

TÜRKİYE'NİN
04 SİSTEM
ARAYIŞI

AGUSTOS'22
ANKARA

YARI BAŞKANLIK
VE TÜRKİYE İÇİN
UYGULANABİLİRLİĞİ

TOLGA ŞİRİN

İÇİNDEKİLER

SUNUŞ 03

GİRİŞ 05

YARI BAŞKANLIK SİSTEMİNİN ANLAMI 07

I. Tanımlar 07

II. Yarı Başkanlık Örnekleri 16

III. Alt Kategoriler 17

V. Bölünmüş Yönetim Sorunu 23

V. Kohabitasyon 26

VI. Ara Sonuçlar 35

YARI BAŞKANLIK SİSTEMİNİN TÜRKİYE'DE UYGULANABİLİRLİĞİ 37

I. Bölünmüş Hükûmetler Deneyimi 37

II. Hükûmet İstikrarı 40

III. Siyasi Kutuplaşma 43

IV. Siyasi Parti Düzeni 44

SONUÇ 47

KAYNAKÇA 49

SUNUŞ

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Doç. Dr. Tolga Şirin'in Yarı Başkanlık Sistemini -tanımlayıcı ilkeleri, dünyadaki uygulama örnekleri ve Türkiye'de uygulanabilirliği açısından- değerlendirdiği elinizdeki çalışma, 10 rapordan oluşacak akademik katkının dördüncü raporunu oluşturmaktadır.

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

GİRİŞ

Hükûmet sistemleri çoğu kez anayasalarda açıkça yazılı değildir. Örneğin bir devletin federal olduğunu, hangi hak ve özgürlükleri tanıdığını, kanunların değiştirilme usulünü o devletin anayasasına baktığımızda çoğu kez açıkça görürüz. Fakat konu hükûmet sistemi olduğunda durum böyle değildir. Anayasalarda, hükûmet sisteminin adı -kural olarak- ifade edilmez. Bir devletin bu kategorilerden hangisine girdiğini anlamak için genellikle yasama ve yürütme ilişkilerine odaklanmak ve bu konudaki maddelerden (ve hatta uygulamadan) bütünsel bir çıkarım yapmak gerekir. Yani diğer pek çok anayasal konudan farklı olarak hükûmet sistemleri, araştırmacıların öznel çıkarımlarına dayanan bir konudur.

Hükûmet sistemleri dendiğinde araştırmacıların geleneksel olarak mutabık olduğu iki temel model vardır. Bunlardan ilki, prototipini Amerika Birleşik Devletleri'nin (ABD) temsil ettiği başkanlık sistemi; ikincisi ise prototipini Birleşik Krallık'ın temsil ettiği parlamenter sistemdir.

Araştırmacılar ve hatta politikacılar, uzun yıllar, çeşitli ülkelerdeki sistemleri geleneksel olarak bu ikili ayrıma göre kategorize etmiştir. Bu gelenek, Fransız siyaset bilimci Maurice Duverger'in Fransa'nın 1958 Anayasası'nın (V. Cumhuriyet) getirdiği siyasal sistemi “*yarı başkanlık*” olarak adlandırmasıyla ve buna bağlı tartışmalarla birlikte değişmiştir.¹ Duverger'in bu yaklaşımı, kendi ülkesi Fransa'da sıcak karşılanmamış, “*yarı başkanlık*” diye bir kategorinin bir fanteziden ibaret olduğu, bu ülkede de parlamenter rejimin kendine özgü bir türünün geçerli olduğu itirazı dile getirilmiştir. Bugün de bu itiraz hâlâ bazı çevrelerde caridir.² Ne var ki söz konusu “*Duvergeryan*” çıkarım, itirazlar üzerine geliştirilmiş, tartışmalarla derinleştirilmiş ve uluslararası boyutta genel olarak kabul görür hâle gelmiştir. Geline aşamada yarı başkanlık, pek çok saygın araştırmacı tarafından başkanlık sistemi ve parlamenter sistemden ayrı ve özgün bir model olarak ifade edilmektedir.

1 İngilizcede öncü metin olarak bkz. Maurice Duverger, “A New Political System Model: Semi-Presidential Government”, *European Journal of Political Research*, Vol. 2(8), 1980.

2 Adolf Kimmel, *Das politische System der V. französischen Republik: Ausgewählte Aufsätze*, (Nomos Verlag, 2014)

Elinizdeki alışma, yarı başkanlığın, başkanlıktan ve parlamentarizmden ayrı, kendine özgü bir model olduğu varsayımına dayanmaktadır. Çalışmanın amacı, söz konusu modelin Türkiye’de uygulanabilirliğini sorgulamaktır.

Plan itibarıyla; öncelikle yarı başkanlık sistemi, genel hatlarıyla tanıtılacaktır. Bu amaçla kaleme alınacak olan “*Yarı Başkanlık Sisteminin Anlamı*” başlıklı ilk bölüm; (i) tanım, (ii) yarı başkanlık örnekleri, (iii) alt kategoriler (iv) bölünmüş yönetim sorunu ve (v) kohabitasyon alt başlıklarını takip edecektir.

“*Yarı Başkanlık Sisteminin Türkiye’de Uygulanabilirliği*” başlıklı ikinci bölümün planını ise bu sistemin önemli öğesi olan “*cumhurbaşkanlığına ilişkin tarihsel gelenek*”, Türkiye’nin yakın zaman önce tanıklık ettiği “*yarı başkanlık deneyimi*”, yarı başkanlık hükümeti yönünden önem taşıyan “*siyasi kutuplaşma*”, “*siyasi parti düzeni*” ve “*hükümet istikrarı*” gibi kavramlar ışığında ele alınacaktır.

YARI BAŞKANLIK SİSTEMİNİN ANLAMİ

I. TANIMLAR

Yarı başkanlık kavramının tartışmasız bir tanımı yoktur.³ O kadar ki, bu konuda birleşmiş, başlı başına bir külliyat vardır. Bu külliyatın tamamını tüketmek mümkün olmasa da öne çıkan tartışmaları göstermek ve kabul gören tanımları aktarmak, konunun net anlaşılmasının bir gereğidir.

Bu bakımdan öncelikle, kavramın ortaya çıkış bağlamına değinmek gerekir. Söz konusu kavramın ilk kez, Fransız gazeteci Hubert Beuve-Méry tarafından 8 Ocak 1959'da *Le Monde* gazetesi için kaleme alınan bir makalede, çiçeği burnundaki 1958 Anayasası'nın getirdiği sistemi nitelemek için kullanıldığı söylenir.⁴ Kavramı sistematize eden kişi ise Fransız siyaset bilimci Maurice Duverger'dir.⁵ Sonradan çeşitli eserler ve polemiklerle bu konudaki görüşlerini derinleştirecek olan yazarın temel savı, (bugün hâlâ yürürlükte olan) 1958 Fransız Anayasası'nda 1962'de yapılan değişikliğin getirdiği düzenin, demokratik siyasal rejimlerden ayrı bir kategoride ele alınmayı gerektirecek denli parlamentarizmden saptığıdır.

Yarı başkanlık kavramının tartışmasız bir tanımı yoktur. Kavramı ilk kez kullanan Fransız gazeteci Hubert Beuve-Méry olsa da sistematize eden kişi Fransız siyaset bilimci Maurice Duverger'dir.

3 Bu çalışmada "sistem" kavramı ile "rejim" kavramı arasındaki ayrım gözlemlenmiştir. Sistem, erkler arasındaki ilişkileri ve siyasal rejimi de kapsayan fakat onun ötesinde siyasal partileri, basını, diğer çıkar gruplarını ve toplumsal yapıyı hesaba katan çatı bir kavramdır. Siyasi rejimler ise devlet ve toplum arasındaki ilişkide otoriter, totaliter veya demokratik alt biçimleri ifade eder. Çalışmanın odağındaki parlamentarizm, başkanlık ve yarı başkanlık, demokratik siyasal rejim türlerindedir.

4 Hubert Beuve-Méry, "De la dictature temporaire au regime semipresidentiel", in *Droit, institutions et systemes politiques. Melanges en hommage a Maurice Duverger* (Presses Universitaires de France, 1987), 533. Akt. Robert Elgie, "The Politics of Semi-Presidentialism" Robert Elgie (ed.), *Semi-Presidentialism in Europe*, (Oxford University Press, 2004), s.1.

5 Yazar ilk kez 1970'de kavramı kullanmış, ardından 1974'te detaylandırmış ve 1978'de kapsamlı olarak ortaya koymuştur. Ibid. Duverger'in erken dönem çalışmalarında yürütmenin güçlendirilmesi için cumhurbaşkanına değil başbakanı yeni yetkiler tanınması gerektiğini, ayrıca başbakanın da halk tarafından seçilmesi gerektiğini savunduğu görülüyor.

Yazar bunda haksız sayılmaz. Söz konusu Anayasa, Fransa'nın sömürgesi olan Cezayir'de bir ayaklanmanın patlak vermesi üzerine hükûmet başkanlığı görevini devralan General Charles De Gaulle'ün güdümünde hazırlanmıştır.⁶ Hükûmet Başkanı olur olmaz yeni bir anayasa hazırlama konusunda tam yetki alan General'in başlıca erekerlerinden biri, 1946 Anayasası'nın (IV. Cumhuriyet) getirdiği hükûmet istikrarsızlığına karşı güçlü bir yürütme yaratmaktı. Bu amaçla cumhurbaşkanlığı makamının seçim süreçleri kanalıyla meşruluğunun güçlenmesini, güçlenen meşruluğa koşut olarak da güçlü yetkilerle donatılmasını istemişti. General bunda başarılı oldu. Fakat bunu yaparken öylesine ileriye gidilmiştir ki cumhurbaşkanının sahip olduğu yetkilerden hareketle söz konusu sistemi “parlamentarizm” olarak tanımlamak -imkânsız değilse de- hayli güç hâle gelmiştir.

İşte, Duverger'in belirlemesi bu noktada devreye girmiştir. Yazara göre bu yeni sistem, daha önceden 1919 Finlandiya, 1919 Weimar, 1920 Avusturya, 1937 İrlanda, 1944 İzlanda anayasalarının getirdiği siyasal rejimlere benzemektedir. Rejimin üç karakteristiği vardır.⁷

Devlet başkanı:

- i. Genel oyla, halk tarafından seçilir;
- ii. Oldukça önemli yetkilere sahiptir;
- iii. Yürütme makamını, yasama karşı çıkmadıkça makamında kalan başbakan ve bakanlardan müteşekkil bir hükûmetle paylaşır.

Bu ögeler uzun yıllar tartışılrsa da, öyle veya böyle literatürde kabul görmüştür. Fakat tanımlardaki ve tartışmalardaki çeşitlenme, 1990'lı yıllardan sonra gözle görülür biçimde artmıştır. Bu artış, özellikle İngilizce literatürde, Duverger'in tanımına dönük diyalektik bir tartışma sürecinin de bir ürünüdür.⁸

A. Tezler ve Antitezler

Yarı başkanlığa ilişkin eleştiriler, kavramının ögelerine ve kendisine dönük olmak üzere iki yönlüdür. Bu nedenle ilk grubu maddi, ikinci grubu şekli eleştiriler olarak nitelendirebiliriz.

6 Murat Sarıca, “Fransa'nın V'inci Cumhuriyet Anayasası”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, S. 27(1-4), 1961, s. 62-95.

7 Duverger, “A New Political System Model: Semi-Presidential Government”, s. 166.

8 Bu tartışmanın önemli başlıkları derli toplu olarak şu öncü kaynaktan takip edilebilir: Elgie, “The Politics of Semi-Presidentialism”, s. 1-12.

Rejimin üç karakteristiği vardır.
Devlet başkanı;
(1) Genel oyla, halk tarafından seçilir,
(2) Oldukça önemli yetkilere sahiptir ve
(3) Yürütme makamını başbakan ve bakanlardan müteşekkil bir hükûmetle paylaşır.

1. Maddi Eleştiriler

Maddi eleştirilerin Duverger'in tanımındaki üç öğeden ikisine yoğunlaştığı görülmektedir. Bunlar; “genel oyla seçim” kavramının eksikliği ve “oldukça önemli yetkiler” kavramının belirsizliğiyle ilgilidir.

a. Eksiklik Eleştirisi: “Genel Oyla Seçim”

Eleştirilerin ilki, seçime dönük öğeyle ilgilidir.⁹ Genel oyla seçim kriterinin çağrışımı, cumhurbaşkanının halk tarafından doğrudan seçimidir. Oysa Duverger'in yarı başkanlık sistemi içinde gördüğü Finlandiya ve İrlanda örneklerinde bu seçim “doğrudan” olmamaktadır. Duverger'in savını ileri sürdüğü süreçte Finlandiya'da cumhurbaşkanı, parti blokları tarafından dolaylı olarak seçilmektedir. Keza İrlanda'da da siyasi partilerin bir kişide mutabık kalmaları ve herhangi bir muhalefet olmadan göreve gelmeleri söz konusu olabilmektedir. Bu örneklerdeki göreve gelme, parlamentonun yaptığı seçimlerden çok da farklı olmamaktadır.

Duverger bu eleştiriler karşısında, anılan örneklerde her ne kadar halk tarafından seçim olmasa da ileri gelenlerin yaptığı seçimin pekâlâ ABD'deki iki dereceli seçime benzediğini ileri sürmüştür. Ona göre burada önem taşıyan nokta, siyasetin içindeki veya dışından aktörlerin, bu süreçlerde (özellikle Latin Amerika'da olduğu gibi) medya vb. kanallar aracılığıyla halkı manipüle etme veya harekete geçirme olasılıklarının bulunmasıdır. Yani burada seçim ile kastedilen şey, halkın filtresinden geçmiş, en azından onlarla etkileşim içinde bir sürecin olmasıdır.¹⁰

b. Belirsizlik Eleştirisi: “Oldukça Önemli Yetkiler”

Duverger'in tanımında tartışmaya açılan bir diğer nokta, başkanın “oldukça önemli yetkiler”e sahip olması ile ne kastedildiğinin belli olmamasıdır.¹¹ Bu belirsizlik hem eleştirilere yol açmış hem de gerçekten de kavramın göreceli hâle gelmesine neden olmuştur.

Söz konusu öğeyi kendi öznel ölçütlerine göre değerlendiren yazarların tamamı Fransa'yı yarı başkanlık olarak kabul etmektedir. Bunda bir ayrışma yoktur. Fakat ayrışma, diğer ülkelere gelindiğinde ortaya çıkmıştır. İşte bu fikir ayrılıkları, dünyada yarı başkanlıkla yönetilen devletlerin hangileri olduğu sorusunu belirsiz bırak-

Duverger'in yarı başkanlık tanımına yönelik eleştiriler, “genel oyla seçim” kavramının eksikliği ve “oldukça önemli yetkiler” kavramının belirsizliğiyle ilgilidir.

9 Bkz. Alfred Stepan ve Cindy Skach, “Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarianism versus Presidentialism”, *World Politics*, S. 46, 1993, s. 5. Matthew Shugart ve John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* (Cambridge University Press, 1992), s. 213.

10 Maurice Duverger, *Echec au roi*, (Albin Michel, 1978), s. 68-86. Akt. Elgie, “The Politics of Semi-Presidentialism”, s. 9.

11 *Ibid.*, s. 10.

maktadır. Öyle ki bugün dünyada yarı başkanlıkla yönetilen devletlerin sayısı konusunda bile bir mutabakata ulaşılamamaktadır. Kimi yazarlar 30 civarı sayıda yarı başkanlık sayarken, bazıları da bu sayının 55'e ulaştığını iddia etmektedir.¹²

Öte yandan, cumhurbaşkanının “*oldukça önemli yetkiler*”e sahip olmasının, bunun kâğıt üzerinde kalması durumundaki anlamı da bir diğer tartışmalı husustur. Metodolojik olarak anayasada yazınlara mı yoksa anayasal gerçekliğe, yani politik yaşama mı bakılması gerektiği yaklaşım farklılıklarına neden olmuştur. Gerçekten de anayasada yazılanlara göre güçlü ama uygulamada güçsüz (örn. İzlanda, Avusturya) veya uygulamada anayasada yazılanlara göre çok daha güçlü (örn. Fransa, Weimar) devlet başkanları, bu iddiayı somutlaştırmaktadır. Dahası, hem kâğıt üzerinde hem de uygulamada güçlü (Finlandiya) veya tersi (İrlanda) durumdaki örnekler de akılda tutulduğunda bu sorun daha da çetrefil hâle gelmektedir. Saf bir analitik kategorinin bu denli göreceli olmasının bilimsel açıdan kabul edilmesi mümkün olmayacağı için söz konusu eleştirileri dikkate almak gerekir.

2. Biçimsel Eleştiriler

Kavramsal eleştiriler, “*terminoloji*” temellidir. Kavramdaki “*yarı*” ön ekine yoğunlaşan kimi yazarlara göre sistemin “*yarı*” başkanlık olarak nitelendirilmesi, kavramın zımnın işaret ettiği diğer yarının ne olduğu sorusunu gündeme getirir. Buradan hareketle söz konusu düzen için “*yarı parlamentarizm*” sıfatının kullanılmasının mümkünlüğü sorgulanmıştır.¹³

Duverger'e göre yarı başkanlık sözcüğünde ağırlığı başkanlığa vermek, bilinçli bir tercihtir. Çünkü bu sistemde, parlamento ve başkan arasındaki ilişkiler yönünden ağırlık merkezi başkandır. Bu ağırlık meşruluk kaynaklarıyla ilgilidir. Parlamentarizmdeki tek meşruluk kaynağı meclis seçimleridir. Oysa bu sistemde, tıpkı başkanlıkta olduğu gibi, çifte meşruluk (meclis seçimi ve cumhurbaşkanı seçimi) söz konusudur. Yazar, bu benzerlikten hareketle vurguyu parlamentoya yapan “*yarı parlamentarizm*” ifadesinden kaçındığını ileri sürmüştür.¹⁴

12 Örneğin 50'den fazla örnek olduğu iddiası için bkz. Cindy Skach, “The Newest Separation of Powers”, *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 5(1), 2007, s. 94. Spesifik olarak 55 sayısının verildiği bir çalışma için bkz. Elgie, “What Is Semi-Presidentialism and Where Is It Found”, Robert Elgie ve Sophia Moestrup (eds.), *Semi-Presidentialism outside Europe: A Comparative Study*, (Routledge, 2007), s. 8.

13 Örn. bkz. Juan J. Linz, “Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?” in Juan J. Linz ve Arturo Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives* (Johns Hopkins University Press, 1994), s. 48.

14 Maurice Duverger, *Les Regimes semi-presidentiels*, (Paris: Presses Universitaires de France, 1986), s. 8. Akt. Elgie, “The Politics of Semi-Presidentialism”, s. 5.

Bugün dünyada yarı başkanlıkla yönetilen devletlerin sayısı konusunda bile bir mutabakata ulaşılamamaktadır. Kimi yazarlar 30 civarı sayıda yarı başkanlık sayarken, bazıları da bu sayının 55'e ulaştığını iddia etmektedir.

Terminolojiye dayalı eleştirilerden bir diğeri ise “yarı” ön ekinin parlamenterlikten başkanlığa doğru giden bir süreklilikte, “*yolun ortasında bir yerde*” (midway) olma hâlini ima etmesiyle ilgilidir.¹⁵ Bu sorgulama, bir bakıma yarı başkanlığın siyasal sistemler yelpazesinin neresinde durduğu, yani “*karma bir model*” mi yoksa “*bağımsız*” ve “*saf*” bir model mi olduğu tartışmasını da tetiklemiştir. Bu yaklaşıma göre biraz parlamenter biraz başkanlık özelliği gösteren, yani iki klasik modelin kimi özelliklerini ödünç alan bir sistem, karma veya melez niteliktedir. Dolayısıyla saf sistemlerle aynı kategoride ele alınamaz. Dahası, yarı başkanlık olarak kabul edilen devletlerin arasındaki uygulama farklılıkları da bunların ortak bir kümede toplanmasına engeldir.

Duverger ve takipçileri bu eleştirilere de karşı çıkmış, siyasal sistemleri ikili biçimde ele alma fetişizminden kurtulmak gerektiğini, temel yapıları kural olarak benzerlik gösteren sistemleri ayrı bir kategoride ele almanın mümkün olduğunu ileri sürmüştür. Duverger’e göre söz konusu kategori içinde devletlerdeki uygulama biçimi farklılıkları, pekâlâ başkanlık ve parlamenter kategorilerinin içinde de vardır. Örneğin, her ikisi de parlamenter sayılan Almanya’daki ve İtalya’daki sistemler karşılaştırıldığında çok sayıda ayırım öne çıkarılabilir. Ne var ki her ikisini de parlamenter sistem sayarken bu ayrımlar değil, ortaklıklar dikkate alınmaktadır. Zira önem taşıyan nokta, diğer kategorilerden ayrılmada ve kendi içlerindeki ortaklaşmadadır.¹⁶

B. Sentezler

Anılan tartışmalar, tamamlanmış değildir. Bir sonuca ulaşması da sosyal bilimlerin kendine özgü doğası gereği pek olası değildir. Ne var ki yine de bu polemiklerin kendine özgü sentezci sonuçları vardır.

