Derleyen: Cem Akaş

Kritik Kavşak

Parlamenter Sistem - Başkanlık Sistemi



KRİTİK KAVŞAK
PARLAMENTER SİSTEM – BAŞKANLIK SİSTEMİ

KOÇ ÜNİVERSİTESİ YAYINLARI: 64 SİYASET BİLİMİ

Kritik Kavşak
Parlamenter Sistem – Başkanlık Sistemi
Derleyen: Cem Akaş

İngilizce makalelerin çevirisi: Hayrullah Doğan
Mizanpaj ve kapak tasarımı: Gökçen Ergüven
Ön iç kapak görseli: Birinci Meclisten bir görünüm
Arka iç kapak görseli: TBMM'den bir görünüm

© Yayın hakları: Koç Üniversitesi Yayınları, 2015 Sertifika no: 18318
1. Baskı: İstanbul, Haziran 2015

Bu kitabın yazarı, eserin kendi orijinal yaratımı olduğunu ve eserde dile getirilen tüm görüşlerin kendisine ait olduğunu, bunlardan dolayı kendisinden başka kimsenin sorumlu tutulamayacağını; eserde üçüncü şahısların haklarını ihlal edebilecek kısımlar olmadığını kabul eder.
Bu kitapta yer alan görüşler yazarlarına aittir; Koç Üniversitesi Yayınlarının kurumsal görüşlerini yansıtmaz.

Baskı: Yılmaz Ofset Sertifika no: 15878
Nato Caddesi 14/1 Seyrantepe Kâğıthane/İstanbul +90 212 284 0226

Koç Üniversitesi Yayınları
İstiklal Caddesi No:181 Merkez Han Beyoğlu/İstanbul +90 212 393 6000
kup@ku.edu.tr • www.kocuniversitypress.com • www.kocuniversitesiyayinlari.com

Koç University Suna Kıraç Library Cataloging-in-Publication Data
Kritik kavşak : Parlamenter Sistem, Başkanlık Sistemi / Derleyen: Cem Akaş.
pages ; cm.
Includes bibliographical references and index.
ISBN 978-605-5250-51-5
1. Presidents. 2. Executive power. 3. Legislative power. 4. Executive power--Turkey. 5. Turkey--Politics and government--1980- 6. Executive advisory bodies--Turkey. I. Akaş, Cem.
JQ1806.Z1 K75 2015

Kritik Kavşak

Parlamenter Sistem – Başkanlık Sistemi

DERLEYEN: CEM AKAŞ

KÜY

İçindekiler

Önsöz 7

Başkanlık Sisteminin Tehlikeleri 11
JUAN J. LINZ

Demokratik Sistemlerin Karşılaştırılması 31
DONALD L. HOROWITZ

Siyasal Kültürün Merkeziliği 39
SEYMOUR MARTIN LIPSET

Bölünmüş Toplumlar için Anayasa Tasarımı 45
AREND LİJPHART

Başkanlık Sisteminin Olası Tehlikeleri 61
ERGUN ÖZBUDUN

Türkiye Demokrasisini Güçlendirecek Çözüm Başkanlık Sistemi mi? 77
SABRİ SAYARI

Dönüm Noktasındaki Türkiye: Başkanlık mı, Parlamentarizm mi? 87
SERAP YAZICI

Halk Tarafından Seçilen Cumhurbaşkanı ve "Başkanlık" Sistemi–Türkiye Örneği 111
ADAM SZYMAŃSKI

Başkanlık mı, Parlamenter Sistem mi? 127
ÜSTÜN ERGÜDER

Türk-İslam İstisnacılığı 2015: Cumhuriyetten Sultanizme? 141
AYŞEN CANDAŞ

Alaturka Başkanlık Rejimi ve Türkiye'nin Otoriterlikle İmtihanı 153
ERSİN KALAYCIOĞLU

Türkiye'de Başkanlık Sistemine Kamuoyu Desteği 165
SELİM ERDEM AYTAÇ, ALİ ÇARKOĞLU

Yazarlar 173

Dizin 179

Önsöz

Türkiye Cumhuriyeti'nin siyasal sistemi ilk tasarlandığında, güçler birliği ilkesi ön planda tutulmuştu: Meclis Hükümeti, yasama ve yürütme yetkilerini bünyesinde topladığı gibi, yargıda da önemli ölçüde söz sahibiydi. Çok partili döneme geçildiğinde hem bu durumun, hem de seçim sisteminin ülke yapısındaki karmaşıklıkları hesaba katmamasının sancısı çekildi; 1961 Anayasası bu durumu telafi etmek için önemli değişiklikler getirdi. Güçler ayrılığının daha güçlü bir vurgu alması, yasamanın üstünde Anayasa Mahkemesinin denetiminin kurulması, iki kamaralı meclis sistemi ve güçlü nispi temsile dayalı seçim sistemi, bu dönemin eseriydi. Ne var ki sembolik cumhurbaşkanı, yeterli çoğunluğu sağlayamadığı için güçsüzlükten yakınan yürütme ve çözüm üretemedikçe kilitlenen yasama, 1970'lerin ikinci yarısında ortaya çıkan siyasal krizin başlıca sorumlusu olarak görüldü ve 1982 Anayasasıyla getirilen değişiklikler, bu durumu düzeltmeyi hedefledi: Cumhurbaşkanının yetkileri genişletildi (ama sorumlulukları aynı oranda genişletilmediği için yeni sorunların ortaya çıkması kaçınılmaz oldu); meclis tek kamaralı hale getirilerek yasamanın iç denetim mekanizmaları eksiltildi, bu da yürütmenin elini rahatlattı; seçim sisteminde yurt çapında %10 barajı getirilerek küçük partilerin mecliste temsili engellendi, bunun da büyük partilerin işine geleceği, oy oranlarının üstünde bir temsil oranı yakalayarak daha etkili bir yürütme gücü oluşturabilecekleri düşünüldü.

Temel yapısı itibariyle parlamenter bir sisteme dayanan bu yapının, tüm kesintilere ve değişikliklere rağmen kendi iç dengelerini, denetim mekanizmalarını ve geleneklerini geliştirmeyi zaman içinde başardığını söyleyebiliriz. 1980 Darbesinin ardından seçilen cumhurbaşkanlarından bazıları –başbakanlıktan gelen ve güçlü bir karizmatik kimliğe sahip olanlar– parlamenter sistem yerine başkanlık sisteminin benimsenmesinin daha iyi olacağını savunageldi. Bunun başlıca nedenini, cumhurbaşkanlığı makamına tanınan yetkilerin yine de oldukça simgesel olmasında, yürütmenin başı olmaya ve vizyonlarını benimsetmeye alışmış bu eski başbakanların da yeni konumlarında iktidar eksikliği yaşamalarında aramak gerekir. Ne var ki bu çıkışların kamuoyundaki yankısı sınırlı kaldı ve 2007 yılına dek de gerçek bir siyasal projeye dönüşemedi. 2007'deki cumhurbaşkanı seçimi sırasında yaşanan krizin

sonucu, parlamenter sistemde ciddi bir değişimin önünü açtı: Cumhurbaşkanının halkoyuyla seçilmesi kabul edildi.

Meşruiyet kaynağı açısından bakıldığında bu değişikliğin anlamı açıktı: Aslında yürütmenin bir parçası olmaktan çok devleti kişiliğinde temsil eden bir makam olan cumhurbaşkanlığı, bununla yetinmeyecek bir cumhurbaşkanı için artık daha fazlasını isteyebilmenin gerekçesine kavuşmuştu. "Halkın cumhurbaşkanı" olarak meşruiyetini doğrudan halktan alıyor olacaktı ve bu bakımdan meclisle de, hükümetle de eşit konumda olacaktı. Bu durumun bir yönetişim krizine yol açması kaçınılmaz değildi; partiler üstü bir konumdan, birleştirici, uzlaştırıcı, sorun çözücü bir görev tanımına bağlı kalacak cumhurbaşkanları, bu makamın tarafsızlığını bir gelenek olarak sürdürmeyi başarabilirdi. Ne var ki tarih böyle yazılmadı; cumhurbaşkanının yürütmenin başı olarak yeniden tanımlanması, anayasanın bu tanımı içerecek şekilde yeniden yazılması ve dolayısıyla bir tür başkanlık sistemine geçilmesi fikri, Türkiye'nin siyasal gündemine daha önce hiç olmadığı kadar büyük bir ağırlıkla yerleşti.

Bu kitap, parlamenter sistemle başkanlık sistemi arasında nasıl bir tercih yapılması, öncelikle de bu terimlerin nasıl tanımlanması gerektiği konusundaki tartışmanın kuramsal, tarihsel ve normatif ihtiyaçları göz önünde bulundurularak ortaya çıktı. Bu tartışma Türkiye'de ilk kez yapılmadığı gibi, dünyada da ilk kez yapılmıyor; siyaset bilimi literatüründe de, dünya siyaset tarihinde de önemli bir yeri var. Konunun geçmişini dikkate alarak yola çıkan bu kitabın yaklaşımı, tartışmanın bir "sistem" tartışması olması gerektiğinin altını çizmek üzerine kurulu. Belli bir karmaşıklık barındıran her sistemin verimliliği, çok sayıda bileşenin birbiriyle ilişkisinin nasıl kurulduğuna bağlıdır. Dolayısıyla bir sistem tasarlarken ya da bir sistemde ciddi bir revizyon yaparken, tek bir bileşenin –bu en önemli bileşen olsa bile– nasıl oluşturulacağına ya da değiştirileceğine bakmak yeterli olmaz; diğer bileşenlerle ilişkisinin nasıl olacağına, nasıl değişeceğine de bakmak, yani sistemi bir bütün olarak ele almak ve tutarlılığını sağlamak gerekir. Bir siyasal sistemde güçlü bir meclisin, güçlü bir başbakanın ya da güçlü bir başkanın olması, tek başına sistemi "iyi" ya da "kötü" kılmaz; diğer bileşenlerin gücünün nasıl tanımlandığına bakmak gerekir.

Kritik Kavşak, siyaset biliminin en etkili makalelerinden biri ve ona verilen çok önemli yanıtlarla açılıyor. Latin Amerika'nın demokrasi deneyimi konusunda derinlikli analizler yapan ünlü siyaset bilimci Juan J. Linz'in 1990'da kaleme aldığı ve *Journal of Democracy*'de yayımlanan "Başkanlık Sisteminin Tehlikeleri" başlıklı makalesi, yukarıda sözü edilen "sistem yaklaşımı"nın önemli örneklerinden birini de ortaya koyuyor. Linz, istikrar ve temsiliyet açısından sorguladığı başkanlık sis-

temine önemli eleştiriler getiriyor. Donald L. Horowitz'in Linz'e yanıtı, çarpıcı bir argüman içeriyor: Horowitz'e göre başkanlık sistemleri de kimi zaman parlamenter sistemler kadar istikrarlı ve demokratik olabilir. Seymour M. Lipset, parlamenter sistemin de, başkanlık sisteminin de iyi işlemesinin siyasal kültüre bağlı olduğunu savunuyor. Arend Lijphart ise 2004 tarihli yazısında homojen olmayan toplum-larda güç paylaşımının temelini oluşturacak anayasa yazımı pratiğinin dayanması gereken unsurları tartışıyor.

Lijphart'ın yazısının ardından *Kritik Kavşak* tartışmayı Türkiye özeline taşıyor. Ergun Özbudun ve Sabri Sayarı, önceki makaleleri tartışarak çıkardıkları sonuçları Türkiye örneğine uyguluyor ve daha güçlü bir demokrasiye ulaşmak açısından bakıldığında başkanlık sistemine geçişin tehlikelerini ele alıyorlar. Serap Yazıcı, Türkiye'nin bulunduğu dönüm noktasında parlamenter sistemin tarihsel sorunlarını ve başkanlık sisteminin bugünün siyasal aktörleri bağlamında getirebileceği sakıncaları irdeliyor. Adam Szymanski, konuyu cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi sürecinden başlatarak "kişiye özel" bir sistemin kuruluş sürecini adım adım kat ediyor. Üstün Ergüder, Ersin Kalaycıoğlu ve Ayşen Candaş, endişe dozu yüksek makalelerinde, siyasal sistemin sultanlığa ve otoriterliğe kaymakta olduğunu, büyük aciliyet taşıyan sorunların "başkanlık sistemi tartışması" yüzünden neredeyse gizlendiğini öne sürüyorlar ve normatif önerilerde bulunuyorlar. Selim Erdem Aytaç ve Ali Çarkoğlu'nun araştırma yazısı ise, kamuoyunda başkanlık sisteminin çoğunluk desteğine sahip olmadığına yönelik bulgular aktarıyor ve kendilerinden önceki yazarların endişesini bir ölçüde de olsa hafifletiyor.

Kritik Kavşak, siyasal sistemlerin kişiler üzerine değil, kurumsal tanımlar üzerine kurulması gerektiğini gösteren; demokrasinin kurumsallaşması ve Türkiye'nin siyasal kültürünün bir parçası haline gelmesi için temsil mekanizmalarının yasama organı bağlamında daha doğru kurulması gerektiğini savunan; istikrar sağlamak için uygulanan sistem mühendisliğinin tam tersine istikrarsızlığa yol açabildiğini, gerçek istikrarınsa tüm güçlerin tek bir aktörde toplanmasıyla değil, adil ve özgürlükçü bir biçimde bölüştürülmesiyle sağlanabileceğini öne süren bir makaleler derlemesi.

Cem AKAŞ
İstanbul, 2015

Başkanlık Sisteminin Tehlikeleri

JUAN J. LINZ

Giderek daha çok sayıda ülke demokrasiye geçtikçe, alternatif anayasal formlara ve düzenlemelere ilişkin tartışmalar akademik çevrelerin dışında da yoğun bir ilgiyle karşılanmaya başlandı. Şili, Güney Kore, Brezilya, Türkiye ve Arjantin gibi çok farklı ülkelerde politika yapıcılar ve anayasa uzmanları farklı demokratik rejim türlerinin göreli erdemleri üzerine hararetli bir tartışma yürütüyorlar. Sri Lanka gibi bazı ülkeler anayasalarında parlamenter sistemden başkanlık sistemine geçtiler. Diğer taraftan, Latin Amerikalılar başta olmak üzere pek çok kişi, İspanya'nın 1970'lerde –büyük ölçüde parlamenter yönetim biçiminin seçilmesi sayesinde– başarılı bir şekilde otoritarizmden demokrasiye geçişini çok önemli buluyor.

Parlamenter sistemin başarısını kanıtladığı tek örnek İspanya değildir. Günümüzde dünyadaki istikrarlı demokrasilerin büyük çoğunluğu, yürütme erkinin yasama organındaki çoğunluklardan doğduğu ve ancak bu çoğunlukları sürdürebildiği takdirde varlığını devam ettirebildiği parlamenter rejimlerdir.

Buna karşılık, başkanlık sistemiyle uzun bir anayasal süreklilik tarihine sahip olan tek demokrasi Amerika Birleşik Devletleri'dir. Finlandiya ve Fransa'nın anayasalarında gerçek anlamda başkanlık sistemleri değil, melez sistemler öngörülmektedir ve Fransa'nın Beşinci Cumhuriyet anayasasının ne kadar başarılı olduğu konusunda farklı görüşler vardır. ABD dışında başkanlık sistemiyle anayasal sürekliliği bir buçuk yüzyıl kadar süreyle iyi kötü koruyabilmiş tek ülke Şili'dir ve Şili demokrasisi de 1970'lerde çökmüştür.

Elbette parlamenter rejimler de istikrarsız olabilir. Yakın dönem Afrika tarihinin gösterdiği gibi, özellikle ciddi etnik çatışmalar bu tür istikrarsızlıklara yol açabilmektedir. Gelgelelim, Hindistan'da ve İngilizce konuşulan bazı Karayip ülkelerinde yaşanan deneyimler, ciddi şekilde bölünmüş toplumlarda bile, periyodik parlamento krizlerinin her zaman büyük rejim krizlerine dönüşmediğini ve bir başbakanın ve kabinenin devrilmesinin mutlaka demokrasinin sona ermesi anlamına gelmediğini gösterdi.

Bu makalenin ana fikri, parlamenter demokrasilerin tarihsel olarak daha iyi bir performans göstermiş olmalarının tesadüfi olmadığıdır. Parlamenter sistemin doğası ile başkanlık sisteminin doğasının dikkatli bir şekilde karşılaştırılması, her şey hesaba katıldığında parlamenter sistemin istikrarlı bir demokrasinin oluşmasına daha çok katkıda bulunduğunu gösterir. Bu yargı, özellikle derin siyasal ayrışmaların ve çok sayıda siyasal partinin mevcut olduğu ülkeler için geçerlidir; bu tür ülkelerde parlamenter sistem genellikle demokrasinin korunması için daha fazla umut yaratır.

Parlamenter Sistem ile Başkanlık Sistemi Karşılaştırması

Dar anlamıyla parlamenter rejim, demokratik meşruiyete sahip tek kurumun parlamento olduğu bir rejim anlamına gelir; böyle bir rejimde hükümet yetkisi tamamen parlamentonun güvenoyuna bağlıdır. Bazı parlamenter rejimlerde parti liderliğinin giderek kişiselleşmesi başbakanların da giderek daha fazla başkana benzemesine yol açıyor olsa da, bu rejimlerde bile –parlamento feshedilip yeni bir seçime gidilmediği sürece– başbakanların halkın temsilcilerini atlayarak doğrudan halka başvurmaları olanağı yoktur. Parlamenter sistemlerde doğrudan halkoyuyla seçilmiş devlet başkanları bulunabilir, ama bu kişiler genellikle iktidar konusunda başbakanla ciddi anlamda rekabet edecek bir konumda değildir.

Başkanlık sistemlerinde –genellikle kabinenin ve yönetimin tam kontrolü de dahil olmak üzere– kapsamlı anayasal yetkilere sahip olan bir yürütme başkanı sabit bir süre için doğrudan halk tarafından seçilir ve bu kişi parlamentodan güvenoyu almak zorunda değildir. Başkan yürütme erkine sahip olmanın yanı sıra simgesel olarak devletin de başıdır ve iki seçim tarihi arasında sadece görevi kötüye kullanma suçlaması (*impeachment*) gibi olağandışı bir hamleyle görevden alınabilir. ABD tarihinin de gösterdiği gibi, başkanlık sistemleri uygulamada az ya da çok yasama organının işbirliğine bağımlı olabilir; dolayısıyla, bu tür sistemlerde yürütme ve yasama erkleri arasındaki denge önemli ölçüde farklılık gösterebilir.

Başkanlık sistemlerindeki hükümetlerin öne çıkan iki özelliği vardır. Bunlardan birincisi, başkanın güçlü bir demokratik, hatta plebisiter meşruiyet iddiasında bulunabilmesi; ikincisi ise görevinin sabit bir dönemle sınırlı olmasıdır. Bu ifadelerin ikisi de tartışmalıdır. Bazı başkanlar, azınlık hükümeti kuran bazı başbakanlardan daha düşük oy oranlarıyla göreve geldikleri halde, seçmenlerin gözünde bu durumdaki başbakanlardan daha büyük bir meşruiyete sahip olabilirler. Tek bir örnek vermek gerekirse, 1970'te Şili'de heterojen bir koalisyon yoluyla seçmenlerin yüzde 36,2'sinin oyunu alarak seçimden birinci çıkan ve başkan olan Salvador Allende, hiç kuşkusuz, 1979'da İspanya'da seçmenlerin yüzde 35,1'inin oyunu alarak başbakan olan Adolfo Suárez'den çok farklı bir siyasal konuma ulaştı. Birazdan ele

alacağımız gibi, Allende, kullanılan oyların çoğunluğundan çok daha az bir oyla altı yıllığına hükümetin kontrolünü ele geçirdi; Suárez ise, aşağı yukarı aynı oranda oyla birinci olmasına karşın, ancak diğer partilerle işbirliğine giderek bir azınlık hükümeti kurabildi. Britanyalı siyaset düşünürü Walter Bagehot'ın da belirttiği gibi, başkanlık sistemi başkanlık konumundaki kişiye hem devletin başı olarak "törensel" işlevleri, hem de yürütmenin başı olarak "etkili" işlevleri verir ve bu şekilde, ne kadar popüler olursa olsun bir başbakanla hiçbir zaman özdeşleştirilmeyecek bir aura, bir kendini algılama biçimi ve beklentiler kümesi yaratır.

Ama başkanlık sistemiyle ilgili en çarpıcı nokta, böyle bir sistemde yasama organının, özellikle de açık ideolojik ve siyasal alternatifler ortaya koyan bütünlüklü ve disiplinli partilerden oluşan bir yasama organının da demokratik meşruiyet iddiasında bulunabileceğidir. Bu iddia, yasama organının, çoğunluğu başkanın temsil ettiği siyasal seçeneğin zıddını oluşturan bir seçeneği temsil ettiğinde çok belirgin bir şekilde ortaya çıkacaktır. Böyle bir durumda halk adına konuşmak konusunda kim daha büyük bir hakka sahip olur? Başkan mı, yoksa onun politikalarına karşı çıkan yasama çoğunluğu mu? Her iki organ da gücünü iyi tanımlanmış alternatifler arasında özgürce yapılan bir yarış sonucunda halkın verdiği oylardan aldığı için, bir çatışma çıkması her zaman olanaklıdır ve bu çatışma bazen çok şiddetli şekilde yaşanabilir. Bu çatışmanın çözülmesine dayanak oluşturacak demokratik bir ilke yoktur ve anayasa bazı mekanizmalar sunuyor olsa da, bu mekanizmalar muhtemelen aşırı derecede karmaşık ve teknik olacağı için seçmen kitlesinin gözünde fazla etkili olamayacaktır. Dolayısıyla, geçmişte bu tür çatışma durumlarında bazen silahlı kuvvetlerin arabulucu bir güç olarak müdahale etmesi şaşırtıcı olmamıştır. ABD'nin bu tür çatışmaları başarılı bir şekilde "normalleştirdiği" ve dolayısıyla sorun olmaktan çıkardığı öne sürülebilir. ABD'deki siyasal kurumların ve uygulamaların bunu nasıl başardığını açıklamak bu makalenin kapsamının dışına çıkıyor, ama bunun bir ölçüde ABD'deki siyasal partilerin başka bir ülkede eşine rastlanmayan bir şekilde dağınık ve yayılmış bir nitelikte olmasından kaynaklandığını belirtmeliyiz (pek çok Amerikalı siyaset bilimci, ilginç bir şekilde, bu dağınıklıktan rahatsızlık duyuyor ve daha sorumluluk sahibi ve ideolojik açıdan disiplinli partilere gereksinim duyulduğunu vurguluyor). Ne yazık ki, ABD örneği bir istisna oluşturuyor gibi görünüyor; toplumsal ve ideolojik olarak kutuplaşmış ülkeler başta olmak üzere diğer ülkelerde modern siyasal partilerin gelişimi, yasama ve yürütme organları arasındaki çatışmaları yatıştırmak bir yana genellikle daha da alevlendiriyor.

Başkanlık sistemlerinin ikinci belirgin özelliği, yani başkanın sabit bir süreyle görevde kalması da bazı sorunlara yol açar. Bu özellik, siyasal süreci kesintili ve sınırları kesin bir şekilde çizilmiş dönemlere ayırır ve olayların gerektirebileceği

şekilde sürekli yeniden düzenlemeler yapmaya fırsat bırakmaz. Başkanın görev süresi, tüm siyasal aktörlerin hesaplamalarında çok önemli bir etken haline gelir ve bu durum –aşağıda ele alacağımız gibi– birçok önemli sonuç doğurur. Örneğin, başkanın ölümü ya da görevini yapamaz duruma gelmesi durumunda yerine kimin geçeceğini belirleyen hükümleri düşünelim: Bazı durumlarda otomatik olarak başkanın yerine geçecek kişi ayrıca seçilmiş olabilir ve bu kişi başkanınkinden farklı bir siyasal eğilimi temsil edebilir; bazı durumlarda ise, yürütme gücünü kullanma ya da halk desteğini koruma yeterliliğine bakılmaksızın, başkanla birlikte yardımcısı olarak seçime giren kişi başkanın yerine geçer ve dolayısıyla başkan halefini halka dayatmış olur. Brezilya tarihinde birinci durumun örneklerine rastlarız; Arjantin'de Maria Estela Martinez de Perón'un kocasının yerine geçmesi ise ikinci duruma örnektir. Gücün kişiselleşmesine yol açtığı halde, başkanın görev süresinin ortasında ani bir görev değişikliği durumunda, normal seçim süreciyle hiçbir şekilde devletin başına gelemeyecek bir kişinin hukuki mekanizmalar yoluyla bu göreve gelebilmesi, başkanlık sisteminin bir paradoksudur.

Başkanlık Sisteminin Paradoksları

Başkanlık sistemi anayasaları, paradoksal bir şekilde, çelişkili ilkeler ve varsayımlar içerir. Bu tür sistemler bir yandan yasama organında temsil edilen bir dizi tekil çıkara karşı durmasına yetecek bir plebisiter meşruiyete sahip, güçlü ve istikrarlı bir yürütme gücü oluşturmayı amaçlar. Onun adına başkanın konuşması öngörülen "halk" fikrinin ima ettiği Rousseau'cu demokrasi anlayışında bu tekil çıkarların da, demokrasinin doğası itibariyle çıkarlar arasında bir sürtüşme, hatta bazen kavga içereceği yolundaki Anglo-Amerikan nosyonunun da meşruiyeti yoktur. Dolayısıyla, çıkar grubu çatışmaları muhtemelen doğrudan siyasal olmayan alanlarda kendisini gösterecektir. Diğer yandan, başkanlık sistemi anayasaları aynı zamanda gücün kişiselleştirilmesi konusundaki derin bir kuşkuyu da yansıtır; krallara ve ***caudillo***'lara (şeflere) ilişkin kötü anıların ve korkuların dağılması kolay değildir. Gücün keyfi şekilde kullanılması potansiyeline karşı anayasada mevcut olan korumalar arasında en önemlisi, yeniden seçilme engelidir. Yasama organının başkanın atamaları üzerindeki tavsiye ve onay yetkileri, görevi kötüye kullanma suçlaması mekanizmaları, yargı bağımsızlığı gibi başka hükümler ve Şili'deki Contraloría (Kamu Harcamaları Denetçisi) gibi kurumlar da bu kuşkuyu yansıtır. Nitekim, bazı siyasal kültürlerde silahlı kuvvetlerin bir ***poder moderador*** (arabulucu güç) olarak siyasal müdahalelerde bulunması bile, aşırıya kaçan yürütme organı sorumluları için yararlı bir fren mekanizması olarak değerlendirilebilmektedir. Başkanlık sistemini uygulayan Latin Amerika rejimlerindeki anayasa metinleri ile siyasal uygulamalar arasındaki

çelişkileri daha derinlemesine irdelemek de olanaklıdır; bölgenin tarihini bilen tüm uzmanlar bu konuda pek çok örnek gösterebilirler.

Başkanlık sistemlerinde güçlü ve istikrarlı bir yürütme gücü yaratma isteği ile aynı başkanlık yetkilerine karşı duyulan örtük kuşku arasındaki temel çelişkinin siyasal karar alma süreçlerini, liderlik tarzını, siyasal uygulamaları ve hem başkanların, hem de onların muhaliflerinin söylemlerini nasıl etkilediğini irdelemek yararlı olacaktır. Bu çelişki, sosyoekonomik, siyasal ya da ideolojik koşullar tarafından tamamen açıklanamayacak bir çatışma boyutu getirir. Hispanik toplumların yapıları itibariyle *personalismo*'ya (kişicilik) yatkın oldukları yolundaki tartışmalı nosyonu kabul edecek olsak bile, bazı durumlarda bu eğilimin kurumsal düzenlemeler tarafından pekiştirildiği konusunda pek kuşku yoktur.

Başkanlık sistemi ile parlamenter sistem arasındaki temel farklılıkları özetlemenin belki de en iyi yolu, parlamenter sistemin siyasal sürece esneklik getirdiğini, başkanlık sisteminin ise bu süreci oldukça katılaştırdığını belirtmektir. Başkanlık sisteminin taraftarları, parlamenter sistemin tipik özellikleri olarak görülen belirsizlik ve istikrarsızlığa karşı koruma sağladığı için bu katılığın bir avantaj olduğunu ileri sürebilirler. Sonuçta, parlamenter sistemlerde, pek çok aktör –partiler, bunların liderleri ve hatta sıradan yasama organı üyeleri– seçimler arasındaki herhangi bir zamanda temel değişiklikler benimseyebilirler, siyasal dengeleri değiştirebilirler ve hepsinden önemlisi başbakanı düşürüp başka bir kişiyi başbakan yapabilirler. Ama otorite ve öngörülebilirlik gereksinimi açısından başkanlık sistemi daha avantajlı gibi görünüyor olsa da –görev başındaki kişinin ölümünden idaresi zor koşulların baskısı altında ortaya çıkan ciddi muhakeme hatalarına kadar değişen– bazı beklenmedik gelişmeler karşısında bir başkanın yönetimi bir başbakanınkinden daha az öngörülebilir ve daha zayıf hale gelebilir. Bir başbakan her zaman için güven oylamasına giderek ya da parlamentoyu feshedip erken seçime gidilmesini sağlayarak meşruiyetini ve yetkisini güçlendirme girişiminde bulunabilir. Ayrıca, her başbakan değişikliği mutlaka bir rejim krizi yaratmaz.

Geçiş ve rejimin pekiştirilmesi dönemlerinde bu tür değerlendirmeler özellikle önemli hale gelir ve parlamenter sistemin sunduğu uyarlanabilirlik olanağına karşılık başkanlık sistemi anayasasının katılığı özellikle talihsiz bir durum olarak ortaya çıkar.

Sıfır Toplamlı Seçimler

Yukarıdaki tartışmada, ağırlıklı olarak sorunun kurumsal boyutlarına odaklanıldı ve analiz, anayasanın –bazıları yazılı olan, bazıları olmayan– hükümlerinin de-

ğerlendirilmesine dayandırıldı. Bununla birlikte, doğrudan başkanlık seçimlerinin yapıldığı sistemlerde siyasal rekabetin hangi yollarla yapılandırıldığı; bu tür sistemlerdeki liderlik tarzları; başkan, siyasal seçkinler ve toplumun geneli arasındaki ilişkiler ve gücün kullanılma ve çatışmaların çözülme yöntemleri de ele alınmalıdır. Kurumsal düzenlemelerin siyasal sürecin bütününü ya da "yönetme tarzı"nı hem doğrudan, hem de dolaylı olarak şekillendirdiğini varsaymak da yerinde olacaktır. Parlamenter sistem ve başkanlık sistemi hükümetleri arasındaki farklı kurumsal düzenlemelerden kaynaklanan farklılıkları tanımladıktan sonra, bu iki biçimden hangisinin demokrasiyi yaratmak, pekiştirmek ve sürekli kılmak konusunda daha fazla umut vaat ettiğini sorabiliriz.

Başkanlık sistemi kaçınılmaz olarak sorunludur, çünkü kazananın her şeyi alması kuralına dayanır. Bu düzenleme demokratik siyaseti –bütün çatışma potansiyeliyle birlikte– bir sıfır toplamlı oyuna dönüştürme eğilimindedir. Parlamenter seçimler tek bir partinin mutlak bir çoğunluğuyla sonuçlanabilmekle birlikte, genellikle birden çok partinin temsil edilmesine olanak tanır. İktidarın paylaşılması ve koalisyonların oluşturulması oldukça yaygındır ve dolayısıyla görev başındakiler en küçük partilerin taleplerine ve çıkarlarına bile kulak verirler. Bu partiler de iktidarı paylaşma ve dolayısıyla genel olarak sistemde bir pay sahibi olma beklentilerini korurlar. Buna karşılık, küçük bir farkla birinci olarak seçilmiş olsa da bir başkanın bağımsız bir yetkiye ve halk desteğine sahip olduğuna inanması, muhtemelen ona bir iktidar ve misyon duygusu verecektir. Konumu ve rolü hakkında bu tür varsayımlara sahip olan bir başkan, politikalarına karşı kaçınılmaz olarak gelecek muhalefeti –ulusun sesi ya da halkın koruyucusu değil, sadece geçici bir koalisyonun sözcüsü olduğunun bilincinde olan– bir başbakana kıyasla, çok daha can sıkıcı ve moral bozucu olarak görecektir.

Bir parlamenter sistem, mutlak ve birleşmiş bir çoğunluğun desteği olmadığı için, kaçınılmaz olarak "ortaklık demokrasisi" adı altında kurumsallaştırılan öğeleri içerecektir. Başkanlık rejimleri de ortaklık demokrasisi öğeleri içerebilir ve bu öğeler bazen yazılı olmayan anayasanın bir parçası olabilir. Örneğin Venezuela'da ve Kolombiya'da olumsuz koşullar altında demokrasi yeniden tesis edildiğinde yazılı anayasalar başkanlık hükümetini gerektiriyordu, ama büyük partilerin liderleri başkanlık seçimlerinin sert ve kazananın her şeyi aldığı sonuçlarını yumuşatmak için ivedilikle ortaklığa dayalı anlaşmalara yöneldiler.

Sıfır toplamlı başkanlık seçimlerinin yarattığı tehlike, başkanın görev süresinin sabit olmasının getirdiği katılıkla daha da büyür. Başkanın görev süresinin tamamı boyunca kazananlar ve kaybedenler kesin bir şekilde tanımlanmış olarak kalır. İttifakların değişmesi, ulusal birlik ya da geniş tabanlı acil durum koalisyonları

yoluyla hükümetlerin destek tabanlarını genişletmesi, önemli olaylara yanıt olarak yeni seçimler yapılması vb. gibi çözümler olanaksızdır. Seçimi kaybedenler, yürütme gücüne ve patronaja hiçbir erişimleri olmaksızın en az dört ya da beş yıl beklemek zorundadır. Başkanlık rejimlerindeki bu sıfır toplamlı oyun, başkanlık seçimlerinin önemini artırır ve buna bağlı gerilimi ve kutuplaşmayı da kaçınılmaz olarak daha da büyütür.

Diğer taraftan başkanlık seçimleri, halkın yürütmenin başını açık ve dolaysız olarak ve öngörülebilir bir süre için seçmesine olanak tanımak ve bu kararı siyasetçilerin gizli kapılar ardında yapacakları pazarlıklara bırakmamak açısından tartışmasız bir avantaja sahiptir. Ama bu avantaj ancak açık bir yönetim yetkisinin verilmesi durumunda ortaya çıkacaktır. Bir asgari oy çokluğu gerekliliği yoksa ve tek bir turda çok sayıda aday yarışıyorsa, seçimin kazananı ile ikincisi arasındaki fark, halkın kesin bir tercih yaptığı iddiasını desteklemeyecek kadar küçük olabilir. Bu durumu önlemek için, bazı seçim yasalarında seçimi kazanmaya yetecek oy çokluğu için bir alt sınır getirilir ya da hiçbir adayın kazanmak için gerekli asgari oy sayısına ulaşmaması durumunda adaylar arasında seçim yapmak için bir mekanizma öngörülür; bu tür prosedürlerde her zaman görev en çok oy alan adaya verilmez. Daha yaygın olarak en çok oyu alan iki adayı karşı karşıya getiren ikinci tur düzenlemesine yer verilir ve bu düzenleme daha önce değinilen kutuplaşma olasılığına yol açar. Çok partili sistemlerde iki adaylı seçimlerin olanaklı sonuçlarından biri, (ikinci turlarda ya da seçim öncesi siyasal manevralar sırasında) aşırı uçlardaki partilerin haksız bir etki elde ettikleri geniş koalisyonların oluşma olasılığının güçlenmesidir. Önemli sayıda seçmen bu tür partilerle güçlü bir özdeşleşme kurarsa, bu partilerden biri ya da daha fazlası, haklı olarak, yakın geçen bir seçimde belirleyici seçmen bloğunu temsil ettiği iddiasında bulunabilir ve bu çerçevede taleplerde bulunabilir. Dolayısıyla güçlü bir merkez aday aşırı uçlardaki partilere karşı güçlü bir destek toplamadığı sürece, bir başkanlık seçiminin seçmen kitlesini bölmesi ve kutuplaştırması olasıdır.

Seçmenlerin çoğunluğunun merkez partileri desteklediği, aşırı uçların sistemden dışlanmasını kabul ettiği ve sağcı ve solcu adayların büyük ve ılımlı bir oydaşma içinde sadece küçük farklılıklar göstermelerini beklediği ülkelerde, başkanlık seçimlerindeki rekabetin yapısında olan bölünmüşlük ciddi bir sorun teşkil etmez. Seçmen kitlesinin ezici çoğunluğunun ılımlı olduğu ülkelerde, Barry Goldwater ve George McGovern'in üzülerek keşfettikleri gibi, kendisini uç noktalara itecek ittifaklar kuran ya da pozisyonlar alan siyasetçilerin seçim kazanma olasılıkları düşüktür. Ama ciddi toplumsal ve ekonomik sorunlar yaşayan, bir zamanlar önemli bir halk desteğine sahip otoriter rejimler konusunda artık bölünmüş olan ve aşırı

uçlardaki disiplinli partilerin seçmenden önemli ölçüde destek gördüğü toplumlar, ABD modeline uymaz. Seçmen kitlesinin değişken olduğu, kutuplaşmış bir toplumda düzenlenen tek turlu seçimlerde, hiçbir ciddi adayın normal koşullarda asla işbirliği yapmayacağı partilere sırtını dönme lüksü olmayacaktır.

İki turlu seçimler, ilk turda aşırı uç partilerinin güçlerinin sınırlarını göstermesi ve en çok oy alan iki adayın seçimi kazanmak için hangi ittifakları kurmaları gerektiğini belirlemelerine izin vermesi açısından, bu sorunlardan kısmen kaçınılmasını sağlayabilir. Böylece belirsizlik derecesi azalır ve hem seçmenler, hem de adaylar daha rasyonel kararlar verebilirler. Başkanlık sistemi, bu şekilde, parlamenter sistemlerde "hükümet kurmak" için yapılan pazarlıklara benzer bir süreç yaratabilir. Ama kutuplaşma potansiyeli de, seçmenlerin ve seçkinlerin önemli bir bölümünün hiç hoşlanmadığı aşırı hiziplerin yalıtılmasında yaşanan güçlük de devam eder.

İspanya Örneği

Yukarıdaki analiz için bir örnek olarak, İspanya'da Francisco Franco'nun ölümünün ardından ilk serbest seçimlerin düzenlendiği 1977 yılında yaşananları ele alalım. Bu yılda düzenlenen parlamento seçimleri, geçiş dönemi başbakanı Adolfo Suárez'in görevine devam etmesini sağlamıştı. Suárez'in ılımlı Union del Centro Democratico (UCD - Demokratik Merkez Birliği) partisi yüzde 34,9'la birinci parti oldu ve 350 sandalyeli parlamentoda 167 sandalye kazandı. Felipe González'in liderliğindeki Sosyalist Parti (PSOE) yüzde 29,4 oyla 118, Komünist Parti (PCE) yüzde 9,3 oyla 20 ve Manuel Fraga liderliğindeki sağcı Alianza Popular (AP - Halk Birliği) yüzde 8,4 oyla 16 sandalyenin sahibi oldu.

Bu sonuçlar, parlamento seçimleri yerine bir başkanlık seçimi düzenlenmiş olsa hiçbir partinin oy çokluğundan fazlasını elde edemeyeceğini açıkça gösteriyor. Böyle bir durumda adaylar birinci ya da ikinci turda kazanma şansı elde etmek için koalisyonlar kurmak zorunda kalacaklardı. Ancak, seçimden önce seçmen kitlesinin tercihlerinin nasıl dağıldığını kesin olarak bilmek olanaksızdı. Böylesi bir belirsizlik ortamında koalisyonlar oluşturmak kolay olmayacaktı. Kazanma olasılığı yüksek adaylar gereksiz biçimde büyük koalisyonlar oluşturma zorunluluğunu hissedeceklerdi.

Franco'ya karşı demokratik muhalefetin Felipe González gibi tek bir adayın arkasında birleşeceğini varsayarsak (ki o sırada bu hiç de kesin değildi) ve hem Komünistlerin gücü konusundaki beklentiler, hem de gerçekte temsil ettikleri yüzde on oy oranı düşünüldüğünde, González'in parlamentodaki sandalye sayısı için yaptığı gibi bağımsız bir şekilde seçime girmesi hiçbir şekilde olanaklı olmayacaktı.

Bir halk cephesi zihniyeti kampanyaya hakim olacak ve muhtemelen –aşırı sol partilerden merkezdeki Hıristiyan Demokratlara ve ılımlı bölgesel partilere kadar– farklı partilerin çoğu bölgede sürdürmeyi başardıkları farklı kimlikleri bastıracaktı. Otoriter rejimi fiilen sona erdiren reformları, özellikle de *reforma pactada*'yı (reform sözleşmesini) desteklemiş olan merkez sağcılar için bu sorun daha da ciddi olacaktı. Geçiş sürecinde büyük bir popülerlik kazanmış olsa da Adolfo Suárez'in Sosyalist Parti'nin sağındaki herkesi birleştirebileceğinin ya da birleştirmek isteyeceğinin hiçbir garantisi yoktu. 1979'da UCD şemsiyesi altında seçime girecekler de dahil olmak üzere pek çok Hıristiyan Demokrat, Franco'ya muhalefet ettikleri yıllarda kurdukları siyasal ittifakları bırakmaya henüz istekli değildi; diğer taraftan, Suárez için sağcı AP'nin desteğini alıyor gibi görünmek de kolay olmayacaktı, çünkü AP o seçimde "devamlılık yanlısı" (yani, Franco'cu) alternatifi temsil ediyordu. AP açısından bakıldığında, muhtemelen onlar da, Suárez gibi, Komünist Parti'nin yasallaşmasını savunmuş bir kişiye destek vermek istemeyeceklerdi.

Sağın adayının (sonradan muhalefetin lideri olarak kabul görecek olan) Fraga olması olanaklı olmasa da, Suárez yine de kampanya boyunca Franco rejiminin devamına yönelik herhangi bir düşüncenin alternatifi olarak ayırt edici konumunu korumak konusunda büyük bir baskı altında olacaktı. Nitekim UCD, 1977 seçimlerinde kampanyası boyunca soldaki Sosyalistlere olduğu kadar sağdaki AP'ye de yüklendi. Üstelik AP'nin gücü tam olarak bilinemediği ve bu parti solda büyük bir korku ve nefret uyandırdığı için, solcuların kampanyaları da büyük ölçüde Fraga'yı hedef aldı. Bu durum, özellikle uzun süredir demokrat bir çizgi izleyen kesim ile demokratik siyasete yeni girenler (UCD'nin gerek lider kadrosunun gerekse tabanının önemli bir bölümü bu kapsama giriyordu) arasında kutuplaşmanın azalması etkisini doğurdu. Başkanlık seçimi olması durumunda, sağın ve merkez sağın adayı kaçınılmaz olarak saldırılarını sol demokrat adayın "tehlikeli" destekçilerine, özellikle de Komünistlere, Bask ve Katalan milliyetçiliğini temsil eden partilere yoğunlaştıracaktı. Solun ve merkez solun adayı ise hiç kuşkusuz bu saldırılara yanıt olarak, rakibinin politikaları ile Franco'nun politikaları arasındaki sürekliliğe, sağcı cephede eski kafalı Franco'cuların varlığına ve bu koalisyonda merkezci demokratların ne kadar az olduğuna dikkat çekecekti.

