

DEMOKRATİK SİYASAL REJİMLERİN SINIFLANDIRILMASINDA FARKLI BİR YAKLAŞIM:

“YARI-BAŞKANLIK”TAN “İKİ BAŞLI YÜRÜTME YAPILANMASI”NA

Dr. Nur ULUŞAHİN*

I- Genel Olarak

Bu çalışmada, demokratik yönetimin bir türü olarak özellikle belli bir yürütme biçimine işaret eden yapılar incelenecektir. Halk tarafından seçilen ve önemli yetkileri haiz bir başkan ile parlamentoya bağımlı bir başbakanın oluşan ve genellikle “yarı-başkanlık”¹ (semi-presidential) ya da son dönemde ortaya atılan yeni bir formülasyonla “başbakanlı-başkanlık”² (premier-presidential) olarak adlandırılan bu sistemler, güçlü yürütmeden en başta ödün veren yapılar olarak görünmektedir. Gerçekten de, *farklı bir tanım ve farklı bir çerçeve* içerisinde “iki başlı yürütme” olarak adlandıracağımız bu sistemler gücün tek elde toplanmadığı ve fakat bölündüğü sistemler olmaları nedeniyle -yürüttüğümüz mantığın uzantısında- ilk elden/doğuştan hatalı yapılar olarak karşımıza çıkmaktadır. Denebilir ki, parlamenter sistemler de devlet başkanı ve başbakan içeren ikili bir yürütme yapılanması çerçevesinde bölünmüş yapılar sunar. Oysa tekli yürütme ile ikili yürütme arasındaki sınır oldukça belirgindir. Yürütmenin gerçek başının kim olduğu konusunda tereddüt olmadığı sürece, ki bu durumda baş tektir, sistem bölünmüşlüğü çözülebileceği problemleri yaşamayacaktır. Saf bir parlamenter yapıda tarafsız, arabulucu rol üstlenen devlet başkanı yürütme içerisinde yetkisiz ve sembolik bir unsur teşkil ettiği için sistemi teknik olarak iki başlı kılmaz.³

* Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Anayasa Hukuku Anabilim Dalı Araştırma Görevlisi

¹ Maurice DUVERGER, “A New Political System Model: Semi-Presidential Government”, *European Journal of Political Research*, 8 (2), 1980, s. 165 -187.

² Matthew Soberg SHUGART-John M. CAREY, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992)

³ Parlamenter sistemin iki-başlı (*bicéphalisme*) bir yapı olduğuna ilişkin özellikle Fransız literatüründeki değerlendirmeler için bkz., Kemal GÖZLER, *Devlet Başkanları: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi* (Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları, Birinci Baskı, Mayıs 2001), s. 10'dan naklen: Julien LAFERIERE, *Manuel de droit constitutionnel* (Paris: Editions Domat Montchrestien, 1947), s. 798-799; Georges VEDEL, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel* (Paris: Sirey, 1949), s. 168; Joseph BARTHÉLEMY-

Saf parlamenter sistemi iki başlı yürütme yapılanmasından ayıran yürütmenin aslında iki başlı değil, iki kanatlı olmasıdır.

İki kanatlı bir yapı, tıpkı iki kanatlı bir yaratığın sahip olduğu “uçmak” adı verilen, özel bir denge konumunda gerçekleşen ayırksı bir yeteneğe sahiptir. Bu yeteneği o yaratığa has kılan özellik ise, bir bakıma doğasında sahip olduğu iki kanatla gerçekleşir. Bu anlamda, iki kanatlı olarak nitelediğimiz parlamenter yapı fazlasıyla kendiğinden ve doğal bir görünüm teşkil eder. Kanatlar dengeyi bozan değil, sağlayan araçlardır. İki başlılık ise, iki kanatlı bir yapıdan farklı olarak normalden bir sapmayı hatta bir bozukluğu ifade eder. İki başlı bir yaratık, -tıpkı mitolojideki iki başlı ejderha gibi- açık bir olağandışılık taşır. Bu olağandışılık, özellikle belirli yetki kombinezonları ile birleştiğinde çatışmayı davet eden sıradışı bir düzenek olarak karşımıza çıkar.

Aslında gücü tek elde toplamak yerine, paylaşım şeklindeki böylesi bir yönelimi açıklayıcı yapıtaşları tarihsel geçmişte saklıdır. Parlamenter sistemlerde, ikili yürütme monarkın sahip olduğu ayrıcalıkların yavaş yavaş başbakana ve hükümete devredilmesi ile sonuçlanan bir evrimin ürünüdür. Monarkın zaman içerisinde artan bir biçimde sembolik ve törensel bir rol üstlenir hale gelmesi, bu sistemin yerini devlet başkanının geniş yetkilere ya da bireysel politikalarını yürütecek araçlara sahip olmaksızın Devlet’in devamlılığını simgelediği bir sisteme bırakmasına yol açmıştır. Ne var ki, Beşinci Fransız Cumhuriyeti ve benzeri yapılardaki dönüşüm bu denli basit bir biçimde ve kendiliğinden gerçekleşmemiştir: İstikrarsız hükümetlere yönelen ve “parti hükümeti” kavramının yanlış anlaşılma biçiminden kaynaklanan bir tepkidir yeni düzenleme. Parlamento zayıflatılır ve yürütme olabildiğince güçlendirilir. Ortaya çıkan yapı, biraz da kimin çocuğu olduğu belli olmayan garip bir yaratıktır. Kimileri “başkanlık sistemine” yakın bulur onu, kimileri “parlamenter sisteme”. Apayrı, yeni bir sistem olduğu söylenirse de, bu pek çoklarınca kabul görmez. Tanımlanamaz ya da yapılan tanımlar olgusal gerçekliğin dinamiğinin gerisinde kalır hep.

Paul DUEZ. *Traité de droit constitutionnel* (Paris: Dalloz, 1933), s. 161; Jacques CADART. *Institutions politiques et droit constitutionnel* (Paris: Economica, 1990), C.II. s. 666-667; Paul GAUDEMET. *Le pouvoir exécutif dans le pays occidentaux* (Paris: Editions Montchrestiens, 1966), s. 51-56; Charles DEBBASH, et al., *Droit constitutionnel et institutions politiques* (Paris: Economica, 1990), s. 160; Charles CADOUX. *Droit constitutionnel et institutions politiques* (Paris: Cujas, 1988), C. 1. s. 189-190; Benoît JEANNEAU. *Droit constitutionnel et institutions politiques* (Paris: Dalloz, 1991), s.126. Ayrıca bkz., Mehmet TURHAN, *Hükümet Sistemleri* (Ankara: Gündoğan yayınları, 1993), s. 51; Mustafa ERDOĞAN. *Anayasal Demokrasi* (Ankara: Siyasal Kitabevi, Üçüncü Baskı, 1999).

İlk olarak *Le Monde* gazetesinin kurucusu Hubert Beuve-Méry tarafından 1959’da kullanılan⁴ “yarı-başkanlık (semi-presidential) rejimi” terimi, akademik alanda Maurice Duverger tarafından 1970 yılında kavramsal çerçevesinin çizilmesinden itibaren⁵ yine Duverger’in 1980 tarihli ünlü makalesinin⁶ yayınlanmasına dek geçecek on yıl içerisinde yazarın kendisinin farklı kriterleri esas alarak yapacağı farklı tanımlara ve buna bağlı olarak yarı-başkanlık sistemi olarak kabul edilen ülkeler listesinde ciddi değişikliklere konu olmuştur. Duverger’in nihai tanımını ortaya koymasından sonra terim Fransa’da düzenli bir kullanım kazanmış ve 1970’lerin sonuna gelindiğinde hararetle tartışmaların konusunu oluşturmaya başlamıştır. Bu tartışmaların son bulduğunu söylemek 2000’leri yaşadığımız bugünlerde dahi mümkün olamamaktadır. Gerek yarı-başkanlık sisteminin tanımlayıcı kriterleri gerekse yarı-başkanlık olarak kabul edilen ülkeler konusunda belli bir oydaşmanın sağlanamadığı bir gerçektir. Yarı-başkanlık sistemi denildiğinde ilk akla gelen V. Fransız Cumhuriyeti’nin dahi akademik yazında Cohendet’in saptayabildiği 29 farklı sınıflandırmaya dahil edilmesi⁷ karşısında bu gerçeğin “aslında yarı-başkanlık sistemi var mı” sorusuna bizi götüreceği açıktır. Kaldı ki, Robert Elgie’nin editörlüğünü yaptığı 1999 tarihini taşıyan “Semi-presidentialism in Europe” adlı eserde⁸ de tanım boyutundaki bu sorunun etraflıca tartışılarak, kavramın ortaya atılmasından neredeyse otuz yıl sonra üzerinde oydaşma sağlanabilecek yepyeni bir tanım oluşturma çabasına girişilmesi dikkat çekicidir.

Öyleyse, “yarı-başkanlık” tanımının yetersizliği noktasından hareketle, 1982 Anayasasının kurduğu hükümet sistemini de içinde barındıran demokratik rejimlerin bu zorlu kesimine ilişkin yeni bir sınıflandırma denemesine girişilmesinin vakti çoktan gelmiştir. Böylesi bir amaca yönelik bu çalışmada, öncelikle “demokratik siyasal rejimlerin sınıflandırılması sorunu” başlığı altında, kuvvetler ayrılığına dayalı geleneksel sınıflandırma yönteminin yetersizliğinin kanıtları gözler önüne serilecektir. Bu doğrultuda başkanlık-parlamentarizm ikiliğindeki tıkanıklığın temel kanıtı olarak “yarı-başkanlık” kavramı ve bu kavramın tanımlanmasındaki güçlüklerle yakından

⁴ Hubert BEUVE-MÉRY, “De la dictature temporaire au régime semi-présidentiel”, in **Droit, institutions et systèmes politiques. Mélanges en hommage à Maurice Duverger** (Paris: Presses Universitaires de France, 1987), s. 533-40.

⁵ Maurice DUVERGER, **Institutions politiques et droit constitutionnel** (Paris: Presses Universitaires de France, 11th edn, 1970).

⁶ Maurice DUVERGER, “A New Political System Model: Semi-Presidential Government”, **European Journal of Political Research**, 8 (2), 1980, s. 165 –187.

⁷ Robert ELGIE, “The Classification of Democratic Regime Types: Conceptual Ambiguity and Contestable Assumptions”, **European Journal of Political Research** 33, 1998, s. 219’dan naklen; Marie-Anne COHENDET, **La cohabitation: leçons d’une expérience** (Paris: Presses Universitaires de France, 1993), s. 69.

⁸ Robert ELGIE, “The Politics of Semi-Presidentialism”, Robert Elgie, ed., **Semi-Presidentialism in Europe** (Great Britain: Oxford University Press, 1999).

bakıldıktan sonra, demokratik siyasal rejimlerin sınıflandırmasında kuvvetler ayrılığını reddetmeyen yeni bir yaklaşıma yer verilecek ve bu yaklaşım doğrultusunda ortaya koyacağımız sınıflandırmanın bir parçası olarak "iki başlı yürütme yapısının" kavramsal çerçevesi çizilecektir.

II- Demokratik Siyasal Rejimlerin Sınıflandırılması Sorunu

A- Kuvvetler Ayrılığına Dayalı Geleneksel Yöntemin Yetersizliği

Demokratik siyasal rejimler, bilindiği gibi kuvvetler ayrılığına bağlı olarak parlamenter rejim ve başkanlık rejimi olarak ikiye ayrılmaktadır. Bu iki rejim, yasama ve yürütme kuvvetlerinin kaynağında ve ayakta kalmasında (bekasında) ayrılıp ayrılmamalarına göre tanımlanır. Diğer bir deyişle parlamenter hükümet, "yürütme iktidarının, yasama iktidarından kaynaklandığı ve ona karşı *sorumlu olduğu* anayasal demokrasi tipi"⁹ olarak tanımlanabilirken, başkanlık sisteminde yürütme yasamadan *kaynaklanmadığı* gibi ona karşı *sorumlu da değildir*.¹⁰ Yani, başkanlık sisteminde yürütme ve yasamanın ayrı ayrı meşruluğunun kaynağı doğrudan halk tarafından seçimde saklı iken, parlamenter sistemde halk tarafından seçilen ve meşruluğun kaynağı olan tek organ sisteme de adını veren "parlamento"dur. Verney, parlamenter sistemde meşruluğun tek kaynağı olan "parlamento"ya "hükümet"(government) ve "meclis"i (assembly) ve bu kurumlarda görevli kişileri birleştiren bir kurum olarak yer verir.¹¹ Bu anlamıyla "parlamento" sıradan bir yasama meclisi değil, içinden "hükümet"i çıkaran parlamenter sisteme özgü bir kurumdur. Bu mantık doğrultusunda, hükümet de varlığını içinden çıktığı parlamentoya borçludur; yani, parlamentoya karşı sorumludur. Buna karşılık, başkanlık sisteminde yürütme meşruluğunun kaynağını yasama organında değil de, doğrudan halkta bulduğu için yasama organından bağımsız olarak varlığını sürdürür.¹²

Eski kurumsalcılar diğer ülkeleri dışlayacak şekilde sadece iki saf örnek olarak İngiltere ve ABD üzerinden çalışmalarını yürütmüşler, parlamenter sistem ve başkanlık sistemlerinden herhangi birine girmeyen ülkelere ise eğilmemişlerdir.^{13 14} Buna karşılık, Verney'in "The analysis of political

⁹ Arend LIJPHART, **Çağdaş Demokrasiler: Yirmibir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydamaçıcı Yönetim Örüntüleri** (çev. Ergun Özbudun – Ersin Onulduran), (Ankara: Türk Demokrasi Vakfı ve Siyasi İlimler Derneği Ortak Yayını, 1989), s.442'den naklen: Leon D. EPSTEIN, "Parliamentary Government", David L. Sills, ed., **International Encyclopedia of the Social Sciences** 11 (New York: Macmillan and Free Press, 1968), s.419.

¹⁰ Başkanlık sisteminin tanımı için bkz., Nur ULUŞAHİN, **Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi** (Ankara: Yetkin Yayınları, 1999), s. 27-51.

¹¹ Douglas VERNEY, **The Analysis of Political Systems** (London: Routledge and Kegan Paul, 1959), s. 40-41.

¹² Bkz., ULUŞAHİN (1999), s. 31-32.

