gelmiştir. Tartışmaların temel meselesi ise doğru yapısal değişikliğin nasıl uygulanacağından çok nasıl sonuçlar doğuracağı olmuştur. 70'li yılların sonundan günümüze kadar süregelen düşünsel birikim ışığında mevcut cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin yarattığı koşulların anlaşılması bu çalışmanın elde ettiği bulgular ile mümkün olabilecektir. Bu kitapta, yürütme yetkisinin tek elde toplanması ve buna eşlik eden yasama gücüyle birlikte Türkiye'nin siyasi geleceği üzerindeki etkileri, avantaj ve dezavantajları ampirik örneklerle karşılaştırmalı olarak ele alınmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Başkanlık, Yarı-başkanlık, Hükümet Sistemleri, Güçlendirilmiş Demokrasi.

## ABSTRACT

In Turkey, the issue of changing the administrative structure has come to the fore not only when there are political bottlenecks but also when strong political figures are in power. The main issue of the discussions has been how the correct structural change will produce results rather than how to apply it. Understanding the conditions created by the current presidential government system in the light of the intellectual accumulation that has continued since the end of the 70s will be possible with the findings of this study. In this book, the concentration of executive power in one hand and the accompanying legislative power as well as its effects, advantages and disadvantages on Turkey's political future are discussed in comparison with empirical examples.

**Keywords:** Presidency, Semi-Presidential, Systems of Government, Empowered Democracy.

\* Yazıcı, Serap (2017), *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 4. Basım, İstanbul, 216 sayfa.

\*\* Dr., fatih@hotmai.com, ORCID:0000-0002-5815-5617.

# 1. AMAÇ, YÖNTEM VE İÇERİK

1980'li yıllardan sonra Türk siyasi hayatında etkisini artıran sistem tartışmaları günümüze kadar ulaşmış bulunmaktadır. Ancak gelinen noktada söz konusu tartışmaların azalması yönünde bir gelişimin varlığından ya da toplumsal olarak büyük oranda uzlaşma zeminine yaklaşıldığından bahsedebilmek mümkün değildir. Böyle bir siyasi iklim çerçevesinden bakılınca öncelikle Türkiye'de mevcut cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin yetersiz yönlerinin giderilmesi için bilimsel nitelikte bir dizi iyileştirme tavsiyesine ihtiyaç duyulduğu anlaşılmaktadır. Bu bakımdan kitap iyileştirme veya büyük ölçekli paradigmatik sistem değişikliğini analiz edebilmek için referans nitelikte tarihsel bilgiler sağlamaktadır. Öz itibarıyla Türkiye için hükümet sisteminin niteliği hakkında duyulan ihtiyacın gerekçelerini sıralarken aynı zamanda yeni başkanlık ya da türevi bir değişikliğin de biçimi işaret edilmektedir. Bir yandan klasik parlamenter sisteme uygun iken diğer yandan yetkileri sınırlı bir cumhurbaşkanlığı makamı bu tanımın özünü oluşturmaktadır. Çeşitli çevrelerce uzun zamandır sürdürülen tartışmaların, kilitlenen devlet hayatının çözüme ulaşmasının yeni cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle mümkün olduğu kitabın temel varsayımını oluşturmaktadır. Bu vesileyle akademik, siyasi ya da söz sahibi toplumsal çevrelere yeni sistemin belirleyeceği tercihlerde yol gösterici olunması amaçlanmaktadır. Kitabın bütününde batılı demokrasiler arasından iyi ya da kısmen pekiştirilmiş örneklerin karşılaştırıldığı görülmektedir. Siyaset ve sosyal bilimlerde sıklıkla uygulanmakta olan *karşılaştırmalı yöntem* alanyazında profesyonel ya da akademik ilgililere olduğu kadar sıradan okurlara da tatmin edici bilgiler sunmaktadır. Sayısal verilerle desteklenmiş içerikleriyle karşılaştırmalı tablolar, hem iç siyasette hem de dış siyasette temel sorunlu alanların aradığı cevaplara ışık tutmak bakımından yeterli düzeydedir. Kitabın içeriğini zenginleştirmesi ve tartışmalara sağladığı düşünsel dayanaklar açısından da karşılaştırmalı tabloların okuyucuya bir sonuca ulaşma olanağı sağladığı rahatlıkla ifade edilebilir. İçeriği besleyen bir başka unsur ise tercih edilen didaktik yapının varlığıdır. Siyasi sistemleri tanımlayan terminolojik dağarcık içerisinde bazı kavramlara ait açıklamalar değerli örnekler olarak sıralanabilir.