1977 İspanya'sında düzenlenebilecek bir başkanlık seçiminin, gerçekte düzenlenen parlamento seçiminden çok daha ciddi bölünmelere yol açacağı kesindir. Başkanlık seçiminde Suárez, Fraga'yla ve partisi AP'yle bir anlaşmaya varamasaydı ve Fraga da –iki partili bir sistemde AP'nin çoğunluğun partisi olacağı yolundaki abartılı beklentilerinin yanlış yönlendirmesi sonucunda– Suaristalarla herhangi bir ittifak kurmayı reddetseydi, seçimi muhtemelen hem Suárez'in, hem de Fraga'nın solundaki

bir aday birinci sırada bitirecekti. Halkın desteğini arkasına alan bir başkan, yasama organında çoğunluğa sahip olmasa bile, hem yeni bir anayasa taslağı hazırlamaya, hem de Felipe González'in 1982'deki seçim zaferinden sonra sosyalist bir başbakan olarak uygulamaya çalıştığı siyasal ve toplumsal değişimden çok daha radikal bir değişimi hayata geçirmeye hakkı olduğunu düşünecekti. González'in girişimlerine İspanya'nın beş yıllık başarılı bir demokratik yönetim deneyimi kazanmasının ardından ve ancak PSOE'nin ütopyacı sol kanadının yenilgiye uğradığı bir parti kongresinden ve İspanyol seçmenlerin merkezci çoğunluğunu kazanmaya yönelik bir seçim kampanyası yürüttükten sonra başladığı unutulmamalıdır. Franco'dan sonra İspanya siyaseti parlamenter sistemin ılımlılaştırıcı etkisini açık bir biçimde hissetmiştir; bu sistem uygulanmasaydı halkın iradesine dayalı bir yönetime geçiş ve demokrasinin pekişmesi muhtemelen çok farklı –ve çok daha zorlu– bir süreçten geçecekti.

Bu noktada ben de pozisyonumu ılımlılaştıracak bir not eklemek istiyorum. Başkanlık seçimlerinde genellikle ortaya çıkan kutuplaşmanın başkanlık yönetiminin kaçınılmaz sonucu olduğunu öne sürüyor değilim. Halk arasındaki oydaşma istikrarlı bir şekilde siyasal yelpazenin merkezine yakın yerlerde geziniyorsa ve uçlarda yer alan partilerin ağırlığının sınırlı olduğu açıksa, hiçbir başkanlık adayının aşırı eğilimlerdeki kesimlerle ortaklık kurmak istemesi için bir neden olmayacaktır. Aşırı kesimler de seçimlere katılabilirler, ama bunu yalıtılmışlık içinde ve büyük ölçüde sadece seslerini duyurmak için yapacaklardır. Bu şekilde ılımlılığın ve önceden oluşmuş bir oydaşmanın hakim olduğu durumlarda, başkanlık kampanyalarının tehlikeli bir bölünmeye yol açması küçük bir olasılıktır. Sorun, demokrasiyi tesis etmek ve pekiştirmek gibi zorlu bir süreçten geçmekte olan ülkelerde bu şekilde şanslı koşulların nadiren ortaya çıkmasıdır. Özellikle aşırı partileri de içeren kutuplaşmış birçok partili sistemin mevcut olduğu ülkelerde hiçbir şekilde böyle bir durum söz konusu değildir.

Başkanlık Sisteminde Siyaset Tarzı

Şu ana kadar büyük ölçüde başkanlık sisteminin seçim süreci açısından içerimlerine odaklandığımız için, seçimi kazanan kişi görevine başladıktan sonra seçim sürecinden farklı bir durumun ortaya çıkacağı yönünde makul bir eleştiri gelebilir. Bir kişi başkan seçildikten sonra kampanya sırasında ortaya çıkan yaraları sarmaya ve ulusun birliğini sağlamaya yönelemez mi? Yönetiminde kendi koalisyonunda yer alan aşırı unsurlar yerine seçimi kaybeden rakiplerine görevler vererek halkın tamamının başkanı haline gelemez mi? Bu tür politikalar elbette olanaklı olmakla birlikte, yeni başkanın kişiliğine, siyaset tarzına ve daha sınırlı ölçüde olsa da onun

başlıca muhaliflerine bağlıdır. Seçimden önce hiç kimse başkan seçilecek kişinin uzlaşmacı adımlar atacağından emin olamaz; plebisiter bir kampanyadaki siyasal seferberlik süreci hiç kuşkusuz bu yöndeki gelişimlere katkıda bulunmaz. Yeni başkan, yakın zamana kadar muhalif olduğu kesimlerle uzlaşmaya yönelik jestlerin kendi siyasal gücünü zayıflatıp zayıflatmayacağını, özellikle de en aşırı uçtaki müttefiklerinin kendisini tamamen terk etmesine yol açıp açmayacağını değerlendirmek zorundadır. Ayrıca, muhalefetin başkanın alicenaplığına karşılık vereceği de kesin değildir. Bu durumda strateji tamamen geri tepebilir. Kamuoyu önünde sunulan bir zeytin dalının yine kamuoyu önünde reddedilmesi, her iki tarafta da pozisyonların daha da keskinleşmesine ve dolayısıyla husumetin ve kutuplaşmanın azalmak yerine daha da artmasına yol açabilir.

Başkanlık sisteminin siyaset tarzı üzerindeki en önemli etkileri doğrudan doğruya başkanlık makamının özelliklerinden kaynaklanır. Bu özellikler başkana tanınan büyük yetkilerin yanı sıra bu yetkiler üzerine getirilen sınırlamaları, özellikle de yasama organıyla işbirliğine gitme gerekliliğini de içerir. Yasama organına başkanın partisinin muhaliflerinin hakim olması durumunda bu gereklilik daha da belirgin bir şekilde kendisini gösterecektir. Ama hepsinden önemlisi, sabit görev süresinin ya da seçilme sınırının görev başındaki başkan için getirdiği zaman sınırlamalarıdır. Başkanlık görevi, doğası itibariyle iki boyutlu ve bir anlamda muğlaktır: Başkan bir yandan devletin başı ve ulusun tamamının temsilcisidir, diğer yandan açıkça partizan bir siyasal seçeneği temsil eder. Hatta, eğer çok partili bir koalisyonun başında bulunuyorsa, seçimi kazanan seçim ittifakının diğer üyeleriyle ilişkilerinde bir seçeneğin içindeki bir seçeneği de temsil ediyor olabilir.

Başkan, Bagehot'ın hükümet etmenin "saygın" ya da simgesel yönü adını verdiği yönün başı olarak rolüyle (Bagehot'ın Britanya hükümdarının mükemmel bir şekilde yerine getirdiğini düşündüğü ve parlamenter sisteme dayanan bazı cumhuriyet anayasaları çerçevesinde, örneğin İtalya'da Sandro Pertini ve Batı Almanya'da Theodor Heuss tarafından başarıyla yerine getirilen bir rol) partisini ve partisinin programını desteklemek için mücadele eden etkili bir yürütme başkanı ve parti lideri rolünü bir araya getirmekte güçlük çekebilir. Sözgelimi aynı anda hem tüm Şilililerin başkanı, hem de işçilerin lideri olmak her zaman kolay değildir; hem La Moneda'nın (Şili devlet başkanının resmi konutu) zarif ve saraylı efendisi olmak, hem de futbol stadyumlarında düzenlenen siyasal mitinglerde demagojik nutuklar atmak güçtür. Pek çok seçmen ve başlıca seçkinler ikinci rolü üstlenmenin birinci role ihanet anlamına geldiğini düşünme eğilimindedir. Sonuçta devletin başı olarak devlet başkanının, ulusun ve yönetiminin istikrarının simgesi olabilmesi için partisinin en azından biraz üstünde olması gerekmez mi? Bir başkanlık sistemi, anayasal monarşiden ya

da hem bir başbakanın, hem de bir devlet başkanının bulunduğu bir cumhuriyetten farklı olarak, rollerin böyle açık bir şekilde ayrıştırılmasına izin vermez.

Bir başkan ile seçmenler arasındaki dolaysız ilişkinin belki de en önemli sonuçları, başkanın kendisini halkın tamamının tek seçilmiş temsilcisi olarak hissetmesi ve bunun sonucunda kendisini destekleyenleri bir bütün olarak "halk"la birleştirme eğiliminde olması riskidir. Başkanın otoritesinde örtük olarak var olan plebisiter bileşen, muhtemelen onun için karşılaştığı engelleri ve muhalefeti özellikle sinir bozucu hale getirecektir. Bu ruh haliyle kendi politikalarını halkın iradesinin yansımaları, muhaliflerinin politikalarını ise küçük bir kesimin çıkarlarının bencilce dayatılması olarak tanımlamaya yönelebilir. Liderin kendisini bu şekilde halkla özdeşleştirmesi bir tür popülizm yaratabilir ve bu da bir güç kaynağı haline gelebilir. Ancak bu aynı zamanda bir çoğunluğun –hatta sadece oy çokluğunun– kendi gündemini yürürlüğe koymak için demokratik bir hak olarak iddia edebileceği yönetim yetkisinin sınırlarını tanımayı reddetmeyi beraberinde getirebilir. Muhalefete karşı umursamazlık, saygısızlık ve hatta açıkça husumet sergilemek gibi ürkütücü bir olasılık da ihmal edilemez.

Neredeyse tanrısal bir konuma yükselen başkana karşılık, başbakan normal koşullarda parlamentonun bir üyesidir ve iktidar koltuğunda oturuyor olsa bile sonuçta bu genel yapının bir parçası olmaya devam eder. Bir noktada, aşağı yukarı onlarla eşit seviyede bir kişi olarak yasama organının diğer üyelerinin karşısına çıkmak zorunda kalacaktır. Örneğin, Britanya başbakanı Avam Kamarasındaki geleneksel sorgulamalarda bunu düzenli olarak yapar. Bir koalisyona ya da azınlık hükümetine başkanlık ediyorsa ya da partisi sadece küçük bir sandalye çoğunluğuna sahipse, parlamentonun görüşünden tamamen bağımsız hareket etme lüksü olmayacaktır. Bir başkan ise bağımsız bir yürütme organına başkanlık eder ve yasama organının üyeleriyle kendi istediği şekilde görüşür. Başkanlık rejimlerinde muhalefet liderlerinin yeri özellikle belirsizdir. Bu kişiler herhangi bir resmi makama bile sahip olmayabilirler ve her durumda, örneğin Britanya'daki muhalefet liderleri gibi yarı yetkili bir konumda asla değillerdir.

Başkanlık rejimlerinde simgesel yetkileriyle bir arabulucu işlevi görebilecek bir hükümdarın ya da bir "cumhurbaşkanı"nın bulunmaması, sistemi esneklikten ve bir frenleyici güçten yoksun bırakır. Genel anlamda tarafsız olan bir figür, bir kriz anında manevi bir denge unsuru sağlayabilir ya da başbakan ile muhalifleri arasında bir arabulucu işlevi görebilir. Muhalifler arasında parlamentodaki rakiplerin yanı sıra askeri liderler de bulunabilir. Parlamenter rejimlerde bir parlamento başkanı da vardır ve bu kişi parlamentodaki hasım gruplar üzerinde belli bir frenleyici

etkiye sahip olabilir. Bu etki başbakan üzerinde de geçerli olabilir, çünkü sonuçta başbakan da parlamento başkanının başında bulunduğu kurumun bir üyesidir.

İkili Meşruiyet Sorunu

Bir başkanın, kaçınılmaz kurumsal konumu nedeniyle, destekleyicilerinin sahip olabileceği abartılı beklentilerin odağı haline gelme olasılığı yüksektir. Bu kitle başkanın gerçekte sahip olduğundan ya da olması gerekenden daha fazla güce sahip olduğunu düşünmeye yatkındır ve bazen onu engelleyen tüm rakiplere karşı siyasal anlamda seferber olabilir. Popüler bir başkan ile onu ateşli bir şekilde destekleyen kitle arasındaki etkileşim, başkanın muhalifleri arasında korkuya yol açabilir ve gergin bir siyasal iklim yaratabilir. Ordudan gelen ya da orduyla yakın bağlar içinde olan bir başkan için de benzer şeyler söylenebilir. Parlamenter hükümetlerde sıklıkla rastlanan güçlü bir savunma bakanının yokluğu da bu durumu kolaylaştırır.

Parlamenter sistemlerdeki bakanların durumu başkanlık rejimlerindeki kabine üyelerinden oldukça farklıdır. Özellikle bir koalisyon ya da azınlık hükümeti söz konusu olduğunda, başbakan kabinesindeki bakanlara, bir başkanın kendi atadığı kabine üyelerine hiçbir zaman olamayacağı kadar yakın bir seviyededir. (Bununla birlikte, bu noktada Almanya'daki *Kanzlerdemokratie* gibi kurumların ortaya çıkmasına yol açabilecek belli trendlerin bulunduğu da belirtilmelidir. Bu sistemde başbakan, her bir bakan parlamentodan ayrı ayrı onay almaksızın, kendi kabinesini seçme özgürlüğüne sahiptir. Partilerin sıkı bir disiplinle yönetildiği ve başbakanın yasama organındaki sandalyelerin mutlak çoğunluğuna sahip olduğu parlamenter sistemler genellikle giderek başkanlık rejimlerine oldukça benzer bir yapıya bürünür. Modern siyasette, özellikle televizyonun etkisiyle, gücün kişiselleşmesi eğilimi, hem bakanların bağımsızlığını, hem de parlamenter hükümetlerdeki kolektif çalışma ve sorumluluk derecesini azaltmıştır.)

Bir başkanlık kabinesinin güçlü ve bağımsız düşünebilen üyelerden oluşması, bir parlamenter kabineye kıyasla daha zordur. Bir başkanın kabinesinin üyelerinin görevleri tamamen patronlarının kaderine bağlıdır; başkanın görevi sona erdiğinde tüm bakanların kamu görevleri de tamamen son erer. Bir başbakanın bakanları ise, tersine, tamamen onun kontrolünde hareket etmezler ve genellikle onun parlamentodaki çalışma arkadaşlarıdır; kabineden ayrılıp parlamentodaki görevlerine dönebilirler ve parti toplantılarında ya da parlamentonun normal işleyişi sırasında, tıpkı diğer parlamento üyeleri gibi, rahatlıkla başbakana itiraz edebilirler. Öte yandan bir başkan, kabinesinin üyelerini bir başbakana göre çok daha etkin bir şekilde eleştirilerden koruyabilir; başbakanın kabine üyeleri sık sık parlamentonun

karşısına çıkıp sorulara yanıt vermek zorundadır ve hatta bazı durumlarda gensoru önergeleriyle karşılaşabilirler.

Tüm başkanlık rejimlerinde ikili bir demokratik meşruiyetin geçerli olduğunu görmek için bu sistemin uygulandığı tüm ülkelerde yürütme ile yasama organları arasındaki ilişkilerin tüm ayrıntılarını irdelememiz gerekmiyor; sonuçta, yürütme ile yasama arasında aslında hangisinin halkın iradesini gerçekten yansıttığı konusundaki ihtilafları çözüme kavuşturmaya yönelik hiçbir demokratik ilke mevcut değildir. Uygulamada, özellikle modernleşme açısından bölgeler arasında büyük farklılıkların bulunduğu gelişmekte olan ülkelerde, yasama organının siyasal ve toplumsal bakış açısının başkanın ve destekleyicilerinin bakış açısından farklı olması muhtemeldir. Bölgesel temsil esası, genellikle dengesiz dağılımın ya da orantısal şekilde oluşturulmayan üst yasama organları gibi federal kurumların varlığının da etkisiyle, yasamada küçük kasabalara ve kırsal bölgelere daha fazla ağırlık verme eğilimindedir. Bu tür koşulların varlığı, başkanın yasama organındaki muhaliflerinin demokratik ehliyetini sorgulaması için bir zemin hazırlayabilir. Hatta başkan, bu kişilere sadece yerel oligarşileri ve kendi çıkarlarının peşinde koşan dar bir zümreyi temsil ettikleri suçlamasını getirebilir. Bu iddialar doğru olabilir ya da olmayabilir; kişilerin oylarını yerel seçkinlerin, aşiret ağalarının, büyük toprak sahiplerinin, din adamlarının, hatta patronların vesayeti altında kullanmaları, sendikaların, mahalle örgütlerinin ya da parti teşkilatlarının vesayeti altında kullanmalarından daha kötü olabilir ya da olmayabilir. Her durumda, modern kentli seçkinler, kırsal kesimleri ya da taşrayı temsil eden parlamento üyelerinin demokratik niyetlerinden kuşku duyma eğiliminde olacaklardır. Böylesi bir bağlamda, yasama organının dik başlılığından sıkılan bir başkan, halkı oligark olduklarını ve bencilce kendi çıkarları temsil ettiklerini iddia ettiği kişilere karşı seferber etme, halkın koruyucusu olarak sadece kendisinin gerçek demokratik meşruiyete sahip olduğunu öne sürme ve destekleyicilerini muhalefete karşı kitlesel gösteriler düzenlemeye yönlendirme gereksinimi hissedebilir. Bazı ülkelerde başkanın daha geleneksel ya da taşralı seçmenleri temsil etmesi ve onlardan aldığı desteği toplumun daha kentli ve modern kesimlerine karşı kullanması da olasıdır.

Daha da kaygı verici bir durum olarak, demokratik meşruiyetin gerçek sahibini belirleyecek bir ilke olmadığı sürece başkan, hasımlarının itibarını sarsmak için ideolojik formülasyonlardan yararlanabilir; bu şekilde kurumsal rekabet, patlama potansiyeline sahip toplumsal ve siyasal bir sürtüşme niteliğine bürünebilir. Bazı toplumlarda müzakereler ya da hukuk yoluyla barışçı bir şekilde çözümlenebilecek kurumsal gerilimler, daha sorunlu ülkelerde çözümün sokaklarda aranmasına yol açabilir.

İstikrar Sorunu

Başkanlık sisteminin sıklıkla öne sürülen avantajlarından biri, yürütmenin istikrarını sağlayacağı iddiasıdır. Bu özelliğin, Batı Avrupa'nın çok partili demokrasileri başta olmak üzere, sık sık kabine krizlerinin yaşandığı ve başbakanın değiştiği pek çok parlamenter rejimin kırılganlığına göre daha olumlu bir durum yarattığı öne sürülür. Hiç kuşkusuz, Fransa'da Üçüncü ve Dördüncü Cumhuriyetlerde ve daha yakın dönemde İtalya'da ve Portekiz'de ortaya çıkan gülünç siyasal istikrarsızlık tabloları –Latin Amerika'dakiler başta olmak üzere– pek çok siyaset uzmanının parlamenter sistemi beğenmemesine ve bunun sonucu olarak başkanlık sistemini tercih etmesine katkıda bulundu. Ama bu tür haksız karşılaştırmalarda aslında parlamenter yönetimlerin daha geniş anlamda büyük bir istikrar sağladığı göz ardı edilir. Bu sistemlerde bazen ortaya çıkan yüzeysel gidip gelmeler, iktidar sahibi partilerin sürekliliğinin, koalisyonların dayanıklı karakterinin ve parti liderlerinin ve önemli bakanların makamlarını kaybetmeksizin kabine krizlerini çözmenin yollarını bulduklarının gözden kaçırılmasına yol açar. Ayrıca yönetim istikrarı uzmanları, başkanlık kabinelerinin istikrarsızlığını da göz ardı ediyorlar. Parlamenter sistemlerin, tam da yüzeysel istikrarsızlıkları nedeniyle çoğu zaman daha derin krizlerin yaşanmasını önlediği de yeterince vurgulanmayan bir noktadır. Adı skandallara karışan ya da partisinin ya da çoğunluğu oluşturan koalisyonun desteğini kaybeden ve göreve devam etmesi ülkede ciddi bir kargaşaya yol açacak olan bir başbakanın görevden ayrılmasını sağlamak, yolsuzluğa bulaşmış ya da halkın desteğini büyük ölçüde kaybetmiş bir başkana göre çok daha kolay olabilir. Partiler arasındaki gruplaşmalar demokratik açıdan meşru bir kabinenin kurulmasını olanaksız kılmadığı sürece, parlamento er geç yeni bir hükümet kurabilecek yeni bir başbakan bulacaktır. Daha ciddi sorunlar söz konusu olduğunda yeni bir seçim yapılabilir, ama bu seçimler genellikle sorunu çözmez ve hatta –1930'larda Weimar Almanya'sında yaşandığı gibi– daha da derinleştirebilir.

Başkanın sabit bir süreyle seçilmesi elbette parlamenter rejimlerdeki hükümet krizlerini ve kabine üyesi değişikliklerini ortadan kaldırır, ama bu büyük istikrarın bedeli genellikle aynı derecede büyük bir katılıktır. Sürekli değişen durumlar karşısında esneklik, başkanlık sisteminin güçlü olduğu bir nokta değildir. Partisinin ya da halkın desteğini yitirmiş bir başkanı değiştirmek son derece güçtür. Kutuplaşma şiddet ve yasadışılık seviyesine ulaştığında bile başkan görevine devam etmek konusunda inat edebilir. Başkanı görevden almak için öngörülen uzun ve külfetli mekanizmalar işletilip onun yerine daha yetkin ve uzlaşmacı birini geçirinceye kadar iş işten geçebilir. Görevi kötüye kullanma suçlaması –özellikle parlamenter

sistemdeki basit güvensizlik oyu süreciyle karşılaştırıldığında– son derece belirsiz ve zaman alıcı bir süreçtir. Köşeye sıkışan bir başkanın yetkilerini kullanma biçimi, muhaliflerinin onun görev süresinin bitimini beklemelerini güçleştirebilir; ama –görevi kötüye kullanma suçlaması ya da istifaya zorlama dışında– başkanı değiştirmenin anayasal bir yolu yoktur. Üstelik bu tamamen hukuki yolların da bazı riskleri vardır; başkanın destekleyicileri muhaliflerin kendilerini kandırdığını düşünerek başkana destek eylemlerine başlayabilirler ve bunun sonucunda kriz daha da derinleşir. Böyle bir sorunun halka ya da mahkemeler ya da –en kötü senaryo olarak– ordu gibi demokratik olmayan kurumlara başvurulmaksızın ya da başvurma tehdidinde bulunulmaksızın tamamen siyasal liderler tarafından çözülebileceğine inanmak güçtür. Bu krizlerin temelinde yatan yoğun husumetler parlamentonun koridorlarında ve kulislerinde kısmen bile gizlenemez. Parlamenter sistemlerde sadece hükümet krizi olarak kalacak krizler, başkanlık sistemlerinde tam bir rejim krizine dönüşebilir.

Aynı katılık, görevdeki başkan öldüğünde ya da görevini yapamaz duruma geldiğinde de geçerlidir. İkinci durumda, genellikle başkanın zafiyetini görev süresinin sonuna kadar gizleme eğilimi hakimdir. Başkanlık sistemi anayasalarının çoğu, başkanın ölmesi, istifa etmesi, görevden alınması ya da görevini yapamaz duruma gelmesi durumlarında bir ara dönem ya da iktidar boşluğu yaşanmaksızın otomatik ve hızlı bir şekilde yerinin doldurulmasına olanak tanır. Ama başkanın yerine başkan yardımcısının geçmesi sistemi, ABD'de sorunu çözmüş olmakla birlikte, başka ülkelerde sorunsuz bir şekilde uygulanamayabilir. Anayasaları, 1804'te 12. Yasa Değişikliği yürürlüğe girmeden önce ABD Anayasasında olduğu gibi, başkan ve başkan yardımcısının ayrı ayrı seçilmesine ve dolayısıyla farklı partilere mensup olabilmesine izin veren ülkelerde bu risk özellikle büyüktür. Ölen ya da görevden ayrılan başkan ile yasal halefi farklı partilere mensupsa, eski başkanı desteklemiş olanlar halefinin kendi tercihlerini temsil etmediğini ve demokratik meşruiyetten yoksun olduğunu öne sürebilirler.

ABD'de 1800 seçimlerinde Jefferson-Burr ikilisinin seçilmesine benzer bir duruma günümüzde izin verecek fazla anayasa elbette yoktur. Güncel anayasalar başkan ile başkan yardımcısının birlikte aday olmalarını gerektirir ve farklı partilerden başkan ve başkan yardımcılarına oy vermeye olanak tanımaz. Ama bu resmi önlemlerin adaylık kriterleri üzerinde hiçbir etkisi yoktur. Hiç kuşkusuz, başkan yardımcısının büyük ölçüde başkanın eğilimlerini dengelemek üzere seçildiği ve dolayısıyla başkanla bir süreksizlik yarattığı durumlar vardır. Bir başkanın kendi gücünü paylaşmamak için kasıtlı olarak zayıf bir başkan yardımcısı seçtiği, hatta başkanın kendi karısını başkan yardımcısı olarak aday gösterdiği durumlar görül-

memiş değildir. Başkanlık sisteminde seçmenlerin ya da siyasal liderlerin başkan yardımcısını da, başkana vermeye istekli oldukları yetkileri kullanmak üzere seçmelerini garanti edecek hiçbir unsur yoktur. Dolayısıyla, başkan yardımcısının otomatik olarak başkanın yerine geçmesi sisteminin sağladığı düşünülen süreklilik aslında sadece görünüştedir. Diğer bariz seçenek, bir an önce yeni bir seçimin yapılması ve bu seçime kadar geçici bir hükümetin boşluğu doldurmasıdır. Ne var ki, başkanın görevinden ayrılmasına yol açan ciddi krizin yeni başkanlık seçimi için uygun bir atmosfer yaratması da pek olası değildir.

Süre Faktörü

Demokrasi, tanımı gereği, yönetimlerin geçici olarak üstlenildiği bir rejimdir. Demokrasilerde seçmenler düzenli aralıklarla yöneticilere hesap sorabilir ve onları değiştirebilirler. Seçimlerin belirli aralıklarla düzenlenmesi, muhtemelen aşırı güç yoğunlaşmasına karşı en büyük güvencedir ve azınlıkta kalanların son umududur. Bunun olumsuz yönü ise, bir hükümetin seçilebilmek için yaptığı vaatleri yerine getirme olanağını kısıtlamasıdır. Bu vaatler geniş kapsamlıysa, örneğin büyük çaplı toplumsal değişim programlarını içeriyorsa, çoğunluk, seçilen liderin görev süresinin sınırlılığı yüzünden bu vaatlerin gerçekleştirilemediğini düşünebilir. Diğer taraftan, bir başkanın gücü aynı anda o kadar yoğunlaşmış ve geniş kapsamlıdır ki, belli bir kişinin kaç kez yeniden seçilebileceğini sınırlama getirerek bu gücü sınırlamamak tehlikeli görünmektedir. Özellikle çok hırslı olan başkanlar bu tür hükümlerden hoşlanmayabilirler; süreklilik adına bu kuralı değiştirmeye çalışmak sık sık cazip bir seçenek olarak algılanır.

Aşırı hırslı olmasa bile, bir başkanın kendisi ve adıyla özdeşleşmiş program için geçerli zaman sınırlamasının farkında olmasının onun siyaset tarzını etkilememesi olanaksızdır. Politikalardaki kesintiler ve olası haleflerin karakterleri konusundaki kaygılar, Albert Hirschman'ın "tamamlama arzusu" adını verdiği duruma yol açar. Başkanın kendisini böyle abartılı bir baskı altında hissetmesi, iyi planlanmamış politika girişimlerine, uygulamada aceleci ve acemice girişimlere, yasal muhalefete karşı haksız bir öfkeye ve pek çok başka soruna yol açabilir. Yeniden seçilemeyecek duruma gelmeden önce Brasilia'sını inşa etmek ya da ulusallaştırma ya da toprak reformu programını uygulamak konusunda yanıp tutuşan bir başkan, muhtemelen programını gerçeğe dönüştürmek için parayı mantıksız bir şekilde harcayacak ya da ülkeyi kutuplaştırma riski yaratacaktır. Partisinin ya da başında olduğu koalisyonun bir sonraki seçimleri kazanmasını umabilecek durumdaki bir başbakan bu tür baskıları daha az hissedecektir. Bazı başbakanlar birkaç yasama dönemi boyunca görev başında kalmalarına rağmen bu ülkelerde bir diktatörlük korkusu

doğmamıştır, çünkü anayasal olmayan yollara başvurmak zorunda kalmadan hükümeti değiştirme olanağı her zaman mevcut olmuştur.

Başkanlık anayasalarında sabit görev süresi ve yeniden seçilme sınırı, değeri tartışılamayacak kurallardır; ama bu kurallar siyasal sistemin dört-beş yılda bir yetkin ve halk tarafından desteklenen bir lider üretmesi gerektiği ve ayrılan başkanın biriktirdiği "siyasal sermaye"nin onun görev süresinin bitimiyle yok olacağı anlamına gelir.

Tüm siyasal liderler, ikinci derecedeki liderlerin hırsları konusunda kaygılıdır; çünkü bu liderler bazen görev alma sırasında öne geçmeye çalışır, bazense entrikalara başvururlar. Başkanlık anayasasında görev değişiminin sabit ve kesin bir tarihinin olması, görevdeki başkanın bu konudaki kaygılarını artırmaktan başka sonuç doğurmaz. Buna bir de süreklilik isteği eklenince, bir başkanın yardımcısı ve olası halefi olarak liderlik vasfına sahip biri yerine bir dalkavuğu tercih etme eğiliminde olacağını öngörmek için müneccim olmak gerekmez.

Kaçınılmaz olarak yaşanacak görev değişimi de halef ile selef arasında özel bir tür gerilim yaratacaktır. İki başkan aynı partiden olduğunda bile, yeni başkan bağımsızlığını ve selefinden farkını ortaya koyma gereksinimi hissedebilir. Eski başkan ise, başkanlık görevinin getirdiği benzersiz onur ve güç duygusunu tattığı için, ömür boyu iktidardan uzak olacağını ve yeni başkan çok başarısız olsa bile bir daha göreve dönemeyeceğini kabullenmekte çok güçlük çekecektir. Bu tür husumetler ve engellenmeler yüzünden partiler ve koalisyonlar parçalanabilir. Hala belli bir güce sahip olan eski başkanın bir sonraki başkanı belirlemek ve mevcut başkanın politikalarını ve partinin liderliğini etkilemek için perde arkasından çalışması gibi entrikaların yaşanması da olasıdır.

Elbette parlamenter sistemlerde de önemli bir lider görevinden ayrılmak zorunda kaldığında ve geri dönmek istediğinde benzer sorunlar ortaya çıkabilir. Ama çeşitli nedenlerden dolayı parlamenter rejimlerin bu tür güçlükleri aşması daha kolaydır. Parti birliğini korumanın çok önemli bir gereksinim olması, partinin önde gelen isimlerine duyulan saygı ve yeni başbakanın, hükümette ya da parlamentonun aynı biriminde yer almıyor olsa bile selefinin yardımına gereksinimi olduğunu çok iyi bilmesi gibi etmenler, uyumun korunmasına katkıda bulunur. Aynı partinin liderleri başbakanlığı sırayla yürütebilirler; bu durumda her lider herhangi bir anda diğer liderlerden birinin onun yerine geçebileceğini ve çatışmaların iki tarafa da zarar verebileceğini bilecek ve bu nedenle gücü paylaşacaklardır. Aynı durum, rakip partilerin ya da parlamento içi koalisyonların liderleri arasındaki ilişkiler için de geçerlidir.

Başkanlık sisteminde geçerli olan süre kısıtlamaları, başkanlık seçimlerinin sıfır toplamlı niteliğiyle de birleşince, başkanlık için yapılan yarışmaların, parlamento seçimlerine kıyasla daha şiddetli olmasına ve daha büyük bölünmeler yaratmasına yol açabilir. Bir parlamenter sistemde iki seçim arasında ve yasama organının kulislerinde kurulabilecek yeni siyasal ittifaklar, başkanlık sistemlerinde, seçimi kazanacak bir koalisyon kurmanın gerekli bir parçası oldukları için, seçim kampanyaları sırasında ve kamuya açık bir şekilde kurulmak zorundadır. Başkanlık sisteminde zaman, siyasetin son derece önemli bir boyutu haline gelir. Bir başkanlık rejiminde siyasetin hızı, bir parlamenter rejimdekinden çok farklıdır. Başkanlık seçimi yaklaştığında anlaşmalar kamuya açık olmanın yanı sıra kesin bir şekilde de yapılmak zorundadır; böylece kazanan tarafın bir sonraki kampanyadan önce bunlardan cayması seçmenlerin güvenine ihanet gibi algılanacaktır. Bir sonraki seçimde seçmenler tarafından mercek altına alınacakları için, ilkesizlik, fırsatçılık ya da ideolojik açıdan zayıflık olarak algılanabilecek ödünler, çok gerekli olduğu durumlarda bile kolayca yapılamayacaktır. Bir başkanlık rejimi, örtük oydaşma inşaları, koalisyonlarda değişimler ve -mantıklı olsa bile- kamuoyuna karşı savunulması güç ödünlerin verilmesi için çok daha az alan bırakır.

Başkanlık sistemi anayasalarının geçerli olduğu Kolombiya'da, Venezuela'da ve daha yakın bir dönemde Brezilya'da ödün vermek, müzakere etmek ve güç paylaşmak gibi ortaklık demokrasisine özgü yöntemler, demokratik yönetime geçmekte önemli rol oynadı. Ama bu yöntemler, seçmenlerin tercihlerini oldukça gevşek ve aşağılayıcı bir şekilde *democradura* adı verilen durumla sınırlamak amacıyla gerekli olan çelişkiler, yani sistemin kurallarından sapmalar olarak ortaya çıktı. Demokrasinin yeniden kurulması, hiç kuşkusuz, büyük koalisyonların oluşturulması ve pek çok anlaşmanın yapılması gibi ortaklık stratejilerini gerektirmeye devam edecektir ve başkanlık sisteminin dezavantajı bu stratejileri katılaştırması ve resmileştirmesidir. Bu sistemde bu stratejiler belli bir süre için bağlayıcı hale gelirler. Bu süre zarfında bunları gözden geçirme ya da yeniden müzakere etme fırsatları sınırlıdır. Ayrıca, Kolombiya örneğinin gösterdiği gibi, bu tür düzenlemeler seçmenlerin seçim özgürlüklerini kısmen ellerinden alır; parlamenter sistemler, örneğin *consenso*'nun geçerli olduğu İspanya sistemi, ortaklık demokrasisi sözleşmelerinin ancak halk sözünü söyledikten sonra yapılmasını çok daha olası hale getirir.

Parlamenter Sistem ve Siyasal İstikrar

Başkanlık sisteminin demokrasi açısından umut verici olmayan içerimlerinin bu analiziyle hiçbir başkanlık demokrasisinin istikrarlı olamayacağı ima edilmemektedir; tam tersine, dünyanın en istikrarlı demokrasisi olan ABD'de başkanlık

sistemine dayanan bir anayasa vardır. Yine de, şu an için, pek çok başka ülkede başkanlık sisteminin demokrasiyi koruma olasılığının çok daha düşük olduğu sonucuna ulaşmak kaçınılmaz görünüyor.

Parlamenter sistemin demokrasinin kurulması ve pekiştirilmesi için daha esnek ve uyarlanabilir bir kurumsal bağlam sağladığı doğru olsa da, bundan her tür parlamenter rejimin iyi sonuç vereceği sonucu çıkmaz. Analizi tamamlamak için en iyi parlamenter anayasa türü ve onun kurumsal özellikleri üzerine düşünmek de gereklidir. Bunlardan biri, iktidar ve sorumluluğun bir araya geldiği bir başbakanlık makamıdır; böyle bir makam, güçlü ve disiplinli siyasal partileri de gerektirecektir. Bu tür özellikler, karar almada sorumlu olmayı ve istikrarlı hükümetleri destekleyecektir ve gereksiz siyasal parçalanmalara yol açmaksızın gerçek anlamda bir parti yarışını teşvik edecektir (elbette sayılması gereken pek çok başka özellik var, ama bunları ele almak için yeterli yerimiz yok). Ayrıca, her ülkenin –federalizm geleneği, etnik ya da kültürel heterojenlik vb.– göz önünde bulundurulması gereken kendine özgü özellikleri vardır. Son olarak, söylemeye bile gerek yok ki analizimiz determinizmleri değil, sadece olasılıkları ve eğilimleri ortaya koyuyor. Parlamenter sistemlerin hiçbir zaman ciddi krizler yaşamayacağını ve hatta çökmeyeceğini kimse garanti edemez.

Son tahlilde, ne kadar akıllıca tasarlanmış olursa olsun, tüm rejimlerin korunabilmesi için genel olarak toplumun –onun başlıca güçlerinin, gruplarının ve kurumlarının– desteği şarttır. Dolayısıyla rejimler, sadece yasal ve demokratik yöntemler yoluyla elde edilen gücü meşru otorite olarak tanıyan bir halk oydaşmasına dayanırlar. Ayrıca, liderlerinin yönetme, güven aşılama, yetkilerinin sınırlarına saygı duyma ve yeterli bir oydaşma derecesine ulaşma yeteneklerine de bağlıdırlar. Bu niteliklere en çok başkanlık sisteminde gereksinim duyulmakla birlikte, bunlara ulaşmanın en zor olduğu sistem de başkanlıktır. Bir siyasal liderin kişisel niteliklerine –ya da, bu tabiri tercih ederseniz, bir devlet adamının erdemine– fazlasıyla bağımlı olmak riskli bir yoldur, çünkü başkanlık makamını doldurabilecek böyle bir kişinin bulunup bulunamayacağını bilmek olanaksızdır. Ama nasıl hiçbir başkanlık sistemi bir Washington'ın, bir Juárez'in ya da bir Lincoln'ın çıkacağını garanti edemiyorsa, hiçbir parlamenter rejim de bir Adenauer'ın ya da bir Churchill'in çıkacağını garanti edemez. Bu belirsizlikler kaçınılmaz olduğu için, bu makalenin amacı, istikrarlı demokratik yönetimler inşa etmekte alternatif demokratik kurumların rolü konusundaki tartışmayı yeniden canlandırmaya katkıda bulunmaktan ibarettir.

Demokratik Sistemlerin Karşılaştırılması

DONALD L. HOROWITZ

Profesör Juan Linz, "Başkanlık Sisteminin Tehlikeleri" başlıklı makalesinde, başkanlık sistemlerine kıyasla parlamenter sistemlerin "istikrarlı bir demokrasinin oluşmasına daha çok katkıda bulunduğunu" öne sürüyor. "Bu yargı, özellikle derin siyasal ayrışmaların ve çok sayıda siyasal partinin mevcut olduğu ülkeler için geçerlidir," diye devam ediyor. Zaten Profesör Linz'in son dönemdeki tüm çalışmalarının ana motifini oluşturan bu temanın başka uzmanlar tarafından da benimsenmeye başlandığını görüyoruz ve ayrıntılı bir incelemeden geçmeksizin yavaş yavaş genelgeçer bir bilgi haline gelmesi tehlikesiyle karşı karşıyayız.

Linz, başkanlık makamının, aslında uzlaşma mekanizmalarına gereksinim duyan toplumlara, olumsuz bir "kazananın her şeyi alması" siyaseti unsuru getirdiğini öne sürüyor. Ona göre, bir başkanlık adayı ya seçilir ya da seçilmez, ama parlamenter sistemlerde sonucun pek çok farklı ton içermesi olanaklıdır. Ayrıca doğrudan halkoyuyla seçilen bir başkan, küçük bir oy farkıyla birinci olsa ve hatta yüzde 40'ın altında oy alsa bile halkın kendisine bir "yönetim yetkisi" verdiğini düşünebilir. Bu nedenlerle, çatışma potansiyeli büyür.

Linz'e göre, yasama organını başkandan ayıran güçler ayrılığı da çatışmayı destekler. Ayrı bir şekilde seçilen başkanın sabit görev süresi de seçimler arasındaki dönemde bir katılığın geçerli olmasına yol açar. Buna karşılık parlamenter sistemler herhangi bir zamanda liderleri ya da hükümetleri kolayca değiştirerek krizlere çözüm getirebilirler. Başkanlık seçimlerinin ayrı yapılması da zayıf kabineler ortaya çıkarır ve seçim yarışlarında ya aşırı uçların gerçek güçlerinden fazla etkili olmalarına ya da toplumun tamamının kutuplaşmasına yol açar.

Bu, demokratikleşme sürecindeki kırılgan rejimlerin istikrarına ilişkin daimi bir kaygıyla desteklenen ağır bir suçlamadır. Gelgelelim Linz'in iddiaları doğrulanabilir değildir. İlk olarak bu iddialar, büyük ölçüde Latin Amerika ülkelerinden oluşan, yani bölgesel olarak iyi dağıtılmamış ve son derece seçici bir örnekleme dayanır. İkinci olarak mekanik, hatta karikatürleştirilmiş bir başkanlık anlayışını esas

alırlar. Üçüncü olarak her durumda en iyi sistem olmayan belli bir başkan seçme sistemini varsayarlar. Son olaraksa ayrı olarak seçilmiş bir başkanın bölünmüş bir toplum için yerine getirebileceği işlevleri göz ardı ederek, Linz'in kendi takdire şayan amaçları için de engel oluştururlar.

Başkanlık Sistemi ve Siyasal İstikrarsızlık

Linz, sık sık Brezilya'ya, Kolombiya'ya, Venezuela'ya ve Şili'ye atıfta bulunmasından da anlaşıldığı gibi, başkanlık sisteminin Latin Amerika'daki istikrarsızlığa katkıda bulunduğuna inanıyor. Oysa Latin Amerika yerine postkolonyal Asya ve Afrika'daki istikrarsızlığa odaklanmış olsaydı, kötü adam konumundaki kurum hiç kuşkusuz parlamenter sistem olacaktı. Nitekim Sir Arthur Lewis, 25 yıl önce *Batı Afrika'da Siyaset* üzerine verdiği konferanslarında, Afrika'nın İngilizce konuşulan ülkelerinde o dönemde ortaya çıkan otoritarizmden büyük ölçüde, miras alınan Westminster tarzı parlamenter demokrasi sisteminin sorumlu olduğunu savunmuştu. Lewis'in vurguladığı nokta, Westminster modelinin kazananın her şeyi alma özelliğiydi, yani parlamentoda çoğunluğu kazananın devleti ele geçirebilmesiydi.

Lewis'in anlayışı, demokratik yönetimi yeniden kurmaya çalışan pek çok Afrikalı tarafından da paylaşılır. Yeniden demokrasiye geçişi amaçlayan en kayda değer çabalar, Nijerya'da 1978-1979'da yürütülen ve şu sıralarda yeniden başlanan çalışmalardır ve bunlar toplumsal bölünmeleri hafifletmek için bir başkanlık sisteminin benimsenmesini de içerir. Ülke bağımsızlığına kavuştuğunda devralınan parlamenter sistem çerçevesinde kuzeydeki etnik grupların oluşturduğu bir topluluk, parlamentodaki sandalyelerin çoğunluğunu elde etmeyi ve diğer tüm grupları iktidarın tamamen dışında bırakmayı başarmıştı. Aktörlerin bu şekilde ya tamamen oyunun içinde ya da tamamen dışında kaldıkları siyasal sistem 1960'tan sonra Nijerya siyasetine damgasını vurdu ve 1966'da askeri darbelerin ve 1967 ile 1970 yılları arasında ayrılıkçı Biafra savaşının yaşanmasına zemin hazırladı. Nijeryalılar güçler ayrılığına dayalı bir sistemi tercih ederek herhangi bir grubun parlamentoyu kontrol etme yoluyla ülkenin kontrolünü tamamen ele geçirmesini önlemeyi amaçladılar.

