



Yrd. Doç. Dr. Yetkin ÇINAR¹

Yrd. Doç. Dr. Türkmen GÖKSEL²

BAŞKANLIK, YARI BAŞKANLIK YA DA PARLAMENTER SİSTEM: Sisteme Verilecek İsim mi, Yoksa Sistemin Tasarımı ve İşleyişi mi Daha Önemli? (1)

Başkanlık sistemi tartışmalarının aralıklarla gündeme taşındığı ve yeni anayasa yazımı çalışmalarının sürdüğü şu günlerde, Türkiye için alternatif hükümet ve seçim sistemlerinin analitik bir çerçeve altında incelenmesine ihtiyaç vardır. Çağın gereklerine ve Türkiye'nin koşullarına en uygun sistemlerin esasları böylece ortaya konulabilir ve nesnel bir tabanda tartışılabilir. Bu politika notu, temel yöntem olarak yönetim bilimi yaklaşım ve araçlarını kullanarak bu tartışmaya katkıda bulunmayı amaçlamaktadır. Bunu yaparken, dünya örnekleri, uzman görüşleri ve karşılaştırmalı kurumsal / uluslararası veri tabanları kullanılmış ve karşılaştırmalı analizin açıklayıcılığından yararlanılmıştır.

¹ Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, İşletme Bölümü, Sayısal Yöntemler Anabilim Dalı

² Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, İktisat Bölümü, İktisat Politikası Anabilim Dalı

Genel olarak bakıldığında demokratik ülkelerde üç tip hükümet sisteminden bahsedilmektedir. Bunlar; başkanlık, yarı başkanlık ve parlamenter sistemlerdir. Hepsi demokratik sistemler olarak tanımlanmakla birlikte, bu sistem adları ile anılan ülkelerin siyasal-kültürel yaşamları ve demokrasi düzeyleri arasında büyük farklılıklar vardır. Zira sistemler, uygulamada doğurdıkları sonuçlar açısından, ülkelerin parti sistemlerinden, siyasal kültürlerinden ve uygulamayı belirleyen etmenlerden (örneğin yürütme erkine tanınan yetkilerin kullanımını kolaylaştıran ve zorlaştıran unsurlar) etkilenmektedirler. Bu sebeple, hükümet sistemi değişikliğinin tartışıldığı bağlamlarda, hangi tip demokratik sistemin hangi ülke için "daha iyi" olduğunun veya "olacağı" cevabını vermek çok kolay olmamaktadır.

Bu çalışmada, hükümet sistemlerine verilen isimler üzerinden yürütülen tartışmalardan ziyade, herhangi bir hükümet sisteminde, en az yürütme erkine yasalar ve anayasada tanınan yetkiler kadar önemli olan, "sistemin tasarımı ve pratikteki işleyişi" konusuna vurgu yapılmaktadır. Bu vurgudan hareketle, sistem tartışmaları ve/veya karşılaştırmaları yapılırken; *sistemlere verilen isimler ile ilgili önyargılara sahip olunmaması gerektiği, bunun yerine; sistemin siyasal tasarımına, tartışmanın yapıldığı ülkedeki hak ve özgürlük ortamına ve sistemin hukuk devleti ilkesine göre işletilme düzeyine odaklanılmasının daha doğru olacağı* görüşü öne sürülmektedir.

Bu görüşü sayısal bir temelde ortaya koymak için, çalışma boyunca, Tablo 1'de sunulan on ülke karşılaştırılmıştır. Bu ülkeler çalışmada esas alınan üç hükümet sistemi türünün en bilinen örneklerinden seçilmiştir:

Tablo 1. Seçilen Ülkeler ve Hükümet Sistemleri

Hükümet Sistemi	Ülkeler
Başkanlık	A.B.D., Güney Kore, Venezüella
Yarı Başkanlık	Finlandiya*, Fransa, Portekiz, Rusya*
Parlamenter	İngiltere, Macaristan, Türkiye

*Finlandiya ve Rusya örneklerine sınıflandırma açısından dikkat edilmesi gerekmektedir. Bu iki ülkedeki sistemlerin sahip olduğu özelliklerden dolayı literatürde buradakinden farklı sınıflandırmalara tabi tutuldukları da gözlenebilmektedir. Yazında, Finlandiya için parlamenter, Rusya için de başkanlık sistemi adlandırmaları yapılmaktadır. Bu farklı sınıflandırmaların gerek konjonktürel, gerek tarihsel, gerekse de siyasal kültüre dayalı nedenlerden yola çıkarak ortaya konduğu bazı akademik çalışmalar mevcuttur.³