¹³ Arend LIJPHART, "Trichotomy or Dichotomy", **European Journal of Political Research** 31, 1997, s. 125.

systems” adlı çalışması hem çok daha dizgesel hem de daha kapsayıcı olması itibarıyla eski kurumsalcıların iki hükümet sistemi arasındaki farkları ortaya koyarak yaptıkları çözümlere oranla önemli bir adım oluşturmuştur.¹⁵ Verney, hem “İngiliz ve Kıta Avrupası” sistemlerini ayırarak parlamenter yapının iki alt tipine işaret etmiş; hem de -başarıları nadiren karşılaştırılabilir konumda olsa da- yirmi (Latin) Amerika ülkesi, Liberya, Filipinler, Güney Kore ve Güney Vietnam’ın ABD örneğini izlediklerini saptamıştır.¹⁶ Yine de, Verney eserinde iki alt tipi İngiliz ve Amerikan örüntülerini esas alarak; Lijphart’ın deyişiyle *parlamentarizm-başkanlık deli gömleği* içerisinde tartışmayı sürdürmüş; diğer bir deyişle, bu noktadan öteye gidememiştir.¹⁷

Kuvvetler ayrılığına dayalı geleneksel yöntemden ilk ciddi ayrılış Duverger’nin 1980 tarihinde *European Journal of Political Research*’te yayınladığı yarı-başkanlık hükümeti konusundaki ses getiren makalesi ile gerçekleşmiştir.¹⁸ Bu makale ile hükümet sistemleri alanındaki karşılaştırmalı çalışmaların parlamentarizm-başkanlık ikiliğinden bir ölçüde sıyrıldığı söylenebilir. Gerçekten de Duverger makalesinde salt Beşinci Fransız Cumhuriyeti’ni değil, başka altı ülkeyi daha (Avusturya, Finlandiya, Alman Weimar Cumhuriyeti, İzlanda, İrlanda ve Portekiz) yarı-başkanlık olarak değerlendirmiş ve tartışmıştır. Yarı-başkanlık tanımının ortaya konması ile başkanlık ya da parlamentarizm olmayan ülkelerden kaynaklanan “yap-boz”un eksik parçasının tamamlanmış olduğuna ilişkin bir izlenim de doğmuş olmaktadır.¹⁹

Bu noktada sorulması gerekli soru eksik parçanın gerçekten “yarı-başkanlık” tanımı ile dolup dolamayacağıdır. Zira, kesin olan bir şey varsa o da kuvvetler ayrılığına dayalı geleneksel başkanlık-parlamentarizm ikiliğinin varolan tüm hükümet sistemlerini sınıflandırmada bir model olarak yetersiz kalmış olması ve uygulamadaki örneklerin bu model çerçevesinde açıklanmasında ciddi güçlüklerin var olmasıdır. Öyleyse eksik parçanın yarı-başkanlık tanımı ile dolmuş olduğunu söyleyebilmek için iki şey gereklidir: Ya yapılan tanım olgusal alanda varolan ve başkanlık sistemi veya

¹⁴ Eski kurumsalcılara örnek olarak bkz., LIJPHART (1997), s. 125’den naklen: Walter BAGEHOT, *The English Constitution* (London: Oxford University Press, 1867); Harold J. LASKI, *The American Presidency: An Interpretation* (New York: Harper and Brothers, 1940).

¹⁵ LIJPHART (1997), s. 125.

¹⁶ LIJPHART (1997), s. 126; VERNEY (1959), s. 18, 42.

¹⁷ LIJPHART (1997), s. 126. Belki bunun tek istisnası, çalışmada şu anda modern demokrasilerde rastlanmayan “konvansiyonel” tipe ayrılan kısa tartışmadır. Bkz., VERNEY (1959), s. 57-74.

¹⁸ Duverger, 1970 tarihinden itibaren kendi “yarı-başkanlık” tanımını oluşturmasına rağmen, bu tanımın Fransa dışında da siyaset bilimcilerin dikkatini çekmesi 1980 tarihinde İngilizce yazılan bu makalenin yayımlanması ile mümkün olmuştur.

¹⁹ Bu görtüş için bkz., LIJPHART (1997), s. 126.

parlamentar sistem tanımına girmeyen tüm ülkeleri kapsayacaktır; ya da -tersinden giderek- eksik parçayı oluşturan ülkeleri kapsayan bir tanım “yapılabilir”, yani yapılması mümkün olacaktır. Diğer bir deyişle, bu ikili modelin çözemediği sorunun üçlü bir model çerçevesinde çözüldüğünü söyleyebilmek için üçüncü ve yeni parçanın, başkanlık ya da parlamenter olmayan tüm ülkeleri *tek bir tanım* çerçevesinde *saf bir sistem* olarak şemsiyesi altında toplayabilecek genişlikte *tutarlı bir kategori* oluşturması gereklidir.

Şimdi, yarı-başkanlık sisteminin umduğumuz tutarlı kategoriyi oluşturacak güçte bir tanım sunup sunmadığına ya da –önermeyi tersine çevirirsek- yapılan yarı-başkanlık tanımının (/tanımlarının) “yap-boz”un eksik parçasına karşılık gelen tüm ülkeleri kapsayıp kapsamadığına yakından bakalım.

B- Başkanlık – Parlamentarizm İkiliğinde Belirgin Tıkanıklık:

Yarı-başkanlık Sistemi

a- Kavramın Ortaya Çıkış Süreci

Devlet başkanının halk tarafından seçilmesini öngören Ekim 1962 Anayasa değişiklikleri sonrasında Fransız hükümet sisteminin niteliği konusunda zihinlerde pek çok soru işareti doğmuştu. François Goguel’in de belirttiği gibi, parlamenter sistemde devlet başkanı (monark ya da cumhurbaşkanı olsun) gerçek anlamda yetki sahibi olmayıp sembolik bir hakem rolü üstlenmekteydi. Oysa yeni sistem, Fransız devlet başkanına saf bir parlamenter sistemin devlet başkanından fazla yetki verdiği gibi, en başta Milli Meclisi fesih yetkisi ve kabine hakkında güvensizlik önergesi verme yetkisi gelmek üzere devlet başkanını saf bir başkanlık sistemindeki kuvvetler ayrılığı ile asla bağdaşmayacak geniş ayrıcalıklarla da donatmaktaydı.²⁰ Yeni hükümet sistemi, Başkan ve Parlamento arasında sistemi ılımlaştıracak, çatışmalardan kaçınmayı sağlayacak, gerekli olduğunda ise çatışmayı çözmeye yarayacak bir buluşma noktası yaratmaktaydı. Bu buluşma noktası, devlet başkanı tarafından atanan ve parlamentoya karşı sorumlu olan hükümetin ta kendisiydi. Hükümetin görevi, her iki organ arasında bir bağ oluşturmak ve çıkabilecek çatışma olasılıklarına karşı gerekli uzlaşmayı sağlamaktı.²¹

²⁰ Rafael Mart'nez MARTINEZ, “Semi-presidentialism: A Comparative Study”, *ECPR Joint Sessions*, <http://www.essex.ac.uk/ecpr/jointsessions/Mampapers/w13/martinez.pdf>. (Mannheim: 26-31 March 1999) Workshop no:13: Designing Institutions, s. 10’dan naklen: Maurice DUVERGER, *Instituciones y derecho constitucional* (Barcelona, Ariel:1962), s. 8-9’dan naklen: François GOGUEL, “Quelques remarques sur le probleme des institutions de la France” *Revue Française des Sciences Politiques*, 1964, vol XIV, n _ 1, s. 7-19.

²¹ MARTINEZ (1999), s. 9’dan naklen: GOGUEL (1964), s. 7-19.

Gerçekten de, bu sistemin hem parlamenter hem de başkanlık sisteminden temel farklar taşıdığı ilk bakışta göze çarpmaktaydı. Öncelikle başkan halk tarafından seçilerek parlamenter sistemdeki devlet başkanına oranla yürütme alanında çok daha geniş yetkilerle donatılmış olsa da, varolan yapıyı başkanlık sistemi olarak nitelemek mümkün değildi. Çünkü yukarıda da belirttiğimiz gibi, yürütmenin bir parçası olarak devlet başkanının yasamaya karşı sahip olduğu yetkiler, başkanlık sisteminin esasını oluşturan sert kuvvetler ayrılığı ile hiçbir biçimde bağdaşmamaktaydı.²² Öte yandan, devlet başkanına tanınan yetkilerin genişliği sistemin saf parlamenter sistemden de büyük ölçüde uzaklaştığının açık bir göstergesiydi. Artık devlet başkanının saf parlamenter sistemdeki yetkisiz, tarafsız, arabulucu niteliği yerini yürütmenin yetki sahibi esaslı bir unsuru olmaya terk etmişti. Buna ek olarak 1962 anayasa değişiklikleri ile devlet başkanının halk tarafından seçilmesi unsuru da sisteme eklendiğinde, devlet başkanlığı kişiselleştirilmiş bir güç olma olasılığını içerecek bir biçime girmişti. Bu anlamda 1962 anayasa değişikliği iktidarın kişiselleştirilmesini zorunlu kılmaya da, yeni sistemin bu yönde bir potansiyeli içermesine katkıda bulunduğu açıktı.^{23 24}

Şu halde, saf parlamenter ya da saf başkanlık sisteminden temelde uzaklaşan bu yeni yapıyı hükümet sistemleri tipolojisinde farklı bir yere oturtmak gerekmektedir. Bu önemli görev ise, yine bir Fransız siyaset bilimcisine, Maurice Duverger'ye düşecekti. Gariptir ki, yeni sistemin kavramsal çerçevesini oluşturan Duverger'nin kendi nihai “yarı-başkanlık” tanımını ortaya koyduğu; İngilizce yazılmış ve genel kabul gören 1980 tarihli makalesinden sadece oniki yıl öncesinde, Fransız Beşinci Cumhuriyeti için ortaya atılan yeni çözüme şiddetle karşı çıkan başta gelen isim yine Duverger'den başkası değildi.²⁵

Duverger, devlet başkanının doğrudan halk tarafından seçilmesini öngören 1962 reformu öncesinde, Fransız hükümet sisteminin kendinden öncekilerden iki yönü ile ayrılan bir parlamenter rejim olduğu düşüncesindeydi. Bunlardan birincisi, parlamentonun yetkilerinin

²² Bkz. ULUŞAHİN (1999), s. 37-40.

²³ MARTINEZ (1999), s. 9. Bu bağlamda Martinez, ilki bildiğimiz anlamıyla klasik kuvvetler ayrılığı olarak (hükümet gücü ve parlamenter güç şeklinde) yürütme ve yasama kuvvetlerinin ayrılığı, ikincisi de De Gaulle'ün Bayeux Manifestosu'nda işaret ettiği Devlet kuvveti ve siyasal partilerin kuvveti olarak yeni bir kuvvetler ayrılığı olmak üzere; Portelli'nin, V. Fransız Cumhuriyeti'nin *ikili kuvvetler ayrılığı* üzerine kurulu olduğunu ifade ettiğine yer vermektedir. Bkz., MARTINEZ (1999), s. 48, dipnot 7'den naklen: H. PORTELLI, “Les Partis et les institutions”. *La V eme Republique - 30 ans - Pouvoirs*, 1989, n. 49.

²⁴ Goguel'in bu sisteme ilişkin olarak kullandığı “kişiselleştirilmiş güç içeren parlamenterizm” tanımlaması bu açıdan oldukça anlamlıdır. Bkz., MARTINEZ (1999), s. 9'dan naklen: GOGUEL (1964).

²⁵ Gianfranco PASQUINO, “Semi-presidentialism: A Political Model at Work”, *European Journal of Political Research* 31, 1997, 129.

sınırlandırılmış olmasıydı; ikincisi de, devlet başkanlığının artık sembolik bir makam olmaktan çıkıp belli yetkileri haiz bir makam haline dönüşmesiydi.²⁶ Aslında Duverger'ye göre bu, hatalı bir yaklaşımdı. Amaç yürütmenin yetkilerini güçlendirmek idiyse, başkanın değil başbakanın yetkilerinin ve prestijinin artırılması daha doğru olurdu.²⁷ Hükümete güvensizliğe ilişkin eski tabuların yıkılması ve yürütmenin güçlendirilmesinin gerektiği tartışılmaz bir gerçektir. Buna karşılık, batı dünyasında bu gerekliliğin parlamenter bir çerçeve içerisinde gerçekleşmesi kaçınılmaz bir zorunluluktur.²⁸

Duverger'nin bu noktada V. Fransız Cumhuriyeti için farklı bir çözümü vardı. Devlet başkanı değil, başbakan halk tarafından seçilmeli; başbakan ve Parlamento'nun görev süresi sabit olmalı ve Parlamento tarafından başbakana güvensizlik oyu verilmesi halinde ortaya çıkacak kilitlenme ise yeni bir başbakanın seçimi süreci ile birlikte Parlamento'nun feshinin de eş zamanlı olarak, kendiliğinden gerçekleşmesi ile aşılmalıydı.²⁹ Böylece güçlendirilmiş bir parlamenter sistem yaratılmış olacaktı.

Tüm bu itirazlara rağmen 1962 yılında gerçekleşen anayasa değişikliği sonrasında yeni sistemin kavramsal çerçevesi yine Duverger tarafından çizilmiş ve yeni hükümet sistemi akademik alanda yine onun ortaya koyduğu formülasyonla anılagelmıştır.

b- Yarı-başkanlık Kavramı

Duverger, ilk olarak 1970'de yayınlanan siyasal kurumlar ve anayasa hukuku üzerine yazmış olduğu ders kitabının on birinci baskısında yarı-başkanlık terimine yer vermiştir.³⁰ Buna göre, yarı-başkanlık rejimi devlet başkanının genel oyla doğrudan halk tarafından seçildiği ve normal bir parlamenter rejimdeki devlet başkanının yetkilerini aşan belirli yetkilere sahip olduğu bir rejimdir. Ancak, bu sistemde hükümet parlamentonun oyuyla görevden alınabilen başbakan ve bakanlardan kurulu bir kabineden oluşmaya devam etmektedir.³¹ Duverger yaptığı bu tanıma göre, Fransa'nın yanı sıra Avusturya ve Finlandiya'yı yarı-başkanlık olarak değerlendirmiş,

²⁶ MARTINEZ (1999), s. 10'dan naklen: Maurice DUVERGER, **Instituciones y derecho constitucional** (Barcelona: Ariel,1962), s. 304.

²⁷ MARTINEZ (1999), s. 10. Hatta Duverger daha da ileri giderek, 1958 Anayasası ile kurulan rejimin sınırlı bir monarşi ile klasik parlamentarizm arasında orta-noktada bulunan bir Orleanist parlamentarizm olduğunu iddia etmiştir. MARTINEZ (1999), s.48, dn.9.

²⁸ MARTINEZ (1999), s.10'dan naklen: Maurice DUVERGER, **Francia: Parlamento o Presidencia** (Madrid: Taurus, 1962), s. 15-31.

²⁹ PASQUINO (1997), s. 129-131.

³⁰ Maurice DUVERGER, **Institutions politiques et droit constitutionnel** (Paris: Presses Universitaires de France, 11th edn, 1970), s. 277- 282.