O halde Afrika'da parlamenter sistemlerin, Latin Amerika'da ise başkanlık sistemlerinin demokrasinin gelişimini engellediği iddia edilebilir, ama bu iddiaya kuşkuyla yaklaşmamız için nedenler var. Linz, Kolombiya, Venezuela ve Brezilya'daki başkanlık sistemlerinde uzlaşmacı uygulamaların ortaya çıktığına değinir, ama bunları "sapmalar" olarak görüp önemsemez. Diğer taraftan, Salvador Allende yönetimindeki Şili'yi norma daha yakın kabul eder ve başkanlık sisteminin toplumsal çatışmayı şiddetlendirmesine örnek olarak gösterir. Ancak en azından Arturo Valenzuela'nın bazı araştırmaları, Allende'den önce pek çok Şili devlet başkanının

merkezci, ılımlı eğilimler sergilediği izlenimini veriyor. Başkanlık sisteminin icat edilmiş olduğu ABD'deki deneyim de Linz tarafından "bir istisna" olarak bir kenara itiliyor. Sonuç itibariyle, Şili'deki şiddetli çatışma bu ülkede başkanlık sisteminin uygulanmasına bağlanırken, ABD'de çatışmanın ılımlı düzeyde tutulmasının başka nedenlerden kaynaklandığı öne sürülüyor. Özetle, Linz'e göre, siyasal başarının pek çok kaynağı varken siyasal başarısızlığın tek bir kaynağı var: başkanlık sistemi.

Linz, başkanlık sistemini birçok açıdan katı ve sıfır toplamlı siyasete yol açan bir kurum olarak nitelendiriyor. Ne var ki söyledikleri, gerçekteki başkanlık sisteminden ziyade çarpıtılmış bir başkanlık sistemi algısına ilişkindir. Örneğin parlamenter sistemlerin, başkanlık sistemlerinin aksine, keskin bir kazananlar ile kaybedenler ayrımı yaratmadığını söylüyor. Parlamenter rejimlerde koalisyon hükümetlerinin kurulabildiğini ve iktidar ile muhalefetin yasama sürecinde işbirliğine gidebildiğini belirtiyor.

Gelgelelim bu sonuçlar başkanlık sistemlerinde de aynı derecede olanaklıdır. Nijerya'daki İkinci Cumhuriyette hem bir başkan, hem de yasama organında bir koalisyon vardı. Ayrıca başkanlık sistemlerinde iktidar ile muhalefet sık sık yasama sürecinde işbirliğine gider. ABD Kongresinde bu tür işbirliği çok yaygındır. Linz bu işbirliğini, ABD'deki "eşine rastlanmayan bir şekilde dağınık ve yayılmış" parti sistemine bağlıyor. Bu parti sistemi federalizmden kaynaklanır ve başkanın seçilme biçiminin temelinde de bu yatar. Bu durum, belli bir ülke için önerilen tüm kurumların genel düzenlenişini incelemeksizin başkanlık gibi tek bir kurumun kınanmasının yanlış olduğunu düşündürmüyor mu?

Bir başkanlık sisteminin neden bir parlamenter sistemden daha fazla "kazan ya da kaybet" tarzı sonuç üretmesi gerektiğini anlamak kolay değildir. Linz'in başkanlık sistemine getirdiği bir diğer itiraz, bu sistemin –özellikle yürütme ve yasama farklı partilerin kontrolünde olduğunda– bu iki organ arasında gereksiz bir çatışma yarattığıdır. Ama iki organ farklı partiler tarafından kontrol ediliyorsa, sistem kazananın her şeyi aldığı bir sonuç üretmemiş demektir. Aynı anda hem erkler arası fren ve dengelerin varlığından, hem de kazananın her şeyi almasından yakınmayı anlamak güçtür.

Linz'e göre başkanlık, makam sahibini, gerçekte sahip olduğundan daha fazla güce sahip olduğunu düşünmeye iten bir makamdır. Çok sayıda adayın yarıştığı bir seçimde toplam oyların sözgelimi üçte birini alan bir aday tüm yetkileriyle birlikte başkanlık makamını elde edebilir. (Linz, yüzde 36,2 oyla birinci olan Allende'yi örnek gösteriyor.) Yeni başkan atamalar yapabilir, yasa taslakları önerebilir ya da veto edebilir ve sabit bir süre için seçildiği için partisinin desteğini kaybetmesi

durumunda bile görevine devam edebilir. Çoğu sistemde başarısız bir başkanı görev süresi bitmeden indirmenin hiçbir yasal yolu olmadığı için, bir başkanın sabit görev süresi içinde yaşanacak bir hükümet krizi, Linz'e göre bir anayasal krize dönüşecektir. Buna karşılık parlamenter sistemde parlamentodaki çoğunluğunu yitiren bir hükümet, daha seçime çok zaman olsa bile düşer. Dolayısıyla çatışma olağanlaşır ve her zaman bir kriz boyutuna ulaşmaz.

Bu iddialara yanıt vermeden önce, Linz'in analizinin merkezinde yer alan bir varsayımı vurgulamak şarttır: Buna göre bir başkan, birinci olma (en çok oyu alma) ya da, gerektiğinde ikinci tur seçimler yapılmak üzere, oy çoğunluğu sistemiyle seçilir. Linz'in şikayetlerinin çoğu bu varsayımdan kaynaklanıyor. Dolayısıyla başkanların en çok oyu alma ya da oy çoğunluğu-ikinci tur sistemiyle seçilmesinin şart olmadığı açıkça belirtilmelidir. Aşağıda açıklayacağım gibi, bölünmüş toplumlarda başkanlar, farklı ve başkan için geniş bir tabana yayılmış bir destek sağlayan bir sistemle seçilmelidir. Böyle bir sistem, başkanların az bir farkla seçildikleri halde daha büyük bir yönetim yetkisine sahip oldukları yanılsaması yaşamaları sorununu büyük ölçüde hafifletir. Kazananın her şeyi alması, soyut kurumlardan değil, seçim sistemlerinden kaynaklanan bir durumdur.

Başkanlık Seçimi Sistemleri

Linz'in analizinin tamamına, seçim sistemine ilişkin varsayımlar damga vuruyor. Linz en çok oyu almaya dayalı sistemlerde başkanlık adaylarının seçilebilmek için genellikle aşırı siyasetlerle flört ettiklerini ve böylece aşırı uçlara parlamenter sistemde ulaşamayacakları bir etkileme gücü kazandırdıklarını öne sürüyor. Ama başkanlar bu şekilde seçilmezse, en çok oyu almak için aşırı uçlara ödün verme gereksinimi de ortadan kalkar. Aynı şekilde, parlamenter sistemlerde aşırı uçların etki dereceleri de farklılık gösterir. İsrail'deki siyasal sistemin gösterdiği gibi, bunu belirleyen etmenlerden biri seçim sistemidir.

Linz'e göre başkanın ilk turda en çok oyu alan iki adayın katılacağı bir ikinci tur oylamasında elde edilecek çoğunlukla seçilmesi farklı bir sorun yaratır. İkinci tur oylaması, ılımlı kesimler arasında ittifak kurulmasını kolaylaştırabilir, ama aynı zamanda en çok oyu alan iki adayı "karşı karşıya getirir" ve bu durumda toplumun tamamının kutuplaşması olasılığı vardır.

Gerçekte en çok oyu alma ya da çoğunluğa ulaşma, son dönemde başkanlık sistemini öngören anayasaların kabul edildiği tüm ülkelerde benimsenen bir ilke değildir. ABD'de başkanlık seçiminde izlenen delege sistemi bile basit bir çoğunluk ya da ikinci tur sisteminden çok daha karmaşıktır. ABD'deki başkanlık adayları,

hangi eyalette hangi çıkarların güçlü olduğu konusunda mantıklı yargılara ulaşmak için seçmenlerin oylarının eyaletler arasında nasıl dağıldığına bakarlar. Bu süreç aşırılık ya da kutuplaşma terimleriyle açıklanamaz. Ama Linz özellikle derin bölünmelerin yaşandığı ülkelerde başkanlık sisteminin olumsuzluklarını vurgulamaya çalıştığı için, bu şekilde ciddi anlamda bölünmüş iki toplum olarak Nijerya ve Sri Lanka'da geçerli başkanlık seçimi sistemi örneklerine odaklanalım.

Nijerya'da 1979'da başlayan İkinci Cumhuriyette bir başkanlık sistemi tesis edildi. (1992'de başlaması öngörülen Üçüncü Cumhuriyette de aynı başkanlık ve seçim sistemi uygulanacak.) Bu sistemde bir adayın başkan seçilebilmesi için en çok oyu alması ve ayrıca bu oyların belli bir şekilde dağılması gerekiyordu. Seçimi kazanacak aday, o dönemde sayısı 19 olan eyaletlerin en az üçte ikisinde toplam oyların en az yüzde 25'ini kazanmak zorundaydı. Bu çifte gereklilik başkanın pek çok farklı etnik gruptan destek almasını sağlamak için getirilmişti. Linz'in sözcükleriyle ifade etmek gerekirse, amaç etnik aşırı uçları dışarıda bırakmak ve ılımlı ve merkezci bir başkan seçmekti. Nijeryalılar, bu yeni sistemle tam olarak böyle bir başkan seçtiler. Aşırı uçlar başkanlıkta değil, parlamentoda pay sahibi oldular. Linz'in çoğunluğa dayalı ikinci turlarla özdeşleştirdiği kutuplaşma da hiç gerçekleşmedi. Ayrıntıları dikkatle tasarlanmış başkanlık seçimi düzenlemeleri merkezi güçlendirebilir ve bölünmüş bir toplumun dağılmış dokusunu yeniden bir araya getirebilir. Nijeryalılar, geniş bir tabana yayılmış bir destek için teşvikler içeren bir başkanlık seçimi sistemi seçerek, kazananın her şeyi aldığı bir siyaseti reddettiler. Bunun yerine çatışmaya değil, uzlaşmaya yönelmiş bir başkanı amaçladılar. Başarıya da ulaştılar.

Sri Lanka ise 1978'de başkanlık sistemine geçti. Bu tercihin başlıca amacı, sabit süreli bir siyasal yürütme organı yaratmak ve böylece bu organın başında olan kişinin –özellikle etnik çatışmanın azaltılmasına yönelik olarak– halktan fazla destek bulmayacak adımları atmasına olanak tanımaktı. Bir oy çoğunluğu gerekliliği getirildi. Sri Lanka'nın çok partili sisteminde bir adayın çoğunluğa ulaşması pek olası olmadığı için, bir alternatif oylama yöntemi benimsendi. Her seçmen birden fazla adaya oy verebilecek ve bu adayları tercih sırasına sokacaktı. Eğer hiçbir aday ilk tercih olarak çoğunluğa ulaşamazsa, en çok oyu alan iki aday bir tür anında ikinci tur denebilecek değerlendirmeye tabi tutulacaktı. Buna göre, bu durumda tüm diğer adayları seçen seçmenlerin ikinci tercihleri ve sonra da üçüncü tercihleri sayılacak ve bu şekilde ilk iki adaydan biri çoğunluğu kazanana kadar devam edilecekti. Böylece başkanlık adaylarının, tercih ettikleri aday ilk iki sırada yer almayan seçmenlerin ikinci ve üçüncü seçenekleriyle çoğunluğa ulaşmaları bekleniyordu. Bu sistem, etnik azınlıkları (özellikle Sri Lanka Tamillerini) ikinci tercihlerine

karşılık ödün talep edecek bir konuma soktu. Dolayısıyla, başkanlık sistemi, bir kez daha, parçalanmış bir toplumda aşırıları dışarıda bırakacak, ılımlılık için teşvik sağlayacak ve ödün vermeyi özendirecek şekilde işletildi.

Çoğunluk gerekliliğinin temelinde Linz'in de paylaştığı bir korku yatıyordu. Linz gibi Sri Lankalılar da, en çok oyu alanın kazanmasına dayalı bir seçim sisteminin seçmenlerin sadece yüzde 30 ya da 35'inin desteğini alan ve küçük bir farkla birinci olan bir adayın başkan seçilmesine yol açacağından kaygı duyuyordu. Bu durumdaki bir adayın "yönetim yetkisi"ne sahip olduğunu düşünmemesi için, Sri Lankalılar gerekli çoğunluğun ancak ikinci ve daha sonraki tercihlerin toplanmasıyla elde edilmesi konusunda ısrarcı oldular. Bu tür bir sistemin kolaylıkla geliştirilebilmesi, itirazı tamamen geçersiz kılıyor.

Hatta, Sri Lankalılar ve Nijeryalılar başkanlığa dayalı seçim sistemlerini daha önce geliştirmiş olsalar, bu ülkelerdeki çatışmaların bu sistemlerle yumuşatılabileceğini düşünmek için fazlasıyla neden mevcuttur. Bunun yerine uyguladıkları parlamenter sistemlerde kazananın her şeyi alması kuralı ve azınlıkların iktidarın dışında bırakılması bu ülkelerdeki çatışmaların daha da şiddetlenmesine yol açtı.

Önemsiz Farklılıklar

Suçlamada yer alan diğer unsurlar –sabit görev süresinin getirdiği katılık, zayıf kabine, başkanlık gücünün kötüye kullanılması olasılığı– başkanlık sisteminin yapısında var olan dezavantajlar olarak sunulmaktadır. Bunların tümü uygulamada önemsizdir.

Başkanların sabit bir süreyle görev başında kaldıkları ve bir güvensizlik oyuyla düşürülemedikleri elbette doğrudur. Gelgelelim, doğrudan halkoyuyla seçilmiş bir başkanın sabit görev süresinin bir hükümet krizine yol açması olasılığı, bir parlamenter hükümetin daha esnek görev süresine kıyasla daha büyük değildir. Parlamenter hükümetler sağlam bir çoğunlukla göreve başladıklarında genellikle başlangıçtaki görev süresinin sonuna kadar görevlerine devam ederler. Bunun tek istisnası, iktidardaki partilerin kısa süreli bir popülerlik yakaladıkları durumlarda bunu değerlendirmek için erken seçime gittikleri durumlardır. Teoride, bir parlamenter hükümeti görev süresi bitmeden düşürmek, bir başkanı görevden almaktan daha kolaydır. Ama pratikte, toplumdaki bölünmüşlükten dolayı hükümetin istikrarsız bir koalisyondan oluştuğu durumlar dışında, bu gereksinim nadiren ortaya çıkar. Bölünmüşlük durumunda da, uzlaşmayı ve oydaşma inşasını teşvik eden bir seçim sistemiyle desteklenen bir başkanlık sistemine geçmek için güçlü gerekçeler

mevcuttur. Fransızların 1958'de Beşinci Cumhuriyete geçerken başkanlık makamını oluşturmalarını bu şekilde yorumlamak mantıklı olacaktır.

Linz'in dikkat çektiği gibi, başkanlık sistemlerindeki kabineler genellikle parlamenter sistemlerdeki kabinelerden daha zayıftır. Başkanlık sistemlerindeki bakanların zayıflığı kısmen güçler ayrılığından kaynaklanır. Bakanlar seçilmiş parlamento üyeleri olmadıkları için makamlarını başkana borçludurlar. Başkan uzlaşmacı olursa onlar da uzlaşmacı olacaklardır. Bu nokta, Linz'in haklı olarak önemsediği yönetimlerin kurulması açısından, bakanların güçlü ya da zayıf olmalarından daha önemlidir.

Her durumda, aradaki fark abartılıyor. Linz, kabinenin zayıflığının başkanın haksız şekilde sahip olduğu güçle bağlantılı olduğunu öne sürüyor. Oysa bunun başka bir nedeni var. Örneğin ABD'de kabineler, tarım, ticaret, işgücü vb. alanlarda özel çıkarları temsil ettikleri için bu şekilde kuruluyor. Bu, başkanın bakanları seçmekte tamamen özgür olmadığı anlamına gelir. Ayrıca, parlamenter sistemlerde de Margaret Thatcher ya da İndira Gandhi gibi güçlü başbakanların kabineleri üzerinde tam bir hakimiyet kurdukları ve bakanları istedikleri gibi değiştirdikleri dönemler yaşandı. İki sistem arasında bu konudaki fark yavaş yavaş yok oluyor.

Son olarak, gücün kötüye kullanılması hiç de başkanlık sisteminin tekelinde değildir. Asya ve Afrika'daki parlamenter rejimler de bu konuda hiç geride kalmadılar. Asya ve Afrika'nın yanı sıra Latin Amerika ve Güney Avrupa'da da gücün kötüye kullanılması öncelikli olarak askeri darbelerle ya da tek parti hegemonyasının güçlenmesiyle olanaklı hale geldi. Bu açıdan başkanlık sistemi ile parlamenter sistemden birini seçmek için bir neden yok. Her iki sistem de başarısız oldu.

Demokratik Kurumlar Arasında Seçim Yapmak

Başkanlık sistemi ile parlamenter sistem arasında keskin bir ayrım yapmanın sağlam bir dayanağı olmasa da, Linz'in kaygıları temelsiz değil. Derin bölünmelerin ve çok sayıda partinin mevcut olduğu ülkeler başta olmak üzere, demokratikleşme sürecindeki ülkelerin benimsediği kurumlar konusunda kaygılanması gerçek nedenlere dayanıyor. Bu toplumlarda kazananın her şeyi aldığı seçim sonuçları ve bu durumun yarattığı dışlanma konusunda kaygılanmakta da haklı. Ne var ki, başkanlık sistemleri kadar Parlamentoların Anası olan Westminster da bu tür sonuçlar yaratabiliyor.

Bu durumun gösterdiği gibi, Linz'in itirazı aslında başkanlık sistemine değil, demokrasinin Westminster versiyonunun örneklediği şu iki özellikle ilgilidir: İlk olarak, en çok oyu alanın sandalyelerin çoğunluğunu elde edip parti dışı rakipleri

dışarıda bıraktığı seçim sistemleri; ikinci olarak da, kazananlar ile kaybedenler, iktidar ile muhalefet arasında keskin bir bölünme yaratan iki kutuplu demokrasi. Linz'in temel itirazları bunlar olduğu için, argümanlarını tersine çevirip parlamenter sistemlere ya da en azından bu sistemlerin uyumlu çoğunluklar ve azınlıklar ürettiği durumlara yöneltmek güç değildir. Bir çoğunluğun oluşmadığı ve koalisyonların gerekli olduğu durumlarda bazen –ama sadece bazen– daha uzlaşmacı süreçler ve sonuçlar ortaya çıkar. Dolayısıyla Linz'in tezi aslında başkanlığa değil, en çok oyu alanın kazandığı seçim sistemlerine karşıdır ve parlamenter sistemleri değil, parlamenter koalisyonları destekler.

Bunlar gerçekten önemli argümanlardır, çünkü demokrasiye geçiş sürecindeki toplumlar, uzlaşmayı ve dışlayıcı değil kapsayıcı hükümet sistemlerini destekleyen seçim süreçleri üzerine düşünmek, hem de derinlemesine düşünmek zorundadır. Değerlendirebilecekleri önemli bir yenilik de, rakip siyasal güçlerin temsil edilme oranlarını en üst seviyeye çıkaracak bir seçim formülüyle seçilecek başkanlardır. Linz'in kurumların tasarlanmasına yaptığı vurgu demokratik sistemlere yenilik getirmeye çalışan kişiler için çok yararlıdır. Ama Linz'in iki sistem arasında, dayandıkları seçim sistemlerinden ve diğer hükümet kurumlarından koparılmış, temelsiz bir ikilik kurgulaması, bu kişilerin kafasını karıştırmaktan başka bir işe yaramayacaktır.

Siyasal Kültürün Merkeziliği

SEYMOUR MARTIN LIPSET

Anayasal sistemler –başkanlık sistemi ya da parlamenter sistem– ile istikrarlı demokrasiyi sağlayan koşullar arasındaki ilişkiler tartışmasını canlandırdıkları için Juan Linz ve Donald Horowitz'i kutlamalıyız. Linz, büyük ölçüde Latin Amerika'daki deneyimleri göz önünde bulundurarak, çoğu başkanlık sisteminin peş peşe çöktüğünü vurguluyor. Asya ve Afrika konusunda uzman olan Horowitz ise pek çok ülkedeki parlamenter sistemlerin de başarısız olduğuna dikkat çekiyor ve neredeyse tüm Afrika ülkelerindeki ve 2. Dünya Savaşı sonrasında Asya'da kurulan bazı yeni devletlerdeki girişimleri örnek gösteriyor. Horowitz iki dünya savaşı arasında İspanya, Portekiz, Yunanistan, İtalya, Avusturya, Almanya ve Doğu Avrupa'nın büyük bölümünde parlamenter sisteme dayalı demokrasilerin çöküşünü de bu örneklere ekleyebilirdi. Öte yandan, Kuzey Avrupa'daki ve İngiliz Uluslar Topluluğu'nun sanayileşmiş kısmındaki başarılı parlamenter rejimlere ek olarak, Beşinci Cumhuriyetten sonraki Fransa, Allende'den önceki Şili, Kosta Rika ve (bu yüzyılın büyük bölümünde) Uruguay da başkanlık sisteminin istikrarlı ve demokratik bir şekilde uygulanmasına örnek oluşturabilir.

Yürütme alanındaki anayasal çeşitlemeler ile demokratik ya da otoriter sonuçlara ulaşmak arasında yakın bir bağlantı olmadığı açıkça görülüyor. Linz'in vurguladığı gibi, (özellikle çok sayıda partinin bulunduğu ama hiçbirinin açık bir çoğunluğa sahip olmadığı ülkelerde) parlamenter hükümet, farklı seçmen gruplarının karar alma sürecine başkanlık sistemlerinde olduğundan daha fazla erişebilmelerini ve muhtemelen siyasal yönetim sistemine daha fazla bağlılık duymalarını sağlar. Başkanlık sisteminde ise, başkanın partisine muhalif olanlar kendilerini marjinalleştirilmiş hissedebilir ve başkanın meşruiyetini sarsmaya çalışabilirler. Başkanlık sisteminde otorite ve mutlak sorumluluk tek bir kişiye verildiği için, bazı uzmanlar bu sistemin yapısı itibariyle istikrarsız olduğunu düşünürler; başarısızlıklar otorite simgesinin reddedilmesine yol açabilir. Parlamenter rejimlerde iktidar daha iyi dağılıyor gibi görünmektedir.

Ama gerçek durum daha karmaşıktır. Başkanlık sisteminde yetki başkan ile yasama organı arasında bölünür; bu nedenle, başbakanlar ve kabineleri daha güçlüdür ve belli grupların ısrarlı taleplerine daha az aldırış edebilirler. Parlamentonun çoğunluğunu arkasına alan bir başbakan, bir Amerikan başkanından çok daha büyük bir otoriteye sahiptir. Bu durumdaki parlamentolar genellikle hükümetin önlerine getirdiği bütçeleri, yasa tasarılarını ve politikaları onaylarlar. Hükümetteki partinin üyeleri bu şekilde davranmak zorundadır, yoksa kabine düşer ve yeni bir seçime gidilir. Başkanlık sistemindeki yasama organının üyelerinden farklı olarak parlamenter sistemdeki muhalif parlamento üyeleri, her ne kadar yürütmenin politikalarını tartışma, eleştirme ve bunların aleyhinde oy kullanma özgürlüğüne sahip olsalar da, bunları nadiren etkileyebilirler.

Başkanlık sisteminde durum oldukça farklıdır. Yasama organı üyeleri oylarıyla başkanın ve kabinenin görev süresini değiştiremezler. Bunun sonucunda, sözgelimi ABD Kongresi'nde parti disiplini, Britanya Parlamentosundakinden çok daha zayıftır. ABD'de ve başkanlık sisteminin uygulandığı başka ülkelerde çeşitli çıkarların ve değer gruplarının farklı partilerde temsil edilmesi, belli konularla ilgili olarak partiler arasında çapraz ittifakların kurulmasına yol açar. Yerel çıkarlar Kongre'de daha iyi temsil edilir, çünkü temsilciler yeniden seçilmek için kendi seçmenlerinin desteğini korumak isterler ve bunun için gerekirse kendi başkanlarının ya da partilerinin politikasının aleyhinde oy kullanabilirler. Bir parlamento üyesi ise, seçmeninin desteğini yitirmek pahasına olsa bile başbakanıyla ve partisiyle birlikte hareket etmek zorundadır.

Başkanlık sistemlerinin zayıf partilere ve zayıf yürütmelere yol açması ve parlamenter sistemlerin genellikle tam ters etkide bulunması, kesinlikle demokrasinin doğasını etkiler ve muhtemelen bu etki demokrasinin koşulları için de geçerlidir. Ama literatürün büyük bir bölümünde yanlış bir şekilde bunun aksi, yani bir başkanın sistemin doğası itibariyle bir başbakandan daha güçlü olduğu ve bir başkanda daha fazla gücün yoğunlaştığı varsayılıyor. Bir kabine parlamentodaki bir oylamayı kaybettiğinde güçlü bir kabine için yeni bir seçime gitmenin şart olduğunu vurgulamalıyım. Almanya'da Weimar Cumhuriyeti'nde, Fransa'da Üçüncü ve Dördüncü Cumhuriyetlerde ya da günümüzdeki İsrail ve Hindistan'da yaşandığı gibi, parlamento göreve devam ederse ve hiçbiri sandalye çoğunluğuna sahip olmayan bir partiler koalisyonuyla yeni bir kabine oluşturulursa, bu kabine zayıf olabilir.

ABD ve Kanada'daki kurumları ve değerleri karşılaştırdığım yeni kitabım *Kıta İçi Bölünme*'de, karşılaştırmaya uygun, kıta çapındaki iki federal yönetim sistemi olarak ABD'deki başkanlık sistemi ile Kanada'daki parlamenter sistem arasındaki

farkın, ABD'de iki zayıf partinin ve Kanada'da çok sayıda güçlü partinin oluşmasına yol açtığına dikkat çekiyorum. ABD'deki sistem daha istikrarlı görünüyor, çünkü Kanada'da 1921'den bu yana 6-7 kadar önemli "üçüncü parti"nin yükselişine ve düşüşüne tanık olundu. ABD'deki sistemin bir kişinin başkan ya da vali olarak seçilmesine dayanması "çeşitli grupları... kendileri için en çok önem taşıyan ayrım her ne ise ona bağlı olarak iki büyük seçim ittifakından birini tercih etmeye zorlar. İki büyük ittifak ya da koalisyon da farklı çıkar grupları içerir ve bu gruplar ön seçimlerde kozlarını paylaşırlar."

Kanada'yla ilgili olarak ise, "seçmen kitlesindeki değişimlerin açıkça büyük bir istikrarsızlık ya da gerilim"in değil, siyasal sistemin sonucu olduğu yargısına ulaşıyorum. Disiplinli parlamenter partilere duyulan gereksinim, "siyasal protestonun, toplumsal hareketlerin, insanların bölgelerindeki hâkim partiden ya da yaşamın başka yönlerinden hoşnutsuzluklarının üçüncü, dördüncü ya da beşinci partilere dönüşmesini teşvik eder." ABD'deki başkanlık sisteminin yapısından kaynaklanan gevşek yapılı partiler, Kanada'daki parlamenter partilere kıyasla, protestoyu geleneksel mekanizmalar içinde daha kolay bir şekilde soğururlar.

Kültür Faktörü

Latin Amerika'daki çoğu yönetimin neden ABD'deki siyasal sistem gibi işlemediği sorusunu henüz yanıtlamadık. Bu sorunun yanıtı, ekonomik ve kültürel faktörlerdir. Ülkelerin demokrasi sicillerini karşılaştırdığımızda, 1960'ta *Political Man*'de yaptığım, uzun ömürlü demokrasilere büyük oranda daha varlıklı ve daha Protestan ağırlıklı ülkelerde rastlandığı saptamasının hala geçerli olduğunu görüyoruz. "Dördüncü dünya", yani son derece az gelişmiş ülkeler ayrı tutulursa, Katolik ve görece yoksul ülkelerin demokrasileri daha az istikrarlıdır. Bu durum, elbette, son yıllarda biraz değişti. Yunanistan, İtalya, Portekiz ve İspanya gibi Protestan olmayan Güney Avrupa ülkeleri parlamenter demokrasiler geliştirirken çoğu Katolik Latin Amerika ülkesinde başkanlık rejimlerine dayalı rekabetçi seçim sistemleri oluşturuldu.

Demokrasinin farklı toplumsal koşulları üzerine daha önce yaptığım irdelemeyi burada yinelemek istemiyorum ve demokrasi ile Protestanlık ve ülkenin geçmişinde Britanya'yla bir bağlantısının olması arasındaki korelasyonların kültürel faktörlerin önemine işaret ettiğini belirtmekle yetineceğim. Bu bağlantı çerçevesinde, Kanada'nın "Latin" (Fransızcanın konuşulduğu ve Katolik) Quebec eyaleti 1960'lara kadar çoğulcu bir parti sistemi ve demokratik haklar için gerekli koşullara sahip değilmiş gibi görünürken ülkenin İngilizcenin konuşulduğu ve Protestan ağırlıklı bölümünde yüz yıla yakın süredir istikrarlı birçok parti sisteminin ve demokratik

garantilerin mevcut olmasına dikkat çekilebilir. Sonradan 16 yıl boyunca Kanada başbakanlığı yapacak olan siyaset bilimci Pierre Trudeau, 1958'de neden "Fransız kökenli Kanadalıların kendileri için demokrasiye gerçek anlamda inanmadıklarını" ve işleyen bir rekabetçi parti sistemine sahip olmadıklarını açıklamaya çalışırken şunları söylemişti: "Fransız kökenli Kanadalılar Katoliktir ve Katolik uluslar her zaman demokrasiye çok sıcak bakmamıştır. Ruhani konularda otoriterdirler... dünyevi konularda da çoğu zaman çözüme sadece kafa sayarak ulaşılacağını düşünmeye pek yanaşmazlar."[1]

Trudeau elbette başka faktörlere, özellikle kendisinin de parçası olduğu bu dil grubunun azınlıkta kalmasından ve ekonomik sıkıntılarından kaynaklanan faktörlere de değiniyordu, ama sonuç itibariyle Kanada aynı devlet ve anayasa düzenlemelerine tabi olan ama birbirinden çok farklı iki kültüre ve siyasal sisteme sahipti. Quebec, Güney Amerika'nın büyük bölümü gibi, Latin ve Amerikalı olarak tanımlanabilir ve eyaletin 1960'tan önceki siyasal durumu –ister başkanlık sistemi, ister parlamenter sistem benimsenmiş olsun– İngilizce konuşulan herhangi bir yerdekinden çok Latin toplumlarındaki siyasal duruma benziyordu. Quebec elbette 1960'ların başlarından itibaren çok değişti ve şimdi istikrarlı bir iki partili sisteme sahip. Ama bu siyasal gelişmeler, Katolik Kilisesinin yöneliminde ve davranışlarında, eğitim sisteminin içeriğinde ve –özellikle Fransızca konuşanlar arasında– ekonomik gelişme ve hareketlilikte yaşanan büyük çaplı değişimlere paralel olarak gerçekleşti. Resmi siyasal sistemde ise bir değişiklik olmadı.

İslam ülkeleri de bir grup olarak değerlendirilebilir. Bu ülkelerin hemen hepsinde monarşiye ya da başkanlık sistemine dayanan otoriter rejimler vardır. Bu ülkelerde demokrasinin zayıflığını siyasal kurumlara bağlamak güçtür. Bazı yazarlar, İslam inancının, seküler ve dinsel alanlar arasında hiçbir ayrımı kabul etmediği için Batılı anlamda bir siyasal demokrasiyi son derece güçleştirdiğini iddia ediyorlar. Bu tür iddialar kategorik biçimde yapılmamalıdır, çünkü tıpkı Hıristiyanlıkta olduğu gibi, doktrinler ve uygulamalar zaman içerisinde evrilebilir.

Myron Wiener'ın 2. Dünya Savaşı'ndan sonra ortaya çıkan "yeni uluslar" arasında kalıcı demokrasiler kuran ve ayrıca, Nijerya ve Pakistan gibi, daha kısa da olsa belli sürelerle rekabetçi seçim kurumlarını koruyan ülkelerin neredeyse tamamının eski Britanya kolonileri olduğu yolundaki gözlemi de bu kültür vurgusunu destekler. Eski Belçika, Hollanda, Fransa, Portekiz ya da İspanya kolonilerinden neredeyse hiçbirinin bu ülkelerle karşılaştırılabilecek demokrasi sicilleri yoktur. Üçüncü Dünya

1 Pierre Elliot Trudeau, *Federalism and the French Canadians* (New York: St. Martin's Press, 1968), 108.

ülkelerinde demokrasiyle bağlantılı faktörler üzerine yürüttüğüm karşılaştırmalı istatistiksel analizlerde, ülkelerde geçmişte Britanya yönetimi deneyiminin olması, en güçlü demokrasi korelasyonlarından biri olarak ön plana çıktı.

Ülkelerin farklı tarihlerinden türeyen kültürel faktörleri değiştirmek son derece güçtür. Seçim sistemleri ve anayasal düzenlemeler dahil olmak üzere siyasal kurumlar daha kolay bir biçimde değiştirilebilir. Dolayısıyla, istikrarlı demokratik hükümet olanaklarını genişletmeyi önemseyenler daha çok kurumlara odaklanıyorlar. Ne var ki, Fransa'daki Beşinci Cumhuriyet ve Batı Almanya'da küçük partilerin temsil edilmesine getirilen engeller dışında kurumlarla ilgili çalışmaların önemli etkiler yarattığını gösteren pek bir kanıt yoktur ve Batı Almanya'daki uygulama da tartışmalıdır.

Bölünmüş Toplumlar için Anayasa Tasarımı[1]

AREND LİJPHART

Son yarım yüzyıllık dönemde demokratik anayasa tasarımı büyük bir dönüşüm geçirdi. İkinci Dünya Savaşından sonra bağımsızlığına yeni kavuşmuş ülkeler genellikle eski kolonyal yöneticilerinin temel anayasal kurallarını aynen kopyalamakla yetindiler ve alternatifleri ciddi bir şekilde değerlendirme yoluna gitmediler. Günümüzde anayasa yazarları, çeşitli avantajlar ve dezavantajlar getirecek şekilde, çok çeşitli anayasal modeller arasından daha bilinçli seçimler yapıyorlar. İlk bakışta hayırlı bir gelişme gibi görünen bu durumun aslında olumsuz yönleri de var: Anayasa yazarları artık normalde başa çıkabileceklerinden daha fazla alternatifi değerlendirmek zorunda oldukları için, bazı üzerinde yeterince düşünülmemiş kararlar alma tehlikesiyle karşı karşıyalar. Bana göre, bu konunun uzmanı olan akademisyenler, bu konuda karar alacak kişilerin önüne sayısız olanak ve seçenek yığıp onları bunaltmak yerine bazı özgül öneriler ve kılavuz ilkeler formüle ederlerse, onlara daha çok yardımcı olabilirler.

Bu makalede, bu türden bir dizi öneride bulunuluyor ve özellikle derin etnik ve başka tür yarılmalar yaşayan ülkelerin anayasal gereksinimlerine odaklanılıyor. Böyle derinden bölünmüş toplumlarda belli toplulukların çıkarlarına ve taleplerine ancak bir iktidar paylaşımı tesis edilerek yanıt verilebilir ve önerilerimle en uygun iktidar paylaşımı kurallarının ve kurumlarının hangileri olduğunu ve bunun nedenlerini

1 Rockefeller Vakfının Bellagio Çalışma ve Konferans Merkezine, bu merkezde kaldığım Mayıs-Haziran 2003 döneminde bana bu proje üzerinde çalışma fırsatı verdikleri için ve Roberto Belloni'ye, Torbjörn Bergman'a, Joseph H. Brooks'a, Florian Bieber'e, Jorgen Elklit'e, Svante Ersson'a, John McGarry'ye, Brendan O'Leary'ye, Mogens N. Pedersen'e, Hugh B. Price'a ve Timothy D. Sisk'e değerli önerilerinden dolayı teşekkür ederim. Bu makalede sunulan fikirlerin bir bölümü ilk olarak şu kaynaklarda yayımlanmıştı: "The Wave of Power-Sharing Democracy", Andrew Reynolds, der., *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy* (Oxford: Oxford University Press, 2002), 37-54; ve *Democracy in the Twenty-First Century: Can We Be Optimistic?* Uhlenbeck Konferansı No. 18 (Wassenaar: Netherlands Institute for Advanced Study, 2000).

açık bir biçimde ortaya koymaya çalışacağım. (Bu kuralların ve kurumların daha az keskin biçimleri birçok başka toplumda da yararlı olabilir.)

Bölünmüş toplumlar ve anayasa mühendisliği alanlarındaki çoğu uzman, derin toplumsal bölünmelerin demokrasi için ciddi bir sorun oluşturduğu ve dolayısıyla bölünmüş ülkelerde demokratik bir yönetim tesis etmenin ve sürdürmenin genellikle homojen ülkelere göre daha güç olduğu konusunda genel hatlarıyla bir fikir birliği içindedir. Uzmanlar, henüz demokrasiye geçmemiş ya da tam olarak geçememiş ülkelerde etnik ya da başka temellere dayanan derin bölünme sorununun oturmuş demokrasilere göre daha büyük olduğu ve bu bölünmelerin 21. yüzyılda demokratikleşmenin önünde büyük bir engel oluşturduğu konusunda da birleşiyorlar. Bu iki noktada uzmanların fikir birliği evrensel boyutlarda gibi görünüyor.

Genel hatlarıyla, hatta belki tamamen üzerinde anlaşılan üçüncü bir nokta da, bölünmüş toplumlarda demokratik yönetimin başarılı bir şekilde tesis edilmesinin iki temel öğeyi gerektirdiğidir. Bu öğeler iktidar paylaşımı ve grup özerkliğidir. İktidar paylaşımı, tüm önemli toplulukların –özellikle yürütme düzeyinde– siyasal karar almaya katılımı; grup özerkliği ise bu grupların –özellikle eğitim ve kültür alanlarında– kendi iç işlerini yönetme yetkisine sahip olması anlamına gelir. Bu iki özellik, genellikle iktidar paylaşımı demokrasisi olarak bilinen, ya da siyaset biliminde kullanılan teknik terimle ifade etmek gerekirse, ortaklık demokrasisi adı verilen demokratik sistem türünün birincil özellikleridir.[2] Çok sayıda uzman bu iki özelliğin merkezi rolünü analiz etti ve bölünmüş toplumlarda bu özelliklerin benimsenmesine sıcak bakıyor.[3] Ama bu konudaki fikir birliği ortaklık demokrasisi ekolünün çok ötesine uzanıyor. Bunun iyi bir örneği olarak, Ted Robert Gurr, *Minorities at Risk: A Global View of Ethnopolitical Conflicts* kitabında, ortaklık de-

2 İkincil özellikler ise –özellikle yasama meclisi seçimlerinde– orantılı temsil (geniş bir temsil gücü olan bir yasama organı oluşturabilmek için – geniş bir uzlaşıyla oluşturulmuş bir yürütme organı oluşturma amacına benzer şekilde) ve azınlıkların haklarını ve özerkliğini etkileyen en yaşamsal meselelerde azınlıklara tanınan veto hakkıdır.

3 Bu uzmanlar arasında Dirk Berg-Schlosser, William T. Bluhm, Laurence J. Boulle, Hans Daalder, Edward Dew, Robert H. Dix, Alan Dowty, Jonathan Fraenkel, Hermann Giliomee, Theodor Hanf, Jonathan Hartlyn, Martin O. Heisler, Luc Huyse, Thomas A. Koelble, Gerhard Lehmbruch, Franz Lehner, W. Arthur Lewis, Val R. Lorwin, Diane K. Mauzy, John McGarry, Kenneth D. McRae, Antoine N. Messarra, R.S. Milne, S.J.R. Noel, Eric A. Nordlinger, Brendan O'Leary, G. Bingham Powell, Jr., Andrew Reynolds, F. van Zyl Slabbert, Jürg Steiner, Albert J. Venter, Karl von Vorys, David Welsh ve Steven B. Wolinetz sayılabilir. Bu yazarların konuyla ilgili (ve 1980'lerin ortalarından önce yayımlanmış olan) en önemli yazılarının bir listesine şu kitabımın bibliyografya bölümünde ulaşılabilir: Arend Lijphart, *Power-Sharing in South Africa* (Berkeley, Calif.: Institute of International Studies, University of California, 1985), 137-71.

mokrasisi kuramından esinlenmediği açık olmakla birlikte (hatta bu terimi neredeyse hiç kullanmadığı halde), çok kapsamlı bir görgül çözümlemeye dayanarak topluluk gruplarının çıkarlarının ve taleplerinin genellikle "özerklik ve iktidar paylaşımı politikalarının ve kurumlarının bir birleşimiyle" ele alınabileceği sonucuna ulaşır.[4]

Yakın dönemde siyaset yorumcularının Irak'ta Yönetim Konseyinin oluşturulmasını ele alma biçimleri de iktidar paylaşımının önemi konusundaki oydaşmaya iyi bir örnek oluşturdu: Konsey çeşitli açılardan eleştirildi, ama hiç kimse Konsey'in geniş bir temsil sağlayan bileşimini sorgulamadı. İktidar paylaşımı modelinin gücü sıklıkla uygulamaya konularak da teyit ediliyor. Akademisyenlerin 1960'larda iktidar paylaşımı demokrasisi görüngüsünü çözümlemeye başlamalarından çok önce siyasetçiler ve anayasa yazarları bölünmüş toplumlarının sorunları için iktidar paylaşımı çözümleri tasarlamışlardı (örneğin Avusturya'da, Kanada'da, Kolombiya'da, Kıbrıs'ta, Hindistan'da, Lübnan'da, Malezya'da, Hollanda'da ve İsviçre'de). Siyaset bilimcilerin yaptığı, siyasetin uygulayıcılarının yıllar önceden defalarca –ve hem akademisyenlerden, hem de birbirlerinden bağımsız olarak– icat ettikleri bir şeyi keşfetmekten ibaretti.

İktidar Paylaşımını Eleştirenler

İktidar paylaşımı modeli, otuz yıl kadar önce akademik söylemde bir konu başlığı haline gelmesinden bu yana çok sayıda eleştiriyle karşılaştı. Modeli eleştiren bazı kişiler iktidar paylaşımı demokrasisinin ideal biçimde demokratik ya da etkili olmadığını öne sürdüler; bazıları ise metodoloji ve ölçüm sorunlarına odaklandılar.[5] Ama iktidar paylaşımı modelini eleştirenlerin çok azının bu modele karşı ciddi alternatifler ortaya koyduğuna dikkat edilmelidir. Bunun bir istisnası Brian Barry'nin tartışmanın başlarında yaptığı eleştiridir. Barry, Kuzey İrlanda'yla ilgili olarak, "asimilasyon olmadan işbirliği", yani doğrudan çoğunluğun yönetimi üstlendiği, ama hem çoğunluğun, hem de azınlığın ılımlı davranmaya söz verdikleri bir yönetim biçimi önermişti.[6] Barry'nin önerisi, Kuzey İrlanda'nın Protestan çoğunluğunun, her ne kadar ılımlı bir şekilde de olsa, daima iktidarda olması, Katolik azınlığın ise

4 Ted Robert Gurr, *Minorities at Risk: A Global View of Ethnopolitical Conflicts* (Washington, D.C.: U.S. Institute of Peace Press, 1993), 292.

5 Bu eleştirilere başka yazılarımda ayrıntılı bir biçimde yanıt vermiştim. Özellikle bkz. Lijphart, "The Wave of Power-Sharing Democracy," Andrew Reynolds, der., *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy* (Oxford: Oxford University Press, 2002), 40-47; ve Lijphart, *Power-Sharing in South Africa,* 83–117.