1. Maddi Sentezler

Maddi eleştiriler, Duverger’in ileri sürdüğü ögelerdeki eksikliğe ve belirsizliğe dayanmaktaydı. Bu bağlamda öğretilerde, yarı başkanlık rejimlerinde cumhurbaşkanlığı seçiminin doğrudan mı yoksa dolaylı mı olması gerektiği sorusu kolay aşılmıştır. Hâkim yaklaşıma göre esasen cumhurbaşkanının meşruluk temellerine bakılmalı ve her iki seçim biçimi de tanımın içinde görülmelidir.¹⁷ Bu noktada bir mutabakata varıldığı görülmektedir.

“Yarı” ön ekinin parlamenterlikten başkanlığa doğru giden bir süreklilikte, “*yolun ortasında bir yerde*” olma hâlini ima etmesi, yarı başkanlığın “*karma bir model*” mi yoksa “*bağımsız*” ve “*saf*” bir model mi olduğu tartışmasını tetiklemiştir.

15 Matthew Shugart ve John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, (Cambridge University Press, 1992), s. 23.

16 Duverger, *Les Régimes semi-présidentiels*, s. 8. Akt. Elgie, “The Politics of Semi-Presidentialism”, s. 7.

17 Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, (Macmillan, 1997), s. 131. Türkçede Giovanni Sartori, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği; Yapılar, Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine Bir İnceleme*, Ergun Özbudun (çev.), (Yetkin, 1997).

Fakat benzer bir mutabakat, “*oldukça önemli yetkiler*” başlığı açısından yoktur. Önemli yetkiler farklı yazarlarca farklı biçimde sıralanmakta, dolayısıyla da ayrışma ortaya çıkmaktadır.

Bu ögeye yer veren başlıca tanımlardan örnek vermek gerekirse; O’Neil’in yaptığı yarı başkanlık tanımına göre: (1) Yürütme erki, hükûmet başkanı olarak bir başbakan ve devlet başkanı olarak bir cumhurbaşkanı arasında bölünür. (2) Önemli yürütme yetkileri cumhurbaşkanlığına aittir.¹⁸

Bu tanım, devlet başkanının doğrudan halk tarafından seçildiği fakat güçlü yetkilere sahip olmadığı devletleri (Avusturya, İrlanda, İzlanda) dışlamış; devlet başkanının dolaylı olarak seçildiği, fakat güçlü cumhurbaşkanlarının bulunduğu devletleri (Arnavutluk ve Çekoslovakya) içine almıştır.

Giovanni Sartori de Duverger’in tanımını esas almış fakat söz konusu tanımdaki başkanın “*genel oyla seçimi*” ölçütünü (i) “Başkanın, sabit bir süre için doğrudan veya dolaylı olarak halk tarafından seçilmesi” biçiminde değiştirmiş, ayrıca (ii) bu sistemde yönetimin devlet başkanı ve başbakan arasında paylaşımına dayanan ikili bir yapısı olduğunun öne çıkarılması gerektiğini vurgulamıştır. Yazara göre yarı başkanlık sistemine özgü bu “*ikili otorite*”nin üç tanımlayıcı ögesi vardır: (i) Cumhurbaşkanı, parlamentodan bağımsızdır, ancak tek başına veya doğrudan yönetme yetkisine sahip değildir ve bu nedenle iradesinin, hükûmeti aracılığıyla temlik edilmesi ve sürdürülmesi gerekir. (ii) Buna karşılık; başbakan ve kabinesi, parlamentoya bağımlı oldukları için cumhurbaşkanından bağımsızdır: Ya parlamentonun güvenine ya da güvensizliğine (ya da her ikisine) tabidirler ve her iki durumda da parlamento çoğunluğunun desteğine ihtiyaç duyarlar. (iii) Yarı başkanlığın ikili otorite yapısı, yürütmenin her bir biriminin özerklik potansiyelinin korunduğu sıkı koşullar altında, farklı dengelere ve yürütme içindeki güç sahipliğinin değişmesine izin verir.¹⁹

Sartori’nin, halk tarafından seçilip güçlü yetkilere sahip olan başkanın yanı sıra yetkilerin yine güçlü yetkilerle donatılmış başbakanla paylaşmasını gerektiren tanımı, Finlandiya, Fransa ve Sri Lanka’yı bu yarı başkanlık kategorisinde saymaktadır.

Buna karşılık; Linz’e göre yarı başkanlık, “*devlet başkanının parlamento tarafından aday gösterilmeksizin doğrudan veya dolaylı olarak halk tarafından seçildiği bir cumhurbaşkanı*

18 Patrick O’Neil, “Presidential Power in Post-Communist Europe: The Hungarian Case in Comparative Perspective”, *Journal of Communist Studies*, Vol. 9(3), 1993, s. 197.

19 Sartori, *Comparative Constitutional Engineering*, s. 130-131.

“Önemli yetkiler”
farklı yazarlarca farklı
biçimde sıralanmakta,
dolayısıyla da ayrışma
ortaya çıkmaktadır.

ve parlamentonun güvenoyuna tabi bir başbakan bulunan sistem”dir.²⁰ Bu tanım Finlandiya ve Fransa ile Portekiz’deki anayasal düzene denk düşmektedir.

Buraya kadar bir kısmını aktardığımız tanımlar göstermektedir ki, hem Duverger’in tanımı hem de yazarın ilk başta Avusturya, Finlandiya, Fransa, İrlanda, İzlanda, Portekiz, Weimar’ı içeren listesi farklı yazarların çalışmalarında farklılaşmış bulunmaktadır.

Peki ama biz hangi tanımı ve buna göre hangi devletlerdeki uygulamaları esas almalıyız? Öyle ya, belli bir saf modelden bahsedilecekse bu modelin karşılaştırmalı ve analitik çalışmalarda bulutsu kalmaması, ayağının asgari düzeyde de olsa yere basması gerekir.

Bu noktada, münhasıran bu sorunun üzerinde duran ve bir çözüm arayan ve Linz’in tanımından esinlenmiş görünen Elgie’nin tanımı bize yardımcı olabilir. Yazarın önerdiği ve sonraki öğretiye yön veren nitelikli çalışmalarında esas aldığı tanım şöyledir:

“Yarı başkanlık, parlamentoya karşı sorumlu bir başbakan ve kabinenin yanında, belirli bir süre için halka dayalı bir seçimle iş başına gelen bir cumhurbaşkanının var olduğu rejimdir.”²¹

Dikkat edilirse bu sentez, bir yandan halka gönderme yapmakta ve fakat bunu dar anlamda doğrudan seçime indirgememektedir. Bu bakımdan Finlandiya veya İrlanda gibi örnekleri de kapsamaktadır. Öte yandan, tanımın içinde cumhurbaşkanının yetkilerine dair herhangi bir açıklama da getirilmemektedir. Bu öğeden arındırma, yarı başkanlığı, başkanlık rejimi ve parlamenter rejimden ayrı, dört başı mamur nesnel bir kategoriye sahip kılmaktadır. Böylelikle yarı başkanlık modeli, çok güçlü cumhurbaşkanlarının olduğu örneklerle (Fransa, Rusya) sınırlı kalmamakta, daha sınırlı (Finlandiya, Polonya, Portekiz) veya açıkça zayıf (Avusturya, Bulgaristan, İrlanda ve İzlanda) devlet başkanlarının bulunduğu örneklere kadar uzanmaktadır.²²

Bu geniş ama tutarlı tanım, bilimsel işlevselliği uyarınca dikkate alınabilir niteliktedir.²³ Bu çalışmada da anılan tanım esas alınacaktır.

20 Juan J. Linz, “Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?”, s. 48.

21 Elgie, “The Politics of Semi-Presidentialism”, s. 13.

22 Ibid.

23 Zaten öğretilerde de en çok kabul gören tanım budur. Bkz. Petra Schleiter ve Edward Morgan-Jones, “Citizens, Presidents, and Assemblies: The Study of Semi-Presidentialism beyond Duverger and Linz”, *British Journal of Political Science*, Vol. 39(4), 2009, s. 874.

Biz hangi tanımı ve hangi devletlerdeki uygulamaları esas almalıyız? Belli bir saf modelden bahsedilecekse bu modelin ayağının asgari düzeyde de olsa yere basması gerekir.

“Oldukça önemli yetkiler” ögesine dönük eleştirilere gelince; bu ögenin göreceli olduğu doğrudur. Bu bakımdan tanımdan çıkarmak işleri kolaylaştırıyor görünse de farklı yarı başkanlık uygulamalarını anlamak ve bunların arasında bir karşılaştırma yapmak için bu yetkileri belirlemek, hatta ölçülebilir hâle getirmek gerekir.

Öğretide bu amaçla çeşitli listeler hazırlanmış ve farklı ölçüm kriterleri getirilmeye çalışılmıştır.²⁴ Bazılarında 30 civarında yetkiyi barındıran bu listelerin her birinin sağlıklı sonuç verdiği söylenemez. Burada ayrıntılarına girmek mümkün olmasa da literatürde kimi listelerin öne çıktığı görülmektedir. Bunlardan biri olan Siaroff’un hazırladığı listede başkanı güçlü kılan öğeler; (i) halk tarafından seçim, (ii) yasama organıyla eş zamanlı seçim gibi faktörlerin yanı sıra (iii) önemli mevkilere atama, (iv) kabine toplantılarına başkanlık, (v) kanunları veto, (vi) yasama organını fesih yetkileri ile (vii) OHAL, (viii) dış politika, (ix) hükûmetin kuruluş süreçlerine ilişkin yetkililerdir. Yazar bu ölçütlere göre 1’den 10’ kadar verdiği puanlarla farklı başkanlıkları karşılaştırarak kimi sonuçlar türetmiştir.²⁵

“Oldukça önemli yetkiler” ögesinin göreceli olduğu doğrudur. Bu bakımdan tanımdan çıkarmak işleri kolaylaştırıyor görünse de farklı yarı başkanlık uygulamalarını anlamak ve bunların arasında bir karşılaştırma yapmak için bu yetkileri belirlemek, hatta ölçülebilir hâle getirmek gerekir.

Shugart ve Carey tarafından hazırlanan, Metcalf tarafından güncellenen (Tavits tarafından farklı sistemler için uygulanan) listelerde, başkanı güçlü kılan yetkiler yasama organıyla ilgili olanlar ve yasama dışı yetkiler biçiminde ele alınmıştır.²⁶ İlk durum için (i) cep vetosu, (ii) kısmi veto, (iii) kanun hükmünde kararname, (iv) kanun önerme, (v) bütçe, (vi) kanunu referanduma taşıma ve (vii) anayasa yargısında ön denetim başlatma biçimindeki yetkiler; ikinci durum için ise (viii) kabinenin oluşumu, (ix) kabinenin feshi, (x) gensoru, (xi) meclisin feshi gibi yetkiler sayılmıştır. Yazarlar, bu yetkileri kendi alt öğelerine göre 0 ila 4 arasında puanlara ayırarak karşılaştırma yapmıştır. Bu puanlama sonuçları bazı alt kategoriler ürettiği için dikkate değerdir.

Bu çalışmada yeri geldiğinde bu ölçümler dikkate alınacaktır.

2. Biçimsel Sentezler

Biçimsel tartışmalara gelince; bu alandaki tartışmalarda özellikle dikkat çeken sentezlerden biri, yarı başkanlık kavramının “hem o hem bu” şeklinde bir melezliği değil, “ne o ne bu” kabilinden kendine özgü bir kategori oluşturduğudur. Bu kendine özgülük, söz konusu rejimi diğer saf rejimlerle eş düzeye taşımaktadır.

24 Ayrıntılar için Türkçede bkz. Şule Özsoy Boyunsuz, *Başkanlı Parlamenter Sistem: Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçildiği Başkanlı Hükümet Modeli ve Türkiye için Tavsiye Edilebilirliği*, (Oniki Levha Yay., 2014).

25 Alan Siaroff, “Comparative Presidencies: the Inadequacy of the Presidential, Semi-Presidential and Parliamentary Distinction”, *European Journal of Political Research*, Vol. 42(3), 2003, ss. 287–312.

26 Matthew S. Shugart ve John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*; Lee Kendall Metcalf, “Measuring Presidential Power”, *Comparative Political Studies*, Vol. 10, 2000, s. 660-685; Margit Tavits, *Presidents with Prime Ministers. Do Direct Elections Matter?* (Oxford: Oxford University Press, 2009).

Fakat bu bağlamda, Arend Lijphart'ın yaklaşımına özellikle dikkat çekmek gerekmektedir. Yazara göre de yarı başkanlık, başkanlık ve parlamentarizmin bir sentezi veya bu iki sistemin arasında bir yerde duran bir sistem değildir. Dahası, sistemin kıymeti harbiyesi, iki saf sistem arasında bir “denge” getiriyor olması da değildir. Mesele, cumhurbaşkanının partisinin yasama organında çoğunluğa sahip olup olmamasına bağlı olarak, parlamento ve başkanlık sistemlerinden birine doğru kayabiliyor olmasıdır. Bu bakımdan bu sistemde statik bir melezlik değil, politik gelişmelere bağlı iki sistemden birine kaymaya meyyal bir dinamizm söz konusudur. Dolayısıyla yarı başkanlık sisteminin ayırt edici bir karakteristiğinden bahsedilecekse bu, başkanlık ve parlamenterimin değişen fazlarını barındırıyor olmasıdır.²⁷ Gerçekten de söz konusu sistemde, parlamentarizme benzer bir işleyiş egemenken, koşullar olgunlaşmışsa cumhurbaşkanının saf başkanlık sisteminden daha (“hiper başkanlık” diye adlandırılmayı hak edecek denli) güçlü hâle geldiği bir yapı tezahür edebilmektedir.²⁸ Yani yürütme içinde iki kanadın bulunduğu ve çifte meşruluk dayanağı olan bu “iki kanatlı” sistemde ağırlık merkezi sabit kalmamaktadır. Politik gelişmelere göre ağırlık merkezinin değişmesi, sistemin kendine has özelliği olarak kaydedilmelidir.

Lijphart'ın bu özgün çıkarımında haklılık payı olsa da, bunun metinsel çalışmalara uygun olmadığı, ayrıca fiili duruma bakıldığında dahi iki kanattan birinin daha baştan avantajlı olabileceği de akıldan çıkarılmamalıdır. Bu avantajın cumhurbaşkanında olduğu sistemlerin yarı başkanlık olduğu açıktır. Buna karşılık halkın seçtiği ve güçlü meşruluğa sahip fakat bu meşruluğun gerektirdiği eylemsellik içinde olmayan hatta sembolik düzeyde kalan cumhurbaşkanlarının olduğu ülkelerin hâlâ yarı başkanlık sayılıp sayılmayacağına bir yanıt üretmek gerekir.

Duverger'in ağırlık merkezi ölçütüne dayanan kimi yazarlar bu türden sistemleri yarı başkanlık saymamış, hatta bazıları ise “yarı parlamentarizm” olarak nitelemiştir.²⁹ Öte yandan aynı ölçütten hareket eden diğer bazı yazarlar ise yarı başkanlık tiplerini “yarı” kavramına başvurmadan, alt kategorilere ayırmayı yeğlemiştir. Bu bağlamda “bölünmüş yürütme”, “iki kutuplu yürütme”, “parlamenter başkanlık cumhuriyeti”, “parlamenter benzeri hükûmet”, “tek kutuplu iki başlı yürütme” gibi adlandırmalarla karşılaşılr.³⁰ Hatta bunların içinde, ağırlığın başkanda olduğu (hükûmetin hem yasamaya hem de devlet

Biçimsel tartışmalarda dikkat çeken sentezlerden biri, yarı başkanlık kavramının “hem o hem bu” şeklinde bir melezliği değil, “ne o ne bu” kabilinden kendine özgü bir kategori oluşturduğudur. Bu kendine özgünlük, söz konusu rejimi diğer saf rejimlerle eş düzeye taşımaktadır.

27 Arend Lijphart, “Introduction”, in Arend Lijphart (ed.), *Parliamentary versus Presidential Government*, (Oxford University Press, 1992), s. 2.

28 Arend Lijphart, “Constitutional Design for Divided Societies”, *Journal of Democracy*, Vol. 15(2), 2004, s. 96-109.

29 Bkz. Steffen Ganghof, *Beyond Presidentialism and Parliamentarism Democratic Design and the Separation of Powers*, (Oxford University Press, 2021), s. 36 vd.

30 Bu adlandırmaları yapanlar ve sonuncu adlandırma için bkz. Nur Uluşahin, *Saf Hükûmet Sistemleri Karşısında İki Başlı Yürütme Yapılanması*, (Yetkin, 2007), s. 56 vd.

başkanına karşı sorumlu olup her ikisi tarafından da düşürülebildiği) “başbakanlı başkanlık hükûmeti” (premier-presidential government) ve ağırlığın parlamentoda olduğu “başkanlı parlamenter hükûmet” (president-parliamentary government) kategorilerine dönük ayırım, özellikle İngilizce ve buna koşut Türkçe literatürde yaygınlaşmaktadır.³¹

Bu ayrımları birer sentez olarak görebiliriz. Fakat bu sentezlerin hepsi birden, önceki başlıktaki kapsayıcı tanımımız içine girmez. Ne var ki bu tartışmadan çıkarılabilecek veri, yarı başkanlığın alt kategorilerinin olabileceğidir.

II. YARI BAŞKANLIK ÖRNEKLERİ

Benimsediğimiz geniş tanıma dayanılacak olursa; bugün dünyada 50’den fazla devlette yarı başkanlık rejiminin hüküm sürdüğü söylenebilir. Bu ülkelerin ezici çoğunluğu, bu modeli XX. yüzyılın son çeyreğinde kabul etmiştir. Fakat bu sayının yüksek olmasına da bağlamından kopuk bir değer atfetmemek gerektiğini kaydetmek gerekir. Zira sayıyı yükselten iki önemli neden vardır:

İlkin, Afrika’da sömürgeyken bağımsızlık kazanan devletlerin tarihsel olarak sömürgeci Fransa (Burkina Faso, Cezayir, Çad, Gabon, Haiti, Moritanya, Kamerun, Mali, Orta Afrika Cumhuriyeti, Ruanda, Senegal, Mozambik, Nijer, Tunus) ve Portekiz (Angola, Doğu Timor, Gine-Bissau, São Tomé ve Príncipe, Yeşil Burun) devletlerinin modellerinden etkilenmiş olmalarıdır.³²

İkinci neden ise 1991’de Doğu Bloku’nun çökmesinden sonra bağımsızlık kazanan devletlerin pek çoğunun (Azerbaycan, Belarus, Bulgaristan, Ermenistan, Gürcistan, Hırvatistan, Kazakistan, Kırgızistan, Litvanya, Makedonya, Moğolistan, Özbekistan, Polonya, Romanya, Rusya, Slovakya, Tacikistan, Ukrayna) liberal düzene geçiş süreçlerini hızlandırmak ve tek elden etkili biçimde yürütmek için bu modeli bilinçli olarak tercih etmiş olmasıdır. Avrupa’daki öncüler ve anılan damarlardan ileri gelen örnekler bir tarafa bırakıldığında, geriye müstakil örnek olarak Avrupa’da Avusturya, Bulgaristan, İrlanda, İzlanda, Fransa, Portekiz ve Slovenya; Avrupa dışında ise Güney Kore, Peru, Sri Lanka, Tayvan ve Yemen kalmaktadır.

Anılan ülkeler açısından büyük ölçüde ortak kesen, çok partili demokrasi geleneğinin kırılma yaşanmaksızın sürekliliğinin bulunmaması, yani demokrasinin yerleşik

Bugün dünyada 50’den fazla devlette yarı başkanlık rejiminin hüküm sürdüğü söylenebilir. Bu ülkelerin ezici çoğunluğu, bu modeli XX. yüzyılın son çeyreğinde kabul etmiştir. Fakat sayının yüksek olmasına bağlamından kopuk bir değer atfetmemek gerekir.

31 Ayırım hakkında ayrıntılı bir analiz için bkz. Robert Elgie, “An Intellectual History of the Concepts of Premier-Presidentialism and President-Parliamentarism”, *Political Studies Review*, Vol. 18(1), 2019, s. 1-18.

