

TÜRKİYE İÇİN BAŞKANLIK SİSTEMİ

DEMOKRATİKLEŞME, İSTİKRAR, KURUMSALLAŞMA

ALİ ASLAN





TÜRKİYE İÇİN BAŞKANLIK SİSTEMİ

DEMOKRATİKLEŞME, İSTİKRAR, KURUMSALLAŞMA

ALİ ASLAN

COPYRIGHT © 2015

Bu yayının tüm hakları SETA Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı'na aittir. SETA'nın izni olmaksızın yayının tümünün veya bir kısmının elektronik veya mekanik (fotokopi, kayıt ve bilgi depolama, vd.) yollarla basımı, yayını, çoğaltılması veya dağıtımını yapılamaz. Kaynak göstermek suretiyle alıntı yapılabilir.

Uygulama : Ümare Yazar
Baskı : Turkuvaz Matbaacılık Yayıncılık A.Ş., İstanbul

SETA | SİYASET, EKONOMİ VE TOPLUM ARAŞTIRMALARI VAKFI

Nenehatun Caddesi No: 66 GOP Çankaya 06700 Ankara TÜRKİYE
Tel:+90 312.551 21 00 | Faks :+90 312.551 21 90
www.setav.org | info@setav.org | @setavakfi

SETA | İstanbul

Defterdar Mh. Savaklar Cd. Ayvansaray Kavşağı No: 41-43
Eyüp İstanbul TÜRKİYE
Tel: +90 212 395 11 00 | Faks: +90 212 395 11 11

SETA | Washington D.C. Office

1025 Connecticut Avenue, N.W., Suite 1106
Washington, D.C., 20036 USA
Tel: 202-223-9885 | Faks: 202-223-6099
www.setadc.org | info@setadc.org | @setadc

SETA | Kahire

21 Fahmi Street Bab al Luq Abdeen Flat No 19 Cairo MISIR
Tel: 00202 279 56866 | 00202 279 56985 | @setakahire

İÇİNDEKİLER

ÖZET	7
GİRİŞ	11
MODERN DEMOKRATİK SİYASET	12
BAŞKANLIK SİSTEMİNİN TEMEL NİTELİKLERİ	15
SİSTEM DEĞİŞİMİNİN SİYASİ-PRATİK GEREKÇELERİ	19
BÜROKRATİK VESAYETİN MEŞRUIYET KRİZİ	22
SİYASETİN MERKEZİNİN DEMOKRATİKLEŞMESİ	29
“TÜRKİYE BAŞKANLIK SİSTEMİ”NİN PARAMETRELERİ	33
BAŞKANLIK SİSTEMİNE İTİRAZLAR	37
SONUÇ	41

YAZAR HAKKINDA

Ali ASLAN

University of Delaware'de (ABD) Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler okudu, 2012 yılında aynı üniversiteden doktora derecesini aldı. SETA İstanbul'da Siyaset masasında araştırmacı olarak çalışmaktadır. Çalışma alanları arasında uluslararası tarihsel sosyoloji, Türk dış politikası ve uluslararası siyaset yer almaktadır.

ÖZET

Bu analiz, başkanlık sisteminin sadece etkin bir yönetim ve istikrar için değil, ülkede demokratikleşme sürecinin daha ileri götürülmesi için de gerekli olduğunu ileri sürmektedir. Bu bağlamda dört mesele ön plana çıkmaktadır. İlk olarak, neden sistem değişimi gerekli sorusuna cevap aramaktadır. Bu noktada, siyasi-pratik düzlemde “yönetim sisteminde belirsizlik,” “vesayetçi parlamentarizm,” “siyasetin kurumsallaşamaması” ve “parlamentarizmin krizi” gibi meseleler gündeme gelmektedir.

1) Yönetim sisteminde belirsizlik sorununun temelinde 2007 yılında cumhurbaşkanının seçimine yönelik anayasada yapılan değişiklikle yürütme erkinde birbiriyle eşit demokratik meşruiyete sahip iki aktörün ortaya çıkmış olması yatmaktadır. Bu sistemik belirsizlik ve doğurduğu çift-başlılık sorunu ülke yönetiminde yetki karmaşası ve yetki-sorumluluk dengesizliğine yol açma riski taşımaktadır.

2) Vesayetçi parlamentarizm ise ülkede parlamenter sistemin kuruluşundan itibaren tipik parlamentarizm özelliği göstermediği, bürokratik vesayetin devamını sağlayan bir mekanizma işlevi gördüğüne vurgu yapmaktadır.

3) Bununla ilişkili olarak, siyasetin halkın talepleri doğrultusunda kurumsallaşmasına müsaade edilmemesi ve bu sürecin sürekli olarak darbelerle kesintiye uğraması, bürokratik vesayete karşı direnç gösteren toplumsal muhalefeti konjonktürel ve lider-odaklı bir siyasete hapsetme ve bunun neden olduğu problemleri öne çıkarmaktadır.

4) Son olarak, parlamentarizmin kırılganlığının yarattığı tıkanmalar ve hükümet krizlerine dikkat çekerek parlamenter sistemin sınırlarını göstermektedir.

Bu pratik-siyasi sorunlara kaynaklık eden asıl problem ise toplumsal olanın kurulumuna ilişkin ontolojik sorunların sistem değişimini gerektirmesidir. Burada öncelikli sorun ülkenin siyasi gündemini uzun yıllardır meşgul eden “otorite krizi”dir. Bu sorun 19. yüzyılda (1839-1923) modernleşme sürecinde imparatorluktan ulus-devlete geçişte ortaya çıkmıştır. Modern ulus-devlet düzenine geçişin yaşandığı bu dönemde Türkiye’de modern ulus-devlet egemenliğin yegâne taşıyıcı-

Bu çalışma başkanlık sistemini olumlu ve olumsuz yönleriyle değerlendirerek, Türkiye için uygun bir başkanlık modeli ortaya koymayı amaçlamaktadır.

cısı, millet de egemenliğin asli kaynağı olmuştur. Bu yeni siyasi düzende millet iradesinin ülke yönetimine en iyi şekilde yansımaları, yani devlet-millet etkileşiminin en iyi şekilde sağlanması siyasi otorite üretimi için elzem hale gelmiştir. Ancak ülkede sırasıyla tesis edilen yönetim mekanizmaları, sırasıyla tek-parti yönetimi (1923-1950) ve “vesayetçi parlamentarizm” (1961-?), ne devlet-millet birlikteliğini sağlayabilmiş ne de toplumsal farklılıkları garanti altına alacak demokratik bir yönetimi tesis edebilmiştir. Elbette, bürokratik elitin seküler-milliyetçi toplum projesinin toplumda istenen karşılığı bulamaması, dolayısıyla toplumun büyük bir kısmını siyaseten yok saymasının kritik bir önemi vardır. İdeolojik açıdan kuru ve dar, kurumsal açıdan ise baskıcı bu yönetim anlayışı otorite üretememiştir. Bu durum devlet-millet yabancılaşmasına yol açmış ve siyasette demokrasi açığı, ekonomide az gelişmişlik ve güvenlik alanında dışa bağımlılık gibi birçok başka yapısal sorunu da beraberinde getirmiştir.

Bu analizin cevap aradığı ikinci soru ise neden başkanlık sisteminin bu sorunları çözmede tercih sebebi olduğudur. Bu soruya cevaben bu çalışma, demokratik bir yönetim sistemi olan başkanlık sisteminin Türkiye’de devlet-millet etkileşiminin en iyi şekilde sağlanması ve dolayısıyla otorite üretimi için en uygun siyasi mekanizma olduğunu ileri sürmektedir. Bunun en temel sebebi, başkanlık sisteminin siyasetin merkezini demokratikleşmesini, yani siyasi mekanizmaların halkın iradesini devlete en iyi şekilde yansıtacak ve çıkarlarını koruyacak biçimde yeniden düzenlenmesini vaat etmesidir. Bu düzenleme;

- 1) Doğrudan halk tarafından seçimle içeriğinin belirlendiği bir başkanlık makamı üretecek,
- 2) Yürütmede çift-başlılık sorununa bir son vererek olası hükümet krizlerinin önüne geçecek,
- 3) Halk iradesinin direkt olarak devlete yansımalarını getirerek yürütme organının demokratik meşruiyetini artıracak,
- 4) Parlamenter sistemde karşılaşılan halk iradesinin siyasi mühendisliğe kurban gitmesinin önüne geçecek,
- 5) Toplumun vesayet karşısında konjonktürel ve lider-odaklı bir siyasete olan bağımlılığına bir son vererek siyasetin gayri-şahsileşmesine katkı yapacak,
- 6) Seçilmiş-atanmış dengesini seçilmişlerin lehine değiştirecek olan demokratik bir siyasi kurumsallaşmanın tesis edilmesini sağlayacaktır.

Ayrıca bütün bunların yanında başkanlık sistemi;

- 1) Yürütme ile yasama erklerini birbirinden net bir şekilde ayırarak etkin, hızlı ve istikrarlı bir yönetimin zemininin oluşmasını,
- 2) Parlamentoyu özerk ve güçlü kılarak toplumsal farklılıkların korunmasını ve milletvekilliğinin kalitesinin yükselmesini,
- 3) Siyaset kurumunun etkili bir şekilde işler kılınması, üst bürokratik makamlarda devinim sağlanması ve siyasi partilerin toplumun merkezine yönelik siyaset yapmaya kanalize edilmesiyle siyaset-dışı aktörlerin etkisinin olabildiğince sınırlandırılmasını,
- 4) Uzun vadeli projelerin hayata geçirilmesine olanak sağlayan bir yönetim

modeliyle ülkede istikrar ve büyüme hedeflerini gerçekleştirecek bir siyasi merkezin oluşturulmasını,

5) Bir yandan yargının içe-kapalı ideolojik yapısının kırılması ve demokratik kontrole açılmasıyla hukuk sisteminin toplum ile etkileşiminin artırılması, diğer yandan da yargı bağımsızlığı ve tarafsızlığı ilkesini uygulamaya koyarak hukukun üstünlüğünün el üstünde tutulmasını kapsamaktadır.

Bu analizin üzerinde durduğu bir başka soru ise nasıl bir başkanlık sisteminin tesis edilmesi gerektiğine yöneliktir. Bu noktada, “Türkiye başkanlık modeli”nin oluşturulmasında başkanlık sisteminin evrensel ölçütleri ile ülke siyasi gerçekleri arasında bir denge kurulması gerektiğinin altını çizmektedir. Açacak olursak, başkanlık sistemini parlamenter sistemden ayıran başlıca ölçüt yürütme ve yasama organı olan parlamentonun birbirinden net bir şekilde ayrı olmasıdır. Bu tam olarak şu anlama gelir: Başkanlık ve parlamento seçimleri birbirinden ayrı bir şekilde yapılır; başkan ve parlamento sabit bir süre için seçilirler; yürütme ve yasama organları birbirlerine karşı sorumlu değildirler ve bakanlar parlamento dışından başkan tarafından atanır ve sadece başkana karşı sorumludurlar. Türkiye başkanlık sisteminin geliştirilmesinde bu ölçütlerin esas alınması gerektiği gibi, evrensel-yerel değerler dengesi, iktidar-muhalefet dengesi, başkanlık ve parlamento seçimlerinin zamanlaması, fesih meselesi bağlamında yürütme-yasama ilişkileri, yerel-merkezi yönetim dengesi, yüksek yargının atanmasında yürütme ile yasamanın göreceli etkisi, başkan ile siyasi partiler arasındaki ilişkiler, parlamentonun yapısı gibi hususlar da önem arz edecektir.

Son olarak başkanlık sistemine yönelik itirazlar değerlendirilmektedir. Türkiye’de başkanlık sistemine yönelik kamuoyunda dillendirilen başlıca üç itiraz bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, başkanlık sisteminin “tek-adam yönetimi” ve otoriterleşmeye yol açacağı iddiası gündemde tutulmaktadır. Bu görüşe göre, başkanlık sistemi karizmatik siyasi liderler tarafından savunulmaktadır. Bu siyasiler gücü tek elde toplayıp tüm ülkeye kendi iradelerini dayatmayı arzuladıklarından, buna en uygun yönetim sistemi olan başkanlık sistemine geçilmesini istedikleri iddia edilmektedir. İkinci itirazda, başkanlık sisteminin ülkenin “bölünmesine” yol açacağı ileri sürülmektedir. Başkanlık sisteminin ülkenin üniter yapısını bozarak ülkeyi federalizme, oradan da parçalanmaya götüreceği iddia edilmektedir. Bu iddia, başkanlık sistemi ile federalizmin birbirlerini zorunlu olarak gerektirdiği ve federalizmin her halükarda parçalanmayı getireceği düşüncesine dayanmaktadır. Son olarak ise, başkanlık sisteminin yürütme ile yasamayı net bir şekilde birbirinden ayıran niteliği ve ülkede uzlaşma kültürünün eksikliği nedeniyle ülke yönetiminde bir “tıkanmaya” ve istikrarsızlığa sebep olacağı öne sürülmektedir. Başkanlık makamına ve parlamentoya rakip siyasi eğilimlerin hâkim olmasıyla, siyasi-ideolojik olarak kutuplaşmış ülkenin kaçınılmaz olarak yönetilemez hale geleceği dile getirilmektedir.

Bu çalışma temel olarak başkanlık sistemine yönelik otoriterleşme, bölünme ve sistemin kilitlenmesi itirazlarının bu sorunları ortaya çıkaran asıl yapısal problemi, yani siyasi otorite meselesini göz ardı ederek başkanlık sistemine yüklediklerini

iddia etmektedir. Bu noktada siyasi otoritenin, ortak toplumsal zeminin ve “ortak iyi” arayışının zayıflığı veya olmaması durumunda benzer sorunların parlamenter sistemde çok daha sert bir şekilde görüleceği ve başkanlık sisteminin sunduğu mekanizmaların otorite üretme ve ortak bir toplumsal zemin kurma konusunda parlamenter sisteme bariz üstünlüğünün olduğunu iddia etmektedir. Ayrıca parlamenter sistemin başlıca zaafı da bu analiz kapsamında ortaya konulmaktadır.

GİRİŞ

Türkiye’de günümüzde yaşanan yönetim sistemi tartışmaları siyasetin demokratikleşmesi çerçevesinde bir anlam kazanmaktadır. Mevcut yönetim sisteminin yeniden düzenlenmesi için öne sürülen argümanlar bir şekilde ülkede kronikleşmiş demokrasi sorununa dokunmaktadır: Bu bağlamda;

1) Türkiye’de yürürlükteki parlamenter sistemin bürokratik vesayeti yeniden üretme amacıyla kurgulandığı,

2) Parlamenter sistemin son on yılda vesayet-demokratik güçler arasındaki mücadelede dönüşüm yaşadığı ve bu dönüşümle birlikte hem parlamenter hem de başkanlık sistemi özelliği göstererek belirsizliğe sürüklendiği,

3) Bu dönüşümlerin yürütmede çift-başlılık sorunu doğurduğu ve bu sorunun hükümet krizine çanak tutar bir hal aldığı,

4) Yine bu dönüşümler sonucunda cumhurbaşkanlığı makamının yetki-sorumluluk dengesizliğinin daha da keskinleşerek demokrasi açığına sebep olduğu,

5) Yürürlükteki parlamenter sistemin atanmışları seçilmişlerin önüne koyan anti-demokratik yapısı nedeniyle ülkede etkin, hızlı ve enerjik bir yönetimin ortaya çıkmasını engellediği,

6) Türkiye’den bağımsız olarak parlamenter sistemin demokrasinin vaadini yerine getirme konusunda bir kriz yaşadığı iddiaları dillendirilmektedir.

Bu iddialar etrafında şekillenen yönetim sisteminde değişim ihtiyacı, ülkede pratik düzeyde bir siyasi kurumsallaşma sorunu olmaktan öte önemli bir yapısal soruna işaret etmektedir. Bu sorun 19. yüzyılda (1839-1923) modernleşme sürecinde imparatorluktan ulus-devlete geçişte ortaya çıkan ve bir türlü çözümlenemeyen demokratik meşruiyete sahip bir yönetimin tesis edilmesi ya da başka bir ifadeyle otorite sorunudur. Modern ulus-devlet düzenine geçişin yaşandığı bu dönemde modern ulus-devlet egemenliğin yegâne taşıyıcısı, millet de egemenliğin asli kaynağı olmuştur. Bu yeni siyasi zeminde devlet-millet etkileşiminin en iyi şekilde sağlanması, yani halkın iradesinin devlet yönetimine yansınmasıyla iktidarın zora değil rızaya dayalı olması, siyasi otorite üretimi için elzem hale gelmiştir. Ancak modern Türkiye’de bir yandan devlet-millet buluşmasını mümkün kılacak diğer yandan da toplumsal farklılıkları garanti altına alarak demokratik bir yönetimi tesis edecek bir siyasi kurumsallaşma sağlanamadığından siyasi otorite krizi baş göstermiştir. 20. yüzyılın başında devletin kontrolünü ele geçiren bürokratik elit, parlamenter sisteme yakın bir yönetim sistemi tesis etmesine rağmen bu sistemi vesayeti yeniden üretecek şekilde tasarlayarak demokratik siyaseti devre dışı bırakmıştır. Bu durum devlet-millet yabancılaşmasına yol açmış ve siyasette demokrasi açığı, ekonomide azgelişmişlik ve güvenlik alanında dışa bağımlılık gibi başka birçok önemli sorunu da beraberinde getirmiştir.

Bu bağlamda, başkanlık sistemine geçilmesi 1970’lere kadar uzanan bir süredir siyasetçi ve akademisyenler tarafından gündeme getirilmektedir. Bu tartışmalarda başkanlık sistemi, yürütmede sağlayacağı etkinlik, hız ve istikrar gibi avantajlar üzerinden savunulmaktadır. Gü-

nümüzde başkanlık sistemine geçilmesi yalnızca ülke yönetimine etkinlik getirmekle sınırlanmamış, demokratikleşme ile de bağı kurulmaya başlanmıştır. Gerçekten de demokratik bir yönetim sistemi olan başkanlık sistemi yalnızca yönetim sisteminde belirsizlik, vesayetçi parlamentarizm, siyasetin kurumsallaşamaması ve parlamentarizmin krizi gibi siyasi-pratik sorunların üstesinden gelinmesi için değil, Türkiye’de devlet-millet etkileşiminin sağlanması ve dolayısıyla otorite üretimi için en uygun siyasi mekanizmadır. Bunun en temel sebebi, siyasetin merkezini vesayetçi aktörlerden ve yapılardan nihai olarak temizleyip demokratikleşerek halkın iradesini yansıtacak ve çıkarlarını koruyacak şekilde yeniden düzenlenmesini vaat etmesidir. Bu düzenleme;

1) Doğrudan halk tarafından içeriğinin belirlendiği bir başkanlık makamı üreterek devlet-millet etkileşiminin en iyi şekilde gerçekleştirilmesini,

2) Parlamentoyu özerk ve güçlü kılarak toplumsal farklılıkların temsilinin sağlanması ve korunmasını,

3) Siyaset kurumunu etkili bir şekilde işler kılarak, üst bürokratik makamlarda devinim gerçekleştirerek ve siyasi partilerin toplumun merkezine yönelik siyaset yapmaya kanalize ederek siyaset-dışı aktörlerin etkisinin olabildiğince sınırlandırılmasını,

4) Güçlü, etkin ve projeci bir yönetim modeliyle ülkede istikrarın ve büyümenin sağlanması hedeflerini gerçekleştirecek bir siyasi merkezin oluşturulmasını,

5) Bir yandan yargının içe-kapalı ideolojik yapısının kırılması ve demokratik kontrole açılmasıyla hukuk sisteminin toplum ile etkileşiminin artırılması, diğer yandan da yargı bağımsızlığı ve tarafsızlığı ilkesini uygulamaya koyarak hukukun üstünlüğünün el üstünde tutulmasını kapsamaktadır.

Böylece, seçilmiş-atanmış dengesi seçilmişlerin lehine değişecek, yürütmede çift-başlılık sonlanarak yönetim sistemindeki mevcut belir-

sizlik ortadan kalkacak ve yürütme ile yasama erkleri birbirinden net bir şekilde ayrılarak demokratik, etkin ve istikrarlı bir yönetimin zeminini oluşturacaktır.

Yeni sistemin en kilit aktörü olacak olan başkanlık makamı, devleti tüm topluma açarak devlet-millet etkileşimini garanti edecek ve ülkenin kronikleşmiş demokratikleşme ve kalkınma sorunlarının çözümünde son yıllarda elde edilen kazanımlara ivme kazandırarak kalıcı bir çözüme kavuşturulmalarında önemli bir rol oynayacaktır.

Bu çalışma kapsamında amaçlananlar şunlardır:

1) Modern demokratik siyaset zeminin kimlik-farklılık gerilimi analiz edilmektedir.

2) Başkanlık sisteminin temel nitelikleri ortaya konmaktadır.

3) Başkanlık sistemine geçilmesinin siyasi-pratik nedenleri üzerinde durulmaktadır.

4) Tarihi bir perspektiften Türkiye’de siyasi otorite sorununun nasıl ortaya çıktığı ve neden bir türlü çözüme kavuşturulmadığı ele alınmaktadır.

5) Başkanlık sisteminin bu soruna ne şekilde çözüm bulacağı hususu irdelenmektedir.

6) Türkiye başkanlık sisteminin bazı temel siyasi ve teknik parametrelerine odaklanılmaktadır.

7) Başkanlık sistemine yönelik kamuoyunda dillendirilen “tek-adam yönetimi,” “bölünme” ve “sistem tıkanıklığı” gibi temalar etrafında şekillenen belli başlı itirazlar eleştirel bir şekilde ele alınmaktadır.