Çalışmamızı üç ayrı TEPAV Politika Notu olarak sunacağız. Bu Politika Notları'nda, sırasıyla,

1- ülkelerdeki hak ve özgürlük ortamlarının ve yürütmenin başında temerküz eden gücün o ülkelerdeki hükümet sistemi türünden bağımsız olarak farklılık gösterebileceğini;

2- yine hükümet sistemi türlerinden bağımsız olarak, bir ülkede yürütmenin başında toplanan kâğıt üzerindeki yetkiler ile yürütmenin başının pratikte sahip olduğu yetki (fiil)

³ Örneğin, Finlandiya'daki değişim için bkz. Jaakko Nousiainen, "From Semi-Presidentialism to Parliamentary Government: Political and Constitutional Developments in Finland", *Scandinavian Political Studies*, Vol. 24, No. 2, 2001, Nordic Political Science Association. Rusya'nın Sovyetlerin yıkılışından sonra yarı başkanlıktan başkanlık sistemine doğru evrilmesine dair bir analiz için bkz. Eugene Huskey, "Democracy and Institutional Design in Russia", http://elliott.gwu.edu/~ieresgwu/assets/docs/demokratizatsiya%20archive/04-04_huskey.pdf (erişim: 24.10.2012).

güç) arasında, "hukuk devleti" ilkesinin ne ölçüde hayata geçirilebildiğine bağlı olarak, önemli farklılıklar olabileceğini ve son olarak;

3- Türkiye'de her üç sistemin (parlamentar, yarı başkanlık, başkanlık) en tipik örnekleri bağlamında yapılması muhtemel hükümet sistemi değişikliği senaryolarında yürütmenin başına kâğıt üzerinde tanınan yetkilerin ve gücün uygulamada aşılacağını çeşitli sayısal analizlerle göstereceğiz.

Bu ilk notta gerçekleştirilen analizleri iki adımda özetleyebiliriz:

1-) İlk olarak, analiz için seçilmiş olan ve Tablo 1'de listelenen ülkelerde, yürütmenin başının gücünü nesnel bir biçimde ölçmek için "yetki temerküz endeksi" oluşturulmuştur. 'Yürütmenin başı' (chief executive) olarak; başkanlık ve yarı başkanlık ile yönetilen ülkeler için devlet başkanı, parlamentar sistem ile yönetilen ülkelerde ise başbakan esas alınmıştır. Her bir ülke için değerlendirmeler, Tablo 2'de belirtilen kategoriler için 0 ile 4 arasında puanlanarak yapılmıştır. Bu puanlamalar uzman ve araştırmacı görüşlerine dayanılarak TEPAV araştırmacıları tarafından hazırlanan "Yürütmede Yetki Temerküz Puanlaması" adlı çalışmadan elde edilmiştir. Kategoriler için ayrı ayrı elde edilen skorlar toplanarak, potansiyel olarak elde edilebilecek en yüksek puana bölünmüş ve böylece "Yetki Temerküz Endeksi (YTE)" toplam gücün bir yüzdesi olarak hesaplanmıştır.

Tablo 2. Değerlendirme Formu

Yasama Yetkileri
Paket Veto / Geri Gönderme
Kısmi Veto / Geri Gönderme
Kanun Hükmünde Kararname
Yasa Önerisinde Bulunma Yetkisi
Bütçe Yetkileri
Referandum Önerme / Referanduma Sunma Yetkisi
A Priori (Ön denetim) Anayasa Yargısına Başvuru Yetkisi
Yasama Dışı Yetkiler
Kabinenin Oluşumu
Kabinenin Görevine Son Verilmesi
Gensoru
Parlamentonun Feshi
Diğer
Bürokrasi ve Yargıya Atama Yetkileri
Ordunun Başına Atama Yetkileri
Olağanüstü Hal Yetkileri

Söz konusu puanlamalar yürütmenin başının anayasa ve yasalarda yazan yetkilerini ifade etmektedir. Örneğin, değerlendirme formuna dayalı puanlamalarda, bir ülkede yürütmenin başının kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi hiçbir koşula dayanmaksızın mevcut ise 4, kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi yok ise 0 olarak puanlanmıştır. Kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi belirli koşullara dayalı ise koşulların ağırlığına bağlı olarak 3, 2 veya 1 olarak puanlanmıştır. Seçilmiş her ülke için

bu yöntemle gerçekleştirilen puanlamalar sonucunda elde edilen yetki temerküz endeksleri Tablo 3'te verilmiştir.⁴ Tablodaki ülkelerin sıralamasından da görülebileceği gibi puanlamada skoru yüze daha yakın olan ülkelerde yürütmenin başı olan kişideki yetki yoğunlaşması daha fazla olacaktır.