32 Ayrık olarak Almanya (Namibya) ve Britanya sömürgeleri (Tanzanya ve Singapur) de bağımsızlıktan sonra bu modeli seçmiştir.

hâle gelememesidir. Bu konuda yapılan çalışmalar, demokrasisi yerleşik hâle gelmemiş ülkelerde başkanın yetkilerinin çok fazla olmasının demokrasiye katkı sunmadığını ampirik olarak ortaya koymuştur.³³

III. ALT KATEGORİLER

Buraya kadar aktarılanlardan anlaşılacağı üzere, yarı başkanlık literatüründe çok sayıda tanım, bu tanımlara bağlı çok sayıda kategorileştirme mevcuttur. Öyle ki bu modelin prototipi sayılan Fransa dahi, bu literatürde 19 farklı kategoriye sokulabilmektedir. Bu çeşitliliği sorunlu gören kimi yazarlar böyle bir müstakil hükümet sistemi olmadığını, dolayısıyla parlamentoya karşı sorumluluğu bulunan kabinelerin olduğu tüm sistemleri parlamenter saymak ve nüansları bu çatı altında geliştirmek gerektiğini ileri sürer. Diğer bazıları ise yarı başkanlık hükümet sisteminin, başkanın yetkilerine göre belirlenmesi gerektiğini; bu bağlamda da başkanın, başbakanı ve diğer kabine bakanlarını atayıp görevden alabilme, kurallar koyma ve parlamento-yu feshetme türü etkili yetkilere sahip olmasına, fakat özellikle de hükümetin hem meclisin hem de devlet başkanının güvenine tabi olması gerekliliğine belirleyici bir anlam yüklerler. Halk tarafından seçilen ama bu türden yetkileri olmayan başkanların olduğu sistemleri ise yarı başkanlık kapsamının dışında tutarlar.³⁴

Az önceki sentezler uyarınca biz, devlet başkanının halk tarafından seçildiği ve fakat yürütmede ikiliğin bulunduğu tüm sistemleri yarı başkanlık olarak kabul ediyoruz. Dolayısıyla, bir ülkede devlet başkanının yetkilerinin az veya çok olması onun yarı başkanlık olup olmamasıyla değil, ne türden bir yarı başkanlık olduğuyula ilgili sayılabilir. Devlet başkanının “önemli yetkilere sahip olduğu” sistemler, Duverger’in tanımına tam olarak uyduğu için dar anlamda yarı başkanlık sayılmalıdır. Bu alt kategoriye “gerçek yarı başkanlık sistemleri” diyebiliriz. Buna karşılık “önemli yetkilere sahip olmayan”, yani sembolik yetkilerle donatılmış başkanların bulunduğu sistemler, Duvergeryan tanıma uymasa da geniş tanımımıza uyarlar. Geniş anlamda yarı başkanlık olarak kabul edilen bu örnekler “gerçek olmayan yarı başkanlık sistemleri” diyebiliriz.³⁵

Bu çalışmada, devlet başkanının halk tarafından seçildiği ve fakat yürütmede ikiliğin bulunduğu tüm sistemleri yarı başkanlık olarak kabul ediyoruz.

33 Bkz. Sophia Moestrup, “Semi-Presidentialism in Young Democracies: Help or Hindrance?”, in Elgie/Moestrup (eds.), s. 30; Gianfranco Pasquino, “The Advantages and Disadvantages of Semi-Presidentialism. A West European Perspective”, in Elgie/Moestrup (eds.), s. 14 vd.

34 Alan Siaroff, “Comparative Presidencies: The Inadequacy of the Presidential, Semi- Presidential and Parliamentary Distinction”, s. 287 vd.

35 Elgie, bu ayrımı “Sembolik Başkanlı Yarı Başkanlık Rejimleri” (*semipresidential regimes with ceremonial presidents*) ve “Fazla Başkanlaşmış Yarı Başkanlık Rejimleri” (*highly presidentialized semipresidential regimes*) biçiminde ve işler durumdaki yarı başkanlıkları ise “başkan ve başbakanlık yetkilerinin dengede olduğu yarı başkanlık” (*semipresidential regimes with a balance of presidential and primeministerial powers*) biçiminde yapsa da bu

A. Gerçek Olmayan Yarı Başkanlık

Gerçek olmayan yarı başkanlık sistemi, (i) devlet başkanının doğrudan veya doğrudan benzeri bir usulle halk tarafından seçilmesi ve (ii) yürütmenin diğer kanadının parlamenter sistemin özelliklerine göre kurulması özellikleri uyarınca yarı başkanlık niteliği gösteren bir sistemdir. Fakat bu örneklerde devlet başkanının yetkileri öylesine fazladır ki (iii) yarı başkanlık sisteminin iki kanatlı yürütme dengesine dayalı prototiplerinden sıra dışı bir sapma söz konusudur.

Yarı başkanlık sistemini merkeze aldığımızda bu kategorideki sapma, biri parlamenterizme diğeri başkanlık sistemine olmak üzere iki farklı yöne doğru olmaktadır.

1. Parlamenter Sapmalar (Sembolik Başkan)

Yarı başkanlık sistemlerinin parlamenter sapmayı deneyimlendiği ülkelerde saf parlamentarizmin temel özellikleri bulunmakta, fakat halk tarafından dolaysız olarak seçilen ve sembolik yetkileri olan bir devlet başkanı da bulunmaktadır. Bu örneklerde devlet başkanının halk tarafından seçilmesinin sistemin parlamenter temel özellikleri üzerinde bir etkisi yok gibidir. Bu nedenle bu örnekler, kimi yazarlarca parlamentarizm içinde kümelenir.

Özellikle Avusturya, İrlanda, İzlanda, Portekiz ve Slovenya bu alt kategoride kabul görür.³⁶ Bunlardan Portekiz, 1976'daki Anayasası'nda altı yıl sonra 1982'de bir değişiklik gerçekleştirmiş ve başkanı güçlendiren bir reformla gerçek başkanlık modeline yaklaşmıştır.³⁷ Diğerleri ise mevcut özelliklerini korumaya devam etmiştir. Anılan ülkelerin ilk göze çarpan özelliği, hepsinin birden Avrupa Konseyi üyesi olmaları ve "özgür" kategoride sayılmalarıdır.

Bu ülkelerin diğer ortak özelliği, ülkede bir seçilmiş devlet başkanı bulunsa da, sistemin adeta parlamenter gibi işlemedir. Devlet başkanlığı makamındaki kişi, prensip itibarıyla karar verici ve yürütücü değil, daha çok sembolik ve bütünleştiricidir. Ülke

Devlet başkanının "önemli yetkilere sahip olduğu" sistemlere "gerçek yarı başkanlık sistemleri" diyebiliriz. Buna karşılık sembolik yetkilerle donatılmış başkanların bulunduğu sistemlere "gerçek olmayan yarı başkanlık sistemleri" diyebiliriz.

türetimlerin fonetiği elverişli değildir. Ayrıca, buna alternatif olarak "geniş anlamda yarı başkanlık" ve "dar anlamda yarı başkanlık" ayrımı yapılabilecek de geniş kavramı darı da içerdiğinden mantıklı bir soru işareti akılda kalabilmektedir. Elgie'nin ayrımı için bkz. Robert Elgie, "Variations on a Theme", *Journal of Democracy*, Vol. 16(3), 2005, s. 98–112. Yazarın bu ayrımı sonradan terk etmesi hakkında bkz. Elgie, "An Intellectual History of the Concepts of Premier-Presidentialism and President-Parliamentarism", op. cit.

36 Elgie, "Variations on a Theme", s. 105. Bu ülkelerden başka Slovakya'yı ve Hırvatistan'ı da benzer kategoriye sokmak mümkün olabilir. Zira bu ülkelerdeki devlet başkanı yetkilerinin toplam puanı, İzlanda'dan fazla değildir.

37 Bu bakımdan Shugart-Carey ayrımında Portekiz, "başkanlı parlamenter" olmaktan "başbakanlı başkanlık" olmaya doğru kaymıştır. Uygulanması da yasama çoğunluğuna göre kayganlık göstermektedir. Bkz. Ocravio Amorim Neto ve Marina Costa Lobo, "Portugal's Semi-Presidentialism (Re)Considered: An Assessment of the President's Role in the Policy Process, 1976-2006", S. Royo (ed.) *Portugal in the Twenty-First Century: Politics, Society and Economics*, (Lexington Books, 2012), s. 49-69.

yönetiminde öne çıkan asıl özne, günlük yürütme işlerinden sorumlu olan başbakandır. Halkın seçtiği devlet başkanı yüksek yetkilere sahip olmadığı için başbakana rakip bir güç olarak ortaya çıkmaz.

Burada şu soru haklı olarak akla gelebilir: Halk tarafından seçilen devlet başkanlarının yetkileri neden sembolik düzeydedir? Bu sorunun yanıtı öncelikle ülkelerin tarihsel arka planlarında yatar. Bu ülkelerden Batı Avrupa örneklerinde devlet başkanının sembolik yetkilere sahip olmasına rağmen halk tarafından seçilmesinde, önceki yönetimlerine olan tepkinin payı vardır. Örneğin parlamentarizmin beşiği olan Britanya'dan bağımsızlık kazanan İrlanda'da bu parlamenter gelenek sürdürülse de, monarşiye tepkinin ürünü olarak devlet başkanını halkın doğrudan seçimi usulü tercih edilmiştir. İzlanda'da da durum benzerdir. Bu ülkede, Danimarka Kralı'nın başkan kabul edildiği (özerklik) dönemden kurtulduktan sonra güçlü bir devlet başkanlığı kurumu oluşturulmamıştı. Devlet başkanının yetkilerinin sembolik kalması gerektiği düşüncesi, II. Dünya Savaşı ikliminde siyasi partilere olan güvensizlik ve halkın bu yöndeki talepleriyle birleştiğinde cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi esası benimsenmiştir.³⁸

Avusturya'daki durum kendine özgü tarihsel koşulların ürünüdür ama yine bir ölçüde geçmişe tepki barındırır. Şöyle ki bu ülkede 1920 Anayasası ilan edildiğinde, 1914'te meclisi fesheden ve otoriter yönetim kuran Habsburg Hanedanı'nın hatırası akıllardaydı. Bu nedenle, sosyal demokratların belirleyici olduğu anayasa yapım sürecinde istibdada meyledecek bir devlet başkanı fikrine karşı sembolik cumhurbaşkanı öngörüldü. Bu tasarıma, özellikle sağ kanat partiler tepki gösterdi ve 1920'li yıllar yaşamaya karşı yürütmeyi, eyaletlere karşı merkezi iktidarı güçlendirme arayışıyla geçti. 1929 ekonomik krizi ve hükümet istikrarsızlıkları üzerine cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi ve yeni yetkilerle (hükümeti atama ve görevden alma, meclisi fesih gibi) donatılması öngörüldü. Değişiklikten sonra II. Dünya Savaşı sırasında meşru ve güçlü cumhurbaşkanları bu yetkileri yeri geldiğinde kullandı da. Ne var ki Savaş'tan sonraki süreç böylesi güç temerküzüne karşı yeniden temkinli olunmasını gerektirdi. Sembolik başkan düşüncesine dönülürken halkın seçimi esaslı varlık göstermeye devam etti.³⁹

Söz konusu alt kategorinin üzerinde duran Elgie, bu kategoride bulunan ülkelerdeki modelin demokrasiye katkı sunduğunun peşinen söylenemeyeceği görüşündedir.

Şu soru haklı olarak akla gelebilir: Halk tarafından seçilen devlet başkanlarının yetkileri neden sembolik düzeydedir? Bu sorunun yanıtı öncelikle ülkelerin tarihsel arka planlarında yatar.

38 Gunnar Helgi Kristinnsson, "Iceland", *Semi-Presidentialism in Europe*, s. 86-104

39 Wolfgang C. Müller, "Austria", *Semi-Presidentialism in Europe*, s. 22-48

Gerçekten de örneğin İrlanda’da bağımsızlık kazanılıp zaten konsolide demokrasi oturmuşken (14-16 yıl sonra) bu modele geçiş yapılmıştır. Keza Portekiz’de 1974’te ilkin güçlü yürütme yetkilerini haiz bir başkan varken yetkilerin sembolik hâle gelmesi, demokrasinin yerleşmesinden sonraya denk düşer.⁴⁰ Bununla birlikte, söz konusu modelin otoriterleşmeye katkı sunduğu da söylenemez. Zira cumhurbaşkanının ne kadar zorlarsa zorlasın yetkilerinin kâğıt üzerinde sınırlı olması, sistemi domine etmek isteyecek ve otoriter eğilimleri olan figürleri bu makamdansa başbakanlık koltuğuna yönlendirmektedir. Fakat az sayıda yetkisine rağmen, bu tür bir figüre karşı bütünleştirici ve denge getiren ikinci bir kanat, anayasalcılığın amaçlarıyla uyumlu olabilmektedir. Dolayısıyla yarı başkanlığın bu biçiminin parlamenter rejime benzer sonuçlar doğurduğunu ve demokratik yönetimlerle uyum yönünden, bir sonraki başlıktaki sorunlarla daha az malul olduğunu söyleyebiliriz.

Yarı başkanlık sisteminden başkancı sapma, aşırılığa varacak düzeyde güç temerküzünün devlet başkanında tezahür ettiği örnekleri ifade eder. Bu kategoride başkandaki güç yoğunlaşması öylesine yüksektir ki, bu düzenler “hiper başkanlık” veya “süper başkanlık” olarak ifade edilmektedir.

2. *Başkancı Sapmalar (Monokratik Başkan)*

Yarı başkanlık sisteminden başkancı sapma, aşırılığa varacak düzeyde güç temerküzünün devlet başkanında tezahür ettiği örnekleri ifade eder. Söz konusu kategoride yer alan başkandaki güç yoğunlaşması öylesine yüksektir ki, bu düzenler kimi yazarlarca “hiper başkanlık” veya “süper başkanlık” olarak dahi ifade edilmektedir.⁴¹ Söz konusu kategorideki devlet başkanlarının “önemli yetkilere sahip” olması, bu ögedeki “önemli” kavramının anlam çevresinin dışına taşacak kadar genişlemiştir. Öyle ki, bu kümedeki devlet başkanlarının hukuki ve fiili yetkileri, diğer yarı başkanlık sistemleri ile karşılaştırma yapmaya izin vermeyecek denli yüksektir.⁴² Hâl böyleyken bu devletlerin hiçbirinin tam özgür ve tam demokratik sayılmaması sürpriz olmamaktadır.

Bu sapma açısından en önemli faktör, hükûmetin kuruluşunun sadece yasamaya değil, aynı zamanda devlet başkanına da tabi olması, ayrıca başkana karşı da sorumlu olunmasıdır. Fakat bu her zaman için tek belirleyici faktör olarak sayılmamalıdır. Zira Azerbaycan ve Rusya örneklerinde görüldüğü üzere böylesi bir durumun söz konusu olmaması halinde dahi başkancı sapma yaşanabilmektedir.

Bu kategorinin en bilinen örneği Rusya’dır. Çok partili demokrasi deneyimine sahip olmayan bu ülkede, 1991 yılında iktidar koltuğuna oturan Vladimir Putin 23 yıldır

⁴⁰ Elgie, “Variations on a Theme”, s. 105-106.

⁴¹ Örn. Timothy J. Colton, “Superpresidentialism and Russia’s Backward State”, *Post-Soviet Affairs*, Vol. 11(2), 1995, s. 144-148.

⁴² Elgun A. Taghiyev, “Measuring Presidential Power in Post-Soviet Countries”, *CEU Political Science Journal*, Vol. 3, 2006, s. 11-21; Oleg Zaznaev, “Measuring Presidential Power in Post-Communist Countries: Rectification of Mistakes”, *Mediterranean Journal of Social Sciences*, 6(1), 2015.

ülkeyi yönetmektedir.⁴³ Aynı kategoriden Azerbaycan’da İlham Aliyev’in 19 yıl, Kazakistan’da Nursultan Nazarbayev’in 20 yıl, Özbekistan’da İslam Kerimov’un 26 yıl, Tacikistan’da İmamali Rahman’ın 20 yıl boyunca iktidarda kaldığına, ülkelerini monokratik biçimde ve seçim güvenliği de olmadan yönettiklerine tanıklık ediyoruz. Bu isimlerin tamamının Sovyetler Birliği’ndeki Stalinist rejimin figürleri olduğu da dikkate alındığında pek de demokratik yönelimli örnekler olmadıkları açıktır.

Bu ülkeler, başkanlık sistemine özgü sorunların tamamını bünyesinde barındırır. Bu bakımdan başkanlık sistemine özgü şu beş riskin bu kategori için aynen geçerli olduğu söylenebilir:⁴⁴

1. Yürütme ve yasama organlarının birbirleriyle olan meşruiyet temelli rekabeti kızışır.
2. Sistem, sabit görev sürelerinden ötürü, parlamenter sistemlere nazaran daha katılaşır.
3. Kazananın her şeyi alıp kaybedenin her şeyi kaybettiği sıfır toplamlı oyuna neden olabilir.
4. Başkanlık siyasetinin tarzı, başkanları siyasi muhalefete karşı hoşgörüsüz olma ya teşvik eder.
5. Sistem popülist adayları teşvik eder.

Bu sakıncalardan dolayı bu kategoride anayasal düzen otokrasiye kayar. Bunun dikkate değer ayrık örnekleri arasında Güney Kore ve Peru sayılabilir. Bu ülkelerde başkanının yetkileri aşırı fazla olmasına rağmen siyasal münavebe bir şekilde devam edebilmiştir. Fakat bu sonuca, sistem sayesinde değil, sisteme rağmen ve kendine özgü koşulların gereği ulaşılmıştır.

B. Gerçek Yarı Başkanlık

Gerçek yarı başkanlık kategorisi, anayasadaki yetki dağılımına bakıldığında klasik tanımına uyan ülkelerden oluşur. Bu bakımdan halk tarafından seçilen ve yürütmenin iki kanadından birini oluşturan devlet başkanı “önemli yetkiler” ile donatılmıştır. Bu yetkiler, ne “sembolik” kalacak düzeyde az ne de önemli kavramını aşacak denli “aşırı” düzeydedir.

Durum böyle olsa da söz konusu sistemlerde de yürütmenin kanatları arasındaki güç ilişkisi statik, mutlak ve evrensel değildir. Politik konjoktüre göre bazen devlet

Gerçek yarı başkanlık kategorisinde, halk tarafından seçilen ve yürütmenin iki kanadından birini oluşturan devlet başkanı “önemli yetkiler” ile donatılmıştır. Bu yetkiler, ne “sembolik” kalacak düzeyde az ne de önemli kavramını aşacak denli “aşırı” düzeydedir.

43 Sistemde ağırlık, keyfî anayasa değişiklikleriyle cumhurbaşkanlığı ve başbakanlık arasında değiştirilse de özne aynıdır.

44 Scott Mainwaring ve Matthew S. Shugart, “Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal”, *Comparative Politics*, Vol. 29, 1997, s. 450–51.

başkanı bazen de başbakan öne çıkmaktadır. Bu kategori de anılan öne çıkma biçimlerine göre alt kategorilere ayrılabilir.

1. Başbakan Ağırlıklı Örnekler

Devlet başkanı ve başbakan arasındaki yetki paylaşımının nispeten dengeli olduğu ülkelerde sistem, ayakta kalmayı daha kolay başarır. Fakat bu örneklerde de yaygın durum, yürütme içinde karar vericinin başbakan olmasıdır. Kuşkusuz başbakan ağırlıklı bu düzen, cumhurbaşkanının sembolik pozisyonda olmasından ileri gelmez. Bu kategoride devlet başkanları tamamen pasif değildir. Başta savunma ve dış politika olmak üzere bir veya birden çok alanda etkinlik gösteren bir devlet başkanı vardır. Fakat bu aktör, sınırlarını fazla zorlamaz. Sistem, gündelik siyaseti başbakana bırakırken, devlet başkanı daha makro siyasetlerle ilgili yetkilendirilmiş gibidir. Eski Doğu Bloku ülkelerinden olan Bulgaristan, Hırvatistan, Litvanya ve Polonya ile onlarla coğrafi yakınlığı bulunan Finlandiya’da durum böyledir. İlginçtir, bu ülkelerde devlet başkanlarına verilen yetkinin çoğu parlamentarizme dayanan sistemdekilerden daha fazla değildir. Hatta daha önce bahsedilen devlet başkanı yetki listelerine dayalı bir karşılaştırma yapıldığında, kimilerinin devlet başkanının sembolik yetkilere sahip sayıldığı ülkelere yakın hatta bazen (uygulamadan bağımsız, kâğıt üzerindeki yetkiler bakımından) onların altında kalmaları dikkat çekicidir:⁴⁵

Gerçek yarı başkanlık sistemlerinde de yürütmenin kanatları arasındaki güç ilişkisi statik, mutlak ve evrensel değildir. Politik konjonktüre göre bazen devlet başkanı bazen de başbakan öne çıkmaktadır.