## 2. TARTIŞMALAR

Siyaset biliminde üzerinde belirli bir uzlaşma sağlanamamış temel alanlar mevcuttur. Bunlardan birisini de toplumsal iradenin yine toplum yaşamındaki demokratik yansımasının en ideal biçiminin nasıl olacağı konusu oluşturmaktadır. Tarihsel birikim konuyla alakalı olarak bir takım ara çözümler önermektedir. En bilinen örnek ise pekişmiş (consolidated) demokrasi adıyla kavramsallaştırılan

yönetim idealidir. Anayasa hukukunun evrensel sınıflandırması yönetim sistemlerinde kuvvetler birliği ve kuvvetler ayrımı ilkelerini açık biçimde tanımlamaktadır. Giriş bölümünde belirtilen yürütme ve yasama yetkisinin tek elde bulundurulduğu modele göre Türkiye için uygun görülen hükümet sistemi kuvvetler birliği yaklaşımına yakın nitelikler göstermektedir. Ancak parlamenter demokraside toplumsal tercihlerin yönetsel alana aktarılırken pekişmiş olarak adlandırılması her yönüyle büyük bir çelişkidir. Parlamento sandalye üstünlüğünü elinde bulunduran cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi için partiler üstü kapsayıcı bir makam toplumsal tercihler noktasında temsiliyet ilkesine daha uygundur. Yazıcı tarafından tercih listesinde sunulan ikinci model ise yarı-başkanlık sistemidir. Görece karmaşık yapısı ve kuvvetler ayrılığı ilkesinden kesin bir sapmaya yol açabileceği nedeniyle daha en başından Türkiye için uygun olmayan bir model olarak nitelendirilmiştir. Siyaset bilimi adına yapılan değerlendirmelerde başat konunun hükümet sisteminin türünden ziyade tabi olduğu anayasal hükümler, siyasi parti sistemleri ve en önemlisi seçim sistemi gibi değişkenlerin varlığına bağlı olarak şekillendiği bilinmektedir. Üstelik ilgili ülkenin içinde bulunduğu ekonomik, tarihi, toplumsal ve kültürel faktörler çok değişkenli yapının genel-geçer bir formülasyondan daha da uzaklaşmasına sebebiyet verdiği yazar tarafından özellikle vurgulanmaktadır.

Çalışmanın araştırma evreninde belirli bir zaman diliminde yer alan belirli sayıda ülke ele alınmış ve bunlardan kaçının sağlam demokrasiler yaratırken kaçının çöküntüye uğradığı araştırılmıştır. Daha da önemlisi sağlam demokrasi yaratana larla çöküntüye uğrayanlar arasında hangilerinin başkanlık sistemine ya da parlamenter sistemlere sahip olduğu karşılaştırmalı olarak incelenmiştir. Yazıcı tarafından belirli koşulları araştırmış olan Mainworing ve Shugart, Stepan ve Skach, Riggs ve son olarak Venhanen'in çalışmalarına dayanan sonuçlar detaylı olarak incelenmiştir. Çarpıcı sonuçlara sahip olan bu araştırmaların içerisinde Türkiye'nin bulunmadığı tespit edilmiştir. Yazar, pekişmiş bir demokrasinin yaşama olasılığını var eden temel faktörleri; gelir düzeyi, demografik büyüklük, siyasal kültür örüntüsü gibi temel ön koşullara bağlı olarak daha önce sıralamıştır. Ayrıca etnik, dilsel ve dinsel yapının homojen olması daha doğru bir ifadeyle toplumsal yapının görece türdeş olmasına bağlı olarak uygulanan seçim sisteminin etkisi önemlidir. İlimli çok partili sistemlerde hükümet rejimlerinin istikrarı artmakta ve demokrasilerin pekişme olasılığı yükselmektedir. Buna karşılık düşük gelir düzeyinde, sağlıksız nüfus artışına sahip, uzlaşmacı bir siyasal kültür örüntüsünün hâkim olmadığı ülkelerde istikrarlı rejimlerin var olması mümkün görünmemektedir. Her koşulda her iki hükümet sisteminin avantaj ve dezavantajlarının var olduğu ifade edilmektedir. Ara çözümde en makul görüş olarak dezavantajların bertaraf edilmesiyle mümkün kılınan bir tavsiye seti yazar tarafından ileri sürülmektedir.