MODERN DEMOKRATİK SİYASET

Modern demokratik siyasetin temeli, Avrupa’da egemenliğin kadim dünyanın evrensel-aşkın otoriteleri yerine, seküler ve tikel otoritelere atıfla tanımlanmasıyla atıldı. Kadim dünyada siyaset, hakikatin bilgisine sahip evrensel otoriteler tarafından kontrol altında tutuluyor ve siyasi-top-

lumsal düzenin ilahi nizama uygun bir şekilde düzenlenmesi amacına hizmet ediyordu. Modern dünyada ise siyaset, hakikatin görecelik kazanması ve dolayısıyla gücün en temel belirleyici unsur haline gelmesi ile birlikte, kadim dünyanın sabitelerinden ve sınırlandırmalarından sıyrılarak serbestiyet kazandı. Değişimin, belirsizliğin, farklılık ve çatışmanın alanı oldu.¹ Böylece kendine has normları ve işleyişi olan özerk bir alan olarak arz-ı endam etti.

Bu süreçte, bir özgürlük alanı olarak tecesüs eden siyaset kurumunun ana hatlarını çizen, egemenliğin kaynağının ne olduğu sorusuydu. Egemenliğin öznesi ve icra makamı olan modern devlette egemenliğe önceleri toplumun dışında sözde-aşkın seküler otoriteler, yani bizzat kralların tahtı kaynaklık etti. Erken modern döneme damgasını vuran mutlakiyetçi rejimlerin 1789 Fransız Devrimi ile başlayan süreçte son bulmalarıyla, egemenliğin nesnesi ve kaynağı millet olarak kabul edildi.² Böylece egemenliğin kaynağı önce devlet katına, daha sonra da devletten toplum düzeyine inmiş oldu. Sonuçta, egemenliğin kaynağının millet, egemenliği millet adına icra eden başat siyasi öznenin de modern ulus-devlet olduğunu benimseyen bir anlayış modern döneme damgasını vurdu.

Modern siyaset alanının ulusal boyutu siyaset-ekonomi ve devlet-toplum ayrımları tarafından belirlendi. Yerelde evrensel otorite olarak kabul edilen devlet ile tikel çıkar ve eğilimlerin damgasını vurduğu toplumsal düzlem ayrımı modern dönemin siyasi hayatına damgasını vurdu. Modern siyaset zemininde evrensel ile tikel, kimlik ile farklılık arasındaki ilişkilerin nasıl düzenleneceği siyasi çekişmelerin merkezinde yer aldı. Bu çekişmelerin keskinleşmesi ve süreklilik kazanmasında hiç şüphesiz, egemenliğin kaynağının millete geçmesinin önemli bir payı vardır.

1. Bu “yeni” durumun incelenmesi için bkz. Maurizio Viroli, *From Politics to Reason of State*, Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

2. Rodney Bruce Hall, *National Collective Identity*, New York: Columbia University Press, 2005.

Egemenliğe milletin dışında bir odağın kaynaklık ettiği modern-öncesi dönemde, toplumun heterojen olması siyasi otoriteler için bir sorun teşkil etmiyordu. Hem devlet hem de toplum çok daha kapsayıcı evrensel bir düzenin parçalarıydı. Ancak devlet ve toplumu kapsayan bu evrensel düzen dağılınca, ortaya çıkan yeni siyasi şartlarda devlet ile toplum kaçınılmaz olarak karşı karşıya geldiler. Eski otorite zemininden yoksun kalan siyasi iktidarlar, devlet egemenliğine ve meşruiyetine kaynaklık edecek bir zemin bulması gerekiyordu.

Demokrasinin işlemesi siyasi şartların ve kuralların tüm toplumsal gruplar tarafından kabul edilmesine ve gerekli katılımcı mekanizmaların geliştirilerek en ileri düzeyde kurumsallaşmasına bağlıdır.

Toplum ve millet

Egemenliğin zamanla millete referansla tanımlanmaya başlanması sonucunda, parçalı ve heterojen bir yapıya sahip olan toplumdan homojen ve bir bütünlük arz eden bir milletin yaratılması ihtiyacı doğdu. Çünkü devletin meşruiyetini millet denilen bütünün değer ve çıkarlarını temsil etmekten alması, onu topluma bağımlı kılıyordu. Bu sebeple, toplumun ve devlete artık vatandaşlık bağı ile bağlı olan bireylerin gözetim altında tutulması ve belli bir kimliğe sokulması gerekiyordu. Böylece devlet-millet özdeşliğinin sağlanması, yani toplumun belli değerler ve normlar etrafında türdeşleştirilerek millet haline getirilmesi sorunu ortaya çıktı. Bunun karşısında toplumsal gruplar ve heterojen yapılar, devletin bir millet (*demos*) yaratma ve homojenleştirici politikalarına karşı direnç gösterdiler. Demokratik siyasette milletin sınırları, yani millet denilen

anlamlı bütünü kimleri kapsayıp kimleri dışarıda bırakacağı meselesi sürekli olarak ucu açık bir süreç ve bir tartışma konusu oldu.

Biraz daha açacak olursak, devlet iktidarının evrenselliğinin mahiyeti bir boşluğu temsil ediyor olmasıydı.³ Çünkü modern dünyada evrensellik, seküler bir metafiziğe işaret etmektedir ve buna göre evrensellik içeriksiz boş bir konum olmaktan ibarettir. Bu otorite konumunu işgal eden modern devlet, kendinden bir değere sahiptir ve topluma içkin olmakla birlikte toplumun ötesinde aşkın bir noktada konumlanmaktadır. Ancak, egemenliğin kaynağı olan millet adına eylemde bulunan devletin, pratik olarak var olabilmesi için bu boşluğun toplumsal alandan belli bir içerikle doldurulması ve somutlaşması gereklidir. Yani soyut ve kimlikler-üstü devlet ancak bu şekilde somutlaşarak pratikte var olabilir ve somutlaştıkça evrensellikten tikelliğe doğru kayma eğilimi gösterir. Bu yönüyle devlet, siyasete olabildiğince tâbi ve farklılıklar dünyası olan topluma açık durumdadır.⁴ Bu bir yandan toplumsal unsurlara iktidar olma fırsatı sunarken, diğer taraftan da toplumsal farklılıklara ve heterojen yapıya bir tehdit teşkil etmektedir. Devlet açısından ise, bir devletin devlet olma halini sürdürebilmesi için aşkınlığını, evrenselliğini ve siyaset-üstü olma statüsünü zedeleyecek bir tikelliğe düşmemesi gerekmektedir. Bu statü, devleti tarafsız icra makamlarıyla donatma arzu ve çabasıyla kendisini ortaya koyar.

Demokrasinin misyonu

O halde, modern dönemde devlet-toplum ilişkisine damgasını vuran husus, bir toplumsal hakikate olan ihtiyaç ile bu hakikatin hiç kimse tarafından bilinemeyeceği ikileminin çözüme kavuşturulmasıdır.⁵ Bir toplumsal hakikate duyulan

ihtiyaç devleti mecbur kılarken, hakikatin kimse tarafından bilinemeyeceği de modern eşitlikçi toplumun meşruiyetini sağlar. Somutlaştıracak olursak, devlet, birlik, bütünlük, evrensellik ve tarafsızlığı; toplum ise farklılık, çokluk ve tikel çıkarları temsil eder. Tam bu noktada modern siyasi hayatın en can alıcı sorusuyla karşılaşırız: Toplumdaki farklılıkların korunması ile devlet düzeyinde, millet tanımı üzerinden, birlik ve bütünlüğün sağlanması aynı anda nasıl gerçekleştirilebilir? Başka bir ifadeyle, devlet ve toplumun varoluşsal özelliklerini, sırasıyla birlik-bütünlük-evrensellik ve çokluk-farklılık-tikellik, koruyarak birbiriyle ilişkili ancak otonom bir şekilde var olabilmeleri için siyasi hayat nasıl düzenlenmelidir? Daha da ötesi, siyasi-toplumsal yaşama mündemiç ve zorunlu olan farklılaşma ve çatışmanın, aynı ölçüde zorunlu olan siyasi birlik ve bütünlüğü sekteye uğratmadan varlığını sürdürmesi nasıl sağlanabilir?

Bir yandan devlet-toplum türdeşliğinin gerekliliğini, diğer taraftan da siyasete hakkını vererek toplumsal alandaki iktidar mücadelesi ve farklılaşmanın ontolojik olarak zorunlu olduğunu benimseyen modern demokrasi düşüncesi bu ikilemlere cevap üretmeye çalışır. Demokrasi, devlet ile toplum arasında bağ kuran, adeta bir köprü işlevi gören iletişim ve eleştiri kanallarının, yani siyaset kurumunun en iyi şekilde işlemesine bağlıdır. Buna göre, devletin topluma açılması, yani siyaset alanının mümkün olduğunca otonom ve özgür kılınmasıyla toplumun iradesinin devlet düzeyine en iyi ve en adil şekilde yansımaları sağlanmalıdır. Böylece toplumsal alandaki farklı eğilimler, ortak bir sembolik alanda özgürce rekabet edebilirler ve siyasetin işleyişi gereği toplumsal talepleri en geniş ve iyi şekilde bir araya getiren en güçlü eğilim de devlet düzeyine ulaşabilir. Bu şekilde, kazanan ve kaybedenin rekabete dayalı demokratik süreçlerle belirlenmesi gerçekleşir. Etkileşim ve ikna süreçleri sonucunda devlete ulaşan hegemonik eğilim kolektif iradeyi, yani milleti oluşturur; metaforik olarak toplumun tümünü temsil eder, daha doğrusu "geçici"

3. Claude Lefort, *Democracy and Political Theory*, Cambridge, MA: MIT Press, 1989.

4. Oliver Marchart, *Post-Foundational Political Thought*, Edinburgh: Edinburgh University Press, 2007.

5. Ernesto Laclau ve Chantal Mouffe, *Hegemony and Socialist Strategy*, Londra: Verso, 1985.

bir süreliğine temsil etme hakkına kavuşur.

Her ne kadar toplumdaki tüm görüşler kaçınılmaz güç farklılıkları ve sayısal eşitsizlikler sebebiyle aynı ölçüde devlet düzeyine taşınamasa da, yani milletin dışında kalsa da, siyaset kurumunun kusursuz bir şekilde işlemesi sağlandığı sürece toplumdaki farklı sesler varlıklarını devam ettirecek ve kendilerini özgürce ifade edecek siyasi şartlara sahip olurlar. Diğer taraftan da devam eden süreçte güçlerini artırarak gelecekte devlete ulaşma, tikelliklerini evrensellik konumuna ulaşma imkânlarını elde tutarlar. Bu durumda modern siyasi hayatın birbiriyle çelişen iki şartı aynı anda gerçekleşmiş olur: Devlette millet üzerinden birlik ve bütünlük sağlanırken, toplumdaki farklılıkların ve çoğulluğun korunması ve devam ettirilmesi de mümkün olur.

Demokrasinin işlemesi bu siyasi şartların ve kuralların tüm toplumsal gruplar tarafından kabul edilmesine ve gerekli katılımcı mekanizmaların geliştirilerek en ileri düzeyde kurumsallaşmasına bağlıdır. Bu siyasi mekanizmalar toplumda iletişim ve eleştiri kanallarını açık tutarak, kolektif toplumsal irade ile devlet iradesinin en iyi şekilde örtüşmesini sağlamakla yükümlüdürler. Örneğin belli aralıklarla yapılan seçimler ve siyaset alanında süregiden özgür tartışma ve müzakere ortamı, bu örtüşmenin en ideal şekilde gerçekleşmesi ve gerektiğinde yeniden gözden geçirilmesi işlevi görürler.

Otoriterliğin temsil ettiği karşıt durumda ise siyaset kurumu daralır veya tamamen işlevsizleşir. Dolayısıyla toplum iradesi ile devlet iradesi arasındaki etkileşim ve organik bağ kopar. Böylece zamanla iki taraf arasında ciddi bir farklılaşma ve yabancılaşmanın ortaya çıkması kaçınılmaz olur. Devlet meşruiyetini kaybeder. Toplumsal gruplar da ya içlerine kapanır ya da fiziksel şiddete başvururlar. Sonuçta etkin bir çoğulculuktan mahrum kalan ve mevcut hegemonyaya karşı meşru siyasi muhalefet kanallarının tıkanıldığı toplumsal alan, iletişimsizliğe ve şiddete teslim olur. Devlet ile toplum iradeleri arasındaki ilişkinin yeniden düzenlenmesine de

olanak kalmaz. Sonuç olarak, devlet evrenselliğini yitirecek ölçüde toplumsal alandan tikel bir irade tarafından esir alınır. Böylece devlet, devlet olma ilkesini kaybederek mafyavari bir organizasyona dönüşür. Siyaset kurumu da temel işlevi olan, devletin boş bir temsil makamı olarak korunması görevini yerine getirememiş olur.

BAŞKANLIK SİSTEMİNİN TEMEL NİTELİKLERİ

Başkanlık sistemi modern demokratik siyaset zeminini kabul etmektedir ve siyasi ontolojik düzlemde milletin egemenliğine yaslanan demokratik bir yönetim şeklidir. Bu siyasi ontolojiye yaslanan modern devlet düzleminde ise, devlet iktidarının yürütme, yasama ve yargı erkleri arasında paylaşıldığı güçler ayrılığı ilkesini, toplumsal farklılıkların kendilerini parlamento içerisinde ifade ettiği çok-partili siyasi hayatı ve yürütme erkini kontrol edecek hükümeti belirleyen periyodik serbest seçimler gibi siyasi mekanizmaları benimsemektedir. Sivil toplum düzleminde ise, hukukun üstünlüğü, insan hakları ve düşünce özgürlüğü gibi evrensel demokratik normları kucaklamaktadır.

Bu üç düzlemdeki siyasi pozisyonu açısından başkanlık sistemi, hem egemenliğe sabit-evrensel otoriterin kaynaklık ettiği kadim siyasi rejimlerden hem de devlet iktidarının bir kişi ya da toplumsal grup tarafından sahiplenildiği modern otoriter rejimlerden ayrılmaktadır. Bu haliyle başkanlık sistemi, yarı-başkanlık ve parlamenter sistemlerle birlikte modern demokratik bir yönetim sistemidir.

Başkanlık sisteminin temel özellikleri

Başkanlık sistemi parlamenter sistem ve yarı-başkanlık sisteminden de önemli ölçüde ayrılmaktadır. Başkanlık sistemini bu yönetim sistemlerinden ayıran temel hususlar, çok daha keskin bir güçler ayrılığı öngörmesi ve ülke yönetiminde istikrara yaptığı vurgudur.

1) Yürütmenin başı olan başkan ve yasama organını temsil eden parlamenterler doğrudan halk tarafından (ya da halkın seçtiği bir seçmenler kurulu tarafından) ayrı ayrı seçilirler. Başkanlık ve parlamento seçimleri zaman açısından aynı dönemde gerçekleştirileceği gibi farklı dönemlerde de yapılabilir.

2) Seçimlerin sona ermesiyle birlikte hükümet otomatik olarak kurulmuş olur ve başkanın parlamento dışından atayacağı bakanların işbaşı yapmasıyla hükümet görevini icra etmeye başlar. Seçimlerden sonra da yürütme ile yasama organları arasındaki keskin ayrım devam eder, aralarında organik bir bağ bulunmamaktadır. Yürütme ve yasama gördükleri işlevler açısından birbirinden net bir şekilde ayrılır. Yürütmenin başı olan başkan ekonomi, siyaset, güvenlik gibi alanlarda ülke yönetimine odaklanırken, tamamıyla bağımsız olan parlamento bir yandan ülke yönetimine dair önemli meselelerde yasa yapma diğer yandan da yürütmeye karşı denge unsuru işlevi görür.

Başkanlık sistemi, yarı-başkanlık ve parlamenter sistemlerle birlikte modern, demokratik bir yönetim sistemidir.

Yürütme ile yasama erkleri arasında karşılıklı etkileşimin arttığı anların başında bütçe yapımı süreci gelmektedir. Bütçe yasama organı tarafından yapılır, ancak yürütmenin başı olan başkanın bütçeyi veto etme yetkisi bulunmaktadır. Yine, yargı üyelerinin atamasının yapılmasında da iki erkin karşılıklı etkileşimi ortaya çıkar. Yargı üyelerinin atamasının nasıl yapılacağı ve hangi erkin ne kadar söz sahibi olacağı hususunda erkler arasında bir güç paylaşımı söz konusudur.

3) Buna paralel olarak, yasama ve yürütme erkleri birbirinin iç işleyişine müdahil olamazlar. Birbirlerine karşı sorumlu olmayan yürütme ve

yasama organları iki farklı yapı olarak sistem içerisinde kendi işlevlerini yerine getirmeye odaklanırlar. Böylece, çok istisnai durumlar dışında birbirlerini feshetmeleri söz konusu değildir. Yani parlamenter sistemde karşılaştığımız, hükümetin parlamentoda güvenoyu kaybedip çökmesi ya da hükümetin parlamentoyu erken seçime götürerek dağıtması gibi durumlarla karşılaşmayız. İstisna durumu başkanın “vatan hainliği” suçu kapsamına giren cürümleri işlenmesini kapsamaktadır. Karşılıklı müdahale ve feshin bu denli zor olması her iki erkin de belirli bir süre için seçilmiş olması ve bir sonraki seçimlere kadar görevlerinin başında kalacakları anlamına gelir.

4) Aynı zamanda yürütme erki içerisinde cumhurbaşkanı-başbakan ayrımı ve çift-başlılık söz konusu değildir. Hükümetin başı aynı zamanda devletin de başıdır. Böylece, yürütme tek elde, devlet başkanında toplanır. Devlet başkanı bakanlar kurulunu oluşturacak bakanların atanması ve görevden alınmasında tek söz sahibidir. Bakanlar kurulunu oluşturan bakanlar dolayısıyla parlamentoya değil, yalnızca başkana karşı sorumludurlar.

Başkanlık sisteminin avantajları

Başkanlık sistemi kendine has bu nitelikleriyle ülke yönetiminde bazı avantajlar sunmaktadır.

1) Başkanlık sisteminin yönetime hız getirmesi bu avantajlardan ilkidir. Ülke yönetimine dair kararların yürütme erki içerisinde parlamento süreçlerine takılmadan alınması yönetimin hızlı olmasını sağlar. Bu, özellikle kararların hızlı bir şekilde alınması ve uygulanmasını gerektiren olağanüstü durumlarda ve kriz anlarında yönetimde büyük avantaj sağlamaktadır.

2) Tek karar alıcı mercinin olması, yani karar süreçlerinin çok fazla yayılmadan gerçekleşmesi yönetimde kararların tutarlılığını ve dolayısıyla da etkinliğini artırır. Ayrıca, başkanlık sisteminde yürütmenin tek elde toplanması da daha etkin bir yürütmeyi ortaya çıkarır. Cumhurbaşkanı-başbakan ayrımının olmaması muhtemel yetki karma-

şası, sorumluluk paylaşımı, çift-başlılığın neden olacağı yavaşlık ve yürütmeyi oluşturan aktörler arasında ideolojik veyahut da iktidar çatışmasının yaratacağı hükümet krizleri gibi belli başlı sorunların önüne geçmektedir. Buna ek olarak, başkanlık sisteminde bakanların siyasilere değil de işin ehli uzmanlardan seçilmesi, yani ehliyetin sadakatin önüne geçmesi daha etkin bir yönetim öngörür. Bunda bakanların meclis dışından çok daha geniş bir uzmanlar havuzundan seçilmesinin etkisi büyüktür. Ayrıca, üst düzey bürokratların başkan tarafından seçilmesi ve görevden alınması hem yönetimde uyumu ve etkinliği hem de toplumdaki ayrı bir bürokratik sınıfın kemikleşerek iktidar devşirmesinin önüne geçer.⁶

3) Başkanlık seçimlerinin sona ermesiyle hükümetin otomatik olarak kurulmuş olması, parlamenter sistemde rastlanan hükümet kurma çalışmalarının siyasi gruplar arasındaki pazarlıklar ve parlamento süreçleri sebebiyle uzaması ve karmaşıklaşmasının neden olacağı istikrarsızlığın önüne geçmektedir. Buna ek olarak, hükümetlerin parlamentoda güvenoyu alamaması veyahut da hükümet kurulduktan kısa bir süre sonra dağılmasının yol açacağı hükümet krizlerinin ve otorite boşluklarının olmaması sebebiyle de istikrarlı bir yönetim öngörmektedir.

4) Başkanlık sisteminde yürütmenin başı olan başkanın doğrudan halk tarafından belirlenmesi yönetimin demokratik meşruiyetini artırmaktadır. Parlamenter sistemde bilindiği üzere öncelikle parlamento seçimleri yapılmakta ve bu seçimlerin ardından parlamentoda çoğunluğu oluşturan siyasi grup yürütmeyi kurmakla görevlendirilmektedir. Yasamanın yürütmeye etki ettiği bu durum, yürütmenin demokratik meşruiyet açısından yasamanın gerisinde kalmasını doğurmaktadır. Ayrıca parlamenter sistemde hükümet kurma sürecinde, halkın benimseyeceği bir hükümetin parlamentodaki denge-

ler ve siyasi mühendislik sonucunda hükümete gelme ihtimali de vardır. Bu durum, yönetimin demokratik meşruiyetini olumsuz yönde etkileme riski taşımaktadır.