³¹ DUVERGER (1970), s. 277.

kitabının on ikinci baskısında ise bu ülkelere İrlanda’yı da eklemiştir.³² 1974’de yayınlanan *La monarchie républicaine* isimli çalışmada ise, yazar tanımda bazı değişiklikler yapmıştır.³³ Buna göre, yarı-başkanlık sistemi üç özellikten oluşmaktadır. Bunlardan ilki, başkanın (1971 tarihli tanımında başkan yerine devlet başkanı terimini kullanmaktaydı) genel oyla halk tarafından seçilmesi; ikincisi, başkanın yanında parlamentonun güvenine dayalı başbakan ve bakanlar kurulunun bulunması; üçüncüsü, başkanın parlamentoyu fesih yetkisine sahip olmasıdır.³⁴ Duverger daha önce oluşturmuş olduğu yarı-başkanlık sistemleri sınıflandırmasını da tekrar gözden geçirerek, listeye İzlanda’yı eklemiş; buna karşılık, bu kez İrlanda üzerindeki kesin yargısına bir ölçüde şüpheli bir biçimde yaklaşmıştır.³⁵

Duverger, tamamlanmış kavramsal çözümlemesini ise 1978 tarihini taşıyan *Echec au roi* isimli eserinde sunmuştur.³⁶ Konu üzerine İngilizce yazılmış ilk makale olma özelliğini de gösteren, 1980 tarihli ünlü makalesinde de, yaklaşık aynı şekilde ortaya koyduğu nihai tanımına göre; bir siyasal rejim ancak anayasası şu üç unsuru birarada bulunduruyorsa yarı-başkanlık olarak kabul edilir:³⁷

1- Devlet başkanı genel oyla halk tarafından seçilir.

2- Devlet başkanı oldukça önemli yetkilere sahiptir.

3- Buna karşılık, devlet başkanının yanında yürütme ve hükümet etme yetkilerine sahip ve ancak parlamento karşı koymadığı sürece görevde kalan başbakan ve bakanlardan oluşan bir kabine bulunmaktadır.

Yazar, bu tanımları esas alarak Fransa’nın yanısıra Avusturya, Finlandiya, İzlanda, İrlanda ve Portekiz’i de yarı-başkanlık olarak nitelemiştir.³⁸

Duverger’in 1978’de “yarı-başkanlık” tipolojisine ilişkin nihai tanımını ve bu tanımın işaret ettiği kavramsal çerçeveyi ortaya koymasından itibaren Fransa’da terim düzenli bir kullanım kazanmıştır.³⁹ Aynı tarihten itibaren Duverger de hem yarı-başkanlık tanımında hem de bu tanıma göre

³² Maurice DUVERGER, *Institutions politiques et droit constitutionnel* (Paris: Presses Universitaires de France, 12th edn, 1970), s. 277.

³³ Maurice DUVERGER, *La Monarchie républicaine* (Paris: Robert Laffont, 1974).

³⁴ DUVERGER (1974), s. 122.

³⁵ DUVERGER (1974), s. 124.

³⁶ Maurice DUVERGER, *Echec au roi* (Paris: Albin Michel, 1978).

³⁷ DUVERGER (1980), s. 166.

³⁸ DUVERGER (1980), s. 165.

³⁹ ELGIE (1999), s.1.

yaptığı yarı-başkanlık sistemi ile yönetilen devletlere ilişkin sınıflandırmasında tutarlı kalmıştır.⁴⁰

c- “Yarı-başkanlık” Tanımının Geçirdiği Değişimin Çözülmesi

Yarı-başkanlık kavramına ilişkin değerlendirmemize yer vermeden önce, Duverger’in zaman içerisinde tanımında yaptığı değişikliklere, yani bir anlamda kavramsal çerçevenin onun zihninde geçirdiği evrime yakından bakmakta yarar bulunmaktadır. 1970 yılında yapılan tanımda önemli bir unsur, doğrudan halk tarafından seçilen “devlet başkanı”nın normal bir parlamenter rejimdeki devlet başkanının sahip olduğu yetkileri aşan belli yetkilere sahip olmasıdır. Buna karşılık, 1974’e gelindiğinde Duverger tanımında “devlet başkanı” yerine sadece “başkan” deyimini kullanmakla kalmaz, devlet başkanının normal bir parlamenter sistemdeki devlet başkanının sahip olduğu yetkileri aşan bazı yetkilere sahip olduğu saptamasını tanımın zorunlu bir unsuru olmaktan çıkararak, bu unsurun yerine zorunlu bir kriter olarak başkanın parlamentoyu feshedebileceğine yer verir.⁴¹

Tanımdaki bu değişikliğe bakıldığında önemli bir husus dikkat çekmektedir: Duverger, 1970’deki tanımında oluşturduğu çerçevede halen parlamenter sistemin terminolojisi ile düşünmekte ve oluşturduğu tanımda kullandığı kriterleri daha çok yeni sistemin saf parlamenter sistemden “fark”larına göre seçmektedir. Bu, o dönemde yeni sistemin hala Duverger’in zihninin alışık olduğu parlamenter paradigma içerisinde şekillendiğini göstermektedir. Buna karşılık, 1974 yılındaki tanımına baktığımızda, belki seçtiği terime de uyacak bir biçimde, bu paradigmadan uzaklaşarak tanımını başkanlık paradigmasına göre şekillendirdiğini görmekteyiz. Gerçekten de, herşeyden önce Duverger ilk kriterde “devlet başkanı” yerine “başkan” in doğrudan halk tarafından seçilmesinden söz ederek, parlamentoya karşı sorumlu başbakan ve bakanlardan oluşan kabinenin yanında yürütmenin halk tarafından seçilen diğer kanadını oluşturan devlet başkanını artık “başkan” olarak nitelemenin daha doğru olacağını ortaya koymuş bulunmaktadır. Yani, yeni sistemde devlet başkanının adı bundan böyle “başkan” olarak anılacaktır. İkinci olarak, 1970 yılındaki tanımda yetkilere ilişkin unsura yer verirken, 1974’de bu unsuru tanımdan çıkararak başkanın parlamentoyu feshedebileceğini tanıma eklemeyi uygun görmesi de saptamamızın doğruluğunu göstermektedir. Zira,

⁴⁰ ELGIE (1999), s. 3. Bununla beraber, Orta ve Doğu Avrupa’da ve SSCB’deki anayasal gelişmeler sonrasında Duverger Polonya ve Romanya gibi belli ülkelerin de yarı-başkanlık sistemlerine dahil edilmesi gerektiği düşüncesini ifade etmiştir. ELGIE (1999), s. 3’ten naklen: Bkz., Maurice DUVERGER, “Régime semi-présidentiel”, Olivier DUHAMEL and Yves MÉNY, eds., *Dictionnaire Constitutionnel* (Paris: Presses Universitaires de France), s.901.

⁴¹ DUVERGER (1974), s. 122.

devlet başkanının normal bir parlamenter sistemdeki devlet başkanının yetkilerini aşan yetkilere sahip olması saf parlamenter sistemden önemli bir sapmayı yansıtmakta, kullanılan terminoloji de bu bakış açısını doğrulamaktadır. Buna karşılık, bu unsuru tanımın zorunlu bir parçası olmaktan çıkarıp bunun yerine başkanın parlamentoyu feshedebileceğine ilişkin saptamanın yerleştirilmesi, yine kullanılan terminoloji de dikkate alındığında, bu kez saf başkanlık sisteminden bir sapmaya işaret etmektedir. Sonuç olarak, Duverger'in ortaya koyduğu kavramsal çerçenin zihninde önce parlamenter paradigma içerisinde şekillenirken, daha sonra bu paradigmadan başkanlık paradigmasına bir kayma gösterdiğini söyleyebiliriz.

1978'de yaklaşık olarak aynı şekilde ortaya koyduğu, 1980 yılındaki ünlü İngilizce makalesinde yer verdiği tanımda ise, Duverger bir bakıma senteze varmıştır. İlk unsurdaki, 1974 tanımındaki "başkan"dan farklı olarak "Cumhuriyet'in başkanı" (the president of the republic) nın halk tarafından seçildiğine⁴² yer verirken, aklımıza çok da önemli olduğunu düşünmesek de, acaba Duverger doğrudan halk tarafından seçilen güçlü yetkileri haiz tek kişilik bir yürütme yapılanmasını demokratik bir sisteme özgüleme, bu tür bir vurguyu tanıma ekleme çabasında olabilir mi sorusunu akla getirmektedir. İkinci unsurdaki ise, 1970'deki tanımına geri dönüş yaparak; "devlet başkanı"nın normal bir parlamenter rejimdeki devlet başkanının sahip olduğu yetkileri aşan belli yetkilere sahip olduğunu belirlemek yerine, bu kez başkanın oldukça önemli yetkilere sahip olduğunu belirlemekle yetinir. Bu nokta 1970 tanımına bir geri dönüşü yansıtırsa da, bu unsurun artık parlamenter paradigmadan çıkarak tanımlandığını göstermektedir ki; bu da Duverger'in nihai tanımında artık bir senteze ulaştığı şeklindeki saptamamızı desteklemektedir. Üçüncü ve son unsurdaki ise, yazar yine her iki paradigma arasında bir senteze vardığı şeklindeki görüşümüzü kuvvetlendirecek şekilde formülasyonunu yapar. 1970 yılında, hükümetin parlamentonun oyu ile görevden alınabilen başbakan ve bakanlardan kurulu bir kabineden oluştuğuna yer verirken; 1974'de başkanın yanında ancak parlamentonun güvenine sahip olduğu sürece ayakta kalabilen başbakan ve bakanların bulunduğunu söylemektedir. Dikkat edilirse, Duverger'in 1974'de tanımın ilk şekliyle farklı olarak, "kabine" ya da "hükümet" terimini kullanmaktan özenle kaçınarak, parlamentonun güvenine sahip olduğu sürece görevde kalabilen başbakan ve bakanlardan sözettiği ve güvenoyuna sahip olmayı olumsuz biçimde tanımladığı farkedilecektir. 1978 yılında ise, artık yazar parlamenter paradigmaya özgü "güven" sözcüğünü bile kullanmaktan kaçınmakta ve başkanın yanında yürütme ve hükümet etme yetkisine sahip ancak parlamento karşı çıkmadığı sürece görevde

⁴² DUVERGER (1980), s. 166.

kalabilen başbakan ve bakanların bulunduğu son unsur olarak tanımda yer vermektedir.

Şu durumda, Duverger'nin zihninde kavramın geçirdiği evrimin parlamenter paradigmadan uzaklaşan ve başkanlık paradigmasına daha fazla yaklaşan, saf olduğu kesin olmasa da, parlamenter sistemin bozulmuş bir şekli olarak görülmediği artık kesinleşen melez bir sisteme doğru yol alma şeklinde gerçekleştiğini rahatlıkla söyleyebiliriz.

d- Yarı-başkanlık Uygulamalarındaki Çeşitlilikler

Öncelikle, yukarıda üç tanımlayıcı kriter çerçevesinde ortaya koyduğumuz "yarı-başkanlık" modelinin, Duverger tarafından bu ülkelerdeki siyasal gerçekliğin ne şekilde cereyan ettiğine bakılmaksızın, sadece sözkonusu ülke *anayasalarının kapsamı* esas alınarak belirlendiğini vurgulamak gereklidir. Zira, bu saptama yazarın kendisi tarafından yapılmış olup siyaset bilimcilerin bu tür analitik modelleri ilk elden anayasaları dikkate alarak kurmalarının alışılmış bir durum olmadığına da, yine yazarın kendisi tarafından dile getirildiğinin altını çizmekte fayda bulunmaktadır.⁴³

Peki, Duverger neden en başta böyle bir açıklama yapma ihtiyacını hissetmiştir? Parlamenter sistem ya da başkanlık sisteminin de, her zaman anayasal kuralların ötesinde başka değişkenler (parti sistemi, seçim sistemi, yasama meclisindeki çoğunluğun doğası ve daha pek çoğu) tarafından somut koşullar içerisinde şekil aldığı tartışılmaz bir gerçek değil midir? Ancak yine de, bu iki saf sistem anayasalarda yer alan temel bazı esaslar çerçevesinde tanımlanabilmiştir. Öyleyse, yazar neden böyle bir saptamada bulunma ve hatta daha da ileri giderek, bu durumu oyunun kurallarını dikkate almaksızın bir futbol ya da briç oyununu izleyebilmenin kimse tarafından hayal edilemeyeceğini örnek vererek açıklama⁴⁴ gereğini hissetmiştir?

Siyasal gerçekliğin anayasal kurallardan bağımsız olarak, başka değişkenlerin de etkisi altında şekilleneceği açıkken, yazarın vurgusunun bu yönde olmasının tek bir açıklaması olabilir: Demek ki yazar açısından ikinci şık, sadece anayasal kuralları dikkate alarak değil, uygulamada şekillenen yapının da dikkate alınması suretiyle tanımın yapılabileceği ve belki de yapılmasının gerekliliğidir. Parlamenter sistem ve başkanlık sistemi anayasal kapsam esas alınarak tanımlanabildiğine ve bu tür bir tanım ile de sözkonusu ülkelere ilişkin belli bir tutarlı kategori oluşturulabildiğine göre, acaba yazarın kaygısı aynı yöntemle yapacağı tanımın saf bir sistem oluşturma noktasında yetersiz kalabileceği ve tutarlı bir kategori oluşturmadığına ilişkin birtakım eleştirilere maruz kalabileceği olabilir mi? Şimdi bu noktaya,

⁴³ DUVERGER (1980), s. 166.

⁴⁴ DUVERGER (1980), s. 166-167.

yani Duverger'nin kurduğu modelin tutarlı bir kategori oluşturup oluşturmadığına yakından bakalım.

Duverger'nin ortaya koyduğu şekliyle yarı-başkanlık sistemlerinin önemli açmazlarından biri yarı-başkanlık anayasalarının tamamen türdeş bir örüntü sunmamalarıdır. Bu anayasalar öncelikle devlet başkanlarına tanınan yetkiler açısından önemli farklar gösterirler.⁴⁵ Ancak bu farklar dahi, sözkonusu yedi ülkenin siyasal uygulamalarındaki çeşitliliğe oranla ikincil derecede önem taşımaktadır. Yazar bunu, kuralların benzerliğine rağmen oyundaki çeşitlilik diyerek açıklar.⁴⁶ Bu anayasalar tanımlayıcı kriterler açısından ortak bir paydada buluşabilirler de -yazarın deyişiyle nisbi bir türdeşlik gösterebilirler de- aynı kurallarla oynanan oyun çok kere birbirinden farklı olmaktadır. Duverger, makalesinde uygulamada bu yedi ülkenin üçünde (Avusturya, İrlanda, İzlanda) başkanın sembolik bir rol üstlendiğini, bir tanesinde (Fransa) tam-yetkili olduğunu, diğer üçünde ise (Weimar Cumhuriyeti, Finlandiya, Portekiz) otoritesini başbakanla paylaşır konumda bulunduğunu ifade etmektedir.⁴⁷

O halde -özetlersek- yarı-başkanlık sistemleri iki farklı seviyede çeşitlilik göstermektedir. Bunlar: 1- Tanımın kurulduğu (hukuki) *de iure* seviye 2- Tanımdan bağımsız olarak uygulamanın gerçekleştiği (olgusal) *de facto* seviye.