Başkanlık sisteminin yarattığı temel sorunların başında “katılık” olarak ifade edilen yönetsel iklimden söz edilmektedir. Parlamenter sistemlerde ise görece daha istikrarsız ancak “esnek” tanımlı bir yapı kurulmaktadır. Parlamenter sistemlerde yasama organının yetkileri başkanın varlığını sona erdirecek nitelikte olmadığı zaman söz konusu esnekliğin varlığından söz edilemez. Yazara göre gelişmiş ya da pekişmiş demokrasi örneği olarak sınıflandırılan günümüz Amerikan sisteminde var olan başkanlık sisteminde/sistemlerinde yaygın olan *impeachment* mekanizmasının devreye girmesi ise çok sınırlı nedenlere bağlıdır. Anayasada belirtilen vatan hainliği, rüşvet vb. siyaset dışı hukuki suçlar nedeniyle başkanlık yetkilerinin alınması ABD’de hukuken olanak dışıdır. Temsilciler Meclisi tarafından suçlanan başkan bu suçlardan mahkûm edilmedikçe görevinden uzaklaştırılmaz. Yargılama işlemini senato yerine getirir. Senatoya ise Yüksek Mahkeme Başkanı başkanlık etmektedir. Başkanlık sistemlerinin ortaya çıkardığı bir başka çarpıcı sonuç da spoils sistem olarak bilinen ve kazananın her şeyi aldığı kaybedenin ise her şeyi kaybettiği toplam-sıfır oyununa indirgenen yapıda olmasıdır. Öte yandan parlamenter sistemler doğaları gereği muhtelif hükümet oluşumlarına (azınlık, çoğunluk, koalisyon hükümetleri gibi) müsaade ettiğinden iktidar beklentisi içerisindeki muhalefet partilerini yıkıcı bir üsluba yöneltmektedir. Sonuçta istikrarsız hükümetler ve çöküntüye uğramış bir demokrasi ortaya çıkmaktadır. Nitekim Türk siyasetinde yaşanan hükümet krizleri ve siyasi istikrarsızlıkların böyle gerekçelere dayalı sonuçları olduğu bilinmektedir.

Kıta Avrupası ve onun temsil ettiği batılı sistem yaklaşımları içerisinde bazılarının yazar tarafından örnek olarak ele alındığı görülmektedir. Bununla birlikte Amerikan siyasi sisteminin gölgesinde gelişen Güney Amerika menşeli sistemlerin araştırıldığı kaynaklar üzerinden de açıklamalar yapılmaya çalışılmıştır. Dünya sistemi içerisinde demokrasi tanımları, meşruiyet ve temsil konularının konumlandığı çift kutuplu yapının (Amerikan-Kıta Avrupası) modern bir analizle ele alınmış olması araştırma sonuçlarına nesnel katkılar sağlamaktadır. Hollanda, Lüksemburg ve Norveç Anayasaları’nda olduğu gibi kabine üyeliği ile yasama meclis üyeliği sıfatlarının aynı kişide birleşmesinin engellenmesi gibi hükümlerin aktarılması örnek olarak verilebilir. Ya da Alman modelinde yer alan yapıcı güvensizlik oyununun yarattığı somut sonuçlar bağlamından hareketle yapılan karşılaştırmalı anayasal tartışmalar Türkiye’deki model arayışlarına yön vermek için kullanışlı düşünce koridorları açmaktadır. Bu örnekler Türkiye’de parlamenter sisteme işlerlik kazandıracak bir takım önerilerin de zenginleşmesine yardım etmektedir. Bir noktadan sonra tüm tartışmalar ve çözüm arayışlarının çerçevesi Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ve onun yarattığı siyasi zemin kapsamında kalmaktadır. Nitekim yazar tarafından anayasa üzerinden yürütülen tartışmaların yoğunluğu bu iddiayı destekler niteliktedir.