Ülke	Başkanın Yetkilerine İlişkin Ortalama Puan
Hırvatistan	0,33
İzlanda	0,33
Portekiz	0,33
Litvanya	0,32
Polonya	0,29
İrlanda	0,18
Finlandiya	0,17
Slovakya	0,15
Bulgaristan	0,14
Avusturya	0,13

Burada önem taşıyan nokta, devlet başkanlarının yetkilerinin az bile olsa netlik taşıması ve başbakana nazaran kendilerine tanınan alanda kalmalarıdır.⁴⁶

2. Devlet Başkanı Ağırlıklı Örnekler

Devlet başkanının ön planda olduğu yarı başkanlık modeli, bu sistemin ortaya çıktığı Fransa’da görülür. Hatta ilginçtir, demokrasi konusunda belli eşiği aşmış ülkeler içinde Fransa’nın dışında bu durumu yansıtan bir başka örnek yoktur. Bu ülkede General De Gaule’ün güçlü yürütme yaratmak için hazırladığı 1958 Anayasası, Fransa’ya özgü nedenlerle, devlet başkanının öne çıktığı yarı başkanlık pratiğinin demokratik biçimde ayakta kalabilmesini sağlamıştır.

Fakat bu pratiğin de statik kalmadığı, birazdan ele alınacak olan “bölünmüş hükümet” koşullarında farklılaştığı kaydedilmelidir. Böylesi durumlarda sistem, “kohabitasyon”u özellikle devlet başkanının geriye çekilip başbakanın öne çıktığı durumlarda mümkün kılabilir. Bunu sadece “özgür” ve “demokratik” sayılan Fransa değil, özgür olmayıp seçimli demokrasi sayılan Litvanya, Polonya, Romanya gibi ülkeler de kanıtlamıştır. Ne var ki böylesi bir kohabitasyon sürdürme koşulları bulunmayan ülkelerde (örn. Ukrayna, Nijer ve Sri Lanka) sistem, darbe veya devrimlerle kesintiye uğramıştır. Tarihsel olarak benzer sorunun Weimar’da da deneyimlendiği söylenebilir.

Şu hâlde gerçek yarı başkanlık sistemlerinde mesele, “bölünmüş yönetim” olasılığında düşümlenmektedir.

Gerçek yarı başkanlık sistemlerinde mesele, “bölünmüş yönetim” olasılığında düşümlenmektedir.

IV. BÖLÜNMÜŞ YÖNETİM SORUNU

Bölünmüş yönetim (*divided government*), en genel tanımıyla, yürütmenin yasama meclisinin en az bir kanadının çoğunluğunun desteğinden yoksun olması durumudur.⁴⁷ Bu yoksunluk, genellikle hem yasama hem de yürütme organlarının kontrolünün aynı siyasi partide olmadığı durumlarda (aritmetik bölünmüş yönetim) gündeme gelir. Bununla birlikte bir siyasi partinin mutlak homojenlik getirmede tutulmalıdır. Bazen aynı siyasi parti üyesi olan siyasal aktörler aynı konuda farklı bir tutum geliştirebilirler. Bu bakımdan partilere bakmaksızın yasama ve yürütme arasındaki irade uyuşmazlığı veya ortak bir siyaset tayin edemedikleri durumlar da bölünmüş yönetim (davranışsal bölünmüş yönetim) yaratabilir.⁴⁸

46 Bu örneklerden bazılarında (özellikle örn. Bulgaristan) başkanlar anayasada yazılı olandan çok daha fazla yetki kullanma eğilimindedir. Örnekler için Özsoy-Boyunsuz, s. 125, 225, 249.

47 Robert Elgie, “Preface”, in R. Elgie (ed.), *Divided Government in Comparative Perspective* (Oxford, 2002), s. v.

48 Robert Elgie, “What is Divided Government?”, *Divided Government in Comparative Perspective*, in Elgie (ed.),

Kavram, kural olarak ABD’de, yani başkanlık sistemi bağlamında türetilmiştir. Bu sistemin kendine özgü (sert erkler ayrılığından ileri gelen) özellikleri bölünmüşlüğü tespitini de kolaylaştırmaktadır. Ne var ki pekâlâ parlamenter veya yarı başkanlık sistemlerinde de bölünmüş yönetim ile karşılaşılabilir. Konumuz açısından bakıldığında yarı başkanlık sistemlerinde bölünmüş yönetimin ortaya çıkma olasılığının hayli yüksek olduğunu söyleyebiliriz. Bunun nedeni, bu sistemlerde yasamanın yanı sıra yürütmede de iki farklı kaynaktan iki farklı siyasal aktörün bulunmasıdır. Bu durum yönetimde en az dört farklı olasılığı ortaya çıkarmakta ve bunların üçünde bölünmüşlük söz konusu olmaktadır.

A. Birleşmiş Yönetim

Birleşmiş yönetim veya birleşmiş çoğunluk yönetimi (*unified majority government*), yarı başkanlık sistemlerinde bölünmenin olmadığı olasılığı ifade eder. Bu olasılıkta başkanlık, başbakanlık ve yasama organı çoğunluğu kural olarak aynı siyasi partidedir ve bu aktörler arasında davranışsal bir çatışma yoktur. Bir tür “*konsolide çoğunluğun*”⁴⁹ bulunduğu durumda bir hükûmet istikrarı sorunu da ortaya çıkmaz. Bu olasılıkta tartışma noktası, yönetimin aşırı otokratikleşmesi ve mutlaklaşması olmaktadır. Bu bağlamda, yarı başkanlığa özgü sorunlara değil başkanlık rejimine dönük sorunlara odaklanılması gerekir.

B. Bikameralizm Kaynaklı Bölünmüş Yönetim

Bikameralizm, yani yasama erkinde çift meclis düzeni azımsanmayacak sayıda ülkede ve farklı hükûmet sistemlerinin tamamında bulunmaktadır. Kimi ülkelerde (örn. Almanya) federalizmin, yani federe devletlerin temsil edilmesi zorunluluğunun; bazı ülkelerde (örn. Birleşik Krallık) tarihsel elitist geleneğin, diğer bazı ülkelerde (örn. Fransa) daha nitelikli yasa üretimi ile fren ve denge sağlama amacının uzantısı olan ikinci meclisler, bazen bölünmüş yönetime neden olabilmektedir.

Örneğin devlet başkanlığının, başbakanlığın ve birinci meclisin çoğunluğunun belli bir siyasi partide olduğu durumlarda dahi ikinci meclis çoğunluğu farklı bir partide olabilir. Bu olasılık birazdan değinilecek olan koalisyon veya azınlık hükûmeti kaynaklı bölünmüş yönetimlerde de söz konusu olabilir. Ne var ki bu tür bölünmelerin hükûmet istikrarına etkisi genellikle düşüktür. Çünkü bazı istisnalar (örn.

Bölünmüş yönetim kavramı, ABD’de, yani başkanlık sistemi bağlamında türetilmiştir. Yarı başkanlık sistemlerinde (ve parlamenter sistemlerde) de bölünmüş yönetimin ortaya çıkma olasılığı hayli yüksektir.

parlamenter Japonya) hariç bırakılacak olursa kabinelerin güvenoyuna dayanılarak kurulduğu modellerde, bu güven birinci meclislerden alınmakta ve gensoru vb. girişimleri de bu meclisler gerçekleştirmektedir.⁵⁰ Dolayısıyla ikinci meclislerden ileri gelen bölünmelerin etkileri çoğu kez davranışsal olmaktadır.

C. Koalisyon Kaynaklı Bölünmüş Yönetim

Başkanlık sistemi dışında kalan sistemlerde yürütme erki içinde genellikle koalisyonlar bulunur.⁵¹ Hatta Avrupa açısından bakıldığında koalisyonunun varlığının kural, yokluğunun istisna olduğu bile söylenebilir.⁵²

Koalisyon, yasama organında hiçbir siyasi partinin hükûmete güvenoyu verecek çoğunluğu elde edemediği durumlarda gündeme gelir. Meclisin içindeki siyasi partiler, yaptıkları müzakereler sonucunda iş birliğine girer ve hükûmet kurarlar. Başbakan, genellikle en çok oy alan siyasi partiye üyedir. Kabinedeki diğer bakanlıklar ise koalisyon partileriyle paylaşılır.

Eğer koalisyon hükûmetinin başbakanı ile devlet başkanı aynı siyasi partidense bu durumda yönetim “birleşmiş yönetim” sınırlarındadır. Fakat aksi durumda artık yönetim açıkça bölünmüştür (bölünmüş çoğunluk) ve çatışma olasılıkları artar.⁵³

D. Azınlık Hükûmeti Kaynaklı Bölünmüş Yönetim

Bölünmüş yönetimin bir diğer biçimi de azınlık hükûmetinden kaynaklıdır. Azınlık hükûmeti, parlamenter sistemlerde kabineyi oluşturan bir siyasi partinin veya partiler arası koalisyon üyelerinin, yasama meclisinin çoğunluğuna sahip olamadığı hükûmeti ifade eder. Böylesi durumlarda mecliste çoğunluğu oluşturanlar, azınlıkta kalan parti veya koalisyona -çoğu kez kerhen ama zorunlulukların gereği olarak- güvenoyu vermiştir. Hükûmetin yasama organını kontrol etmeyip sadece desteğini alabildiği böylesi bir durumda hükûmetin düşürülmesi hayli kolaydır; bu nedenle “azınlık hükûmeti”, parlamenter sistemde hükûmet istikrarı açısından en riskli yöne-

50 Japonya istisnası için bkz. Michael F. Thies ve Yuki Yanai, “Bicameralism vs. Parliamentarism: Lessons from Japans’s Twisted Diet”, *Japanese Journal of Electoral Studies*, Vol. 30(2), 2014, s. 60-74

51 Aslında yaygın kanının aksine başkanlık sisteminde de “ittifak” adı altında sistemin kendine özgü koşullarına tabi (yani başkanlık seçiminden önce veya meclis içinde kurulan) koalisyonlar vardır. Örneğin 1946-1999 arasında siyasal rejimlerdeki koalisyonlara yoğunlaşan bir çalışmada, çok partili mecliste çoğunluğu elde etmeye dönük koalisyonların başkanlık rejimindeki oranı yüzde 43,2 olarak bulunmuştur. Diğer veriler için bkz. José Antonio Cheibub, Adam Przeworski ve Sebastian M. Saiegh, “Government Coalitions and Legislative Success under Presidentialism and Parliamentarism”, *British Journal of Political Science*, Vol. 34(4), 2004, s. 565-587.

52 George Thomas Kurian vd. (eds.) *The Encyclopedia of Political Science*, (CQ Press, 2011), s. 258.

53 Skach, “The Newest Separation of Powers”, op. cit.

tim türüdür. Söz konusu yönetim türü, yarı başkanlık sisteminde, başkanlık sisteminin hükûmet istikrarı açısından en riskli yönetim türü olan “bölünmüş yönetim” ile birleşmekte, dolayısıyla “siyasal kaos” riski ikiye katlanmaktadır.⁵⁴

Yani birleşik yönetimden bölünmüş yönetime doğru artan kurumsal-politik çatışma olasılığı ve yoğunluğu, azınlık hükûmeti kaynaklı bölünmüşlükte adeta zirve noktasına ulaşmaktadır.⁵⁵

Yönetilebilirliğin zorlaştığı azınlık hükûmetlerinin varlığı, demokratik olgunluğun mevcut olduğu siyasal iklimlerde denge ve denetlemenin artışı bağlamında bir avantaj olarak görülebilirse de, özellikle ekonomik gelişmeye süratli bir biçimde ihtiyaç duyan ülkelerde parlamentonun devlet başkanı hakimiyeti altında kalması ile neticelenebilecek uygulamaları içerisinde barındırabilir.

Bu riskin panzehri ise sağlıklı bir “kohabitasyon”dur.

V. KOHABİTASYON

Etimolojik köken itibarıyla “bir arada yaşam” anlamına gelen kohabitasyon (*cohabitation*), bölünmüş hükûmet kavramının yarı başkanlık sistemlerindeki tezahürüdür. Kavram, yarı başkanlık sisteminin kendine özgü güç dağıtımı ve siyasal kurumların işlevlerinden ötürü, halkın belli bir çoğunluğunun seçtiği cumhurbaşkanı ile ondan farklı, hatta ona tamamen düşman bir meclis çoğunluğunun desteğinden yararlanan başbakanın yürütmede aynı anda görev alması durumunu imler.⁵⁶ Bu bakımdan bölünmüş hükûmetin yarı başkanlık sistemindeki karşılığı sayılan bu durum, cumhurbaşkanlığı ve başbakanlık makamlarını ayrı ayrı kontrol eden karşı partilerin çatışan gündemlerinden kaynaklanan potansiyel bir kurumsal siyasi çatışmayı yansıtır.

Burada, başkanlık sisteminden farklı olarak bölünme sadece yasama ve yürütme arasında değil, yürütmenin kendi içinde de yaşanmaktadır.

Kavram, 1980’li yıllarda Fransa’da Sosyalist Partili Cumhurbaşkanı François Mitterrand görevine devam ederken yapılan bir parlamento seçiminde, merkez sağın yasama çoğunluğunu elde etmesiyle yaygın olarak kullanılır olmuştur.

54 Cindy Skach, *Borrowing Constitutional Designs: Constitutional Law in Weimar Germany and the French Fifth Republic* (Princeton University Press, 2005), s. 17-18; Skach, “The Newest Separation of Powers”, s. 103.

55 Lydia M. Beuman, “President-Prime Minister Relations and Democratic Stability One Decade of Semi-Presidentialism in Post-Conflict Timor-Leste”, *Taiwan Journal of Democracy*, Vol. 12(2), 2016, s. 89.

56 Pasquino, s. 25.

Etimolojik köken itibarıyla “bir arada yaşam” anlamına gelen kohabitasyon (*cohabitation*), bölünmüş hükûmet kavramının yarı başkanlık sistemlerindeki tezahürüdür. Burada, başkanlık sisteminden farklı olarak bölünme sadece yasama ve yürütme arasında değil, yürütmenin kendi içinde de yaşanmaktadır.

Bu bağlamda ilkin Fransa'daki deneyimlere yoğunlaşan literatür zamanla karşılaştırmalı çalışmalarla derinleşmiş ve bazı bulgulara ulaşılmıştır. Buna göre; yarı başkanlık sistemlerinde, kohabitasyonu ortaya çıkaran koşullardan ilki, (i) siyaset arenasında aynı anda birden çok popüler figürün bulunması ve/veya öne çıkan figüre karşı kutuplaşma düzeyinin yüksekliğinin bu durumu besleyen bir faktör olmasıdır. (ii) İkincisi; seçmenlerin belli bir yönde tercih yapmasından sonra öngörülme-yan gelişmelerin (örneğin ekonomik kriz, terör saldırısı vb.) böylesi bir sonuç doğurması olasıdır. (iii) Üçüncüsü; seçmenlerin özellikle 1980'li yıllardan itibaren (ve en azından Fransa'da) siyasi parti tercihlerini geleneksel veya ideolojik sadakatlerinden ziyade bireysel tercihlerine göre yapmaya başlamaları da bu durumu beslemektedir.⁵⁷ Bunda Soğuk Savaş ikliminin çözülmesi ve bireyciliğin yükselişinin de bir faktör olduğu düşünülebilir. Bunlardan başka, ampirik veriler, "kohabitasyon"un (iv) başbakanının öne çıktığı yarı başkanlık modellerinde, (v) seçimlerin, aynı zamanda yapıldığı durumlardan ziyade iki makamdan birinin görev süresinin ortasında gerçekleştiği koşullarda ve (vi) başkanlık seçimlerinden sonra genellikle zayıf başkanların bulunduğu durumlarda daha sık ortaya çıktığını göstermektedir.⁵⁸

Çatışmaların yoğunlaştığı konular yönünden ise özellikle (i) siyasi aktörlerin etki ve yetki alanları ile bunların sınırlarıyla ilgili anayasal konular ve (ii) reform ve siyasa gündemleri çoğunluğu oluşturmaktadır. Bununla birlikte; sırasıyla (iii) atama yetkisinin kullanılması, (iii) yolsuzluk ve yasa dışı faaliyetlerle ilgili siyasal skandallar da önemli çatışma başlıklarını oluşturmaktadır. Bunları kişisel gerilimler vb. türden diğer çatışma biçimleri takip etmektedir.⁵⁹

A. Uzlaşmacı Kohabitasyon

Çatışma politikaya içkin bir kavramdır. Kohabitasyonun, devlet başkanının yetkilerinin sınırlı olduğu ve başbakanın ön planda olduğu koşullarda yaratabileceği gerilim hayli sınırlıdır. Öyle ki devlet başkanının sembolik veya nispeten az yetkiye sahip olması çatışma çıkma olasılığını azaltmaktadır. Diğer yandan, devlet başkanının aşırı yetkili olması durumunda başkan öylesine güç kazanmaktadır ki sistemin tamamına hâkim olmakta ve mecliste yapılacak seçimlerde bile yetkilerin kötüye

Kohabitasyon kavramı, 1980'li yıllarda Fransa'da Sosyalist Partili Cumhurbaşkanı François Mitterrand görevine devam ederken yapılan bir parlamento seçiminde, merkez sağıın yasama çoğunluğunu elde etmesiyle yaygın olarak kullanılır olmuştur.

57 Robert Elgie, "Cohabitation: Divided Government French-Style", in Robert Elgie (ed.), *Divided Government in Comparative Perspective*, (Oxford University Press, 2001), s. 116.

58 Robert Elgie ve Iain McMenamin, "Explaining the Onset of Cohabitation under Semi-Presidentialism", *Political Studies*, Vol. 59(3), 2011, s. 616.

59 Thomas Sedelius ve Olga Mashtaler, "Two decades of Semi-presidentialism: Issues of Intra-executive Conflict in Central and Eastern Europe 1991–2011", *East European Politics*, Vol. 29(2), s. 109-134. Araştırma, Doğu Avrupa yarı başkanlıkları özelinde yapılmıştır.

kullanılması vb. araçlarla farklı bir çoğunluğun ortaya çıkmasına izin vermemektedir. Bu durumda başkanlığa veya “*havaleci demokrasi*”ye özgü gerilimler baş gösterir.

Şu hâlde mesele, devlet başkanının ön planda olduğu sistemlerde ortaya çıkan bölünmüş yönetim olasılıklarındadır. Bu tür yönetimlerde yönetim birleşmiş olduğunda devlet başkanının aşırıya kaçmayan yetkileri demokratik sistemde sorun teşkil etmemektedir. Fakat devlet başkanının karşısına farklı bir yasama çoğunluğu çıktığında aktörlerin vereceği tepkiler büyük önem taşır.

Fransa’da bu durum ağırlık merkezinin cumhurbaşkanından başbakana kaymasıyla ve bu çerçevede sağlıklı bir dengenin kurulmasıyla deneyimlenmiştir.⁶⁰ Kuşkusuz bu denge kendiliğinden olmamış, hem anayasal hem de politik ögeler bunda belirleyici olmuştur.⁶¹

Anayasal yönden; cumhurbaşkanının anayasadaki yetkileri, onu belli politikalarda ısrarcı olabilmekten alıkoymaktadır. Örneğın cumhurbaşkanı, bakanlar kuruluna başkanlık etme ve onun gündemini belirleme yetkisine sahiptir. Bu bakımdan cumhurbaşkanı, istemediği kanun tasarılarının çıkarılmaması için bunları toplantı gündemine almayabilmekte veya almayı erteleyebilmektedir. Fakat söz konusu kanun tasarısını çıkarmakta ısrarcı olan bir başbakanın bunu mecliste çoğunluğa sahip partisının milletvekilleri kanalıyla hayata geçirmesi mümkündür. Üstelik başbakana kanunların görüşülme sırasını belirleme, toplu oylamayı isteme, görüşülme süreçlerini hızlandırma, giyotin vb. yetkiler tanınmış olması da dikkate alındığında, bu temelde ortaya çıkacak gerilimlerde başbakanın öne çıkacağı açıktır. Benzer durum yürütmenin düzenleyici işlemleri için de söz konusu olmaktadır. Düzenlemenin türüne göre yetki talebi veya yetkiye dayalı olarak çıkarılan düzenleyici işlemde devlet başkanının imza atmaktan imtina edebilecek olması, cumhurbaşkanının elini güçlendiren bir yetki gibi görünse de bu sorun, milletvekillerinin teklifleriyle meclis çoğunluğunun çıkaracağı kanunlar kanalıyla aşılabilmektedir. Dolayısıyla cumhurbaşkanının yetkisi en fazla geciktirici olabilmektedir.