5) Parlamenter sistemde hükümetin seçimlerden sonra parlamento içerisindeki süreçlerle belirlenmesi, halkın seçimlerde tam olarak kimi yürütmenin başına seçtiğinden emin olamamasına yol açar. Bu durum, yönetimde belirsizlik durumuna ve belli ölçüde demokrasi açığına sebep olur. Başkanlık sisteminde başkanlık seçimlerinin parlamento seçimlerinden ayrı bir şekilde yapılması, yani başkanın direkt halk tarafından seçilmesi parlamenter sistemde karşılaşılan bu belirsizlik durumunun önüne geçer. Halk en baştan kim için oy kullandığı ve kimi seçtiği konusunda çok daha ileri düzeyde bir fikir sahibi olur.

6) Yürütmenin halk tarafından doğrudan seçilmiş olması, ülke yönetiminde alınan kararların hesabının kimden sorulacağı konusunda da bir netlik olmasını sağlar. Bu durumda, ülke yönetiminde alınan kararların sonuçlarına katlanmak ve sorumluluk başkanın üzerindedir. Parlamenter sistemde erkler ayrımının net olmaması ve dolayısıyla yürütme ile yasama arasındaki bariz geçişkenlikler sorumluluktan kaçma ve ülke yönetiminde alınan kararlardan dolayı kimlerin sorumlu olacağı konusunda bir belirsizlik ortamı yaratma riski taşımaktadır.

7) Yürütme ile yasamanın birbirinden net bir şekilde ayrılması, demokratik bir rejimin en başta gelen ilkelerinden biri olan güçler ayrımının en iyi şekilde gözetilmesini sağlamaktadır. Parlamenter sistemde güçlü bir yürütmenin aynı zamanda yasama organı olan parlamentoyu tek başına kontrol etmesi ve yasamanın zayıf kalması gibi bir durum söz konusudur. Başkanlık sisteminde ise yasamanın çok daha özerk olması ve yürütme ile yasamanın farklı siyasi eğilimlere sahip gruplar tarafından kontrol edilmesinin daha muhtemel olması nedeniyle kontrol ve denge mekanizmalarının daha muntazam bir şekilde işlenmesi sağlanmaktadır.

6. John M. Carey, "Presidential versus Parliamentary Government," *Handbook of New Institutional Economics*, Claude Menard ve Mary M. Shirley, ed., Dordrecht: Springer, 2005, ss. 91-122.

8) Başkanlık sisteminin demokratik istikrar açısından daha tercih edilir olan iki-partili siyasi yapıya gidişi kolaylaştırması ve aşırılıkçı partilerin sistemi etkilemesinin önüne geçmesi söz konusudur. Ayrıca, parlamento seçimlerinin ayrı bir şekilde yapılması, aşırı grupların istikrar adına seçim barajı yoluyla parlamento dışında tutulmasını gereksizleştirerek bu grupların demokratik siyasetin içine çekilmesini de olanak sağlar. Böylece, başkanlık sistemi bir yandan siyasi partilerin toplumun ağırlık merkezine yönelik bir siyaset geliştirmelerine neden olurken diğer yandan da marjinal gruplara parlamentoda temsiliyet hakkı sunarak daha katılımcı bir demokrasinin ortaya çıkmasına katkıda bulunur.

9) Son olarak, başkanlık sisteminde yönetimin sabit bir süre için seçilmesi, tek-başlı olması ve istikrarın ön planda olması ülke ve toplum için daha uzun dönemli yapısal planların yapılmasını ve uzun vadede yararlı olacak politikaların devreye sokulmasını mümkün kılar. Kısa-dönemli popülist politikalar ve topluma dokunmayan pragmatist bir siyaset yerine uzun süreçte fayda gösterecek bir siyasete zemin sunar. Başkanlık sisteminin bu boyutu hızlı bir şekilde kalkınmak isteyen ve altyapı problemleri taşıyan ülkeler için kritik bir önem taşımaktadır.

Başkanlık sistemine eleştiriler

Bu avantajların yanısıra başkanlık sistemine yönelik kamuoyu ve akademi çevrelerinde bazı eleştiriler yöneltilmektedir.⁷

1) Bu eleştirilerin başında başkanlık sisteminin “çifte meşruiyet” soruna kapı aralaması gelmektedir. Buna göre hem başkan hem de parlamento doğrudan halk tarafından seçildiğinden, erkler demokratik olarak en az diğeri kadar meşru olduğunu öne sürerek iktidar mücadelesine tutuşma ve geri adım atmayarak sistemi tıkama (*gridlock*) eğilimi gösterebilmektedir.⁸ Bu durum

7. Juan Linz, “The Perils of Presidentialism,” *Journal of Democracy*, Vol. 1, No. 1, 1990, ss. 51-69.

8. Scott Mainwaring, “Presidentialism, Multiparty Systems, and Democracy: The Difficult Equation,” Working Paper 144, *Kellogg Institution*, Eylül 1990.

özellikle yürütme ile yasama arasında etkileşimin arttığı bütçe yapımı gibi konularda ön plana çıkmaktadır. Böyle bir durumda başkanlık sisteminin, parlamenter sistemde varolan parlamentonun hükümeti “güvenoyu” vermeme yoluyla düşürmesi veyahut da hükümetin parlamentoyu “erken seçim” tehditi yoluyla ikna etmesiyle sistemi tekrardan açacak mekanizmalara ve esnekliğe sahip olmadığı eleştirileri de yapılmaktadır. Burada ön plana çıkarılan demokratik uzlaşma kültürünün gelişmemiş olduğu ülkelerde başkanlık sisteminin, bu sistemik tıkanıkların sıkça yaşanmasına zemin hazırlayacağı hem de tıkanıklıkların aşılmasına katkı yapacağıdır. Bazı uzmanlar bu durumda “sorumluluktan kaçma” durumunun yaşanabileceğine de dikkat çekmektedirler. Buna göre, yürütme ile yasama sistem tıkanıklığından doğacak sorunların sorumluluğunu birbirinin üzerine atabilirler.

2) İkinci eleştiri ise başkanlık sisteminin “kati” ve “rijit” bir yönetim öngörmesidir. Burada öne çıkarılan husus, başkanın belirli bir dönem için seçilmiş olmasından dolayı, ülke yönetiminde başarısızlığı veyahut da daha başka nedenlerle halk nezdinde popülaritesini yitirmesi durumunda görevinde kalmaya devam etmesidir.⁹ Bu yönüyle başkanlık sisteminin, hükümetin seçim dönemi gelmeden düşürülmesini “güvenoyu” mekanizmasıyla mümkün kılan parlamenter sistemin esnekliğinden mahrum olduğu dillendirilmektedir.

3) Başkanlık sisteminin “kazanenin herşeyi aldığı” yapısı nedeniyle kazananın, yani başkanın aşırı özgüvene kapılarak gücünün sınırlarını zorlama ve baskıcı bir yönetime evrilme durumu vurgulanmaktadır. Yine aynı şekilde, muhalefette kalanların da bir sonraki seçime kadar iktidar umutlarını tüketmeleri sonucu, kaybetmenin de verdiği hayal kırıklığıyla ülkede kutuplaşmayı körükleme ya da askeri müdahale gibi siyaset-dışı yolları devreye sokma girişiminde bulunabileceği

9. Scott Mainwaring and Matthew S. Shugart, “Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Reappraisal,” *Comparative Politics*, Vol. 29, No. 4, 1997, ss. 449-471.

ileri sürülmektedir. Ancak bazı uzmanlar, burada öne çıkan otoriterlik ve kutuplaşma sorunlarının demokratik kültürün oturmamış, ekonomik gelişmişlik düzeyinin düşük ve askerin sistemde güçlü olduğu ülkelerde görülme ihtimalinin arttığına dikkat çekmektedirler. Yani bu durumun, başkanlık sisteminin kendi iç dinamiklerinden ziyade ülkenin belli başlı alanlardaki göstergelerinin belirlediği başkanlık sistemi dışındaki faktörlerden kaynaklandığı öne sürülmektedir.¹⁰

4) Başkanlık sisteminin etnik, dini ve ideolojik olarak bölünmüş çok-partili siyasi yapılara sahip ve parti disiplinin ön plana çıktığı ülkelerde başarılı olamayacağıdır. Böylesi toplumsal yapılarda başkanlık sisteminin ülkeyi Max Weber'in öne sürdüğü "liderlik demokrasisi"ne sürükleyeceği, iktidarın şahsileşeceği ve "katılımcı demokrasi"ye zarar vereceği dillendirilmektedir. Buna göre, başkanlık sistemi iki-partili ya da siyasi parti yapılarının zayıf ve parti disiplinin gevşek olduğu ülkelerde (ABD gibi) çok daha başarılı olmaktadır. Burada üstü kapalı bir şekilde ifade edilen durum, ülkede güçlü bir etik-siyasi ortak zeminin olması veyahut da başka bir ifadeyle sağlam bir toplumsal hegemonyanın bulunmasının başkanlık sisteminin iyi bir şekilde işleyebilmesi için önemli olduğudur.

SİSTEM DEĞİŞİMİNİN SİYASİ-PRATİK GEREKÇELERİ

Bu noktada, siyasi-pratik düzlemde "yönetim sisteminde belirsizlik," "vesayetçi parlamentarizm," "siyasetin kurumsallaşamaması" ve "parlamentarizmin krizi" gibi meseleler ön plana çıkmaktadır.

Yönetim sisteminde belirsizlik

2007'de yaşanan 367 krizinin ardından cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesine yönelik anayasa değişikliği referandumla kabul

edildi. Bu dönüşüm Ağustos 2014'te halkın ilk defa doğrudan cumhurbaşkanını seçmesiyle birlikte fiiliyata döküldü.¹¹ Ancak bu süre zarfında, yürütme erkinde eşit demokratik meşruiyete ve geniş yetkilere sahip iki aktörün yer aldığı bir çift-başlılık sorunu ortaya çıktı. Türkiye'deki mevcut çift-başlılık genel itibarıyla iki soruna yol açmaktadır. Birinci olarak, geniş yetkilere sahip cumhurbaşkanının anayasaya göre siyaseten sorumsuzluk zırhına sahip olmasıdır. Bunun sebep olduğu yetki-sorumluluk dengesizliği demokrasi açığına yol açmaktadır. İkincisi ise, cumhurbaşkanı ile hükümet arasında yetki kargaşasının oluşmasıdır. Bu durum yürütme erkini içerisinde potansiyel gerilimlere çanak tutmaktadır. Günümüzde yaşanan tartışmanın da açıkça ortaya koyduğu gibi yürütmeye çift-başlılık, yürütmeyi oluşturan aktörler arasında her ne kadar ideolojik uyum olsa da hükümet krizi doğurma riski taşımaktadır. Ayrıca, Fransa'da yürürlükte olan yarı-başkanlık sistemine benzeyen bu fiili durum, uzun vadede cumhurbaşkanı ve hükümetin farklı partilerden seçilmesi halinde (*cohabitation*) ideolojik uyumsuzluk nedeniyle de sistemin tıkanmasına yol açabilir.

Vesayetçi parlamentarizm

Türkiye'de yürürlükteki parlamenter sistem kuruluşundan itibaren klasik parlamenter sistem özelliği göstermekten uzaktır. Bu uzaklık özellikle parlamenter sistemin taşıdığı demokratik zihniyete ters düşmekle ilgilidir. Klasik parlamenter sistemin belli başlı özellikleri şu şekildedir:

1) Yürütme organı (hükümet) halk tarafından seçilen yasama organı (parlamento) içerisinden çıkar dolayısıyla, hükümetin demokratik meşruiyetinin kaynağı öncelikle parlamentodur.

2) Hükümet parlamentoya karşı sorumludur ve hesap vermek zorundadır, dolayısıyla eğer hükümet parlamentodan "güvenoyu" alamazsa düşer.

3) Yürütme organı iki-başlıdır, cumhurbaşkanı (ya da kral) "devlet başkanı" sıfatıyla

10. Jose A. Cheibub, *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

11. Nebi Miş vd., "Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı'nın Demokratikleşmesi," SETA Analiz, sayı: 103, 8 Ağustos 2014.

devletin sembolik birliğini temsil eder, devlet başkanlığı yetkisiz ve sorumsuz bir makamdır ve hükümete karşı bir denge unsuru işlevi görür.

4) Hükümet ise yetki ve sorumluluklarıyla icracı konumdadır.

5) Devlet başkanı doğrudan halk tarafından veyahut parlamento tarafından seçilebilir.

6) Hükümet (normal şartlarda cumhurbaşkanı ile birlikte hareket ederek) parlamento feshetme ve parlamento seçimlerinin yapılmasına karar verebilir.

7) Parlamento tek veya çift meclisli olabilir.

Ancak parlamenter sistem, bu teknik boyutlarının yanında, belli bir zihniyeti de yansıtmaktadır. Buna göre parlamenter sistemde parlamentonun toplumdaki tüm görüşlere açık olması ve bu görüşlerin eşit bir şekilde parlamentoda temsil edilmesi, bu görüşlerin fikir mücadelesi çerçevesinde ülke yönetimine dair kararları müzakere etmesi ve müzakere sürecinde tarafların fikirlerini değiştirmeye açık olması da gerekmektedir.

Ne yazık ki Türkiye’de parlamenter sistem Kemalist bürokratik hegemonyanın yeniden üretilmesi amacıyla hizmet edecek şekilde, anti-demokratik bir formda dizayn edilmiştir. Bu bağlamda, 1950 seçimlerinden sonra gerçek manada yürürlüğe giren ve 1961 Anayasası ile tam manasıyla işlerlik kazanan parlamenter sistemde parlamento, seçim barajı, partilerin kapatılması ve belli etnik ve de dini görüşlerin siyasi faaliyette bulunması yasaklanarak parlamentoda temsil edilmesinin engellenmesiyle toplumun büyük bir kısmına kapalı tutulmuştur. Bu anayasal engellemeleri aşarak parlamentoya giren gruplar, bürokratik vesayetçi siyaset kurumundaki uzantıları tarafından parlamenter sistemin yaslandığı demokratik zihniyetiyle çelişir bir şekilde, parlamentoda siyasi baskı ve ideolojik blokajlarla karşı karşıya kalmışlardır. Buna ek olarak, yürütmeyi kontrol etmeleri durumunda da bürokratik vesayetçi yanında yer alması planlanmış ve parlamenter sistemin teknik boyutuyla çelişecek şekilde geniş yetkilerle donatılmış cumhurbaşkanlığı makamının veto yetkisini kullanarak hükümeti etkisizleştirme adımlarına

maruz kalmışlardır. Bununla birlikte, siyasi kontrole kapalı, atanmışlardan oluşan ve ideolojik olarak homojen yüksek bürokrasi de seçilmişlerden oluşan hükümete ayak direme ve yıpratma siyaseti gütmüştür ve bu “sivil” kontrol mekanizmalarının işlememesi ve gerekli frenleme etkisini yapmaması durumunda ise en son çare olarak askeri (ve sivil) darbeler devreye sokulmuştur.

Bu hususlar gözönüne alındığında, Türkiye’de bürokratik vesayetçi parlamenter sistem tercihinin (özellikle 1961 Anayasasıyla) siyasi anlamı ortaya çıkmaktadır. Parlamenter sistem yandan bürokratik sınıf karşısında seçilmişlerden oluşan zayıf bir yürütmeyi çok daha mümkün kılarken, diğer yandan da parlamenter sistemin kırılğan yapısı belli toplumsal kesimlerin parlamento dışında tutulması veyahut da parlamento içerisinde manipüle edilmesine de olanak sağlamaktaydı. Bu bağlamda, tek-parti yönetiminden çok-partili demokratik hayata geçiş aşamasında, meşruiyetini direkt halktan alan ve öncelikle halka karşı sorumlu güçlü bir yürütmeyi garanti eden ve yüksek bürokrasiyi seçilmişler karşısında görece zayıf bırakan başkanlık sisteminin tercih edilmemesi ve halen “eski Türkiye”nin siyasi ve toplumsal temsilcileri arasında başkanlık sistemine karşı ciddi bir direncin olması siyaseten anlaşılabilir bir durumdur.

Siyasetin kurumsallaşamaması

Vesayetçi parlamenter yapı içerisinde güçlü tek-parti hükümetlerinin kurulması bir “istisna” durumu haline gelmiştir. Bu istisna olma durumu vesayetçi parlamentarizmin bürokratik elit tarafından devletin topluma karşı korunması mantığına göre tasarlanmış olmasından kaynaklanmaktadır. Buna göre, halkın iradesinin devlete yansımaları süreklilik arz eden bir şekilde olmaksızın ziyade, ancak “özel” siyasi-toplumsal şartların oluşması durumunda gerçekleşmiştir. Ancak devlet-millet etkileşiminin arttığı bu dönemler kalıcı olamamış ve yeniden bürokratik vesayete geri dönmüştür. Siyasetin bir toplumsal dönüşüm ivmesi yakalanması ve dönüşümün başarısız olup

eski düzene geri dönülmesi arasında sıkışması bu döneme damgasını vurmuştur. Bu durum açık bir şekilde demokratik siyasetin kurumsallaşmadığını, ancak *de facto* olarak belli dönemlerde işlerlik kazandığını göstermektedir.

Peki bu dönemlerin temel özelliği nedir? Bu dönemlerin üç temel özelliği bulunmaktadır: Bürokratik vesayetın iktidarını yeniden üreten siyasi düzenin ve bu düzenin üzerine bina edildiği kurumların sarsılması ve dolayısıyla yapısal anlamda ülke siyasetinde otorite boşluğunun ortaya çıkması (1), bu otorite boşluğunun açtığı özgürlük alanında toplumsal muhalefetin enerjisini toparlayacak ve bir siyasi programa dönüştürecek bir siyasi hareketin meydana çıkması (2) ve bu siyasi hareketin merkezinde genellikle karizmatik bir liderin bulunmasıdır (3).

Bu bağlamda, tek-parti döneminin kurumlarının ulusal ve uluslararası yapısal değişimlerin etkisiyle dağıldığı 1950’li yıllarda “yeter söz milletın” sloganıyla Adnan Menderes liderliğinde DP; Soğuk Savaş’ın etkisini kaybetmesi, devletçı-bürokratik düzenin sarsılması ve 1980 darbesinin yarattığı yıkımla oluşan siyasi boşlukta toplumsal muhalefeti özgürlükçü bir siyasi söylem ve liberal bir ekonomik programla anlamlı bir bütüne dönüştüren Turgut Özal liderliğinde ANAP ve Soğuk Savaş’ın sona ermesiyle bir geçiş dönemine giren uluslararası sistemin yarattığı belirsizlik ortamı, döneme damgasını vuran küreselleşme sürecinin iç siyasette tetiklediği kapsamlı ideolojik sarsıntılar, ülkeyi çökmenin eşiğine getiren büyük ekonomik krizler ve 1990’lar boyunca sert bir şekilde bastırılmasına rağmen toplumda artan özgürlük taleplerinin meydan okumasıyla bürokratik vesayet düzeninin sarsılmasıyla oluşan siyasi boşlukta toplumsal muhalefeti muhafazakâr-demokrat söylem etrafında Recep Tayyip Erdoğan liderliğinde AK Parti örgütlemiştir.

Lider merkezli siyasi hareketler olan DP ve ANAP ülke siyasetinde bürokratik vesayeti sonlandıracak yapısal dönüşümleri tamamlayamadılar. AK Parti, DP ve ANAP’a kıyasla demokratik bir siyasi yapının inşası için gerekli olan dönü-

şümleri gerçekleştirme konusunda çok daha fazla yol almıştır. Ancak AK Parti de lider merkezli bir siyasi harekettir ve bu sebeple aynı nedenlerden ötürü siyasette kalıcı olamama ve demokratikleşmeyi geri dönülemez bir noktaya taşıyamama riskiyle karşı karşıyadır. Dolayısıyla, halk iktidarını ve demokratik siyaseti kişilere bağımlı kılmadan garanti altına alacak ve kalıcı kılacak bir siyasi kurumsallaşmanın tesis edilmesine olan ihtiyaç yönetim sisteminin yeniden düzenlenmesini gerekli kılmaktadır.

Türkiye’de parlamenter sistem Kemalist bürokratik hegemonyanın yeniden üretilmesi amacıyla hizmet edecek şekilde, anti-demokratik bir formda dizayn edilmiştir.

Parlamenterizmin krizi

Parlamenter sistemde ise ülke yönetimine dair kararlar ideal olarak parlamentodaki taraflar arasındaki müzakereler sonunda alınır. Bu yürütme ile yasamanın iç içe geçtiğinin bir göstergesidir. Hükümet parlamento içerisinden çıkar ve yürütmeyi temsil eder, ancak yürütme sürekli bir şekilde parlamentonun “güvenoyu” baskısı altında iş tutmak zorundadır. Daha açık bir ifadeyle, yürütme parlamento içerisine gömülü durumdadır. Bu sistemin muntazam bir şekilde işleyebilmesi için parlamentoyu oluşturan siyasi grupların katı siyasi çıkarların değil, fikir mücadelesinin peşinde koşmaları ve bununla birlikte müzakere sürecinde fikirlerini değiştirmeye açık olmaları gerekmektedir. Aksi takdirde bir uzlaşma ortaya çıkmaz ve bir karar alınmaz.