Tanımın kurulduğu (hukuki) *de iure* seviyedeki çeşitliliğin ilk örneği, devlet başkanının seçimindeki farklılığa bağlı olarak Finlandiya'dır. Yarı-başkanlık sisteminin tanımlayıcı ilk kriteri Duverger tarafından "devlet başkanının halk tarafından seçilmesi" olarak ortaya konmasına karşılık, yazarın yarı-başkanlık olarak nitelediği yedi ülkeden biri olan Finlandiya'da 1988 öncesinde başkan doğrudan halk tarafından seçilmemektedir. 1988'de seçim sisteminde yapılan değişiklikten önce, vatandaşlar nisbi temsil sistemi ile kendileri adına oy kullanacak seçim heyetini seçmekte ve devlet başkanı da bu seçim heyeti tarafından seçilmektedir.⁴⁸ Sistemin ABD'deki mekanizmadan farkı seçim heyetinin çoğunluk oyu ile seçilmemesi ve heyeti oluşturan kişilerin tercihlerini istediği yönde kullanmakta bütünüyle serbest olmasında düşümlenir.⁴⁹ Aslında seçim heyetinin tercihinin hiçbir şekilde

⁴⁵ DUVERGER (1980), s. 167.

⁴⁶ DUVERGER (1980), s. 167.

⁴⁷ DUVERGER (1980), s. 167.

⁴⁸ ELGIE (1999), s. 8.

⁴⁹ DUVERGER (1980), s. 166. Seçim heyetinin başkanı seçen asıl güç haline gelmesi, sistemi saf başkanlık sisteminden ayırmaktadır. Bkz., Giovanni SARTORI, **Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes** (Washington Square, New York: New York University Press, 1994), s. 85, Scott MAINWARING, "Presidentialism in Latin America: A Review Essay" **Latin American Research Review**, Vol. 25, No. 1, 1990 s. 174, not 3.

sınırlanmamış olması, başkanı doğrudan halk tarafından seçilmekten çok, dolaylı olarak parti blokları tarafından seçilmiş hale dönüştürmektedir.⁵⁰ Yani Shugart ve Carey'nin yerinde bir biçimde saptadığı gibi, siyasal partilerin rol oynadığı ve hatta ağırlıkta olduğu böylesi bir seçim gerçekte parlamento tarafından seçimden pek de fazla ayrılmamaktadır.⁵¹ Aynı akıl yürütmesi, siyasal partilerin üzerinde uzlaşmış bir kişiyi aday olarak göstermeye yönelik yerleşik siyasal geleneğini uygulamayı sürdüren İrlanda için de geçerli olmaktadır.⁵² Zira, bu durumda da başkanın seçimi rakipsiz, tek adayın katıldığı bir seçime dönüşerek doğrudan halk tarafından seçimden uzaklaşmaktadır.

De iure seviyedeki çeşitliliğin diğer bir boyutu ise, devlet başkanının yetkilerine ilişkindir. Duverger ikinci tanımlayıcı kriter olarak "devlet başkanının oldukça önemli yetkilere sahip olması"na yer verir. Ancak Duverger'nin bu kriteri kullanarak yarı-başkanlık sınıflandırmasına dahil ettiği ülkelerin bir kısmı çok güçlü başkanlara sahip iken, diğer bir kısmı oldukça zayıf başkanlar tarafından yönetilmektedir. Aslında bu durum son tahlilde *bütünüyle* hukuki boyuttaki bir değişkenden kaynaklanmamaktadır. Duverger'nin başkanın sembolik bir rol üstlendiğini belirttiği Avusturya, İzlanda ve İrlanda'da başkan önemli kişisel yetkilerle donatılmıştır; bu noktada herhangi bir tereddüte yer yoktur,⁵³ ancak başkanlar kendilerine tanınan yetkileri kullanmak yerine, Duverger'nin de belirttiği gibi, İtalyan ve Alman Cumhurbaşkanları ya da hatta İngiliz Kraliçesine benzer biçimde davranmayı yeğlemektedirler.⁵⁴ Ne var ki, bizim burada *de iure* seviyedeki çeşitlilik içerisinde değerlendirdiğimiz durum bu değildir. Yarı-başkanlık sistemi olarak değerlendirilen ülkelerin devlet başkanları anayasanın kendilerine tanıdığı yetkiler açısından da bir örnek değildir. Diğer bir deyişle, Duverger'nin "devlet başkanının oldukça önemli yetkilere sahip olması"

⁵⁰ Alfred STEPAN – Cindy SKACH, "Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism versus Presidentialism", *World Politics*, 46 (Oct.) 1993, s. 5. Duverger ise, bu tür bir seçimin dolaylı yoldan halk tarafından seçim sayılabileceğini ve seçim sisteminin doğasının olsa olsa sistemi halkın önde gelenleri tarafından seçime yaklaştırmış olduğundan söz edilebileceğini ifade etmektedir (ELGIE, 1999, s. 9'dan naklen; DUVERGER, 1978, s. 58). Yazara göre, halkın önde gelenleri tarafından seçim, parlamenter sistemdeki partiler aracılığıyla gerçekleşen seçimden oldukça farklı olup bu tür bir seçim başkanın seçim heyeti tarafından seçildiği ABD'deki başkan seçimine benzetilebilir (ELGIE, 1999, s. 9'dan naklen; DUVERGER, 1978, s. 64). Ancak, biz bu görüşe katılmamaktayız. Zira, başkanı seçmek üzere seçimle gelen seçim heyetinin tercihi Finlandiya örneğinde, hiçbir şekilde sınırlanmamış olduğu için seçim heyeti başkanı seçen asıl güç haline gelmektedir (Bkz., SARTORI, 1994, s. 85; aynı doğrultuda MAINWARING, 1990, s. 174, not 3). Bu nedenle, Finlandiya'da 1988 anayasa reformu öncesindeki durum, ABD örneğindeki doğrudan-benzeri olarak nitelenebilecek seçimden temelde farklıdır.

⁵¹ SHUGART- CAREY (1992), s. 213.

⁵² ELGIE (1999), s. 8.

⁵³ İrlanda'yı bu değerlendirmenin dışında tutmakta fayda bulunmaktadır.

⁵⁴ DUVERGER (1980), s. 167.

şeklinde formüle ettiği ikinci tanımlayıcı kriteri, devlet başkanlarına tanınan “önemli yetkiler”in her bir yarı-başkanlık ülkesinde anayasal düzlemde çeşitlilik göstermesi olasılığını da beraberinde getirmektedir. Doğal olarak, yedi ülkenin tümünde devlet başkanlarına anayasalarda tanınan yetkilerin her alanda birbirine paralellik göstermesi beklenemeyeceğinden, haliyle bu noktada da türdeş olmayan bir örüntü karşımıza çıkmaktadır. Öte yandan, ikinci tanımlayıcı kriterin formülasyonundaki kesinlikten yoksun ifade, bir yarı-başkanlık sisteminde devlet başkanının sahip olması gereken “önemli yetkiler”in neler olabileceği sorusunu da sorabilmemize izin verdiği için, sübjektif değerlendirmelere yol açabilmekte; böylece bir yazarın yarı-başkanlık olarak değerlendirdiği ülkenin aynı kriteri kullanan başka bir yazar tarafından yarı-başkanlık olarak değerlendirilmemesi sonucunu da doğurabilmektedir.⁵⁵ Demek ki, Duverger’in ikinci tanımlayıcı kriteri içerisinde değerlendirilecek başkanlık yetkilerinin neler olacağı açık olmadığı ve işin doğası gereği bu yetkilere ilişkin belli bir kesinliğin kritere eklenme imkanı da bulunmadığı için, bir ülkenin yarı-başkanlık olarak tespitinde de aşılması zor güçlükler bulunmaktadır.

Tanımdan bağımsız olarak uygulamanın gerçekleştiği *de facto* seviyedeki çeşitliliğin temel nedeni ise, -yukarıda sözünü ettiğimiz- başkanın anayasal düzlemde sahip olduğu yetkiler ile sergilediği başkanlık profili arasındaki mesafenin her bir ülkede, hatta aynı ülkede farklı başkanlık dönemlerinde değişebilmesidir. Bu anlamda, devlet başkanlarına anayasada tanınan yetkilerin uygulamada ne şekilde kullanıldığı,⁵⁶ -diğer bir ifade ile-

⁵⁵ Örneğin, Noguera Alcalá’ya göre, hukuki bir bakış açısından ele alındığında ancak altı Batı Avrupa ülkesi yarı-başkanlık olarak nitelenebilir. ELGIE (1999), s. 10’dan naklen: Humberto NOGUERIA ALCALÁ, *El Regimen Semipresidencial. Una Nueva Forma de Gobierno Democrático?*, (Santiago: Andante, 1986), s. 134. Benzer şekilde, Cohendet’c göre Avusturya, İzlanda, İrlanda parlamentarizm, Portekiz geçici olarak yarı-başkanlık, Finlandiya SSCB’ye eğilimi nedeniyle ayrıksı bir örnek, bütün bunlara karşılık Fransa tek yarı-başkanlık sistemi olarak karşımıza çıkmaktadır. ELGIE (1999), s. 10’dan naklen: COHENDET (1993), s. 74-75.

⁵⁶ Devlet başkanına anayasada tanınan yetkilerin ancak bir bölümünün o dönemde başkan tarafından kullanılabilmesi, diğerlerinin kullanılmasını gerektirecek somut herhangi bir durumun ortaya çıkmaması mümkündür. Ancak burada sözü edilen dönemsel gereklerin ortaya çıkardığı bir vakıa ya da sonuç değil, devlet başkanının pek çok nedene bağlı olarak sahip olduğu yetkileri kullanmaya yönelik eğilimidir. Bu eğilim, devlet başkanının anayasada kendisine tanınan yetkileri kullanma yönünde çekingen davranması şeklinde ortaya çıkabileceği gibi, karizmatik bir liderin yetkilerini kıskançlıkla kullanması ya da hükümete ait yetki alanına müdahale ederek anayasa tarafından kendisine yasaklanmış bir yetkisel çerçevede boy göstermesi şeklinde de ortaya çıkabilmektedir. Demek ki, başkanın anayasal düzlemde sahip olduğu yetkiler ile sergilediği başkanlık profilinin gücü/genişliği arasındaki uçurum her zaman devlet başkanına anayasal düzlemde tanınan yetkilerin genişliğinden kaynaklanmayıp, bazı durumlarda uçurumu yaratan belli devlet başkanının yetkilerine sıkı sıkıya sahip çıkma ya da anayasanın kendisine tanımadığı bir yetkiyi farklı -bazen de anayasaya aykırı- bir yorumla kendi yetki alanına çekme eğiliminde olmasından kaynaklanabilmektedir.

nasıl bir başkanlık profiline dönüştüğü en yalın haliyle Şekil 1'de görülmektedir. Şekil 1'de, 1980 tarihi itibarıyla Duverger'nin yarı-başkanlık olarak nitelediği yedi ülke devlet başkanına anayasaları tarafından tanınan yetkilerin genişliği ile sözkonusu yetkilerin uygulamada ne ölçüde kullanıldığına ilişkin bir karşılaştırma yapılmıştır. Birinci sütunda, ülkeler anayasa tarafından devlet başkanlarına tanınan yetkilerin genişliğine göre, ikinci sütunda ise bu yetkilerin uygulamada hangi derecede kullanıldığına göre yukarıdan aşağıya doğru sıralanmaktadır. Elde edilen sonuç çarpıcıdır:

		Başkanın Yetkileri	
		Anayasada	Uygulamada
Sırasıyla	1. Finlandiya		1. Fransa
	2. İzlanda		2. Finlandiya
	3. Weimar		3. Weimar
	4. Portekiz		4. Portekiz
	5. Avusturya		5. Avusturya
	6. Fransa		6. İrlanda
	7. İrlanda		7. İzlanda

Şekil 1. Yarı-başkanlık sistemlerinde başkanın yetkileri
Maurice DUVERGER, "A New Political System Model: Semi-presidential Government", *European Journal of Political Research* 8(1980), s. 179

İki sütundaki sıralama açısından son derece sınırlı, hatta yok denecek kadar düşük derecede bir paralellik gözlenebilmektedir. Yarı-başkanlık kabul edilen yedi ülkeden üçü -Weimar Anayasası, Portekiz ve Avusturya-

anayasal düzlemde ve uygulamada aynı sıralamada (sırasıyla 3,4 ve 5) yer almayı başarmışsa da, bu ülkelerden sadece Portekiz aynı sıralama ile birlikte aynı seviyeyi de yakalayabilmiştir. Buna karşılık, yetkilerin genişliğine göre yükselen iki sütunda Avusturya'nın bulunduğu seviyeler arasındaki uçurum diğer ikisine oranla gözardı edilemeyecek kadar açıktır. Başka iki ülke, Fransa ve İzlanda ise çarpıcı örnekleri oluşturmaktadır. Fransız başkanı anayasa tarafından tanınan yetkilerin genişliği açısından altıncı sırada iken, uygulamada benzerlerinden çok daha güçlü bir başkanlık örneği oluşturarak birinci sıraya geçmiş ve böylece Fransa'nın her iki sütunda yer aldığı seviyeler arasındaki uçurum da büyük ölçüde açılmıştır. İzlanda başkanı ise, bunun tersine, anayasa tarafından tanınan yetkilerin genişliği açısından ikinci sırada yer almasına karşılık, uygulamada zayıf bir başkanlık sergileyerek anayasal düzlemde en alt sırada yer alan İrlanda'nın dahi gerisinde kalmıştır.⁵⁷

Bu tablodan çıkarılabilecek sonuç şudur: Duverger'nin aynı kategoride değerlendirdiği yarı-başkanlık ülkelerinde devlet başkanına tanınan yetkilerin anayasal çerçevesi ile uygulamada bu yetkilerin kullanılmasına bağlı olarak ortaya çıkan örüntü birbirinden oldukça farklı olabilmektedir. Yani, ikinci tanımlayıcı kriteri kullanarak bir ülkenin yarı-başkanlık olarak adlandırılmasında yukarıda açıkladığımız zorlukları aşarak bir sonuca varsak bile, başkanlık konumu *de facto* değişebilmektedir. Dolayısıyla, yarı-başkanlık sistemlerindeki devlet başkanlarının sahip olduğu yetkileri *numerus clausus* bir biçimde sıralama ve yaptığımız tanıma bu şekilde netlik kazandırma şansımız bulunsa ve böylece devlet başkanının yetkilerinden kaynaklanan *de iure* seviyedeki çeşitliliği sabitleme imkanımız olsa bile, tanımdan bağımsız olarak *de facto* seviyedeki çeşitliliğin mutlaka varolacağı açıktır.

e- Yarı-başkanlık Kavramının Eleştirisi

Bu noktaya kadar yarı-başkanlık kavramının Fransız Beşinci Cumhuriyeti'nde ortaya çıkış sürecini, Duverger'nin ortaya koyduğu yarı-başkanlık tanımının unsurlarına bağlı olarak gelişim çizgisini ve bu çizgi içerisinde Duverger'nin zihninde kavramın geçirdiği evrimin parlamenter paradigmadan uzaklaşan ve başkanlık paradigmasına yaklaşan melez bir sisteme doğru yol aldığını görmüş bulunmaktayız.