Tablo 3. Yetki Temerküz Endeksleri (0-100)

	Ülke	Yetki Temerküz Endeksi (YTE)
1	Rusya	53.33
1	Venezüella	53.33
2	Güney Kore	48.33
3	Fransa	46.67
3	İngiltere	46.67
4	A.B.D.	38.83
5	Macaristan	28.33
5	Türkiye	28.33
6	Portekiz	26.67
7	Finlandiya	21.67

2-) Çalışmanın ikinci aşamasında ise, her ülke için "hak ve özgürlükler endeksi" verilerine ulaşılmıştır. Bunun için "Freedom House" adlı kuruluşun yayımladığı veriler kullanılmıştır (<http://www.freedomhouse.org>). Bu kuruluş, bir ülkede vatandaşların sahip olduğu siyasi ve sivil hakları uzman görüşleri ile değerlendirerek, o ülke için bir hak ve özgürlük endeksi oluşturmakta ve elde edilen verileri yıllar itibarıyla açıklamaktadır. Bu veriler bizim de her bir ülke için 0 ile 100 arasında hak ve özgürlükler endeksi değerlerine ulaşmamızı sağlamıştır. Oluşturulan bu endeksin değerinin artması, hak ve özgürlüklerin artması anlamına gelmektedir. Endeksin içerdiği konular arasında; inanç ve ifade özgürlüğü, bağımsız ve özgür medyanın varlığı, bireylerin özgür yaşam tarzı, cinsiyet ayrımcılığının olmaması gibi örnekler yer almaktadır.

⁴ Söz konusu formların içerdiği sorular, Frye (1997), Metcalf (2000), Shugart ve Carey (1992) çalışmalarından yararlanılarak oluşturulmuştur. Detaylar için "Yürütmede Yetki Temerküz Puanlaması (2012)" adlı çalışmaya bakılabilir.

Tablo 4. Hak ve Özgürlük Endeksleri (0-100)

	Ülke	Hak ve Özgürlük Endeksi
1	A.B.D.	100
1	Finlandiya	100
1	Fransa	100
1	İngiltere	100
1	Portekiz	100
2	GüneyKore	91.67
2	Macaristan	91.67
3	Türkiye	66.67
4	Venezüella	33.36
5	Rusya	25.03