Yine, örneğın cumhurbaşkanı, bir kanunun çıkarılmasını engellemek için kanunu geri gönderebilir. Fakat bu, ABD’nin aksine “*güçleştirici veto*” yetkisi değildir. Başba-

Mesele, devlet başkanının ön planda olduğu sistemlerde ortaya çıkan bölünmüş yönetim olasılıklarıdır. Devlet başkanının karşısına farklı bir yasama çoğunluğu çıktığında aktörlerin vereceği tepkiler büyük önem taşır.

60 Robert Elgie, *Political Leadership in Liberal Democracies*, (Macmillan Press, 1995), s. 75.

61 Buradaki Fransa’ya ilişkin tüm belirlemeler için bkz. Sebastien G. Lazardeux, *Cohabitation and Conflicting Politics in French Policymaking*, (Palgrave Macmillan, 2015); Elgie, “Cohabitation: Divided Government French-Style”, s. 106-126; Malgorzata Madej, “Cohabitation: The Parliamentary Aspect of the French Semi-Presidential System”, *Polish Political Science Yearbook*, Vol. 37, 2008, s. 184-207. Türkçede ise bkz. Ercan Eyüpoğlu, “Fransa: Parlamenter Bir VI. Cumhuriyet’e Doğru”, in İhsan Kamalak (der.), (Yarı) Başkanlık Sistemi ve Türkiye: İlkeler, Deneyimler ve Karşılaştırmalı Analiz, (Kalkedon Yay., 2014), s. 111-221.

kanın meclisteki çoğunluğa sahip milletvekillerinin ısrarı hâlinde yine ibre başbakan lehine olmaktadır. Son olarak; cumhurbaşkanının kanunları anayasa yargısına taşıması, önemli bir silah olsa da bunda da belirleyici olanın yargı erki olduğu ortadadır.

Söz konusu anayasal kuralların tamamı, son tahlilde isteği büyük ölçüde karşılanmayacak olan cumhurbaşkanının şevkini kırmaktadır. Dahası bu bağlamda hukuk dışından, yani siyasal faktörler de devreye girmektedir. Cumhurbaşkanları, sonunda başarı şansı elde edemeyecekleri bir gerilimde meclis çoğunluğunun desteğinin arkasında olmadığını hesaba katmak ve “oyun bozan” durumuna düşmekten kaçınmak durumunda kalmıştır. Üstelik buna cumhurbaşkanının görev süresinin sınırlılığı, yani yeniden başkan seçilme olasılığının bulunmaması, partisinin kamuoyu yoklamalarındaki oy oranının düşüklüğü vb. türden faktörlerin de eklenmesi durumunda kohabitasyonun “kadifeleşmesi” mümkün hâle gelmektedir.

Kuşkusuz bu durumlarda uyum, cumhurbaşkanının tamamen kabuğuna çekilip etkisiz hâle gelmesiyle olmamaktadır. Dış politika ve millî güvenlik gibi alanlarda sahip olduğu deneyim, (özellikle önceden seçilmişse) cumhurbaşkanının bu alandaki anayasal yetkilerini kullanmak istemesine neden olmuştur. Bu alanlar, iç siyasetin yaygın politik konularına nazaran partiler üstü sayılabilecek nitelikte olduğu için çoğu kez bakanlar kurulunun da ısrarı olmayabilmektedir.

B. Çatışmacı Kohabitasyon

Yarı başkanlık kavramının kohabitasyonu içermesi gibi, kohabitasyon kavramı da gerilimi içerir. Gerilim ve çatışma kavramları arasında da yakın bir ilişki vardır. Kuşkusuz kohabitasyon, çatışmanın tek kaynağı değildir. Yürütme içi çatışmalar, pekâlâ “birleşik yönetim” zamanlarında da yaşanabilir. Fakat bilimsel veriler göstermektedir ki kohabitasyon dönemlerinde bu olasılık neredeyse iki kat artmaktadır.⁶² Yine bu alandaki çalışmaların ulaştığı diğer bir bulguya göre, yarı başkanlık modelleri içinde başkanın yetkileri ne kadar artarsa kohabitasyonun çatışmacı olma olasılığı da o kadar artmaktadır.⁶³ Kuşkusuz bunda demokrasi kültürünün ve deneyiminin yeterince oturmaması da önemli bir faktördür. Nitekim çatışmaların şiddeti, Doğu Avrupa ve Afrika'nın genç “demokrasi”lerinde daha yüksek olmaktadır.

Bu ülkelerde başkanın yetkilerinin fazlalaşmasına koşut olarak, devlet başkanının ve yasama çoğunluğunun aynı partiden gelmesi halinde bile söz konusu durum ya-

Yarı başkanlık modelleri içinde başkanın yetkileri ne kadar artarsa kohabitasyonun çatışmacı olma olasılığı da o kadar artmaktadır.

62 Örn. bkz. Sedelius ve Mashtaler, s. 114.

63 Ibid., Elgie ve McMenamin, s. 622-631.

şanmaktadır. Bunun nedeni ideolojik olmaktan çok devlet başkanının kendi rolünü algılama ve kendi amaçları için kullanma iradesi gibidir. Deneyimler göstermektedir ki yerleşik olmayan demokrasilerde devlet başkanları (çoğu kez anayasaların lafzının da işaret etmesiyle) kendilerini partiler üstü ve tüm ulusun biricik temsilcisi olarak görüp sahip oldukları sayıca fazla yetkiyi kullanırken; karşıt sesleri, “ulusal çıkarlara zarar verici”, hatta “bölücü” olarak algılama eğilimi göstermektedir.⁶⁴ Öte yandan, siyaset kişiselleştikçe etkili ve yetkili politik aktörlerin kişisel hırsları ve birbirlerine duydukları antipati de gerilimi artıran bir faktör olabilmektedir.

Buna örnek olarak Polonya’da, 2008-2010 yılları arasında Devlet Başkanı Lech Kaczyński ve Başbakan Donald Tusk arasındaki gerilimi verebiliriz. Bu ülkede Devlet Başkanı’nın dış politikadaki etkisi önemli bir çatışma alanı yaratmıştır. Lizbon Anlaşması’nın onaylanması, Rus-Gürcü savaşı, Polonya’nın Almanya, ABD ve Rusya ile olan ilişkileri vb. önemli dış politika konularında ikili arasında sürekli bir sürtüşme devam etmiştir. Dış politikadaki bu gerilimin içerideki tezahürü de veto yetkisinin çok fazla kullanılması olmuştur. Söz konusu gerilim, devlet yönetiminde ve bürokraside de bütünlüğü ve güven verici yönetim görüntüsünü hayli zedelemiştir. Buna dönük çok sayıda vaka içinden bazılarını aktarmak gerekirse; 2008’deki Avrupa Birliği zirvesinde Polonya’nın temsili konusunda yürütmenin iki kanadı arasındaki gerilim öyle bir düzeye ulaşmıştır ki Devlet Başkanı’nın, Brüksel’de yapılacak Avrupa Birliği zirvesine katılmak üzere hükûmete ait uçağı kullanma talebinin Tusk tarafından geri çevrilmiş olması bunlardan biridir. Yine, 2010 yılında Kaczyński’nin uçağı’nın düştüğü ve başkan dahil 95 kişinin öldüğü trajik kazadan sonra bile gerilimin düzeyi hissedilmeye devam etmiş, ülkede iki ayrı cenaze töreni düzenlenmiştir.⁶⁵

Bu gerilimin anayasal tezahürlerine örnek ise bakanlıkların atanmasından verilebilir. Örneğin yine Polonya’da bazı bakanlıkların, Devlet Başkanı Walesa ile dönemindeki başbakanlar arasında bir gerilim yarattığını görürüz. Walesa’ya göre Anayasa’nın kendisine millî savunma, içişleri ve dışişleri konusunda tanımış olduğu yetkiler, bu konulardaki bakanlıkları da “bakanlık bakanlıkları” hâline getirmekteydi. Bu sav geçici olarak kabul görse de, hem bu kabul hem de ona verilen tepkiler anayasal düzenin üzerinde basınç yaratmıştır. Gerilim geçici ve münferit kalmamış, kalıcı ve yaygın hâle gelerek çatışmaya dönüşmüştür. Bu ülkede 1990’lı yıllarda Anayasa Mahkemesi’ne aşırı başvuru, veto yetkisinin kullanılması vb. noktalarda “aşırılık” da

Deneyimler göstermektedir ki yerleşik olmayan demokrasilerde devlet başkanları kendilerini partiler üstü ve tüm ulusun biricik temsilcisi olarak görüp sahip oldukları sayıca fazla yetkiyi kullanırken; karşıt sesleri, “ulusal çıkarlara zarar verici”, hatta “bölücü” olarak algılama eğilimi göstermektedir.



64 Thomas Sedelius ve Joakim Ekman, “Intra-executive Conflict and Cabinet Instability: Effects of Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe”, *Government and Opposition*, Vol. 45(4), 2010, s. 505-530.

65 Örnekler için bkz. Sedelius ve Mashtaler, s. 120.

bundandır. Dahası, söz konusu gelgitler de anayasa değişikliklerinin sıklaşmasını tetiklemiştir. Örneğin bahsi geçen gerilimin sonunda anılan bakanlıkların başbakanına ait olduğunu söyleyen bir anayasa değişikliği yapılmıştır.⁶⁶

Burada, anılan türdeki benzeri anayasa değişikliklerinin ilkesel değil, gündelik siyasetin gereklerine ve konjonktürel çıkarlara göre yapıldığını kaydetmek gerekir. Örneğin “Başkanlık bakanlıkları” tartışması, çatışmacı kohabitasyonla sıklıkla karşılaşılan Ukrayna’da da yaşanmıştır. Bu ülkede de Devlet Başkanı Yuşçenko ve Başbakan Yanukoviç arasındaki gerilim ekseninde, kimi iç ve dışişleri bakanlarının anılan tartışma ile bağlantılı olarak görevden alındığını görürüz. Fakat bu buzdağının görünen yüzüdür. Gerçekte çatışma, ülkedeki Batı yanlısı ve Rusya yanlısı politik tercihten ileri gelmiştir. Yanukoviç açıkça Moskova ile dost bir siyaset izlerken, Yuşçenko hükûmetinin Dışişleri Bakanı, Avrupa-Atlantik entegrasyonuna yeşil ışık yakması, Rusya’nın Kırım’daki Karadeniz filolarını kınaması üzerine görevden alınmıştır. Fakat Yuşçenko, çıkardığı bir kararname ve buna dayalı bir mahkeme kararıyla yeniden bakan ataması yapmıştır. Ancak Yanukoviç hükûmeti bunu tanımamış ve gerilim daha da yükselmiştir. Aslında bu, Ukrayna’nın yakın demokrasi tarihinin ayrılmaz bir parçası olmuştur.⁶⁷

Çok sayıda kohabitasyon yaşanan bu ülkelerdeki politik gerilim öylesine yüksektir ki işbaşına gelen devlet başkanlarının, kendi makamlarını güçlendirmek için sürekli olarak anayasal çerçeveyi eleştirmeleri ve sınırlarını kendi lehine sonuçlar çıkaracak biçimde zorlamaları normalleşmiştir. Böylelikle gelenek, çatışmacı biçimde oturmuş, zaten taze olan Anayasa’nın meşruluğu sürekli tartışılır olmuştur. İşin yine ilginç yanı, aynı özneler iktidardan düştüklerinde bu defa da dümeni başbakanın yetkilerini güçlendirecek bir anayasal yoruma kırmışlardır.

O kadar ki görevdeki devlet başkanları anayasayı belli bir yönde yorumlarken, muhalefete düştüklerinde tam zıt biçimde yorumlayabilmektedirler. Bu durumun bütünlüklü sonucu, Anayasa’nın istikrarını kaybetmesi, adeta iktidar oyununun bir aracı kılınp devalüasyonla değer kaybetmesidir. Bu değer kaybı, ülkede önemli politik adımların atılmasının yerine anayasa değişiklikleriyle zaman kaybedilmesine de yol açmıştır. Öte yandan Anayasa’nın meşruluğunun oluşturulamaması ve yurttaşlara sirayet eden sinizm de bu çatışmaların bir diğer sonucu olarak tespit edilebilir.⁶⁸

Kohabitasyon yaşanan bazı ülkelerdeki politik gerilim öylesine yüksektir ki işbaşına gelen devlet başkanlarının, kendi makamlarını güçlendirmek için sürekli olarak anayasal çerçeveyi eleştirmeleri ve sınırlarını kendi lehine sonuçlar çıkaracak biçimde zorlamaları normalleşmiştir.

66 Ibid.

67 Ibid.

68 Ibid., s. 122.

Hukuksal ve politik kültürün yanı sıra güç dengesinin sürekli değişmesi ve bu değişimin “*anayasa savaşları*” düzeyinde yaşanması kronik bir istikrarsızlık sorununu beraberinde getirmektedir. Konsolide bir siyasal çoğunluğun yokluğu, iç ve dış politikada da ani rota değişikliklerini beraberinde getirmekte, bu değişikliklerin yarattığı ek basınç ise ülkede büyük çalkalanmalar yaratmaktadır. Ukrayna’da yaşanan renkli devrimler (1990 Granit Devrimi, 2004 Turuncu Devrim ve 2014 Avromeydan Devrimi) bunun iyi bir örneğidir. Ülke, bu devrimlere eşlik eden anayasa değişiklikleriyle bazen parlamentarizmin bazen başkanlığın ağır bastığı bir çalkantı içine savrulmuştur. Böylelikle kurumsal istikrar yokluğu ile toplumdaki siyasal oydaşmanın yokluğu arasında bir diyalektik bağ ortaya çıkmıştır.⁶⁹

Ukrayna’ya benzer bir kaderi, benzer bir düzenin hüküm sürdüğü Gürcistan da yaşamıştır. Ülke, başbakanın ağırlık taşıdığı yarı başkanlıkla başladığı yola, anılan türden çalkantıların ve 2003’teki renkli devrimin (Gül Devrimi) etkisiyle 2004’ten itibaren devlet başkanının güç kazandığı bir modelle devam etmiştir. 2010’dan sonra ise bu yapı başkanın ağırlık taşıdığı bir yarı başkanlık modeline dönüşmüştür.

Afrika’ya bakıldığında, aynı renkli devrimlerle ilişkili sayılabilecek Arap Baharı’nda da, yarı başkanlık ile anılan nedenlerden beslenen kurumsal istikrarsızlık arasındaki bağ aynı şekilde görülmektedir. Yarı başkanlık, Tunus’ta Bin Ali rejiminin altında, derin kurumsal ve siyasi krizler getirmiştir. Bu krizlerin yol açtığı Yasemin Devrimi’nden sonra ülke, farklı siyasi öznelerin beklentilerinden ötürü yarı başkanlık tercihini değiştirememiştir. Ne var ki Anayasa’nın kurgusuna bakıldığında siyasi çatışmaların yükseleceğini kestirmek hiç de zor olmamaktadır.⁷⁰

C. Yıkıcı Kohabitasyon

Yarı başkanlık literatüründe yaygın kanı kohabitasyonun yıkıcı etki doğurduğu olsa da bu kurum ile demokrasinin tamamen askıya alınması arasında dolaysız bir bağın olduğu kanıtlanamamıştır. Münhasıran bu konuda yapılan çalışmalarda 1980’li yılların başından 2008 yılına kadarki süre zarfında yarı başkanlık olup da demokrasinin rafa kaldırıldığı sadece 12 örneğin bulunduğu, bunlardan ise sadece bir tanesinin (Nijer) doğrudan kohabitasyondan kaynaklandığı bulgulanmıştır.⁷¹ Kuşkusuz koha-

69 Bu süreçler için bkz. Andriy Tyushka, “A Liberationist Constitution? Maidan’s Revolutionary Agenda and Challenges for Constitutional Reform in Ukraine”, *European View*, Vol. 13(1), 2014, s. 21 vd. Andriy Tyushka, “From Constitutional Volatility to Constitutional Stability: Any Chance to Reconcile Constitutionalism and Power Struggle in Ukraine?”, *Historia I Polityka*, Vol. 16(23), 2016, s. 57 vd.

70 Bkz. Jörg Fedtke, *Comparative Analysis between the Constitutional Processes in Egypt and Tunisia*, (EU, 2014).

71 Bu çalışmayı yapan Elgie, kohabitasyonun demokrasiyi çökerttiğine ilişkin yaygın kabule kuşkuyla yaklaşmak gerektiğini ileri sürer. Bkz. Robert Elgie, “Semi-presidentialism, Cohabitation and the Collapse of Electoral

Yarı başkanlık literatüründe yaygın kanı kohabitasyonun yıkıcı etki doğurduğu olsa da bu kurum ile demokrasinin tamamen askıya alınması arasında dolaysız bir bağın olduğu kanıtlanamamıştır.

bitasyon ile bu çöküşler arasında dolaylı bağlar göz ardı edilmez ama uygun illiyet bağını kurmak her zaman kolay olmamaktadır.

Bu bağın kurulduğu tek örnek olan Nijer, bu konuda tam bir “ders kitabı” örneği kabildinden sayılır.⁷² Ülkede 1993 yılında hiçbir siyasi partinin mecliste çoğunluğu sağlayamadığı koşullarda halk tarafından devlet başkanı seçilen Mahamane Ousmane, kendisini destekleyen sol kanat partilerden PNDS’nin lideri Mahamadou Issoufou’yu başbakan atamıştı. Başbakan’ın partisinin bir süre sonra ittifaktan çekilip eski iktidar partisi MNSD ile birlik olması üzerine Ousmane meclisi feshetmiş ve seçimler yenilenmişti. Yenilen seçimlerin üzerine, bu defa da devlet başkanına karşı bir meclis çoğunluğu oluşmuştu. Başkan, bu çoğunluğun desteğini alan bir başbakan atamış ve 1995 yılının Şubat ayı itibarıyla ülkede kohabitasyon başlamıştı. Bu kohabitasyonda taraflar öylesine gerilip çatıştı ki sistem tamamen işlemez duruma geldi. Hem başkan hem de başbakanın “grev” yapmasından ve inatlaşmadan ötürü Anayasa’nın kendilerine verdiği görevleri yerine getirememeleriyle anayasal düzen felç oldu. Başkanın, daha yeni hükûmetin kuruluşunun yılı dolmadan, bir çözüm olarak meclisi yeniden feshedeceği gün ordu devreye girdi. Böylece Nijer’in ilk seçimli demokrasi denemesi askeri darbeyle sona ermiş oldu. Bu trajik örnekle kohabitasyondan kaynaklanan çatışma, aktörlerin sorumlu davranmaması üzerine sistemi felç eden, yıkıcı bir düzeye ulaştı. Demokrasinin kendi ayakları üzerinde durmadığı bir bağlamda da askerlerin devreye girmesi sürpriz olmadı. Bu örnek, demokrasinin içselleşmediği ve askerlere kurtarıcı işlevler yüklenen ülkelerdeki sert çatışmaları bekleyen akıbet açısından dikkat çekicidir.

Bu noktada söz konusu akıbetin her zaman için siyasetin dışından aktörlerin müdahalesiyle olmayacağını da bilmek gerekir. Bazen gerilimin yarattığı istikrarsızlık, aktörlerden birinin diğer bütün kurum ve erklerin hepsine birden hâkim olmak üzere adım atmasına ve “total” bir çözüme yönelmesine de neden olabilmektedir. Bu konuda ise tarihin en trajik deneyimlerinden biri olan Weimar deneyimini hatırlatmak anlamlı görünmektedir.⁷³

1919 tarihli Weimar Anayasası, özellikle Fransız III. Cumhuriyet Anayasası dönemindeki meclis hükûmetinden kaynaklı sorunların Almanya’da yaşanmaması için zekice

Nijer örneği, demokrasinin içselleşmediği ve askerlere kurtarıcı işlevler yüklenen ülkelerdeki sert çatışmaları bekleyen akıbet açısından dikkat çekicidir.

Democracies, 1990–2008”, *Government and Opposition*, Vol. 45(1), 2010, s. 29-49.

72 Bkz. Leonardo A. Villalón ve Rahmane Idrissa, “Repetitive Breakdowns and a Decade of Experimentation: Institutional Choices and Unstable Democracy in Niger”, in Leonardo A. Villalón ve Peter von Doepp (eds.), *The Fate of Africa’s Democratic Experiments: Elites and Institutions*, (Indiana University Press, 2005), s. 27-48.