6 Brian Barry, "The Consociational Model and Its Dangers," *European Journal of Political Research* 3 (Aralık 1975), 406.

daima "sadık" muhalefet rolünü üstlenmesi anlamına gelecekti. Barry'nin iktidar paylaşımına alternatifi Irak Yönetim Konseyinde uygulanacak olsa, Konsey büyük ölçüde ya da tamamen Şii çoğunluğun ılımlı üyelerinden oluşacak ve Konsey'in dışında kalan Sünniler ve Kürtler muhalefeti oluşturacaktı. Bu öneri, etnik gerilimler ve aşırılıklar için aşırı basit bir çözümdür ve daimi muhalefete mahkum edilen azınlıkların sadık, ılımlı ve yapıcı kalmalarını beklemek naifliktir. Dolayısıyla, Barry'nin önerisinin iktidar paylaşımına ciddi bir alternatif olamayacağı açıktır ve zaten olamadığı pratikte de görüldü.

Kayda değer bir ilgiyle karşılanan diğer tek yaklaşım, Donald L. Horowitz'in ılımlı temsilcilerin seçilmesini teşvik edecek çeşitli seçim mekanizmaları tasarlama önerisidir (özellikle "alternatif oy" ya da "anında ikinci tur").[7] Bu öneri, yasama ve yürütmede geniş temsil yerine ılımlılığı amaçlaması açısından Barry'nin önerisine benzer, ama Barry sadece ılımlılık temenni ederken Horowitz bunu teşvik edecek bir yöntem geliştirmeye de çalışır. Horowitz'in modeli Irak Yönetim Konseyine uygulansaydı, büyük ölçüde Şii çoğunluğa mensup üyelerden oluşan bir konsey ortaya çıkacaktı, ama bu temsilcilerden çoğu Sünni ve Kürt azınlıkların çıkarlarına sıcak bakmalarını sağlayacak şekilde seçilmiş olacaktı. İki azınlığın uzun bir süre boyunca bu tür ılımlı bir Şii temsilinden memnun olacağını ve kendilerini kendi topluluklarının üyelerinin temsil etmesini talep etmeyeceklerini düşünmek oldukça zor. Ayrıca, geniş bir temsil ediciliği olan bir kurucu meclisin Kürt ve Sünni üyelerinin bu tür bir sistem getirecek bir anayasayı kabul edeceklerini düşünmek de pek kolay değil.

Horowitz'in alternatif oy önerisinin birçok başka zayıf noktası var, ama bu makalede bunların hepsini çözümlememiz gerekmiyor.[8] Burada önemli olan ana nokta, bu önerinin ne uzman akademisyenler, ne de anayasa yazarları arasında neredeyse hiç destek bulmadığıdır. Bu öneri, pratikte etnik açıdan bölünmüş bir toplumdaki yasama meclisi seçimlerinde sadece bir kez ve sadece kısmen uygulanmıştır ve o

---

7 Donald L. Horowitz, *A Democratic South Africa? Constitutional Engineering in a Divided Society* (Berkeley, Calif.: University of California Press, 1991), 188-203; ve "Electoral Systems: A Primer for Decision Makers," *Journal of Democracy* 14 (Ekim 2003): 122-23. Alternatif oy sistemlerinde seçmenlerden adayları tercih sırasına sokmaları istenir. Bir aday ilk tercihlerde mutlak çoğunluğa ulaşırsa seçilir; böyle bir aday yoksa en zayıf aday elenir ve oy pusulaları ikinci tercihlere göre yeniden dağıtılır. Bu süreç, adaylardan biri oyların çoğunluğuna ulaşıncaya kadar devam eder.

8 Ayrıntılı bir eleştiri için bkz. Lijphart, "The Alternative Vote: A Realistic Alternative for South Africa?" *Politikon* 18 (Haziran 1991): 9-101; ve Lijphart, "Multiethnic Democracy," Seymour Martin Lipset, der., *The Encyclopedia of Democracy* (Washington, D.C.: Congressional Quarterly, 1995), 863-64.

da kısa ömürlü ve çökmeye mahkûm olan Fiji anayasal sistemidir. Bu sistemde alternatif oy ile iktidar paylaşımı birleştirilmeye çalışılmıştır. 1999'da kabul edilen sistem, 2000'de çökmüştür.[9] Fikirlerinin özgünlüğüne ve bu fikirleri coşkulu bir şekilde savunmasına saygı duymakla birlikte, Horowitz'in argümanlarının büyük bir onay ya da uygulama arzusuyla karşılanmadığını belirtmek zorundayım.[10]

"Her Sorun İçin Tek Bir Çözüm" mü?

Özetle, iktidar paylaşımının bölünmüş toplumlarda benimsenme olasılığı yüksek gibi görünen tek demokratik model olduğu ortaya çıktı. Dolayısıyla, anayasa yazarlarından iktidar paylaşımının alternatifleri üzerine düşünmelerini istemek pek mantıklı değildir. İktidar paylaşımının içinde yer alan pek çok alternatifin değerlendirilmesi zaten fazlasıyla kafa karışıklığı ve dikkat dağılmasına yol açabiliyor. Horowitz'in iktidar paylaşımı demokrasisinin ham bir "her sorun için tek bir çözüm" modeli olduğu iddiasının aksine,[11] 1960'tan önce benimsenen iktidar paylaşımı sistemleri (daha önce anıldı) ve ayrıca daha yeni örnekler (örneğin, Belçika, Bosna, Çekoslovakya, Kuzey İrlanda ve Güney Afrika), muazzam bir çeşitleme ortaya koyuyor. Örneğin yürütmede geniş temsil, yürütmenin iki büyük etnik-dilsel gruptan eşit sayıda üyeden oluşmasını şart koşan bir anayasal gereklilik (Belçika); yasama meclisindeki sandalyelerin en az yüzde 5'ine sahip tüm partilere kabinede temsil edilme hakkı (Güney Afrika, 1994-99); iki büyük partinin kabinede eşit sayıda üyeyle temsil edilmesi ve iki partinin başkanlığı sırayla üstlenmeleri (Kolombiya, 1958-64); ve daimi olarak devlet başkanlığının bir gruba, başbakanlığın ise diğer gruba tahsis edilmesi (Lübnan) gibi farklı yollarla sağlandı.

---

9 Alternatif oy sistemi, Sri Lanka'da 1982 ve 1988'de, Bosna'daki Republika Srpska'da da 2000'de düzenlenen başkanlık seçimlerinde kullanılmıştır. Nijerya'daki başkanlık seçimlerinde de yine Horowitz'in olumlu bulduğu benzer bir sistem kullanılmıştır (bu sistemde seçimi kazanabilmek için birinci olmanın yanı sıra eyaletlerin en az üçte ikisinde oyların en az yüzde 25'ini almak da gerekiyordu). Bu makalede açıkladığım üçüncü ve altıncı kılavuz ilkelerde halkoyuyla seçilmiş bir devlet başkanının olmadığı bir parlamenter sistemin uygulanmasını –dolayısıyla hiçbir başkanlık seçiminin yapılmamasını– öneriyorum.

10 Benjamin Reilly, Horowitz'i savunmaya girişti ama bazı önemli noktalarda ondan ayrıldı; örneğin, Güney Afrika gibi temel bir örnekte Horowitz'in alternatif oy savunmasına katılmadı. Bkz. Reilly, *Democracy in Divided Societies: Electoral Engineering for Conflict Management* (Cambridge: Cambridge University Press, 2001). Andreas Wimmer şu makalesinde Irak'ta alternatif oy sisteminin uygulanmasını savunuyor: "Democracy and Ethno-Religious Conflict in Iraq," *Survival* 45 (Kış 2003-2004), 111-34.

11 Donald L. Horowitz, "Constitutional Design: Proposals versus Processes," Andrew Reynolds, der., *The Architecture of Democracy*, 25.

Bununla birlikte, iktidar paylaşımı sisteminin göreli başarısı özünü oluşturan geniş temsili sağlamak üzere tasarlanmış özgül mekanizmalara bağlı olduğu için, bu seçeneklerin tümü eşit derecede avantajlı değildir ve pratikte eşit derecede iyi sonuç vermez. Dolayısıyla, iktidar paylaşımı sistemlerinin en büyük başarısızlıkları, örneğin 1963'te Kıbrıs'ta ve 1975'te Lübnan'da yaşananlar, iktidar paylaşımının yeterli olmamasına değil, anayasa yazarlarının tatmin edici olmayan kuralları ve kurumları tercih etmelerine atfedilmelidir.

Bu başarısızlıklar uzman akademisyenlerin iktidar paylaşımı kuralları ve kurumlarına ilişkin öneriler geliştirmek yoluyla anayasa yazarlarına ne şekilde yardım edebileceklerini ortaya koyuyor. Bu anlamda, Horowitz'in "her sorun için tek bir çözüm" eleştirisi, iktidar paylaşımının en uygun biçimini belirlemeye çalışmak için bir esin kaynağı işlevi görmelidir. İktidar paylaşımı modelinin üzerinde çalışılan ülkeye özgü özelliklere uyarlanması gerekli olsa da, her şeyin bu münferit özelliklere bağlı olduğu doğru değildir. Aşağıdaki bölümlerde dokuz anayasal tercih alanını özetliyorum ve her alanda kendi önerilerimi de sunuyorum. Bu öneriler, münferit koşullarından ve özelliklerinden bağımsız olarak çoğu bölünmüş topluma en çok uyacak bir iktidar paylaşımı modeli "tek çözümü" oluşturuyor.

1) Yasama organı için seçim sistemi. Anayasa yazarlarının yapmak zorunda oldukları en önemli tercih, yasama organı için bir seçim sistemine karar vermektir. Bu alanda mevcut tercihler üç genel kategoride toplanabilir: nispi temsil (NT), çoğunluk sistemleri ve ara sistemler. Bölünmüş toplumlar için, geniş bir temsil gücüne sahip bir yasama organının seçilmesi yaşamsal önemdedir ve NT hiç kuşkusuz bunu sağlamanın en uygun yoludur.

Çoğunluk sistemleri kategorisi içinde Horowitz'in alternatif oy önerisini savunmak için mantıklı nedenler ileri sürülebilir ve ben de bu sistemin hem basit çoğunluk, hem de en çok oyu alan iki adayın ikinci tura kalması yöntemlerinden daha iyi olduğuna katılıyorum.[12] Ne var ki, çoğunluk sistemlerinin bölünmüş toplumlar için uygun olmadığı konusunda uzmanlar arasında bir fikir birliği vardır. Larry Diamond bunu şöyle açıklıyor:

> Kurum tasarımı konusunda desteklenebilecek bir genelleme varsa… o da çoğunluk sistemlerinin derin etnik, bölgesel, dinsel ya da başka kaynaklı duygusal ve kutuplaştırıcı bölünmelerin söz konusu olduğu ülkeler için iyi bir fikir olmadığıdır. Bölünmüş grupların keskin bir şekilde tanımlandığı ve grup kimliklerinin (ve gruplar arasındaki güvensizliklerin ve kuşkuların)

12 Alternatif oy (anında ikinci tur), basit çoğunluk yönteminden farklı olarak, kazanan adayın seçmenlerin çoğunluğu tarafından seçilmesini sağlar ve bunu ikinci tur oylamasından daha doğru bir şekilde yapar. Ayrıca bu şekilde iki ayrı oylama düzenlenmesine gerek kalmaz.

> derinden hissedildiği yerlerde en önemli zorunluluk, önemli gruplardan herhangi birinin büyük çaplı ve süresiz olarak iktidardan dışlanmasından kaçınmaktır.[13]

Ara kategori; yarı nispi sistemler, "karma" sistemler ve son olarak da belli azınlıklara temsil garantisi sağlayan çoğunluk sistemleri şeklinde daha alt bölümlere ayrılabilir. Yarı nispi sistemler –örneğin, birikimli ve sınırlı oy (ağırlıklı olarak ABD'de eyalet seçimlerinde ve yerel seçimlerde kullanılır) ve devredilemeyen tek oy (1993'e kadar Japonya'da kullanıldı)[14]– azınlığın temsilini sağlayabilir, ama bu hiçbir zaman NT kadar doğru ve tutarlı bir şekilde yapılamaz. Bu yarı nispi sistemlerin nadiren uygulanmasına karşılık karma sistemler 1990'ların başlarından beri son derece popülerdir.[15] Karma sistemlerin bazılarında (örneğin, Almanya'daki ve Yeni Zelanda'daki sistemlerde) NT bileşeni basit çoğunluk bileşenine ağır basar ve dolayısıyla bunlar karma sistemler değil, NT sistemleri olarak görülmelidir. NT bileşeninin telafi edici olmadığı ya da kısmen telafi edici olduğu durumlarda (örneğin, Japonya'da, Macaristan'da ve İtalya'da), sonuçlar, kaçınılmaz olarak tam orantılı olmayacaktır ve azınlığın temsili daha eksik ve belirsiz olacaktır. Basit çoğunluğun belli azınlıklar için temsil garantisiyle birleştirilmesi (örneğin Hindistan'da ve Lübnan'da), kaçınılmaz olarak, hangi grupların temsil garantisine hakları olduğu ve hangilerinin olmadığı konusunda bazı sorunlara yol açacaktır. Buna karşılık, NT'nin güzel tarafı, orantılılık ve azınlık temsili sağlamasının yanı sıra –etnik, ırksal, dinsel ve hatta bir topluluk oluşturmayan gruplar dahil olmak üzere– tüm gruplara tamamen eşit ve tarafsız bir şekilde yaklaşılmasını sağlamasıdır. O halde, neden tam NT'den herhangi bir şekilde sapılsın?

2) NT içinde kılavuz ilkeler. Seçenek NT'yle sınırlandırıldıktan sonra anayasa yazarlarının bu sistem içinde belirli bir türe karar vermeleri gerekir. NT, karmaşık olanaklar ve alternatiflerle dolu geniş bir spektrumu kaplayan, çok büyük bir kategoridir. Peki seçenekler nasıl daha daraltılabilir? En yüksek önceliğin kolayca anlaşılabilecek ve uygulanabilecek, basit bir NT sisteminin seçilmesine verilmesini

---

13 Larry Diamond, *Developing Democracy: Toward Consolidation* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1999), 104.

14 Bu sistemlerin üçü de çok üyeli seçim çevrelerine dayanır. Birikimli oy, her seçmenin seçim çevresine ayrılmış sandalye sayısı kadar oya sahip olması açısından çok üyeli çevreli basit çoğunluk sistemine benzer, ama basit çoğunluk sisteminden farklı olarak seçmenin oyunu adaylardan birinde ya da birkaçında biriktirmesine izin verilir. Sınırlı oy sistemlerinde seçmenler çevrenin sandalye sayısından daha az oya sahiptirler. Devredilemeyen tek oy, sınırlı oyun, her seçmenin verdiği oyların sayısının bire indirildiği özel bir biçimidir.

15 Bkz. Matthew Soberg Shugart ve Martin P. Wattenberg, der., *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* (Oxford: Oxford University Press, 2001).

öneriyorum. Bu, özellikle yeni demokrasiler için önemli bir kriterdir. Bu basitlik kriterinden pek çok istenen öğe türetilebilir: Mükemmel olmasa bile yüksek bir orantılılık derecesi; seçmenler ile temsilcileri arasındaki mesafeyi aşırı derecede artırmamak için çok büyük tutulmayan ama çok üyeli seçim çevreleri; nadiren kullanılan, seçmenlerin bireysel adayları sıraya dizdikleri devredilebilir tek oy sistemi yerine partilerin seçmenlere aday listeleri sundukları listeli NT; ve seçmenlerin liste içinde bireysel adaylar yerine partilere oy verdikleri kapalı ya da neredeyse kapalı listeler. Kapalı listeli NT, güçlü ve birleşmiş siyasal partilerin oluşturulmasını ve sürdürülmesini teşvik edebilir.

Bu çerçevede cazip bir model de, Danimarka'da kullanılan listeli NT sistemidir. Bu sistemde her birinde kısmen açık listelerden ortalama sekiz temsilcinin seçildiği 17 seçim çevresi vardır. Çevreler oyların yüzde 8'inden fazlasını alan azınlık partilerinin yüksek bir seçilme olasılığına sahip olmalarını sağlayacak kadar küçüktür.[16] Bu çevrelerde seçilen 135 temsilciye ek olarak, genel ulusal orantılılığı en yüksek düzeye çıkarmak amacıyla partilere dağıtılan 40 ulusal telafi edici sandalye de vardır (ulusal oyların minimum yüzde 2'siyle).[17] Danimarka modeli bölünmüş toplumlar için avantajlıdır, çünkü telafi edici sandalyeler ve düşük tutulan yüzde 2'lik baraj, coğrafi olarak belli yerlerde yoğunlaşmayan küçük azınlıklara ulusal yasama organında temsil edilmek için makul bir fırsat sunar. Orantılılığı en yüksek düzeye çıkarma fikrini olumlu bulmakla birlikte, bu sistem seçim sistemini olanaklı olduğu ölçüde basit ve şeffaf tutma hedefimizden bizi uzaklaştırıyor. Ayrıca, ulusal telafi edici sandalyelerin, ülke çapında partilerin henüz gelişmediği bölünmüş toplumlarda pek bir anlam ifade etmeyeceği açıktır.

3) Parlamenter hükümet mi, başkanlık hükümeti mi? Anayasa yazarlarının karşısına çıkan bir sonraki önemli karar, hükümetin parlamenter sisteme mi, başkanlık sistemine mi, yoksa yarı-başkanlık sistemine mi uygun olacağıdır. Etnik ya da başka

16 Bu tahmin, Rein Taagepera tarafından önerilen T=%75(M+1) denklemine dayanır – bu denklemde T etkin eşiktir ve M, bir çevrede seçilen temsilcilerin sayısıdır; bkz. Arend Lijphart, "Electoral Systems," Seymour Martin Lipset, der., *Encyclopedia of Democracy,* 417. Çevre başına 8 temsilci ortalaması için varyasyon kayda değer derecededir, ama 17 çevrenin 9'unda seçilen sandalye sayısı 6 ila 9 sandalyeyle bu ortalamaya çok yakındır. Açık liste kuralları çok karmaşıktır ve bana göre listeleri çok açık hale getiriyor. Burada açıklanan 175 sandalyeye ek olarak, Grönland ve Faroe Adaları da ikişer temsilci seçiyorlar. Danimarka modelini önermemin biraz paradoksal olduğunu da belirtmeliyim: Bu sistem etnik ve dinsel açıdan bölünmüş ülkeler için çok uygundur, ama Danimarka aslında dünyanın en homojen ülkelerinden biridir.

17 Yüzde 2 barajının altında kalan partiler de, en az bir seçim çevresi sandalyesi kazanmak gibi bazı başka gereklilikleri karşıladıkları takdirde, yine de telafi edici sandalyelerden yararlanabilirler.

tür derin ayrılmaların yaşandığı ülkelerde bu tercih, farklı sistemlerin yürütmede iktidar paylaşımı sağlama konusundaki göreli potansiyellerine dayandırılmalıdır. Parlamenter sistemdeki kabine –tek kişilik bir yürütmenin söz konusu olduğu başkanlık sistemindeki sadece danışman niteliğindeki kabineden farklı olarak– yetkinin eşit dağıtıldığı bir karar alma yapısı olduğu için, iktidarın geniş bir şekilde paylaşıldığı bir yürütme organı için en uygun ortamı sağlar. Parlamenter sistemlerin ikinci bir avantajı, doğası itibariyle kaçınılmaz olarak çoğunlukçu olan başkanlık seçimlerine gereksinim bırakmamasıdır. Juan Linz, ünlü başkanlık sistemi eleştirisinde bunu şöyle ifade ediyor: "Belki de başkanlık sisteminin en önemli içerimi, demokratik siyasete, kazananın her şeyi aldığı bir sonuç yaratma eğilimindeki kurallarıyla güçlü bir sıfır toplamlı oyun öğesi getirmesidir."[18] Başkanlık seçimi kampanyaları kişiliğe dayalı bir siyaseti de teşvik eder ve birbiriyle yarışan partilere ve parti programlarına dayalı siyasete gölge düşürür. Temsili demokraside partiler seçmenler ile devlet arasındaki yaşamsal önemdeki bağlantıyı sağlarlar ve bölünmüş toplumlarda topluluk gruplarının seslerini duyurmaları açısından da vazgeçilmez önemdedirler. Seymour Martin Lipset bir süre önce bu noktayı yeniden vurgulayarak demokrasilerde siyasal partilerin "vazgeçilmez" olduğunu belirtti ve E.E. Schattschneider'ın ünlü "partilerin olmadığı bir modern siyaset düşünülemez," sözünü hatırlattı.[19]

Linz başkanlık sisteminin ortaya çıkardığı iki sorunu daha vurgular. Bunlardan biri, yürütme ile yasama arasında sık sık kilitlenme durumlarının yaşanması ve başkanın görev süresinin sabit olmasının getirdiği katılıktır. Kilitlenmelerin yaşanması olasıdır, çünkü hem başkan, hem de yasama meclisi halkoyuyla seçildikleri için demokratik meşruiyet iddiasında bulunabilirler, ama başkan ve yasama meclisinin çoğunluğu farklı partilere mensup olabilir ya da aynı partiye mensup olsalar bile farklı tercihlere sahip olabilirler. Başkanlık sisteminin yapısında bulunan katılık, başkanların sabit sürelerle seçilmelerinden kaynaklanır. Sınırlamalar yüzünden görev süreleri uzatılamadığı gibi, başkanın görev için yeterli özelliklere sahip olmadığının anlaşılması, ciddi şekilde hasta olması ya da çeşitli türden skandallara bulaşması durumunda bile görev süresi kısaltılamaz. Parlamenter sistemlerde, güvenoyu, erken seçim vb. olanaklar bulunduğu için bu sorun yaşanmaz.

---

18 Juan J. Linz, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?" Juan J. Linz ve Arturo Valenzuela, der., *The Failure of Presidential Democracy* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994), 18.

19 Seymour Martin Lipset, "The Indispensability of Political Parties," *Journal of Democracy* 11 (Ocak 2000): 48-55; E.E. Schattschneider, *Party Government* (New York: Rinehart, 1942), 1.

Yarı-başkanlık sistemleri, tam başkanlık sisteminin sadece hafifçe iyileştirilmiş biçimleridir. Bu sistemlerde başkan, başbakan ve kabine arasında ciddi anlamda bir iktidar paylaşımı olanaklı olsa da, başkanlık seçimlerinin sıfır toplamlı karakteri değişmez. Hatta yarı-başkanlık sistemleri, devlet başkanının çoğu tam başkanlık sistemindekinden daha da güçlü olmasını olanaklı hale getirir. En iyi bilinen yarı-başkanlık sistemi örneği olan Fransa'da, başkan genellikle iktidara hakimdir. Hatta 1962-74 ve 1981-86 dönemleri "hiper başkanlık" dönemleri olarak adlandırılmıştır.[20] Yarı-başkanlık sistemlerinde, başkanın yasama meclisinde partisinin ya da iktidardaki koalisyonun desteğini kaybetmesi durumunda sistemin esas itibariyle başkanlık sisteminden esas itibariyle parlamenter sisteme kaymasına izin verilerek kilitlenme sorunu kısmen çözülmüştür. Latin Amerika'daki başkanlık sistemi demokrasilerinde anayasa reformcuları çoğu zaman parlamenter hükümet yerine bir yarı-başkanlık sistemini savunurlar, ama bunun tek nedeni geçişin güçlüğüdür. Güçlü başkanlık gelenekleri olan ülkelerde parlamenter sisteme geçiş çok büyük bir adım olarak görülür. Anayasa müzakerelerinde bu tür geleneksel ve duygusal kısıtlamaların dikkate alınması gerekli olsa da, bölünmüş toplumlarda anayasa yazarları için genel kılavuz ilke parlamenter hükümet olmalıdır.

Akademisyenler arasında parlamenter hükümet lehine güçlü bir oydaşma vardır. Bu konudaki kapsamlı literatürde oldukça az sayıda muhalif vardır ve onlar da parlamenter sistem konusundaki oydaşmanın sadece belli noktalarını sorgulamıştır. Bu kişiler, örneğin, ABD'de uygulanan başkanlık sistemini örnek vererek, kilitlenme sorununun Linz'in ve başkalarının iddia ettiği kadar ciddi olmadığına dikkat çekmişlerdir, ama başkanlık sistemine yönelik diğer eleştirilerin geçerliliğini sorgulamamışlardır.[21]

---

20 John T.S. Keeler ve Martin A. Schain, "Institutions, Political Poker, and Regime Evolution in France," Kurt von Mettenheim, der., *Presidential Institutions and Democratic Politics: Comparing Regional and National Contexts* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997), 95-97. Horowitz başkanın alternatif oyla ya da benzer bir oy birleştirme yöntemiyle seçilmesini savunur, ama başka açılardan onun başkanının da tam başkanlık sistemindeki başkanlardan farkı yoktur; bkz. *A Democratic South Africa?,* 205-14.

21 Akademisyenler, ayrıca, başkan ile yasama meclisi arasındaki kilitlenme sorununu en aza indirecek yöntemlere de işaret ediyorlar – örneğin, başkanlık ve yasama meclisi seçimlerinin birlikte düzenlenmesi ve başkanın genellikle uygulanan mutlak çoğunluk ve ikinci tur yöntemi yerine basit çoğunlukla seçilmesi öneriliyor. Bu tür önlemler gerçekten de sorunu bir ölçüde giderebilir, ama tamamen çözemez. Bkz. Matthew Soberg Shugart ve John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992); ve Mark P. Jones, *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies* (Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1995).

4) Yürütmede iktidar paylaşımı. Parlamenter sistemlerde yetkinin dağıtıldığı kabineler iktidar paylaşımının uygulandığı yürütme organlarının oluşturulmasını kolaylaştırır, ama tek başlarına iktidar paylaşımının kurumsallaşmasının güvencesi olamaz. Belçika ve Güney Afrika bunu yapmanın iki ana yöntemine örnek oluşturuyor. Belçika'da anayasa, kabinede anadili Flamanca olan bakanlar ile anadili Fransızca olanların eşit sayıda olmasını şart koşar. Bu yaklaşımın dezavantajı, iktidarda pay sahibi olma hakkı olan grupların belirlenmesini zorunlu hale getirmesi ve dolayısıyla seçim sistemlerinde de belli azınlıkların temsil garantisi için aynı ayrımcı tercihlerin yer almasıdır. Güney Afrika'da ırksal ve etnik sınıflandırmalar konusunda çok büyük anlaşmazlıklar ve tartışmalar olduğu için 1994'teki geçici anayasada yürütmedeki iktidar paylaşımı düzenlenirken bu sınıflandırmaları esas almak olanaklı olmadı. İktidar paylaşımı, bunun yerine siyasal partilere dayandırıldı: Etnik bir grubu temsil etsin ya da etmesin, parlamentodaki sandalyelerin en az yüzde 5'ine sahip olan her partiye kabineye orantılı bir şekilde katılma hakkı verildi.[22] Güney Afrika modeli, benzer durumdaki başka ülkeler için de caziptir. Ama kabinede pay sahibi olma hakkının hangi etnik gruplara verilmesi gerektiği konusunda temel anlaşmazlıkların olmadığı durumlarda, Belçika modelinin iki önemli avantajı var: İlk olarak, bu model iktidar paylaşımının tüm büyük partilerin bir büyük koalisyon oluşturmasını gerek bırakmaksızın ve dolayısıyla parlamentoda ciddi bir parti muhalefetinin yoksunluğuna yol açmaksızın yapılmasına izin verir. İkinci olarak, daha küçük gruplara daha fazla temsil hakkı tanıyarak çok kesin biçimde orantılı olan bir iktidar paylaşımından hafif sapmalara olanak tanır. Bu durum, bir etnik çoğunluğun karşısında bir ya da daha fazla etnik azınlık grubunun bulunduğu ülkelerde olumlu sonuç verebilir.

5) Kabine istikrarı. Anayasa yazarları, parlamenter sistemlerin potansiyel bir sorunu olarak görülen, kabinelerin parlamentoda çoğunluk desteğine bağımlı olmalarının ve parlamentoda güvensizlik oyuyla düşürülebilmelerinin kabine istikrarsızlığına –ve bunun sonucunda– rejim istikrarsızlığına yol açabileceği konusunda kaygılı olabilirler. Bu sorunun ciddiyeti abartılmamalıdır; istikrarlı demokrasilerin büyük çoğunluğu başkanlık ya da yarı başkanlığa değil, parlamenter sisteme dayanır.[23] Ayrıca, kabinelerin yasama organları karşısındaki konumu, bu amaca yönelik olarak

22 1998'de imzalanan Hayırlı Cuma Anlaşması'nda Kuzey İrlanda için de benzer bir iktidar paylaşımına dayalı bir yürütme öngörülmüştü.

23 İstikrarlı demokrasileri 1977'den 1996'ya kadar kesintisiz bir biçimde demokratik kalan (ve nüfusu 250.000'den fazla olan) ülkeler olarak tanımladığım karşılaştırmalı çalışmamda, 36 istikrarlı demokrasiden 30'unun parlamenter sistemi benimsemiş olduğunu tespit ettim. Bkz. Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries* (New Haven: Yale University Press, 1999).

tasarlanmış anayasal hükümlerle güçlendirilebilir. Bu tür hükümlerin bir örneği, Batı Almanya'da 1949'da benimsenen anayasada yer alan yapıcı güvensizlik oyudur. Bu hüküm başbakanın (şansölyenin) parlamento tarafından düşürülmesini, aynı anda yeni bir başbakanın seçilmesi koşuluna bağlar. Bu koşul, kabinenin, alternatif bir kabine kuramayan "olumsuz" bir mutlak çoğunluk tarafından düşürülmesi riskini ortadan kaldırır. İspanya ve Papua Yeni Gine de benzer yapıcı güvensizlik oyu gereklilikleri benimsedi. Bu hükmün dezavantajı, parlamento tarafından düşürülemeyen ama aynı zamanda parlamentoda yasama programını geçirmek için yeterli çoğunluğa da sahip olmayan bir yürütme yaratabilme olasılığıdır. Bu da başkanlık sistemlerinin belası olan kilitlenmelerden farklı değildir. Fransa'da 1958'de kabul edilen Beşinci Cumhuriyet anayasasında da bu potansiyel soruna bir çözüm öneriliyordu. Bu hükme göre, kabinenin mevzuat taslaklarını güvenoyuna sunma hakkı vardır ve yasama organının mutlak çoğunluğu kabineyi düşürecek şekilde oy kullanmadığı sürece bu taslaklar otomatik olarak kabul edilir. Henüz hiçbir anayasada Almanya'daki ve Fransa'daki kuralları birleştirme girişiminde bulunulmadı, ama bu tür bir birleştirme hiç kuşkusuz kabinelere ve onların yasama alanındaki etkinliklerine güçlü bir koruma sağlayabilir ve bunu yaparken parlamento çoğunluğunu kabineyi düşürme ve onu daha çok güven duyduğu yeni bir kabineyle değiştirme konusundaki temel hakkından yoksun bırakmaz.

6) Devletin başını seçmek. Parlamenter sistemlerde, başbakan genellikle sadece hükümetin başıdır; devletin başı konumunda ise bir meşruti hükümdar ya da büyük ölçüde simgesel bir devlet başkanı bulunur. Bir hükümdarın bulunmadığı ülkelerde anayasa yazarları devlet başkanının nasıl seçileceğine de karar vermek zorundadırlar. Bu konuda iki önerim var: Devlet başkanlığı çok sınırlı bir siyasal güce sahip, büyük ölçüde simgesel bir makam olmalı ve halkoyuyla seçilmemelidir. Halkoyuyla seçim demokratik meşruiyet sağlar ve bir de anayasada çok sınırlı sayılamayacak yetkiler öngörülüyorsa devlet başkanları etkin bir şekilde siyasete katılma arzusu duyabilirler – bu durumda parlamenter sistem bir tür yarı-başkanlık sistemine dönüşebilir. Tercih edilen alternatif, devlet başkanının parlamento tarafından seçilmesidir.

Avustralya'daki parlamenter sistemi monarşiden cumhuriyete dönüştürmenin parçası olarak önerilen anayasa değişikliği, özellikle cazip bir modeldi. Bu modele göre, bir kişinin cumhurbaşkanı olabilmesi için başbakan ve muhalefetin lideri tarafından birlikte aday gösterilmesi ve parlamentonun iki kanadının ortak oturumunda üçte iki çoğunlukla seçilmesi gerekiyordu. Üçte iki çoğunluk kuralının gerisindeki fikir, partili ve siyasetçi olmayan bir cumhurbaşkanın seçilmesini teşvik etmekti. (1999'da düzenlenen referandumda Avustralyalı seçmenler tasarıyı

bütünüyle reddettiler. Bunun ana nedeni, cumhuriyeti savunanların büyük bir bölümünün güçlü –ve mantıksız– bir şekilde cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini savunmasıydı.) Bana göre, en iyi çözüm, Güney Afrika'daki gibi ayrı bir devlet başkanlığı makamının hiç olmamasıdır. Güney Afrika'da devlet başkanı, parlamentonun güvenoyuna tabi olması açısından aslında bir başbakan gibidir ve aynı zamanda devletin başı olarak kabul edilir.

7) Federalizm ve ademi merkeziyet. Topluluk gruplarının belli coğrafi bölgelerde yoğunlaştığı bölünmüş toplumlar için, federal bir sistem hiç kuşkusuz bu gruplara özerklik sağlamanın mükemmel bir yoludur. Benim özgül önerim, genellikle federal sistemlerde öngörülen ikinci (federal) yasama meclisiyle ilgilidir. Bu meclis genellikle federasyonun az nüfuslu birimlerinin fazlasıyla temsil edildiği siyasal olarak güçlü bir kurumdur (örneğin, ABD Senatosunda minik Wyoming de, dev California da iki senatörle temsil edilir). Parlamenter sistemler için bileşimleri farklı, ama yetkileri eşit ya da esas itibariyle eşit olan iki yasama meclisi, iki meclisin de güvenoyunu alan kabinelerin kurulmasını çok zorlaştırdığı için, uygulanabilir bir düzenleme değildir. 1975'te Avustralya'da yaşanan anayasal kriz de bunu göstermişti: Muhalefetin kontrolündeki Senato kabineyi istifaya zorlamak için bütçeyi onaylamayı reddetmişti; ama kabine Temsilciler Meclisi'nde güçlü bir desteğe sahip olmaya devam ediyordu. Ayrıca, küçük birimlerin federal mecliste fazla temsil edilmesinin yüksek oranlara ulaşması, demokrasinin "herkese bir oy hakkı" ilkesinin ihlali anlamına gelir. Bu açıdan, Almanya ve Hindistan'daki federal modeller, ABD, İsviçre ve Avustralya modellerinden daha caziptir.

Genel olarak, federasyonun görece ademi merkezileştirilmesi ve bileşen birimlerin (eyaletlerin ya da illerin) görece küçük olması önerilen durumlardır – her iki durum da her birimin görece homojen olma olasılığını artırır ve büyük eyaletlerin federal düzeyde egemenlik kurmalarını önler. Bunun ötesinde, ülkeden ülkeye değişecek ayrıntılarla ilgili olarak pek çok başka kararın alınması gereklidir (örneğin, eyalet sınırlarının tam olarak nereden çizilmesi gerektiği konusunda). Uzmanlar, federasyon içinde ne kadar ademi merkeziyetçiliğin uygun olacağı konusunda net bir öneride bulunamıyorlar ve uzmanlar arasında ABD, Kanada, Hindistan, Avustralya, Almanya, İsviçre ya da Avusturya modellerinden hangisinin izlenmesinin daha olumlu olacağı konusunda da bir oydaşma mevcut değil.

8) Bölgesel olmayan özerklik. Topluluk gruplarının belli coğrafi bölgelere yoğunlaşmış olmadığı bölünmüş toplumlarda, özerklik bölgesel olmayan bir şekilde de düzenlenebilir. Örneğin, önemli dinsel bölünmelerin olduğu ülkelerde, farklı dinsel gruplar çoğu zaman kendi okullarını yönetmeye önem verirler. Hindistan, Belçika ve Hollanda'da iyi sonuç veren bir çözüm, temel eğitim standartları karşı-

landığı sürece, tüm devlet okullarına ve özel okullara eşit mali destek vererek eğitim özerkliğini sağlamaktır. Bu uygulama, din ile devletin ayrılması ilkesine aykırı olsa da devletin eğitimle ilgili konularda tamamen tarafsız olmasına olanak tanır.

9) Kabine ve parlamentonun dışında da iktidar paylaşımı. Bölünmüş toplumlarda, tüm topluluk gruplarının geniş temsili sadece kabinelerde ve parlamentolarda değil, kamu hizmetinde, yargıda, poliste ve orduda da sağlanmak zorundadır. Etnik ve dinsel kotalar yoluyla bu amaca ulaşılabilir, ama bu kotaların katı bir şekilde uygulanması gerekmez. Örneğin, belli bir grubun tam yüzde 20 oranında temsil edilmesi koşulu getirmek yerine, yüzde 15 ila 25 arasını hedeflemek gibi daha esnek bir kural benimsenebilir. Bununla birlikte, bu tür kotaların genellikle gereksiz olduğunu gözlemledim; anayasada genel bir geniş temsil hedefine sahip olunduğunun belirtilmesi yeterlidir; iktidarın paylaşıldığı bir kabine ve orantılı bir şekilde oluşturulmuş bir parlamento bu hedefin hayata geçirilmesini sağlayacaktır.

Diğer Sorunlar

Birçok başka potansiyel olarak tartışmalı sorunla ilgili olarak önerim, dünyanın oturmuş demokrasilerinde görülen tipik örüntülerle işe başlamaktır. Bunlar arasında, anayasayı değiştirmek için üçte iki çoğunluk gerekliliği (azınlık haklarını ve özerkliği değiştirmek için bu eşik daha da yukarı çekilebilir), yasamanın alt kanadının ülke nüfusunun yaklaşık küp kökü büyüklüğünde olması[24] (bu durumda, Irak gibi nüfusu yaklaşık 25 milyon olan bir ülkenin yasama organının alt kanadında yaklaşık 140 temsilci olması "gerekir") ve dört yıllık yasama dönemleri sayılabilir.

Referandumla onay yeni bir anayasa için gerekli demokratik meşruiyeti sağlayabilmekle birlikte, referandum sayısını sınırlayan bir anayasa hükmü konmasını tavsiye ediyorum. Bir temel referandum biçimi, mevzuatın ve anayasa değişikliklerinin halkın girişimiyle kaleme alınması ve bu tür teklifler için doğrudan halkoyuna başvurulması hakkını getirir. Bu tür referandumlar, kaba çoğunlukçu araçlardır ve rahatlıkla azınlıklara karşı kullanılabilirler. Diğer taraftan, İsviçre örneği, seçmenlerin küçük bir azınlığının seçilmiş temsilcilerin çoğunluğu tarafından kabul edilen bir yasaya itiraz etmelerinin ve bu konuda bir referandum çağrısında bulunmalarının istenen iktidar paylaşımını destekleme etkisi yaratabileceğini gösterdi. Bu çaba sonuca ulaşmasa bile, çoğunluğu referandum kampanyasının maliyetini karşılamaya zorlar; dolayısıyla bir azınlığın bir referandum çağrısında bulunma hakkının olması çoğunluğun azınlıkların görüşlerini ciddiye alması için güçlü bir

24 Bu örüntü Rein Taagepera tarafından keşfedilmiştir; bkz. "The Size of National Assemblies," *Social Science Research* 1 (Aralık 1972), 385-40.

teşviktir. Ben yine de referandum konusuna çok büyük bir dikkatle yaklaşılmasını tavsiye ediyorum ve sıklıkla referandum düzenlenen sadece üç demokrasi (ABD, İsviçre ve özellikle 1980'lerin başlarından bu yana İtalya) olması da bu tavsiyeyi destekliyor.

Anayasa yazarları benim değinmediğim ve özgül tavsiyelerimin bulunmadığı pek çok başka sorunu çözmek zorunda kalacaklardır. Yurttaşlık haklarının korunması, özel bir anayasa mahkemesinin kurulup kurulmayacağı ve bir anayasa mahkemesinin ya da yüksek mahkemenin aşırı müdahaleci olmaksızın ve yetkisini aşmaksızın anayasayı ve yurttaşlık haklarını güçlü bir şekilde korumasının nasıl sağlanabileceği bu sorunlar arasındadır. Ve anayasa yazarları bu sorunları çözmek gibi zor ve zaman gerektiren bir işin altından kalkmak zorunda oldukları için, uzmanların başkanlık sistemi ve NT dışı sistemler gibi baştan yanlış alternatiflerin göreli avantajları ve dezavantajı üzerine uzun tartışmalarla onların işlerini daha da zorlaştırmamaları ve dikkatlerini dağıtmamaları daha da önemli hale geliyor.

Anayasa yazarlarının çeşitli alternatifleri hiç incelemeksizin tüm önerilerimi benimsemeleri gerektiğini öne sürmüyorum. Belli partilerin ve siyasetçilerin çıkarlarının ve gündemlerinin onları başka alternatifleri değerlendirmeye yönlendirebileceğinin, bir ülkenin tarihinin ve geleneklerinin o ülkenin temel mevzuatını kaleme alan kişileri etkilediğinin ve neredeyse her zaman –ve son derece mantıklı bir şekilde– birden fazla anayasa uzmanının profesyonel görüşünün alındığının farkındayım. Yine de, önerilerimin benim kişisel tercihlerimden ibaret olmadığını ve uzmanlar arasındaki güçlü bir oydaşmaya ve sağlam görgül kanıtlara dayandığını ve en azından anayasa müzakerelerinde bir başlangıç noktası oluşturması gerektiğini belirtmek isterim.

Başkanlık Sisteminin Olası Tehlikeleri

ERGUN ÖZBUDUN

İlk çağlardan beri siyasal düşünürler hükümet sistemleri üzerinde çeşitli görüşler ileri sürmüşlerdir. Siyaset biliminin bağımsız bir sosyal bilim dalı olarak ortaya çıkmaya başladığı 19. yüzyıldan itibaren uzun bir süre siyaset bilimine "eski kurumsalcılık" adı verilebilecek bir yaklaşım hakim olmuştur. Bu yaklaşımın temel özelliği, devlet odaklı oluşu ve devlet kurumlarını tarihsel, hukuki ve esas itibariyle tasviri bir bakış açısıyla ele almış olmasıdır. 1920'lerden itibaren ise, özellikle ABD'de bu yaklaşımın tam karşıtı olarak nitelendirilebilecek davranışçı ya da tutumsalcı okul hakim olmuştur. Bu yaklaşımın belirleyici özelliği de, kurumsal düzenlemeleri ihmal ederek, bireyin tutum ve davranışlarına odaklanmış olmasıdır. 1980'lerden bu yana da, davranışçı akımın aşırılıklarına karşı bir tepki olarak, "yeni kurumsalcılık" (*neo-institutionalism*) adı verilen bir yaklaşım ortaya çıkmıştır. Yeni kurumsalcılığın eski kurumsalcılıktan başlıca farkı, devlet kurumlarının salt biçimsel ve hukuki tasviriyle yetinmeyip, kurumsal düzenlemelerin bireysel siyasal davranışlar üzerindeki etkileri üzerinde yoğunlaşmış olmasıdır.[1]

Gerçekten, kurumsal düzenlemeler birey davranışlarını belirlemekte tek etken olmamakla birlikte, onları belli yönlere yönlendirdiği veya belli yönlere yönelmekten alıkoyduğu konusunda kuşku yoktur. Bu yaklaşımın en bilinen örneklerinden biri, Giovanni Sartori'nin *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği* adlı eseridir.[2]

Yeni kurumsalcı yaklaşım, siyaset biliminin birçok alt dalında kullanılmakla birlikte, onun özellikle ilgi duyduğu bir alan, başkanlık sistemi ve parlamenter sistemin, demokrasinin işleyişi ve kalitesi üzerindeki etkileridir.