Gerçekten de siyasi hayatın pratikleri, Aydınlanmanın idealize ettiği insanın bu tanımlanmayı doğrulamadığını, çoğu zaman tam anlamıyla rasyonel ve “aydınlanmış çıkarlara” sahip olmadığını göstermektedir. Modern topluma sorunlu bir geçiş yapan, kültürel olarak parça-

lanmış ve kutuplaşmış Türkiye gibi toplumlarda parlamenter sistemin yaslandığı sosyal ontoloji, uzlaşmadan daha çok çatışmayı kural haline getirmiştir. Dolayısıyla, meclise baktığımızda, siyasi aktörlerin olabildiğince ideolojik, “irrasyonel” ve kapalı olduklarını ve daha da vahimi uzlaşmanın bir siyaset haline dönüştüğünü görmekteyiz. Bu da yürütme ile yasamanın bu kadar iç içe olmasının hem ülke yönetiminde istikrar hem de demokratik bir yönetimin sağlanması hesabına katıldığında ne kadar sağlıklı olduğu sorusunu doğurmakta ve parlamenter sistemin sınırlarını göstermektedir. Hatırlanacağı üzere 1990’larda Türkiye’de koalisyon hükümetleri döneminde parlamenter sistemin bu zaafı nedeniyle sıkça hükümet krizi yaşanmıştır.

Ayrıca, parlamenter sistemin neden olabileceği problemler şu şekilde sıralanabilir:

1) Yürütme ve yasama arasında net bir ayırım yapılmadığından hem yürütme hem de yasama organının tek bir siyasi görüşün kontrolüne girerek farklı görüşleri bastırmasına,

2) Yasama organı içerisinde bir görüşün çoğunluğu sağlayamaması durumunda koalisyon hükümetinin zorunlu hale gelmesi ve bunun sonucunda hükümet kurma süresinin uzaması ve parlamento seçimlerinin yenilenmesine kadar varacak krizlere yol açmasına,

3) Koalisyon hükümetlerinin kırılgan yapısının yol açacağı hükümet krizlerinin ülkede istikrarı bozmasına,

4) Hükümetin sürekli parlamentonun “güvenoyu” baskısı altında kalmasının hem ülke yönetimini etkisizleştirilmesi ve yavaşlatılmasına hem de erken seçimlerin sıkça gündeme gelmesiyle hükümetlerin kısa ömürlü olmasına,

5) Parlamenter sistemin yürütmede çift-başlılığı kural haline getirmesi neticesinde cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu arasında iktidar paylaşımından kaynaklanan hükümet krizlerinin olağanlaşmasına,

6) Sıkı parti disiplini öngörmesi nedeniyle liyakatin yerine lidere sadakati ön plana çıkarılarak milletvekili kalitesinin düşmesine,

7) Parlamentonun “güvenoyu” baskısı nedeniyle milletvekillerinin, yürütme organını kontrol eden partilerinin zarar göreceğini hesap ederek parlamentoda eleştirel davranmalarının engellenmesine,

8) Bakanların parlamentodaki vekillerden seçilmesi, ülke yönetiminde işin ehli olan teknik kadroların yerine uzmanlık alanı farklı ve ehil olmayan siyasilerin yer almasına,

9) Etnik, dini ve ideolojik olarak bölünmüş ve dolayısıyla oturmuş bir toplumsal düzene ve güçlü bir devlet yapısına sahip olmayan toplumlarda toplumsal alandaki ayrışmaların parlamentoya taşınarak bölünmelerin daha da derinleşmesine ve hükümet krizlerinin daha geniş kapsamlı siyasi krizlere dönüşmesine,

10) Yürütme organını zayıf ve kırılgan kılması nedeniyle seçilmişleri atanmışların (devlet bürokrasisinin) karşısında zayıf bırakarak demokrasinin yara almasına,

11) Bazı durumlarda siyasi, ekonomik ve kültürel olarak hegemonik konumdaki seçkin bir azınlığın elinde araçsallaşarak, halkın temsilcilerine dar ve kırılgan bir iktidar alanı açması nedeniyle toplumda çoğunluğu oluşturan halk kitlelerinin toplumdaki varlıklarıyla eşit ölçüde iktidardan pay almalarının engellenmesine ve demokrasi açığının oluşmasına da sebebiyet verebilir.

BÜROKRATİK VESAYETİN MEŞRUIYET KRİZİ

Bu pratik-siyasi sorunlara kaynaklık eden asıl problem ise toplumsal olanın kurulumuna ilişkin siyasi-sosyal ontolojik sorunların sistem değişimini gerektirmesidir. Gerçekten de mevcut yönetim sistemi değişimi tartışması Türkiye’nin yaklaşık iki yüzyıla varan demokratikleşme sorununa bir çözüm arayışı bağlamında anlam kazanmaktadır. Ülkede Tanzimat (1839) döneminden bu yana demokratik siyaset zemini peyderpey yerleşiklik kazansa da demokratikleşme bir türlü istenen seviyeye çekilememiştir. Bunun en önemli sebebi, modern dönemde ülkede bir türlü kalıcı ve

sağlam bir otoritenin tesis edilememiş olmasıdır. Başkanlık sistemi tartışmalarının tarihi öneminin daha iyi idrak edilebilmesi için modern dönemde otorite olgusunun doğasının anlaşılması ve otorite ve demokrasi olgularıyla olan bağının ortaya konması gerekmektedir.

Yukarıda da belirtildiği üzere modern dönemde siyasi otorite, topluma hem içkin hem de aşkın olmak gibi gerilimli bir özellik göstermektedir. İçkinlik otoritenin verili değil, üretilmesi gereken bir olgu olduğunun altını çizerken; aşkınlık, otorite olgusunun nihai olmasa da doğası gereği toplumun ötesinde bir yerde konumlanması gerektiğini vurgulamaktadır.¹² Bu ikilem bir taraftan toplumsal farklılaşmanın ve güç ilişkilerinin ötesinde bir evrensellik noktasının, yani otorite konumunun üretilmesi, diğer taraftan da bu konumun içeriğinin ilkesel olarak boş olması ve toplumu oluşturanlar tarafından değiştirilebilir kılınması yoluyla çözüme kavuşturulmuştur. Bu haliyle modern otoriteyi “sözde-otorite” olarak tanımlamak gerekir ve demokrasi özünde sözde-otoritenin üretilmesini, yani bir yandan toplumsal alanda bir evrensellik konumunun garanti edilmesini (kimlik/özdeşlik) diğer yandan da evrenselliğin sabit bir içerikten yoksun olmasını (farklılık/çokluk) vaat etmektedir. O halde şunun altının kalın bir çizgiyle çizilmesi gerekmektedir: Modern demokrasi otorite gereksinimini ortadan kaldırmamış, sadece otorite olgusunun formunu değiştirmiştir. Bu haliyle modern otorite düşüncesi, siyasi varoluşa damgasını vuran kimlik ve farklılık olguları arasında yeni bir düzen ve denge kurmuştur.

Türkiye’de modern demokratik siyaset

Modern dönemde Avrupâda yöneten-yönetilen ilişkilerinde yaşanan bu kırılma Osmanlı dünyasını da derinden etkiledi. 19. yüzyıl öncesinde kadim dünyanın bir parçası olan Osmanlı düzeninde devlet ve toplum, aşkın ve evrensel ilahi

otorite tarafından belirlenen bir siyasi-toplumsal düzenin özerk unsurlarıydı. Egemenliğin kaynağı en temelde devletin de milletin de ötesinde ilahi otoriteydi. Devlet-i Âliyye-i Osmâniyye egemenliğin öznesi olarak, ilahi düzenin dünyaya yansımaları olan nizam-âlemi tesis etmek ve korumakla yükümlüydü. Buna göre devletin toplumsal unsurların yerli yerinde olmalarını sağlayarak adaleti tesis etmesi gerekiyordu. Dolayısıyla Osmanlı düzeninde siyaset, devlet-i ebed müddet payesine sahip devletin uhdesindeydi ve esas fonksiyonu nizam-ı âlemin öngördüğü denge, hiyerarşi ve istikrarı muhafaza etmekte.¹³

Lakin diğer kadim medeniyetler gibi hiyerarşik ve heterojen bir düzen arz eden Osmanlı düzeni, 19. yüzyılda modern zihni ve maddi yapıların meydan okumasıyla karşı karşıya kaldı. Sonuçta kadim otorite ilişkilerinin tasfiye olacağı ve modern demokratik siyaset zemininin peyderpey yerleşiklik kazanacağı uzun bir dönüşüm sürecine girildi. Daha önceleri kendilerini aşan evrensel bir düzenin otonom unsurları olan devlet ve toplum, sekülerleşen düzende birbirleriyle baş başa kaldılar. İlişkilerin yatay olarak düzenlendiği bu yeni siyasi-sosyolojik ortamda devlet, 19. yüzyıl boyunca (1839-1923) radikal bir dönüşüme maruz kaldı. Öncelikle, devlet yeni nihai otorite makamı ve egemenliğin lokasyonu oldu. Böylece hukukun yegâne kaynağı ve tek kanun koyucu haline geldi.¹⁴ Ancak devlet aynı zamanda, toplumsal alana açılarak boş bir temsil makamı haline geldi ve evrenselliğin yeni mecrası oldu. Bu yapısal kırılma siyasetin konum ve fonksiyonunu değiştirdi. Özerlik kazanarak devlet ile toplum arasında yerleşen siyaset kurumunun temel işlevi otorite üretmek, yani toplumsal alandaki özgürlük ve farklılık talepleri ile devlet katında birlik ve bütünlüğün sağlanması arasında ince bir denge kurulmasıydı.

13. Etyen Mahcupyan, *Türkiye’yi Anlamak: Zihniyet, Değişim ve Kriz*, İstanbul: İletişim, 2000.

14. 18. ve 19. yüzyıllarda ortaya çıkan “yasal pozitivist” hukuk ekolü bu görüşü savunmaktadır, mesela bkz. H. L. A. Hart, *The Concept of Law*, Oxford: Clarendon Press, 1994.

12. Modern siyaset düşüncesinde Hobbesçu çizgi bu görüşe yakındır, mesela bkz. Carl Schmitt, *The Concept of the Political*, Chicago: University of Chicago Press, 1996.

Bu noktada otorite üretme konusunda kilit öneme sahip birbiriyle ilişkili iki modern demokratik olgu, yönetim sistemi tercihi ve toplum projesi ön plana çıkmıştır. Yönetim sistemi, egemenliğin taşıyıcısı devlet ile egemenliğin kaynağı millet arasındaki ilişkiyi modern demokratik siyaset zemininde yeniden ele alan ve bu ilişkiyi en ideal şekilde tesis etme hedefi güden mekanizmanın ne olduğu hususunda idi. Toplum projesi ise, modern demokratik siyasette kritik bir hal alan devlet-millet etkileşimini ve buluşmasını, yani kimlik meselesini merkeze taşımaktaydı. Bu minvalde, 19. yüzyılda bir yandan Osmanlılık, İslamcılık, Türkçülük ve Batıcılık gibi kimlikler etrafında alternatif toplum projeleri, diğer taraftan da meşrutiyet gibi mutlak monarşiye alternatif yönetim sistemi tartışmaları karşımıza çıktı.¹⁵

Bürokratik elit, ortaya koymuş olduğu seküler-milliyetçi toplum önerisi ve tek-parti yönetimi ile her ne kadar iktidarı ele geçirmiş olsa da, demokratik anlamda otorite üretme konusunda gereken başarıyı göstermekten uzak kalmıştır.

Bu yapısal dönüşüm sürecinde pratik siyasette Batıcı toplum projesinin başat savunucusu konumundaki bürokrasi sınıfı ve yeni toplumsal güçler, Sultanı egemenlik ve iktidar paylaşımına zorladı. 1808'de Sened-i İttifak, 1839'da Tanzimat Fermanı ve 1856'da Islahat Fermanı'ndan sonra anayasal özelliği çok daha baskın olan yeni bir dönüşüm yaşandı. Aralık 1876'da ilk Osmanlı anayasası olan Kanun-i Esasi ilan edildi. Bürokratik elit 1876'da meşrutiyetin ilanı ile yönetimde Sultanın yanı sıra iki meclisli (Meclis-i

Mebusan ve Meclis-i Ayan) bir parlamentonun (Meclis-i Umumi) tesis edilmesine, yani yeni bir hükümet sisteminin doğuşuna yol açtı. Bu hükümet sisteminde sultan siyasi sorumsuzluğa sahipti ve sultanın görevlendirdiği hükümet ile Meclis-i Umumi arasında doğrudan bir ilişki söz konusu değildi. Başka bir ifadeyle, parlamenter bir sistemin gereği olan hükümetin parlamentoya karşı sorumlu olması söz konusu değildi.

Kısa bir süre sonra Şubat 1878'de parlamentonun feshedilmesiyle önceki kurumsallaşmaya (mutlak monarşiye) dönüş yaşansa da, kapatılan Meclis-i Mebusan'ın 1908'de tekrar açılmasıyla ikinci kez meşrutiyet yönetim tesis edildi. 1909'da anayasada yapılan birtakım değişikliklerle hükümet ile parlamento arasındaki bağ kurulmuş oldu ve hükümet parlamentoya sorumlu hale getirildi. Böylece sistem tipik parlamenter sisteme daha çok benzerlik kazanmış oluyordu. Ancak bu dönemde fiilen parlamento ve siyasete hâkim olan İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin gücü tek elde toplayarak tek-parti yönetimi kurması sistemi tekrardan parlamenter sistemden uzaklaştırmış oldu.

1920'lerde ise çok daha büyük bir siyasi kırılma yaşandı. Millet egemenliğini esas alan 1921 Anayasası (Teşkilât-ı Esasiye) ile olağanüstü siyasi şartlarda kurulmuş olan Büyük Millet Meclisi yürütme, yasama ve yargı güçlerini kendi bünyesinde tek elde topladı. Bir "meclis hükümeti" öngören bu düzende bakanlar hükümet adına değil, Meclis adına hareket ediyorlardı ve Meclis gerektiğinde bakanları azledebiliyordu. Ayrıca, 1922'de saltanat kaldırılmasıyla Sultan'ın siyasi sistem içerisindeki rolü tamamıyla ortadan kaldırılmış oldu. 1923'te cumhuriyet ilan edildi ve devletin birliğini sembolize eden ve geniş yetkilere sahip bir cumhurbaşkanlığı makamı ihdas edildi.

1924 Anayasası da meclis hükümeti sistemini büyük ölçüde muhafaza etmiştir. Ancak yürütme yetkisini kendi seçtiği "icra vekilleri heyeti"ne vermiştir. Bu heyetin belirlenmesinde cumhurbaşkanının çok büyük bir role sahipti.

15. Mehmet Ö. Alkan, ed., *Tanzimat ve Meşrutiyet'in Birikimi*, İstanbul: İletişim, 2001.

Buna göre, yeni yönetim sistemi cumhurbaşkanının atadığı hükümetin Meclis'e karşı sorumlu olması ve güvenoyuna bağlı olmasını esas alıyordu. Böylece, yasama organında güçler birliği öngören 1921 Anayasası düzeninden, daha fazla güçler ayrılığı öngören 1924 Anayasası düzenine geçilmiş oluyordu.

Otorite krizi ve tek-parti yönetimi

Demokratik siyasette otorite üretiminde kilit unsur devletin tüm toplumsal gruplara eşit ölçüde açık olması ve toplumsal gruplardan en kapsamlı toplum projesini ortaya koyan tarafın iktidar koltuğuna oturmasıdır. Taraflar arasında güç ilişkilerinin ve mücadelesinin damgasını vurduğu modern siyasetin genel prensibi budur. Bu noktalar dikkate alındığında bürokratik elit, ortaya koymuş olduğu seküler-milliyetçi toplum önerisi ve tek-parti yönetimi ile her ne kadar iktidarı ele geçirmiş olsa da, demokratik anlamda otorite üretme konusunda gereken başarıyı göstermekten uzak kalmıştır. Çünkü yönetim sistemi açısından tek-parti dönemi aracılığıyla devlet rakip güç odaklarına ve diğer toplumsal gruplara kapatılmıştır. Bürokratik elit devleti diğer toplumsal gruplardan koruma ve kollama gibi anti-demokratik bir siyaset ortaya koymuştur. Modern demokratik rejimlerde toplumsal grupların iktidar için serbest rekabet şartlarına sahip olmaları esastır. Böylece belli bir toplumsal grup tarafından sahiplenilen devlet, evrenselliğini ve tarafsızlığını koruyamamış oluyor ve devlet olma niteliğini yitiriyordu. Modern devletin topluma içkin olma özelliği ihlal edilmiş oluyordu.

Kimlik açısından ise seküler-milliyetçi toplum projesi toplumsal taleplerin bir araya getirilmesi ve devlette yansıma bulmasını amaçlamaktan uzaktı. Modern bir toplumda tikel bir hareketin evrenselliğe ulaşması ve otorite olabilmesi için toplumsal alanda mümkün olan en geniş kapsamlı toplumsal projeyi üretmesi gerekmektedir. Bu noktada, halka yönelik bir siyaset takip ederek toplumdaki farklı talepleri bu projeye

yönlendirmesi ve ortak bir çatı altında toplayabilmesi şarttır.¹⁶ Böylece, toplumsal farklılıkları aşan sözde-aşkın bir otorite üretilmiş olur. Ancak bürokratik elitin topluma yönelik tavrındaki tek-tarafılık, baskı ve sunduğu toplumsal projenin topluma olan uzaklığı ve yabancılığı bu ölçütleri karşılamaktan oldukça uzaktı. Böylece modern devletin aşkınlık ve evrensellik boyutu da askıya alınıyordu.

Dolayısıyla 1950 yılına kadar geçen dönemde özgürlükler alanı olan siyaset kurumu tamamıyla kapalı tutuldu ve işlevsizliğe mahkûm edildi. İktidara hâkim olan CHP'den ayrı olarak Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası (1924) ve Serbest Cumhuriyet Fırkası (1930) gibi siyasi partiler kurulsa da, çok partili siyasal sisteme geçiş denemeleri kalıcı olamadı.¹⁷ Bu partiler kuruluşlarından kısa bir süre sonra devletin ve rejimin güvenliğini tehdit ettikleri, yani yeterince "modern" olmadıkları gerekçe gösterilerek kapatıldı. Aynı nedenle, siyaset kurumunun önemli bir parçası olan kamusal alanda özgür tartışma ve müzakere ortamı da bürokratik elit yönetimi tarafından baskı altına alındı. Toplumsal gruplar arasında epistemolojik açıdan bir eşitlik öngörülmediğinden, doğal olarak serbest tartışmaya da ihtiyaç hissedilmemiştir. Kısaca, ortaya koyduğu seküler-milliyetçi toplumsal projeye otorite üretmekte başarısız olan bürokratik elit, çok partili siyasi hayatı ve serbest seçimleri yürürlüğe koymayarak ve sivil toplumu baskılayarak devleti topluma ve demokratik kontrole kapalı tuttu.¹⁸ Bürokratik elitin bu dönemdeki iktidarı demokratik yollarla kazanılmış otoriteye değil, zora ve kaba güce dayanıyordu.

Özetle, her ne kadar 1924 Anayasası meclis hâkimiyeti öngören bir parlamenter sistem inşa etmiş olsa da, 1924-1950 yılları arasında fiili ola-

16. Ernesto Laclau, *On Populist Reason*, Londra: Verso, 2007.

17. Cemil Koçak, *Belgelerle İktidar ve Serbest Cumhuriyet Fırkası*, İstanbul: İletişim, 2006.

18. Dragos C. Mateescu, "Kemalism in the Era of Totalitarianism: A Conceptual Analysis," *Turkish Studies*, Vol. 7, No. 2, ss. 225-241.

rak tek-parti yönetimi yaşanmıştır. İktidar yasa-
ma organı olan Meclis'ten daha çok Cumhuriyet
Halk Partisi (CHP) hükümetinin kontrolünde
olmuştur. Dolayısıyla, meclis üstünlüğünden
daha çok hükümet üstünlüğüne dayalı fiili bir
siyasi düzen ortaya çıkmıştır. Özetle, bürokratik
elit, cumhuriyetin ilan edilmesiyle birlikte, Sul-
tanı ve parlamentoyu pasifize ederek siyaset ala-
nında tek güç haline gelmiş ve seküler-milliyetçi
toplum projesi çerçevesinde tek-parti yönetimini
yürürlüğe koymuştur.¹⁹

Otorite krizi ve vesayetçi parlamentarizm

Türkiye'nin gerçek manada demokratik bir re-
jime geçişi ve kalıcı bir otorite üretebilmesinin
yolu ilk defa serbest ve açık seçimlerin yapıldığı
1950 yılında (1946 yılındaki başarısız deneme-
den sonra) çok partili hayata adım atılmasıyla,
devletin toplumsal ve uluslararası baskılar neti-
cesinde siyaset alanını baskılamaktan vazgeçip
topluma kendini açmasıyla gerçekleşti.²⁰ Böyle-
ce, devletin tek-parti iktidarının tekeline çıkarılarak
otantik bir otorite makamı olmasının önü
açılmış oldu. Bu dönemde 1950, 1954 ve 1957
tarihlerinde yapılan genel seçimler sonucunda
DP hükümetleri kuruldu. Ancak devletin kon-
trolünü kuruluşundan itibaren elinde bulunduran
bürokratik elit ve toplumdaki uzantıları olan
seküler-milliyetçi kesimler, devletin toplumun
tamamına bu denli açılmasını ve devlet karşısın-
da diğer toplumsal gruplarla eşit bir konumda
yer almayı kabullenmekte güçlük çektiler. Dev-
letin modern demokratik standartlarda bir taraf-
sızlığa ve evrenselliğe ulaşmasından duyulan bu
rahatsızlık Milli Birlik Komitesi öncülüğünde
1960 askeri darbesiyle neticelendi.²¹

19. M. Şükrü Hanioglu, "Öncelikli sorun 'sistem' mi?," *Sabah*, 15 Şubat 2015.

20. John M. VanderLippe, *The Politics of Turkish Democracy: Ismet Inonu and the Formation of Multi-Party System, 1938-1950*, Albany, NY: State University of New York Press, 2005.