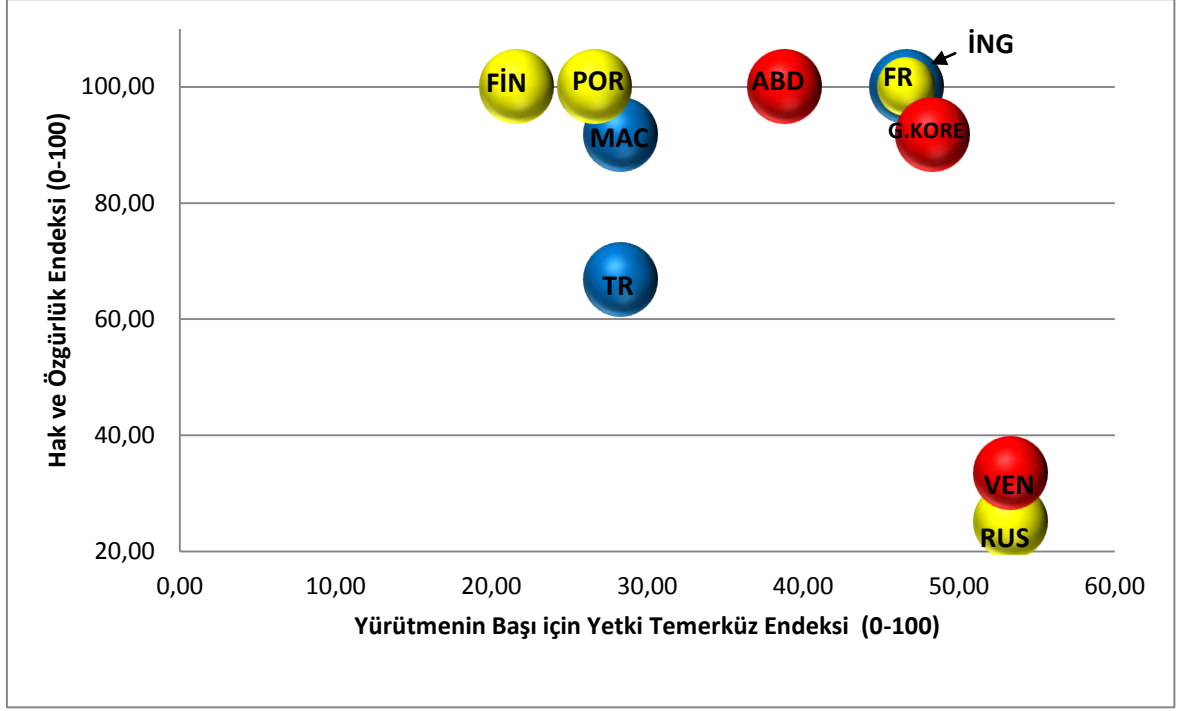
Çalışmamız “alternatif hükümet sistemleri olarak; başkanlık, yarı başkanlık ve parlamenter sistemler karşılaştırılırken, yalnızca bu sistemlerin isimleri ve yalnızca bir ülkede yürütmenin başının anayasada ve yasalarda belirtilen yetkileri (ve bu yolla yürütmeye temerküz eden güç) değil; aynı zamanda sistemlerin tasarımı ve pratikteki işleyişi sonucunda yürütme erkinde yoğunlaşan güç dikkate alınmalıdır” temel savına dayanmaktadır.

Bu temel savımızın doğruluğunu şu alt hipotezler çerçevesinde gerçekleştirdiğimiz analizlerle ortaya koymaya çalıştık:

Bir ülkedeki yürütmenin başında temerküz eden güç sisteme verilen isimden (başkanlık, yarı başkanlık veya parlamenter) bağımsız olarak farklılaşabilir. Dahası, ülkedeki hak ve özgürlükler de sistem türlerinden bağımsız olarak çeşitlenebilir. O halde, gerek yürütmenin başında yoğunlaşacak gücün, gerekse hak ve özgürlük seviyesinin belirlenmesinde, sistem türleri ya da kâğıt üzerindeki özellikleri değil, asıl olarak sistemin tasarımı ve nasıl işletildiği önemli olmalıdır.

Bu önermeleri analiz etmek için Şekil 1'e bakalım.

Şekil 1. Yetki Temerküz ile Hak ve Özgürlük Endeksleri



Şekil 1'de, yürütmenin başı olarak, parlamenter sisteme sahip olduğu bilinen İngiltere, Macaristan ve Türkiye'nin başbakanları ile başkanlık veya yarı başkanlık sistemi ile yönetilen diğer ülkelerin devlet başkanlarının yetkileri karşılaştırılmıştır (Kırmızı, sarı ve mavi renkler; sırasıyla başkanlık, yarı başkanlık ve parlamenter sistemleri yansıtmaktadır).

Şekilde ilk dikkat çekmek istediğimiz husus, aynı sisteme sahip olan ülkelerde, yürütmenin başının yetki temerküz endekslerinde önemli farklılıklar olabileceğidir. Örneğin, başkanlık sistemine sahip iki ülke olan A.B.D. ile Venezüella'da, A.B.D. başkanının gücü ile Venezüella başkanının gücü arasında ciddi bir fark vardır. Farklı sistemlerle yönetilen ülkelerin sistemlerine bakıldığında da güç farklılıkları olabildiğini söylememiz mümkün. . Örneğin, Türkiye başbakanı için yetki temerküz endeks puanı, yarı başkanlık ile yönetilen Finlandiya ve Portekiz'den fazla iken, parlamenter sistem örneği olan Macaristan'ınkine eşittir.