---

1 Bu yaklaşımlar ve özellikle onların yargı üzerindeki araştırmalara etkileri hakkında kapsamlı bir analiz için, bkz., Ozan Ergül, *Yeni Kurumsalcı Yaklaşımla Türk Anayasa Mahkemesi ve Demokrasi* (Ankara: Adalet, 2007), 7-68.

2 Giovanni Sartori, *Comparative Consitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes* (New York: New York University Press, 1994). Bu eser tarafımdan Türkçeye çevrilmiştir: *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği: Yapılar, Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine Bir İnceleme* (Ankara: Yetkin, 1997).

Bu tartışmanın kökleri, 1980'li yılların başlarına gitmektedir. Bu kitapta yer alan dört önemli makaleden birinin yazarı Juan Linz, başkanlık sisteminin tehlikeleri ve parlamenter rejimin erdemleri konusundaki görüşlerini ilk defa 1982 yılında Milletlerarası Siyaset Bilimi Derneğinin (IPSA) Tokyo Yuvarlak Masa Toplantısındaki tebliği ile dile getirmiş, bunu konuyla ilgili diğer yayınları izlemiştir. Bunlar arasında, bu kitapta yer alan "Başkanlık Sisteminin Tehlikeleri" (1990) ve yer almayan "Parlamentarizmin Erdemleri" (1990) başlıklı makaleler[3] ve kendisinin Arturo Valenzuela ile birlikte derledikleri iki ciltlik *The Failure of Presidential Democracy* adlı eser,[4] en önemlileridir. Horowitz'in bu kitaptaki makalesinde ifade ettiği gibi, parlamenter sistem - başkanlık sistemi tartışması, Linz'in seçkin akademik hayatının son on yıllarının ana temasını (*leitmotiv)* oluşturmuştur.

Linz'in sert başkanlık sistemi eleştirilerine karşılık, Donald Horowitz bu sistemin hararetli savunucusudur. Daha çok, bölünmüş toplumların anayasal tercihleri üzerindeki çalışmalarıyla tanınan Horowitz, özellikle derin dilsel, etnik veya dinsel çizgilerle bölünmüş toplumlarda başkanlık sisteminin daha uygun bir tercih olacağını, başkan adaylarının mutlak çoğunluğu kazanma zorunluluğunun, onları kendi sosyal kesimleri dışında da destek aramaya, dolayısıyla bütünleştirici, ılımlı ve merkezcil politikalar izlemeye sevk edeceğini ileri sürmektedir.[5] Horowitz'in bu görüşleri, onu, bölünmüş toplumların anayasal tercihleri alanında diğer bir seçkin uzman olan Arend Lijphart'la da karşı karşıya getirmiştir. Lijphart, bölünmüş toplumlarda parlamenter rejimi, azınlıktaki kesimlerin koalisyon

---

3 *Journal of Democracy*'de yayımlanmış olan bu makaleler, daha sonra bir kitap halinde bir araya getirilmiştir: *The Global Resurgence of Democracy,* der. Larry Diamond ve Marc F. Plattner, (Baltimore ve Londra: The Johns Hopkins University Press, 1993). Bu eser Türkçeye çevrilmiştir: *Demokrasinin Küresel Yükselişi* (Ankara: Yetkin, 1994) ve bu kitapta yer alan makalelerden Linz'inki Ergun Özbudun, Horowitz ve Lipset'inkiler Levent Köker tarafından çevrilmiştir.

4 Juan J. Linz ve Arturo Valenzuela, der., *The Failure of Presidential Democracy, Vol. 1: Comparative Perspectives, Vol. 2: The Case of Latin America* (Baltimore ve Londra: The Johns Hopkins University Press, 1994); özellikle Linz'in "Presidential or Parlimentary Democracy: Does It Make a Difference?" başlıklı makalesi, Vol. 1, 3-87. Linz, bu görüşlerini Türkiye'de yapılan bir toplantıda da dile getirmiştir: "Başkanlık Sistemi veya Parlamenter Sistem Arasındaki Tercihin Siyasal ve Sosyal Sonuçları", *BDT Ülkelerinde Demokrasiye Geçiş ve Anayasa Yapımı,* çev. Ergun Özbudun ve Levent Köker(Ankara: Avrupa Hukuk Yoluyla Demokrasi Komisyonu ve Türk Demokrasi Vakfı, 1993), 117-134.

5 Donald L. Horowitz, "Constitutional Design: Proposals versus Processes", Andrew Reynolds, der., *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Managemet, and Democracy* (Oxford: Oxford University Press, 2002), 15-36.

hükümetleri içinde yürütme organında pay sahibi olmalarına imkan vermesi, dolayısıyla bütünleştirici bir fonksiyon ifa etmesi gerekçesiyle savunmaktadır.[6] Gerçekten, bir sosyal kesimin hakim durumda olduğu bölünmüş toplumlarda, o kesime mensup bir başkan adayının, niçin azınlık gruplarından destek almaya çalışacağını anlamak güçtür.

Yirminci yüzyılın başka bir mümtaz siyaset bilimcisi Seymour Martin Lipset, bu kitapta yer alan makalesinde[7], başkanlık rejimi ve parlamenter rejim arasındaki tercihin ikincil önem taşıdığını, demokrasinin sağlıklı işlemesindeki temel belirleyici etkenin siyasal kültür olduğunu savunmaktadır. Siyasal değerler, düşünceler ve tutum almaların bütünü olarak tanımlanabilecek siyasal kültürün temel bir değişken olduğunda elbette kuşku yoktur. Ancak Lipset, bu makalesinde, siyasal kültürün belirleyiciliği konusunda aşırı determinist bir görüşe kaymış gibi görünmektedir. Nitekim Lipset, "uzun ömürlü demokrasilerin, eşitsiz bir biçimde, daha zengin ve daha Protestan uluslar arasında görüldüğü", "Katolik ve daha yoksul ülkeler(in) daha az istikrarlı demokrasilere sahip olagelmiş" oldukları yolunda, bir zamanlar hayli popüler olan görüşü tekrarlamaktadır. Bu görüş, Samuel Huntington'un ünlü "medeniyetler çatışması" tezi ile büyük ölçüde paralel niteliktedir. Oysa demokrasi, günümüzde Fransa, İtalya, İspanya, Portekiz, Polonya, Avusturya, Slovenya gibi Katolik ülkelerde ve Ortodoks Yunanistan'da sorunsuz şekilde işlemektedir. Bunlara, Japonya, Tayvan, Moğolistan ve Güney Kore gibi Doğu Asya ülkeleri de eklenebilir. İslamiyetle demokrasinin bağdaşabilirliği daha tartışmalı bir konu olmakla birlikte, Freedom House'un 2015 raporuna göre iki Müslüman çoğunluklu ülke (Tunus ve Senegal) "hür" ülkeler kategorisine, dört ülke de (Bangladeş, Endonezya, Pakistan ve Türkiye) "kısmen hür" ülkeler (*partly free)* ve "seçimli demokrasiler" (*electoral democracy)* kategorisine dahildir.[8]

---

6 Arend Lijphart, *Thinking About Democracy: Power Sharing and Majority Rule in Theory and Practice* (London ve New York: Routledge, 2008), s. 80-81, 83. Lijphart-Horowitz tartışmasının kapsamlı bir analizi için, bkz. Sujit Choudry, "Bridging comparative politics and comparative constitutonal law: Constitutional design in divided societies", Choudry, der., *Constitutional Design for Divided Societies: Integration or Accomodation?* (Oxford: Oxford University Press, 2008), 15-26.

7 Samuel P. Huntington, *Medeniyetler Çatışması ve Dünya Düzeninin Yeniden Kurulması,* çev. Mehmet Turan ve Cem Soydemir (İstanbul: Okuyan Us, 2002); keza Huntington, *Üçüncü Dalga: Yirminci Yüzyıl Sonlarında Demokratlaşma,* çev. Ergun Özbudun (Ankara: Yetkin, 1996), 292-305.

8 Freedom House, "Freedom in the World 2015", www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2015. Sözü geçen ülkelerin Freedom House skorları şöyledir (ilk sayı siyasal haklar, ikinci sayı temel hürriyetler skorunu ifade etmektedir: Tunus (1-3), Senegal (2-2), Endonezya (2-4), Türkiye (3-4), Bangladeş (4-4), Pakistan (4-5).

Bu veriler ışığında, Vali Nasr'ın ifadesiyle bir "Müslüman demokrasi"nin yükselişinden söz edilebilir.[9]

Lipset'in kültür odaklı analizinde tartışılabilecek bir husus da, Myron Weiner'in[10] gözlemlerine paralel olarak, İkinci Dünya Savaşı sonrası "yeni milletler" arasında istikrarlı demokrasiler oluşturabilmiş olanların hemen hepsinin eski İngiliz sömürgeleri oluşu, buna karşılık eski Belçika, Hollanda, Fransa, Portekiz ve İspanya sömürgelerinden hemen hiçbirinin bunu başaramamış olmasıdır. Lipset'e göre, "Üçüncü dünya ülkeleri arasında, geçmişteki İngiliz yönetimi deneyimi, demokrasi ile en güçlü korelasyon gösteren faktörlerden biri olarak ortaya çıkmaktadır." Ancak bu önermenin de ampirik gerçeklere uygunluğu tartışmalıdır. Üçüncü Dünya ülkeleri arasında eski Fransa sömürgeleri Senegal ve Tunus ve eski Hollanda sömürgesi Endonezya gibi oldukça başarılı örnekler olduğu gibi, Afrika'daki eski İngiliz sömürgelerinin önemli bir bölümü, bugün otoriter rejimler altında yaşamaktadır.

Çalışmamızın bundan sonraki bölümünde Linz'in başkanlık sistemi aleyhindeki tezleri, ona yöneltilen eleştirilerle birlikte ele alınacaktır.[11]

Başkanlık Sisteminin Sorunları

1) Çift Demokratik Meşruluk. Başkanlık sisteminde başkanın ve yasama organının ayrı seçimlerle halk tarafından seçilmesi, her ikisine de halkın iradesini temsil etme anlamında demokratik meşruluk kazandırmaktadır. Başkanla yasama organı çoğunluğunun ayrı partilere veya ayrı siyasal eğilimlere mensup olmaları durumunda bu meşruluk krizini çözebilecek bir demokratik mekanizma yoktur. ABD'de bu tarz krizlerin ortaya çıkmaması, Amerikan siyasal kültürünün ve özellikle siyasal partilerinin kendilerine özgü, adeta benzersiz konumlarıyla açıklanabilir. Sosyal bölünme çizgilerinin daha derin, partilerin daha disiplinli ve ideolojik oldukları ülkelerde, bu krizlerin daha sık ortaya çıkacağı ve çözümlerinin çok daha zor olacağı açıktır.

---

9 Vali Nasr, "The Rise of 'Muslim Democracy'", *Journal of Democracy* 16, no. 2 (2005): 13-27.

10 Myron Weiner, "Empirical Democratic Theory", Myron Weiner ve Ergun Özbudun, der., *Competitive Elections in Develeoping Countries* (An American Enterprise Institute Book-Duke University Press, 1987), 3-34.

11 Linz'in tezlerinin kapsamlı bir analizi için, bkz., Serap Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme* (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2002), s. 39-90. Linz'in görüşlerinin açıklanmasında, kendisinin "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?" başlıklı çalışması esas alınacaktır.

2) Katılık. Başkanlık sisteminde başkanın sabit bir süre için seçilmesi ve bu süre içinde çok istisnai haller dışında yasama organı tarafından görevine son verilememesi, bu sisteme parlamenter rejimde söz konusu olmayan bir katılık vermektedir. Başkanlık sisteminin savunucuları, bu katılığı rejimin avantajlarından biri olarak görmektedirler. Gerçekten, başkanın sabit bir süre için seçilmesi ve yürütme gücünün tek sahibi olması, parlamenter sistemlerde zaman zaman görülen istikrarsız ve kısa ömürlü koalisyon hükümetlerine imkan vermez; diğer bir deyimle, yürütmede istikrarı sağlar. Buna karşılık katılık, başarısız, kamuoyunun, hatta kendi partisinin güvenini kaybetmiş bir başkanın değiştirilmesine imkan vermez. Oysa parlamenter rejimlerin bu tür krizlere ve değişen şartlara uyarlanma kabiliyeti çok daha yüksektir. Başbakanın düşürülmesi, yeni bir koalisyonun oluşturulması vb. yollardan kriz çok daha kolaylıkla çözülebilir. Bu çabalar sonuç vermezse, parlamentonun feshi ile seçimlere gidilmesi ve böylece yeni bir hükümet çoğunluğunun oluşması mümkündür. Nihayet, yürütmenin istikrarını, genel anlamda siyasal istikrarla karıştırmamak gerekir. Başkanlık sistemi yürütmede istikrar sağlarsa da, başkanın siyasetinin yürütülebilmesi için zorunlu olan kanunların yasama organınca kabul edilmemesi, başkanın bütçesinin reddi, parlamenter sistemlerde görülebilecek olan hükümet krizlerinden çok daha derin krizler yaratabilir. Bu krizler daha önceleri Latin Amerika'da sık sık görüldüğü gibi, silahlı kuvvetlerin "ara bulucu güç" *(poder moderador)* olarak müdahalesine yol açabilir.

3) Hesap verirlik. Başkanlık sistemini savunanların argümanlarından biri, bu sistemde seçmenlerin kime oy verdiklerini ve kazanması durumunda kimin kendilerini yöneteceğini bilerek oy vermeleridir. Oysa çok partili bir parlamenter sistemde seçmenin, seçimlerden sonra nasıl bir koalisyon oluşacağını, başbakanın kim olacağını, oy verdiği partinin o koalisyonda yer alıp almayacağını önceden bilmesine imkan yoktur. Bu iddia, ancak aşırı ölçüde parçalanmış çok parti sistemleri bakımından doğru kabul edilebilir. Hakim partili, iki partili ve ılımlı çok partili sistemlerde seçmenin konumu, başkanlık sistemindekinden pek farklı değildir. Üstelik birçok ılımlı çok parti sisteminde, seçimlerden sonra hangi partilerin koalisyon kurabilecekleri az çok bellidir ve bazı durumlarda partiler bunu seçimlerden önce halka ilan ederler.

Başkanlık sisteminde adayların partilerinden çok, kişisel özelliklerinin öne çıktığı iddiası da ancak kısmen doğrudur. Başkanlık sistemi, başkanlık yarışmasının kişiselleşmesi yönünde bir eğilim yaratırsa da, başkan adaylarının pek çoğunun bir siyasal parti bağlantısı vardır. Üstelik içinde yaşadığımız görsel medya çağında, parlamenter rejimlerde de parti liderlerinin kişilik özelliklerinin gitgide artan bir rol oynadığı inkar edilemez.

Nihayet, başkanlık sistemi savunucularının, başkanlık sisteminde hesap verirliğin *(accountability)* daha açık olduğu yolundaki iddiaları da, tartışmaya açıktır. Başkanlık sisteminde başkanın, yürütme yetkisinin tek sahibi olduğu, dolayısıyla gerçekleştirilen veya gerçekleştirilemeyen politikalardan tek başına onun sorumlu olduğu elbette doğrudur. Ancak bu hesap verme, ancak başkanın görev süresinin bitiminde, yani yeni seçimlerde gerçekleşebilmektedir. Başkanın görev süresinin tek bir dönemle sınırlandırıldığı başkanlık sistemlerinde bunun hiçbir pratik anlamının olmayacağı açıktır. Kaldı ki, iki partili ve ılımlı çok partili parlamenter sistemlerde seçimler yoluyla halka dikey hesap verme mekanizması mükemmelen işlediği gibi, iki seçim arasında parlamentoya karşı yatay hesap verme mekanizması da her zaman harekete geçirilebilir.

4) Sıfır Toplam Oyunu. Linz'e göre başkanlık seçimleri, kazananın her şeyi kazandığı *(winner-takes-all)* bir sıfır toplam *(zero-sum)* oyunudur. Bu sistemde yürütme yetkisi tümüyle tek bir kişiye ait olduğuna göre, kazanan her şeyi elde etmiş olacak, muhalefet ise iktidarda hiçbir pay sahibi olamayacaktır. Buna karşılık parlamenter rejimlerde muhalefet partilerinin hükümet koalisyonlarına katılarak iktidarı paylaşma şansları mevcuttur. Bu iddia, ancak yürütme organı bakımından doğru kabul edilebilir. Başkan, yürütme yetkisini tümüyle kazansa da, sistemin diğer temel unsuru olan yasama organının, başkana muhalif bir çoğunluğun kontrolünde olması elbette mümkündür. Bu durumda da kazananın her şeyi kazandığı bir sistemden söz edilemez. Muhalif yasama organı, başkanın kanun tekliflerini ve bütçesini reddetmek suretiyle, onu hareketsizliğe ve başarısızlığa mahkûm edebilir.

Lipset de dahil birçok yazar, başkanlık sisteminin yasama organındaki parti disiplinini zayıflattığına, milletvekillerinin parti ideolojisi ve disiplininden çok, bölgesel, yerel ve kişisel saiklere göre oy kullandıklarına işaret etmiştir. Gerçekten, parlamenter sistemde bir iktidar partisi milletvekilinin, kendi partisinin hükümeti aleyhine oy kullanması, hükümetin düşmesi gibi çok ağır sonuçlara yol açabilir ve muhtemelen o milletvekilinin siyasal kariyerinin sonunu getirir. Başkanlık sisteminde ise parlamento oylamalarının, başkanın görevde kalıp kalmaması üzerinde etkili olmaması, milletvekillerini daha serbestçe davranmaya sevk etmektedir. Nitekim ABD ve Kanada örneklerini karşılaştıran Leon Epstein'a göre, iki ülkenin sosyal yapısı ve parti sistemleri arasındaki büyük benzerliklere rağmen, Kanada partilerinin Amerikan partilerinden farklı olarak güçlü bir disipline sahip oluşları, ancak Amerika'da başkanlık sisteminin, Kanada'daysa parlamenter sistemin varlığıyla

izah edilebilir.[12] Başkanlık sisteminin bir "sıfır toplam" oyunu taşıdığı iddiasına karşı en ikna edici cevap, pek çok siyaset bilimcinin ifade ettiği gibi, disiplinli bir parti çoğunluğunun desteğine sahip bir parlamenter başbakanın bir başkandan çok daha güçlü olduğudur.

Horowitz, başkanlık sistemlerindeki sıfır toplam oyunu sakıncasının, başkanlık seçimlerinde kabul edilebilecek bazı özel düzenlemelerle hafifletilebileceğini ya da ortadan kaldırılabileceğini ileri sürmekte ve örnek olarak Nijerya'yı göstermektedir. Dinsel ve etnik çizgilerle bölünmüş bir toplum olan Nijerya'da, 1979'dan itibaren başkanlık sistemine geçilmiş, ancak bir adayın başkan seçilebilmesi için oyların basit çoğunluğuna ek olarak, o zaman mevcut olan 19 federe devletin en az üçte ikisinde oyların en az yüzde 25'ini kazanmış olması şartı getirilmiştir. Böylece başkanın çeşitli etnik gruplardan destek sağlaması, dolayısıyla daha ılımlı ve merkezcil adayların şansının artırılması hedeflenmiştir. 1978'de başkanlık sisteminde geçen Sri Lanka'da da, alternatif oy sisteminin kabulüyle benzer bir amaç güdülmüştür. Buna göre seçmenler, tercih sıralarını belirtmek şartıyla birden fazla adaya oy verebilmekte, hiçbir aday birinci tercihlerin çoğunluğunu sağlayamadığı takdirde, en çok birinci tercih elde eden iki aday bakımından ikinci ve üçüncü tercihler, bir aday mutlak çoğunluğu sağlayıncaya kadar değerlendirilmektedir. Böylece, azınlık gruplarının, özellikle Tamillerin başkanlık seçimlerinde bir rol oynaması sağlanmış olmaktadır. Nijerya ve Sri Lanka örnekleri ilginç ve şüphesiz yararlı olmakla birlikte, bu tür özel düzenlemelerin başkanlık sistemlerinde istisnai olduklarını belirtmek gerekir.

5) Siyasal Üslup ve Kutuplaşma. Linz'e göre başkanlık seçimleri, ister tek turlu ister iki turlu olsun, genellikle başlıca iki aday arasında cereyan eden "iki kutuplu" *(bipolar)* bir süreçtir ve bu durumun ciddi ölçüde bir kutuplaşmaya yol açması muhtemeldir. Küçük oy farklarının galibi belirleyeceği bu süreçte adaylar, belli oy gücüne sahip aşırı ya da sistem karşıtı partilerin desteğini sağlamaya ihtiyaç duyabilirler. Bu da toplumdaki kutuplaşmayı derinleştirir. Ancak Linz'in kendisinin de belirttiği gibi bu tehlike, demokratik oyun kurallarının toplumun büyük çoğunluğu tarafından benimsendiği, sistem karşıtı partilerin mevcut olmadığı ya da marjinal konumda olduğu ülkeler bakımından söz konusu değildir. Nitekim ABD'de başkan adayları, daha çok, merkezdeki "yüzen oylar"ı hedefleyerek merkezcil politikaları savunmaktadırlar. Dolayısıyla kutuplaşma tehlikesi, hükümet sistemi modelinden çok, siyasal sistemin genel niteliklerine ve siyasal kültüre bağlı

12 Leon D. Epstein, "A Comparative Study of Canadian Parties", *American Political Science Review* 58 (March 1964): 46-59; keza Epstein, "Cohesion of British Parliamentary Parties", *American Political Sicence Review* 50 (June 1956): 360-77; Ergun Özbudun, *Batı Demokrasilerinde ve Türkiye'de Parti Disiplini* (Ankara: AÜHF Yayınları, 1968), 137-43, 245-46.

görülmektedir. Nitekim son yılların Türkiye'si dahil, birçok parlamenter rejim de endişe verici ölçüde siyasal kutuplaşmaya sahne olmuştur.

Linz'e göre başkanlık sisteminin sonuçlarından biri de, siyasete çatışmacı bir üslubun hakim olmasıdır: "Bir başkan ile seçmenler arasındaki dolaysız ilişkinin belki de en önemli sonuçları, başkanın kendisini halkın tamamının tek seçilmiş temsilcisi olarak hissetmesi ve bunun sonucunda kendisini destekleyenleri bir bütün olarak "halk"la birleştirme eğiliminde olması riskidir. Başkanın otoritesinde örtük olarak var olan plebisiter bileşen, muhtemelen onun için karşılaştığı engelleri ve muhalefeti özellikle sinir bozucu hale getirecektir. Bu ruh haliyle kendi politikalarını halkın iradesinin yansımaları, muhaliflerinin politikalarını ise küçük bir kesimin çıkarlarının bencilce dayatılması olarak tanımlamaya yönelebilir. Liderin kendisini bu şekilde halkla özdeşleştirmesi bir tür popülizm yaratabilir ve bu da bir güç kaynağı haline gelebilir. Ancak bu aynı zamanda bir çoğunluğun –hatta sadece oy çokluğunun– kendi gündemini yürürlüğe koymak için demokratik bir hak olarak iddia edebileceği yönetim yetkisinin sınırlarını tanımayı reddetmeyi beraberinde getirebilir. Muhalefete karşı umursamazlık, saygısızlık ve hatta açıkça husumet sergilemek gibi ürkütücü bir olasılık da ihmal edilemez." [13] Kulaklarımıza çok tanıdık gelen bu ifadeler, söz konusu eğilimin başkanlık sistemlerine özgü olmadığını ortaya koymaktadır. Ancak gene de, başkanlık sisteminin yapısının, bu yönde bir eğilimi teşvik edeceği söylenebilir.

Başkanlık sisteminin yapısının teşvik ettiği siyasal üslup, Guillermo O'Donnell'ın "delegasyoncu demokrasi" olarak adlandırdığı rejim tipiyle büyük benzerlikler göstermektedir. O'Donnell, büyük ölçüde Latin Amerikan başkanlık sistemlerinden esinlenerek yazdığı 1994 tarihli "Delegative Democracy" başlıklı klasikleşmiş makalesinde,[14] bu tür rejimlere egemen olan siyasal üslup hakkında şunları söylemektedir:

> Başkan, milletin tecessüm etmiş hali ve onun çıkarlarının başlıca koruyucusu ve tanımlayıcı olarak kabul edilir… Bu görüşe göre başka kurumlar –mesela mahkemeler ve yasama organı- can sıkıcı şeylerdir… Bu kurumlara hesap verirlik, kullanması için başkana vekaleten verilmiş sınırsız otoritenin önündeki engellerden ibaret gibi görülür… Delegasyoncu demokrasilerde adaylar, çıplak, kurumsallaşmamış iktidar ilişkileri dışında hemen hemen hiçbir sınırlamaya tabi olmadan hüküm sürme şansı için yarışırlar. Seçimden sonra da, seçmenlerden/ delegelerden, başkanın yaptıklarının pasif

13 Linz, "Başkanlık Sisteminin Tehlikeleri", 152-153.

14 Guillermo O'Donnell, "Delegative Democracy", *Journal of Democracy* 5, no. 1 (January 1994): 55-69.

> ama alkışlayıcı seyircileri olmaları beklenir… Temsili demokrasinin ayırıcı özelliği olan yatay hesap verirlik, delegasyoncu demokrasilerde ya hiç yok, ya da son derece zayıftır. Üstelik yatay hesap verirliği etkili kılan kurumlar, delegasyoncu başkanlarca kendi "misyon"larının önünde gereksiz ayak bağları gibi göründüğünden, başkanlar, bu kurumların gelişmesini önlemek için büyük çabalar harcarlar.

Başkanlar, "vatanın kurtarıcıları" *(salvadores de la patria)* olarak görülürler. Delegasyoncu başkanlık rejimlerinin özellikleri arasında, siyasetin aşırı ölçüde kişiselleşmesi *(personalismo)* ve başkanların parlamentoları baypas ederek ülkeyi başkanlık kararnameleriyle yürütme *(decretismo)*[15] eğilimlerine de değinilebilir.

6) Demokrasinin Sürdürülebilirliği. Hükümet sistemi modeliyle demokrasinin sürdürülebilirliği arasında bir ilişinin bulunup bulunmadığı, siyaset bilimcilerin hayli ilgisini çekmiş bir konudur ve bu konuda karşıt görüşler ileri sürülmüştür. Mesela Horowitz, Arthur Lewis'in klasikleşmiş *Politics in West Africa* adlı eserine de atıfta bulunarak, eski İngiliz sömürgesi Afrika devletlerinin bağımsızlıklarından sonra benimsedikleri Westminster tipi parlamenter rejimleri, bu ülkelerin kısa zamanda otoriter rejimlere dönüşmesinde başlıca sorumlu görmektedir. Bunun sonucunda Nijerya gibi bazı Afrika ülkeleri, başkanlık sistemini benimsemişlerdir. Türkiye'deki başkanlık sistemi tartışmalarında da, bu sistemin bazı savunucuları benzer bir iddiada bulunmakta ve parlamenter rejimlerin yarattığı krizlerin, askeri müdahalelere ve rejim kesintilerine yol açtığını ileri sürmektedirler.

Bu iddialar ampirik temelden yoksundur. Alfred Stepan ve Cindy Skach'in OECD üyesi olmayan ve 1973-1989 döneminde en az bir yıl demokratik rejim altında yaşamış bulunan 53 ülke üzerindeki araştırmasına göre, bunlar arasında parlamenter rejimle yönetilenlerin yüzde 61'i, 1973-1989 yılları arasında en az on yıl sürekli olarak demokratik rejimi sürdürmüşlerdir; başkanlık sistemiyle yönetilenler arasında ise bu oran, sadece yüzde 20'dir. Benzer şekilde, aynı dönemde parlamenter rejimle yönetilen ülkelerin ancak yüzde 18'i bir askeri darbeye maruz kalmış olduğu halde, başkanlık sistemiyle yönetilenlerde bu oran yüzde 40'tır.[16]

Elbette demokrasinin sürdürülebilirliği, sadece hükümet sistemi değişkenine bağlı değildir. Eski İngiliz sömürgesi Afrika ülkelerinde demokrasinin çöküşünü parlamenter sisteme bağlamak ne kadar yanlışsa, Latin Amerika demokrasilerinin istikrarsızlığından ve sık sık kesintiye uğramalarından münhasıran başkanlık siste-

---

15 Başkanların kararnamelerle yönetimi hakkında, bkz. John M. Carey ve Matthew Soberg Shugart, der., *Executive Decree Authority* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998).

16 Alfred Stepan ve Cindy Skach, "Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective," Linz ve Valenzuela, der., *The Failure of Presidential Democracy,* 124-25.

mini sorumlu tutmak da o derece yanlıştır. Bu ülkelerde ekonomik az gelişmişlik, sosyal yapı, gelir farklarının büyüklüğü, demokratik siyasal kültürün zayıflığı ve siyasal mücadelenin aşırı ölçüde kutuplaşmış olması, demokrasinin sürdürülebilirliği üzerinde, muhtemelen hükümet sisteminden daha fazla etkili olmuştur. Bununla birlikte başkanlık sisteminde yasama-yürütme kilitlenmelerinin yarattığı krizler ya da sıfır toplam oyununun sebep olduğu aşırı kutuplaşma, ampirik verilerin de gösterdiği gibi bu riski artırmaktadır. O'Donnell'in belirttiği gibi, geçmişte Latin Amerika'da bu senaryonun "doğal" sonucu, başarılı bir askeri darbe olurdu. "Delegasyoncu demokrasilerin, kurumsal zayıflıkları ve dalgalı politika yapımı örüntüleri nedeniyle, temsili demokrasilere oranla, kesintilere ve çöküntülere daha fazla maruz olduklarında şüphe yoktur."[17] Buna karşılık parlamenter rejimin, yasama-yürütme kilitlenmelerine imkan vermeyen yapısı ve değişen şartlara uyarlanma kabiliyeti nedeniyle, bu tür risklere maruz kalma ihtimali daha zayıftır.

Gerçekten, çok özel ve kendisine özgü şartları olan ABD dışında, başkanlık sisteminin uzun süreli ve istikrarlı bir demokrasiye vücut verdiği örnekler bulmak zordur. ABD'yi takliden başkanlık sistemini kabul etmiş olan Latin Amerika ülkelerinin hemen hepsinde demokratik süreçler, ya askeri darbeler ya da Juan Peron, Alberto Fujimori, Hugo Chavez gibi liderlerin popülist otoriter yönetimleriyle kesintiye uğramıştır. Güney Amerika'nın dört önemli ülkesi (Brezilya, Arjantin, Şili ve Uruguay) yakın geçmişte uzun süreli askeri diktatörlüklere sahne olmuştur. Uzunca bir dönem nispeten istikrarlı bir demokrasiyi sürdürmüş olan Venezuela, günümüzde Hugo Chavez liderliğinde bir popülist otoritarizme savrulmuştur.[18] Latin Amerika'nın diğer bir önemli ülkesi olan Meksika, yüz yıla yakın bir hegemonyacı tek-parti (Devrimci Kurumlar Partisi, PRI) yönetiminden ancak yakın zamanlarda yarışmacı bir rejime geçebilmiştir. Demokrasinin üçüncü dalgasında özellikle değişen dış konjonktürün etkisiyle Latin Amerika'da askeri yönetimler dönemi kapanmış görünse de, bu demokrasiler kırılgan ya da delegasyoncu niteliklerini korumaktadırlar.

7) Politika Yapımındaki Sorunlar. Türkiye'de başkanlık sistemini savunanların sık sık başvurdukları bir argüman, parlamenter sistemin hızlı ve tutarlı politikalar izlenmesinde sorunlar yarattığıdır. Nitekim Cumhurbaşkanı Erdoğan, yakın zamanlardaki bir demecinde bunu açıkça ifade etmiştir: "Şu anda inanın patinaj yapıyoruz… Son üç senedir ekonomik olarak bir patinaj içerisindeyiz… Bizim önü-

17 O'Donnell, "Delegative Democracy", 67.

18 Jan-Werner Mueller, Venezuela'da Chavez, Macaristan'da Orban ve Türkiye'de Erdoğan yönetimlerini, otoriter eğilimli popülist rejimlerin örnekleri olarak göstermektedir: "Erdoğan and the Paradox of Populism", *Project Syndicate,* 11 Ağustos 2014.

müzde bir engel olmadan, süratle, hızla gitmemiz lazım. Eğer sistem rahat çalışırsa, inanıyorum ki 2023 hedefimizi yakalama konusunda daha farklı yol alırız… (B)iz bu seçime kadar kişi başı milli geliri 15 bin dolara çıkarmayı hedeflemiştik. Bunu yakalayamadık. Çünkü sistemde sıkıntı var. Sistem ciddi manada engelliyor."[19]

Oysa O'Donnell'ın belirttiği gibi, delegasyoncu başkanlık demokrasilerinde politikaların oluşturulması ve uygulanması bakımından çok daha ciddi sorunlar vardır. Kurumsallaşmış demokrasilerde kararlar daha yavaş alınırsa da, bunların oluşturulmasındaki kurumsal mekanizmalar ve tartışma süresi, hata ihtimalini azaltır ve bir kez kararlar alındıktan sonra onların uygulanmasını kolaylaştırır. Oysa delegasyoncu demokrasilerde kararlar, başkan ve yakın çevresi tarafından, geniş bir tartışma ve istişare sürecine sunulmaksızın alınır. Yazarın örnek gösterdiği Arjantin, Brezilya ve Peru'daki istikrarlılaştırma "paketler"i, "felaketli" sonuçlar doğurmuştur. Olumsuz sonuçlar karşısında bunlarda sık sık değişikliklere gidilmiştir. Paketlerin başarısızlığı, başkanın popülaritesinde ciddi bir erimeye yol açmıştır: "Bunun sonucu, umutsuzluk şartları altında politika yapımıdır: Büyük popülariteden genel aşağılanmaya savruluş, hızlı olduğu kadar dramatik de olabilir. Sonuç, hükümetin mutlak iktidarıyla iktidarsızlığının garip bir karışımıdır."[20]

Yarı-Başkanlık Sistemi

Türkiye'de şu anda çatışan tezler, "Türk tipi" bir başkanlık sistemi ile, cumhurbaşkanının yetkilerinin sembolik düzeye indirildiği normal bir parlamenter sistem olmakla birlikte, daha sonraki aşamalarda muhtemelen gündeme getirilebilecek olan yarı-başkanlık sistemini de kısaca incelemek gerekir.[21] Özellikle, AKP'nin başkanlık sistemi önerisi sonuçsuz kaldığı takdirde, bu partinin, daha geniş bir uzlaşma yaratabileceği ümidiyle, bir yarı-başkanlık sistemini gündeme getirmesi ihtimal dışı değildir.

---

19 Vahap Munyar'a verilen demeç: "ÜçYıldır Ekonomide Patinaj Yapıyoruz", *Hürriyet,* 19 Nisan 2015.

20 O'Donnell, "Delegative Democracy", alıntı, 66.

21 Yarı-başkanlık sistemleri üzerinde zengin bir kaynakça mevcuttur. Bunların bazılarına işaret edilebilir: Linz, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?" 48-62; Ezra N, Suleiman, "Presidentialism and Political Stability in France", Linz ve Valenzuela, der., *The Failure of Presidential Democracy,* 137-62; Arend Lijphart, der., *Parlimentary versus Presidential Government* (Oxford: Oxford University Press, 1992), Bölüm III; Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri,* Bölüm 2; Nur Uluşahin, *Saf Hükümet Sistemleri Karşısında İki Başlı Yürütme* (Ankara: Yetkin, 2007); Ergun Özbudun, Demokrasiye Geçiş Sürecinde Anayasa Yapımı (Ankara: Bilgi Yayınevi, 1993), 138-51; Şule Özsoy, *Başkanlı Parlamenter Sistem* (İstanbul: XII Levha Yayıncılık, 2014).

Çağımızda prototipi 1958 Fransız Beşinci Cumhuriyet Anayasası olan, fakat kökleri 1919 Weimar Cumhuriyeti Anayasasına çıkan yarı-başkanlık sistemi, adının da ifade ettiği gibi, başkanlık sistemiyle parlamenter rejimin bazı unsurlarını birleştiren bir sistemdir. Sistem, halkça seçilen ve önemli anayasal yetkilere sahip olan bir cumhurbaşkanı yönünden başkanlık sistemine, parlamentoya karşı sorumlu bir başbakan ve hükümete sahip olması açısından da parlamenter rejime benzemektedir. Belirtmek gerekir ki, cumhurbaşkanının halkça seçilmesi, tek başına, bir rejimi yarı-başkanlık sistemi olarak vasıflandırmak için yeterli değildir. Nitekim Duverger, cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği yedi ülkeden üçünde (İzlanda, İrlanda ve Avusturya) cumhurbaşkanının fonksiyonunun sembolik olduğunu belirterek, bu rejimleri parlamenter olarak nitelendirmektedir. Duverger'nin, yürütme organı içinde gerçek bir düalizme örnek gösterdiği Portekiz ve Finlandiya'da ise, Portekiz'de 1982 Anayasası değişiklikleri, Finlandiya'da da 2000 Anayasası ile cumhurbaşkanlarının yetkileri sınırlandırılmış, böylece bu ülkeler parlamenter rejime yaklaşmışlardır. Nihayet Duverger, cumhurbaşkanına anayasalarca verilen yetkilerle, onların fiilen uygulanışı arasında her zaman paralellik olmadığını, mesela anayasaya göre geniş yetkilere sahip olan İzlanda cumhurbaşkanının, bu yetkilerin fiilen kullanılması açısından en son sırada yer aldığını gözlemlemektedir. Buna karşılık Fransa'da cumhurbaşkanı, anayasadaki yetkilerinin ifade ettiğinden çok daha güçlü bir role sahiptir.[22]

Yarı-başkanlık sistemine yöneltilen en ciddi eleştiri, bu sistemin yürütme organı içinde gerçek bir iki başlılık yaratmasıdır. Cumhurbaşkanı ile parlamento çoğunluğu aynı partiden veya aynı partiler blokundan oldukları takdirde, bu durum büyük sorunlar yaratmayabilir. Aksi halde ise, çok ciddi kilitlenmeler ve krizler yaşanabilir. Böyle bir durumda cumhurbaşkanının meclisi feshederek seçimlere gidebileceği öne sürülebilirse de, yeni seçimlerin onunla uyumlu bir parlamento çoğunluğu çıkaracağının elbette garantisi yoktur. Aksine, seçimde istediği sonucu alamayan bir cumhurbaşkanının prestij ve otoritesinin ciddi şekilde sarsılacağı kuşkusuzdur. Beşinci Cumhuriyet döneminde *"cohabitation"* (birlikte yaşama) adı verilen bu uyumsuzluklar iki defa ortaya çıkmış (1986-88 ve 1993-95), ancak cumhurbaşkanının kendisini ikinci plana çekmesiyle ciddi bir kriz boyutuna ulaşmaksızın atlatılmıştır. İdeolojik kutuplaşmanın daha derin, siyasal mücadelenin daha keskin olduğu ülkelerde bu senaryonun gerçekleşme şansının çok daha değişik olacağı açıktır.

---

22 Maurice Duverger, "A New Political System Model: Semi-Presidential Governments", Ljphart, der., *Parlamentary versus Presidential Government*, 142-149.

Sonuç olarak yarı-başkanlık sistemi, başkanlık sistemiyle parlamenter rejimin bir sentezi olmaktan çok, başkanla parlamento çoğunluğu arasında siyasal uyumun bulunup bulunmamasına bağlı olarak, başkanlık dönemleriyle parlamenter dönemlerin birbirini izlediği bir rejim olarak tanımlanabilir.[23]

Fransa'da 1958 Anayasası ile birlikte siyasal iktidarın güçlenmiş olduğu inkar edilemez. Ancak bunu tek başına yarı-başkanlık sistemine geçişle açıklamak doğru değildir. Hükümet sistemindeki değişiklik kadar önemli bir faktör, seçim sistemi değişikliğidir. Bununla, Dördüncü Cumhuriyetin nispi temsil sistemi terk edilmiş ve tek isimli, iki turlu çoğunluk sistemi kabul edilmiştir. Bu sistemin partileri, merkez-sağ ve merkez-sol olmak üzere iki ana blok halinde şekillendirmeye teşvik ettiği açıktır. Cumhurbaşkanının halkça seçilmesi de, elbette bu eğilimi güçlendirmektedir. Ayrıca, komünist ideolojinin çöküşüyle birlikte Dördüncü Cumhuriyetin en güçlü partisi olan Komünist Partinin daha ılımlı ve marjinal bir konuma düşmesi, Cezayir sorununun çözümünden sonra Fransa'nın ciddi bir krizle karşılaşmamış olması da, istikrara katkıda bulunan faktörlerdir. Dolayısıyla hükümet sistemi tercihinin, demokratik istikrar üzerindeki olumlu veya olumsuz etkilerini, sistemin bütünü içinde değerlendirmek gerekir.[24]

Türkiye'de Başkanlık Sistemi Tartışmaları

Türkiye'de başkanlık veya yarı-başkanlık sistemi önerileri, zaman zaman siyasal gündemimize girmiştir. Özellikle 1990'lı yıllarda, merhum Turgut Özal ve Süleyman Demirel, cumhurbaşkanlıkları döneminde bu önerileri dile getirilmişlerse de, konu kamuoyunda ciddi bir destek bulamadan kısa zamanda gündemden düşmüştür. Günümüzde ise, Cumhurbaşkanı Erdoğan ve iktidar partisi AKP'nin "Türk tipi" bir başkanlık sistemini ısrarla savundukları ve bu sorunun, 7 Haziran 2015 milletvekili seçimi kampanyasının temel temalarından biri olduğu görülmektedir.

1982 Anayasasının kurduğu hükümet sistemi, anayasanın yapılışındaki özel şartların sonucu olarak, parlamenter rejim modelinden önemli ölçüde sapmış ve cumhurbaşkanına bir parlamenter devlet başkanının sembolik yetkilerinin ötesine geçen hayli önemli anayasal yetkiler tanımıştır. 2007 anayasa değişikliği ile cumhurbaşkanının halkça seçilmesi sisteminin kabulü, bu melez sistemi yarı-başkanlık sistemine bir adım daha yaklaştırmıştır. Ancak, bu değişiklikten sonra dahi sistemin, özünde parlamenter sisteme daha yakın olduğu söylenebilir. Nitekim parlamenter rejimin temel kuralları olan, hükümetin parlamentoya karşı siyasal sorumluluğu,

23 Suleiman, "Presidentialism and Political Stability in France", 160.

24 Age., tümü.

karşı imza kuralı, Cumhurbaşkanının aynı zamanda yetkisizliği anlamına gelen sorumsuzluğu ilkeleri, Anayasada açıkça yer almıştır. Anayasanın 104. maddesiyle cumhurbaşkanına tanınan yetkiler uzun bir liste oluşturmakla beraber, bunlar siyaset oluşturucu yetkiler değil, ya temsili-sembolik, ya da engelleyici-veto edici yetkilerdir. Hükümetin genel siyasetinin yürütülmesi başbakan ve bakanlar kurulunun yetki ve sorumluluğundadır (Ay, m.112). Bugünkü hükümet sistemimize Fransız literatüründe kullanılan bir deyimle, "zayıflatılmış parlamentarizm" *(parlementarisme attenué)* adı verilebilir. [25]

AKP, 2007 seçim beyannamesinde klasik parlamenter rejim ilkelerine uygun bir yeni anayasa yapılmasını savunmuş ve bu yönde bir taslak hazırlatmış olduğu halde, 2013 yılında Anayasa Uzlaşma Komisyonuna bunun tamamen zıddı bir başkanlık sistemi önerisi sunmuş ve o zamandan beri parti sözcüleri ve gerek başbakanlığı gerek cumhurbaşkanlığı dönemlerinde Sayın Erdoğan, bu sistemi ısrarla savunmuşlardır. Başkanlık sistemi önerisi, AKP'nin 2015 seçim beyannamesinde oldukça genel ifadelerle ve ayrıntılara girilmeksizin yer almıştır. Dolayısıyla bu görüşün tahlilinde, partinin Anayasa Uzlaşma Komisyonuna sunduğu öneriler esas alınacaktır.