21. Kemal Karpat, "Military Interventions: Army-Civil Relations in Turkey Before and After 1980," M. Heper ve A. Evin, ed., *State, Democracy and the Military: Turkey in 1980s*, Berlin ve New York: Walter de Gruyter, 1988, ss. 137-158.

Darbenin akabinde 1961 Anayasası ile or-
taya konulan siyasi yapıda tipik parlamenter
sisteme yaklaşan bir güçler ayrılığı öngörülme-
kti. Buna göre, yürütme yetkisi cumhurbaş-
kanı ve bakanlar kurulundaydı. Yasama organı
ise genel oy ile 4 yılda bir seçilen 450 millet-
vekilli Millet Meclisi ve 150 üyeden ve cum-
hurbaşkanı tarafından atanan 15 üye ve tabii
üyelerden oluşan Cumhuriyet Senatosu'ndan
müteşekkil çift-meclisli parlamentoda olacak
şekilde düzenlendi. Böylece, devleti tek-parti
dönemine benzer bir yöntemle topluma kapa-
ma yolu tercih edilmedi. Çok partili hayat ve
serbest seçimlere bir kısıtlama getirilmedi. Aynı
şekilde, sivil toplum alanı geçmişe nazaran öz-
gür bir alana dönüştürüldü. Dolayısıyla, bu dö-
nemde siyaset alanını topluma kapama değil,
vesayetçi bir parlamenter sistem tesis edilerek
toplumun belli mekanizmalarla kontrol altında
tutulması ve daraltma siyaseti devreye sokuldu.
Siyaset alanını daraltma hedefi güden bürokra-
tik elit, belli kimlik ve kurumsal politikalarla
otorite tesis etme yoluna gitti.

Kimlik boyutunda topluma kimlik dayat-
ma ve aktif bir şekilde toplumu dönüştürme
siyasetinin yerini siyaset alanına kimlerin dâhil
olup olmayacağına, hangi kimlik ve eylemlere
özgürlük tanınacağına belirlenmesi siyaseti
aldı. Bu dönemde, klasik parlamenter sistem-
den beklenen yönetimin, yani siyaset alanının
tam anlamıyla herkese açılması ve demokratik
bir müzakere ortamının hazırlanması siyaseti-
nin izlendiğini söylemek zordur. Siyaset alanına
katılımın sınırı seküler-milliyetçi kimliği tehdit
etmeme ölçütü tarafından belirlendi. Siyaset
alanına dâhil olacak toplumsal grupların kim-
likleri önceden anayasa ile sınırlandırıldı. Me-
sela din (yani İslam) ve ırk (yani Kürt) temelli
siyaset yapmak en baştan yasaklı durumdaydı,
çünkü bunlar siyaset alanına egemen olan din
karşıtlığı üzerinden tanımlanan laiklik ve tüm
toplumu Türk etnisitesine indirgeyen milliyet-
çilik ile bağdaşmamaktaydı.

Vesayetçi parlamentarizm kurumsal boyutta siyaseti daha somut bir şekilde, kurumlarla sarmalayarak sınırlandırmayı hedefliyordu. Bu, seçimle iş başına gelen yürütmenin etkisini sınırlandıracak bir dizi kurumsal önlem alınması şeklinde gerçekleşti. Devlet bünyesinde eski rejimin müntesiplerinin temsil ettiği sivil ve askeri bürokrasiden oluşan atanmışlar devleti toplumdaki diğer gruplardan koruma ve kollama rolü oynamaya başladı. Devletin topluma açılan yüzü olan yürütme ve yasama karşısında yargı erki güçlendirildi. Yine, 1961 Anayasası ile 1924 Anayasası'nda öngörülen egemenliğin millet adına parlamento tarafından kullanılması düsturundan, egemenliğin yetkili organlar aracılığıyla kullanılmasına geçildi. Bu, egemenlik anlayışında radikal bir değişim gerçekleştirmiş ve TBMM'nin ve dolayısıyla da seçilmişlerin sistem içindeki konumunu zayıflatmıştır.²² Ayrıca, hem yürütme organı hem de yasama organı ikiye bölünerek bir yönüyle bürokratik vesayetın kontrolüne bırakılmıştır. Ayrıca, yürütmenin elini kolunu bağlayan Milli Güvenlik Kurulu (MGK) ve Anayasa Mahkemesi gibi yeni bürokratik mekanizmalar inşa edilmiştir.

1980 darbesinden sonra kabul edilen 1982 Anayasası da güçler ayrılığı ilkesine sadık kalmıştır. Yasama organında Cumhuriyet Senatosu feshedilerek parlamento tekrardan tek meclisli yapıya dönüştürülmüştür. Meclis'teki milletvekili sayısı 1987'de 400'den 450'ye, 1995'te ise 550'ye çıkarılmıştır. Seçilme süresi ise 2007 yılında 4 yıla düşürülünceye kadar 5 yıl olarak muhafaza edilmiştir. Yürütme organı ise cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulundan oluşmasında karar kılınmış, ancak cumhurbaşkanının yetkileri daha da genişletilerek adeta yarı-başkanlık yetkileriyle donatılmıştır. Cumhurbaşkanından beklenen, bir taraftan devlet başkanı diğer taraftan da yürütmenin bir parçası olarak yürütmenin devletle ideolojik

uyumunu sağlamasıydı.²³ Ayrıca, vesayet kurum-sallaşmasına Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu (HSYK) ve Yüksek Öğrenim Kurulu (YÖK) gibi yeni kurumlar eklenmiştir.

Bürokratik vesayetın çözülmesi

Bürokratik elit yönetiminin temelinde seküler-milliyetçi toplum projesi üzerinden devlet-millet birlikteliği ve siyasi-toplumsal gerçeklik sağlama, yani otorite üretme siyaseti yatmaktaydı. Bu siyasi proje, tarihi-toplumsal ideolojik nedenlerden ötürü geniş toplumsal destekten yoksun olduğu için bürokratik elit zorunlu olarak demokratik olmayan ve azınlık yönetimine dayanan yönetim sistemleri –sırasıyla tek-parti yönetimi ve vesayetçi parlamentarizm– tesis etmek zorunda kaldı. Dolayısıyla, bu iki yönetim mekanizması devlet-millet bütünleşmesini sağlamaktan ziyade devleti toplumdan koruma ve kollama ve de toplumun devlete nüfuz etmesinin önüne geçme işlevi gördüler.

Lakin seküler-milliyetçi toplum projesi Soğuk Savaş sonrası dönemde hem uluslararası hem de ulusal alanda bir “temsiliyet krizi”ne girdi ve demokratik meşruiyet sorunu yaşamaya başladı.²⁴ Bürokratik elit yönetimine yönelik toplumda itirazlar yükselmeye ve farklı toplum projelerinin dillendirilmesi başladı.²⁵ Ancak seküler-milliyetçiliğe karşı bir pozisyon olarak toplumda çoğulculuğu savunan ve Kemalist hegemonyanın “meşru” siyaset sınırları dışına çıkan muhalif toplumsal güçler, artan bir şekilde siyasi yasaklar ve parti kapatmalara maruz kaldılar. Seküler-milliyetçi kimliğin karşısında ya da çizdiği meşruiyet sınırlarının dışında kalanlar, “gericilik” ve “bölücülük” yaftalarıyla güvenlikleştirilerek, siyaset alanının dışına itilmekle karşı karşıya kaldı.

23. <http://www.anayasa.gen.tr/1982ay.htm>

24. Ali Aslan, “Türk Dış Politikası Eleştirilerinin Açmazları,” SETA Perspektif, sayı: 64, 21 Ağustos 2014.

25. Yılmaz Çolak, “Ottomanism vs. Kemalism: Collective Memory and Cultural Pluralism in 1990s Turkey,” *Middle Eastern Studies*, Vol. 42, No. 4, 2006, ss. 587-602.

22. Hikmet Özdemir, *Atatürk'ten Günümüze Cumhurbaşkanları Seçimleri*, İstanbul: Remzi, 2007, s. 26.

Bu dönemde bürokratik elit iktidarını güçlü kılan yürütmede güçlü hükümetlerin kurulmaması, zayıf koalisyon hükümetlerinin döneme damgasını vurmasıydı. Ancak 2002 genel seçimleriyle birlikte AK Parti liderliğinde on yılı aşkın bir süre tek-partili ve güçlü hükümetler kurulmaya başlandı. Bu süreçte, AK Parti bir yandan marjinalize edilmiş toplumsal kesimleri siyasetin merkezine taşıyarak bürokratik elit iktidarının özünü ve temelini oluşturan seküler-milliyetçi toplum projesini yerinden etti, diğer yandan da AB reformları ve demokratikleşme adımlarıyla bürokratik vesayetın kurumsal dayanak noktalarını zayıflattı. Böylece bürokratik elit yüzyılı aşkın bir süredir elinde tuttuğu iktidarı kaybetme noktasına geldi.

Ülkede iktidar ilişkilerinde yaşanan bu radikal dönüşüm yönetim sistemi değişimi tartışmalarında merkezi bir öneme sahiptir. Çünkü yönetim sistemi meselesini donuk bir siyasi olgu olarak görmemek gerekir. Ülkelerin yönetim sistemleri sosyoloji ve siyaset alanı ile olan ilişkileri sonucunda şekillenmektedir. Örneğin, 20. yüzyıla kadar birçok devlet monarşi ile yönetilmekteydi, çünkü halkın yönetime etki etme gücü oldukça sınırlıydı. Sosyoloji ve siyasetteki değişimler sonucunda mutlak monarşik rejimler yerini anayasal monarşi, parlamenter sistem ve başkanlık sistemi gibi demokratik yönetim sistemlerine bıraktı. Aynı şekilde, demokratik yönetim sistemleri arasında da geçişler yaşandı. Örneğin, Dördüncü Cumhuriyet'in yıkılmasıyla Fransa 1962'de parlamenter sistemden yarı-başkanlık sistemine geçiş yaptı.²⁶ Bu değişimin ardındaki ana saik İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra kısa dönemli koalisyon hükümetleriyle yönetilen Fransa'nın bir türlü toparlanamaması, siyasetin daha istikrarlı bir yönetim sistemini gerektirmesiydi. Türkiye'de mevcut yönetim sistemi büyük oranda halen bürokratik elitin iktidarının ku-

rumsallaşmasını yansıtmaktadır ve bu haliyle sosyolojik gerçekleri yansıtmaktan uzaktır. Ülkedeki kurumsallaşmanın siyasi-sosyolojik gerçeklerle uyumlu hale getirilmesi için bir yönetim sistemi değişimi gerekmektedir.

Özetle, Osmanlı-Türkiye siyasi tarihi ilk adımda kadim siyaset zemininin tasfiye oluşuna ve modern otorite olgusunun kök salmasına şahitlik etti. 19. yüzyılda bu bağlamda somut olarak sultanın egemenliğinin ve iktidarının sınırlandırılması ve süreçte de "iktidar odaklarından birisi" konumuna indirgenmesi gerçekleşti. En nihayetinde de tamamıyla bir kurum olarak ortadan kaldırıldı.²⁷ İkinci adımda ise, peyderpey yerleşiklik kazanan demokratik siyaset zemininde farklı yönetim sistemlerinin kuruluşu yaşandı. Ancak bu yönetim sistemleri hayata geçirmeye çalıştıkları toplum projelerinin ideolojik darlığı sebebiyle demokrasi vaadini yerine getiremedi, yani tüm toplumsal kesimlerin erişimine açık, kalıcı ve sağlam bir otorite tesis edemedi. Osmanlı'dan günümüze tecrübe edilen yönetim sistemleri kaçınılmaz olarak demokrasi yolundan saptı ve otorite üretme konusunda başarısız oldu.

Günümüzde üçüncü bir adımın eşiğinde durmaktayız. Bulduğumuz nokta bir geçiş dönemi özelliği göstermektedir. Bu haliyle yıpranmış ve demokratik meşruiyetten yoksun "vesayetçi parlamenter" sistemin geride bırakılması ve yönetim sisteminin devlet-millet etkileşimini en üst düzeye çıkaracak ve ülkede sağlam ve kalıcı bir demokratik düzeni tesis edecek şekilde yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Bu adım ülkenin son 150 yılına damgasını vuran devlet-millet ilişkilerinin en sonunda yerli yerine oturulmasını getirecektir.

26. Robert Elgie, *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford: Oxford University Press, 1999.

27. Erik Jan Zürcher, *Modernleşen Türkiye'nin Tarihi*, İstanbul: İletişim, 2008.

SIYASETİN MERKEZİNİN DEMOKRATİKLEŞMESİ

Türkiye’de mevcut yönetim sisteminin yeniden düzenlenmesi yukarıda da belirtildiği gibi dört siyasi-pratik sorundan kaynaklanmakta ve bu sorunların da toplumsal olanın kurulumuna dair otorite krizi sorununda temellenmektedir. Siyasi-pratik sorunlar sırasıyla, “yönetim sisteminde belirsizlik,” “vesayetçi parlamentarizm,” “siyasetin kurumsallaşamaması” ve “parlamentarizmin krizi”nden oluşmaktadır.

Başkanlık sistemi ve yönetim sisteminde belirsizlik

Yönetim sisteminde belirsizlik iç içe geçmiş iki sorunu içeriyordu. Bunlardan birincisi yürütme organının doğrudan halk tarafından seçilerek demokratik meşruiyeti parlamentoya karşı sorumlu bakanlar kurulundan daha ileri düzeye ulaşmış ve geniş yetkilere sahip bir cumhurbaşkanı ile bakanlar kurulundan oluşmasının yarattığı yetki karmaşası ve çift başlılıktır. İkincisi ise, cumhurbaşkanının geniş yetkilerine rağmen siyaseten 1982 Anayasası’na göre sorumsuzluk zırhına bürünmüş olmasının neden olduğu demokrasi açığıdır. Başkanlık sistemi cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulunun yetkilerini tek elde, devlet başkanında toplayarak çift-başlılık sorununu ortadan kaldırırken cumhurbaşkanlığı makamının kaldırılmasıyla yürütme organı içerisinde sorumsuzluk zırhına bürünmüş bir siyasi aktörün varlığını da sonlandırmaktadır.

Başkanlık sistemi ve vesayetçi parlamentarizm

Diğer bir siyasi-pratik sorun ise vesayetçi parlamentarizm sorunuydu. Vesayetçi parlamentarizmin temelinde bir yandan devletin topluma karşı korunması ve nüfuz etmesinin engellenmesi ve diğer yandan da toplumsal gerçekliğin devlet eliyle tepeden inme kültürel politikalarla bürokratik vesayetin öngördüğü seküler-milliyetçi kimliğe çekilmesini kapsıyordu. Bu bağlamda,

toplumun devlete nüfuz etmesinin engellenmesi için parlamenter sistem,

1) Bürokratik sınıf karşısında seçilmişlerden oluşan zayıf ve parçalanmış bir yürütme organının oluşmasının sağlanması,

2) Geniş toplumsal kesimlerin parlamentoda temsilini seçim barajı ve belli etnik ve dini kimliklerin siyasileşmesinin anasayada yasaklanması yoluyla sınırlandırılması ve “meşru” sınırlara çekilmesi,

3) Parlamento içerisinde yasama organını hiyerarşik iki meclise bölerek ya da parlamento içerisinde bürokratik vesayetlin temsilcisi konumundaki siyasi partiler üzerinden toplumsal muhalafeti temsil eden partileri siyasi mühendisliğe maruz bırakarak kısıtlanması,

4) Vesayetlin kontrolündeki yüksek yargı organlarının yürütme ve yasama organına siyasi müdahalede bulunabilecek şekilde kurgulanması.

AK Parti marjinalize edilmiş toplumsal kesimleri siyasetin merkezine taşıyarak bürokratik elit iktidarının özünü ve temelini oluşturan seküler-milliyetçi toplum projesini yerinden etti.

Başkanlık sistemi buna karşılık olarak temelde toplumsal merkezin ülkeyi yönetmesine olanak sağlamayı amaçlamaktadır. Bu açıdan herhangi bir siyasi gruba kurumsallaşmış bir kısıtlama ve müdahale amacı gütmemektedir. Dolayısıyla, başkanlık sistemi;

1) Atanmışlar karşısında halk tarafından direkt olarak seçilmişlerden oluşan güçlü bir yürütmenin oluşmasını,

2) Tüm siyasi görüşlerin parlamentoda serbestçe temsil edilmesini,

3) Yürütme organından net bir şekilde ayrılmış olması dolayısıyla parlamentonun siyasi

mühendislik yerine yasama işlevine odaklanmasının sağlanmasını,

4) Yüksek yargının siyaset alanından çekilerek asli işlevine geri dönmesini getirecektir.

Böylece, siyaset kurumu serbestiyet kazanarak devletin toplumdaki korunmasından ziyade, devlet-millet etkileşiminin sağlıklı ve etkin bir şekilde gerçekleşmesi siyasetin merkezinde yer alacaktır.

Başkanlık sistemi ve siyasetin kurumsallaşamaması problemi

Vesayetçi parlamenter yapı içerisinde güçlü tek-parti hükümetlerinin kurulması bir “istisna” durumu olagelmıştır. Çünkü tek-parti hükümetleri ancak vesayet karşısında duran ve karşı-hegemonik siyasi hareketlerin üretebileceği bir siyasi durumdu. Vesayet açısından siyasetin “makul” olan Kemalist hegemonya dâhilinde oluşacak alternatif siyasi konumların (Soğuk Savaş dönemi sağ ve sol partileri gibi) farklı siyasi partiler tarafından doldurulmasıydı. Bu, ideal olarak bir dereceye kadar vesayetçi ideolojiyi benimsemiş farklı siyasi partilerden müteşekkil edilgen koalisyon hükümetlerinin kurulmasını gerektiriyordu. Ancak vesayetçi ideoloji geniş toplumsal kesimleri kucaklayamadığı ve de siyaset kurumu 1946 yılından itibaren kısıtlı da olsa toplumsal alana açıldığı için hiçbir zaman garanti altına alınan bir durum olmadı. Kemalist hegemonyanın sarsıldığı ve iktidar boşluğunun oluştuğu dönemler ile toplumsal muhalefetin siyasi bir proje etrafında örgütleyebilen bir siyasi hareket ve karizmatik bir lider çıktığında halk tek-parti hükümetlerini –DP, Adalet Partisi, ANAP ve AK Parti– iktidara taşıdı. Bu partilerin hemen hepsinin ortak özelliği karşı-hegemonik hareketler olmaları ve “sistem-dışı” siyasi hareketler olmaları nedeniyle ülke siyaseti açısından bir “istisna” durumunu yansıtmalarıdır.

Bu “istisna” olma durumu, yukarıda da belirtildiği gibi, vesayetçi parlamentarizmin devletin topluma karşı korunması mantığına göre tasarlanmış olmasından kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla devlet-millet etkileşiminin arttığı “istisna”

dönemleri kalıcı olamamış ve yeniden bürokratik vesayete geri dönmüştür. Böylece Türk siyasetine, demokrasiye doğru bir toplumsal dönüşüm ivmesi yakalanması ile bu dönüşümün başarısız olup eski düzene geri dönülmesi arasındaki sarkaçlar damgasını vurmuştur. Bu durum açık bir şekilde demokratik siyasetin bir türlü kurumsallaşmadığını, ancak *de facto* olarak belli dönemlerde işlerlik kazandığını göstermektedir.

O halde Türk siyasetinin bu açıdan en önemli meselesi tek-parti iktidarlarının “istisna” olmaktan çıkarılarak “kural” haline getirilmesidir. Bu dönüşüm, bir taraftan vesayet düzeninin sonunda tüm kalıntılarıyla ortadan kaldırılmasını mümkün kılarken, diğer taraftan da yeni ve demokratik bir siyasi zeminin yerleşiklik kazanması anlamına gelecektir. Bu durumda, yürütme organını yasama organından ayıran ve yürütme organının yetkilerini tek elde başkanda toplayarak tek-partili yürütmeyi “kural” haline getirecek olan başkanlık sistemi, bu dönüşümün gerçekleştirilmesi için en ideal yönetim sistemi olarak karşımızda durmaktadır. Böylece, toplumun ağırlık merkezinin desteklediği siyasi hareketlerin iktidarda olduğu ve tüm siyasi hareketlerin de bu merkeze oynayarak iktidara gelebileceği demokratik bir siyasi düzen kurumsallaşmış olacaktır.

Başkanlık sistemi ve parlamentarizmin krizi

Parlamenter sistem yürütme ile yasama organları arasında organik bir bağ öngörmektedir. Yürütme ve yasama organları iç içe geçmiş durumdadır. Buna göre, ülke yönetimine dair önemli kararlar tek bir merci tarafından alınmaz, kararlar taraflar arasındaki müzakereler sonucunda alınır. Yürütme organı sonuçta yasama organına karşı sorumludur. Bu durum bir bakıma yönetimde daha sıkı bir kontrol olması anlamına gelir, ancak bu bir yandan da istikrarsızlığa yol açmaktadır. Bu sistemin sorunsuz işleyebilmesi için parlamentoyu oluşturan grupların katı siyasi çıkarların değil, fikir mücadelesinin peşinde koşmaları ve bununla

birlikte müzakere sürecinde fikirlerini değiştirmeye açık olmaları gerekmektedir. Aksi takdirde bir uzlaşma ve karar ortaya çıkmaz, ülke hükümet krizi ile karşı karşıya kalır.