73 Weimar tecrübesine ilişkin sayısal veriler ve anlatım için bkz. Skach, *Borrowing Constitutional Designs*, op. cit. Almcada Ahmet Mert Duygun, Dissertation: Das semipräsidentiale Regierungssystem der Weimarer Republik im Vergleich mit dem heutigen türkischen Regierungssystem nach den Verfassungsänderungen in 2007 und 2017, (Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität, 2019), s. 15-122.

tasarlanmaya çalışılmış bir anayasadır. Anayasa, bir yandan parlamenter rejimin esaslarına yer verse de yürütmenin ikinci kanadındaki devlet başkanının halk tarafından seçilmesini öngörmüştür. Bu seçime göre ilk turda oyların çoğunluğunun alınması, bu mümkün olmamışsa en çok oy alan üç adayın katılacağı ikinci turda en fazla oy alan kişinin seçilmesi öngörülmüştür. Halkın oylarıyla seçilecek devlet başkanının sembolik değil yetkili ve etkili olması öngörülmüş; devlet başkanına, örneğin devleti temsil etme, anlaşmalar yapma ve uluslararası alanda ittifaklar kurma, silahlı kuvvetleri komuta etme ve meclisi feshetme gibi yetkilerin yanında, meclisten geçen tüm kanunları halkoyuna sunma gibi yetkiler de tanınmıştır. Ayrıca devlet başkanının kamu güvenliği ve düzenini tesis edebilmek maksadıyla, anayasal güvencelere geçici olarak müdahale edebileceği veya bu güvenceleri askıya alabileceği de öngörülmüştür. Anayasa, devlet başkanına, başta kararname çıkarmak olmak üzere öngördüğü çoğu yetkiyle başbakanın; fesih yetkisiyle de meclisin üzerinde bir ayrıcalık getirmiştir.

Bazen gerilimin yarattığı istikrarsızlık, aktörlerden birinin diğer bütün kurum ve erklerin hepsine birden hâkim olmak üzere adım atmasına ve “total” bir çözüme yönelmesine neden olabilmektedir. Bu konuda tarihin en trajik deneyimlerinden biri olan Weimar deneyimini hatırlatmak anlamlı görünmektedir.

Başkana “ulusun lideri” ve “Anayasa’nın koruyucusu” gibi bir konum veren Anayasa, belli bir süre yoğun sorunlarla karşılaşmamıştır. Ne var ki Anayasa, o yıllarda Almanya’daki ideolojik kamplaşma ve siyasi partilerin sayısındaki artışa ve çok parçalı yapıya dönük herhangi bir tedbir getirmemiştir. Bu durumun doğal sonucu, hiçbir partinin yasama çoğunluğunu elde edememesi ve kısa erimli koalisyon hükümetlerinin kurulması olmuştur. Öyle ki Anayasa’nın yürürlüğe girdiği 1919’dan çöküşün başlangıcı olan 1933’e kadarki 14 yılda, dokuzu “azınlık hükümeti” olmak üzere 21 koalisyon hükümeti kurulmuştur. Bu istikrarsızlık karşısında güçlü yetkilerle donatılmış devlet başkanı, bir yandan makro düzeyde yürütme sürekliliğini sağlamaya, diğer yandan da çok sayıda kararname çıkararak yasamanın işlevini de üstlenmeye başlamıştır.⁷⁴ Her geçen yıl meclisin daha az kanun, devlet başkanının ise daha fazla kararname çıkarması şeklindeki eğilim⁷⁵ 1929 ekonomik buhranı ile birlikte daha da tetiklenmiş, 1933 yılına gelindiğinde meclis neredeyse hiç toplanamaz hâle gelmiştir.⁷⁶

Bu durum, I. Dünya Savaşı’nda gururu incinmiş olan Alman toplumunun mevcut siyasetçilere olan güvenini sarsmış, ekonomik krizin yarattığı bunalım karşısında ise toplumu köklü arayışlara sevk etmiştir. Böylesi bir bağlamda seçimleri kazanan Naziler ve münhasıran Devlet Başkanı Adolf Hitler, sistemin zaafalarını, anayasal

74 Öyle ki sadece Friedrich Ebert döneminde bile 130 kararname çıkarılmıştır.

75 Örneğin meclisten geçen kanun sayısı 1930’da 98, 1931’de 34, 1932’de 5’tir. Bu yıllarda yayımlanan kararname sayısı ise sırasıyla 1930’da 5, 1931’de 44 ve 1932’de 66 olmuştur.

76 Meclisin toplanma gün sayısı son yılında sadece 13’tür.

yetkilerini sonuna kadar kullanarak doldurmuş ve nihayet, meclisi tamamen değersizleştirerek ve kararname yetkisini “*anayasa hükmünde kararname*” düzeyine taşıyarak kendisini tek karar verici “*reis*” (Führer) hâline getirmiştir.⁷⁷

Görüldüğü gibi Nazi rejimi ile yarı başkanlıkta ortaya çıkan kohabitasyon arasında doğrudan bir bağ vardır. Kuşkusuz bu bağı güçlendiren faktörler birden çoktur. Örneğin konumuz açısından yarı başkanlığa uygun (örneğin yasama seçimlerinde iki turlu seçimler, baraj uygulaması veya devlet başkanlığının ikinci turunda kutuplaşmayı ikiye indirecek türden bir kurgu) bir seçim sistemi getirilmemiş olması bunlardan biri sayılabilir. Hatta bunu bir çıktı olarak ifade etmek gerekirse; yarı başkanlık sisteminin olası sonucu olan kohabitasyon, koalisyon hükûmetlerine neden olacak faktörlerle (örneğin ideolojik kampaşma, katı parti disiplini ve çok sayıda siyasi partinin meclise girmesine izin veren seçim sistemi vb.) bir araya geldiğinde hükûmet istikrarsızlığı yaratır. Böylesi bir iktidar boşluğu koşullarında, anayasal yetkileri fazla olan cumhurbaşkanı boşluğu doldurma eğilimi gösterecek, hatta ideolojik motivasyonuna göre sistemi totaliter yönünde dönüştürebilecektir. Şu hâlde Weimar deneyimi, yarı başkanlığın açmazlarında sadece askerlerin değil, siyasetin kendi içinden de darbelerin gelişebileceğini göstermiştir.

VI. ARA SONUÇLAR

Buraya kadar yazılanlardan bir çıkarım yapmak gerekirse, şu bir düzine çıkarımı yapabiliriz:

1. Yarı başkanlık dünyada özellikle XX. yüzyılın son çeyreğinden itibaren sayısal ivmeli biçimde artan bir hükûmet sistemidir. Fakat bu artışın nedeni sistemin, diğer sistemlerden daha iyi işliyor olması değil; (i) Fransa ve Portekiz’in eski sömürgelerinin, bağımsızlıklarından sonra bu ülkelerdeki modeli taklit etme eğilimi, (ii) Doğu Bloku’nun çökmesinden sonra kurulan devletlerin çeşitli nedenlerle (siyasi öznelerin beklentilerini uzlaştırmak veya siyasetin dışından gelen uzmanların bu yönde eğilim göstermesi vb.) bu modeli yeğlemesidir.
2. Yarı başkanlık, “*gerçek olmayan yarı başkanlık*” ve “*gerçek yarı başkanlık*” biçiminde iki alt kategoriye ayrılabilir. İlk kategoride devlet başkanı ya aşırı yetkisiz ya da aşırı yetkilidir. İkinci kategoride ise bazen devlet başkanın bazen de başbakanın öne çıktığı örnekler bulunmaktadır.

Weimar deneyimi, yarı başkanlığın açmazlarında sadece askerlerin değil, siyasetin kendi içinden de darbelerin gelişebileceğini göstermiştir.

⁷⁷ Anayasa hükmünde kararname diye adlandırdığımız normun ortaya çıkışı 1933’teki yetkilendirme kanunu (*Ermächtigungsgesetz*) olmaktadır. Bu süreç, devlet başkanının çıkardığı kararnamelerin yargı denetiminden dışlanmasıyla Türkiye’de de benzerleşmiştir. Bkz. Tolga Şirin, “Anayasa Hükmünde Kararname”, *Güncel Hukuk*, Kasım 2016.

3. Yarı başkanlık, devlet başkanının yetkilerinin sembolik kaldığı ve sistem parlamentarizme yakınlaştığı denli daha etkili ve demokratik, devlet başkanının yetkilerinin arttığı ve başkanlığa yaklaştığı denli daha kırılmaya açık ve otoriter bir yönelim göstermektedir.
4. Sembolik yetkilere sahip olacak devlet başkanlarının halk tarafından seçildiği örnekler prensip itibarıyla tarihsel (yani monarşiye tepkinin ürünü) olarak ortaya çıkmıştır.
5. Anılan yarı başkanlık örneklerinde, sembolik yetkilere sahip olmak ve halk tarafından seçilmek arasında bir çelişki olduğu düşünülemez; zira halkın seçimi icrai hedefleri değil, partiler üstü bir uzlaşmayı cisimleştirme amacını içerir.
6. Devlet başkanının fazla yetkilere sahip olduğu yarı başkanlık örnekleri, eğer bunu frenleyecek bir uzlaşma kültürü, demokratik gelenek veya ekonomik gelişmişlik yoksa kolaylıkla “hiper başkanlık” biçimini almakta ve sistem demokrasi-den uzaklaşmaktadır. (Rusya bu örneğin prototipidir.)
7. Gerçek yarı başkanlıklarda başbakanın devlet başkanına göre daha güçlü olması, sistemin demokrasi sınırları içinde işlerliğine katkı sunan bir faktördür.
8. Gerçek yarı başkanlıklarda devlet başkanını öne çıkartma tercihi, (örn. Fransa) geçmişteki hükûmet istikrarı sorununa tepkinin ürünü olarak gündeme gelmektedir.
9. Devlet başkanının ön planda olduğu gerçek yarı başkanlıklarda birleşmiş yönetim varsa sistem başkanlık sistemine benzerken, kohabitasyonun ortaya çıktığı durumlarda başbakan ön plana çıkar.
10. Anılan yarı başkanlık örneklerinde, anayasal yetkilerin sınırlarının net çizilmesi ve devlet başkanının manipülatif olmasını engelleyecek sosyopolitik faktörler sistemin işlerliğini sağlayabilir.
11. Gerçek yarı başkanlıkların sınanma noktası, aritmetik veya davranışsal kohabitasyonlardır. Kohabitasyonların uzlaşmacı biçimi kadar çatışmacı ve hatta yıkıcı biçimleri olabilir.
12. Uzlaşma kültürü, demokrasi geleneği, kurumlaşma, düşük düzeyli kutuplaşma, esnek siyasi parti yapısı, istikrar üreten seçim sistemi ve ekonomik esenlik gibi faktörlerin bulunmadığı koşullarda ya güçlü yetkilere sahip devlet başkanının totaliter müdahalesi ya da ordunun silahlı darbesi olasılık dâhilindedir.

Şimdi bu çıkarımları yaptıktan sonra sistemin Türkiye açısından uygulanabilirliğini sorgulayabiliriz.

YARI BAŞKANLIK SİSTEMİNİN TÜRKİYE’DE UYGULANABİLİRLİĞİ

Yarı başkanlığın Türkiye’de uygulanabilirliğini, (i) bölünmüş hükûmetler deneyimi, (ii) hükûmet istikrarı, (iii) siyasi kutuplaşma ve (iv) siyasi parti düzeni yönünden sınayabiliriz.

I. BÖLÜNMÜŞ HÜKÛMETLER DENEYİMİ

Türkiye kuruluş kodlarında güçlü devlet başkanı (“Ulu Önder” Mustafa Kemal Atatürk ve “Millî Şef” İsmet İnönü) bulunan bir ülkedir. Tek parti döneminde (1923-1950) tarafdırlık tartışması yaşanmasa da bu sorun, çok partili yaşama geçildiğinde gündeme gelmiş, Demokrat Parti döneminde (1950-1960) “Bayar’ın Bastonu”nda cisimleşen tarafdırlık, eleştiri konusu olmuştur. Bu sürece tepkinin ürünü olan 1961 Anayasası, klasik parlamentarizme uygun bir tasarıma gitmiş ve bu dönemde (1960-1980) asker kökenli cumhurbaşkanları, sembolik bir işlev görmüştür.

Türkiye’nin ilk yarı başkanlık deneyimi 12 Eylül Darbesi’nden sonra ortaya çıkmıştır. Anayasa, yürütmenin güçlü olduğu bir parlamenter model tasarlasa da askeri darbenin lideri Kenan Evren, Anayasa’yı halkoylamasına sokarken kendisinin başkanlığını da oylatmıştır. Bu durum, devlet başkanının ilk defa halk tarafından seçilmesi anlamına gelmiştir.

Kendisine “Türk De Gaulle”ü misyonu biçen General Evren, 1983’te yapılan seçimlerden sonra yürütmenin belirleyicisi olmayı yeğlememiştir. Anayasa, cumhurbaşkanına “Gerekli gördüğü hallerde Bakanlar Kuruluna başkanlık etmek veya Bakanlar Kurulunu başkanlığı altında toplantıya çağırma” (md. 104) yetkisi vermiş olsa da bu yetki esaslı biçimde kullanılmamıştır. Dolayısıyla Türkiye’nin ilk yarı başkanlık deneyimi, Kenan Evren’in gayrimeşru biçimde iktidara gelmiş olması ve siyasetçi değil asker kökenli olmasından dolayı büyük ölçüde parlamentarizme uygun ilerlemiştir.

Türkiye’nin ilk yarı başkanlık deneyimi 12 Eylül Darbesi’nden sonra ortaya çıkmıştır. Ancak kendisine “Türk De Gaulle”ü misyonu biçen General Evren, 1983’te yapılan seçimlerden sonra yürütmenin belirleyicisi olmayı yeğlememiştir.

Cumhurbaşkanı Turgut Özal, TBMM tarafından seçilmiş olmasına rağmen bazen rejimin “yarı başkanlık benzeri” olduğunu ifade etmekten geri durmamıştır. Bu durum Özal döneminde (1989-1993), cumhurbaşkanlığı makamının aşırı politize olmasına ve bazı çatışmalara neden olmuştur.

Cumhurbaşkanı Turgut Özal, TBMM tarafından seçilmiş olmasına rağmen bazen rejimin “yarı başkanlık benzeri” olduğunu ifade etmekten geri durmamıştır. Bu durum Özal döneminde (1989-1993), cumhurbaşkanlığı makamının aşırı politize olmasına ve bazı çatışmalara neden olmuştur. Bu dönemde bizzat Özal’ın açıklamaları, (halk tarafından seçilmemiş olsa da) hükümet sistemini yarı başkanlık benzeri biçimde algıladığını göstermektedir. Partisiyle hukuken kopan bağını, etkisiz bir genel başkanın seçilmesini sağlayarak fiilen korumaya çalışan, hatta parti içine dolaylı (örn. eşi Semra Özal’ı İstanbul İl Başkanı olarak seçtirilmesi) müdahalelerde bulunan, buradaki gerilimleri hükümete (örn. eşinin adaylığına karşı çıkan Savunma Bakanı Hüsnü Doğan’ı görevinden azletmesi) yansıtan, atama yetkisini kullanırken partizan yönelimi ön plana çıkan⁷⁸ Özal, başta ekonomik konular olmak üzere daima gündelik siyasetin içinde kalmaya çalışmıştır. “Bahar Eylemleri” olarak bilinen işçi eylemlerinin tetiklediği gergin tartışmalara tahrik edici biçimde müdahil olma eğilimi bunun iyi bir örneğidir. Körfez Savaşı bağlamında kendisine belirleyici bir misyon biçmesi de benzer bir örnek sayılabilir.⁷⁹

Bu politize ve etkili cumhurbaşkanlığı eğilimi, doğal olarak diğer siyasi aktörlerin tepkilerini beraberinde getirmiştir. Kendi partisinden bile utangaç biçimde duyulan tepkiler, muhalefet cephesinde çok daha açıkça dile getirilmiş, hatta bazı icrai sonuçlar doğurmuştur. Örneğin hükümet kanadı, Cumhurbaşkanı’nın kimi yetkilerinin kısıtlanmasına dönük girişimlerde bulunmuş, fakat bu girişimler veto veya Anayasa Mahkemesi (AYM) kararlarıyla frenlenmiştir.⁸⁰ Ayrıca söz konusu başkancı sapma, sistemde o zamana kadar deneyimlenmeyen bazı pratikleri de tetiklemiştir. Örneğin dış politikayla ilgili olarak Karadeniz Bölgesi Ülkelerinin Ekonomik İşbirliği antlaşmasının imza töreninde bizzat Başbakan Süleyman Demirel ile kamuoyu önünde düştüğü ihtilaf, millî güvenlik bağlamında Genelkurmay Başkanı Necip Torumtay’ın istifası, ekonomiyle ilgili olarak yüz binlerce işçinin eylemlerde doğrudan Cumhurbaşkanı’nı hedef alması, iç politikada paralel Anıtkabir anma törenleri gibi olaylar henüz kâğıt üzerinde yarı başkanlık olmayan Türkiye’den “bölünmüş hükümet” manzaraları olarak kaydedilebilir.⁸¹

78 Örneğin ANAP genel başkanlığını ve başbakanlığı bıraktığı Yıldırım Akbulut’un eşi Saime Akbulut’u ve laiklik ilkesi konusunda hassas olmayan kişileri yüksek yargıya ataması kamuoyunda çokça tartışılmış, bu atamalardan biri usulsüz olduğu için Anayasa Mahkemesi’nden dönmüştür. Anayasa Mahkemesi, Selçuk Üniversitesi öğretim üyesi Süleyman Arslan’ın üyelik koşullarını taşımadığı kararına varmıştır. Bkz. AYM, E. 1992/4 (Değişik İşler) ve K. 1992/3, T. 17/11/1992.

79 Özal dönemine ilişkin olarak bkz. Suavi Aydın ve Yüksel Taşkın, *1960’tan Günümüze Türkiye Tarihi*, (İletişim Yay., 2016); Mehmet Ali Birand ve Soner Yalçın, *The Özal: Bir Davanın Öyküsü*, (Doğan Yay., 2001).

80 AYM, E.1992/37, K.1993/18, T. 27/04/1993.

81 Kemal H. Karpat, *Türk Dış Politikası Tarihi*, (Timaş Yay., 2012); Rıdvan Akın, *Gazi’den Günümüze Cumhurbaşkanlığı*, (Türkiye İş Bankası Yay., 2009).

Bu türden gerilimler, siyasette aktif olmasa da, özellikle Anayasa'nın aktif bekçisi olma (kanunları geri göndererek ve AYM'ye iptal davası açarak) işlevi üstlenen sol Kemalist Ahmet Necdet Sezer döneminde de (2000-2007) yaşanmıştır. Öyle ki bu bölünmüş hükümetlerden ilkinde tarihi bir ekonomik kriz, ikincisinde ise "Anayasa savaşları" olarak bilinen ve bünyesinde bir kapatma davası (AK Parti Kapatma davası) ve askeri müdahale (e-muhtıra) bulunan bir çatışma yaşanmıştır. Bu durum Türkiye'de parlamenter rejimde bile çatışmaların ne denli yüksek potansiyeli olduğunu göstermiştir.

Türkiye, anılan dönemden yeniden bir "yarı-başkanlık" tasarımı ile çıkmıştır. Aşamalı bir süreç olduğu için, yarı başkanlığın hayata geçeceği 2014 yılına kadar parlamenter ölçütlerle görevde kalan Abdullah Gül'ün cumhurbaşkanlığı döneminde (2007-2014) yönetimde bölünmüşlük ön plana çıkmamıştır.⁸²

Türkiye'nin gerçek anlamda yarı başkanlık deneyimi cumhurbaşkanının halk tarafından seçilip aynı partiden Ahmet Davutoğlu'nun başbakanlık yaptığı 2014-2017 yıllarıdır. Bu üç yıllık deneyim; yönetim aynı siyasi eğilimden kişilerde olmasına rağmen kolaylıkla "bölünmüş hükümet" deneyiminin yaşanabileceğini göstermiştir. Çok sayıda gerilimden özellikle üç tanesi konumuz açısından dikkat çekmektedir.

Birincisi, bu dönemde Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan, Anayasa'nın sınırlarını fazlasıyla zorlamış ve içinde bulunduğu statünün ötesine geçmiştir. Örneğin Anayasa, cumhurbaşkanının "parti üyesi olması"nı yasaklamasına ve "tarafsızlık" öngörmesine rağmen fiili durum bununla uyumlu olmamıştır.