AKP önerisindeki başkanlık sisteminin, ABD'deki demokratik başkanlık sistemiyle hiçbir benzerliği yoktur. Zaten AKP sözcüleri, başlangıçtan beri bu sistemi "Türk usulü başkanlık" ya da "kendimize özgü başkanlık" sistemi olarak takdim etmişlerdir. Bunu Cumhurbaşkanı Erdoğan da açıkça ifade etmiştir: "İlla ki ABD'deki sistemi almaya mecbur değiliz. Arı maharetiyle her çiçekten alırız, kendi sistemimizi kurarız, ortaya koyarız. Demir tavında dövülür. Türkiye için başkanlık sisteminin tam zamanıdır… Bunun adı başkanlık sistemidir, liderlik sistemidir. Esasen kadim geleneğimizdeki yönetim sistemi de budur." [26]

Türk usulü başkanlık sisteminin klasik başkanlık sisteminden ayrıldığı en temel nokta, başkanın ve TBMM'nin karşılıklı olarak birbirlerinin görevlerine son verebilmeleridir. AKP önerisine göre (m. 28), "Türkiye Büyük Millet Meclisi veya Başkan tek başına her iki organın seçimlerinin birlikte yenilenmesine karar verebilir. Başkanın ikinci döneminde Meclis tarafından seçimlerin yenilenmesine karar verilmesi halinde Başkan bir defa daha aday olabilir." Bunun dışında da, ABD'deki *impeachment* usulüne benzer şekilde, cezai sorumluluğu gerektiren hallerde başkanın görevine son verilmesi mümkün olmaktadır. Ancak bu, oldukça sıkı şartlara bağlanmıştır. Başkan hakkında suç işlediği iddiasıyla meclis soruştur-

25 Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku* (Ankara: Yetkin Yayınları, 2014), 357-70.

26 "Paket Öyle de Böyle de Çıkacak", *Hürriyet,* 21 Şubat 2015.

ması açılması, ancak TBMM üye tamsayısının en az üçte ikisinin vereceği önerge ile istenebilmekte, Yüce Divana sevk kararı da ancak üye tamsayısının dörtte üç çoğunluğu ile alınabilmektedir (AKP Önerisi, m. 24).[27]

Bilindiği gibi başkanlık sisteminin temel prensibi sert kuvvetler ayrılığı, yani sabit görev süresi için seçilen başkan ve yasama organının, bu süre içinde birbirlerinin hukuki varlığına son verememeleridir. AKP'nin karşılıklı seçim yenileyebilme önerisi, bu prensipten çok temel bir sapmadır. Böyle bir mekanizmanın, başkanla meclis çoğunluğu arasındaki kilitlenmeleri çözme amacına yönelik olduğu düşünülebilirse de, yenilenen seçimlerin farklı bir tablo yaratmaması ihtimali her zaman için mevcuttur. Üstelik böyle bir sistem, başkanlık rejiminin en önemli avantajlarından biri olan, yürütmede istikrar unsurunu da tehlikeye atmaktadır.

AKP önerisinin Amerikan başkanlık sisteminden ayrıldığı başka bir önemli nokta da, başkana bazı durumlarda parlamentoyu baypas ederek ülkeyi başkanlık kararnameleri ile yönetme imkanı vermesidir. Öneriye göre (m. 23) "Başkan, genel siyasetin yürütülmesinde ihtiyaç duyduğu konularda Başkanlık kararnamesi çıkarabilir. Bir konuda Başkanlık kararnamesi çıkarılması için kanunlarda o konuyu düzenleyen uygulanabilir açık hükümlerin bulunmaması şarttır. Kişi hak ve hürriyetleri ile siyasi hak ve hürriyetler kararname ile düzenlenemez. Kararnameler ile kanunlarda aynı konuda farklı hüküm bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır."[28] Bu öneride başkanlık kararnamesi çıkarılabilmesi bazı şartlara bağlanmış görünmekle birlikte, bir konuda kanunlarda açık ve uygulanabilir hükümlerin bulunup bulunmadığı büyük ölçüde yoruma ve tartışmaya açık bir husustur. Her halükarda başkana böyle bir yetkinin verilmesi, başkanlık sisteminin özünü oluşturan sert kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırıdır.

Nihayet, ABD tipi demokratik bir başkanlık sisteminde en önemli denge ve denetim mekanizmalarından birini oluşturan yargı bağımsızlığı ve yargısal denetim, AKP önerisinde sağlam güvencelere bağlanmış değildir. Nitekim öneriye göre, Anayasa Mahkemesinin 17 üyesinden dokuzunu TBMM, sekizini de başkan seçecektir. Meclisin seçeceği üyeler bakımından üye tamsayısının salt çoğunluk yeterlidir. Benzer şekilde, Hakimler ve Savcılar Kurulunun 22 üyesinden yedisi TBMM, yedisi başkan tarafından, ancak altısı alt derece hakim ve savcılar tarafından seçilecektir.[29] Böyle bir seçim yönteminin tamamen iktidara bağımlı bir

27 Taylan Barın, *Türkiye'nin Yeni Anayasa Arayışı: 2011-2013 TBMM Anayasa Uzlaşma Komisyonu Tecrübesi* (İstanbul: XII Levha, 2014), 341, 367.

28 Age., 332-33, 340.

29 Age., 459-60, 511.

yargı organı yaratacağında kuşku yoktur. Zaten AKP sözcülerinin şu anda mevcut olan sınırlı yargı denetimine ilişkin şikayetleri ve bu denetimi iktidarın "patinaj" yapmasının başlıca sorumlusu olarak görmeleri, amacın bu olduğu konusunda şüpheye yer bırakmamaktadır. Nitekim Cumhurbaşkanı Erdoğan, bir demecinde yargı engelinden şu sözlerle şikayet etmiştir: "Adamcağız yatırım yapmak istiyor, yargı önünü kesiyor. Yatırımlar da öyle ufak tefek değil, 200, 250, 500 milyon dolarlardan söz ediliyor. Burada önlerine engel çıkmamış olsa adamlar vurup geçer. 1 milyar dolarlık bir yatırımın söz konusu olacağı Galataport için ihale iki yıl önce yapıldı. Hala iş başlayamadı. Çünkü itirazdan iki yıl sonra Danıştay yürütmeyi durdurma kararı verdi. Buna benzer birçok olay var." Aynı konuşmasında Erdoğan, ABD tipi başkanlık sisteminde çok önemli bir denge ve denetim unsuru olan iki meclis sistemine de karşı olduğunu ifade etmiştir: "ancak ben, iki kamaralı sisteme de karşıyım. Çünkü iki kamaralı sistem, adeta kilitlenme üzerine inşa edilmiştir. Burada da tek kamaralı sistemin çok daha ideal olduğuna inanıyorum."[30]

Görülüyor ki, AKP'nin önerisi, demokratik bir başkanlık sisteminde var olması zorunlu denge ve denetim mekanizmalarından tümüyle yoksundur. Başkanla parlamento çoğunluğunun aynı partiden olması durumunda parlamentonun etkili bir denetim gerçekleştiremeyeceği açıktır. İki organın ayrı partilerin veya partiler koalisyonunun kontrolünde olması durumunda ise, kilitlenmeler ve krizler kaçınılmaz olacaktır. AKP'nin tasavvurundaki tek denetim mekanizması, seçimler yoluyla halka karşı gerçekleşen "dikey hesap verirlik"tir. Oysa sadece dikey hesap verirliğin bir rejimi demokratik kılmakta yeterli olmadığına, böyle bir rejimin en iyi ihtimalle "eksik" *(defective)* bir çoğunlukçu *(majoritarian)* demokrasi, daha büyük ihtimalle de bir "yarışmacı otoriter rejim" *(competitive authoritarianism)* olacağına kuşku yoktur.[31]

30 Vahap Munyar'a verilen demeç, *Hürriyet,* 19 Nisan 2015.

31 Yarışmacı otoriter rejimler hakkında, bkz. Steven Levitsky ve Lucan A. Way, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010).

Türkiye Demokrasisini Güçlendirecek Çözüm Başkanlık Sistemi mi?

SABRİ SAYARI

Giriş

Dünyadaki demokrasilerin başarı ya da başarısızlıklarının nedenleri nelerdir? Siyaset bilimciler bu soruya çeşitli açıklamalar getirmişlerdir. Bazıları sosyal ve ekonomik etkenleri vurgularken diğerleri bu soruya kültürel açıklamalar getirmektedir. 1990'lı yıllardan bu güne demokrasilerin varlıklarını sürdürebilmeleri için çeşitli kurumların nasıl roller oynadığı akademik alanda artan bir ilgi görüyor. Siyaset bilimciler, özellikle demokrasinin güçlendirilmesi ve kurumsallaştırılması için parlamenter sistemin mi başkanlık sisteminin mi daha iyi olduğu konusunda görüşler öne sürüp tartışmalar yapıyorlar. 1990'ların başında yazdığı bir dizi makale ile bu tartışmayı başlatan isim ABD'nin Columbia ve Yale Üniversitelerinde ders veren ünlü siyaset bilimci Juan Linz olmuştur. Linz, makalelerinde demokrasilerin tesisi ve varlıklarını sürdürebilmeleri için parlamenter sistemin başkanlık sisteminden daha uygun olduğunu ileri sürdü. Linz'in özgün makaleleri geçtiğimiz yirmi beş yıl boyunca çok sayıda akademik eser üretilmesine yardım etmiştir. Linz'in "başkanlık sisteminin tehlikeleri" ve "parlamenter sisteminin faydaları" olarak adlandırdığı görüşleri pek çok siyaset bilimci tarafından desteklenmektedir. Ancak, Linz'in görüşleri aynı zamanda parlamenter sistemin, yeni demokrasilerin ayakta kalabilmeleri açısından başkanlık sisteminden mutlaka üstün olmak zorunda olmadığını düşünenler tarafından da eleştirilmektedir.

Parlamenter sistem günümüzde başkanlık sisteminden ya da yarı-başkanlık sisteminden daha yaygın olarak uygulanmaktadır. 2002 yılına gelindiğinde dünya demokrasilerinin neredeyse yarısı (114 ülkeden 56'sı) parlamenter sistemle yönetiliyordu. Demokrasilerin yaklaşık üçte biri (114 ülkenin 37'si) başkanlık sistemi ve yaklaşık beşte biri de (114 ülkenin 21'i) karma ya da yarı-başkanlık sistemi ile yönetiliyordu. Bu rejim türleri içinde yarı-başkanlık sistemi oldukça hızlı yayılmıştır.

1946 yılında demokrasilerin yalnızca yüzde 6'sı karma sistemle yönetilmekteydi. 2002'de ise dünya demokrasilerinin yüzde 18'i karma rejime dönüştü.[1] ABD ve İsviçre'deki özel durum dışında başkanlık sistemi uygulayan ülkelerin büyük çoğunluğu Latin Amerika'da, Afrika'da ve Asya'da bulunmaktadır. Batı Avrupa'da ise yalnızca Fransa, İzlanda ve Portekiz karma sistemler uygulamaktadır. Batı Avrupa dışında yarı-başkanlık sistemi Doğu Avrupa'da komünizm sonrasında kurulan Hırvatistan, Polonya ve Romanya gibi bazı ülkeler ve birkaç Asya ve Afrika ülkesi ile Rusya'da uygulanmaktadır. Parlamenter sistem Batı Avrupa'da bulunan dünyanın en eski demokrasilerinden çoğunda ve dünyadaki pek çok diğer demokraside mevcuttur. Bu rejim türlerinin dağılımı, Fransa ve ABD dışında ekonomik olarak en gelişmiş ülkelerin büyük çoğunluğunun parlamenter sisteme sahip olduğunu göstermektedir.

Başkanlık sistemi ve parlamenter sistem ile ilgili tartışmalardaki başlıca meselelerden biri demokrasinin varlığını sürdürmesi için her birinin olası etkileri ile ilgilidir. Farklı rejim türleri ve demokrasinin bekası arasındaki ilişkileri inceleyen bazı deneysel çalışmalar parlamenter sistemlerin sicilinin başkanlık sisteminden daha iyi olduğunu göstermiştir. Örneğin, 1973 ve 1989 yılları arasında OECD üyesi olmayan 53 ülke ile ilgili yapılan bir incelemede parlamenter rejimlerde demokrasinin varlığını sürdürme oranı başkanlık sistemlerine kıyasla yaklaşık üç kat daha fazla olarak belirlenmiştir. Bu yıllar arasında başkanlık sistemi ile yönetilen demokrasilerin yüzde 40'ı (25 ülkeden 10'u) askeri darbeler nedeniyle duraksamalar yaşamıştır. Askeri müdahaleler aracılığıyla parlamenter sistemlerdeki demokratik rejimlerin devrilme oranı aynı dönem için yüzde 18'di (28 devlet içinde 5'i)[2]. Konuyla ilgili ortaya çıkan sonuçlar parlamenter sistemdeki demokrasilerin kalıcılığının başkanlık sistemi ile yönetilen rejimlere göre daha olası olduğunu göstermektedir.

Başkanlık Sistemi ve Demokratik İstikrar

Parlamenter sistemi savunan Linz'e ve diğer siyaset bilimcilere göre, bazı önemli gerekçelerden ötürü başkanlık sistemi, demokrasilerin bekası ve kurumsallaşmalarına katkı sağlamayabilir. Öncelikle, başkanlık sistemi seçimi kaybedenlerin uzun bir süre iktidardan uzaklaştırıldığı ve "kazananın her şeyi aldığı" bir sistemdir. Bu sistemin kutuplaşmayı artırma ve demokratik rejimlerin istikrarını tehdit etme olasılığı bulunmaktadır. Bununla birlikte yürütmenin başındaki kişinin doğrudan

1 William Roberts Clark, Matt Golder ve Sona Nadenichek Golder, *Principles of Comparative Politics*, Washington, D.C.: CQ Press, 2009, 400.

2 Age., 749.

seçilmesi, seçilen liderin kendi ulusal etki alanını gereğinden fazla vurgulamasına ve uzlaşmaya daha az hevesli olmasına da neden olabilmektedir. Sonuç olarak başkanlık sistemi, otoriter ve demokrasi karşıtı bir başkanlık şeklini besleyebilir. Parlamenter rejimlerde, kazananın her şeyi aldığı bir sistemin olmayışı bu sorunların ortaya çıkmasını engellemekte daha başarılıdır. İkinci neden ise başkanlık sistemleri ile yönetilen ülkelerde devlet başkanı ve parlamento seçimlerinin ayrı ayrı yapılması, devlet yönetimin iki kanadının da halka karşı kendisinin yetkili olduğunu iddia etmesinden kaynaklanabilecek "çift meşruiyet" sorununu ortaya çıkarmasıdır. Bu iki zıt iddiadan kaynaklanan sorunlar devlet başkanın mensup olduğu partinin parlamentoda çoğunluğu elinde bulundurmaması durumunda özellikle önem kazanmaktadır. Devlet Başkanı ve yasama organı arasında işbirliğinin olmayışı, anlaşmazlıklar ve krizler demokrasi üzerinde gerilimler yaratabilmektedir. Yüksek kurumsallaşma düzeyine ve mutabakata dayalı Amerikan demokrasisinde bile "bölünmüş devlet" (*divided government*) yönetimi, Başkan ve Kongre arasında zaman zaman bir "kilitlenme"ye (*gridlock)* neden olmaktadır. Bu da başkanlık sistemlerinde yürütme ve yasama organlarında birtakım pürüzlerin ortaya çıkabileceğini göstermektedir. Aslında ülkeler daha güçlü bir devlet yönetimine sahip olma arzusuyla başkanlık sistemini benimsemiş olsalar da yürütme ve yasama organları arasındaki açmazlar devletleri zayıflatabilmektedir. Parlamenter rejimler seçilmiş bir devlet başkanı olmadığından genellikle çift meşruiyet sorunuyla karşılaşmamaktadırlar. Üçüncü neden ise devlet başkanları belirli bir süre için seçildiklerinden, halk desteği olmayan bir devlet başkanını görev süresi dolmadan görevden uzaklaştırmanın zor olmasından kaynaklanır. Başkanlık sisteminin uygulandığı ABD gibi ülkelerde devlet başkanının görevini kötüye kullanması durumunda kendisinin görevden alınmasını sağlayan *impeachment* mekanizması vardır. Ne var ki bu süreç ancak olağandışı şartlar altında gündeme gelmektedir. Halk desteğine sahip olmayan bir devlet başkanının görevden uzaklaştırılmasını sağlayacak anayasal düzenlemelerin olmayışı, devlet başkanının anayasaya aykırı ve demokratik olmayan yollarla ve zor kullanılarak iktidardan uzaklaştırılmasına neden olabilir. Öte yandan parlamenter sistemlerde hükümetin başındaki kişi için belirli bir görev süresi olmadığından bu sorunla karşılaşılmaz. Başbakan, güven oylamasını kaybettiği takdirde görevden uzaklaştırılabilir.

Peki, başkanlık sisteminin ve uygulanan demokratik politikaların sicili nasıldır? Başkanlık sistemini 200 yıl önce dünyaya kazandıran ABD dışında, başkanlık sisteminin demokratik istikrar düşünüldüğünde oldukça zayıf bir sicili bulunmaktadır. Başkanlık sistemi eleştirileri genellikle Latin Amerika ülkelerinde görülen istikralı bir demokrasiyi kurumsallaştırma sorunlarına işaret etmektedir. Latin Amerika

ülkeleri, bağımsızlıklarını kazandıktan sonra başkanlık sistemini uygulamaya başlamışlardır. 20. yüzyıl boyunca Latin Amerika'daki Arjantin, Brezilya, Şili, Uruguay ve Peru gibi ülkeler demokrasilerin çökmesine neden olan pek çok siyasi krizle karşılaşmışlardır. Latin Amerika demokrasisinde tekrar eden bu başarısızlıklar Linz'in bazı görüşlerini doğrulamaktadır. Örneğin, Şili'nin demokratik yöntemle seçilen başkanı Salvador Allende'nin 1973 yılında ordu tarafından devrilmesi, liderin mecliste güvenoyu alamamasından ve halk desteğini hızla kaybetmesine rağmen anayasal olarak görev süresi dolmadan iktidardan uzaklaştırılamamasından kaynaklanmıştır. Yürütme ve yasama organları arasındaki ilişkilerde ortaya çıkan ciddi anlaşmazlıklar ve açmazlar bazı Latin Amerika ülkelerindeki başlıca rejim krizlerinin nedeni olarak görülmektedir: 1992 yılında böyle bir anlaşmazlık sırasında Peru devlet başkanı Fujimore ordunun da yardımıyla meclisi kapatmıştır. 1999 yılında Venezuela'daki benzer bir krizdeyse devlet başkanı Hugo Chavez aynı şekilde meclisi kapatmış ve yeni bir anayasa yapan kurucu bir meclis açmıştır. Latin Amerika ülkelerinde parlamentoda çoğunluğu elinde tutan partinin desteğine sahip olmayan devlet başkanlarının kendilerine (çoğu zaman anayasaya uygun olmayan) daha geniş yetkiler tanınması amacıyla doğrudan halka seslenmeleri geleneği vardır. Bu tarz siyaset demokratik kurum ve süreçlerin kurumsallaşmasını baltalanmıştır. Latin Amerika'da seçimle iktidara gelen başkanlar çoğu zaman demokrasiyi yalnızca çoğunlukçu (*majoritarian*) ve referandumlarla desteklenen bir yönetim biçimi olarak benimsemişlerdir. Kuvvetler ayrılığı ile bağımsız yargı organlarının yok ya da zayıf olduğu Latin Amerika ülkelerinde Arjantin devlet başkanı Juan Peron, Brezilya devlet başkanı Maria Llosa Vargas, Meksika devlet başkanı Elais Calles ve Venezuela devlet başkanı Hugo Chavez gibi başkanlar giderek otoriter ve yarı diktatör haline gelmişlerdir.[3]

Amerikan İstisnacılığı

Türkiye'deki mevcut parlamenter sistemin başkanlık sistemiyle değiştirilmesini destekleyen siyasetçi ve gözlemciler sık sık Amerikan başkanlık sistemine atıfta bulunmaktadırlar. ABD'deki başkanlık sistemi Amerikan halkı için siyasi istikrar ve ekonomik refah sağladığından Türkiye'de de başkanlık sisteminin benimsenme-

3 Latin Amerika'daki başkanlık sistemlerinin karşılaştığı sorunlarla ilgili pek çok kaynak bulunmaktadır. Örneğin, Juan J. Linz ve Arturo Valenzuela, *The Failure of Presidential Democracy Volume 2: The Case of Latin America*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994; Peter H. Smith, *Democracy in Latin America*, New York: Oxford University Press, 2005 ve George Philip, *Democracy in Latin America*, Cambridge, UK: Polity Press, 2003.

sinin demokratik istikrarı güvence altına alacağı ve ülkeyi gelişmiş ülkeler düzeyine çıkaracağı ileri sürülmektedirler. Bu görüşü benimseyenler Amerikan başkanlık sistemini öncelikle güçlü, etkili ve merkezileştirilmiş siyasi liderlik sağlaması ve bu sistemde devlet başkanın insanlar tarafından doğrudan halkoyuyla seçilmesinin parlamenter sisteme kıyasla daha demokratik oluşu temelinde savunmaktadırlar.

Türkiye'de Amerikan demokrasisi ve siyasal sistemi fazla bilinmediği için burada bu sistemin bazı temel ilkelerinden ve özelliklerinden bahsetmek yerinde olacaktır. Öncelikle, ABD'deki başkanlık sistemi siyasi gücün bir elde toplanması temelinde değil güç dağılımı temelinde uygulanmaktadır. Aslında ABD dünyada güçler ayrılığı sisteminin tam olarak uygulandığı tek gelişmiş ve sanayileşmiş demokrasidir. Bu sistemde devlet başkanı, ayrı olarak seçilmiş güçlü bir Kongre ve anayasal konularda son sözü söyleyen bağımsız yargı ile yaşamak zorundadır. Halbuki parlamenter rejimlerin ayırt edici özelliği seçilmiş bir parlamentoda erkin toplanması iken, Amerikan sistemi güçler ayrılığı ilkesiyle bunun tam zıttı olan bir sonuca ulaşmaya çalışır. Sonuç olarak, Lipset'in de öne sürdüğü üzere parlamenter sistemde çoğunluk hükümetinin lideri olan bir başbakan, başkanlık sistemiyle yönetilen bir ülkede partisi Kongre'de çoğunluğu elinde bulundurmayan bir başkandan daha güçlüdür. ABD'nin kurucuları, iktidarın yalnızca halkın seçtiği bir devlet başkanı tarafından kullanılabileceği merkezileştirilmiş bir hükümet sistemine karşıydılar. Amerikan Devrimi, Kuzey Amerika'daki İngiliz sömürge yönetiminin keyfi ve otoriter yönetimine karşı başlatılmıştı. 1781'de başarıya ulaşan bu devrimin liderlerinin bağımsızlığını yeni kazanmış olan devlet için yazdıkları anayasa güçler ayrılığını ve gücün tek kişi tarafından kullanılmasını önlemeyi amaçladı. Aynı zamanda, bu anayasa Amerikan vatandaşlarının ifade özgürlüğünün tam anlamıyla korunmasını ve iktidara gelen yöneticilerin hukukun üstünlüğüne saygı duymalarını gerektiren bir demokratik rejimin ortaya çıkmasını hedeflemiştir.

ABD, dünyada federal devlet yönetimini benimseyen ilk ülke olmuştur. Amerikan anayasasını yazanlar İngiltere'deki gibi merkezi bir devlet yapısının oluşmasını önlemek için federal hükümet ve eyalet hükümetleri arasında güç paylaşımını düzenleyerek güçler ayrılığı ilkesini seçmişlerdir. Federal hükümet, dış ilişkilerin ve savunma stratejilerinin yürütülmesi gibi alanlardan sorumluyken, eyalet yönetimleri eyalet içindeki ticaret düzenlemeleri gibi başka alanlardan sorumludur. Bununla birlikte federal hükümetler ile eyalet hükümetleri arasında vergilendirme politikaları gibi alanlarda da örtüşmeler bulunmaktadır. Eyalet valileri doğrudan halkoyuyla seçilir ve hem eyalet hem de ülke siyasetinde önemli bir rol oynarlar.

Amerikan anayasasında devletin rejimi başkanlık sistemi olarak belirlenmiştir. Amerika Birleşik Devletleri'nde başkanlık sistemi 200 yıldan bu yana çok iyi bir

şekilde uygulanmaktadır ve bu sistem demokratik normların, değerlerin ve uygulamaların güçlendirilmesine katkı sağlamıştır. Amerikan başkanlık sisteminin en önemli ilkeleri başkanın halkın oylarıyla seçilmesi, Başkan ve Kongre arasındaki güçler ayrılığı ve kontrol ve denge mekanizmalarıdır. Amerikan başkanları kapsamlı bir güce ve otoriteye sahiptirler. Ancak güçlerini Kongre ile paylaşmak zorundadırlar. Kongrenin desteği ve onayı olmadan Amerikan başkanları iç ve dış politikayı kendi tercihlerine göre şekillendirememektedirler. Amerika'da uygulanan başkanlık sisteminin, merkezileşmiş bir yürütme erkinden oluştuğu ve bu sistemde başkanların adeta istedikleri her şeyi yapabilecek güce ve yetkiye sahip oldukları yolunda Türkiye'deki bazı gözlemciler ve siyasetçiler tarafından çizilen tablo tamamen yanlıştır. Amerikan siyasetinin gerçekteki uygulamaları ve anayasal teorisi güçler ayrılığı ilkesi yoluyla yetkinin merkezileşmesinin önüne geçmektedir. Amerikan başkanlık sisteminde güçler ayrılığı özellikle başkanın mensup olduğu partinin Kongre'de çoğunluğu elde edemediği durumlarda dile getirilmektedir. ABD'de yürütme ve yasama organları farklı siyasi partiler tarafından kontrol edildiğinde ortaya çıkan bölünmüş devlet (*divided government*) yönetimi eğilimi artmıştır. Örneğin, günümüzde Obama yönetimi bu tür bir siyasi ortamda görev yapmaktadır. Obama'nın Kongre'de karşılaştığı sert muhalefet sonucunda Amerikan Sağlık Sistemi reformunda olduğu gibi iç politikada en önemli konularda yaşadığı zorluklar, başkanın yasama organında çoğunluğu elinde tutmadığı dönemlerdeki gücünün nasıl sınırlandığını göstermektedir. Sonuç olarak başkanlık ve yasama organı arasındaki açmazdan kaçınmak için başkanlar Kongre üyeleriyle uzlaşmak zorundadır. Bu da Amerika Birleşik Devletleri'nde başkanlık sisteminin işlemesi için kutuplaşmadan çok uzlaşının önemli bir rol oynadığı anlamına gelmektedir. Geleneksel olarak, güçlü ideolojileri olan siyasetin olmayışı ile zayıf ve disiplinsiz iki partili sistem Amerikan siyasetindeki uzlaşı şekline katkı sağlamaktadır.

Amerikan siyasetinin kontrol ve denge mekanizmaları başkanlarının seçimler yoluyla kazandıkları halk desteğini temel alarak yetkilerini tek başına kullanmalarını engelleyen ikinci en önemli etkendir. Güçler ayrılığı ilkesinde olduğu gibi kontrol ve denge mekanizmaları Amerikan başkanlık sistemindeki gücü bölmekte ve sınırlamaktadır. Ayrıca bu, her organın kendi varlığını tehlikeye atma korkusu olmadan bir diğer organı kontrol etmesi anlamına da gelmektedir. Örneğin, Kongre bir yasayı geçirebilir ancak Başkan bunu veto edebilir. Başkanın vetosu ise Kongre tarafından yalnızca Senato ve Temsilciler Meclisi üyelerinin toplamının üçte ikisinin vetonun kaldırılmasına dair uzlaşmasıyla iptal edilebilir. Yargı sisteminin en önemli parçasını oluşturan ABD Yüce Mahkemesinde (Supreme Court) görev yapan yargıçlar Başkan tarafından seçilirler ancak Senato tarafından da onaylanmak zorundadırlar.

Bununla birlikte, Yüce Mahkeme Başkan tarafından onanan kanunları anayasaya aykırı bulduğu takdirde iptal etme yetkisine sahiptir. Başkan, ABD'nin yabancı ülkelerdeki temsilciliklerinde çalışacak diplomatları atama yetkisine sahiptir ama bu kararlar Kongre tarafından da onaylanmak zorundadır. Neticede, kontrol ve denge sistemi devlet yönetiminde her organın birbirleri üzerinde bir dereceye kadar kontrol yetkisi olmasını ve bazı yetkilerin paylaşılmasını sağlamaktadır.

Bu anayasal ilke ve uygulamalarla birlikte ABD'deki başkanlık sistemi birtakım başka etkenlerin güçlü olmasından dolayı da iyi işlemektedir. Bunlardan en önemlisi yargı bağımsızlığı ya da başka bir deyişle yargıçların, siyaseten güçlü konumlarda bulunan yöneticilerin ne istediğine bakmaksızın karar verebilme yetenekleridir. Zayıf ve bağımsız olmayan yargı kurumları, ciddi bir demokrasi açığına sahip olan ülkelerde görülmektedir. Benzer bir şekilde hukukun üstünlüğü ilkesi ABD'de çok iyi korunmaktadır ki bu ilke yasalar önünde her vatandaşın eşit muamele görmesini sağlar. Hukukun üstünlüğüne saygı göstermek demokrasinin önemli bir bileşenidir. Çünkü bu siyasi hesap verilebilirliği güçlendirmekte ve siyasi yozlaşma olasılığının önüne geçmektedir. Bununla birlikte, Amerika Birleşik Devletleri'nde uygulanan başkanlık sistemi demokrasiye olan yaygın destek, bireyselliğe güçlü vurgu, ideolojik olmayan siyasi tercih, hoşgörü ve siyasi görüşlerin farklılığına saygı gibi Amerikan halkının siyasi kültüründe bulunan birtakım özelliklerden dolayı da bugüne kadar varlığını sürdürmüştür.

Başkanlık Sistemi ve Türkiye Demokrasisi

Türkiye'deki parlamenter sistemin yarı-başkanlık ya da başkanlık sistemi ile değiştirilmesi meselesi 1980'li yıllardan bu yana tartışılmaktadır. 1970'li yılların sonunda ülkede yaşanan siyasi ve ekonomik kriz, gelecekte benzer bir krizin yeniden yaşanmaması için ciddi bir kurumsal değişim ihtiyacının gerekliliğine dair tartışmaları alevlendirmiştir. Bu tartışmalarda yer alan bir grup, yarı-başkanlık sisteminin benimsenmesini desteklerken diğerleri de parlamenter sistemin devam etmesi ile yasama süreçlerinde yapılacak bir reformla sistemin verimliliğinin artırılmasının gerekliliğini savunmuşlardır. 1982 Anayasası Türkiye'nin rejimini resmi olarak değiştirmese de cumhurbaşkanının yetkilerini önemli bir şekilde artırdı. Bu da devlet yönetiminde yürütme ve yasama organları arasındaki dengenin cumhurbaşkanı lehine kaydığı karma bir rejim yarattı. Görev süreleri boyunca Cumhurbaşkanları Özal ve Demirel, devlet başkanının doğrudan halkoyuyla seçilmesi gerektiğini savundular. Ayrıca her ikisi de cumhurbaşkanının genişletilmiş yetkilerinin tamamını kullanmayı amaçladılar. Türkiye'nin parlamenter yönetim şeklinin başkanlık sistemi ile değiştirilmesi meselesi 2002 yılında iktidara gelen Adalet ve Kalkınma

Partisi (AKP) ile yeniden ulusal siyaset gündemine girdi. AKP de başkanlık sistemine geçilmesi gerektiğini savundu. AKP hükümeti bu yönde ilk adımını 2007 yılında attı. Ülke çapında gerçekleştirilen referandumda, cumhurbaşkanının beş yıllık görev süresi için doğrudan halkoyuyla seçilmesini ve aynı kişinin ikinci kez aday gösterilebilmesini içeren anayasa değişikliği yaklaşık yüzde 70'lik bir oy oranıyla kabul edildi. 2014 yılında ilk kez cumhurbaşkanı halkın oylarıyla seçildi ve Başbakan Erdoğan yeni cumhurbaşkanı oldu. Başkanlık sisteminin ciddi destekçilerinden biri olan Erdoğan, Türkiye'deki parlamenter sistemin işlememesi ve başkanlık sisteminin siyasi liderlik için güçlü bir sistem olması üzerinden yeni bir rejim şekli için aktif bir şekilde kampanya çalışması yapmaya başladı. Erdoğan'ı eleştirenler ve parlamenter rejimin devam etmesi gerektiğini savunanlar ise başkanlık sisteminin demokrasiyi baltalayacağını ve ülkede otoriter bir yönetim anlayışına neden olacağını söylemektedirler. Başkanlık sistemi ile ilgili süren tartışmalar ve polemikler, Türkiye siyasetinin, hâlihazırda yoğun bir şekilde kutuplaşmış olan atmosferinde yeni bir kutuplaştırma kaynağı haline gelmektedir.

Peki, Türkiye demokrasisinin güçlenmesi ve kurumsallaşmasına parlamenter sistemin mi yoksa başkanlık sistemin mi katkı sağlaması daha mümkündür? Tartışmaya, Türkiye'nin tarihsel olarak her zaman parlamenter bir rejime sahip olduğunu söyleyerek başlamak yerinde olacaktır. Parlamentonun ve cumhurbaşkanının göreli güçleri farklı anayasalar altında değişmiş olsa da Türkiye geçmişte hiçbir zaman resmi olarak başkanlık ya da yarı-başkanlık sistemini benimsememiştir. Bununla birlikte Türkiye demokrasisinin 1960, 1971 ve 1980 yıllarındaki askeri darbelerle zedelenmiş olduğuna da dikkat çekmek gerekmektedir. Ancak, demokratik rejimlerin bu yıllardaki çöküşünün nedenleri doğrudan ülkenin parlamenter sistemiyle alakalı değildir. 1960 yılında silahlı kuvvetler, iktidarın hükümet politikalarına karşı çıkan siyasi muhalefeti bastırma ve susturma çabalarından kaynaklanan ve giderek artan siyasi istikrarsızlığın ortasında devlet yönetimine el koymuştu. 1971 yılında ordudan gelen baskıyla Başbakan Süleyman Demirel'in ve hükümetinin görevden uzaklaştırılmaları büyük ölçüde ordunun üst kademelerinde ortaya çıkan, ülkede demokratik sürece son vererek Baas tipi sol eğilimli otoriter bir rejim getirmek isteyenler ve buna karşı çıkanlar arasındaki hizipleşmeden kaynaklanmıştı. 1980'deki askeri müdahalenin başlıca nedeni ise radikal sol ve aşırı sağ gruplar arasında giderek artan kanlı siyasi çatışmalardı. 1976-1980 yılları arasında meydana gelen bu çatışmalarda dört binden fazla insan hayatını kaybetmiştir. Aynı dönemde yaşanan ciddi bir ekonomik ve finansal kriz de demokrasinin zedelenmesine neden olmuştur. Ülkenin iki büyük partisinin, tırmanan krize karşı birleşmekteki becerisizliği ve isteksizliği en sonunda ordunun yönetime el koyma-

sına neden olmuştur. Parlamenter sistem, Türkiye'de birbiri ardına yaşanan askeri müdahalelerin tek başına bir nedeni değildir, ancak ülkedeki bu durumun, Latin Amerika ülkelerinin deneyimlerine odaklanarak parlamenter sistemin başkanlık sistemiyle kıyaslandığında demokrasinin bekası ve kurumsallaşmasını daha çok güvence altına aldığını öne sürenler için karşı argüman niteliğinde olduğunu yine de hatırlatmak gerekmektedir.

Şüphesiz, bir ülkede demokrasinin başarısı ya da başarısızlığında kurumsal düzenlemeler dışında pek çok etken rol oynamaktadır. Lipset, ülkelerin tarihi süreç içindeki deneyimleri ile ilgili olan kültürel etkenlerin demokratik istikrara yönelik önemli sonuçlar doğurduğunu ve siyasi kurumların aksine bu etkenleri değiştirmenin çok zor olduğunu ileri sürmektedir. Türkiye'nin siyasal kültürü ülkedeki demokrasinin güçlenebilmesi için uygun olmamıştır. Tam aksine, karşıt görüşlere karşı hoşgörünün olmayışı, başkalarına karşı güven seviyesinin düşük oluşu, siyasi yolsuzluklara ve yozlaşmaya karşı halkın fazla tepki göstermeyişi, hukukun üstünlüğü ilkesine saygı gösterilmemesi, rakip partilerin liderlerinin uzlaşmadan çok çatışmaya dayalı siyaseti tercih etmeleri gibi Türkiye siyasi kültüründe bulunan bazı özelliklerin tamamı demokrasinin istikrarını ve güçlenmesini sekteye uğratmaktadır. Türkiye'nin siyasi kültürünün bu özellikleri geçmişte ülkedeki demokrasinin karşılaştığı sorunlarda siyasetin kurumsal bağlamından daha önemli bir rol oynamıştır.

Bununla birlikte başkanlık sistemine geçilmesinin Türkiye demokrasisinin sağlamlaşmasına yardım etmesi de olası görünmemektedir. Aksine, başkanlık sisteminin demokrasiyi baltalayacağını ve otoriter eğilimleri güçlendireceğini ileri sürmek için pek çok sebep bulunmaktadır. Başkanlık sisteminin kazananın her şeyi almasını öngören doğası daha yoğun siyasi kutuplaşmayı teşvik edecek ve siyasi süreçte farklı çıkarların temsiliyetini dışarıda bırakacaktır. Devlet başkanının partisi meclisteki çoğunluğu elinde bulundurmadığı takdirde de yürütme ve yasama organları arasındaki çatışmalar, en son noktada demokrasinin varlığını sürdürmesini tehdit edebilecek ciddi krizlere yol açabilecektir. Latin Amerika siyasetinde pek çok kez görüldüğü üzere seçilmiş başkanların anayasal ilkeleri gözetmeden davranma eğilimi ve hedefleri ile politikalarını uygulamak için giderek artan bir şekilde otoriter yöntemlere başvurmaları, parlamenter sistemin yerini başkanlık sistemi aldığında Türkiye siyasetinde de görülebilir. Özellikle, etkili bir kontrol ve denge mekanizması ile yargı bağımsızlığının yokluğunda devlet başkanının geniş yetkilere sahip olduğu başkanlık sistemine geçilmesinin demokrasiden çok otoriterliği güçlendirmesi olasıdır.

Başkanlık sistemini savunanlar, Türkiye'deki parlamenter sistemin işlemediğini ve etkisiz olduğunu iddia etmektedirler. Oysaki Türkiye'de 2002 yılından bu yana tek partinin çoğunlukta olduğu bir yönetim bulunmaktadır. Parlamentodaki güçlü çoğunluğa sahip olduğu için AKP, hükümetin istediği her yasayı etkin ve hızlı bir şekilde geçirebilmektedir. Aynı zamanda, 2008'den bu yana cumhurbaşkanları AKP içinden seçilmektedir. Bu yüzden Türkiye'deki tüm yönetim sistemi tek bir partinin kontrolü altındadır. Bu durumda, karar verme sürecinin "etkin ve hızlı olmayışı" ya da "işlevsiz parlamento" ile ilgili iddiaların ancak her yönden güçlü ve üzerinde herhangi bir kontrol mekanizması olmayan bir başkanlık makamının ortaya çıkarılmasına hizmet etmek için ortaya atıldığı görülmektedir. Bu tür bir başkanlık sisteminin ise türkiye'de demokrasiden çok otoriterliğin güçlenmesine yol açmasının olasılığı yüksektir.

Dönüm Noktasındaki Türkiye: Başkanlık mı, Parlamentarizm mi?

SERAP YAZICI

Giriş

Osmanlı-Türk anayasal gelişmeleri, hükümet sisteminin niteliği yönünden incelendiğinde, temel tercihin parlamentarizm yönünde olduğu görülmektedir. İmparatorluğun ilk anayasası olan 1876 tarihli Kanun-u Esasi, Meclis-i Umumi adıyla anılan bir yasama organı yaratmak suretiyle, parlamentarizm yönünde bir adım atmıştır. Ne var ki, ne Meclis-i Umuminin ne de Bakanlar Kurulunun varlığı, padişahın evvelce sahip olduğu yasama ve yürütme yetkileri üzerinde gerçek bir sınırlama oluşturabilmiştir. Bu nedenle, Kanun-u Esasinin kabulü, imparatorluğun anayasal gelişmeleri içinde önemli olmakla beraber, bu, Batıda olduğu gibi, mutlak monarşiden parlamenter monarşiye geçişi ifade etmemektedir. Böyle olmakla beraber, Kanun-u Esasinin, 2. Meşrutiyet'in ilanından hemen sonra, 1909'da geçirdiği değişiklikler, parlamenter monarşiye geçişi de sağlamıştır.

23 Nisan 1920'de Ankara'da kurulan TBMM tarafından, Milli Mücadele döneminin ihtiyaçlarını karşılamak üzere kabul edilen 1921 Anayasası, yasama ve yürütme yetkilerinin mecliste birleştiği, meclis hükümeti sistemini benimsemiştir. Ancak bu anayasada, 29 Ekim 1923'te, Teşkilatı Esasiye Kanununun Bazı Maddelerinin Tavzihan Değiştirilmesine Dair Kanunla yapılan değişiklik, hükümetin kuruluş prosedürünü parlamentarizm yönünde tedricen değiştirmiştir. İkinci Meclisin kabul ettiği 1924 Anayasası ise, bu evrimi biraz daha ilerleterek, bir yandan meclis hükümetinin, diğer yandan da parlamentarizmin esaslarına yer veren karma bir hükümet modeli benimsemiştir. 1961 Anayasası ise, parlamenter hükümet sisteminin tüm unsurlarına yer vererek, klasik parlamentarizmin saf modelini kabul etmiştir.