### 3. SONUÇ

Alternatif ya da mevcut hükümet sistemlerinin demokrasinin sağlamlaştırılması ya da çöküntüye uğraması üzerinde doğrudan bir etkisinin varlığından söz edilemez. Vaka analizleri her üç hükümet sistemi için işleyen demokrasi örnekleri kadar çöküntüye uğramış olanlarını da tespit etmiştir. Buna rağmen hem parlamenter sistem hem de başkanlık ve yarı-başkanlık sistemleri adına birçok tartışma sürdürülmektedir. Yazar tarafından yapılan analizlerin birçoğu klasik başkanlık sistemi ve yasama gücünü temsil eden Amerikan modeli kongre yapılanmasına yöneliktir. Türkiye’de kitabın ilk yayınlandığı tarihten yaklaşık on beş yıl sonra gerçekleşen hükümet sistemi değişikliği yazarın gelecek projeksiyonlarında öngördüğü tahminleriyle kısmi benzerlikler taşımaktadır. Zira cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ne Anglo-sakson rejimlerde ne de kıta Avrupası’ndakilerle örtüşen şablonlara birebir uymaktadır. Yazarın hibrit bir model olarak öne sürdüğü sınırlı yetkileri haiz cumhurbaşkanlığı makamı için belki biraz daha yakın benzerliklerden söz edilebilir. Geriye kalan nitelikleriyle Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı makamı için Türk tipi bir hükümet sistemi tanımlaması yapmak mümkündür. Güçlü siyasi figürlerin geleneksel yapıdaki siyasi kültür örüntülerinde benzer konumlarda bulunması doğal bir sonuç olarak değerlendirilebilir. Parlamento çoğunluğunu elinde bulunduran cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin uyumlu ve istikrarlı olduğu kabul edilebilir. Ancak temsili demokrasi adına yıkıcı bir tutumla muhalefet etmeye adanmış siyasi partilerin varlığı yadsınamaz. Yazar bu konu hakkında Türkiye özelinde bir açıklama yapmak yerine evrensel bir yaklaşımla başkanlık ve parlamenter sistemlerde yasama ve yürütme arasındaki simetri ve asimetriden söz etmek suretiyle genel değerlendirmeyi okuyucuya bırakmayı tercih etmiştir. Doğrudan yarı-başkanlık sisteminin Türkiye için uygun olmadığı ifade edilirken istikrarlı bir hükümet sisteminin ancak başkanlık sistemiyle mümkün olacağı açıkça belirtilmiştir.

Yazar kitabın bütününde objektif bir bakış açısına sahiptir. Dünya siyasi sistemlerini ele alırken takındığı tutumunu Türkiye için yaptığı değerlendirmelerinde de sürdürmektedir. Yazar kitabın araştırma konusunu derinleştirirken değerlendirmeye aldığı bazı değişkenlerden söz edilebilir. Bunlar; demokrasinin sağlamlaştırılması, anayasal zorunluluklar, toplumsal sözleşmeler, ekonomik düzey, gelir dağılımı, nüfusun yoğunluğu ve türdeşliği, siyasal kültür örüntüsü, parti sistemi, seçim sistemi, mevcut veya geçmişteki liderlerin kişilik özellikleridir. Olgusal yaklaştığı analitik örneklerde ise sosyal, kültürel, etnik, dilsel, dinsel, mezhepsel etkileri kullanmıştır. Örneğin Türkiye’deki siyasi istikrarsızlığı açıklarken siyasal kültür örüntüsünden, parti sistemlerinden ya da etnik, dilsel faktörlerden faydalanmıştır. Tüm bu etkilerin politik birer değişken olması yazarın ele aldığı konuyu açıklarken hedefine ulaşmasına yardım eden tamamlayıcı unsurlar olarak kabul edilebilir.