İkincisi, Haziran 2015'te yapılan seçimlerde AK Parti'nin meclis çoğunluğunu elde edememesi üzerine Recep Tayyip Erdoğan, hükümeti kurma görevini AK Parti Genel Başkanı Ahmet Davutoğlu'na vermiş ve fakat 40 gün (09/07/2015-18/08/2015) gibi uzun bir süre içinde hükümet kurulamamıştır. Sürenin uzun tutulması ve kalan beş günlük süre (Anayasa, seçimlerin yenilenmesi için 45 günlük süre öngörürdü) içerisinde bu görevin diğer siyasi parti liderlerinden birine verilmemesi, Anayasa'nın hükümet sistemine ilişkin tasarımına uygunsuz bir durum yaratmıştır.⁸³

Üçüncüsü, Türkiye bu dönemde 2014 Kasım seçimlerinden sonra hükümette aritmetik olarak birlik olsa da davranışsal bir kohabitasyon deneyimlemiştir. Bu süreç, Anayasa'nın öteden beri aktif olarak uygulanmayan "[Cumhurbaşkanı] gerekli gördüğü

Türkiye'nin gerçek anlamda yarı başkanlık deneyimi cumhurbaşkanının halk tarafından seçilip aynı partiden Ahmet Davutoğlu'nun başbakanlık yaptığı 2014-2017 yıllarıdır.

82 İkili arasında Anayasa Mahkemesi'nin Twitter kararına, Gezi Parkı protestolarına, 17 Aralık yolsuzluk soruşturmalarına verdikleri tepkiler yönünden farklılaşmalar olsa da bu gerilim çatışma yaratmamıştır.

83 Benzer şekilde, daha önce Süleyman Demirel'in de partisiz (eski DYP'li) Yalın Erez'e hükümet kurma görevi verdiği ve bu sürecin 42 gün sürdüğü izlenmektedir. Bu türden suistimalleri önlemek için Anayasa'nın anılan hükmünde spesifikleştirme gerekirdi.

Deneyimler, Türkiye’de devlet başkanının güçlendirilmesinin ya çatışma ya da daha otoriter eğilimleri beraberinde getirdiğini göstermiştir.

hallerde Bakanlar Kuruluna başkanlık etmek veya Bakanlar Kurulunu başkanlığı altında toplantıya çağırmak” yetkisinin tedavüle sokulmasına neden olmuştur. Bu durum yetki çatışması doğurmuştur. Erdoğan-Davutoğlu arasındaki gerilim, önce AK Parti’nin 12 Eylül 2015’teki 5. Büyük Olağan Kongresi’nde MKYK listesinin belirlenmesinde gün yüzüne çıkmış; 29 Nisan 2016’da yapılan AK Parti MKYK toplantısında, teşkilatları atama yetkisinin parti genel başkanından alınarak MKYK’ye devredilmesiyle iyice görünür olmuştur. Ardından kamuoyuna anonim bir isimle internet ortamında dağıtılan “*Pelikan Dosyası*” isimli belgede, ikili arasında 27 çatışma konusu olduğu ifade edilmiş ve bu gelişmeler, Davutoğlu’nun partiden istifasına neden olmuştur. Bu süreçte tartışmaların taraflarının birbirleri için kullandıkları ithamlar (örn. “*darbe*”), birleşik hükûmette dahi ne denli yüksek bir gerilimin ortaya çıkabileceğini göstermiştir.

Anılan gerilim, Türkiye’de yarı başkanlık rejiminin işlemediğini göstermiş ve fakat (15 Temmuz’daki askeri darbe girişiminin de etkisiyle) devlet başkanlığının sembolikleşmesi yönünde bir değişime değil, adeta “*hiper başkanlık*” yaratacak bir tasarımla üretilmesine neden olmuştur.

Gelinen aşamada “*Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi*” denilen sistemde cumhurbaşkanı, hiper başkanlığın prototipi Rusya’dan bile güçlüdür.⁸⁴ Türkiye bu dönemde tarihinin en büyük ekonomik krizini yaşamış, oldukça derin siyasal krizlerle karşılaşmıştır.

Sonuç itibarıyla; bu deneyimler bize Türkiye’de devlet başkanının güçlendirilmesinin ya çatışma ya da daha otoriter eğilimleri beraberinde getirdiğini göstermiştir.

II. HÜKÛMET İSTİKRARI

Türkiye’de hükûmet sistemi arayışları genellikle hükûmet istikrarı sorununa atıfla temellendirilmektedir. Bu konudaki yakınmanın yaygınlığı, yakın tarihte hükûmet istikrarsızlığının norm, istikrarının ise istisna olduğuna dönük bir algı oluşturmaktadır. Oysa gerçekte durum böyle değildir.

1. Hükûmetler Tarihi

1908 Devrimi’nden bu yana hükûmet sistemi parlamentarizm ekseninde seyretmiş olan Türkiye’de, hükûmet istikrarının bulunduğu dönemler çoğunluktadır. Bu tarihe bakıldığında azınlık hükûmetlerinin nadiren gündeme geldiği görülür:

84 Demet Çelik Ulusoy, “Measuring Presidential Powers: New Governmental Design in Turkey”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, s. 70(3), 2021, s. 1013-1105. Şule Özsoy Boyunsuz, “The AKP’s Proposal for a ‘Turkish type of Presidentialism’ in Comparative Context”, *Turkish Studies*, 17(1), 2016, s. 68-90.

Hük. No.	Partiler	Cumhurbaşkanı	Süresi
28. Hük.	CHP + Bağımsızlar	C. Gürsel	1 yıl 57 gün (25/12/1963 - 20/2/1965)
38. Hük.	Partiler üstü	F. Korutürk	134 gün (17/11/1974 - 31/3/1975)
40. Hük.	CHP	F. Korutürk	30 gün (21/6/1977 - 21/7/1977)
43. Hük.	AP + MHP + MSP	İ. S. Çağlayangil (vek.)	305 gün (12/11/1979 - 12/9/1980)
51. Hük.	DYP	S. Demirel	25 gün (5/10/1995 - 30/10/1995)
53. Hük.	ANAP+DYP	S. Demirel	114 gün (6/3/1996 - 28/6/1996)
56. Hük.	DSP	S. Demirel	137 gün (11/1/1999 - 28/5/1999)

Bu azınlık hükümetlerinden ilk ikisi, 27 Mayıs ve 12 Mart askeri darbelerinden çıkış sürecinde, ordunun beklentileri uyarınca ayakta kalabilmiştir. 40'ıncı Hükümet, CHP'nin (Bülent Ecevit) seçim zaferine rağmen yasama çoğunluğunu elde edemeyip Milliyetçi Cephe ittifakının kendisine direnişinden ötürü kısa süreli kalmıştır. Bir süre sonra 2'nci Milliyetçi Cephe koalisyonu iktidara gelmiş ve bir yıla kadar ayakta kalabilmişse de bu dönemdeki kutuplaşma cumhurbaşkanı seçimine engel olmuş ve hükümet 12 Eylül darbesiyle sona ermiştir. 51'inci, 53'üncü ve 56'ncı hükümetler, 1990'ların koalisyon kurulamama sorununun yaşandığı yıllarında kısa süreli denemelerdir. Bunlardan DSP hükümeti ülkeyi seçime taşırken, bazı spesifik gelişmelerden (Abdullah Öcalan'ın yakalanması) ötürü güçlenerek iktidarda kalmaya devam edebilmiştir.

Azınlık hükümetleri açısından durum böyle olsa da daha geniş perspektiften bakıldığında Türkiye'de çoğunluk koalisyonlarının da sayısının az olduğu görülür:

Dönem	Yıllar	İktidar
Tek Partili Rejim	1923-1950	CHP
Tek Parti Hükûmeti	1950-1960	DP
(ASKERİ DARBE)		
Askeri Hükûmet	1960-1961	Gürsel Hükûmeti
Büyük Koalisyon	1961-1962	CHP-DP
İnönü Hükûmetleri	1962-1965	CHP-CKMP-Bağımsızlar
Tek Parti Hükûmeti	1965-1971	AP
(ASKERİ DARBE)		
Teknokrat Hükûmet	1971-1974	Ürgüplü, Erim, Melen, Talu hükûmetleri
<u>Koalisyon Hükûmeti</u>	<u>1974</u>	<u>CHP-MSP</u>
Teknokrat Hükûmet	1974-1975	Irmak Hükûmeti
<u>Koalisyonlar Dönemi</u>	<u>1975-1980</u>	<u>MC ve Güneş Motel hükûmetleri</u>
(ASKERİ DARBE)		
Askeri Hükûmet	1980-1983	Ulus Hükûmeti
Tek Parti Hükûmeti	1983-1991	ANAP
<u>Koalisyonlar Dönemi</u>	<u>1991-2002</u>	<u>DYP-SHP, ANAYOL, REFAHYOL, ANASOL-D, ANASOL-M hükûmetleri</u>
Tek Parti Hükûmeti	2002-2022	AK Parti

Türkiye'de parlamenter rejimden ileri gelen yaygın bir hükûmet istikrarı sorunu olduğu savı tartışmaya açıktır.

Tabloda da görüldüğü üzere Türkiye'de koalisyon hükûmetleri, askeri yönetimlerden çıkıştaki büyük koalisyonlar/teknokrat yönetimleri göz ardı edildiğinde, esasen 1970'lerin ikinci yarısında ve 1990'lı yıllarda deneyimlenmiştir. Bu bakımdan koalisyon sorunu 100 yıllık Cumhuriyet tarihinin çeyreğinden azdır. Kuşkusuz, anılan koalisyon deneyimleri Avrupa'daki muadillerine (örn. Almanya) kıyasla başarılı sayılamaz. Bu koalisyonlar her zaman için uzun erimli ve sağlıklı yürümese de kimi olumlu çıktılar sağlamamış değildir. Örneğin 1999 yılında kurulan ANASOL-M hükûmeti 2001 yılında Türkiye tarihinin en ileri anayasa değişikliklerinden birini gerçekleştirmiş, 1982 Anayasası'nın üzerindeki 12 Eylül yükünü büyük ölçüde kaldırmıştır.

Sonuç itibarıyla; Türkiye'de parlamenter rejimden ileri gelen yaygın bir hükûmet istikrarı sorunu olduğu savı tartışmaya açıktır.

2. İstikrar Kavramının Diğer Boyutları

İstikrar kavramı sadece hükûmet istikrarına indirgenemez. İstikrarın, ekonomiye, hukuka, rejime ve millî güvenliğe bakan boyutları da vardır.⁸⁵ Hükûmet istikrarı her zaman için bu boyutları karşılamayabilir. Türkiye'nin en önemli ekonomik krizlerinden birinin tek başlı, etkili ve yetkili bir yürütmenin bulunduğu 2019 yılında yaşanmış olması, hükûmet istikrarının ekonomik istikrarın garantisi olmadığına yakın örneğidir.

Yine aynı dönemde, kanunlardan daha çok çıkarılan kararnamelere dayalı sistem, hükûmet istikrarının, her zaman için hukuk istikrarını getiremeyebileceğini göstermiştir. Hükûmet istikrarını konsolide etmek için getirilen “Türk tipi başkanlık” döneminde (ilk üç yılında) çıkarılan toplam 79 Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin neredeyse üçte ikisinin (53 tanesinin) 26 farklı temel kararnameyi değiştirmek üzere çıkarılması, bunlardan bazılarının kişiye özel ve gelgitli kurallar getirmiş olması bunu doğrulamaktadır.⁸⁶

Bunlardan başka, tek başına iktidar olmuş AK Parti hakkında Anayasa Mahkemesi'nin “*laiklik ilkesine aykırı eylemlerin odağı olduğu*” iddiası, 15 Temmuz'da açığa çıktığı üzere bu dönemde dinsel grupların devlet kademelerine sızması, hükûmet istikrarının da rejim istikrarı sorunu yaratabileceğinin göstergesidir.⁸⁷ Aynı dönemde Türkiye'ye özellikle güneydoğu sınırından geçişlerdeki kolaylıklar ve özellikle IŞİD militanlarının kurduğu bağ ise sınır istikrarı konusunda benzer sorunların olduğunu ortaya koymuştur.

Bu örneklerde de görüldüğü gibi hükûmet istikrarı diğer istikrar biçimlerinin teminatı olmadığı gibi bazen istikrarsızlığın dolaysız nedeni de olabilmektedir. Hâl böyleyken hükûmet sistemi tartışmasında “*hükûmet istikrarı*” kadar diğer istikrar başlıklarını da hesaba katmak gerekmektedir.

Sonuç itibarıyla; Türkiye'de hükûmet istikrarı iddiasıyla yürütmenin aşırı güçlendirilmesinin, diğer istikrar başlıklarında sorun yarattığı gözlemlenmektedir.

Türkiye'de hükûmet istikrarı iddiasıyla yürütmenin aşırı güçlendirilmesinin, diğer istikrar başlıklarında sorun yarattığı gözlemlenmektedir.

III. SİYASİ KUTUPLAŞMA

Hem Akdeniz havzasında hem de Ortadoğu'da bulunan Türkiye'de kutuplaşma ve tez canlılık, sadece siyasal hayata değil, toplumsal yaşamın dokusuna da işlemiştir. Coğrafi benzerlik gösteren pek çok ülkede olduğu gibi Türkiye'de de bu durumun

85 İler Turan, “İstikrar Ne Anlama Gelir?”, in İ.Ö. Kaboğlu (ed.), *Türkiye'nin Anayasa Gündemi*, (İletişim Yay., 2017) s. 86 vd.

86 Sayılar için bkz. Tolga Şirin, “Normlar Heterarşisi ve Neo-fermanlar”, *Birikim*, 03/11/2021. <https://birikimdergisi.com/guncel/10771/normlar-heterarsisi-ve-neo-fermanlar>. Örnekler için bkz. Gözler, “Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sisteminin Uygulamadaki Değeri: Bir Buçuk Yıllık Bir Bilanço”, op. cit. (Erişim tarihleri: 13/03/2022).

87 Ibid.

doğal uzantısı siyasal kutuplaşma düzeyinin yüksekliğidir. Cumhuriyet'in kuruluş dönemlerinde çeşitli isyanlarla tezahür eden bu kutuplaşma, çok partili yaşamda da tırmanmış, öyle ki bu tırmanış 10'ar yıllık aralarla askeri darbelere neden olmuştur. O kadar ki bu kutuplaşmanın vardığı düzey 1982 Anayasası'nın başlangıç metninde, "(...) Cumhuriyet devrinde benzeri görülmemiş bölücü ve yıkıcı kanlı bir iç savaşın gerçekleşme noktasına yaklaştığı sırada (...)" sözleriyle tespit edilmiştir.

1982 Anayasası döneminde de etnik, dinsel, cinsel ve siyasal gerilim hiç eksik olmamış, hatta AK Parti döneminde daha da tırmanmıştır. Bu, bazı nesnel araştırmalarla doğrulanmıştır. Örneğin İstanbul Bilgi Üniversitesi Göç Çalışmaları Uygulama ve Araştırma Merkezi'nin öncülüğünde sürdürülen TukuazLab Projesi'nin "*Türkiye'de Kutuplaşmanın Boyutları Araştırması*" başlıklı raporuna göre toplumun yarısından fazlası görüş ayrışmalarında artış olduğunu düşünmektedir.⁸⁸ Bunun nedenleri sorgulandığında Kürt sorunu ve 15 Temmuz darbe girişimi başlıklarının öne çıktığı görülmektedir.

Aynı rapora göre 2020 yılı itibarıyla toplumun yüzde 70'inden fazlası, kendisine uzak hissettiği siyasi parti taraftarlarından biriyle iş yapmayı veya çocuğunun o partinin taraftarlarından biriyle evlenmesini istememektedir. Yine toplumun yüzde 60'ından fazlasının böyle birini komşu olarak istemediğini, keza çocuklarının da çocuklarıyla arkadaşlık kurmasından mutsuz olacağını ifade ettiği görülmektedir. Öte yandan "*yankı odaları*"nın (yani kişilerin sadece kendisine benzer kişilerle sınırlı bir iletişime maruz kalmasının) oldukça yaygın olduğu görülmektedir. İzole olma konusunda da oranlar yüksektir. Çevreleriyle siyasal konularda görüş birliğine sahip olduğunu söyleyenlerin oranı yüzde 70'tir.

Sonuç itibarıyla; bu oranlar göstermektedir ki, Türkiye'de "*polarizasyon*" denilen ve yarı başkanlık benzeri hükümet sistemleri için tehdit oluşturan olgu, kabul edilebilir sınırların ötesinde yüksektir.

IV. SİYASİ PARTİ DÜZENİ

Türkiye'deki siyasi partiler düzeni belli başlı karakteristiklere dayanır.

Öncelikle, seçmen tercihleri çoğunlukla geleneklere dayanır ve nispeten değişime kapalı gibidir. Seçmenlerin genellikle aynı siyasi partiye veya benzer çizgideki siyasi partiye oy verme eğilimi yüksektir. Bu durum, kohabitasyon olasılığına karşı olumlu bir faktör olabilir.

Türkiye'de "polarizasyon" denilen ve yarı başkanlık benzeri hükümet sistemleri için tehdit oluşturan olgu, kabul edilebilir sınırların ötesinde yüksektir.

İkincisi, çok parçalı bir siyasi parti yapısının uzun zamandır yerleşik olduğunu kaydetmek gerekir. Siyasi partiler ve yandaşları arasındaki ilişki, ABD'deki gibi esnek bağlara ve zayıf ideolojik angajmanlara değil, Avrupa'daki gibi daha sıkı bağlara ve güçlü ideolojik/kültürel yakınlıklara dayanır. Bu, gerilimlerin uzlaşısı ile aşılmasının beklendiği koşullar için olumsuz bir faktördür.

Üçüncüsü, Türkiye'de parti içi demokrasi düzeyi hayli düşüktür. Siyasi partilerin ezici çoğunluğunda, aday göstermede ön seçim usulü uygulanmamakta, parti tüzüğü hükümleri keyfi biçimde uygulanmakta ve "lider sultanı" olarak ifade edilen bir düzen hüküm sürmektedir. Türkiye'de parti içi demokrasi ne kadar yoksa parti içi disiplin de o kadar çoktur. Partinin aldığı kararların dışına çıkan üyelere disiplin yaptırımını uygulamakta ve bu kararlar da yargı organlarınca kolaylıkla bozulmamaktadır. Bu durum, parti içi gerilimlerden kaynaklanan enerjinin dışa atılamamasına ve partinin bölünmesine neden olmaktadır. Buna ideolojik çeşitlilik de eklendiğinde parti sayısında fazlalığın ortaya çıktığı görülmektedir.

Dördüncüsü, Türkiye'de, tek partili dönem ve o dönemin seçim sistemine göre sürdürülen çok partili deneyim hariç olmak üzere nispi temsile dayalı seçim sistemleri uygulanmıştır. Özellikle 1980'li yıllardan sonra yönetimde istikrarı artırıcı faktörler öne çıkarılmışsa da temsilde adalet elden bırakılmamıştır. Bu durum, siyasi partilerin sayıca fazlalığına neden olmuş; bunun uzun sürmesi de toplumu çok partiliğe alıştırmıştır. Zaten başta Kürt sorunu olmak üzere kimi sorun alanları, ikiden fazla siyasi partinin varlığını zorunlu hâle getirmektedir. Dolayısıyla geleneksel ve kültürel durum, siyasi partiler düzenininin (yarı başkanlık düzenleriyle daha uyumlu olacağı varsayılan) düalist parti yapısına indirgenmesine uygun değildir. O kadar ki "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi" uygulamasının bu iki kutuplu kurgusunun dahi hayata geçirilememiş olması bunun göstergesidir.

Beşincisi, parti içi demokrasinin yokluğu ve lider sultanının parti dışındaki yansıması "lider kültü" denilen olguyu yaratmaktadır. Öteden beri siyasette, ilke ve programlardan çok kişisel meziyetler ön plandadır. Özellikle AK Parti döneminde Recep Tayyip Erdoğan nezdinde tırmanan "kişi kültü", muhalefet partilerine de sirayet etmiştir. Bu kültür, seçmenlerin yarısından fazlasının oyunu tek başına toplayan ve çok sayıda yetkiye sahip bir liderin kendisini diğer siyasi aktörlerin ötesinde görmesine, hatta sınırları zorlayıp hiper başkanlıkçı hatta totaliter bir yönelim göstermesine zemin sunmaktadır.