Bunu aşmanın tek yolu parlamentoda bir grubun salt çoğunluğu sağlayarak tek başına yürütmeyi kontrol etmesi ve kararların alınmasını garanti etmesidir. Yürütmenin ve yasamanın bir "hâkim parti" tarafından kontrolünü öngören bu durum bir bakıma fiili olarak başkanlık sisteminin yürürlükte olması demektir. Başkanlık sistemi karar alıcı merci olan yürütme organını yasama organından keskin bir şekilde ayırarak bu durumu garanti altına almaktadır. Bu elbette, yönetimin aldığı kararlardan ötürü hiçbir merciye hesap vermeyeceği anlamına gelmez. Yürütmenin en başta halka karşı sorumludur ve sistem içerisinde yasama ve yargı organları tarafından da belli şekillerde kontrol edilir ve dengelenir.

Başkanlık sistemi ve otorite üretimi

Demokratik bir yönetim sisteminden beklenen otorite üretmesidir. Bunu başarabilmesi yönetilen-yöneten ilişkisinin zora değil, rızaya dayanmasına bağlıdır. Bu durum, iki şartı gerektirir: ideolojik ve teknik.

1) İdeolojik şart toplumsal alandaki talepleri birbirine eklemeyerek en geniş "millet" tanımına ulaşmayı kapsamaktadır.

2) Teknik şart ise siyaset kurumunun özgür bir şekilde işlemesi ve böylece devletin tüm toplumsal gruplara açık tutulmasını kapsamaktadır.

Yukarıda da belirtildiği gibi bürokratik vesayet ideolojik açıdan, toplumsal talepleri kendi bünyesinde toplayacak geniş bir toplumsal bütünlük ya da millet kurma konusunda başarısız oldu. Bu başarısızlığın arkasında topluma tam anlamıyla nüfuz edemeyen ve kadim otorite kaynaklarına alternatif üretemeyen bir değerler manzumesiyle halkın karşısına çıkmış olmaları, bu durumun neticesinde halkın bu değerlerin sınırları dışına çıkan taleplerinin farklı şekillerde bastırılması ve devlet-millet ilişkisini terse çevir-

terek halka tepeden inme yöntemleriyle irade ve değer dayatılması bulunmaktaydı.

Bu ideolojik yetersizlik doğal olarak teknik açıdan toplumun devlete kapatılması ve devletin toplumdaki korunmasını gerektirmekteydi. Bu sebeple demokratik açıdan oldukça sorunlu tek parti yönetimi ve vesayetçi parlamenter yönetim sistemleri tesis edildi. Dolayısıyla otorite üretimi için gerekli olan iki temel şart yerine getirilememiş oldu. Oysa otorite üretimi için devlet-millet etkileşiminin en iyi şekilde gerçekleştirilmesi ve millet iradesinin en iyi şekilde yönetime yansımalarının sağlanmasını gerekmektedir. Bunun için halk iradesinin tecelli ettiği bir makamın bulunması, bu makamın tüm topluma açık olacak bir şekilde yönetim sisteminin düzenlenmesi ve yine bu makamın topluma hesap verebilirliğinin en üst düzeyde olması gereklidir.

İyi işleyen bir parlamenter sistem bunu parlamento içerisinde bir hükümet çıkararak başarmaya çalışmaktadır. Ancak iyi işleyen parlamenter sistemlere bakıldığında daha çok merkezi yönetimin ve siyasal sistemin görece güçlü olduğu, toplumsal ortak zemini yerli yerinde olan, yani toplumsal ayrışmaların ve farklılıkların "rakip" olma seviyesinde olduğu, devlet-toplum ilişkisinin ikili arasında yabancılaşmaya varacak travmatik olaylarla kirlenmemiş olduğu ve devletin tüm toplumsal kesimlere açık olduğu ülkelerde rastlanmaktadır. Bunun en iyi örneği anayasal bir monarşi olan Büyük Britanya'dır.²⁸ Britanya'da parlamenter sistem, monarşinin güç ve iktidar paylaşımına razı gelmesiyle uzun bir zamana yayılarak olgunlaşmış ve günümüzdeki halini almıştır. Hükümet krizlerine açık ve hükümetlerin sıkça kurulup yıkılabildiği bir yönetim sistemi sunan parlamenter sistemin bu olumsuz yönlerine Britanya'da rastlanmamaktadır. Ancak bunun yanında Avrupa'nın gelişmiş bir diğer ülkesi olan Fransa'da, parlamenter sistemin yürür-

28. Mark Kesselman vd., *European Politics in Transition*, Boston: Houghton Mifflin Co., 2009.

lükte olduğu Üçüncü Cumhuriyet döneminde, 1870 ile 1923 yılları arasında 99 hükümet işbaşına gelmiş ve ortalama hükümet ömrü bir yılın altında seyretmiştir.

Fransa örneği de açık bir şekilde ortaya koymaktadır ki, merkezi yönetimin zayıf olduğu, toplumsal çatışmaların sertleştiği ve devlet-toplum ilişkilerinin yara almış olduğu bir siyasi düzende parlamenter sistem, çok sık hükümet değişikliklerini getirecek ve siyasi istikrarsızlığı körükleyecektir. Bu durumun ortadan kaldırılmasında atılacak adımların en başta gelenlerinden birisi, siyaset mekanizması içerisinde toplumun ağırlık merkezini bir noktada toplayacak, toplumsal bir-

Kemalist hegemonyanın sarsıldığı ve iktidar boşluğunun olduğu dönemler ile toplumsal muhalefeti siyasi bir proje etrafında örgütleyebilen bir siyasi hareket ve karizmatik bir lider çıktığında halk tek-parti hükümetlerini iktidara taşıdı.

liğin ortaya çıkmasını ve istikrarı sağlayacak bir otorite konumu üretilmesidir. Tam da bu sebeple Fransa'da 1958 yılında cumhurbaşkanının yetkilerini artıran Beşinci Cumhuriyet ilan edilmiş ve 1962 yılında da Charles de Gaulle liderliğinde yarı-başkanlık sistemine geçilmiştir. Yine aynı şekilde, uzun müzakereler sonucunda ABD'nin kuruluş döneminde (1776-1787) ülkede birliği sağlayacak ve yönetime enerji getirecek bir başkanlık makamının tesis edilmesini öngören başkanlık sisteminin inşası kararlaştırılmıştır.²⁹

Türkiye'ye baktığımızda ise, tarihi süreç açısından 19. yüzyılda (1839-1923) Büyük Britanya ile benzerlik taşımaktaydı. Ancak 1908'den

1922'ye uzanan süreçte devletin merkezi çökmüş oldu. Çöken merkezin yerine kurulan yeni merkez ideolojik olarak topluma yabancı bir kimlik dayattı. Bu, toplumda "eski" ile "yeni" arasında ideolojik bir kutuplaşmaya sebep oldu ve ayrıca devlet-millet yabancılaşmasını körükledi. Ve en sonunda, toplumsal meşruiyeti sınırlı olan bürokratik elit, siyasetin merkezini devleti toplumdan koruma ve kollama amacı taşıyan vesayetçi bir parlamenter sistem üzerinden düzenledi. Böylece siyasetin merkezi devlet-millet etkileşimini sağlayacak ve otorite üretecek bir yönetim mekanizması kuramamıştır. Bu otoriter zihniyetin şekillendirdiği kurumsallaşma, devlet-millet bağıni kurmaktan ziyade devleti toplumdan koruyan vesayetçi bir yapı ortaya koymuştur. Dolayısıyla Türkiye'deki yönetim sorunu Britanya'da olduğu gibi bir monark etrafında şekillenmiş bir siyasi merkezin sınırlandırılmasından daha çok, ABD'de olduğu gibi siyasetin merkezinin yeniden inşa edilmesi durumuyla benzerlik taşımaktadır. Bu bağlamda, ABD'nin kuruluş dönemine benzer şekilde devlet-millet etkileşimini en iyi şekilde sağlayacak, toplumda birleştirici bir rol oynayacak ve yönetime enerji katacak bir başkanlık makamının üretilmesi düşünülmelidir.

Başkanlık sistemi siyasetin merkezinin yeniden düzenlenmesi için uygun bir mekanizmadır. Bu noktada başkanlık sistemi şu özelliklere sahip bir siyasi merkez ön görmektedir:

- 1) Doğrudan halk tarafından içeriğinin belirlendiği bir başkanlık makamı üreterek devlet-millet etkileşimini en iyi şekilde gerçekleştiren,
- 2) Parlamento-yu özerk ve güçlü kılarak toplumsal farklılıkların temsilini sağlayan ve onları muhafaza eden,
- 3) Siyaset kurumunu etkili bir şekilde işler kılınması, üst bürokratik makamlarda devinim sağlanması ve siyasi partilerin toplumun merkezine yönelik siyaset yapmaya kanalize edilmesiyle siyaset-dışı aktörlerin etkisini olabildiğince sınırlandıran,
- 4) Güçlü, etkin ve projeci bir yönetim modeli sunarak ülkede istikrarı sağlayan,

29. Bruce Ackerman, *The Failure of Founding Fathers*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 2005.

5) Yargının bağımsızlığı ve tarafsızlığı ilkesine yaslanarak hukukun üstünlüğüne saygılı.

Böylece siyaset kurumunun güvence altına alınması ve siyaset-dışı yollarla iktidar olma durumuna büyük oranda son verilmesi gerçekleşecektir. Siyaset-dışı güçler bir şekilde etkili olmaya çalışacaklardır, ancak bu aktörleri etkili kılan siyaset kurumunun ve özellikle de yürütmenin zayıf olması durumu, başkanlık sistemi ile daha az muhtemel hale gelecektir. Türkiye siyasi tarihine baktığımızda siyaset kurumunun işlemediği ve siyasi otorite boşluğunun ortaya çıktığı zayıf koalisyon hükümetleri dönemlerinde (1990'lı yıllar) askeri ve sivil bürokrasi gibi siyaset-dışı güçlerin etkinliğinin ve hatta dış müdahalelerin arttığı görülmektedir.³⁰ Güçlü ve yetkin başkanların seçilmesi şartıyla bu sistem siyaset kurumunu ideal bir şekilde işletip siyasi otorite boşluğuna fırsat vermeyerek siyaset-dışı aktörlere alan açmayacaktır. Dolayısıyla, başkanlık sistemi en temelde demokratik siyaset ile siyaset-dışı güçler arasındaki dengeyi demokratik siyasete doğru kaydıracaktır.

Bu da özellikle toplumun geneline seslenme konusunda etkisiz ve ayrıca da gönülsüz muhalefet partilerinin siyasi söylem ve siyaset yapı tarzlarını önemli ölçüde değiştirmelerini getirebilir. Siyaset-dışı müdahalelerle iktidar olmaya yönelik umutların azalmasının son dönemde muhalefet partilerini, mesela CHP'yi, toplumun geneline yönelik siyaset yapmaya zorladığı da ortadadır.³¹ Başkanlık sistemi muhalefet partilerinin merkeze doğru kaymasını ve hatta yepyeni siyasi oluşumların ortaya çıkmasını getirebilir. Muhalefetin merkeze yönelmesiyle de siyasetin ideolojik gerilim dozajının azalması, marjinal siyasi grupların daha da marjinalleşmesi, demokratik siyaset zemininin güçlenmesi ve zihniyet yapılarının daha demokratik bir çizgiye gelmesi mümkün olabilir. Kısaca, başkanlık sisteminin hem güçlü

yürütmeyle istikrarı sağlama hem de demokratik siyaseti güçlendirerek siyasetin normalleşmesine hizmet etme potansiyeli vardır.

Özetle, Türkiye'de mevcut yönetim sisteminin yol açtığı belli başlı sorunları başkanlık sistemiyle aşmak mümkündür. Başkanlık sistemi;

1) Yürütme organında yetkileri başkanda toplayarak yürütmeye çift-başlılıktan doğan yetki karmaşası ve yetki-sorumluluk dengesizliği sorununu aşmak,

2) Devleti toplumdan koruma ve kollama amacıyla düzenlenmiş vesayetçi parlamenter sistemi sona erdirerek toplumsal merkezin siyaseti belirlemesini garanti altına almak,

3) Vesayetçi düzenin toplumsal muhalefeti konjonktürel ve lider-odaklı siyasete mahkûm etmesinin önüne geçerek demokratik siyasetin kurumsallaşıp kalıcılık kazanmasını sağlamak,

4) Karar alıcı merci olan yürütme organını yasama organından keskin bir şekilde ayırarak parlamentarizmin potansiyel olarak barındırdığı hükümet krizi probleminde kalıcı bir çözüm bulmak,

5) Ülkede siyasi merkezin devlet-millet etkileşimini en iyi şekilde sağlayacak biçimde yeniden düzenlenmesini getirerek otorite üretimini mümkün kılmak gibi çözümler sunmaktadır.

Böylece, son yüzyıllık dönemde yaşanan travmatik siyasi hadiselerle toplumun zihninde oldukça kirlenmiş olan parlamenter sistemin yerine başkanlık sistemi ihdas edilerek siyasetin merkezi yeniden düzenlenmiş olacaktır.

“TÜRKİYE BAŞKANLIK SİSTEMİ”NİN PARAMETRELERİ

Dünyada başkanlık sistemi ülkelerin ihtiyaçlarına ve siyasi serüvenlerine göre farklılık arz etmektedir. Bu yönüyle başkanlık sistemi uygulamalarında ülkeler arasında ortak yönler olduğu gibi ciddi şekilde farklılaşmalar da söz konusudur. Örneğin ABD'de siyasi partiler ile başkanın iliş-

30. Tanel Demirel, “2000’li Yıllarda Asker ve Siyaset,” *SETA*, Şubat 2010.

31. “Eski” ile “Yeni” Arasında Cumhuriyet Halk Partisi,” *2014’te Türkiye*, SETA, ss. 23-35.

kisinin zayıf olması, yani parti disiplinin zayıflığı başkanlık makamının (1787’de) ABD’de siyasi partilerin oluşumundan –takriben 1800’lerin başından 1850’lere kadar süren süreçte– çok daha önce tesis edilmesinden kaynaklanmaktadır. ABD başkanlık makamının tarihi gelişimini bir bakıma siyasi partilere, daha doğrusu toplumsal parçalanmaya karşı verilen bir otonomi ve “meltingpot” özelliği gösteren bir toplumda partiler üstü birleştirici bir konum inşa etme mücadelesi olarak okumak da mümkündür. Akademik literatürde “modern başkanlık”³² olarak adlandırılan bu durum dikkate değerdir.³³ Yine ABD başkanlık makamı, o tarihi dönemde uluslararası alanda norm olan evrensel (Avrupa) mutlakiyetçi monarşik değerler ile ABD’nin üzerine inşa edildiği kendi yerel cumhuriyetçi ve liberal ilkelerin meczedilmesiyle oluşmuştur. O halde genel olarak Türkiye için başkanlık modeli tesis edilirken şu noktalar göz önüne alınabilir.

Evrensel-yerel değerler dengesi

Evrensel liberal-demokrat ilkeler ile yerel değerler arasında hassas bir denge kurulmalıdır. Türkiye’nin AB adaylığı da hesaba katıldığında hem ulusal hem de uluslararası meşruiyetin gözetilmesi elzemdir. Ancak Türkiye, ABD’nin başkanlık sistemini kurarken karşılaştığı durumun tam tersi şartlar ile karşı karşıyadır. Günümüzde iktidarı parçalayan liberal ideoloji evrenselken, iktidarı etkin bir şekilde kullanma iradesi gösteren muhafazakâr bir siyasi irade yereli temsil noktasında bulunmaktadır. Evrensel ilkelere fazladan prim veren bir “liberal” başkanlık modeli Türkiye’yi daha da merkezileştirerek ve merkezi yönetimi dağıtarak uluslararası alanda zayıf ve kırılğan kıl-

ma riski taşımaktadır. Burada izlenmesi gereken yol bir yandan yürütmenin tek elde toplanarak etkin ve enerjik olmasının sağlanması, ama aynı zamanda da şekilde güçler ayrılığının en iyi şekilde işletilmesi ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesiyle demokratik bir sistemin tesis edilmesidir.

İktidar-muhalefet dengesi

Başkanlık sistemine geçiş mevcut siyasi ve toplumsal gerçekler dikkate alınarak gerçekleştirilmelidir. Ülkede mevcut ideolojik, etnik ve dini ayrışmalar muhalefette kalanları meşru siyaset içerisinde tutacak şekilde dizayn edilmelidir. Mesela, muhalefette kalanların ittifak kurmasının siyaseten anlamlı olması sağlanabilir. Daha spesifik olarak, bunun için başkanın seçimi gibi konularda bazı düzenlemeler yapılabilir. Örneğin, Meksika başkanlık sisteminde başkanın seçimi tek tur ve nisbi çoğunluk esasına göre dizayn edilmiştir; elbette Meksika’da tek-parti iktidarının kurumsallaşmış olmasının (ancak bu durum 1990’larda sona ermiştir) bunda belirleyici etkisini göz ardı etmemek gerekir. Bu, salt çoğunlukla iktidara gelmesi mümkün olmayan ancak nisbi çoğunluk sağlaması muhtemel azınlık koalisyonlarının siyaseten anlamlı olmasını sağlamaktadır. Aynı zamanda fiili azınlık koalisyonlarının zamanla tek bir siyasi harekete evrilerek birleşmesi, toplumun konsolide olmasına olanak sağlamaktadır. Meksika’da 1990’larda ortaya çıkan ve tek parti iktidarına meydan okuyan yeni partileri (ideoloji temelinde bazı fraksiyonların tek bir siyasi harekete evrilmesi söz konusudur) bu noktada göz önüne almak gerekir.³⁴

Ancak böylesine bir seçim sisteminin demokratik meşruiyet sorunu barındırdığını da belirtmek gerekir. Başkanın tek turlu ve nisbi çoğunluk esasına göre seçilmesi halkın yarısından çok azının (örneğin Meksika’da mevcut başkan

32. 19. yüzyılın sonlarında teknolojinin gelişimiyle ABD’de gündeme gelmiştir ve başkanın halk ile partiler üzerinden değil, direkt olarak aracısız kendisinin ilişki kurmasını öngörür. Başkan ile halk arasındaki ilişkiyi mekanik olmaktan öte daha çok duygusal bir bağ olarak görür.

33. Michael Korzi, “Development of the Presidency, 1787-1945,” Richard A. Harris ve Daniel J. Tichenor, ed., *A History of the U.S. Political System*, Santa Barbara, CA: ABC-CLIO, ss. 293-311

34. Alicia H. Chavez, “Mexican Presidentialism: A Historical and Institutional Overview,” *Mexican Studies*, Vol. 10, No. 1, 1994, ss. 217-225; Laurence Whitehead, “Varieties of Presidentialism, and the Quality of Democracy,” *UNAM*, ss. 477-506.

Enrique Pena Nieto yüzde 38 oy oranıyla, daha önceki başkanlardan Felipe Calderon ise 2006 yılındaki seçimlerde yüzde 36 oy oranıyla başkan seçilmiştir) oyunu alan birisinin başkanlık kol-tuğuna oturmasını getirecektir. Bu da başkanlık makamının demokratik meşruiyetinin sorgulanmasına yol açabilir.

Seçimlerin zamanlaması

Başkanın ve parlamentonun seçimi teknik bir mesele olmaktan öte siyasi gerçekler gözönüne alınarak düşünülmesi gereken bir durumdur. Parlamento üyelerinin seçiminde yürütme ile yasama organları arasındaki ilişkiler ön plana çıkar. Başkanlık ve parlamento seçimlerinin aynı anda yapılması aynı siyasi iradenin her iki erkte de çoğunluğu elde etmesine yol açarak demokrasi, özgürlükler ve güç paylaşımı konusunda sıkıntılara neden olabileceği eleştirileri yapılmaktadır. Ancak seçimlerin farklı zamanlarda yapılması da toplumsal ve siyasi alandaki dalgalanmalara endeksli olarak iki farklı iradenin yürütme ve yasama da konuşlanmasına ve dolayısıyla sistemi tıkayarak istikrarsızlığa sebep olabileceği belirtilmektedir. Burada demokrasi ile istikrar arasındaki denge gözetilerek başkanlık ve parlamento seçimlerinin aynı dönemlerde olup olmayacağı, hangi aralıklarla yapılacağı³⁵ ve ne şekilde yapılacağı, yani iki veya tek turlu mu; nisbi veya salt çoğunluğa göre mi ve doğrudan halk tarafından mı, yoksa halkın seçtiği bir seçim komitesi tarafından mı olacağı belirlenmelidir.

Fesih meselesi

Yürütme ile yasama organları arasındaki ilişkilere damgasını vuran başka bir mesele de birbirleri-

nin seçimlerini yenileme meselesidir. Bu durum, başkan ile parlamentonun karşı karşıya gelmesi sonucu sistemin tıkanma yaşamasında ön plana çıkmaktadır. İki taraf arasındaki ilişkilerin birbirini feshedebilecek şekilde düzenlenmesi başkanlık sisteminin genel mantığına ve güçler ayrılığı ilkesine uymamaktadır. Ancak demokratik siyaset dışı yolların devreye girmemesi için muhtemel sistem tıkanıklığında neler yapılacağına önceden belirlenmesi gereklidir. Burada erklerin belli şartlar çerçevesinde birbirlerini ve ayrıca kendi kendilerini feshetmelerinin anayasaya konması gündeme gelebilir. Yine sistemin tıkanması durumunda seçimlerin yenilenmesi noktası varmadan, karşı karşıya gelen erklerden hangisinin ne ölçüde geri adım atacağını önceden belirleyen maddeler anayasaya konulabilir. Son olarak sistem tıkanıklığı durumunda arabuluculuk yapacak uzlaşma mekanizmaları geliştirilebilir, buna yönelik yargıda *ad hoc* kurullar kurulabilir.