Yazarın tarafsız yaklaşımı ve ortaya koyduğu bulgular araştırmacılar için güvenilir bir kaynak niteliği ortaya koymaktadır.

Kitapta indeks mevcuttur. İndeksteeki kavramlar, özel isimler kitabın kavramsal zenginliğini ve teorik yönünü ortaya koyma açısından önemlidir. Kullanılan kaynakların niteliği ve çeşitliliği içerikle ilgili yerli ve yabancı tüm olgusal/teorik ilişkileri bütünler durumdadır. Bu açıdan yazar belirli bazı ulusal gazete yazılarını araştırmışsa da yabancı kaynaklar açısından teori kitaplarını tercih etmektedir. Kitabın dil ve üslup yönünden akademik bir yapıda olduğu söylenebilir. Kullanılan tablolar, context yapılar bir anlamda didaktik özellikler sergilese de yazar, anahtar sözcükleri, temel kavram ve terimleri daha geniş bir kitlenin anlayabileceği bir ölçüde açıklama gayretine girişmemiştir. Bölüm sonlarında genellikle sonuç ve görüş bildirme yöntemini tercih eden yazar başka yazarların teorik yaklaşımlarını da harmanlayarak yeni tanımlar geliştirmiştir. Türk demokrasi tarihine kısa geri dönüşler yaparak hafızaları tazelemiştir. Bunlardan en önemlisi siyasi istikrarsızlık açısından yapılan hatırlatmalardır. 1970'lerden başlayıp 1980'e, oradan da 2000'li yıllara kadar süren hükümetlerin izlediği politikalar, koalisyon hükümetleri, azınlık hükümetleri, erken seçimlerle siyasi yönsüzlükler örnek olarak aktarılmıştır.

Yazar, Türkiye için öngördüğü tüm siyasi senaryoları yorumlarken anayasal dayanaklar arama ihtiyacı hissetmiştir. Her dönem için tartışılan demokrasi uygulamalarını o döneme ait yürürlükteki anayasa penceresinden izlemiş ve yorumlamıştır. Bununla birlikte Türkiye Cumhuriyetinde başkanlık ve yarı başkanlık tartışmalarında gözlerin çevrildiği mevcut cumhurbaşkanının anayasal anlamda seçimi, tarafsızlığı, yetkileri gibi konuları ortaya koymuştur. Bunu yapmasındaki ana amaç ise benimsenen hükümet sisteminde cumhurbaşkanının rolünün ne olduğunun tam olarak kavranabilmesi ve muhtemel başkanlık ya da yarı başkanlık sistemleri ile kıyaslama yapılabilmesidir.

**Etik Beyanı:** Bu çalışmanın tüm hazırlanma süreçlerinde etik kurallara uyulduğunu yazarlar beyan eder. Aksi bir durumun tespiti halinde Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisinin hiçbir sorumluluğu olmayıp, tüm sorumluluk çalışmanın yazarlarına aittir.

**Yazar Katkıları:** Fatih ÇAM, çalışmanın tamamında tek başına katkı sunmuştur.

**Çıkar Beyanı:** Yazarlar ya da herhangi bir kurum/ kuruluş arasında çıkar çatışması yoktur.

**Ethics Statement:** The authors declare that the ethical rules are followed in all preparation processes of this study. In the event of a contrary situation, the Journal of Public Administration and Policy has no responsibility and all responsibility belongs to the author of the study.

**Author Contributions:** Fatih ÇAM has contributed to all parts and stages of the study.

**Conflict of Interest:** There is no conflict of interest among the authors and/or any institution.