Şimdi, başlangıçta sorduğumuz soruya geri dönelim: Acaba yarı-başkanlık kavramı eski kurumsalcıların içine hapsediği *parlamentarizm-başkanlık deli gömleğinden* sıyrılmayı sağlayacak ve aynı zamanda “yap-boz”un başkanlık ya da parlamenter olmayan ülkelerden kaynaklanan eksik kalan parçasını tamamlayacak bir kavramsal çerçeve sunmakta mıdır?

⁵⁷ Bkz., DUVERGER (1980), s. 178-179.

Başkanlık-parlamentarizm ikiliğindeki belirgin tıkanıklık yarı-başkanlık sistemi ile çözülebilmekte midir? Bu soruyu bizim görüşümüze göre olumlu yanıtlamak mümkün değildir.

Yarı-başkanlık kavramına yöneltilen temel eleştiri, bu sistemlerin başkanlık ve parlamenter safhalar arasında gidip gelen (alternating) bir kurumsal formül olmaktan öteye gidemedikleri noktasında düğümlenmektedir. Shugart ve Carey, açık bir biçimde Duverger'in Beşinci Fransız Cumhuriyeti'ni başkanlık ve parlamenter sistemler arasında bir orta noktada yer alan kurumsal bir düzenleme olmaktan çok, yasama çoğunluğunun başkanı desteleyip desteklememesine bağlı olarak başkanlık ve parlamenter safhalar arasında gidip gelen (alternating) bir rejim olarak tanımlandığını vurgulamışlardır.⁵⁸ Bu yaklaşıma göre, Duverger Beşinci Cumhuriyeti hiçbir aşamada saf olarak başkanlık ya da parlamentarizm olarak görmemiş; buna karşılık, her iki safha arasında gidip gelen, arada bulunan bir rejim tipi olarak kavramlaştırmayı yeğlemiştir. Zaten, "yarı-başkanlık" (*semi-presidential*) terimi de -"semi" ön eki nedeniyle- bir sürekli çizgi (continuum) üzerinde başkanlıktan parlamentarizme doğru yarı yolda yol alan bir rejim tipini vurgulamaktadır.⁵⁹

Bu eleştiriye şiddetle karşı çıkan Sartori ise, "semi" ön ekinin Latincece "yarı" anlamını taşıdığını ve "yarı"nın yazarların iddia ettiği gibi, bir sürekli çizgi üzerinde yarı yolda yer alan bir rejim tipini akla getirmeyeceğini; zira *semi* "yarı" deyiminin, sürekli çizgi çılgınlığından (continuum-mania)⁶⁰ iki bin yılı aşkın süreden önce de varolduğunu esprili bir dille ifade etmektedir.⁶¹ Lijphart da 1997 tarihli bir makalesinde Shugart ve Carey'nin eleştirisini, "yarı-başkanlık" hükümeti kavramının çok yönlü bir kavram olduğunu, sistemin başkanlık ve parlamentarizm arasında herhangi bir orta mesafede değerlendirilmesinin gerekmediğini belirterek yanıtlamıştır.⁶² Lijphart'a göre Fransız modeli, başkanlık ve parlamenter sistemler arasında bir orta nokta olmak yerine gidip gelen (alternating) sistemlerin bir modeli olarak kabul edilebilir.⁶³

⁵⁸ SHUGART-CAREY (1992), s. 23.

⁵⁹ SHUGART-CAREY (1992), s. 23.

⁶⁰ Çeviri yapılırken Sartori'nin kitabının dilimizdeki çevirisinden de yararlanılmıştır. GIOVANNI SARTORI, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği: Yapılar, Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine Bir İnceleme* (çev. Ergun Özbudun), (Ankara: Yetkin Yayınları, 1997), s. 180.

⁶¹ SARTORI (1994), s. 137.

⁶² LIJPHART (1997), s. 126.

⁶³ Arend LIJPHART, "Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations", Juan J. Linz - Arturo Valenzuela, eds., *The Failure of Presidential Democracy* (Baltimore and London: The John Hopkins University Press, 1994), s. 104. dn. 7; Arend LIJPHART, "Introduction", Arend Lijphart, ed., *Parliamentary versus Presidential Democracy* (New York: Oxford University Press, 1992), s. 8.

Bu tartışmaya gerçek bir katkı sağlayabilmek için iki şeyi birbirinden ayırtırmak zorundayız. Yarı-başkanlık kavramının saf bir rejim tipi sunmaması başka şeydir, yarı-başkanlık olarak nitelenen bu sistemlerin kendi iç dinamiklerine bağlı olarak zaman zaman başkanlık sistemine, zaman zaman da parlamenter sisteme yaklaşan bir düzenek içerisinde işleyişini sürdürmesi başka şeydir. Yasama çoğunluğunun başkanı desteleyip desteklememesine bağlı olarak başkanlık ve parlamenter safhalar arasında gidip gelen (alternating) bir rejim olması, yarı-başkanlık sisteminin saf bir rejim tipi oluşturmadığı anlamına gelmez. Bu durum ancak, yarı-başkanlık sistemlerinin kendisine özgü kurumsal özelliklerinin, ayırıcı niteliklerinin bulunduğu anlamına gelir. Bu da, sistemi saf bir rejim tipi olmaktan uzaklaştırır. Tersine, yapılar aynı kefedeki değerlendirilebildiği, benzer özellikler ortaya koyduğu, anlaşılabilir ve böylece geleceğe yönelik olarak tahminler üretebilmemize olanak tanıdığı oranda elimizdeki malzemenin saf bir sistem olarak kabul edilmesi daha da mümkün olur. Bir sistemin "saf" olup olmaması kendi özelliklerinin ve bu özelliklerinin bir uzantısı olarak ortaya çıkan dinamiklerinin tutarlı bir kategori oluşturup oluşturulmamasına bağlıdır. Elbette, doğasında gidip gelen (alternating) bir sistem de bu özelliği itibarıyla açıklanabilir olduğu oranda safır.

Dolayısıyla, yarı-başkanlık sistemine başkanlık ve parlamenter safhalar arasında gidip gelen (alternating) bir kurumsal formül olarak bakan ve bu noktadan hareketle yapılan eleştiri bize anlamlı gelmemektedir. Elgie, bu eleştirilerin⁶⁴ ortaya çıkmasından kısmen Duverger'in sorumlu olduğunu ifade etmektedir.⁶⁵ Zira, yazarın belirttiği gibi Duverger kendisi 1980 tarihli makalesinde yarı-başkanlık sistemlerinin "başkanlık sistemi ve parlamenter sistem arasında arada (intermediary) olduğunu"; ifade etmiş⁶⁶ hatta, çok daha yakınlarda halen sistemi "bir parça başkanlık, bir parça parlamenter"⁶⁷ şeklinde nitelemekten kaçınmamıştır.⁶⁸ Duverger'in bu yöndeki ısrarlı

⁶⁴ Aynı doğrultuda benzer pek çok eleştiri yapılmaktadır. Bu eleştiriler için bkz., ELGIE (1999), s. 7'den naklen: Pierre PACTET, *Institutions Politiques. Droit Constitutionnel* (Paris:Masson/Armand Colin, 14 th edn., 1995), s.153; Gérard CONAC, "Le Présidentialisme", Oliver Duhamel – Yves Mény (eds.), *Dictionnaire constitutionnel* (Paris:Presses Universitaires de France, 1992), s. 817; Georges VEDEL, *Le Monde*, 19-20 February 1978, s. 2; Horst BAHRO – Ernst VESER, "Das semipräsidentielle System – "Bastard" oder Regierungsform sui generis?", *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, no.3, 1995, s. 471-485.

⁶⁵ ELGIE (1999), s. 7.

⁶⁶ DUVERGER (1980), s. 165.

⁶⁷ ELGIE (1999), s. 7'den naklen: Maurice DUVERGER, *Les constitutions de la France*, (Paris: Presses Universitaires de France, 12 th edn. 1991), s. 109.

⁶⁸ Duverger'in diğer eserlerindeki benzer ifadeler için bkz., ELGIE (1999), s. 7'den naklen: Maurice DUVERGER, "Système présidentiel et système semi-présidentiel, Jean-Louis Seurin (ed.), *La Présidence en France et aux Etats-Unis* (Paris: Economica), 1986, 347; Maurice DUVERGER, "Régime semi-présidentiel", Oliver Duhamel – Yves Mény (eds.), *Dictionnaire constitutionnel* (Paris:Presses Universitaires de France, 1992), s. 901-902.

tutumu da, herhalde yarı-başkanlık sistemlerinin doğasına içkin olan karakteristik bir özelliğinin ortaya konmasının, sistemi -deyim yerindeyse- ne olduğu belirsiz hale getirmeyeceğinden emin olmasından kaynaklanmaktadır. Pasquino'nun belirttiği gibi, bu sistemler ne sadece parlamenter sistemin devlet başkanının halk tarafından seçilmesi benzeri bir takım özelliklerinin kuvvetlendirilmesi, ne de başkanlık sisteminin yürütme gücünün iki farklı kişiye dağıtılması gibi bazı özelliklerinin esnetilmesi suretiyle yaratılabilir. Başkanlık sistemleri basit bir şekilde yarı-başkanlık sistemleri haline gelemeyeceği gibi, parlamenter sistemler de bir anda yarı-başkanlık sistemlerinin bulunduğu noktaya sıçrayamaz.⁶⁹

Hiç şüphesiz, temel özelliği "başkanlık sistemi ve parlamenter sistem arasında gidip gelen (alternating)" bir sistem olması da olsa, yarı-başkanlık sisteminin işaret ettiği siyasal gerçeklik kendine özgü iç dinamikleri olan, özgün ve ayrı bir hükümet sistemine ilişkin bir örüntüye karşılık gelir.⁷⁰ Ancak, bize göre halen başkanlık sistemi ya da parlamenter sistem olmayan ülkelere ilişkin kavramsal çerçevenin yeniden formüle edilmesi gereği bulunmakta ve bu çerçevenin kendi iç tutarlılığı sağlam alt tiplere ayrılarak, "saf" bir sistem oluşturma yolunda Duverger'nin tipolojisini reddetmeyen ve değerini de hiçbir biçimde azaltmayacak katkılara açık tutulmasında fayda vardır.

Bu ihtiyacın en açık göstergesi, halen hem tanım düzeyinde hem de bu tanımın kapsamına giren ülkeler düzeyinde bir odayışmanın sağlanamaması; bir diğer açıdan da, varolan modelin yukarıda ortaya koyduğumuz *de iure* ve *de facto* seviyedeki çeşitliliği içermesi ve bu çeşitliliği açıklama, kontrol etme, buna bağlı olarak geleceğe yönelik tahminler üretebilme noktasında yetersiz kalmasıdır.

Gerçi, yarı-başkanlık sistemlerinin başkanlık sistemi ve parlamenter sistem arasında gidip geldiği ve *de iure* ve *de facto* seviyede geniş bir yelpazede çeşitlilik gösterdiği eleştirisine karşılık olarak, bu sistemlerin de tıpkı parlamenter ve başkanlık formüllerinde olduğu gibi, aynı anayasal yapılanma içerisinde farklı siyasal pratiklere olanak tanıdığını söylemek mümkündür. Gerçekten, başkanlık sistemi ve parlamenter sistemle yönetilen ülkelerde de, bir ülkeden diğerine ya da aynı ülkede farklı zamanlarda değişen siyasal pratiklerle karşılaşılabilir. Bu açıdan, yarı-başkanlık sisteminin de en az diğer ikisi kadar "saf" olduğunda şüphe yoktur. Duverger'nin 1978 yılında haklı olarak belirttiği gibi, Alman ve İtalyan sistemleri ne kadar farklı işlerse işlesin, herkes onları aynı kategoriye

⁶⁹ PASQUINO (1997), s. 129.

⁷⁰ Aynı doğrultuda bkz., ELGIE (1999), s. 7'den naklen: Gianfranco PASQUINO, *Mandato popolare e governo* (Bologna: il Mulino, 1995), s. 57.

sokmakta ve parlamenter sistem olarak nitelenmektedir.⁷¹ Bu noktaya kadar yürütülen mantıkta hata bulunmamaktadır. Ancak Duverger’in “Fransa, Weimar Cumhuriyeti, Finlandiya, Avusturya, İzlanda, İrlanda ve Portekiz’in de bir başka kategoriye, yarı-başkanlık rejimleri kategorisine sokulmasının bundan daha fazla (ya da eksik) yapay olmayacağı”⁷² iddiası aynı ölçüde geçerli değildir. Tanımlayıcı unsurlarında tartışma olsa ve uygulamada çok farklı siyasal pratiklere sahne olsalar da, hangi ülkelerin başkanlık sistemi ve hangi ülkelerin parlamenter sistemle yönetildiği konusunda yarı-başkanlık sistemlerindeki kadar farklı pencerelerden bakan çok sayıda görüşle karşılaşmamaktayız. Yazarın kendi ifadesini tekrarlırsak, “Alman ve İtalyan sistemleri ne kadar değişik işlerse işlesin, herkes onları aynı kategoriye sokmakta ve parlamenter sistem olarak nitelenmektedir”. Bu önermede, altı çizilmesi gerekli bir husus bulunmaktadır: Birbirinden ne kadar farklı işlerse işlesin, iki sistemin *herkes tarafından* aynı kategoriye sokulabilmesi ve parlamenter olarak nitelenmekte olması son derece önemlidir. Gerçekten de, “yarı-başkanlık uygulamalarının çeşitliliği” başlığı altında, tanımın kurulduğu *de iure* seviyedeki çeşitliliğe ilişkin sorun boyutlarının dışında bıraktığımız, ancak hiç de küçümsenmeyecek bir diğer sorun, Duverger dışındaki yazarlar tarafından farklı pek çok “yarı-başkanlık” tanımının yapılmakta olmasıdır. Biz bu hususu, kavramın tanımlanması sürecinde karşılaştığımız tanıma içkin sorunlardan ayırmaya özen gösterdik. Bunun nedeni, sorunun gözardı edilebilecek derecede ikincil önem ve değerde olması elbette değildi. Ancak bu durum, konu ettiğimiz kavramsal çerçevenin iç tutarlılığındaki yetersizlikten kaynaklanan bir *sonuçtu* ve değerlendirdiğimiz diğer boyutlarla karşılaştırıldığında *sun’i* kaçabilecek bir noktaya karşılık gelmekteydi.