Yargı mensuplarının atanması

Yürütme ile yargı arasındaki ilişkiler de büyük önem arz etmektedir. Yüksek yargının ve üst düzey bürokratların atamasında yürütme ile yasamanın ne kadar rol oynayacağı, aynı zamanda yüksek yargının yürütmeden ne ölçüde bağımsız olacağı ve yargısal denetim önemli meselelerdir. Burada başkanlık sistemleri arasında farklı uygulamalar mevcuttur ve farklılık yürütme ile yasama arasındaki dengenin nasıl kurulduğu noktasında ortaya çıkmaktadır. ABD başkanlık sistemi, Meksika ve Latin Amerikan örneklerine oranla yasamayı yürütme karşısında daha fazla söz sahibi kılmaktadır. Yargının siyasallaşmış olması ve başkanlık sistemi tartışmasının ülkede demokratik siyasi dönüşüm bağlamında yapıldığı gözönüne alındığında, Türkiye'nin özellikle en başta ABD modelinden daha çok Meksika modelini takip etmesi daha uygun gözükmektedir. Mevcut ABD modelinin yargıyı dönüştürücülük ve demokratikleştirme gücü Meksika'ya göre daha kısıtlıdır.

35. ABD'de başkan 4 yıllığına ve iki kez üst üste seçilebilecek şekilde, Meksika'da 6 yıllığına ve yalnızca tek seferliğine seçilecek şekilde düzenlenmiştir. ABD'de 1940-1930 yıllarında F. D. Roosevelt'in üstü üste dört kez seçilmesi sonrasında 1951 yılında en fazla iki kez seçilme şartı *de facto* olmaktan *de jure* olmaya evrilmiş, 22. Düzenleme ile anayasaya konulmuştur. Bkz. Saladin M. Ambar, "Leadership or Liberty? The Modern American Presidency since FDR," Richard A. Harris ve Daniel J. Tichenor, ed., *A History of the U.S. Political System*, Santa Barbara, CA: ABC-CLIO, ss. 312-324.

Bu noktada ABD başkanlık modelinin zamanla evrildiği tekrar hatırlatılmalıdır. Örneğin, 1860'larda iç savaş ortamında görev yapan Abraham Lincoln, kendisinden önceki başkanları bağlayan birçok normu yıkmış ve yeni normlar ortaya koymuş "müdahaleci" bir başkandır. Yine bazı başkanların uygulamalarının kendisinden sonra gelenler için norm haline dönüşmesi durumu söz konusudur. Örneğin, ilk Amerikan başkanı George Washington'ın üst üste üçüncü kez başkan olmak istememesi de 1930'larda ve 40'larda F. D. Roosevelt'e kadar bir teamül halini almıştır.³⁶ Türkiye'de de ilk başkanın kendisinden sonra gelecek olanlar için bir benchmark oluşturması ve yazılı olmayan bazı kurallar koyması durumu söz konusu olacaktır. Yine başkanlık sistemi karşılaştığı tıkanmalar ve krizlerle zamanla değişim geçirerek oturmuşluk ve olgunluk kazanacaktır.

Yerel yönetimler

Yerel yönetim meselesi de başkanlık sistemi ile federalizm arasındaki ilişki açısından gündeme gelmektedir. Dünyadaki örneklere baktığımızda başkanlık sistemi ile federalizm arasında organik bir ilişki yoktur. Federal devlet yapısına parlamenter sistemle yönetilen ülkelerde rastlanıldığı gibi (örneğin Almanya), başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelerde de rastlanmaktadır. Ancak, yerel yönetimlerin güçlü olması ancak merkezi yönetimin güçlü olması durumunda sağlanabileceği düşüncesi iki olgu arasındaki ilişkiyi anlamlı kılmaktadır. İkisi arasındaki ilişki karşılıklı ilişkisinden daha çok, karşılıklı birbirini destekleme ilişkisi olarak düşünülmeli ve düzenlenmelidir. Dolayısıyla yerel yönetimlerin amacı merkezi yönetime alternatif olmak ve onun zayıflatılması değil, ülke yönetimine demokratik katılımın sağlanması ve yönetimin etkinleştirilmesidir. Başkanlık sistemine geçişle birlikte yürütmenin yetkilerinin tek elde toplanması ve merkezin güçlenmesine ek olarak yerel yönetimlerin merkezi

yönetime alternatif olmayacak şekilde güçlendirilmesi ve yönetime aktif katılımı siyaseti izlenebilir. Bu bağlamda valilerin yetkisinin seçilmişler lehine azaltılarak hem merkeze hem de yerele karşı sorumluluğunun yeniden belirlenmesi, yerel-bölgesel meclislerin oluşumu ve önceden belirlenmiş belli alanlarda idari bakımdan daha geniş karar almasının sağlanması ve bakanlıkların yerelde daha aktif olması gibi adımlar atılabilir.

Siyasi partiler

Başkan ile siyasi partiler arasındaki ilişki de önemlidir. Burada öne çıkan başkanın partili olması ve tek, iki veya üç ve daha fazla parti sistemlerinin başkanlık sistemine etkileri meselesidir. Mevcut siyasi şartlar göz önüne alındığında partisiz başkanlık günümüz itibarıyla Türkiye örneğinde gerçekçi değildir. Siyaset güçlü parti geleneklerince belirlenmektedir. Dolayısıyla başkanlık sistemine geçilmesi durumunda mevcut parti disiplini ön planda olmaya devam edecektir. Ancak başkanlık makamının siyasi anlamının (daha kuşatıcı ve partiler üstü olması) başbakanlıktan farkı göz önüne alındığında parti disiplinin, yasanın meşruiyeti açısından görece gevşetilmesi gerekebilir. Bunun yolu da parlamentonun seçiminin dar bölge ve nisbi çoğunluğa göre dizayn edilmesi olabilir. Bu seçim sistemi, vekillerin parti liderinden daha çok yerele olan bağımlılığını artırarak milletvekilliğin yerelleşmesi, demokratikleşmesi ve kalitesinin artmasını sağlayabilir. Örneğin, başkanın makamı yasamanın desteğine muhtaç olmadığından kendi partisine mensup vekillerin eleştirilerinin, başkanının konumunu sarsmayacağı ve istikrarı bozmayacağı, yani hükümeti düşürmeyeceği için kendi partisi içerisinde daha cesur eleştiriler gelmesini daha muhtemel kılar. Yine seçim sisteminin dar bölge ve nisbi çoğunluk esasınca belirlenmesi ve seçim barajının kaldırılması parlamento dışında kalan küçük siyasi partileri meclise taşıyarak meclisin demokratik temsiliyetini artırabilir. Parlamento seçimlerinde barajın kaldırılması, başkanlık seçi-

36. "The American Presidency", *Encyclopedia Britannica*, 2009.

minin ayrı bir şekilde yapılacağından parlamenter sistemde karşılaşılan istikrarsızlık sorununa sebep olmaz.

Parti sistemleri açısından ise, başkanlık sistemi ideolojik olarak bölünmüş ve aşırı uçların siyasete damgasını vurduğu çok-partili ülkelerde önemli sorunlar yaratabileceği dillendirilmektedir.³⁷ Başkanlık sistemi için ideal olan, ABD’de olduğu gibi ortak etik-siyasi değerleri paylaşan iki partiden oluşan bir siyasi sistemdir. Bu noktada, başkanlık sistemini salt edilgen bir mekanizma olarak da görmemek gerekir. Başkanlık sisteminin ülkelerin siyasi-toplumsal yapısına dönüştürücü ve inşa edici etkileri vardır, ABD buna çok iyi bir örnektir. Yukarıda da değinildiği gibi çoğunlukta olmayı ve toplumsal birlik ve beraberliği vurgulamasından ötürü aşırı uçları törpüleyen ve siyaseti normalleştiren etkilerinden söz edilebilir. Türkiye’de başkanlık sistemine geçişin başarılı olması ve sistemin oturması, muhtemelen orta ve uzun vadede muhalefetin giderek normalleşerek demokratik siyaseti benimsemesine, toplumun ağırlık merkezine yönelik politikalar geliştirmeye yönelmesine ve tek çatı altında toplanmasına neden olacağı söylenebilir. Türkiye uzun süreçte ortak etik-siyasi değerler temelinde iki partili bir başkanlık sisteminin ortaya çıkışına şahit olabilir.

Parlamentonun yapısı

Türkiye’de başkanlık sisteminin tek meclisli olması daha muhtemeldir çünkü çift meclisli yapının ortaya çıktığı ülkelerin geçmişlerinde Türkiye’den bazı farklılıklar mevcuttur. Çift meclisli yapı hem halkın hem de eyaletlerin temsilini aynı anda sağlamak zorunda olan federal devlet yapısına sahip ABD gibi devletlerde ortaya çıkmıştır. Yine, çift meclisli yapı, hızlı toplumsal değişimlerin sınıf ilişkilerini derinden etkilediği Britanya gibi ülkelerde seçkinlerin avama karşı oluşturduğu bir

kontrol mekanizması olarak ortaya çıkmıştır. Başka bir ifadeyle, toprak sahibi seçkinlerin demokratikleşme ile birlikte mal varlıklarını ve ayrıcalıklarını çoğunluğu oluşturan halk kitlelerinden korumak için geliştirdiği Avrupalı bir yapıdır. Çift meclisli yapı Türkiye’de de benzer sebeplerle 1961-1982 yılları arasında bürokratik vesayet tarafından uygulanmıştır. Dolayısıyla çift meclisli yapı, hem başkanlık sistemi hem de parlamenter sistemde görülmekte ve genel itibarıyla parlamentonun üst kanadı toplumu oluşturan çoğunluğun aşırıya kaçmaması, toplumsal değişimin kontrol edilmesi ve devlette devamlılığın sağlanması gibi hedefler gözetilerek tesis edilmektedir.

Dünyadaki örneklere baktığımızda başkanlık sistemi ile federalizm arasında organik bir ilişki yoktur.

Türkiye hem söz konusu Avrupalı tarihi-sosyolojik şartlara sahip olmaması; hem de coğrafi büyüklük açısından yönetimi kolaylaştıracak eyaletlere bölünme gerekliliği taşıyamaması ve ABD’deki gibi bağımsız devletlerin bir araya gelerek federal bir devlet kurması söz konusu olmaması nedeniyle tek meclisli bir parlamento yapısına daha yatkın durmaktadır.

BAŞKANLIK SİSTEMİNE İTİRAZLAR

Türkiye’de başkanlık sistemine geçilmesine karşı kamuoyunda dillendirilen başlıca üç itiraz bulunmaktadır. Bunlardan ilki, başkanlık sisteminin “tek-adam yönetimi” ve otoriterleşmeye yol açacağı iddiasıdır. Bu görüşe göre, başkanlık sistemi karizmatik siyasi liderler tarafından savu-

37. Mariana Llanos ve Leiv Marsteintredet, ed., *Presidential Breakdowns in Latin America*, New York: Palgrave Macmillan, 2010.

nulmaktadır. Bu siyasiler gücü tek elde toplayıp tüm ülkeye kendi iradelerini dayatmayı arzularından, buna en uygun yönetim sistemi olan başkanlık sistemine geçilmesini istemektedirler.³⁸ İkinci itiraz, başkanlık sisteminin ülkenin “bölünmesine” yol açacağı hususundadır. Başkanlık sisteminin ülkenin üniter yapısını bozarak ülkeyi federalizme, oradan da parçalanmaya götüreceği ileri sürülmektedir.³⁹ Bu iddia, başkanlık sistemi ile federalizmin birbirlerini zorunlu olarak dayattıkları düşüncesine dayanmaktadır. Son itiraz ise, başkanlık sisteminin yürütme ile yaşamayı net bir şekilde birbirinden ayıran niteliği nedeniyle ülke yönetiminde bir “tikanmaya” sebep olacağı noktasındadır.⁴⁰ Başkanlık makamına ve parlamentoya rakip siyasi eğilimlerin hâkim olmasıyla, siyasi-ideolojik olarak kutuplaşmış ülkenin kaçınılmaz olarak yönetilemez hale geleceği öne sürülmektedir. Farklı ideolojik kaynaklardan beslenen bu itirazların ortak noktası, ülkede otorite konusunda yapısal bir sorun olduğuna işaret etmeleri ancak o sorunu daha da büyütecek yönde hareket etmeleridir.

“Tek-adam yönetimi doğurur” iddiası

Öncelikle, başkanlık sisteminin tek-adam yönetimi doğuracağı iddiası bu sistemi belli siyasi şahsiyetler üzerinden tartışarak bir yönüyle indirgemeci bir yaklaşım sergilemekteyken, diğer taraftan da liberalizmin kategorik olarak birey-üstü kolektif yapılara olan karşıtlığından ve otorite alerjisinden beslenmektedir.⁴¹ Fakat paradoksal bir şekilde bu görüş, tek bir bireyin iktidar ve iradesini tüm topluma dayatacak noktaya gelebilmesinin ancak kolektif yapıların ve toplumsal olanın zayıflığı durumunda müm-

kün olabileceğini göz ardı etmektedir. Başka bir ifadeyle, tek bir bireyin ya da bir toplumsal grubun topluma irade dayatması ve tek başına toplum üzerinde iktidar kurabilmesi otoritenin, yani meşru ve rızaya dayalı bir yönetimin yerli yerinde olmasının değil, yokluğunun bir göstergesidir. Otoriter rejimlerin ortak özelliği otorite krizi yaşamalarıdır. Otorite üretmedikleri için yönetimleri zora ve baskıya dayanır. Bu rejimlerde toplum, iktidarı meşru görerek içerden bir rıza göstermez, dışarıdan şiddetle zorlandığı için boyun eğmek zorunda kalır.⁴² Ne yazık ki liberalizmin bireysel özgürlük ve otonomi adına kategorik otorite karşıtlığı, sistem-içi başka mekanizmalarca (örneğin kapitalist kitle kültürü ve ulusal kimliklerin homojenleştirici ve rıza oluşturuca etkileriyle) dengelenmemesi durumunda en ileri demokratik toplumsal düzenlerde dahi kaba güce dayanan otoriter bir yönetime yol açma riski taşımaktadır.

Ayrıca, Türkiye’de vesayet dönemi akıllara getirildiğinde, otoriterliğin parlamenter bir sistem altında da rahatça kök salabileceğini göz önünde bulundurmak gerekir.⁴³ Dolayısıyla, diğer yönetim sistemleriyle karşılaştırıldığında başkanlık sistemini kendi iç dinamikleri bağlamında kaçınılmaz olarak otoriter kılacak herhangi bir durum söz konusu değildir. Tüm demokratik yönetim sistemleri otoriterliğe eşit mesafededir. Ülke yönetiminin otoriterliğe kayması, yürütme ile yasama organları arasındaki ilişkinin nasıl düzenlendiğinden daha çok, tek-adam ya da bir grubun topluma iradesini dayatmasını ve toplum üzerinde baskı yoluyla iktidar kurmasını engelleyecek toplumsal otoritenin yerli yerinde olup olmamasına, yani toplumda paylaşılan

38. “Başkanlık sistemi Türkiye’yi olumsuz etkiler,” *NTVMSNBC*, 25 Nisan 2010.

39. “Devlet Bahçeli: İki partili sistem önerisi 12 Eylül’ün modelidir,” *Zaman*, 12 Şubat 2015.

40. “Prof. Özbudun: Başkanlık sistemine karşıyım,” *NTVMSNBC*, 1 Şubat 2011.

41. “Ergun Özbudun: Milli irade kavramı tedavülden kalktı,” *Zaman*, 29 Haziran 2014.

42. Otorite kavramının doğasına yönelik bkz. Max Weber, “The Three Types of Legitimate Rule,” *Berkeley Publications in Society and Institutions*, Vol. 4, No. 1, ss. 1-11. “Modern otorite” için ise bkz. Adam B. Seligman, *Modernity’s Wager: Authority, the Self and Transcendence*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2003.

43. Bu noktada Şerif Mardin’in Kemalizm eleştirisi anlam kazanmaktadır, bkz. “Mardin: Türkiye büyük bir gözaltıdır,” *NTVMSNBC*, 24 Mayıs 2008.

etik-politik değerlerden müteşekkil bir ortak zeminin bulunup bulunmamasına bağlıdır. Özetle, yönetim mekanizmalarının bizzat kendi iç dinamiklerinden ziyade, toplumsal ortak zeminin varlığı ya da yokluğu gibi harici dinamikler bir ülkede demokratik yönetimin istikrarının en temel ölçütüdür. Ayrıca, yönetim sistemlerinin toplumsal ortak zeminin inşasına ve ayakta tutulmasına olan katkılarının hangi boyutlarda olduğu ayrı bir tartışmayı gerektirmektedir. Bu çalışma kapsamında da altı çizildiği gibi ülkelerin kendi tarihi-toplumsal şartları bazı yönetim sistemlerini diğerlerinden ayırıştırarak bir adım öne çıkarır. Türkiye için başkanlık sistemi böyle bir anlam taşımaktadır.

Son olarak, başkanlık sisteminin demokratik bir sistem olduğunu tekrardan vurgulamak gerekir. Hem hükümetin oluşturulması süreci hem de hükümetin kurulmasından sonrası süreçte demokratik normlara tam bir uygunluk göstermektedir. Hükümet kurulma süreci göz önüne alındığında, otoriter bir rejimin en temel özelliği siyaset kurumunun işlememesidir. Başkanlık sisteminin kategorik olarak siyaset kurumuna bir karşılığı söz konusu değildir; aksine meşruiyetini serbest ve periyodik seçimlerle direkt halktan alan bir yürütme organı öngördüğünden siyaset kurumunun işlemesine olabildiğince ihtiyacı vardır. Devlet halktan korunmamakta, aksine tüm toplumsal kesimlere açılmaktadır. Hükümet kurulduktan sonra ise, başkanlık sisteminin keskin bir güçler ayrılığı öngörmesi ve demokratik kontrol mekanizmalarını içermesi de otoriterlik eleştirisiyle çelişmektedir.

“Ülke bölünür” iddiası

İkinci olarak, bölünme iddiaları ise ulusalcı-milliyetçi iştiaqlarla yeni anayasa yapım sürecinde, bu sürece destek veren AK Parti iktidarı ile milliyetçi Kürt siyasi hareketi arasında “gizli” bir anlaşmanın olduğu varsayımına dayanmaktadır. AK Parti’nin başkanlık sistemi önerisine destek vermesi karşılığında, Kürt siyasi hareketine

özerklik sözü verildiği iddia edilmektedir.⁴⁴ Herhangi bir somut veriye dayanmayan bu iddia, kurumsal-teknik bir boyutta başkanlık sisteminin federalizmi öngördüğü tezini işlemektedir. Bu teze temel teşkil eden gerekçe ise başkanlık sisteminin ideal örneği olan ABD’nin federalist, yani eyaletlere bölünmüş bir devlet yapısına sahip olmasıdır. Ancak ABD’de yürürlükte olan federalist yapının hangi özelliğinin başkanlık sisteminin bir sonucu olduğuna dair retorikğin ötesine geçen bir tartışmaya rastlamamaktayız. Böyle bir tartışmayı olanaksız kılan, hiç şüphesiz, başkanlık sistemi ile federalizm arasında organik ve zorunlu bir bağın olmamasıdır.

Daha da ötesi, federalizm sadece başkanlık sistemi ile yönetilen ABD’de değil, yarı-başkanlık (mesela Rusya) ve parlamenter sistem (mesela Almanya) ile yönetilen devletlerde de rastlanan bir devlet yapısıdır.⁴⁵ Bu örnekler de net bir şekilde ortaya koymaktadır ki, devlet yapısı (üniter veya federalist) ile yönetim sistemleri (başkanlık, yarı-başkanlık ve parlamenter) arasında doğrudan bir ilişki söz konusu değildir. Aynı zamanda, başkanlık sistemine ve federal yapıya eş zamanlı olarak geçile bile, bunun bölünme ve zayıflık olarak okunması da doğru değildir. Eğer federal yapı ayrılıkçılığı ve bölünmeyi doğuracaksa, federal yönetime sahip ABD, Almanya ve Rusya gibi ülkelerin ya çoktan bölünmüş bir durumda ya da bölünme tehlikesi ile karşı karşıya olmaları gerekirdi. Kaldı ki, bölünme federalizme has bir olgu da değildir, Türkiye’de etnik ayrılıkçılık sorununun ülkenin üniter yapısı içerisinde doğup serpiildiğini unutmamak gerekir.

Bu arada ulusalcı-milliyetçi kanatta sürekli bir şekilde canlı tutulan bölünme endişesi, yukarıda zikredilen Türkiye toplumuna ilişkin önemli bir gerçekliği dışı vurmaktadır. Bir top-

44. “Kılıçdaroğlu: AKP ve HDP arasında seçim işbirliği var,” *Sözcü*, 3 Mart 2015.

45. Pablo Beramendi, “Federalism,” Carles Boix ve Susan C. Stokes, ed., *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, Oxford: Oxford University Press, 2007, ss. 752-781.

lumunu bir araya getiren ve demokratik kılan husus belli etik-siyasi değerler etrafında bir ortaklık kurabilmiş olmasıdır. Eğer toplum bu ortaklığı ve bütünlüğü tesis edememişse, kendi içerisinde anlamlı bir bütünlük kuran daha küçük parçalara bölünmekle karşı karşıya kalır. Bütünden ayrılan parçaların kendi içerisinde belli etik-siyasi değerler çerçevesinde anlamlı bir bütünlük (*demos*) kurabilmeleri bu kopuşu mümkün kılmaktadır. Yani bölünme tehlikesi, en temelde otorite eksikliğinin, yani toplumu oluşturan parçaları bir araya getiren ve onların toplamından daha büyük bir bütünlük sunan aşkın bir yapının olmadığı bir göstergesidir. O halde, bölünme endişesi

Başkanlık sistemi hem hükümetin oluşturulması sürecinde hem de hükümetin kurulmasından sonraki süreçte demokratik normlara tam bir uygunluk göstermektedir.