Bu bahsi geçen üç ülke için (Finlandiya, Portekiz, Macaristan) hak ve özgürlük endeksleri açısından bir kıyaslama yaparsak, Türkiye'nin ilgili endeks puanının bu üç ülkeden de düşük seviyede olduğunu görmekteyiz. Benzer bir şekilde, yarı başkanlık sistemi ile yönetilen Fransa'nın yetki temerküz endeksi Türkiye'den fazla iken, aynı zamanda bu ülkede hak ve özgürlüklerin de daha fazla olduğu gözlenmiştir. Bu noktadan hareketle şu söylenebilir: Fransa'nın devlet başkanı, Türkiye'nin başbakanından daha fazla yetkiye sahiptir ve dolayısıyla daha güçlüdür. Buna rağmen, hak ve özgürlüklerin, Türkiye'deki mevcut parlamenter sistemde, Fransa'daki yarı başkanlık sistemine kıyasla, daha olumsuz durumda olduğu gözlemlenmektedir.

Şekilden, "bir ülkedeki hak ve özgürlüklerin durumu, sistem türüne değil, sistemin nasıl tasarlandığına bağlıdır" sonucunu genel olarak çıkarmamız da mümkündür. Şöyle ki; uygulanmakta olan her üç hükümet sistemi için de hak ve özgürlük endekslerinin görece en yüksek ve en düşük olduğu örnekleri ele alalım. Başkanlık sistemi için A.B.D. ve

Venezüella, yarı başkanlık için Fransa ve Rusya, parlamenter sistem için İngiltere ve Türkiye, sırasıyla, her bir sistem için hak ve özgürlük endeks değerlerinin görece en yüksek ve en düşük olduğu örneklerdir. Dolayısıyla, bu örneklerin yardımıyla hak ve özgürlüklerin yüksekliği ile hükümet sistemi türleri arasında sistematik bir ilişkinin bulunmadığı sonucuna varabiliriz.

Özetle, gerek bir ülkedeki yürütmenin başının gücü, gerekse ülkedeki vatandaşların sahip olduğu hak ve özgürlükler ya da özgürlük ortamı ile o ülkedeki hükümet sisteminin başkanlık, yarı başkanlık ya da parlamenter sistem olması -yani sistem türleri- arasında doğrudan bir ilişki bulunmamaktadır. Bu durumda, , sistem tartışmaları ve karşılaştırmaları yapılırken, parlamenter, başkanlık veya yarı başkanlık sistemlerinden dolayı bir ülkedeki hak ve özgürlüklerin artacağı ya da azalacağı biçiminde önyargılara sahip olunmamalı, esas olarak sistemin tasarımı ve işleyişine odaklanılmalıdır.

Bir sonraki politika notumuzda, bu sonuçla bağlantılı olarak ele aldığımız *“Bir ülkede yürütmenin başının yasalarda / anayasada yazılı yetkilerinden tanımlanan “yetki temerküz endeksi” ile “pratikte sahip olduğu (fiili) güç” arasında, ilgili ülkede “hukuk devleti” ilkesinin ne ölçüde hayata geçirilebildiğine bağlı olarak, önemli farklılıklar olabileceğini”* savunan önermeye ilişkin bulgularımızı ortaya koyacağız. Sistemlerin tasarımlarının ve mevcut hukuksal, siyasal ve kültürel yapıların kâğıt üzerinde yazılı yetki ve güçleri ne ölçüde etkilediği tartışılarak sistem tartışmalarında bu farklılığın önemine dikkat çekilecektir.

KAYNAKÇA

Freedom House. www.freedomhouse.org.

Frye, Timothy. (1997). A politics of institutional choice: Post-communist presidencies. *Comparative Political Studies*, 30, 523-552.

Huskey, E. "Democracy and Institutional Design in Russia",
http://elliott.gwu.edu/~ieresgwu/assets/docs/demokratizatsiya%20archive/04-04_huskey.pdf (erişim: 24.10.2012).

Metcalf, L.K. (2000). Measuring Presidential Power, *Comparative Political Studies*, 33: 660-685.

Nousiainen, J. (2001). "From Semi-Presidentialism to Parliamentary Government: Political and Constitutional Developments in Finland", *Scandinavian Political Studies*, Vol. 24, No. 2, Nordic Political Science Association.

Samuels, D. J. & Shugart, M.S. (2010) *Presidents, Parties and Prime Ministers: How Separation of Powers Affects Party Organization and Behavior*, Cambridge: Cambridge University Press.

Shugart, M.S. & Carey, J.M. (1992). *Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*. New York: Cambridge University Press.

TEPAV. (2012) "Yürütmede Yetki Temerküz Puanlaması" Çalışması.