Hiç şüphesiz, yine de parlamenter sistem denilince hemen herkes aynı şeyi anlarken, yarı başkanlık sistemi denilince durum böyle olmuyorsa; bu parlamenter modelin zeminindeki kavramsal çerçevenin gösterdiği iç tutarlılığa karşılık yarı-başkanlık sisteminin aynı iç tutarlılıktan yoksun olmasından kaynaklanmaktadır. Buna bağlı olarak, yarı-başkanlığa ilişkin kavramsal çerçevenin iç tutarsızlığının nedeni değil, sonucu da olsa; farklı yazarlar tarafından farklı “yarı-başkanlık” tanımları yapılmakta olması,

⁷¹ ELGIE (1999), s. 10-11’den naklen: DUVERGER (1978), s. 18. Duverger, parlamenter sistemlerin de en az yarı-başkanlık sistemleri kadar çeşitlilik gösterdiği iddiasını bir başka eserinde, “bunun ayırıcına varabilmek için Londra’daki kurumlar ile Roma’daki kurumları karşılaştırmanın yeterli olacağı.. ifadesiyle tekrarlamış (Maurice DUVERGER, *Les Constitutions de la France*, 12th ed, Paris: Presses Universitaires, 1991, s.113); 1992’de bile, tıpkı 1978’de olduğu gibi Alman ve İtalyan sistemlerini karşılaştırmak suretiyle parlamenter rejimlerin de yarı-başkanlık rejimlerinin gösterdiği türdeş olmayan yapılanmayı gösterdiğini ifade etmiştir (Maurice DUVERGER, Maurice DUVERGER, “Régime semi-présidentiel”, Oliver Duhamel – Yves Mény (eds.), *Dictionnaire constitutionnel* (Paris: Presses Universitaires de France, 1992), s. 902).

⁷² ELGIE (1999), s. 10’dan naklen: DUVERGER (1978), s. 18.

kavram açısından apayrı ve önemli bir eleştiri boyutu teşkil etmektedir. Duverger'in "yarı-başkanlık" tanımı, bu tanımın kapsamında değerlendirdiği yedi anayasa ve tanımın geçirdiği evrim bir kenara bırakılarak, diğer yazarların tanımlarına şöyle bir bakılacak olursa; yazarların tanım yaparken esas aldığı kriterlerdeki farklılığa bağlı olarak yarı-başkanlık olarak değerlendirilen ülkelerin de kolaylıkla farklılaştığını görmek hiç de zor olmayacaktır. Örneğin, Sartori'ye göre; ancak beş özellik birarada gerçekleşirse bir siyasal sistem yarı-başkanlık olarak değerlendirilebilir: Bunların arasında başta gelen özellikler, başkanın halk tarafından seçilmesi, başbakanın parlamentoya bağımlı olması (parlament-dependent), başkanın yürütme gücünü başbakanla paylaşmasıdır.⁷³ Buna göre, Sartori açısından Finlandiya, Fransa ve tartışmalı da olsa Sri Lanka yarı-başkanlıktır.⁷⁴ Linz ise, parlamento tarafından atanmak yerine halk tarafından doğrudan ya da dolaylı biçimde seçilen başkanlara ve parlamentonun güvenini haiz bulunan başbakanlara sahip olan sistemleri yarı-başkanlık olarak nitilemektedir.⁷⁵ Bu defa da, Finlandiya, Fransa ve Portekiz yarı-başkanlık sistemi örnekleri olabilmektedir.⁷⁶ O'Neill'e gelince, yazarın sadece yürütme gücünün hükümetin başı olarak başbakan ve devletin başı olarak başkan arasında paylaşıldığı; buna karşılık, temel yürütme gücünün yine de başkanda kaldığı sistemleri ifade etmek için yarı-başkanlık terimini kullandığını görüyoruz. Bu durumda ise, Arnavutluk ve eski Çekoslovakya gibi dolaylı olarak halk tarafından seçilmiş, güçlü başkanlara sahip ülkeler karşısında Avusturya, İzlanda ve İrlanda gibi halk tarafından doğrudan seçilmiş fakat zayıf başkanlara sahip ülkelerin yarı-başkanlık olarak nitelenmesinin mümkün olmadığı sonucuna ulaşılmaktadır.⁷⁷

Sonuç olarak denebilir ki, parlamenter sistem örneğinde, temelde aynı anayasal/kurumsal yapıda olan sistemlerin farklı şekillerde işlemesi sözkonusudur. Oysa, yukarıda açıkça ortaya koyduğumuz gibi yarı-başkanlık sistemleri sadece tanımdan bağımsız olarak uygulamanın gerçekleştiği *de facto* seviyede değil, tanımın kurulduğu *de iure* seviyede bile büyük farklılıklar gösterirler. Shugart ve Carey'nin belirttiği gibi, demokratik kurumsal formüller üzerinde çalışan öğrencilerin yarı-başkanlık dendiği zaman bu sistemin kurumsal yapısı hakkında özgül ve ortak bir düşünceye ender olarak sahip olabildiği görülmektedir.⁷⁸

⁷³ SARTORI (1994), s.131-132.

⁷⁴ SARTORI (1994), s.126-131.

⁷⁵ Juan J. LINZ, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference." Juan J. Linz ve Arturo Valenzuela, ed., **The Failure of Presidential Democracy** (Baltimore and London: The John Hopkins Univeristy Press, 1994), s. 48.

⁷⁶ LINZ (1994), s. 49-52.

⁷⁷ Patrick O'NEILL, "Presidential Power in Post-communist Europe: The Hungarian Case in Comparative Perspective," **Journal of Communist Studies**, 9 (3), 1993, s. 197.

⁷⁸ SHUGART - CAREY (1992), s. 55.

İşte belki de bu basit gerçeğe açıklanabileceği gibi, yarı-başkanlık sistemleri halen ne tanım ne de uygulama düzeyinde tutarlı bir kategoriye karşılık gelememektedir. Bu nedenle de model, "yap-boz"un başkanlık ya da parlamentarizm olmayan ülkelerden kaynaklanan eksik kalan parçasını tamamlayacak kadar güçlü bir kategori sunmamakta; olsa olsa varlığı ile böyle bir eksikliği teyit ettiği ve bu eksikliği doldurmaya aday olduğu için önem taşımaktadır.

C- Çözüm

Şayet "yap-boz"un başkanlık ya da parlamentarizm olmayan ülkelerden kaynaklanan eksik kalan parçasını "yarı-başkanlık" kavramı dolduramıyorsa, yapılması gereken başkanlık sistemi ya da parlamenter sistem olmayan ülkelere ilişkin kavramsal çerçevenin yeniden formüle edilerek, bu çerçevenin kendi iç tutarlılığı sağlam "saf" bir sistem ya da alt tiplere ayrılan sistemler oluşturma yönünde geliştirilmesidir.

Bizim de, bundan sonraki bölümde "iki başlı yürütme yapılanması" başlığı altında kalkıştığımız şey, hedeflerini burada belirttiğimiz bu tür bir yeniden sınıflandırma girişimi olacaktır.

II- Yeni Bir Sınıflandırmanın Parçası Olarak İki Başlı Yürütme Yapılanması

A- Neden "İki Başlı Yürütme Yapılanması"?

Demokratik rejim tiplerinin şu ya da bu şekilde sınıflandırılması ve bu doğrultuda ülkelerin bu tiplerden birine dahil edilmesi terminolojik bir farktan daha fazlasını ifade eder. Bu yolla benzerler bir araya toplanır, ortak bir paydada buluşur ve böylece diğer bir kümeyi oluşturan parçacıklar ile karşılaştırılmaya uygun bir malzeme haline gelir. Böylece, hem her rejimin kendi iç dinamiklerini ve işleyiş düzenini yakalamak, hem de farklı rejimler ile bu rejimler kapsamında değerlendirilen parçacıkların sergiledikleri sosyal, siyasal ve ekonomik başarımlar düzeyi arasındaki ilişkiyi tespit etmek mümkün olur. Bu tür bir işlevi olmasaydı; başkanlık, parlamentarizm ve de yarı-başkanlık gibi kümelerin kurulmasının bir anlamı olmazdı. Ancak, diğer bir halde, yani kümeyi oluşturan parçacıkların birtakım özelliklerinin aslında onları buluşturan ortak payda olmaktan çok uzak düşmesi halinde ya da karşılaştırma ve bunun sonrasında sonuç çıkarma işlevini yürütecek özneye göre parçacıkların kümeler arasında yer değiştirdiği, özne tarafından ortak paydanın farklı değerlendirilebildiği hallerde beklentimizin karşılanması mümkün değildir.

Başkanlık ve parlamentarizm olmayan ülkelere ilişkin malzemenin "yarı-başkanlık" kümesinde toplanması halinde ortaya çıkan duruma vereceğimiz örnek bulunduğumuz konumu daha anlaşılır kılacaktır: "Yarı-

başkanlık” kümesini oluşturan ülkelerin bulunduğu ortak paydalardan biri “devlet başkanının oldukça önemli yetkilere sahip olması”dır. Mainwaring, “önemli olan başkanlık makamının büyük ölçüde sembolik olup olmadığı ya da -tersine- bu makama işgal eden kişilerin oldukça önemli yetkileri haiz bulunup bulunmadığıdır” diyerek bu ortak paydayı tanımaktadır.⁷⁹ Bu doğrultuda Mainwaring iki istikrarlı yarı-başkanlık demokrasisi olarak Finlandiya ve Fransa’yı “yarı-başkanlık” kümesine sokmaktadır.⁸⁰ Aynı paydada buluşan yazarlardan Stepan ve Skach ise, Fransa’nın yanında bu kez Finlandiya yerine Portekiz’i kümeye sokmaktadır.⁸¹ Ve nihayet, Ieraci kümenin tek üyesi olarak sadece Fransa’yı görmektedir.⁸² Görüldüğü gibi, yazarların sözkonusu tanımlayıcı kriterde ortak paydada buluşmalarına rağmen, nisbi olarak güçlü devlet başkanlığının her yazara göre değişmesi bu yolla sağlıklı bir sınıflandırma yapılmasını olanaksız kılmıştır. Her üç yazar da Duverger’in “devlet başkanının oldukça önemli yetkilere sahip olması” şeklinde ifade ettiği bu kriteri esas almasına rağmen, üç yazarın “yarı-başkanlık” kümesine dahil ettiği ülkeler aynı olmamaktadır.

Gerçekten de, başkanlık ve parlamentarizm olmayan ülkelere ilişkin çerçevenin formülasyonunda temel sorun, devlet başkanlığı makamının konumundan kaynaklanmaktadır. Bu konumun belirleyicilerinden ilki, başkanın ne şekilde göreve geldiğidir. Bu noktada olasılıklar kabataslak bellidir. Gerçekte önemli olan, başkanın bir şekilde doğrudan ya da doğrudan-benzeri bir biçimde halk tarafından seçimle mi, yoksa yasama meclisi tarafından seçimle mi göreve geldiğidir. Kimi yazarlara göre ayırım noktası başkanın doğrudan halk tarafından seçilmesi iken,⁸³ kimi yazarlar ABD’de bile başkanın tam anlamıyla doğrudan halk tarafından seçilmediğini göze alarak, ABD’nin başkanlık sistemi listesinden çıkarılması tehlikesine karşı ayırım noktasının başkanın doğrudan ya da doğrudan benzeri bir biçimde halk tarafından seçilmesi olduğunu⁸⁴ ifade etmektedirler. Bazı hallerde de, başkanın doğrudan ya da doğrudan-benzeri bir biçimde halk tarafından seçilip seçilmediği ayırımının önem taşımadığı, başkanın bir biçimde halk tarafından seçilmesinin önem taşıdığı belirtilmektedir.⁸⁵

⁷⁹ Scott MAINWARING, “Presidentialism, Multipartyism and Democracy: The Difficult Combination,” *Comparative Political Studies*, Vol. 26 (July), No 2, 1993, s. 203.

⁸⁰ MAINWARING (1993), s. 205.

⁸¹ STEPAN-SKACH (1993), s. 9.

⁸² ELGIE (1999), s. 11’den naklen: Guiseppe IERACI, ‘Presidenzialismo e parlamentarismo nelle “democrazie difficili”’, *Quaderni di Scienza Politica*, Vol.1, No.1, 63.

⁸³ Bkz., Juan J. LINZ, “The Perils of Presidentialism,” *Journal of Democracy*, Vol 1, No. 1, s. 52.

⁸⁴ Bkz., Giovanni SARTORI, “Neither Presidentialism Nor Parliamentarism.” Juan J. Linz – Arturo Valenzuela, eds., *The Failure of Presidential Democracy* (Baltimore and London: The John Hopkins University Press, 1994), s. 106-107; SARTORI (1994), s. 83.

⁸⁵ Bkz., LIJPHART (1992), s. 3; MAINWARING (1993), s. 202; SARTORI (1994), s. 106; SHUGART – CAREY (1992), s. 19.

Devlet başkanlığı konumunun belirleyicilerinden ikincisi ve daha problematik olanı, başkanlık makamına tanınan yetkilere ilişkindir. Yukarıda çözümlendiğimiz çerçeve anımsanacak olursa, genel olarak bu konuya ilişkin ayırım noktasının başkanlık makamının sembolik bir makam mı olduğu, yoksa bu makamı işgal eden kişilerin oldukça önemli yetkileri haiz bulunup bulunmadığıdır. Ne var ki, meseleyi ele alırken verdiğimiz örnekten de anlaşılabilceği gibi, bu yetkilerin çerçevesi netleştirilmediği sürece nisbi olarak güçlü devlet başkanlığı makamı da her yazar tarafından farklı tanımlanmaya devam edecektir. Elgie’ye göre, bu durum Duverger’in yarı-başkanlık sistemini “devlet başkanının oldukça önemli yetkilere sahip olduğu” bir sistem olarak tanımlamasının ve bu ifadenin de yoruma elverişli olmasının bir sonucudur.⁸⁶ Bu problemi bertaraf edebilmek için, yazar sübjektif değerlendirmelere imkan vermeyen ve böylece yarı-başkanlık ülkeleri listesini net bir biçimde ortaya koymaya elverişli bir yarı-başkanlık tanımının yapılması gerektiğini belirtiyor.⁸⁷

Elgie, yürüttüğü mantığın sonucu olarak, yarı-başkanlık sistemini “parlamentoya karşı sorumlu bir başbakan ve kabinenin yanında halk tarafından sabit bir süre için seçilen başkanın bulunduğu” bir rejim olarak tanımlamaktadır.⁸⁸ Görüldüğü gibi, Elgie’nin bulduğu yol problematik olan bu unsuru tamamen tanımın dışına itmekten başka birşey değildir. Yazara göre ancak bu şekilde belirsizlikler içeren bir yarı-başkanlık rejimleri listesinden kurtulmak mümkün olacaktır.⁸⁹

Elgie’ye göre, başkanların, başbakanların ve kabinelerin anayasal güçleri de tıpkı siyasal güçleri gibi değişebilmektedir. Gerçekten de, anayasal olarak güçlü başkanlar siyasal olarak zayıf olabileceği gibi, anayasal olarak zayıf başkanlar siyasal açıdan güçlü de olabilirler. Bazen başkanlar başbakanlar üzerinde üstünlük kurarken, bazen başbakanlar başkanlar üzerinde üstünlük kurar, bazen de hiçbiri diğeri üzerinde üstünlük kurmaz.⁹⁰ Dolayısıyla, tanım olarak yarı-başkanlık rejimlerinin temelde aynı anayasal yapıyı paylaştıkları doğrudur. Bunların hepsi, doğrudan ya da doğrudan benzeri bir biçimde halk tarafından seçilen başkanlara ve yine hepsi yasama meclisine karşı sorumlu başbakan ve kabinelere sahiptir. Ancak, uygulamada parlamenter sistem ve başkanlık sistemi gibi bu sistemler de farklı siyasal pratiklere olanak tanımakta, pek çok farklı şekilde işleyebilmektedir.⁹¹

⁸⁶ ELGIE (1999), s. 12.