üzerinden siyaset yapan aktörler, paradoksal bir şekilde, ülkede ortak zemini ve toplumsal otoriteyi güçlendiren değil, parçalayıcı siyasi eğilimlerle toplumsal ortaklığın ve otoritenin altını oyan bir politika yürütmektedirler. Keza bölünmenin panzehiri, bölünme korkusunu diri tutan ve toplumu bölünmenin eşiğine getirmiş olan ulusalcı-milliyetçi tepkisel bir siyasetten daha çok, otoritenin yeniden inşası için daha geniş ve kapsayıcı etik-siyasi değerler sunma sorumluluğu taşıyan pozitif ve kurucu bir siyasettir.

“Sistem tıkanır” iddiası

Son olarak, tıkanma iddiası da ülkede otorite eksikliğinden, yani Türkiye toplumunun siyasi-ideolojik olarak parçalanmış yapısından beslenmektedir. Başkanlık sistemiyle birlikte başkanlık makamının ve parlamentonun karşıt siyasi eği-

limlere sahip aktörler tarafından kontrol edilebileceği, böylece sistemin tıkanacağı ve ülkenin kaosa sürükleneyeceği öne sürülmektedir.⁴⁶ Böylesi bir tıkanmanın ABD gibi ülkelerde de yaşandığı ancak bir şekilde aşıldığı vurgulanırken, Türkiye’de muhtemel bir sistem kilitlenmesi durumunda bunun üstesinden gelmenin pek mümkün olmayacağı dillendirilmektedir. Bu iddiaya içkin özcü-kültürcü bakışı şimdilik bir kenara koyacak olursak, ABD ile Türkiye’yi ayıran asıl hususun kültürel olmaktan ziyade siyasal olduğunu söylemeliyiz. Başkanlık sistemi ile yönetilen ABD, tıkanma sorununu aşacak mekanizmalar geliştirebilmektedir, çünkü toplumda farklı görüşler arasındaki ilişki “düşmanlık” boyutuna varmamaktadır. Taraflar ortak bir etik-siyasi zemin üzerinde birbirilerini “rakip” olarak kabul etmektedirler. Bu durum “ortak iyi”yi arama ve bir uzlaşma noktası bulmalarını mümkün kılmaktadır. Bunu sağlayan ABD’de sağlam bir otoritenin zamanla inşa edilmiş olması ve yerli yerinde olmasıdır. Türkiye’de ise otoritenin bu denli yerli yerinde olmayışı, yani ortak zemin eksikliği toplumdaki farklı görüşlerin birbirlerini “düşman” olarak görmeleri, yani uzlaşmaya yanaşmamaları ve birbirlerine güvenmemeleridir. Siyaset dolayısıyla “ortak iyi”nin tartışılması ve ulaşılabileceği etrafında değil, sert bir siyasi mevzi tutma mücadelesi şeklinde gerçekleşmektedir.⁴⁷

Tıkanma iddiasının ikna edici olabilmesi için, sistemin kilitlenmesi durumunun sadece başkanlık sistemine has bir durum olduğu ve parlamenter sistemde yaşanmayacağı ya da yaşansa bile bir şekilde aşılabileceğinin gösterilmesi gerekmektedir. Oysa açık bir şekilde gözlemlenmektedir ki, toplumsal ortaklığın ve otoritenin zayıf olması durumunda parlamenter sistem de bir noktada tıkanmakta ve işlerliğini kaybedebilmektedir. AK Parti’nin parlamenter sistem içerisinde “hâkim parti” olarak ülkeyi yönettiği

46. “Ya sistem tıkanır ya dikta gelir,” *Bugün*, 1 Mart 2015.

47. M. Şükrü Hanioğlu, “Ortak tasavvur geliştirilemezse sonuç alınamaz,” *Sabah*, 24 Haziran 2012.

son on yıllık dönemde, muhalif siyasi grupların hükümete karşı bir siyaset olarak parlamentoyu tıkama ve bloke etme kartını oynadığı gözlemlenmektedir. Bu dönemde meşhur 367 krizinde açıkça görüldüğü gibi muhalefetin parlamenter sistemi tıkama girişimleri siyasi seçenekler arasında yer almıştır. Bu noktada, ideolojik kutuplaşmanın yol açtığı sistem tıkanıklığı parlamenter sistem içi mekanizmalarla değil, hükümetin gerektiğinde sine-i millete dönmesiyle aşılmıştır. Başkanlık sistemi içerisinde de aynı şekilde, yasma ve yürütme organlarını belli durumlarda birbirlerinin seçimlerini yenileme yetkileriyle donatarak ya da yukarıda zikredilen seçimlerin yenilenmesine gerek kalmadan sorunun aşılmasını sağlayacak mekanizmalar geliştirerek tıkanma sorunu bertaraf edilebilir. Bu çıkış noktası, AK Parti'nin 2012'de sunduğu yeni anayasa önerisi çerçevesinde de vurgulanmıştır.

Sonuç olarak, sistem tıkanıklığı iddiası üzerinden başkanlık sistemine karşı yöneltilen eleştirilerin de diğerleri gibi asıl yapısal problemi gözden kaçırmaması ve başkanlık sistemine toptancı bir şekilde karşı çıkarak çözümü daha da zorlaştıran bir noktaya doğru yönelmesidir. Tekrarlamak gerekirse, sistemi tıkayan asıl husus yürütme ile yasma arasındaki ilişkinin nasıl düzenlendiğinden daha ziyade, toplumda farklı görüşler arasında ortak bir zeminin, “ortak iyi” arayışının olmayışındır. Tıkanıklığın yaşanmamasının veyahut da mekanizmalarla aşılabılır bir noktaya çekilebilmesinin şartı, toplumsal ortak zeminin ve dolayısıyla da otoritenin tesis edilmesidir. Kısaca, tıkanma eleştirileri, başkanlık sistemine karşı parlamenter sistemin yanında durmaktadır. Lakin yukarıda gösterilmeye çalışıldığı gibi, parlamenter sistem otorite eksikliğini çözme noktasında başkanlık sistemine oranla çok daha dezavantajlı bir konumda bulunmaktadır.⁴⁸

Özetle, başkanlık sistemine yönelik otoriterleşme, bölünme ve sistemin kilitlenmesi itirazları bu sorunları ortaya çıkaran asıl yapısal problemi göz ardı ederek, başkanlık sistemine yüklenmektedirler. Otoritenin, ortak toplumsal zeminin ve “ortak iyi” arayışının zayıflığı veya olmaması durumunda benzer sorunların parlamenter sistemde de görüleceği aşikârdır. Dolayısıyla, parlamentarizmin toplumsal demokratik istikrar konusunda başkanlık sistemine karşı herhangi bir üstünlüğü yoktur. Daha da ötesi, Türkiye gibi geçiş toplumlarında parlamenter sistemin toplumsal parçalanmayı ve çatışmayı kurumsallaştırarak yönetimde istikrarı sekteye uğratmak gibi bir risk taşıdığından da altını çizmek gerekir. Başkanlık sistemi bu anlamda, toplumda tarafları istikrar adına ortak bir noktaya yönlendirmek ve toplumsal otoritenin inşası için gerekli şartları hazırlamak gibi pozitif bir rol üstlenebilir. Son olarak, başkanlık sistemine toptan karşı çıkmak yerine belirtilen spesifik sorunların yaşanmaması ya da sınırlandırılması adına hangi adımların atılması gerektiğini tartışmak şüphesiz ülke demokrasisine çok daha katkı yapacaktır.

SONUÇ

Bu çalışma, başkanlık sistemi tartışmaları kapsamında gündeme gelen dört meseleye odaklandı. İlk olarak, *neden sistem değişimi gerekli* sorusuna cevap aradı. Bu noktada, siyasi-pratik düzlemde “yönetim sisteminde belirsizlik,” “vesayetçi parlamentarizm,” “siyasetin kurumsallaşamaması” ve “parlamentarizmin krizi” gibi meseleler ön plana çıkmaktadır.

1) Yönetim sisteminde belirsizlik sorununun temelinde 2007 yılında cumhurbaşkanının seçimine yönelik anayasada yapılan değişikliklerle yürütme erkinde birbiriyle eşit demokratik meşruiyete sahip iki aktörün ortaya çıkmış olması yatmaktadır. Bu sistemik belirsizlik ve doğurduğu çift-başlılık sorunu ülke yönetiminde yetki karmaşası ve yetki-sorumluluk dengesizliğine yol açma riski taşımaktadır.

48. Ali Aslan, “Türkiye'nin ‘başkanlık’ ihtiyacı,” *Sabah*, 24 Ocak 2014.

2) Vesayetçi parlamentarizm ise ülkede parlamenter sistemin kuruluşundan itibaren tipik parlamentarizm özelliği göstermediği, bürokratik vesayetin devamını sağlayan bir mekanizma işlevi gördüğüne vurgu yapmaktadır.

3) Siyasetin halkın talepleri doğrultusunda kurumsallaşmasına müsaade edilmemesi ve bu sürecin sürekli olarak darbelerle kesintiye uğraması, bürokratik vesayete karşı direnç gösteren toplumsal muhalefeti konjonktürel ve lider odaklı bir siyasete hapsetme ve bunun neden olduğu problemleri öne çıkarmaktadır.

4) Son olarak, parlamentarizmin kırılabilirliğinin yarattığı tıkanmalar ve hükümet krizlerine dikkat çekerek parlamenter sistemin sınırlarını göstermektedir.

Bu pratik-siyasi sorunlara kaynaklık eden asıl problem ise toplumsal olanın kurulumuna ilişkin ontolojik sorunların sistem değişimini gerektirmesidir. Burada öncelikli sorun ülkenin siyasi gündemini uzun yıllardır meşgul eden “otorite krizi”dir. Bu sorun 19. yüzyılda (1839-1923) modernleşme sürecinde imparatorluktan ulus-devlete geçişte ortaya çıkmıştır. Modern ulus-devlet düzenine geçişin yaşandığı bu dönemde Türkiye’de modern ulus-devlet egemenliğin yegâne taşıyıcısı, millet de egemenliğin asli kaynağı olmuştur. Bu yeni siyasi düzende millet iradesinin ülke yönetimine en iyi şekilde yansması, yani devlet-millet etkileşiminin en iyi şekilde sağlanması siyasi otorite üretimi için elzem hale gelmiştir. Ancak ülkede sırasıyla tesis edilen yönetim mekanizmaları, sırasıyla tek-parti yönetimi (1923-1950) ve “vesayetçi parlamentarizm” (1961-?), ne devlet-millet birlikteliğini sağlayabilmiş ne de toplumsal farklılıkları garanti altına alacak demokratik bir yönetimi tesis edebilmiştir. Elbette, bürokratik elitin seküler-milliyetçi toplum projesinin toplumda istenen karşılığı bulamaması, dolayısıyla toplumun büyük bir kısmını siyaseten yok saymasının kritik bir önemi vardır. İdeolojik açıdan kuru ve dar, kurumsal açıdan ise baskıcı bu yönetim anlayışı otorite üretememiş-

tir. Bu durum devlet-millet yabancılaşmasına yol açmış ve siyasette demokrasi açığı, ekonomide az gelişmişlik ve güvenlik alanında dışa bağımlılık gibi birçok başka yapısal sorunu da beraberinde getirmiştir.

Bu analizin cevap aradığı ikinci soru ise *neden başkanlık sisteminin* bu sorunları çözmede tercih sebebi olduğuydu. Bu soruya cevaben bu çalışma, demokratik bir yönetim sistemi olan başkanlık sisteminin Türkiye’de devlet-millet etkileşiminin en iyi şekilde sağlanması ve dolayısıyla otorite üretimi için en uygun siyasi mekanizma olduğunu ileri sürmektedir. Bunun en temel sebebi, başkanlık sisteminin siyasetin merkezinin demokratikleşmesini, yani siyasi mekanizmaların halkın iradesini devlete en iyi şekilde yansıtmak ve çıkarlarını koruyacak biçimde yeniden düzenlenmesini vaat etmesidir. Bu düzenleme;

1) Doğrudan halk tarafından seçimle içeriğinin belirlendiği bir başkanlık makamı üretecek,

2) Yürütmede çift-başlılık sorununa bir son vererek olası hükümet krizlerinin önüne geçecek,

3) Halk iradesinin direkt olarak devlete yansımalarını getirerek yürütme organının demokratik meşruiyetini artıracak,

4) Parlamenter sistemde karşılaşılan halk iradesinin siyasi mühendisliğe kurban gitmesinin önüne geçecek,

5) Toplumun vesayet karşısında konjonktürel ve lider odaklı bir siyasete olan bağımlılığına bir son vererek siyasetin gayri-şahsileşmesine katkı yapacak,

6) Seçilmiş-atanmış dengesini seçilmişlerin lehine değiştirecek olan demokratik bir siyasi kurumsallaşmanın tesis edilmesini sağlayacaktır.

Ayrıca bütün bunların yanında başkanlık sistemi;

1) Yürütme ile yasama erklerini birbirinden net bir şekilde ayırarak etkin, hızlı ve istikrarlı bir yönetimin zemininin oluşmasını,

2) Parlamentoyu özerk ve güçlü kılarak toplumsal farklılıkların korunmasını ve milletvekilliğinin kalitesinin yükselmesini,

3) Siyaset kurumunun etkili bir şekilde işler kılınması, üst bürokratik makamlarda devrim sağlanması ve siyasi partilerin toplum merkezine yönelik siyaset yapmaya kanalize edilmesiyle siyaset-dışı aktörlerin etkisinin olabildiğince sınırlandırılmasını,

4) Uzun vadeli projelerin hayata geçirilmesine olanak sağlayan bir yönetim modeliyle ülkede istikrar ve büyüme hedeflerini gerçekleştirecek bir siyasi merkezin oluşturulmasını,

5) Bir yandan yargının içe-kapalı ideolojik yapısının kırılması ve demokratik kontrole açılmasıyla hukuk sisteminin toplum ile etkileşiminin artırılması, diğer yandan da yargı bağımsızlığı ve tarafsızlığı ilkesini uygulamaya koyarak hukukun üstünlüğünün el üstünde tutulmasını kapsamaktadır.

Bu analizin üzerinde durduğu bir başka soru ise *nasıl bir başkanlık sisteminin* tesis edilmesi gerektiğine yöneliktir. Bu noktada, “Türkiye başkanlık modeli”nin oluşturulmasında başkanlık sisteminin evrensel ölçütleri ile ülke siyasi gerçekleri arasında bir denge kurulması gerektiğinin altını çizmektedir. Açacak olursak, başkanlık sistemini parlamenter sistemden ayıran başlıca ölçüt yürütme ve yasama organı olan parlamentonun birbirinden net bir şekilde ayrı olmasıdır. Bu tam olarak şu demektir:

1) Başkanlık ve parlamento seçimleri birbirinden ayrı bir şekilde yapılır,

2) Başkan ve parlamento sabit bir süre için seçilirler,

3) Yürütme ve yasama organları birbirlerine karşı sorumlu değildirler,

4) Bakanlar parlamento dışından başkan tarafından atanır ve sadece başkana karşı sorumludurlar.

Türkiye başkanlık sisteminin geliştirilmesinde bu ölçütlerin esas alınması gerektiği gibi, evrensel-yerel değerler dengesi, iktidar-muhalefet dengesi, başkanlık ve parlamento seçimlerinin zamanlaması, fesih meselesi bağlamında yürütme-yasama ilişkileri, yerel-merkezi yönetim den-

gesi, yüksek yargının atanmasında yürütme ile yasamanın göreceli etkisi, başkan ile siyasi partiler arasındaki ilişkiler, parlamentonun yapısı gibi hususlar da önem arz edecektir.

Son olarak *başkanlık sistemine yönelik itirazlar* değerlendirildi. Türkiye’de başkanlık sistemine yönelik kamuoyunda dillendirilen başlıca üç itiraz bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, başkanlık sisteminin “tek-adam yönetimi” ve otoriterleşmeye yol açacağı iddiası gündemde tutulmaktadır. Bu görüşe göre, başkanlık sistemi karizmatik siyasi liderler tarafından savunulmaktadır. Bu siyasiler gücü tek elde toplayıp tüm ülkeye kendi iradelerini dayatmayı arzuladıklarından, buna en uygun yönetim sistemi olan başkanlık sistemine geçilmesini istedikleri iddia edilmektedir. İkinci olarak, başkanlık sisteminin ülkenin “bölünmesine” yol açacağı ileri sürülmektedir. Başkanlık sisteminin ülkenin üniter yapısını bozarak ülkeyi federalizme, oradan da parçalanmaya götüreceği ileri sürülmektedir. Bu iddia, başkanlık sistemi ile federalizmin birbirlerini zorunlu olarak gerektirdiği ve federalizmin her halükarda parçalanmayı getireceği düşüncesine dayanmaktadır. Son ve üçüncü olarak, başkanlık sisteminin yürütme ile yasamayı net bir şekilde birbirinden ayıran niteliği ve ülkede uzlaşma kültürünün eksikliği nedeniyle ülke yönetiminde bir “tıkanmaya” ve istikrarsızlığa sebep olacağı öne sürülmektedir. Başkanlık makamına ve parlamento rakip siyasi eğilimlerin hâkim olmasıyla, siyasi-ideolojik olarak kutuplaşmış ülkenin kaçınılmaz olarak yönetilemez hale geleceği öne sürülmektedir.

Bu çalışma temel olarak başkanlık sistemine yönelik otoriterleşme, bölünme ve sistemin kilitlenmesi itirazlarının bu sorunları ortaya çıkaran asıl yapısal problemi, yani siyasi otorite meselesini göz ardı ederek başkanlık sistemine yüklenediklerini iddia etmektedir. Bu noktada siyasi otoritenin, ortak toplumsal zeminin ve “ortak iyi” arayışının zayıflığı veya olmaması durumunda benzer sorunların parlamenter sistemde çok daha sert bir şekilde görüleceğini ve başkanlık siste-

minin sunduğu mekanizmaların otorite üretme ve ortak bir toplumsal zemin kurma konusunda parlamenter sisteme bariz üstünlüğünün olduğunu iddia etmektedir.

Sonuç olarak, Türkiye’de başkanlık sistemine geçiş sadece bir demokratik yönetim sisteminden (parlamenter) başka bir demokratik yönetim sistemine geçiş olarak algılanmamalıdır. Ülkede modern siyasetin temellerinin atıldığı 19. yüzyıldan günümüze kronikleşen önemli siyasi-toplumsal problemlerin çözümü, cemaatler toplumundan modern bir topluma ve otoriter bir devlet-toplum ilişkisinden demokratik bir devlet-toplum ilişkisine geçiş için önemli bir fırsat olarak görülmelidir. Başkanlık sistemine geçiş bir yandan iki yüzyıla yayılan yapısal yönetim sorunlarının, diğer taraftan da yine aynı süreci kapsayan azgelişmişlik ve egemenlik kaybı sorunlarının çözümü bağlamında ele alınmalıdır.

Tüm bu hususları tek bir noktada toplayan ise otorite meselesidir. Elbette başkanlık sistemi gibi bir mekanizmadan tüm siyasi-toplumsal gerçekliği bir çırpıda değiştirmesi beklenmemelidir. Ancak şu da bir gerçektir ki, bir siyasi-toplumsal ortamda ortak bir toplumsal zemin kurulmaksızın ve otorite sağlanmaksızın ne özgürlük ne de güvenlik tecrübe edilebilir. Özgürlük ve güvenliğin tecrübe edilmediği bir yerde devlet-toplum ilişkisi demokratik ve adaletli bir şekilde kurulamaz. Devlet-toplum ilişkisinin demokratik olmadığı ve adaletin tecelli etmediği bir toplumda ise insanların kolektif enerjisi heba olur, dolayısıyla siyasi istibdat, azgelişmişlik ve dışa-bağımlılık hüküm sürer. Başkanlık sistemine geçiş, ülkenin son yıllarda siyaset ve ekonomide yakaladığı ivmenin ve reform sürecinin kalıcılık kazanması ve gelecek hedeflerine uygun bir yönetim sistemiyle taçlandırılması için tarihi bir fırsat olarak görülmelidir.

Bu çalışma temel olarak başkanlık sistemine yönelik otoriterleşme, bölünme ve sistemin kilitlenmesi itirazlarının bu sorunları ortaya çıkaran asıl yapısal problemi, yani siyasi otorite meselesini göz ardı ederek başkanlık sistemine yüklediklerini iddia etmektedir. Bu noktada siyasi otoritenin, ortak toplumsal zeminin ve “ortak iyi” arayışının zayıflığı veya olmaması durumunda benzer sorunların parlamenter sistemde çok daha sert bir şekilde görüleceği ve başkanlık sisteminin sunduğu mekanizmaların otorite üretme ve ortak bir toplumsal zemin kurma konusunda parlamenter sisteme bariz üstünlüğünün olduğunu iddia etmektedir. Ayrıca parlamenter sistemin başlıca zaafı da bu analiz kapsamında ortaya konulmaktadır.



ANKARA • İSTANBUL • WASHINGTON D.C. • KAHİRE

www.setav.org