1961 Anayasasının yürürlüğünün son yıllarında, özellikle 1977 Genel Seçimleri sonrasında kurulan koalisyon hükümetleriyle azınlık hükümetlerinin kısa ömürlü olmaları, parlamenter süreçte ortaya çıkan kilitlenme ve tıkanmalar, hükümet siste-

minin değiştirilmesi yönündeki tartışmaların zeminini hazırlamıştır. Böylece, başkanlık veya yarı-başkanlık sistemine geçiş önerileri, ilk kez Mart 1980'de *Tercüman* gazetesinin düzenlediği Anayasa Seminerinde ve aynı yıl *Yeni Forum* dergisinin önerdiği Anayasa Projesinde tartışılmıştır. 12 Eylül 1980'de Türk Silahlı Kuvvetleri adına yönetime el koyan Milli Güvenlik Konseyi, yayınladığı 1 numaralı bildirisinde, parlamenter süreçte ortaya çıkan kilitlenme ve tıkanmaları, bu müdahaleyi teşvik eden nedenler arasında vurgulamıştır. Bu nedenle müdahalenin ardından yeni anayasayı yapmakla görevlendirilen Kurucu Mecliste, Cumhurbaşkanının seçiminde izlenecek yöntem ile sahip olacağı anayasal yetkiler, hararetli tartışmalara konu olmuştur. Ancak, Cumhurbaşkanının halk tarafından seçimi yönündeki öneri, bir tür diktatörlüğe yol açacağı gerekçesiyle, Danışma Meclisi Anayasa Komisyonunda kabul edilmemiştir. Böylece 1982 Anayasası, parlamentarizmin gereklerine uygun olarak Cumhurbaşkanını seçme yetkisini TBMM'ye tanımıştır. Ne var ki Anayasa, Cumhurbaşkanına klasik parlamentarizmin doğasıyla bağdaşmayan geniş yetkiler sunmuştur. Bu nedenle 1982 Anayasası, bir yandan parlamentarizmin tüm mekanizmalarını kabul eden, diğer yandan da güçlü yetkileri haiz bir Cumhurbaşkanlığı makamına yer veren, kendine özgü, melez bir hükümet sistemini kabul etmiştir. Nitekim bu sistem, anayasa hukukçularımız tarafından "zayıflatılmış parlamentarizm"[1] şeklinde tanımlanmıştır.

Hükümet sisteminin değiştirilmesi yönündeki öneriler, 1980'lerin sonlarında, Anavatan Partisi lideri merhum Turgut Özal tarafından da ileri sürülmüş, ancak bu öneri ne akademik ne de siyasi çevrelerde yeterli destek bulmuştur. Hükümet sisteminin değiştirilmesi önerisi, 1990'ların sonunda, 9. Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel tarafından dile getirilmiş, kısa bir süre kamuoyunda tartışılan bu öneri de yeterli destek bulamamıştır. 2005'te ise Başbakan R.T. Erdoğan, Meclis Başkanı Cemil Çiçek ve Anayasa Komisyonu Başkanı Burhan Kuzu'nun çeşitli demeçleri, başkanlık sistemine geçiş tartışmalarını bir kez daha canlandırmıştır. Ancak bu tartışmalardan da somut bir anayasa değişikliği önerisi doğmamıştır.

2007'de, 11. Cumhurbaşkanının seçimi sürecinde ortaya çıkan anayasa krizi, Türkiye'yi etraflıca düşünülmeden hazırlanmış bir anayasa değişikliği ile karşı karşıya bırakmıştır. Anayasa Mahkemesinin, anayasaya uygunluğu çok tartışmalı olan meşhur 367 Kararı[2] üzerine TBMM, 31 Mayıs 2007'de Cumhurbaşkanını seçme yetkisini halka tanıyan, görev süresini 7 yıldan 5 yıla indiren, bir kişinin iki kez Cumhurbaşkanı seçilmesine olanak tanıyan anayasa değişikliğini kabul

1 Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku* (Ankara: Yetkin Yayınları, 2014), 359.

2 Bu kararın analizi için bkz., Özbudun, age., 2014, 328-334; Serap Yazıcı, *Yeni Bir Anayasa Hazırlığı ve Türkiye* (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2011), 193-237.

etmiştir. Sözü geçen değişiklik, 21 Ekim 2007'de yüzde 68.95 evet oyu ile yürürlüğe girmiştir. Böylece 1982 Anayasasının kabul ettiği hükümet sisteminin melez karakteri, aşağıda görüleceği gibi daha da belirgin hale gelmiştir.

Burada vurgulanması gereken önemli bir husus, Adalet ve Kalkınma Partisinin 2007 genel seçimleri öncesinde yayınladığı seçim beyannamesinde, sivil ve demokratik yeni bir anayasa vaadinde bulunurken, bu anayasanın, parlamenter sistemin icaplarına uygun olacağını taahhüt etmesidir. Beyannameye göre, *"Hazırlanacak yeni anayasa, kısa, öz ve açık olmalı; yasama, yürütme ve yargı erkleri arasındaki ilişkiler parlamenter sistem esas alınarak açık, net ve anlaşılabilir bir şekilde belirlenmeli; bu çerçevede Cumhurbaşkanının konumu ve yetkileri yeniden tanımlanmalı; temsili demokrasiden katılımcı demokrasiye geçiş sağlanmalıdır."*[3] Öte yandan AKP, yeni anayasa vaadini yerine getirmek üzere, bir grup akademisyeni, bir anayasa taslağı hazırlamakla görevlendirmiş, hazırlanan bu taslakta da Cumhurbaşkanının sembolik yetkileri haiz olduğu, parlamentarizmin klasik modeli kabul edilmiştir. Bu taslak, kamuoyunda geniş tepkilere yol açması nedeniyle anayasa değişikliği teklifine dönüşmemiştir.

2011 Genel seçimlerinde AKP, CHP, MHP ve BDP, seçim beyannamelerinde yeni anayasa vaadinde bulunmuş, böylece seçimleri takiben TBMM'de yeni anayasayı hazırlamak üzere Anayasa Uzlaşma Komisyonu kurulmuştur. AKP'nin komisyona sunduğu başkanlık sistemi önerisi ise, komisyon çalışmalarını kilitleyen faktörlerden biri olmuştur. Başkanlık sistemine geçiş tartışmaları, komisyonun dağılmasından sonra da devam etmiştir.

7 Haziran 2015 Genel Seçimleri öncesinde ise AKP, seçim beyannamesinde başkanlık sistemine geçişi temel hedeflerinden biri olarak açıklamıştır. Beyannameye göre,

> (M)evcut sistem, Cumhurbaşkanı ve Başbakanın farklı siyasi geleneklerden gelmeleri durumunda, kriz üretme potansiyelini taşımaya devam etmektedir. AK Parti olarak, mevcut sistemin siyasi tarihimizdeki vesayetçi kurgusunu da göz önünde bulundurarak, Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesinin oluşturduğu bu yeni durumun yol açabileceği muhtemel yönetim sorunlarının başkanlık sistemiyle aşılacağına inanıyoruz. Nitekim uzunca bir süredir, savunduğumuz başkanlık sistemini, 2011 yılında kurulan TBMM Anayasa Uzlaşma Komisyonuna partimizin önerisi olarak da sunmuş bulunuyoruz. (…) Bu çerçevede öngördüğümüz başkanlık sistemi, Türkiye'nin AK Parti iktidarında geçirdiği demokratik dönüşümü nihai sonucuna erdirerek, 2023 ve sonrasına yönelik kalkınma hedeflerine

3 AKP 2007 Genel Seçimleri Beyannamesi, 21-22.

> ulaşmasını kolaylaştıracak bir çerçeveye sahip olacaktır. Bu unsurlarıyla başkanlık sisteminin, Türkiye'nin siyasal tecrübesine ve gelecek vizyonuna daha uygun olduğuna inanıyoruz.[4]

Bu ifadeler, Adalet ve Kalkınma Partisinin 2005'ten bu yana sürdürdüğü başkanlık sistemine geçiş tartışmalarını somut bir anayasa değişikliğine dönüştürme kararlılığında olduğunu göstermektedir. Bu nedenle 7 Haziran Genel Seçimleri, sadece kimin hükümet edeceğini belirlemeyecek, aynı zamanda Türkiye'nin hükümet sisteminin hangi yönde evrim geçireceği üzerinde de etkili olacaktır. AKP, bu seçimlerde, anayasayı tek başına değiştirecek çoğunluğu elde ettiği takdirde Türkiye, uzun yıllardan beri süregelen hükümet sistemi değişikliği önerilerinin somut bir anayasa değişikliğine dönüşmesine de sahne olacaktır. Bu yüzden, başkanlık sistemine ilişkin tartışmalar bugün, geçmiştekilere kıyasla çok daha hayati bir önem taşımaktadır.

Bu çalışmada, başkanlık sisteminin anayasal mekanizmalarıyla, bu mekanizmalardan ortaya çıkması muhtemel güçlükler, Linz'in eserleriyle[5] Horowitz, Mainwaring ve Shugart gibi yazarların, bu eserlere yönelttikleri eleştiriler esas alınarak incelenecektir. Öte yandan, 1982 Anayasasının kabul ettiği melez hükümet sistemi ile 2007 Anayasa değişikliğinin bu melez yapı üzerindeki etkileri incelenecektir. Nihayet, halkın seçtiği geniş yetkileri haiz Cumhurbaşkanıyla Bakanlar Kurulu arasında ortaya çıkan çatışmaları çözmek ve bu melez yapının yol açtığı hukuk devleti ihlallerini sona erdirmek üzere yapılması gereken anayasa reformlarına yer verilecektir.

Başkanlık Sistemi ve Yol Açtığı Güçlükler

Hükümet sistemleri, yasama ve yürütme yetkilerinin aynı organa veya farklı organlara tevdi edilmesi yönünden, kuvvetler birliği ve kuvvetler ayrılığı sistemleri şeklinde sınıflandırılmaktadır. Kuvvetler birliği sistemlerinde, yasama ve yürütme yetkileri ya yasamada yahut yürütme organında birleşmektedir. Bu yetkilerin yürütmede birleşmesi, mutlak monarşileri veya diktatörlükleri yaratmaktadır. Her iki yetkinin yasamada birleşmesi ise, meclis hükümeti sistemlerini ortaya çıkarmaktadır.

---

4 AKP 2015 Genel Seçimleri Beyannamesi, 38-41.

5 Juan J. Linz, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?", *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*, Volume 1, Juan J Linz ve Arturo Valenzuela (haz.) (Baltimore ve Londra: John Hopkins University Press, 1994), 3-87; Juan J. Linz, "Başkanlık Sisteminin Tehlikeleri", *Demokrasinin Küresel Yükselişi,* Larry Diamond ve Marc F. Plattner (der.), Ergun Özbudun (çev.), (Yetkin Yayınları, Ankara, 1995), 143-160.

Kuvvetler ayrılığı sistemleri ise, yasama ve yürütme organlarının ortaya çıkışları ve bu iki organın karşılıklı olarak sahip olduğu yetkiler yönünden, kuvvetlerin sert ve kesin ayrıldığı başkanlık sistemleriyle, kuvvetlerin nispeten yumuşak ve dengeli olarak ayrıldığı parlamenter sistemler şeklinde sınıflandırılmaktadır. Gerçekten, başkanlık sistemi ile parlamenter sistemin temel mekanizmaları incelendiğinde, her iki sistemde de, yasama ve yürütme yetkilerinin farklı organlara sunulduğu, ancak başkanlık sistemlerinde, iki kuvvet arasındaki ayrılığın çok daha keskin olmasına karşılık, parlamenter sistemlerde, bu ayrılığın nispeten yumuşak olduğu görülmektedir. Aşağıda görüleceği gibi, başkanlık sisteminin tüm özellikleri, yasama ve yürütme arasındaki ayrılığın sertliğinden, parlamentarizmin tüm özellikleri ise, bu iki organ arasındaki ayrılığın, nispeten yumuşak ve dengeli olması esasından kaynaklanmaktadır.

Giovanni Sartori, Arend Lijphart, S. Matthew Shugart ve M. John Carey gibi siyaset bilimcilerin başkanlık sistemine ilişkin çeşitli çalışmaları dikkate alındığında[6], bu sistemlerin anayasal mekanizmaları aşağıdaki gibi özetlenebilir:

- Başkanlık sisteminde, yürütme gücünün halkın doğrudan doğruya veya dolaylı olarak seçtiği başkana ait olması. Böylece, yürütme organının monist ve kişisel bir özellik taşıması.
- Başkanın bir kabinesinin olmasına karşılık, bu kabinenin, yürütme yetkilerinin kullanımına katılmaması, sadece başkana, ilgili oldukları konularda, bir tür danışmanlık hizmeti sunması.
- Başkan ve kabinesinin yasamanın güvenine tabi olmaması.
- Yasama ve yürütme üyeliği sıfatlarının aynı kişide birleşememesi nedeniyle, başkan ve kabinesinin yasama faaliyetlerine katılmalarının mümkün olmaması.
- Tıpkı başkan gibi, yasama üyelerinin de halk tarafından seçilmesi.
- Yasama ve yürütme organlarının her ikisinin de, birbirlerinin hukuki varlıklarını sona erdirecek fesih ve gensoru silahlarından yoksun olmaları.
- *Impeachment* (görevi kötüye kullanma suçlaması) mekanizmasının, başkanın görev süresinin sabit olduğu gerçeğini değiştirmemesi.

Buna karşılık, yasama ve yürütme kuvvetlerinin nispeten yumuşak ve dengeli olarak ayrıldığı parlamentarizmin temel unsurları, aşağıdaki gibi özetlenebilir:

- Yürütme organının, devlet başkanı ve bakanlar kurulundan oluşan düalist bir yapıya sahip olması.

---

6 Çeşitli yazarların, hükümet sistemlerine ilişkin görüşlerinin ayrıntıları için bkz. Serap Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme* (İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, Şubat 2011), 19-38.

- İster monarşi, ister cumhuriyet esasına dayansın, devlet başkanının ancak sembolik ve törensel yetkilere sahip olması. Bu nedenle, devlet başkanına tek başına kullanabileceği icrai yetkilerin tanınmaması, devlet başkanının tüm kararlarının, başbakan ve ilgili bakanların karşı imzasına tabi olması.
- Parlamento üyelerinin halk tarafından doğrudan doğruya seçilmesi.
- Yürütmenin yetkili unsuru olan bakanlar kurulunun, parlamento içinden doğması ve parlamento çoğunluğuna dayanması.
- Bakanlar kurulunun gerek göreve başlarken gerekse görevde bulunduğu sırada parlamentonun güvenine dayanması.
- Yasama ve yürütme organlarının her ikisinin de birbirlerinin hukuki varlıklarını sona erdirecek karşılıklı yetkilere sahip olması.

Juan Linz ise, çalışmamıza esas aldığımız makalesinde, başkanlık sistemlerini, şu unsurlarla açıklamaktadır:

1. Yürütme gücünü kontrol eden başkan ile –bir veya iki meclisten oluşan– yasama yetkisini kullanan kongrenin halk tarafından seçilmesi, böylece her iki organın da demokratik meşruiyete sahip olması. Bu yüzden yazar, başkanlık sistemlerini çifte demokratik meşruiyet sistemleri olarak tanımlamaktadır.
2. Başkan ve kongrenin sabit bir görev süresi için seçilmeleri. Başkanın görev süresi yasamadan, yasama organının yaşayabilirliği de başkandan bağımsızdır. Bu ise, başkanlık sistemlerinin katılığa neden olduğu iddiasına yol açmaktadır.

Yazar aynı çalışmasında, başkanlık sisteminin tanımlayıcı nitelik taşımayan bazı tali unsurları olduğuna da işaret etmektedir. Bunlar, başkanın ikinci bir kez seçiminin (*no reelection*) veya ard arda seçiminin (*no immediate election*) yasaklanması; başkanın ölümü, istifası veya *impeachment* ile görevine son verilmesi halinde yardımcısının otomatik halefiyeti; kabine üyelerinin belirlenmesi veya azlinde başkanın belirleyici olması; devletin başı (*head of state*) ve yürütmenin başı (*head of government*) sıfatlarının aynı kişide birleşmesi şeklindedir.[7]

Linz, başkanlık sisteminin karşılaştığı güçlüklerin, daha ziyade bu sistemin asli unsurlarından kaynaklandığını öne sürmekte, bu güçlükleri ise, başkanlık sistemiyle parlamentarizmi karşılaştırmalı olarak incelediği çeşitli çalışmalarında, katılık (*rigidity*), ikili demokratik meşruiyet (*dual democratic legitimacy*), sıfır toplam oyunu (*zero-sum game*), izafe edilebilirlik (*identifiability*) / hesap verebilirlik (*accountability*) ve siyasi üslup (*political style*) başlıkları altında incelemektedir. Yazarın ele aldığı bu sorunlar, siyaset bilimcileri arasında önemli tartışmalara ve karşı iddialara yol

7 Linz, age., 1994, 6.

açmıştır. Aşağıda, Linz'in başkanlık sistemine ilişkin argümanlarıyla diğer yazarların bu argümanlara yönelik eleştirilerine yer verilecektir.

1) Katılık. Başkanlık sisteminin temel unsurlarından biri, bu sistemlerde, yürütme gücünü tek başına kullanan başkanın, sabit bir görev süresi için halk tarafından seçilmesidir. Başkanın görev süresinin sabit olması, anayasa ile belirlenen süre doluncaya kadar başkanın, yasama organı tarafından görevine son verilememesini ifade eder. *Impeachment* mekanizmasının varlığı, başkanın görev süresinin sabit olduğu gerçeğini değiştirmemektedir. Çünkü bu yöntem, ancak anayasada belirlenen vatan hainliği gibi istisnai suçlardan dolayı işletilebilmekte, suçun sabit görülmemesi halinde başkan, görevine devam etmektedir. Nitekim *impeachment* ABD'de bugüne kadar sadece üç kez işletilmiş, Senato'nun Johnson ve Clinton'ı suçsuz bulması, Nixon'ın ise istifası, bu yöntemi sonuçsuz bırakmıştır. Böylece, 200 yılı aşan ABD tarihinde, *impeachment* ile düşürülen bir başkanın olmaması, başkanın sabit görev süresi tanımının doğruluğunu göstermektedir.

Başkanın görev süresinin sabit olması, iki seçim dönemi arasında başkanın görevine son verilememesi, bu sistemlerde hükümete azami bir istikrar sağlamaktadır. İlk bakışta cazip görünen bu özellik, aynı zamanda başkanlık sistemini esneklikten yoksun bırakarak bir tür katılığa yol açmaktadır.[8] Gerçekten izlediği politikalar nedeniyle, popülaritesini veya meşruiyetini kaybeden bir başkanın görev süresini sona erdirmek mümkün olmadığından, müteakip başkanlık seçimini beklemekten başka bir seçenek kalmamaktadır. Popülarite kaybı, başkanın seçmenlerine taahhüt ettiği politikaları izleyememesi, böylece seçmenlerini hayal kırıklığına uğratması anlamına gelmektedir. Daha vahim olan meşruiyet kaybı ise, başkanın izlediği politikalarla, seçmenlerin temel değerlerini aşındırmasını ifade etmektedir. Her iki durumda da seçmenler için tek seçenek, başkanın görev süresinin dolmasına katlanmak ve sonraki seçimlerin gelmesini beklemekten ibarettir.

Oysa kuvvetlerin nispeten yumuşak ve dengeli olarak ayrıldığı parlamentarizmde, hükümetlerin popülarite veya meşruiyet kaybı, bu sistemin anayasal mekanizmaları yoluyla belirli ölçülerde çözülebilir problemlerdir. Popülaritesini veya meşruiyetini kaybeden bir parlamenter hükümet karşısında yasama organı, gensoru mekanizmasına başvurabilir. Ne var ki Horowitz'in de belirttiği gibi, parlamentoda sağlam çoğunluğu olan bir hükümeti gensoru yoluyla düşürmek, pratikte gerçekleşmesi mümkün olmayan bir ihtimaldir.[9] Bu sistemlerde, partilerin

8 Linz, age., 1994, 8-14.

9 Donald L. Horowitz, "Demokratik Sistemleri Karşılaştırmak", *Demokrasinin Küresel Yükselişi,* Larry Diamond ve Marc F. Plattner (der.), Levent Köker (çev.), (Yetkin Yayınları, Ankara, 1995), 166.

disiplinli yapısı, hükümet partisine mensup olan parlamento üyelerinin güvensizlik oyu vermelerini, dolayısıyla hükümetin düşürülmesini önlemektedir. Ancak gene de yasamanın elinde bu tür bir yöntemin olması, parlamentarizme teorik de olsa bir esneklik kazandırmaktadır. Üstelik kamuoyunda hükümet aleyhine yürütülen tartışmaların yol açtığı meşruiyet kaybı karşısında bir başbakanın yasamadan güven istemesi, böylece parlamentonun kendisine duyduğu güveni tazelemesi de mümkündür. Nihayet, meşruiyet tartışmaları karşısında bir başbakan, lideri bulunduğu partinin ve parlamentodaki milletvekillerinin desteğini alarak erken seçim kararı da verebilmektedir. Böylece parlamento seçimlerinin anayasada öngörülen tarihten önce gerçekleşmesiyle meşruiyet krizi, seçmenin iradesiyle çözülebilmektedir. Bu ise parlamentarizme esneklik kazandırmaktadır.

Başkanlık sisteminin katılığına yol açan faktörlerden biri de, bu sistemlerde başkanın art arda seçimini veya ikinci bir kez seçimini yasaklayan düzenlemelerin varlığıdır. Bu yasaklar seçmeni, başarılı politikalar izleyen başkanlardan mahrum bırakmaktadır. Böylece sabit görev süresi, başarısız bir başkana, müteakip seçimlere kadar katlanmak mecburiyeti yaratırken yeniden seçilme yasakları da, seçmenin, başarılı bir başkanı bir dönem için daha başkanlık makamına taşımasını engellemektedir.

Yeniden seçilme yasaklarının yol açtığı ve sonuçta katılık olarak değerlendirilebilecek bir başka sorun ise, topal ördek (*lame duck*) olgusudur. Bu olgu, bir kez daha seçilemeyeceğini bilen bir başkanın, rasyonel politikalara yönelmesindeki teşvik ediciliği ortadan kaldırmakta ve onu, iyi planlanmamış, akıl dışı politikalara sürüklemektedir. Döneminin sonlarına yaklaşan bir başkanın, kendisi için tüm teşvik edicilerden yoksun olması, onu topal bir ördeğe benzer kılmaktadır. Ancak bu sorunun sadece başkanlık sistemine özgü olmadığını, belli şartların birleştiği bir parlamenter hükümette de aynı sorunun doğabileceğini kabul etmek gerekir. Zayıf koalisyon hükümetleriyle azınlık hükümetlerinin yer değiştirdiği, iki seçim dönemi arasında çeşitli hükümetlerin kurulduğu parlamenter modelde de kabineler, iyi planlanmış uzun vadeli politikalara yönelme yeteneğinden mahrum kalabilir. Bu tür kabinelerin, ancak günü kurtaracak politikaları yürütebilecek yeteneğe sahip oldukları genellikle doğrudur. Nitekim 1970'lerin ikinci yarısında hükümet istikrarının ortadan kalktığı, ancak kısa süreli zayıf koalisyonlar ve azınlık hükümetlerinin mevcut olduğu Türkiye, bu konudaki somut örneklerden birini oluşturmaktadır. Bu açıklamalar, başkanlık sistemlerinde yürütme gücünün sabit bir görev süresine sahip olmasının hükümete azami istikrar kazandırdığını, ancak bu avantajın çeşitli sorunlara da yol açarak sistemi katılaştırdığını göstermektedir.

2) İkili Demokratik Meşruiyet. Başkanlık sisteminde, yasama ve yürütmenin birbirinden bağımsız seçimlerle belirlenmesi, bu organların demokratik meşruiyetini de bağımsız kılmaktadır. Bu durum, her iki organın muhalif siyasi eğilimlerde olması halinde, karşılıklı olarak demokratik meşruiyetlerinin diğerinden güçlü olduğu iddiasına yol açmaktadır. Bir başkan ne kadar güçlü bir halk desteğine sahip olursa olsun, bu güç ona sadece kanunları uygulama anlamına gelen yürütme yetkisini kullanma olanağını sunmaktadır. Bu ise başkanın vaat ettiği politikaların gereği olan kanunların kabulü için, yasama desteğine muhtaç olduğu anlamına gelmektedir. Kendisine muhalif bir yasama çoğunluğu ile karşı karşıya kalan bir başkanın, bu yasama desteğini elde etmesi kolay değildir. Nitekim Latin Amerika'da başkanlar, muhalif bir yasama çoğunluğu ile karşılaştıklarında, yasama ve yürütme ilişkilerinin kilitlenmesi problemiyle yüz yüze kalmışlardır. Linz'in işaret ettiği gibi, bir başkanlık anayasası, bu tür kilitlenmeleri çözecek mekanizmalardan yoksundur.[10] Nitekim Peru, Brezilya ve Şili'de, yasama-yürütme ilişkilerinin kilitlenmesi, orduların yönetime müdahalesi ile sonuçlanmıştır.[11]

Her iki organın, kendi demokratik meşruiyetinin daha güçlü olduğu iddiasıyla diğerini halka şikayet etmesi, daha ziyade Latin Amerika örneklerinde gözlemlenmektedir. ABD, kendine özgü kurumsal mekanizmaları nedeniyle, bu tür ikili meşruiyet iddialarına maruz kalmamıştır. Gerçekten ABD'de ılımlı iki parti sisteminin varlığı, bu partiler arasında derin görüş ayrılıklarının olmaması ve siyasal kültürün diyaloga, tavizleşmeye, pazarlığa elverişli doğası, başkan ve kongre arasında Latin Amerika'da olduğu gibi kilitlenmelerin ortaya çıkmasına engeldir. Öte yandan ABD'de güçlü bir sivil toplumun mevcut olması ve yasama sürecinde etkili rolü olan lobi şirketlerinin varlığı, başkanla kongre arasında kilitlenmeleri bertaraf etmekte, diyalog ve uzlaşmayı kolaylaştırmaktadır. Buna rağmen ABD'de de, başkanın bütçesinin kongre tarafından kabul edilmemesi nedeniyle kilitlenmelerin yaşandığı, hükümetin kepenk kapattığı (*government shutdown*), böylece devlet memurlarının maaşlarının dahi ödenemediği kimi dönemler mevcut olmuştur. Bu tablo son olarak Obama hükümetinin bütçesinin kabul edilmediği 2013 Ekim'inde yaşanmış, 16 gün süren krizin sonunda uzlaşma sağlanarak sorun çözülmüştür.[12]

10 J. Juan Linz, "Presidential and Parliamentary Democracy: Does It Make A Difference?", *The Failure of Presidential Democracy Comparative Perspectives,* cilt 1, (der.) Juan J. Linz ve Arturo Valenzuela (Baltimore ve Londra: The Johns Hopkins University Press, 1994), 53-58.

11 S. Matthew Shugart ve John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* (Cambridge University Press, 1992), 36.

12 Republicans Back Down, Ending Crisis Over Shutdown and Debt Limit, *The New York Times*, 16 Ekim 2013, http://www.nytimes.com/2013/10/17/us/congress-budget-debate.

Bu yüzden Linz'in başkanlık sistemine özgü bir sorun olarak ikili demokratik meşruiyet iddiasına dikkat çekmesi yerinde bir saptamadır. Yazarın işaret ettiği gibi, parlamenter sistemde yasama-yürütme ilişkilerinin tıkanması halinde, devlet başkanı bir tür arabulucu (*poder moderador*) rol üstlenmekte, böylece ortaya çıkan sorunun devlet hayatını kilitleyecek boyutlara ulaşması önlenmektedir. Başkanlık sisteminde, devletin başı ve yürütmenin başı sıfatlarının aynı kişide birleşmesi, bu sistemleri parlamenter devlet başkanınkine benzer bir arabulucu rolden yoksun bırakmaktadır.

Linz'in başkanlık sistemlerinin ikili demokratik meşruiyet sorununa yol açacağı görüşünü paylaşmakla beraber, benzer bir sorunun parlamenter sistemde farklı biçimlerde ortaya çıkabileceğini öne süren yazarlar da olmuştur. Mainwaring ve Shugart'a göre, devlet başkanının iyi tanımlanmamış geniş yetkilere sahip olduğu Macaristan ve Slovakya gibi yeni demokrasilerde de yasama çoğunluklarıyla devlet başkanları arasında benzer kilitlenmeler ortaya çıkmaktadır. Öte yandan yazarlar, yasamanın iki meclisten oluştuğu ve bu meclislerin her ikisinin de güçlü yetkilere sahip olduğu parlamenter örneklerde, çatışmanın, yasamanın iki unsuru arasında yaşanabileceğine dikkat çekmektedir. Lijphart'ın tespitleri de aynı yöndedir. Yazara göre,

> eğer parlamentarizm, güçlü iki meclis sistemi ile bir arada bulunursa, bu her iki meclisin de hükümeti sorumlu tutma yetkisine sahip olmaları anlamına gelir. Güçlü iki meclis sistemi, farklı şekillerde oluşmuş iki meclisin varlığını gerektirdiğine göre, bu meclislerin farklı siyasal çoğunluklara sahip olması ve dolayısıyla kabinenin, birbiriyle uzlaşmaz iki çoğunluğun güvenini koruma sorunuyla karşı karşıya kalması mümkündür.[13]

Ne var ki parlamenter sistemlerin karşılaştığı bu tür sorunları, anayasa mühendisliği yöntemleriyle çözmenin mümkün olduğunu kabul etmek gerekir. Parlamenter sistemin iki meclisli bir parlamento ile tasarlanması zorunlu değildir. Tek meclisli bir parlamento yapısı, Mainwaring, Shugart ve Lijphart'ın dikkat çektiği sorunları çözebilecektir. Yahut çift meclisli bir parlamento yapısında, her iki meclisi paralel yetkilerle donatmamak, birinci meclise daha geniş yetkiler vermek, bu tür bir problemin çözümünü sağlayabilecektir. Devlet başkanı ile parlamento arasındaki çatışmayı da çözmek imkansız değildir. Sınırlı yetkileri haiz bir devlet başkanlığı modelini tercih etmek, parlamenter sistemde devlet başkanıyla yasama çoğunluğu arasında kilitlenme ve tıkanmaların ortaya çıkmasını önleyebilecektir. Oysa başkanlık sisteminde, yürütme gücünün sahibi olan başkanla yasama organını

---

html?_r=1

13 Arend Lijphart, *Çağdaş Demokrasiler Yirmi Bir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri,* (Çev. Ergun Özbudun, Ersin Onulduran, Ankara, Yetkin Yayınevi, 1995), 91.

birbirinden bağımsız seçimlerle belirlemek zorunludur. Bu zorunluluk karşısında, her iki organın dayandıkları demokratik meşruiyet de birbirinden bağımsız olacaktır. Başkan ve yasama çoğunluğunun farklı siyasi eğilimlerde olmaları halindeyse, bu iki organ arasında ortaya çıkması muhtemel çatışmaları önlemek mümkün değildir. Başkanın kişiliği, partiler arasındaki görüş ayrılıklarının derinliği, siyasal kültürün uzlaşma potansiyeli, sivil toplumun gücü gibi unsurlar, çatışma ve kutuplaşmanın derinliğini tayin edecektir. Çatışmanın derin olması halinde, Linz'in dikkat çektiği ikili demokratik meşruiyet iddiası, her iki organ tarafından da öne sürülebilecektir. ABD'de ikili demokratik meşruiyet iddiasının ortaya çıkmaması, Birleşik Devletlerin kendine özgü özelliklerinin bir sonucudur. Kaldı ki ABD örneğinde, ikili demokratik meşruiyet iddiası nedeniyle değilse de başkan ve kongre çoğunluğunun farklı siyasi tercihlere sahip olmaları sonucunda, bu iki organ arasında yukarıda değindiğimiz türden kilitlenmeler yaşanmaktadır. Ancak bu kilitlenmeler, gene ABD'nin demokrasi kültürünün etkisiyle nispeten kısa bir sürede çözülmektedir.

3) Sıfır Toplam Oyunu. Linz'e göre başkanlık seçimleri, kazananın her şeyi aldığı *(winner takes all)*, kaybedenin her şeyi kaybettiği *(loser loses all)* bir sıfır toplam oyunudur *(zero-sum game)*.[14] Başkanlık yarışını kazanan aday yürütme gücünün tamamını kazanırken, kaybeden rakipleri, yürütme gücü yönünden her şeyi kaybetmektedir. Bu tablo başkanlık sisteminde yasama ve yürütmenin sert ayrılığı yanında yürütmenin monist ve kişisel olmasından da kaynaklanmaktadır. Yasama ve yürütme organlarının sert ayrılığı, bu iki organın bağımsız seçimlerle belirlenmesine, böylece başkanlık yarışında kaybeden adayların yasama organında muhalefet koltuklarında oturma şansından yoksun olmalarına yol açmaktadır. Yürütme organının monist ve kişisel olması ise, başkanlık yarışına katılan adaylardan sadece birinin bu makamda temsil gücü kazanması, kaybedenlerin ise bu organda gelecek seçimlere kadar hiçbir temsil şanslarının olmaması sonucunu yaratmaktadır. Üstelik kaybeden adayların, müteakip başkanlık seçimlerinde partileri tarafından bir kez daha aday gösterilmeleri şüphelidir.

Oysa parlamenter sistemde, yasama ve yürütmenin yumuşak ayrılığı, yürütmenin yetkili unsuru olan bakanlar kurulunun kolejyal yapısı, bu sistemlerde parlamento seçimlerinin kazançlarla kayıpları dengeleyen sonuçlar yaratmasını sağlamaktadır. Gerçekten parlamenter sistemde seçimler parlamentodaki sandalye dağılımını belirlemekte, bu dağılıma bağlı olarak kabineyi kimin kuracağı ortaya çıkmaktadır. Böylece kabineyi kurma gücünden yoksun olan partiler muhalefette yer almakta, hükümet

14 Linz, 1994, age., 14-16.

etme şansını kaybetseler dahi muhalefet fonksiyonunu yerine getirmektedirler. Öte yandan bakanlar kurulunun kolejyal yapısı, partilerden birinin sandalyelerin mutlak çoğunluğunu elde edemediği durumlarda koalisyon ortaklığı yoluyla iktidar paylaşımına olanak tanımaktadır. Böylece parlamentarizm, belli ölçülerde kazançlarla kayıpları dengelemektedir. Bu nedenle Linz haklı olarak, başkanlık yarışının bir sıfır toplam oyunu olduğu iddiasındadır. Böyle olmakla beraber yazar, kendisine muhalif bir yasama çoğunluğu ile karşılaşan başkanın, yürütme gücünün tamamını kazansa da aslında her şeyi kazanmış olmayacağını kabul etmektedir.

Başkanlık yarışının sıfır toplam oyununa yol açtığı doğru olmakla beraber, bu problemin sadece başkanlık sistemine özgü olduğunu düşünmek yanıltıcı olabilir. Nitekim Mainwaring ve Shugart, Westminster tipi parlamenter sistemlerin, sıfır toplam oyununa yol açma potansiyellerinin, başkanlık sisteminden daha güçlü olduğunu iddia etmektedir.[15] Yazarların bu tespiti doğrudur. İki partili veya ılımlı çok partili bir parlamenter sistemde, seçim sistemi ve diğer değişkenlerin de etkisiyle partilerden biri yasama çoğunluğunu elde ettiği takdirde bu, gerçek bir sıfır toplam oyunu anlamına gelecektir. Böyle bir durumda çoğunluk partisi, aynı anda hem yasama hem de yürütme süreçlerinin tamamına hükmedecektir. Oysa başkanlık yarışında kazanan aday, sadece yürütme gücünü kazanmakta, izleyeceği politikaların gerektirdiği kanunlar için her zaman yasama desteğine ihtiyaç duymaktadır. Parlamenter sistemde ise sandalye çoğunluğunu elde eden parti, muhalefetin desteği olmaksızın yasama ve yürütme süreçlerinin tamamını kontrol edebilmektedir. Bu tür bir partiyi sınırlayacak tek faktör, anayasanın üstünlüğü kuralı olacaktır. Şüphesiz çoğulcu bir anayasanın varlığı, hukukun üstünlüğünü koruyacak tarafsız ve bağımsız bir yargı sistemi, bu tür bir parlamento çoğunluğu için etkili bir fren olabilecektir.

Ancak hukuk devleti kültürünün yerleşmediği, siyasi aktörlerin yetkilerini kullanırken hukukun üstünlüğünü değil kendi siyasi çıkarlarını korumaya odaklandığı parlamento çoğunlukları yönünden ortaya çıkan tablo, endişe verici olabilir. Nitekim Türkiye'de 1950-1960 yılları arasında mevcut olan Demokrat Parti yönetimi, gerçek bir kazananın her şeyi aldığı, kaybedenin her şeyi kaybettiği sıfır toplam oyunu sergilemiştir. Ne var ki bu sonuç, aynı zamanda 1924 Anayasasının[16] çoğunlukçu demokrasi anlayışının eseridir. Gerçekten bu Anayasada parlamento çoğunluğunu sınırlayacak etkili fren ve denge mekanizmaları mevcut değildir.

---

15 Scott Mainwaring ve Matthew S. Shugart, "Juan Linz, Presidentialism, and Democracy A Critical Appraisal", *Comparative Politics* (Temmuz, 1997), 449-471.

16 Ergun Özbudun, *1924 Anayasası* (İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2012).

Öte yandan Kasım 2002 genel seçimlerini takiben kurulan AKP iktidarlarıyla da, bir tür sıfır toplam oyunu ortaya çıkmıştır. O tarihten bu yana kesintisiz olarak 13 yıldan beri parlamento çoğunluğunu elde etmeyi başaran AKP, bu başarının sonucunda hem yasama, hem de yürütme sürecini tümüyle kontrol etme imkanı bulmuştur. Üstelik son yıllarda sıkça başvurulan torba kanun uygulaması, muhalefetin kanun yapma sürecindeki rolünü daha da etkisizleştirmiştir. Bu yöntemle hükümet aynı anda, tek bir kanunla, yürürlükteki pek çok kanunun çeşitli maddeleri üzerinde önemli değişiklikler içeren tasarıları meclisten süratle geçirerek muhalefetin ve kamuoyunun yasama sürecindeki etkisini büyük ölçüde zayıflatmıştır. Böylece sıfır toplam oyununun sonuçları daha da ağırlaşmıştır.

Linz, Westminster modeli parlamentarizmin, başkanlık sistemine kıyasla daha ağır sıfır toplam sonucu yarattığı eleştirilerini kabul etmektedir. Ne var ki yazar, parlamenter sistemin tek bir partiye mutlak çoğunluk sağlaması ve böylece bu partinin aynı anda yasama ve yürütme süreçlerinin tamamına hükmetmesinin istisnai bir olgu olduğuna işaret etmektedir. Yazara göre daha sık rastlanan, parlamenter hükümetlerin partiler arası bir koalisyonla oluşmasıdır. Bu örnekler yönünden parlamentarizmin, kazananın her şeyi aldığı bir sonuç yaratması mümkün değildir. Kimi durumlarda küçük partilerin sahip olduğu şantaj gücü, onları koalisyon ortağı haline getirmektedir. Böylece parlamentarizm, kazançlarla kayıpları dengelemektedir. Üstelik Westminster modelindeki bir başbakan, bir başkanla aynı pozisyonda değildir. Bir başkan, her zaman için sabit bir görev süresine sahiptir. Oysa çoğunluk partisinin lideri olan bir başbakan, bu pozisyonunu koruyabilmek için parlamento üyelerinin sadakatlerini kontrol etmeye mecburdur.

4) İzafe Edilebilirlik ve Hesap Verebilirlik. Linz'e göre, başkanlık sisteminin önemli avantajlarından biri, iki seçim dönemi arasında izlenen politikaların izafe edilebilir (*identifiable*) olmasıdır. Böylece iki seçim dönemi arasında bir başarısızlık varsa, bu başarısızlığın faturasının kime çıkarılabileceği belirlidir. Eğer bir başarı varsa, bu başarının mükafatının kime ait olacağı da açıktır. Ne var ki bu sistemlerde mevcut olan yeniden seçilme veya art arda seçilme yasakları, sistemin en önemli avantajı olan izafe edilebilirlik boyutunu etkisiz kılmaktadır. Bu, başarısız politikaların tekrar seçilmesi yasaklanan başkana fatura edilemeyeceği, başarılı bir başkanın da, başarısına rağmen mükafatlandırılamayacağı anlamına gelmektedir. Böylece, politikaların aidiyetinin belirliliğinden doğması beklenen hesap verirlik boyutu ortaya çıkmamaktadır.

Parlamentarizm ise bunun tam aksi bir özellik sergilemektedir. Bu sistemlerde, yeniden seçilme veya art arda seçilme yasakları olmadığından, seçimler hükümetleri hesap verir kılmaktadır. Ancak bu, bir partinin parlamentoda hükümet edecek çoğunluğu elde edebildiği ve hükümeti tek başına kurabildiği örnekler yönünden

geçerlidir. Zayıf koalisyonların veya azınlık hükümetlerinin yaşandığı, iki seçim dönemi arasında birden fazla hükümetin kurulduğu parlamenter modelde, izlenen politikaların kime ait olduğunun tespit edilememesi, hesap verirliği de otomatik olarak etkisiz kılmaktadır. Böylece, ne başkanlık hükümetinde politikaların aidiyetinin belirliliği hesap verirlik yaratmakta, ne de parlamenter hükümette seçim yasaklarının olmaması, seçimlerin etkin bir hesap verirlik aracına dönüşmesini sağlamaktadır. Bu bakımdan, hükümetlerin tek bir parti tarafından kurulduğu parlamenter modelin en ideal örnek olduğu izlenimi doğmaktadır. Bu modelde, hem izlenen politikaların aidiyetinin belirliliği, hem de seçimlerin gerçek bir hesap verirlik yaratması azami düzeydedir.

Ne var ki yukarıda değindiğimiz gibi hükümetin tek bir parti tarafından kurulduğu parlamenter model, izlenen politikaların kime izafe edileceğinin belirliliği ve hesap verirlik düzeyinin yüksek olması yanında, başkanlık sisteminden daha da güçlü bir sıfır toplam oyunu yaratmaktadır. Bu nedenle bu tür parlamenter sistemlerde, hükümet eden partinin siyasal ve toplumsal muhalefeti dışlayan politikalara yönelme riski doğmaktadır. Türkiye'nin 2011 genel seçimlerinden sonra sergilediği tablo bu tespiti doğrulamaktadır. Gerçekten, 13 yılı aşkın bir süreden beri hükümet eden AKP, 2002 ve 2007 genel seçimlerini takiben, iç ve dış dinamiklerin etkisiyle toplumun nispeten geniş kesimlerini kapsayan politikalara yönelmiştir. 2011 genel seçimlerinden sonraysa, vesayet kurumlarının tasfiye edilmiş olmasının da etkisiyle, siyasal ve toplumsal muhalefeti tümüyle dışlayan politikalara yönelmiştir. Bu ise sadece iktidar-muhalefet ilişkilerinin gerilmesine değil, aynı zamanda anayasal düzenin otoriterleşmesine de yol açmıştır.

Bu nedenle iki seçim dönemi arasında varlığını korumayı başaran dayanıklı koalisyon hükümetleri, başkanlık hükümeti ile Westminster tipi parlamenter hükümetlerin ortaya çıkarması muhtemel riskleri bertaraf edecek bir alternatif gibi görünmektedir. Bu tür bir dayanıklı koalisyon, izlenen politikaların izafe edilebilirliği ve hesap verirlik boyutlarını karşılamak yanında, ortaklıkçı (*consociational*) politikaları da teşvik edebilecektir. Bu unsurların bir arada olması ise, demokrasinin yaşayabilirliğini etkileyen önemli bir avantajı ifade etmektedir.