⁸⁷ ELGIE (1999), s. 12.

⁸⁸ ELGIE (1999), s. 13.

⁸⁹ ELGIE (1999), s. 13.

⁹⁰ ELGIE (1999), s. 14.

⁹¹ ELGIE (1999), s. 14.

Ne var ki, bu yaklaşım bizi bulunduğumuz noktadan pek de öteye götürememektedir. Sorunlu olan bir unsurun tanımın dışına itilmesi, meselenin öyle bir boyutu olduğu gerçeğini değiştirmez: sadece o boyutu bir süreliğine gözardı etmeye yarar. Öte yandan, demokratik bir siyasal rejim istikrarlı ve etkili yönetim yaratabildiği oranda başarılıdır. Bu değerlerin gerçekleşmesi ise, o siyasal rejimin iç çatışmaları bertaraf edebilmesi ya da en azından iç çatışmalar ile başedebilmesi oranında mümkündür. Halk tarafından seçilen bir devlet başkanının eklendiği bir parlamenter yapıya karşılık gelen Elgie'nin "yarı-başkanlık" tanımının başta gelen özelliği; yazar öne çıkarmayı yeğlemese de, "iki-başlı" oluşudur. Gerçekten de, devlet başkanının halk tarafından seçilmesi sonucunda sistem ikili meşruluğu birarada yaşamaya mahkum etmiştir. İki-başlılık ise, kendisine içkin bir biçimde çatışmayı çağrıştırdığından ve parlamenter sistemden ayrılan yeni yapılanmanın başta gelen özelliği yukarıda belirttiğimiz gibi "iki başlılık" olduğundan, ikili bir düzeneğin temel ekseni de birarada yaşamak durumunda olan iki unsurun, yani devlet başkanı ve hükümetin yetkileri olmak durumundadır. Öyleyse, birincil önemdeki bu unsuru dışlayarak yapılan bir tanımın da, sistemin iç dinamiklerini kavramaya yönelik ileriki aşamalarda yapılması gerekli çözümler için yeterli araçları sunmayacağı açıktır.

İşte, bu nedenle Elgie'nin devlet başkanının yetkilerine ilişkin problemi dışlayan yaklaşımının tersine bu noktayı temel sorunsal olarak ele aldığımızdan, çerçevesini çizmeye çalışacağımız modeli de "iki-başlı yürütme yapılanması" olarak nitelemekteyiz.

B- İki Başlı Yürütme Yapılanmasının Tanımlayıcı Özellikleri

İki başlı yürütme yapılanmasının hareket noktasında yarı-başkanlıktan farklı olarak uygulamadaki bir siyasal rejim bulunmayıp, tamamen teorik bir düşünce yatmaktadır. Yarı-başkanlık kavramının geliştirilmesi süreci V. Fransız Cumhuriyeti başta olmak üzere, benzer yapıdaki bazı sistemleri açıklama amacına paralel olarak seyretmiştir. Buna karşılık, iki başlı yürütme yapılanması tamamen soyut bir düşünce jimnastiğinin ürünüdür. Bu düşünce, halihazırda varlığını sürdürmekte olan başkanlık sistemi ya da parlamenter sistem olmayan ülkelerin bütününe yönelik saf ve tutarlı yeni bir modelin nasıl bir model olabileceği sorusuna odaklanır. Dolayısıyla, burada iki başlı yürütme yapılanması ile başkanlık sistemi ya da parlamenter sistem olmayan ülkelere kaynaklanan "yap-boz"un eksik kalan parçasını tamamlamaya yönelik bir model kurma denemesine girilmektedir.

Bu nedenle, iki noktayı açığa kavuşturmakta yarar bulunmaktadır. Birincisi, ortaya koyacağımız model denemesi Duverger'nin yarı-başkanlık kavramını, bu kavramın açıklanması sürecinde yararlanılan araçları, yarı-

başkanlık kavramı ile alınan mesafeyi elbette yadsımamakta, fakat bunun üzerine yeni şeyler koyabilmeyi hedeflemektedir. İkincisi, iki-başlı yürütme yapılanmasının bire bir yarı-başkanlık kavramının karşılık geldiği kavramsal çerçeveyi değil, daha üst bir kavramsal çerçeveyi açıklama iddiasında olduğu da unutulmamalıdır. Bu nedenle, yarı-başkanlık tanımı ve bu tanımın içine giren ülkeler iki başlı yürütmeye göre daha içte bir halkada varolmaya devam edeceklerdir.

Şimdi, “iki başlı yürütme yapılanması” ile ne kastettiğimizi açıklayabiliriz. Bu sistem aşağıdaki tanımlayıcı unsurlardan oluşmaktadır:

1- Parlamentoya karşı sorumlu bir başbakan ve bakanlardan kurulu bir hükümet bulunmaktadır.

2- Buna karşılık, hükümetin karşısında yürütme alanında adeta onunla yarışan önemli yetkilere sahip bir devlet başkanı bulunmaktadır.

3- Devlet başkanı, doğrudan ya da doğrudan benzeri bir biçimde halk tarafından seçilebileceği gibi, yasama meclisi tarafından da seçilebilir.

Görüldüğü gibi, iki başlı yürütme yapılanması tanımlayıcı unsurlar bakımından Duverger’in yarı-başkanlık kavramından iki noktada ayrılmaktadır. Bunlardan belirgin olanı, iki başlı yürütme yapılanmasının sadece halk tarafından seçilen değil, yasama meclisi tarafından seçilen devlet başkanlarını öngören sistemleri de kapsamına alabilmesidir. İkinci temel fark ise, yasama meclisi tarafından seçilen bir devlet başkanı tarafından yönetilse bile, sistemin parlamenter sistemden ayrıldığı noktaya karşılık gelir: Saf parlamenter sistemden farklı olarak, iki başlı yürütme yapılanmasında devlet başkanı sembolik bir makam olmaktan öte, yürütme alanında oldukça önemli hatta hükümet ile yarışan yetkilere sahiptir. Bu anlamda, yarı-başkanlık kavramının ikinci tanımlayıcı kriterinin “devlet başkanının oldukça önemli yetkilere sahip olması” şeklinde formüle edildiği hatırlanırsa, iki başlı yürütme yapılanmasında çok daha sıkı bir formülasyonu yeğlemekte olduğumuzu vurgulamalıyız.

Dolayısıyla, yarı-başkanlıktan farklı bir biçimde yasama meclisinin seçtiği fakat anayasa tarafından yürütme alanında hükümete rakip olabilecek geniş yetkilerle donatılmış bir devlet başkanını içeren bir sistem, halk tarafından seçilmiş aynı yetkilere sahip bir benzeri ile aynı kategoride değerlendirilmektedir. Düşünce sistematikimize yabancı da olsa, ortaya koyduğumuz modelin yeniliklerinden biri buradadır.

Halk tarafından seçilmiş olmak elbette sistemin doğasını dönüştürür ve iktidarın kişiselleştirilmesine yönelik bir potansiyeli adeta sisteme enjekte

eder. Ancak, bu sadece belli koşullarda (örn., karizmatik bir liderin varlığı, devlet başkanının yasama çoğunluğu ile aynı partiden olması, başkanın yetkilerini kıskançlıkla kullanmakta ısrar eden bir kişilikte olması ya da başkanın demokratik geleneğe yabancı bir kesimi simgelemesi gibi) anlam kazanacak sosyolojik bir potansiyel olup hukuki bir gerçekliğe tekabül etmez. Oysa tanım düzeyindeki bir çaba için asıl önemli olan hukuki sınırların netleştirilmesidir. Yoksa, siyasal pratik elbette kendi yatağını aşındırarak akmaya devam edecektir. Öyleyse, bize düşen asıl önemli görev kontrol edebileceğimiz değişkenlere ilişkin açıklamalar yapabilmektir. Halk tarafından seçilmiş ancak yetkileri sınırlı bir devlet başkanının sisteme katacağı kilitlenme potansiyeli, halk tarafından seçilmemiş ama Duverger'nin deyişiyle tam yetkili (all powerful) bir devlet başkanının sisteme katacağı kilitlenme potansiyelinden daha fazla değildir.

Şu halde, iki-başlı yürütmenin temel eksenini devlet başkanının hükümetin karşısında sahip olduğu oldukça geniş, hatta hükümet ile yarışan yetkilerin oluşturduğunu ve bu yapılanmanın temel sorunsalının da bu yetkilerin sisteme kattığı çatışma potansiyelinin çözülmesi olduğunu yinelemekte fayda vardır.

Son olarak, meşruluğunu halkta bulmayan bir devlet başkanına yürütme alanında icrai yetkiler verilmesinin demokratik geleneğe yabancı olduğu söylenebilir de, konumuzu oluşturan çerçevenin daha çok devletlerin kuruluş ya da demokrasiye geçiş dönemlerinde rastlanan yapılanmaları açıkladığını unutmamalıyım.

C- Tek Kutuplu – İki Başlı Yürütme Yapılanması

Siyasal yazında, “yarı-başkanlık” terimi yerine pek çok farklı terimin kullanıldığını görmekteyiz. Bunlar arasında bölünmüş yürütme (divided executive), iki kutuplu yürütme (bipolar executive), parlamenter başkanlık cumhuriyeti (parliamentary presidential republic), ikili yürütme sistemleri (dual executive systems), parlamenter-benzeri hükümete (quasi-parliamentary government) rastlanmaktadır.⁹² Son olarak ise, Shugart ve Carey'nin başbakanlı başkanlık sistemi de (premier-presidential system) bu kavramlar arasına katılmıştır.⁹³

Duverger'nin kurduğu modele neden “yarı-parlamenter” değil de “yarı-başkanlık” adını verdiği aslında üzerinde durulması gereken bir sorudur. Gerçekten de, 1962 anayasa değişikliği ile kurulan sistem bir şeyin bozulmuş şekli olabilir; öncelikle başkanlık sisteminin değil, olsa olsa değişiklikten

⁹² Bkz., LINZ (1994), s. 48; s. 82 not 64.

⁹³ SHUGART - CAREY (1992), s. 23-24.

önceki yapı olan parlamenter sistemin bozulmuş şekli olarak düşünülebilirdi. Zira, Duverger'in kendi yarı-başkanlık tanımlarının tümünde olduğu gibi, farklı yazarlarca yapılan değişik tanımlarda da ortak olan nokta, parlamentoya dayanan bir hükümetin varlığıdır. Buna karşılık, Duverger'in zihninde esaslı unsur bu değildir. Duverger, "yarı-parlamenter" yerine "yarı-başkanlık" terimini tercih etmiştir. Çünkü, onun ifadesiyle, sistemdeki ikili unsur Parlamento'da değil, yürütme organında gerçekleşmektedir. Parlamenter sistemde meşruluğun kaynağı tek iken (yasama seçimleri), başkanlık sisteminde başkanlık seçimleri ve yasama seçimleri olmak üzere meşruluğun iki ayrı kaynağı bulunmaktadır. Tıpkı başkanlık sisteminde olduğu gibi çift meşruluk söz konusu olduğu için, Duverger de bu sistemleri "yarı-parlamenter" değil de, "yarı-başkanlık" olarak adlandırmayı uygun görmüştür.⁹⁴ ⁹⁵ Yani, Duverger için, sistemin odağındaki unsur *başkanın halk tarafından seçilmesidir*.

Yukarıda da değindiğimiz gibi, "iki başlı yürütme" modelinin odağında ise, başkanın halk tarafından seçilmesi değil; *başkanın yürütme alanında geniş, hatta hükümet ile yarışan yetkilere sahip olması bulunur*. Duverger'den farklı olarak, bizim görüşümüze göre başkanın halk tarafından seçilmesinden daha önemlisi, *-halk tarafından seçilmese de-* anayasa tarafından oldukça geniş ve hatta hükümet ile yarışan yetkilerle donatılmış bir devlet başkanını sistemin öngörmesidir. Yani, önemli olan sistemin *-gerçek anlamda- iki başlılık yaratmasıdır*; ki bu da yetkilerde

⁹⁴ Maurice DUVERGER, *Les Regimes semi-présidentiels*, (Paris: Presses Universitaires de France), s. 8.