Altıncısı, seçmenlerin siyasi partileriyle olan ilişkilerinde etnik ve mezhepsel kimlikler arasında belli bir korelasyon bulunmaktadır. Örneğin etnik temelde HDP seç-

Türkiye'deki hükümet sistemine ilişkin birçok faktör, başkanlık ve yarı-başkanlık gibi çoğulcu olmayan bir çoğunlukçuluğa kapı aralayan hükümet sistemlerini riskli hâle getirmektedir.

meni için Kürtlük, MHP seçmeni için Türklük; mezhepsel temelde ise CHP seçmeni için Alevilik, AK Parti seçmeni için Sünnilik oy tercihiyle ilişkilendirilebilmektedir. Bu durum da yurttaşların subjektif iradelerindense objektif özelliklerine dayalı bir siyaset olasılığını beraberinde getirmektedir. Bunun anlamı, sistemin Türk-İslam sentezci çoğunluk iktidarı ile Kürt-Alevi azınlık muhalefetine dayalı bir denklem olduğudur. Fakat Türkiye gibi yüksek polarizasyonun bulunduğu bir ülkede siyasal alanın bu tür sabit kimliklere dayandırılmasının tehlikeli sonuçları (en kötümser olasılıkta iç savaş) olabilir.

Sonuç itibarıyla Türkiye'deki hükûmet sistemine ilişkin bu faktörler, başkanlık ve yarı-başkanlık gibi çoğulcu olmayan bir çoğunlukçuluğa kapı aralayan hükûmet sistemlerini riskli hâle getirmektedir.

SONUÇ

Buraya kadar yazılanları toparlamak gerekirse 10 sonuç aktarabiliriz.

Öncelikle, “*yarı başkanlık*” adında ayrı bir siyasal rejimin varlığı kuşkuludur. Fransa özelinde Duverger’in yaptığı tanımlamayla literatürde yaygınlaşan bu kategorinin ne anlama geldiği konusunda bir oydaşma yoktur. Fakat genel hatlarıyla, devlet başkanının halk tarafından seçildiği parlamenter rejim olarak tanımlansa dahi devlet başkanının yetkilerinden ve hükûmetin diğer kanadının oluşumuna dair ayrıntılardan ötürü kategoriler kayganlaşmaktadır. Böylesi bir siyasal rejimi önerenlerin tam olarak neyi önerdiği açık olmamakta, toplumsal tartışma pek şeffaf ilerleyememektedir.

İkincisi, yarı başkanlık rejimi yaygın gibi görünse de bunun rejimin iyi işlemesinden mi ileri geldiği kuşkuludur. Fransa’dan ve Portekiz’den bağımsızlık kazanan ülkelerde bu modellerin kopyalanması veya post-Stalinist devletlerde tek kişi yönetimlerinden çıkış sürecindeki tercihlerden ileri gelen bu eğilimin, Türkiye açısından emsal olarak kullanılması yerinde değildir.

Üçüncüsü, bu çalışmada “*gerçek olmayan yarı başkanlık*” diye nitelendirdiğimiz sapma biçimlerinden özellikle başkancı niteliktekilerin birer otokrasi olduğu, siyasal münevbenin dahi mümkün olmaktan çıktığı görülmektedir. Rusya’nın prototip olduğu bu model, demokratikleşme amacındaki bir ülke için uygun değildir. Türkiye’deki yarı başkanlık tasarımları, uygulamada bu türden bir eğilim gösterdiği için risklidir.

Dördüncüsü, “*gerçek olmayan yarı başkanlık*” kategorisindeki, devlet başkanının sembolik yetkilerle donatıldığı parlamenter sapmalar ise demokratik örneklerdir. Ne var ki bu örnekleri ortaya çıkaran bazı tarihsel koşullardır. İrlanda ve İzlanda gibi devletlerin prototip sayılabileceği bu model, başkanın bağımsızlık sürecindeki rolünden ve geleneksel olarak sembolik kalmasının kanıksanmasından beslenmektedir. Türkiye gibi bu türden arka planı bulunmayan ülkelere ithal edilmesi gerçekçi değildir.

Beşincisi, “*gerçek yarı başkanlık*” diye nitelendirdiğimiz model, tam olarak Fransa’da tezahür etmektedir. Bu modelde seçim sonuçlarına göre sistemin ağırlığı bazen cumhurbaşkanında bazen de bakanlar kuruluna başkanlık eden başbakanda olmaktadır. Bu değişkenlik siyasal konjonktüre göre ortaya çıkmakta ve siyasal sistem,

aktörlerin bazı tavizlere açık olmasından dolayı ayakta kalabilmektedir. Bu modelin en önemli gerilim alanı yönetimin bölünmesidir. Böylesi durumlarda kohabitasyon (“birlikte yaşama”), sistem sayesinde değil, sosyokültürel faktörlerin de etkisiyle sisteme rağmen olmaktadır. Türkiye’de bu koşulların varlığı kuşkuludur.

Altıncısı, bölünmüş yönetimin birden çok türü vardır. Bunlardan koalisyon kaynaklı bölünmüş yönetim veya azınlık hükûmeti kaynaklı bölünmüş yönetim en kırılgan olanlardır. Bu kırılganlık, uzlaşma kültürünün ve bu kültüre eşik eden yapısal temellerin bulunmasına bağlıdır. Bunların bulunmadığı durumlarda çatışma, (Weimar örneğinde görüldüğü üzere) yıkıcı düzeye varabilir. Türkiye’nin mevcut siyasi kültürü ve parti yapısı ile tarihsel deneyimi böylesi bir uzlaşının oluşma olasılığının düşük olduğunu göstermiştir. Erdoğan-Davutoğlu arasındaki gerilimler, aynı partiden aktörler arasında dahi çatışmanın (darbe terminolojisinin de gösterdiği üzere) kolayca yaşana-bildiğini göstermektedir. Bu sorun daha kolektif yönetime geçilerek değil, yürütmenin daha da güçlendirildiği bir başkanlık türevine (2017) geçilerek aşılımaya çalışılmıştır.

Yedincisi, Türkiye’de cumhurbaşkanının sahip olduğu mevcut yetkiler, ABD gibi başkanlık, Rusya gibi sözde yarı başkanlık ama gerçekte hiper başkanlık olarak tanımlanan sistemlerdeki başkanlardan bile yüksektir. Bu durum, otokratik sonuçlar doğurmaktadır. Söz konusu sorunun antitezi ve panzehri yönetimin daha kolektif hâle getirilmesidir. Bu bakımdan parlamentarizm daha makul bir model olarak tartışılmayı beklemektedir.

Sekizincisi, Türkiye’nin tarihsel (1876 Anayasası’ndan sonra bir asırdan uzun süre), coğrafi (Avrupa devletlerinin çoğu), psikolojik (tek adam mitinin aşılması gerekliliği) ve yapısal (yüksek toplumsal kutuplaşma düzeyi ve disiplinli parti özellikleri) durumu, parlamentarizme uygundur.

Dokuzuncusu, parlamentarizmin, hükûmet istikrarı sorunu yarattığı dönemler (1970’lerin ikinci yarısı ve 1990’lar) ayrıksıdır. Buna karşılık özellikle yarı başkanlık ve başkanlık türevi modellerin uygulandığı dönemde sınırsal, yönetsel, hukuksal, ekonomik istikrar ve hatta hükûmet istikrarı ile ilgili sorunlar baş göstermiştir.

Onuncusu, dünyada XX. yüzyılda yaşanan renkli devimler ve buna bağlı darbe ve krizler ile yarı başkanlık rejimi arasında dikkate değer bir korelasyon vardır. Gürcistan (Gül Devrimi), Ukrayna (Portakal Devrimi), Tunus ve Mısır (Arap Baharı) örnekleri bu konuda dikkat çekicidir. Gerekli koşulları taşımayan örneklerde yarı başkanlık yıkım yaratabilir.

Türkiye’de bu koşullar sağlıklı görünmemektedir. Yarı başkanlık da dahil olmak üzere tek kişinin öne çıkmasına olanak tanıyan hükûmet modelleri Türkiye için uygun sayılmaz.

KAYNAKÇA

KİTAPLAR

Aydın, Suavi ve Yüksel Taşkın, *1960'tan Günümüze Türkiye Tarihi*, (İletişim Yay., 2016).

Birand, Mehmet Ali ve Soner Yalçın, *The Özal: Bir Davanın Öyküsü*, (Doğan Yay., 2001).

Boyunsuz-Özsoy, Şule, *Başkanlı Parlamenter Sistem: Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçildiği Başkanlı Hükümet Modeli ve Türkiye için Tavsiye Edilebilirliği*, (Oniki Levha Yay., 2014).

Duverger, Maurice, *Echec au roi*, (Albin Michel, 1978).

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

Duygun, Ahmet Mert, *Dissertation: Das semipräsidentiale Regierungssystem der Weimarer Republik im Vergleich mit dem heutigen türkischen Regierungssystem nach den Verfassungsänderungen in 2007 und 2017*, (Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität, 2019).

Elgie, Robert ve Sophia Moestrup (eds.), *Semi-Presidentialism outside Europe: A Comparative Study*, (Routledge, 2007).

Elgie, Robert, *Political Leadership in Liberal Democracies*, (Macmillan Press, 1995).

Fedtke, Jörg, *Comparative Analysis between the Constitutional Processes in Egypt and Tunisia*, (EU, 2014).

Ganghof, Steffen, *Beyond Presidentialism and Parliamentarism Democratic Design and the Separation of Powers*, (Oxford University Press, 2021).

Gözübüyük, Şeref ve Zekai Sezgin, *1924 Anayasası Hakkındaki Meclis Görüşmeleri*, (AÜSBF İdari İlimler Enstitüsü Yay., 1957).

Karpat, Kemal H., *Türk Dış Politikası Tarihi*, (Timaş Yay., 2012); Rıdvan Akın, *Gazi'den Günümüze Cumhurbaşkanlığı*, (Türkiye İş Bankası Yay., 2009).

Kimmel, Adolf, *Das politische System der V. französischen Republik: Ausgewählte Aufsätze*, (Nomos Verlag, 2014).

Kurian, George Thomas vd. (eds.) *The Encyclopedia of Political Science*, (CQ Press, 2011).

Lazardeux, Sebastien G., *Cohabitation and Conflicting Politics in French Policymaking*, (Palgrave Macmillan, 2015).

Lijphart, Arend, "Introduction", in Arend Lijphart (ed.), *Parliamentary versus Presidential Government*, (Oxford University Press, 1992).

Sartori, Giovanni, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, (Macmillan, 1997).

Sartori, Giovanni, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği; Yapılar, Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine Bir İnceleme*, Ergun Özbudun (çev.), (Yetkin, 1997).

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

Skach, Cindy, *Borrowing Constitutional Designs: Constitutional Law in Weimar Germany and the French Fifth Republic* (Princeton University Press, 2005).

Tavits, Margit, *Presidents with Prime Ministers. Do Direct Elections Matter?* (Oxford: Oxford University Press, 2009).

Uluşahin, Nur, *Saf Hükümet Sistemleri Karşısında İki Başlı Yürütme Yapılanması*, (Yetkin, 2007).

KİTAP BÖLÜMLERİ VE MAKALELER

Beuman, Lydia M., "President-Prime Minister Relations and Democratic Stability One Decade of Semi-Presidentialism in Post-Conflict Timor-Leste", *Taiwan Journal of Democracy*, Vol. 12(2), 2016.

Boyunsuz-Özsoy, Şule, "The AKP's Proposal for a 'Turkish type of Presidentialism' in Comparative Context", *Turkish Studies*, 17(1), 2016.

- Cheibub, José Antonio, Adam Przeworski ve Sebastian M. Saiegh, "Government Coalitions and Legislative Success under Presidentialism and Parliamentarism", *British Journal of Political Science*, Vol. 34(4), 2004.
- Colton, Timothy J., "Superpresidentialism and Russia's Backward State", *Post-Soviet Affairs*, Vol. 11(2), 1995.
- Çelik Ulusoy, Demet, "Measuring Presidential Powers: New Governmental Design in Turkey", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, S. 70(3), 2021.
- Duverger, Maurice, "A New Political System Model: Semi-Presidential Government", *European Journal of Political Research*, Vol. 2(8), 1980.
- Elgie, Robert ve Iain McMenamin, "Explaining the Onset of Cohabitation under Semi-Presidentialism", *Political Studies*, Vol. 59(3), 2011.
- Elgie, Robert, "An Intellectual History of the Concepts of Premier-Presidentialism and President-Parliamentarism", *Political Studies Review*, Vol. 18(1), 2019.
- Elgie, Robert, "Cohabitation: Divided Government French-Style", in Robert Elgie (ed.), *Divided Government in Comparative Perspective*, (Oxford University Press, 2001).
- Elgie, Robert, "Preface", in R. Elgie (ed.), *Divided Government in Comparative Perspective* (Oxford, 2002).
- Elgie, Robert, "Semi-presidentialism, Cohabitation and the Collapse of Electoral Democracies, 1990–2008", *Government and Opposition*, Vol. 45(1), 2010.
- Elgie, Robert, "The Politics of Semi-Presidentialism" in Robert Elgie (ed.), *Semi-Presidentialism in Europe*, (Oxford University Press, 2004).
- Elgie, Robert, "The President of Ireland in Comparative Perspective", *Irish Political Studies*, Vol. 27(4), 2012.
- Elgie, Robert, "Variations on a Theme", *Journal of Democracy*, Vol. 16(3), 2005.
- Elgie, Robert, "What is Divided Government?", *Divided Government in Comparative Perspective*, in R. Elgie (ed.), *Divided Government in Comparative Perspective* (Oxford, 2002).
- Eyüpoğlu, Ercan, "Fransa: Parlamenter Bir VI. Cumhuriyet'e Doğru", in İhsan Kamalak (der.), *(Yarı) Başkanlık Sistemi ve Türkiye: İlkeler, Deneyimler ve Karşılaştırmalı Analiz*, (Kalkedon Yay., 2014).
- Lijphart, Arend, "Constitutional Design for Divided Societies", *Journal of Democracy*, Vol. 15(2), 2004.
- Linz, Juan J., "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?" in Juan J. Linz ve Arturo Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives* (Johns Hopkins University Press, 1994).
- Madej, Malgorzata, "Cohabitation: The Parliamentary Aspect of the French Semi-Presidential System", *Polish Political Science Yearbook*, Vol. 37, 2008.
- Mainwaring, Scott ve Matthew S. Shugart, "Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal", *Comparative Politics*, Vol. 29, 1997.
- Metcalf, Lee Kendall, "Measuring Presidential Power", *Comparative Political Studies*, Vol. 10, 2000.
- Moestrup, Sophia, "Semi-Presidentialism in Young Democracies: Help or Hindrance?" in Robert Elgie ve Sophia Moestrup (eds.), *Semi-Presidentialism outside Europe: A Comparative Study*, (Routledge, 2007).
- Neto, Ocravio Amorim ve Marina Costa Lobo, "Portugal's Semi-Presidentialism (Re)Considered: An Assessment of the President's Role in the Policy Process, 1976-2006", S. Royo (ed.) *Portugal in the Twenty-First Century: Politics, Society and Economics*, (Lexington Books, 2012).
- O'Neil Patrick, "Presidential Power in Post-Communist Europe: The Hungarian Case in Comparative Perspective", *Journal of Communist Studies*, Vol. 9(3), 1993.
- Özsoy, Şule, "What Does Turkey's New Choice Of Popular Presidential Elections Mean", *European Public Law*, Vol. 16(1), 2010.
- Pasquino, Gianfranco, "The Advantages and Disadvantages of Semi-Presidentialism. A West European Perspective", in Robert Elgie ve Sophia

Moestrup (eds.), *Semi-Presidentialism outside Europe: A Comparative Study*, (Routledge, 2007).

Sarıca, Murat, “Fransa’nın V’inci Cumhuriyet Anayasası”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, S. 27(1-4), 1961.

Schleiter, Petra ve Edward Morgan-Jones, “Citizens, Presidents, and Assemblies: The Study of Semi-Presidentialism beyond Duverger and Linz”, *British Journal of Political Science*, Vol. 39(4), 2009.

Sedelius, Thomas ve Joakim Ekman, “Intra-executive Conflict and Cabinet Instability: Effects of Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe”, *Government and Opposition*, Vol. 45(4), 2010.

Sedelius, Thomas ve Olga Mashtaler, “Two decades of Semi-presidentialism: Issues of Intra-executive Conflict in Central and Eastern Europe 1991–2011”, *East European Politics*, Vol. 29(2).

Siaroff, Alan, “Comparative Presidencies: the Inadequacy of the Presidential, Semi-Presidential and Parliamentary Distinction”, *European Journal of Political Research*, Vol. 42(3), 2003.

Skach, Cindy, “The Newest Separation of Powers”, *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 5(1), 2007.

Stepan, Alfred ve Cindy Skach, “Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarianism versus Presidentialism”, *World Politics*, S. 46, 1993.

Şirin, Tolga, “Anayasa Hükümünde Kararname”, *Güncel Hukuk*, Kasım 2016.

Taghiyev, Elgun A., “Measuring Presidential Power in Post-Soviet Countries”, *CEU Political Science Journal*, Vol. 3, 2006.

Thies, Michael F. ve Yuki Yanai, “Bicameralism vs. Parliamentarism: Lessons from Japan’s Twisted Diet”, *Japanese Journal of Electoral Studies*, Vol. 30(2), 2014.

Turan, İlter, “İstikrar Ne Anlama Gelir?”, in İ.Ö. Kaboğlu (ed.), *Türkiye’nin Anayasa Gündemi*, (İletişim Yay., 2017).

Tyushka, Andriy, “A Liberationist Constitution? Maidan’s Revolutionary Agenda and Challenges for Constitutional Reform in Ukraine”, *European View*, Vol. 13(1), 2014.

Tyushka, Andriy, “From Constitutional Volatility to Constitutional Stability: Any Chance to Reconcile Constitutionalism and Power Struggle in Ukraine?”, *Historia I Polityka*, Vol. 16(23), 2016.

Villalón, Leonardo A. ve Rahmane Idrissa, “Repetitive Breakdowns and a Decade of Experimentation: Institutional Choices and Unstable Democracy in Niger”, in Leonardo A. Villalón ve Peter von Doepp (eds.), *The Fate of Africa’s Democratic Experiments: Elites and Institutions*, (Indiana University Press, 2005).

Zaznaev, Oleg, “Measuring Presidential Power in Post-Cummunist Countries: Rectification of Mistakes”, *Mediterranean Journal of Social Sciences*, 6(1), 2015.

İNTERNET KAYNAKLARI

Gözler, Kemal, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Uygulamadaki Değeri: Bir Buçuk Yıllık Bir Bilanço”, <https://www.anayasa.gen.tr/cbhs-bilanco.htm> (Erişim tarihi: 13/03/2022).

Türkiye’de Kutuplaşmayı Azaltmaya Yönelik Stratejiler ve Araçlar Projesi (TurkuazLab), “Türkiye’de Kutuplaşmanın Boyutları 2020”, <https://www.turkuazlab.org/ilgili-projelerimiz/turkiyede-kutuplasmanin-boyutlari-2020/> (Erişim tarihi: 13/03/2021).

Şirin, Tolga, “Normlar Heterarşisi ve Neo-fermanlar”, *Birikim*, 03/11/2021. <https://birikimdergisi.com/guncel/10771/normlar-heterarsisi-ve-neo-fermanlar> (Erişim Tarihi: 13/03/2022).

KARARLAR

AYM, E. 1992/4 (Değişik İşler) ve K. 1992/3, T. 17/11/1992.

AYM, E.1992/37, K.1993/18, T. 27/04/1993.

Ankara Enstitüsü

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

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

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

www.ankaraenstitusu.org

www.perspektif.online

www.panoramatr.com

Centre for Applied Turkey Studies (CATS)

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

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

TOLGA ŞİRİN

İstanbul Barosu'na kayıtlı avukat ve Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Anayasa Hukuku Anabilim Dalı'nda doçent olarak çalışmaktadır. Lisans ve lisansüstü eğitimini Marmara Üniversitesinde tamamlamıştır.

Doktora ve doktora sonrası aşamalarda Köln Üniversitesi Doğu Hukuku Enstitüsü'nde misafir araştırmacı olarak bulunmuştur.

TÜBİTAK Sosyal Bilimler Programı ve Raoul Wallenberg Enstitüsü bursiyeridir. Aybay Vakfı (2010) makale yarışması ödülünün sahibidir. 2006-2008 yılları arasında İstanbul Barosu İnsan Hakları Merkezi yürütme kurulu üyeliği yapmıştır.

Ondan fazla kitabı ve çok sayıda makalesi olan Şirin, Türkçe, İngilizce ve Almanca bilmekte ve 2020'den beri haftalık yazılarını T24'te yayımlamaktadır.



Federal Foreign Office



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

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

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

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

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

Doç. Dr. Tolga Şirin’in Yarı Başkanlık Sistemini -tanımlayıcı ilkeleri, dünyadaki uygulama örnekleri ve Türkiye’de uygulanabilirliği açısından- değerlendirdiği elinizdeki çalışma, 10 rapordan oluşacak akademik katkının dördüncü raporunu oluşturmaktadır.