⁹⁵ Bu gerekçe çok da yerinde görünmemektedir. Gerçekten de, "yarı-başkanlık" başlığı altında sistemleştirilen bu yeni tipte, meşruluğun kaynağı açısından bakıldığında başkanlık sistemi ile bir yakınlık kurulabileceği, bu sistemlerin başkanlık sistemleri ile ortak noktada buluşabileceği açıktır. Ancak, başkanlık parlamentarizm ayrımının temelinde kuvvetler ayrılığı bulunmaktadır. Bize göre, bu açıdan bakıldığında "yarı-başkanlık" sistemlerinde de yürütmenin bir parçasının yasama organına sorumlu ve kaynağını da yasama organında bulan başbakan ve bakanlardan oluşması, Duverger'in gerekçesini oldukça zayıflatmaktadır. Şayet, "yarı-başkanlık" sistemleri ikili meşruluğun içerisinde başbakan ve bakanların sembolik yetkilerle donatıldığı sistemler olma özelliğini mutlak bir biçimde gösterse idi, belki yürütmenin meşruluğunu halkta bulan kanadının bu yönü ile sisteme isim verirken esas alınması yerinde görülebilirdi. Dolayısıyla, bizim açımızdan Duverger'in sisteme "yarı-başkanlık" adı vermesi salt onun tercihi olmaktan öte gidememektedir. Buna karşılık, bazı yazarların bu terimin "yarı-parlamenter" (semi-parliamentary) ile anlamdaş olduğunu belirterek, aynı ölçüde geçerli olan bir başka terimin "yarı-başkanlık" yerine kullanılabilmesi gözönünde bulundurulduğunda "yarı-başkanlık" teriminin potansiyel olarak hatalı olduğu şeklinde özetlenebilecek görüşlerine katılmamaktayız. Bkz., Juan J. LINZ, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?", Juan J. Linz - Arturo Valenzuela, eds., *The Failure of Presidential Democracy* (Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1994), s. 48; Juan J. LINZ, "Introduction: Some Thoughts on Presidentialism in Post-Communist Europe", Ray Taras, ed., *Postcommunist Presidents* (Cambridge: Cambridge University Press); ELGIE (1999), s. 5'den naklen: Alfred STEPAN and Ezra N. SULEIMAN, "The French Fifth Republic: A Model for Import? Reflections on Poland and Brazil", H. E. Chehabi and Alfred Stepan, eds., *Politics, Society, and Democracy: Comparative Studies* (Boulder, Colo: Westview Press, 1995), s. 394; Yukarıda da belirttiğimiz gibi, sistemin ilk kavramsal çözümlemesini sunan Duverger'in, aynı ölçüde geçerli olabilecek bir başka terim yerine kavramsal çözümlemesine esas olan bakış açısına yakın düşen terimi tercih etmesi olağan karşılanmalıdır.

bir paralellik ya da çatışma yaratacak bir yetki paylaşımı düzeneği ile mümkündür. Dolayısıyla, sistemi dönüştüren az önce de belirttiğimiz gibi devlet başkanına tanınan yetkililerdir.⁹⁶ Öyleyse, bu tür sistemlerin dinamiklerini kavrayabilmek için yapılması gereken, yürütme alanındaki yetki paylaşımı kombinezonlarını görmemize yarayacak mikro analizler ortaya koyabilmektir.

İşte, iki başlı yürütme yapılanmasının bir alt/özel tipini oluşturan “tek kutuplu-iki başlı yürütme” ise, amacımıza uygun bir çözümlemenin aracı olarak kullanılabilir türden bir kategori sunmaktadır. İki başlı yürütme, kabaca devlet başkanı ile hükümetin yürütme alanında yarışan yetkilere sahip olduğu parlamentoya dayanan hükümetleri içeren sistemleri ifade ederken; tek kutuplu-iki başlı yürütme yapılanmaları, bu üst kategori altında yürütme alanındaki yetki paylaşımının *sınırlı ve belli* bir türüne işaret eder.

Tek kutuplu-iki başlı yürütme yapılanmasında, devlet başkanını sistemin tek kutbu haline getiren başkanın özel bir yetkiye sahip olmasıdır. Bu yetki, başkanın herhangi bir bakanı ya da kabinenin tamamını azledebilme yetkisidir. Bu yetkiyi problematik kılan ise, aynı anda meclisin de kabineyi güvensizlik oyuyla düşürme olanağına sahip olmasıdır. Dolayısıyla, başkana hükümet karşısında tanınan bu ayrık yetki, çatışmayı daha ilk bakışta olası bir hale getirmektedir. Meclisin güvenine dayanan kabineyi görevden alma yetkisine sahip olan başkanın, yürütmenin kalan kısmı üzerinde baskın olduğunu gördüğümüz bu sistemler için, “tek kutuplu” terimi gerçekten de tanım düzeyinde uygun bir seçenek olarak karşımıza çıkmaktadır.

Tek kutuplu yürütmeyi iki başlı yürütme yapılanmasının alt tipi kılan özelliği ise, yetkilerde belirgin bir paralelliği içermese de, sistemin yetkisel alanda çatışma yaratacak bir düzeneği öngörmeyi sürdürmekte olmasıdır. Bu nokta, aynı zamanda iki başlı yürütme yapılanmalarını genel bir kategori olarak saf parlamenter sistemden ayıran sınır olması nedeniyle de oldukça önemlidir. Yukarıda da belirttiğimiz gibi, başkanlık sistemindeki tek başlı yürütme karşısında parlamenter sistemlerde yürütmenin -devlet başkanı ve hükümet olmak üzere- iki başlı olması parlamenter yapının temel özelliği olarak değerlendirilse de; tarafsız, arabulucu rol üstlenen devlet başkanı aslında yürütme içerisinde sembolik bir unsur teşkil ettiği için, sistemi teknik olarak iki başlı kılmaz. Bize göre, saf parlamenter sistemi iki başlı yürütme yapılanmasından ayıran yürütmenin aslında iki başlı değil, iki kanatlı olmasıdır. İki başlılık ise, normalden bir sapmayı, bir olağandışılığı ifade eder. Bu olağandışılık, tek kutuplu dediğimiz tip önde gelmek üzere iki başlı

⁹⁶ Böyle bir model halk tarafından seçilmese de güçlü bir devlet başkanlığı makamı öngören 1982 Anayasasının kurduğu hükümet sistemini de açıklamaktadır.

yürütme yapılanmasında, çatışmayı davet eden sıradışı bir düzenek olarak karşımıza çıkar.

Bu anlamda, gerek genel bir başlık olarak iki başlı yürütme terimi, gerekse onun alt türü ve özel bir örneği olarak tek kutuplu-iki başlı yürütme terimi, tanımladıkları sistemlerin işleyişindeki dinamikler hakkında zihnimize oluşması gerekli imgeye ilişkin tanım düzeyindeki ilk sinyalleri verebildikleri için, öngördüğümüz modelin kavramsal tutarlılığının bir uzantısı olarak farklı seçenekler içerisinde “en iyi”yi sunmaktadır.

Buna karşılık, Shugart ve Carey’nin benzer biçimde ortaya koyduğu sınıflandırma, meseleye bu ölçüde bir netlik kazandıramamaktadır. Yazarlar, Duverger’in “yarı-başkanlık” olarak tanımladığı kavramsal çerçeveyi başbakanlı başkanlık sistemi olarak adlandırarak (premier-presidentialism), bu sistemlerden başkancı-parlamenter sistem (president-parliamentary) olarak niteledikleri bir grup ülkeyi ayırmışlardır.⁹⁷ Bu ülkelerin diğerlerinden farkı, başkanın aynı zamanda parlametonun güvenine sahip olan kabine üyelerini atama ve azletme yetkisini haiz bulunmasıdır.⁹⁸ Shugart da, meclisin kabineyi güvensizlik oyu ile düşürebildiği başkanlık sistemi ya da başkanın kabine üyelerini veya kabinenin tamamını görevden alabildiği başbakanlı başkanlık sistemi (premier-presidentialism) olarak da düşünülebilecek bu sistemlerin aslında ayrı bir tip oluşturduğunu belirtmektedir.⁹⁹

Aslında aynı kavramsal çerçeveye karşılık gelen bir grup ülkeyi, Shugart ve Carey’den farklı bir biçimde “tek kutuplu-iki başlı yürütme” olarak nitelememiz, sadece terminolojik bir değişiklik yapmanın ötesinde anlamlar taşımaktadır. Bu yöndeki tercihimizle ilk olarak, başkanlık ya da parlamenter olmayan ülkelere ilişkin bir sorunun yine bu ikili dizge içerisinde açıklanmaya çalışılmasına kesin bir biçimde karşı çıktığımızı, bu tür bir çabayı tümüyle yanlış bulduğumuzu ifade etmiş oluyoruz. İkinci olarak, “iki başlı” olarak nitelemek suretiyle, bu sistemleri hem saf ve tutarlı bir kategori olarak kurmaya çalıştığımız iki başlı yürütme yapılanmasının bir alt tipi olarak değerlendirdiğimizi, hem de bu sistemlerin devlet başkanı ile hükümet arasında çatışmayı davet eden bir düzeneği öngördüğünü belirtmiş oluyoruz. Ve son olarak, parlametonun güvenine dayanan kabinenin tamamını ya da kabineye mensup herhangi bir bakanı azletme yetkisine sahip olan başkanın, iki başlı yürütmenin hakim unsuru haline geldiğini “tek kutuplu” nitelemesi ile açıklıkla ifade etmiş bulunuyoruz.

⁹⁷ SHUGART - CAREY (1992), s. 24- 25.

⁹⁸ SHUGART - CAREY (1992), s. 24.

⁹⁹ Matthew S. SHUGART, “Of Presidents and Parliaments”, *East European Constitutional Review*, Vol 2, No 1, 1993, s. 30.

III- SONUÇ

Devlet başkanı yanında parlamentoya bağımlı bir başbakan içeren bu yapıları anlayabilmek, “başkanlık-parlamentarizm deli gömleğinin” dışından bir bakışla yetki çatışması getiren bir düzeneğin iç işleyişinin kavranması ihtiyacının öne çıkarılması ile olanaklı olacaktır. Bu da, geniş bir yelpazede çeşitlilik gösteren bu sistemlerin yasama ve yürütme kuvvetlerinin ayrılığından hareketle çözümlenen kuvvetler arası ilişkilerin yanısıra, yürütmenin her iki başının sisteme katacağı çatışma potansiyelini ve her iki başın hem birbirleri hem de diğer iki kuvvetle ilişkisindeki yetki çatışmalarını temel eksen olarak kabul eden bir temelde incelenmesini zorunlu kılmaktadır.

Sonuç olarak, iki başlı yürütme yapılanması ve alt kategorisinde yer alan tek kutuplu yürütmenin Duverger’in öngördüğü “yarı-başkanlık” kavramına oranla saf başkanlık ya da saf parlamenter yapının dışında kalan bu sistemlerin iç dinamiklerini kavramaya, açıklamaya ve geleceğe yönelik tahminler üretebilmeye yönelik daha geniş olanaklar sunması nedeniyle çok daha tutarlı bir kavramsal çerçeve oluşturduğunu söyleyebiliriz.

KAYNAKÇA

BEUVE – MÉRÉY, Hubert (1987) “De la dictature temporaire au régime semi-présidentiel”, in **Droit, institutions et systèmes politiques. Mélanges en hommage à Maurice Duverger** (Paris: Presses Universitaires de France), s. 533-540.

DUVERGER, Maurice (1970) **Institutions politiques et droit constitutionnel** (Paris: Presses Universitaires de France, 11th edn).

DUVERGER, Maurice (1970) **Institutions politiques et droit constitutionnel** (Paris: Presses Universitaires de France, 12th edn).

DUVERGER, Maurice (1974) **La Monarchie républicaine** (Paris: Robert Laffont).

DUVERGER, Maurice (1978) **Echec au roi** (Paris: Albin Michel).

DUVERGER, Maurice (1980) “A New Political System Model: Semi-Presidential Government”, **European Journal of Political Research**, 8 (2), 1980, s. 165 –187.

DUVERGER, Maurice (1986) **Les Regimes semi-présidentiels**, (Paris: Presses Universitaires de France).

ELGIE, Robert (1998) “The Classification of Democratic Regime Types: Conceptual Ambiguity and Contestable Assumptions”, **European Journal of Political Research** 33.

ELGIE, Robert (1999) “The Politics of Semi-Presidentialism”, Robert Elgie, ed., **Semi-Presidentialism in Europe** (Great Britain: Oxford University Press), s. 1-22.

ERDOĞAN, Mustafa (1999) **Anayasal Demokrasi** (Ankara: Siyasal Kitabevi, Üçüncü Baskı).

GÖZLER, Kemal (2001) **Devlet Başkanları: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi** (Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları, Birinci Baskı, Mayıs)

LIJPHART, Arend (1989) **Çağdaş Demokrasiler: Yirmibir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri** (çev. Ergun Özbudun –

Ersin Onulduran), (Ankara: Türk Demokrasi Vakfı ve Siyasi İlimler Derneği Ortak Yayını).

LIJPHART, Arend (1992) "Introduction", Arend Lijphart, ed., **Parliamentary versus Presidential Democracy** (New York: Oxford University Press), s. 1-27.

LIJPHART, Arend (1994) "Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations", Juan J. Linz – Arturo Valenzuela, eds., **The Failure of Presidential Democracy** (Baltimore and London: The John Hopkins University Press).

LIJPHART, Arend (1997) "Trichotomy or Dichotomy", **European Journal of Political Research** 31, s. 125-128.

LINZ, Juan J. (1990) "The Perils of Presidentialism," **Journal of Democracy**, Vol. 1 (Winter), No.1, 1990, s. 51-69.

LINZ, Juan J. (1994) "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference." Juan J. Linz ve Arturo Valenzuela, ed., **The Failure of Presidential Democracy** (Baltimore and London: The John Hopkins University Press), s. 3-87.

LINZ, Juan J. (1997) "Introduction: Some Thoughts on Presidentialism in Post-Communist Europe", Ray Taras, ed., **Postcommunist Presidents** (Cambridge: Cambridge University Press), s. 1-14.

MAINWARING, Scott (1990) "Presidentialism in Latin America: A Review Essay" **Latin American Research Review**, Vol. 25, No. 1, s. 157-179.

MAINWARING, Scott (1993) "Presidentialism, Multipartyism and Democracy: The Difficult Combination," **Comparative Political Studies**, Vol. 26 (July), No 2, s. 198-228.

MARTINEZ, Rafael Mart'nez (1999) "Semi-presidentialism: a comparative study", <http://www.essex.ac.uk/ecpr/jointsessions/Mannpapers/w13/martinez.pdf>, **ECPR Joint Sessions**, (Mannheim:26-31 March) Workshop no:13: Designing Institutions.

O'NEILL, Patrick (1993) "Presidential Power in Post-communist Europe: The Hungarian Case in Comparative Perspective," **Journal of Communist Studies**, 9 (3), s. 197.

PASQUINO, Gianfranco (1997) "Semi-presidentialism: A Political Model at Work", **European Journal of Political Research** 31, s. 128-137.

SARTORI, Giovanni (1994) **Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes** (Washington Square, New York: New York University Press).

SARTORI, Giovanni (1994) "Neither Presidentialism nor Parliamentarism," Juan J. Linz ve Arturo Valenzuela, ed., **The Failure of Presidential Democracy** (Baltimore and London: The John Hopkins University Press), s. 106-118.

SARTORI, Giovanni (1997) **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği: Yapılar, Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine Bir İnceleme** (çev. Ergun Özbudun), (Ankara: Yetkin Yayınları).

SHUGART, Matthew Soberg and John M. Carey (1992) **Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics** (Cambridge: Cambridge University Press).

SHUGART, Matthew S. (1993) "Of Presidents and Parliaments", **East European Constitutional Review**, Vol 2, No 1, 1993.

STEPAN, Alfred and Cindy Skach (1993) "Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism versus Presidentialism", **World Politics**, 46 (Oct.) 1993, s. 1-22.

TURHAN, Mehmet (1993) **Hükümet Sistemleri** (Ankara: Gündoğan Yayınları).

ULUŞAHİN, Nur (1999) **Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi** (Ankara: Yetkin Yayınları).

VERNEY, Douglas (1959) **The Analysis of Political Systems** (London: Routledge and Kegan Paul).