5) Siyasi Üslup. Linz, başkanlık sistemlerinin dayandığı anayasal kurumların, bu sistemlerde kendine özgü bir siyaset üslubu yarattığı iddiasındadır. Yazara göre bu siyaset üslubu, kutuplaşma ve çoğunlukçuluk kavramlarıyla açıklanabilir. Başkanlık sisteminde yürütme gücünün monist ve kişisel bir yapıya sahip olması, başkanlık seçimlerinin sıfır toplam oyununa yol açmasıyla sonuçlanmaktadır. Gerçekten de bu seçimlerde kazanan aday, yürütme gücünün tamamını kazanırken, kaybedenler yukarıda değindiğimiz gibi her şeyi kaybetmektedir. Bu tablo ister istemez baş-

kanlık seçimlerinin keskin bir kutuplaşma ortamında cereyan etmesi sonucunu yaratmaktadır. Yarışan adayların kaybetmeleri halinde, yürütme gücü yönünden her şeyi kaybedeceklerini bilmeleri, seçim sürecine, kutuplaşmayı derinleştiren, sert bir söylemi hakim kılmaktadır. Şüphesiz bu sert söylemin yol açtığı kutuplaşma, seçim sürecinin tamamlanmasından sonra da devam edebilecektir. Özellikle başkanla yasama çoğunluğunun farklı siyasi eğilimlerde olmaları halinde, Linz'in ifadeleriyle, seçim sürecinde ortaya çıkan yaraları sarmak daha da güç olabilecektir. Elbette bunun aksi de düşünülebilir. Kutuplaşmayı teşvik eden üslup, seçim meydanlarında bırakılarak başkan ve kongre üyeleri arasında uzlaşmaya dayanan bir diyalog da teşvik edilebilir.

Başkanlık seçiminde, yürütme gücünün monist olmasından kaynaklanan bir başka sorun, bu makamın paylaşılmaya elverişsiz olmasıdır. Bu nedenle başkanlık sisteminde yürütme fonksiyonu, partiler arası bir koalisyon tarafından yerine getirilmemektedir. Bu ise kazanan adayın, sadece kendi seçmen kitlesini memnun etmeye dönük politikaları tercih etmesiyle sonuçlanmaktadır. Bu tür bir tercih, kapsayıcılık değil dışlayıcılık esasına dayanan çoğunlukçuluğu ifade etmektedir. Üstelik başkanın art arda seçimini veya ikinci bir kez seçimi yasaklayan hükümler, onun daha geniş bir seçmen kitlesini memnun etmeye dönük politikalar izlemekte herhangi bir menfaati olmadığı anlamına gelmektedir. Bu nedenle bir başkan, çoğulcu politikalar izlemenin teşvik edicilerinden yoksundur. Nihayet, başkanlık makamının, devletin başı ve yürütmenin başı sıfatlarının gereği olan yetkileri birleştirmesi, bu makama seçilenlerde tüm milletin temsilcisi oldukları algısına yol açmaktadır. Böylece basit çoğunlukla dahi seçilen başkanlar bu yanılgıyla, kendilerine oy vermeyen kitlelerin taleplerine karşı duyarsız kalabilmektedir.

Bütün bu gerekçelerle Linz, başkanlık sisteminin siyasi üslubunun, demokrasinin yaşayabilirliğine, parlamentarizminkine kıyasla daha az elverişli olduğunu ima etmektedir. Yazara göre parlamenter sistemlerde, yürütme gücünün asıl yetkili unsurunu oluşturan bakanlar kurulunun, tek bir parti tarafından oluşturulması mümkün olmakla birlikte, bu sistemler yönünden daha yaygın olan, koalisyon[17] hükümetlerinin varlığıdır. Bu ise, parlamentarizmin ortaklıkçı politikalara daha elverişli olduğu anlamına gelmektedir. Partiler arası bir koalisyon hükümetine liderlik yapan başbakan, kabinesinin hukuki varlığını koruyabilmek için, daima daha özenli olacak ve kapsayıcı politikaları teşvik edecektir. Bu nedenle, Linz'e göre, yüzde 40'a yakın bir oy desteği ile seçilen bir başkan ile aynı orandaki oy

17 Koalisyon olgusu, sadece parlamentarizme özgü değildir. Başkanlık sisteminde de, özellikle başkanın seçimi sürecinde, partiler arası koalisyonların ortaya çıkması muhtemeldir. Partiler arası koalisyonun, her iki hükümet sisteminde, kuruluş ve işleyişindeki farklara değinen açıklamalar için bkz. Serap Yazıcı, age., 2011, 80-82.

desteğine sahip olan bir başbakan arasında, izleyecekleri siyaset yönünden önemli farklar vardır. Bu tür bir başkan, kendisini, tüm milletin temsilcisi olarak algıladığı ve kendisine oy vermeyen kitleleri kolayca gözardı edebildiği halde, aynı orandaki bir oy desteğine sahip bir başbakan, kabinesinin hukuki varlığını korumak ve hükümet etmeye devam etmek için farklı gruplardan yükselen talepleri, politikalarına ustalıkla dahil etmek zorundadır. Bu yüzden başkanlık sisteminin çoğunlukçuluğa daha yatkın olmasına karşılık, parlamentarizm, ortaklıkçılığı teşvik etmektedir.

Yazarın, parlamenter koalisyonların ortaklıkçı politikalara daha yatkın olduğu, bunun ise demokratik pekişmeyi teşvik ettiği yönündeki tespitleri, ampirik bulgularla kanıtlanabilir. Türkiye'de 1999 Genel Seçimleri sonrasında kurulan DSP-ANAP-MHP koalisyonu, 1982 Anayasasının liberalleşmesinde önemli rolü olan 2001 anayasa değişikliğinin kabulüne öncülük yapmayı başarmıştır. Anayasanın çeşitli maddelerinde, hayati değişiklikler içeren bu anayasa reformunun, uzlaşma esasına dayanmasında ve toplum tarafından benimsenmesinde, dönemin koalisyon hükümetinin payı olduğunu kabul etmek gerekir.

Burada üzerinde durulması gereken önemli bir husus, çoğunlukçuluğun sadece başkanlık sistemine özgü bir siyasi üslup olmamasıdır. Bir siyasi partinin sandalyelerinin mutlak çoğunluğunu kazandığı parlamenter sistemler, başkanlık sistemine kıyasla, daha güçlü bir çoğunlukçu eğilim sergilemektedir, çünkü bu tür parlamenter sistemlerde yasama çoğunluğunu kazanan parti, aynı anda hem yürütme hem de yasama sürecine hakim olmaktadır. Gerçekten bir başkan, halk desteği ne kadar güçlü olursa olsun sadece yürütme gücüne hükmederken, tek bir partinin bakanlar kurulunu kurduğu parlamenter modelde, çoğunluk partisi, hem yasama hem de yürütme süreçlerini kontrol etmektedir. Bu tür bir parlamenter hükümetin de, kendisine oy vermeyen seçmenlerin taleplerini dikkate almasını sağlayacak teşvik edicilerden yoksun olduğu söylenebilir. 2002'den bu yana, tek başına hükümet etme gücünü kazanan AKP'nin, özellikle 2011 Genel Seçimleri sonrasındaki siyaset üslubu, parlamentarizmin yol açtığı çoğunlukçuluğun çarpıcı bir örneğini oluşturmaktadır. Nitekim Gezi Parkı protestoları, AKP hükümetinin, çoğunlukçuluktan beslenen dışlayıcı siyaset üslubunun bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır.

Lijphart da Linz gibi, başkanlık sisteminin çoğunlukçuluğa daha yatkın olduğu görüşündedir. Ancak yazar, bir siyasal sistemin çoğunlukçuluk veya ortaklıkçılığa yönelmesini teşvik eden faktörlerden sadece birinin, hükümet sisteminin türü olduğuna işaret etmektedir. Yürütme gücünün tek bir parti tarafından veya geniş bir koalisyon tarafından kullanılması; siyasal sistemin yürütme gücünün hakimiyetine veya yasama-yürütme güçleri arasındaki dengeye dayanması; siyasal sistemin iki partili veya çok partili olması; seçim sisteminin çoğunluk veya nispi temsil esasına

dayanması; devlet yapısının tekçi ve merkeziyetçi veya federal ya da adem-i merkeziyetçi olması; yasama organının tek meclise veya güçlü bir ikinci meclisin yer aldığı çift meclise dayanması bu faktörler arasındadır.[18]

Başkanlık sisteminin, kendine özgü siyaset üslubu yönünden vurgulanması gereken bir başka husus, Shugart ve Carey'in öne sürdükleri gibi, bu sistemlerde, yürütme gücünün temsilde orantısızlık sonucunu yaratmasıdır. Bunu teşvik eden asıl faktör, yürütme gücünün monist yapısıdır. Böylece başkanlık yarışında kazanan adaya oy veren kitle, yürütme gücünde yüzde 100 temsil imkanı elde ederken, kaybedenlere oy verenler bu makamda yüzde 0 oranında temsil edilmektedir. Üstelik çok sayıda partinin yarıştığı bir ortamda, kaybeden adayların oy toplamı, kazanan adayınkinden daha büyük olabilecektir. Bu ise, temsilde orantısızlığın sonuçlarını daha da ağırlaştıracaktır.[19]

Nihayet, başkanlık sistemlerinde siyasetin üslubu yönünden vurgulanması gereken önemli bir nokta, özellikle Latin Amerika örneklerinde, kendisine muhalif bir yasama çoğunluğu ile karşı karşıya olan başkanların, yasamayı baypas etmeye dönük politikalarıyla ilgilidir. Bu tür başkanlar, muhalif yasama çoğunluklarını politikalarının gerektirdiği kanunları yapmaya ikna etmek, onlarla uzlaşma çabası içine girmek yerine, ülkeyi kararnamelerle yöneterek yasamayı bapas etme yolunu seçmektedirler. Yönetimde kişiselcilik anlamına gelen bu uygulamayı O'Donnell, "delegasyoncu demokrasi" (*delegative democracy*) olarak ifade etmektedir. Yazara göre, delegasyoncu demokrasiler, yürütme gücünün yatay hesap verirliğini sağlayacak kurumların mevcut olmadığı ortamlarda ortaya çıkarlar. Delegasyoncu demokrasi ile yatay hesap verme mekanizmalarının kurumsallaşma düzeyi arasında karşılıklı bir ilişki vardır. Delegasyoncu demokrasi, kurumsallaşma düzeyinin düşük olduğu ortamlarda ortaya çıkar ve yürütme gücünü frenleyecek yapıların kurumsallaşmasını engeller. [20]

1982 Anayasası ve Hükümet Sistemi

1982 Anayasası, parlamentarizmin temel unsurlarını muhafaza etmek yanında, bununla bağdaşması mümkün olmayan güçlü bir cumhurbaşkanlığı makamına

---

18 Arend Lijphart, "Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoratical Observations", *The Failure of Presidential Democracy Comparative Perspective,* cilt 1, Juan J. Linz ve Arturo Valenzuela (der.) (Baltimore ve Londra: The Johns Hopkins University Press, 1994), 95-99.

19 Shugart ve Carey, age., 1992,30-32.

20 Guillermo O'Donnell, "Delegative Democracy", *Journal of Democracy 1* (Ocak 1994), 55-69.

yer vermiştir. Anayasa koyucunun geniş yetkileri haiz bir Cumhurbaşkanlığına yer vermesinin bir nedeni, 12 Eylül 1980 öncesinin siyasal sorunlarından hareketle bu makamı bir tür kriz çözücü olarak tasavvur etmesidir. Bu bakış açısı cumhurbaşkanına, klasik parlamentarizmin gerektirdiği sembolik ve törensel yetkilerin ötesinde geniş yetkiler tanınmasına neden olmuştur. Öte yandan Milli Güvenlik Konseyi (MGK) yönetimi, 12 Eylül 1980 öncesinin siyasal problemlerinin sorumlularından biri olarak siyasal aktörleri görmektedir. Bu nedenle MGK yöneticileri, seçilmiş organlara karşı temel bir güvensizlik içindedir. Bu güvensizlik, siyaset kurumunun çeşitli vesayet mekanizmalarıyla denetlenmesi sonucunu yaratmıştır. Geniş yetkileri haiz cumhurbaşkanlığı da, siyaseti ve siyasetçileri denetlemesi beklenen vesayet kurumlarının en önemlisidir.[21] Böylece Anayasa, cumhurbaşkanına sembolik ve törensel olmanın ötesinde çok güçlü yetkiler sunmuştur. Cumhurbaşkanının yetkilerini düzenleyen 104. maddenin ilk fıkrasında yer alan ifade dahi, anayasa koyucunun cumhurbaşkanlığına izafe ettiği rolü göstermeye yeterlidir. Bu fıkraya göre, *"Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Bu sıfatla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir."* Madde, devamında, cumhurbaşkanının yetkileri konusunda uzunca bir listeye yer vermektedir. Bu yetkiler, ilgili bulundukları devlet organına göre sınıflandırılarak düzenlenmiştir.

Ne var ki Anayasanın bir yandan parlamentarizmin temel unsurlarını muhafaza ederken diğer yandan bununla bağdaşması mümkün olmayan güçlü bir cumhurbaşkanlığı yaratması, çeşitli sorunlara yol açmıştır. Bunlardan biri, yetki ve sorumlulukta paralellik ilkesinin ihlalidir. Bu ilke, kısaca, yetkili olan tüm aktör ve kurumların sorumlu olacağını, sorumsuzluğun ancak yetkisizlikle birleşebileceğini ifade etmektedir. 1982 Anayasası ise, geniş yetkili bir cumhurbaşkanlığı yarattığı halde, 105. maddesinde, cumhurbaşkanının sorumsuzluğu kuralına yer vermiştir. Bu maddeye göre, *"Cumhurbaşkanının, Anayasa ve diğer kanunlarda Başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri dışındaki bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır; bu kararlardan Başbakan ve ilgili bakan sorumludur. Cumhurbaşkanının resen imzaladığı kararlar ve*

21 Serap Yazıcı, "Yeni Bir Anayasanın Yapımı Sürecinde Türkiye: Yasakçılıktan Özgürlükçülüğe, Otoritarizmden Demokrasiye, Vesayetçilikten Demokratik Temsile*", Prof. Dr. Ergun Özbudun'a Armağan,* Cilt II Anayasa Hukuku, Serap Yazıcı, Kemal Gözler ve Ece Göztepe (ed.), (Yetkin Yayınevi, Ankara, 2008), 739-810.

emirler aleyhine Anayasa Mahkemesi dahil, yargı mercilerine başvurulamaz." Böylece, geniş yetkileri olan bir makamın sorumsuz kılındığı, anormal bir yapı yaratılmıştır.[22]

Bu anormal yapı, parlamentarizmden sapma anlamına gelmektedir. Parlamenter sistemde yürütme gücü, devlet başkanı ve bakanlar kurulundan oluştuğu halde, icrai yetkilerin asıl sahibi, bakanlar kuruludur. Bu nedenle izlenecek politikaların belirlenmesi yetkisi bakanlar kuruluna aittir. Yetkide ve sorumlulukta paralellik ilkesi gereğince bakanlar kurulu, bu politikalardan dolayı parlamentoya karşı kolektif olarak sorumludur. Bundan başka her bakan, emri altındaki işlerden dolayı parlamentoya karşı bireysel olarak da sorumludur. Bu nedenle parlamenter sistemde devlet başkanının tek başına işlem yapmasına olanak tanınmamakta, onun tüm kararları başbakan ve ilgili bakanın karşı imzasına tabi kılınmaktadır. Böylece parlamenter sistemde yürütme organı iki unsurdan oluştuğu halde, bu gerçek bir "iki başlı yürütme"[23] yapısı anlamına gelmemektedir.

1982 Anayasası ise, kabul ettiği güçlü cumhurbaşkanlığı ile klasik parlamenter modelden uzaklaşan, yarı-başkanlık sistemini çağrıştıran, kendine özgü iki başlı bir hükümet modeli yaratmıştır. Bu model, parlamentarizmden farklı olarak, yürütmenin iki unsuru arasında çatışmaya zemin hazırlamaktadır. Devlet başkanıyla bakanlar kurulunun farklı siyasal eğilimlerde olması yahut devlet başkanlarıyla başbakanlar arasında kişisel bir ihtilafın olması, çatışmayı neredeyse kaçınılmaz kılmaktadır. Nitekim Turgut Özal, Süleyman Demirel ve Ahmet Necdet Sezer, cumhurbaşkanlıkları dönemlerinde parlamento çoğunlukları ve hükümetlerle çeşitli çatışmalar içine girmişlerdir. Oysa Anayasa, yarı-başkanlık sistemine özgü olan bu tür çatışmaları çözecek mekanizmalara yer vermemiştir. Yarı-başkanlık sistemlerinde görülmesi muhtemel olan bu çatışmalar, cumhurbaşkanının fesih yetkisi ile bir ölçüde çözülebilmektedir.

31.5.2007 tarihli, 5678 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte cumhurbaşkanını seçme yetkisinin halka tanınması, yürütme gücünün iki başlı karakterini daha da derinleştirmiştir. Böylece halkın seçtiği bir cumhurbaşkanının, kendisinin milletin temsilcisi olduğu iddiasıyla anayasal yetkilerini daha büyük bir ihtirasla kullanması muhtemel hale gelmiştir. Bakanlar kurulu ile arasında bir çatışma olması halinde ise, doğal olarak halkın seçtiği bir cumhurbaşkanı, kendi makamının daha güçlü bir demokratik meşruiyeti olduğu iddiasında bulunabilecektir. Nitekim 28 Ağustos 2014'te Cumhurbaşkanlığı görevini devralan R.T. Erdoğan, halk tarafından

22 Serap Yazıcı, "1982 Anayasası ve Cumhurbaşkanlığı", *Prof. Dr. Erdal Onar'a Armağan,* Cilt I, (Ankara Üniversitesi Yayınları, Ankara, 2013), 231-255.

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

seçilmenin kendisine sunduğu manevi güçle, evvelce mensubu bulunduğu AKP hükümetiyle çatışma içine girmekten kaçınmamıştır.

Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın, hükümetin Merkez Bankası ile işbirliği halinde sürdürdüğü para politikasına müdahalesi, MİT Müsteşarı Hakan Fidan'ın görevinden istifa ederek 7 Haziran 2015 Genel Seçimlerinde AKP'ye aday adayı olarak yaptığı müracaata gösterdiği sert tepki ve sonuçta bu müracaatın geri çekilmesini sağlaması, bu çatışmaların örneklerinden bir kısmıdır. Daha ilginç bir örnek ise, Çözüm Sürecinin bir parçası olarak, hükümetin 19 Mart 2015'te İmralı'ya bir gözlem heyeti gönderme kararını vermesi üzerine yaşanmıştır. Bu karar üzerine cumhurbaşkanı, hükümete sert bir tepki göstermiştir. Cumhurbaşkanının sözleri şöyledir: "*Ben gazetelerden okuyorum. Böyle bir şeyden doğrusu benim haberim yok. Şunu da çok net söylüyorum, ben olumlu bakmıyorum.*"[24] Bu sözler, Başbakan Yardımcısı Bülent Arınç tarafından tepkiyle karşılanmış ve Arınç, cumhurbaşkanına nazik bir dille anayasal yetkilerini hatırlatmıştır. Arınç'ın tepkisi üzerine ise Erdoğan, söylemini daha da sertleştirmiştir: *"Cumhurbaşkanı siyasetin dışında olabilir mi? Bunlar kendilerine göre konu mankeni arıyorlar, ben konu mankeni değilim."*[25] *"Kimilerinin 1876'dan, kimilerinin 1924'ten, bazılarının 1946'dan başlattığı parlamenter sistem, 10 Ağustosta bir daha geri dönüş olmamak üzere milletimiz tarafından bekleme odasına alındı. Bu bekleme ne kadar sürecek veya ne zamana kadar sürecek? Ya mevcut uygulamaya anayasal zemin kazandırılana ya da bunun yerine yeni bir sistem ikame edene kadar. Bunun kararı da 7 Haziran seçimlerinde verilecek."*[26]

Bu anormal hükümet modeli, aynı zamanda anayasal kurumların yıpranmasına da yol açmıştır. Anayasa, değişmiş 101. maddesinin son fıkrasında *"Cumhurbaşkanı seçilenin, varsa partisi ile ilişiği kesilir ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği sona erer"* hükmüne yer vermiştir. Erdoğan'ın cumhurbaşkanı seçilmesi 11 Ağustos 2014'te YSK'nın geçici kararıyla açıklanmış; YSK, seçimin resmi ve kesin sonuçlarını 15 Ağustos günü, TBMM Başkanlığına ve kamuoyuna açıklanmak üzere TRT'ye tebliğ etmiştir. Böylece cumhurbaşkanlığına seçilme sıfatı, 15 Ağustos 2014 itibarıyla resmen kazanılmıştır. Buna karşılık Erdoğan, cumhurbaşkanı olarak seçildiği

---

24 Erdoğan'dan İzleme Heyeti çıkışı: "Gazetelerden öğreniyorum, olumlu bakmıyorum!", 20 Mart 2015, http://www.sendika.org/2015/03/erdogandan-izleme-heyeti-cikisi-gazetelerden-ogreniyorum-olumlu-bakmiyorum/

25 Erdoğan: "Ben konu mankeni değilim", 21 Mart 2015, http://www.cnnturk.com/haber/turkiye/erdogan-ben-konu-mankeni-degilim

26 '10 Ağustosta Cumhurbaşkanı'nı halkın seçmesiyle bir dönem sona ermiştir', 22 Mart 2015, http://www.sabah.com.tr/gundem/2015/03/22/10-agustosta-cumhurbaskanini-halkin-secmesiyle-bir-donem-sona-ermistir

günden itibaren, AKP'nin lideri gibi davranmaya devam etmiştir. Erdoğan'ın 21 Ağustos 2014'te AKP Merkez Yürütme Kurulunu başkanlığı altında toplaması, bu toplantıda Ahmet Davutoğlu'nun, partinin kendisinden sonraki genel başkanı olacağı kararına iştirak etmesi, bizzat bu kararı yönlendirmesi, 27 Ağustos 2014'te AKP 1. Olağanüstü Kongresi'ne katılması ve bu kongrede partililere son kez genel başkan sıfatıyla hitap etmesi, Anayasanın açık hükmüne rağmen, partisinin liderlik sıfatını sürdürdüğünü göstermektedir.

Dahası Erdoğan, cumhurbaşkanlığı görevini resmen devraldığı 28 Ağustos 2014'ten sonra da, AKP'nin fiili lideriymişçesine seçmenlere hitap etmeye devam etmiştir. Kendisinin 6 Şubat 2015'te Bursa'da yaptığı konuşma şöyledir: "*Hayır, ben cumhurbaşkanı olarak sadece istikbale yönelik kanaatlerimi söylüyorum. Ne diyorum; 7 Haziran seçimlerinde biz Yeni Türkiye'yi istiyorsak, 400 milletvekilini vereceğiz. Diyoruz ki eğer yeni anayasa istiyorsak 400 milletvekilini vermek lazım, bunlarla böyle uğraşmaya gerek yok. Bir başkanlık sistemini istiyorsak 400 milletvekilini vermek lazım ki bu gerçekleşsin. Çözüm Süreci istiyorsak 400 milletvekilini vermemiz lazım ki gümbür gümbür iktidarda olan bir parti bunu gerçekleştirsin.*"[27]

7 Haziran 2015 Genel Seçimleri öncesinde ise, Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın, kamuya açık çeşitli toplantılarda, AKP'nin lideriymişçesine, rakip siyasi partilere –CHP, MHP, HDP– meydan okuyan bir tavır sergilemesi, seçim sürecinin, bu sürece katılan partiler yönünden eşit rekabet koşullarına dayanmasını engelleyen sonuçlar yaratmıştır. Nitekim CHP ve HDP, bu tabloyu değiştirmek amacıyla YSK'ya çeşitli başvurularda bulunmuştur. YSK ise, bu başvuruları benzer gerekçelerle reddetmiştir.

YSK'nın ret kararı, Anayasanın, cumhurbaşkanının sorumsuzluğunu düzenleyen 105. maddesine dayanmaktadır. 105. maddenin, cumhurbaşkanını sorumsuz kıldığı doğrudur. Oysa YSK kararında, Anayasanın cumhurbaşkanının "Nitelikleri ve tarafsızlığı" başlıklı 101. maddesinin son fıkrasına da dayanabilirdi. Bu fıkraya göre, *"Cumhurbaşkanı seçilenin, varsa partisi ile ilişiği kesilir ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği sona erer."* Bu emredici hüküm karşısında YSK, TBMM seçimlerinin partiler arasında cereyan ettiği, cumhurbaşkanının da 101. madde gereğince partisiyle ilişiğinin kesildiği, aynı maddenin, kendisinin tarafsızlık sıfatına yer verdiği gerekçesine dayanabilirdi. Böylece cumhurbaşkanının seçim sürecinde bir parti lehine aktif rol üstlenmesine mani olabilir, seçimlerin siyasi partiler arasında eşit bir rekabet ortamında cereyan etmesini sağlayabilirdi.

---

27 "Erdoğan: Başkanlık için 400 milletvekili lazım", 6 Şubat 2015http://www.radikal.com.tr/politika/erdogan_400_milletvekili_lazim-1287898

YSK'nın bu doğrultuda bir karar vermek yerine, CHP ve HDP'nin taleplerini reddetmesi, seçim sürecinin eşit rekabet koşullarına dayanmasını engelleyen sonuçlara yol açmıştır. Üstelik YSK'nın bu tutumu, Türkiye'nin taraf olduğu Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 1 No.lu Protokolünün 3. maddesi ile de çelişmektedir. Bu maddeye göre, "*Yüksek Sözleşmeci Taraflar, yasama organının seçilmesinde halkın kanaatlerinin özgürce açıklanmasını sağlayacak şartlar içinde, makul aralıklarla, gizli oyla serbest seçimler yapmayı taahhüt ederler.*" Görüldüğü gibi madde, taraf devletlere, parlamento seçimlerinde, halkın kanaatlerinin "özgürce açıklanmasını sağlayacak şartlar"ı oluşturma ödevini yüklemiştir. Anayasanın 8. maddesi gereğince, yürütmenin bir unsuru olan; 101. maddesi gereğince, tarafsızlığı hükme bağlanan; aynı maddenin son fıkrasıyla partisiyle ilişiğinin kesilmesi emrolunan cumhurbaşkanının, parlamento seçimlerinde bir siyasi parti lehine aktif rol üstlenmesi, bu seçimlerde halkın kanaatlerinin özgürce oluşmasını engelleyen bir faktördür. Bu nedenle, YSK'nın, HDP ve CHP'nin başvuruları üzerine verdiği kararlar, sadece anayasayla değil, Türkiye'nin taraf olduğu AİHS'nin 1 No.lu Protokolünün 3. maddesi ile de çelişmektedir.

Burada hatırlanması gereken önemli bir husus, Anayasanın milletlerarası anlaşmaların hukuki statüsünü düzenleyen 90. maddesinde yapılan değişikliktir. Bu değişiklikle, evvelce kanunlarla aynı statüde olan temel hak ve hürriyetlere ilişkin milletlerarası anlaşmalar, kanunların üzerinde bir statüye yükseltilmiştir. 90. maddenin son fıkrasına 2004'te eklenen hüküm şöyledir: "(T)emel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası antlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası antlaşma hükümleri esas alınır." Bu hüküm, YSK dahil olmak üzere tüm yargı kuruluşlarına, çelişki halinde milletlerarası antlaşma hükümlerini uygulama ödevini yüklemektedir. Böylece YSK, CHP ve HDP'nin taleplerini reddederken, aynı zamanda Anayasanın 90. Maddesinin son fıkrasını da ihlal etmiş olmaktadır.

Sonuç

Bu açıklamalar, 1982 Anayasasının kabul ettiği hükümet sisteminin sorunlu bir yapı yarattığını, 2007 Anayasa değişikliğinin, bu yapının sorunlarını daha da derinleştirdiğini göstermektedir. Cumhurbaşkanını seçme yetkisinin ilk kez halk tarafından kullanıldığı 10 Ağustos 2014 sonrasında ise bu sorunlar çok daha karmaşık hale gelmiştir. Bu nedenle Türkiye'nin, yürütmenin iki unsuru arasında süregelen ihtilafları sona erdirecek bir reforma ihtiyacı olduğu açıktır.

Bu noktada üç seçeneğin mevcut olduğu söylenebilir. Bunlardan ilki, cumhurbaşkanının anayasal yetkilerine, parlamentoyu fesih yetkisini de ekleyerek,

Fransa'da olduğu gibi bir yarı-başkanlık sistemine geçmektir. Böylece halkın seçtiği cumhurbaşkanıyla bakanlar kurulu arasında, devlet hayatını kilitleyecek türden çatışmalar olması halinde, cumhurbaşkanının parlamentoyu feshi bu çatışmayı sona erdirebilecektir. Ne var ki fesih silahının, cumhurbaşkanıyla uyumlu bir parlamento kompozisyonu yaratmaması da muhtemeldir. Bu durumda fesih, sık aralıklarla kullanılan, böylece hükümet istikrarını tehdit eden bir yetkiye dönüşebilecektir. Nitekim yarı-başkanlık sisteminin prototipi olan Weimar Cumhuriyeti, bu durumun tipik bir örneğini oluşturmaktadır.

Daha önceki çalışmalarımda da ifade ettiğim gibi, yarı-başkanlık sistemi, hükümetin hukuki varlığının, parlamentonun gensoru silahı yanında, cumhurbaşkanın fesih yetkisiyle de tehdit edildiği bir yapıdır. Bu nedenle parlamenter sistemle kıyaslandığında, yarı-başkanlık sisteminde hükümet istikrarı, çift boyutlu bir tehditle karşı karşıyadır. Beşinci Cumhuriyet Fransa'sında yarı-başkanlık sisteminin, hükümet istikrarsızlığı sorununa yol açmaması kendine özgü bir durumdur. Gerçekten Fransa'da, cumhurbaşkanının fesih yetkisini kullanması, parlamentodaki sandalye dağılımını değiştirmediği takdirde, cumhurbaşkanı kendisine muhalif parlamento çoğunluğu ve onun içinden çıkan bakanlar kuruluna boyun eğme seçeneğine yönelmektedir. Birlikte yaşama (*cohabitation*) anlamına gelen bu tablo, cumhurbaşkanının fesih yetkisini tekrarlamasını önlemektedir. Türkiye'nin çatışmacı siyasal kültürü dikkate alındığında, bağımsız seçimlerle belirlenen organların birbirlerine boyun eğmeleri, zayıf bir ihtimal gibi görünmektedir. Geride bıraktığımız tecrübeler, Türkiye'de farklı siyasi eğilimlerdeki organların, birbirlerine karşı meydan okuyan bir tavır içinde olduklarını göstermektedir. Bu nedenle Türkiye'de yarı-başkanlık sistemine geçiş, bir yandan hükümet istikrarını olumsuz yönde etkileyebilecek, diğer yandan siyasal kültürün çatışmacı üslubunu daha da derinleştirebilecektir.

Hükümet sistemini ıslah edecek diğer seçenek, başkanlık sistemine geçiştir. Bu ise, gerek bu makalede, gerekse önceki çalışmalarımda belirttiğim gibi, hükümete azami istikrar sağlamak dışında, çeşitli sorunlara yol açabilecek bir tercih olacaktır. Gerçekten ABD'de başkanlık sisteminin başarılı işleyişi, bu ülkenin kendine özgü koşullarının yarattığı istisnai bir örnektir. Başkanlık sisteminin Latin Amerika'daki uygulamaları ise, Linz'in iddialarını haklı kılan problemlere sahne olmuştur. Türkiye'de parti sisteminin niteliği, siyasal kültürün çatışmacı doğası, partilerin disiplinli yapısı gibi hususlar dikkate alındığında, başkanlık sistemine geçiş yönündeki bir adım, Latin Amerika'daki örneklere benzer bir tablo yaratabilecektir. Bu nedenle, hükümet sisteminin ıslahı için, devlet aygıtının tamamı üzerinde radikal değişikliklere yol açacak bir adım atmak, rasyonel görünmemektedir.

Nihayet üçüncü seçenek, klasik parlamenter modele geri dönmektir. Bu, cumhurbaşkanının yetkilerini sembolik ve törensel konularla sınırlamayı, cumhurbaşkanını seçme yetkisini evvelce olduğu gibi parlamentoya sunmayı gerektirecektir. Cumhurbaşkanının yetkilerinin sınırlanması, halen devam etmekte olan melez hükümet modelini ortadan kaldıracak, yetkide ve sorumlulukta paralellik ilkesine uygun bir sistem yaratacaktır. Cumhurbaşkanını seçme yetkisinin parlamentoya tanınması ise, Türk siyasal kültürünün önemli sorunlarından biri olan kutuplaşmanın, cumhurbaşkanlığı seçimleri dolayısıyla, daha da derinleşmesini önleyecektir.

Halk Tarafından Seçilen Cumhurbaşkanı ve "Başkanlık" Sistemi–Türkiye Örneği

ADAM SZYMAŃSKI

Türkiye Cumhuriyeti'nde cumhurbaşkanları İkinci Dünya Savaşından sonra uzun bir dönem boyunca 1924, 1961 ve 1982 anayasaları uyarınca doğrudan Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından seçildi. Bu seçim yöntemi parlamenter sistemin bir parçası haline geldi. Doğrudan seçim sadece Kenan Evren'in seçiminde uygulandı. Bu seçim de, 1980'deki darbeden kaynaklanan özel durumun bir sonucuydu. Sonrasında Türkiye cumhurbaşkanları yeniden meclis tarafından seçilmeye başlandı.[1]

Ama 10 Mayıs 2007'de mecliste kabul edilen ve 21 Ekim 2007'de düzenlenen referandumla halk tarafından onaylanan anayasa değişikliği sonucunda cumhurbaşkanlığı seçimlerinin seçim kanunlarının bir parçası haline getirilmesi kabul edildi ve bu değişiklik 26 Ocak 2012'de yürürlüğe girdi.[2] Bu değişikliğin en önemli unsuru cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesiydi. Türkiye vatandaşları 10 Ağustos 2014'te cumhurbaşkanını seçti. Seçimi, birinci turda, 2002 yılından beri iktidarda olan Adalet ve Kalkınma Partisi'nin (AKP) lideri Recep Tayyip Erdoğan kazandı.[3]

Siyaset bilimciler, cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesinin "devletin başı için bağımsız ve demokratik meşruiyet ve parlamentonun ve siyasal

1 A. Szymański, *System konstytucyjny Turcji* [Türkiye'nin Anayasal Sistemi], Wydawnictwo Sejmowe, Varşova 2006, 5-15 ve 54.

2 Cumhurbaşkanı Seçimi Kanunu, Kanun No. 6271, Kabul Tarihi 19/1/2012 (*Resmi Gazete*, 26 Ocak 2012, No. 28185), http://ilo.org/dyn/natlex/docs/SERIAL/91819/106649/F1826753979/91819.pdf, 12.02.2015'te erişildi.

3 Erdoğan oyların yüzde 51,79'unu aldı. Veri: Yüksek Seçim Kurulu, www.ysk.gov.tr/ysk/content/conn/ YSKUCM/path/Contribution%20Folders/HaberDosya/2014CB-Gecici-416_d_Genel.pdf, 30.09.2014'te erişildi.

partilerin hakimiyetine karşı etkin bir koruma sağladığına" dikkat çekiyorlar.[4] Başka bir şekilde ifade etmek gerekirse, bu seçim yöntemi, vatandaşlara başka bir temel devlet kurumunu seçme hakkı vererek demokrasinin pekişmesi sürecine katkıda bulunur ve gerçek bir güçler ayrılığını ve parlamentonun yasama ve kontrol görevleri açısından bağımsızlığını güçlendirir. Ne var ki uzmanlar bu çözümün, yürütme erkindeki en önemli kurumlardan birinin bu güçlendirilmiş konumunu dengeleyecek unsurlar içermediği takdirde, siyasal sistemin demokratik karakterini olumsuz yönde etkileyebileceğini de vurguluyorlar. Bu unsurlar arasında demokrasinin işleyişini destekleyen genel siyasal, toplumsal ve ekonomik belirleyici faktörlerin yanı sıra federalizm ve güçler ayrılığının ve yargı denetiminin etkin bir şekilde çalışması gibi somut sistemik çözümler de yer alır.[5] Bunlar, Juan J. Linz'in deyimiyle, "gücün keyfi şekilde kullanılması potansiyeline karşı korumalar"dır.[6]

Bu makalenin başlıca amacı şu soruyu yanıtlamaktır: Cumhurbaşkanının doğrudan seçilmeye başlanması Türkiye'deki siyasal sistemin demokratikleşmesine katkıda bulunabilir mi? Yazar, Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanının seçiminde uygulanan yeni yöntemin, devletin başının demokratik meşruiyetini güçlendirmekle birlikte Türkiye'de demokrasiyle ilgili sorunların büyümesine yol açabilecek kritik bir dönemeç olabileceği varsayımını gerekçelendirecektir. Bu durum, seçim kanununun benimsenmesi ve işleyişine ilişkin siyasal belirleyici faktörlerin ve Türkiye'deki sistemik sorunlar yüzünden, yukarıda değinildiği gibi, yürütme erkindeki bir kurum olarak cumhurbaşkanının güçlendirilmiş konumunun dengelenmesi için güvence sağlanamamasının sonucu olacaktır.

Makalenin birinci bölümünde, anayasa değişikliğinden önceki ve sonraki cumhurbaşkanı seçim prosedürleri özetlenecektir. Daha sonraki bölümlerde, araştırmanın ana sorusu açısından önem taşıyan resmi ve siyasal faktörlerin analizi sunulacaktır. Bu kapsamda, hem yasama tasarruflarının içerikleri analiz edilerek Türkiye'nin siyasal sisteminin demokratik karakteri açısından işleyen ve işlemeyen unsurların belirlenmesi, hem de karar alma yönteminin bileşenlerinin nasıl kullanıldığı analiz edilerek seçim kanununun değiştirilmesiyle ve değişimin sonuçlarının belli bir şekilde yorumlanmasının tercih edilmesiyle ilgili kararların gerisindeki faktörlerin değerlendirilmesi gerekli olacaktır.

---

4 A. Pułło, "System prezydencki" [Başkanlık Sistemi], M. Domagała (der.), *Konstytucyjne systemy rządów* [Anayasal Sistemler], Wydawnictwo Sejmowe, Varşova 1997, 73.

5 Age., 73-74.

6 J. J. Linz, "Perils of Presidentialism," *Journal of Democracy* 1990, c. 1, sayı 1, 54.

Genel Hatlarıyla Cumhurbaşkanı Seçim Prosedürü

1982 Anayasasında, Türkiye Cumhurbaşkanının seçilmesi konusunda 1961 Anayasasına göre daha basit bir prosedür öngörüldü. Cumhurbaşkanı, 1982 Anayasasının 101 ve 102. maddeleri uyarınca, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından, milletvekilleri ve milletvekili seçilme yeterliliğine sahip Türk vatandaşları arasından yedi yıllık bir süre için seçiliyordu. Tüm adaylar en az 40 yaşında ve yüksek öğrenim mezunu olmak zorundaydı. Milletvekili olmayan bir kişinin aday gösterilmesi için tüm meclis üyelerinin en az beşte birinin yazılı başvurusu gerekliydi. Cumhurbaşkanı adaylarının Meclis başkanlığına sunulmasından sonra 30 gün içinde seçimlerin sonuçlandırılması gerekiyordu.

Cumhurbaşkanlığı makamına aday olan kişiler, gizli oylamayla meclis üye tamsayısının üçte iki çoğunluğunun oylarını almak zorundaydı. En az üçer gün arayla yapılacak ilk iki tur oylamada hiçbir aday gereken üçte iki çoğunluğa ulaşamazsa, üçüncü tur düzenleniyor ve bu turda üye tamsayısının salt çoğunluğu yeterli oluyordu. Üçüncü turda da sonuca ulaşılamazsa, sadece üçüncü turda en çok oyu alan iki adayın katıldığı dördüncü tur oylama yapılıyordu. Dördüncü turda da üye tamsayısının salt çoğunluğu ile cumhurbaşkanı seçilemediği takdirde meclis feshediliyor ve yeni seçimlerin yapılması gerekiyordu. Bu fesih olanağı meclis üyelerini anlaşmaya varmaya zorluyordu. Hiç kimse ikinci kez cumhurbaşkanı seçilemiyordu.[7]

Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanının doğrudan seçilmesini düzenleyen kurallar, anayasanın (öncelikle 101-103. ve 67. maddelerin) ve Cumhurbaşkanı Seçimi Kanununun ve 1961 tarihli (ama zaman içerisinde defalarca değiştirilmiş) Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanunun parçası haline getirildi.[8] Cumhurbaşkanı, hala, 40 yaşını doldurmuş ve yüksek öğrenim

---

7 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Kanun No. 2709, Kabul Tarihi 7.11.1982 (Resmi Gazete, 9 Kasım 1982, No. 17863), www.tbmm.gov.tr/anayasa.htm, 10.02.2007'de erişildi. Karşılaştırın: A. Szymański, "Prezydent w systemie politycznym Republiki Turcji: na tle aktualnej debaty ustrojowe" [Güncel Siyasal Tartışmalarla Karşılaştırmalı Olarak Türkiye Siyasal Sisteminde Cumhurbaşkanının Yeri], T. Mołdawa, J. Szymanek (der.), *Parlament. Prezydent. Rząd. Zagadnienia konstytucyjne wybranych państw* [Belirli Ülkelerde Parlamento, Devlet Başkanı, Hükümet ve Anayasa Meseleleri], Elipsa, Varşova 2008, 134-135.

8 Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı'nın seçilmesine ilişkin olarak şu anda geçerli olan tüm düzenlemelere şu kaynaklardan ulaşılabilir: Türkiye Cumhuriyeti Anayasası…, a.g.y., 14.04.2015'te erişildi; Cumhurbaşkanı Seçimi Kanunu…, a.g.y.; Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun No. 298, Kabul Tarihi 26.4.1961 (Resmi Gazete, 2 Mayıs 1961, No. 10796), *www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.4.298.doc, 14.04.2015'te erişildi.*

yapmış meclis üyeleri ya da yukarıda belirtilen niteliklere ve milletvekili seçilme yeterliğine sahip Türk vatandaşları arasından seçiliyor. Eski düzenlemeye göre en önemli fark, cumhurbaşkanının milletvekilleri tarafından değil, halk tarafından seçilmesidir. Bu nedenle, cumhurbaşkanı seçimi, yukarıda değinilen Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanuna dayandırılmaya başlandı. Cumhurbaşkanı 18 yaşını doldurmuş Türk vatandaşları tarafından seçiliyor. Bununla birlikte, milletvekili seçimlerinde olduğu gibi, silah altında bulunan erler, onbaşılar ve çavuşlar, askeri okul öğrencileri ve cezaevlerinde bulunan ve taksirli suçlar dışında bir suçtan hüküm giyerek cezası kesinleşen kişiler oy kullanma hakkında sahip değildir. Taksirli suçlardan hüküm giyenler yetkili bir hakimin gözetiminde cezaevinde oy kullanılabilir. Oy kullanmak zorunludur (bu kural Türkiye'deki tüm seçimlerde uygulanmıyor).

Yukarıda değinilen 1961 tarihli kanunun hükümleri Mayıs 2012'de (2011 milletvekili genel seçiminden sonra), yurtdışında yaşayan Türk vatandaşlarının cumhurbaşkanlığı seçimlerinde oy kullanabilmelerini sağlayacak şekilde değiştirildi. Yeni düzenlemelere göre, özel bir seçmen kütüğü hazırlandı. Bu seçmen kütüğü, Türkiye büyükelçiliklerine ve konsolosluklarına kayıt yaptıran kişilerin adlarını içerir. Bu kütük, İçişleri Bakanlığında bulunan ve ülkede yaşayanların genel online kütüğüyle bağlantılı merkezi ulusal seçmen kütüğünden ayrı bir kütüktür. Yaklaşık 100 seçim noktasında, beş siyasal partinin üyelerinden ve kamu görevlilerinden oluşan kurullar oluşturulur. Oylamadan sonra seçim sandıkları Türkiye'ye getirilir. Oylar, ilçe seçim kurulları tarafından yurtiçinde kullanılan oylarla birlikte sayılır. Yurtdışında son cumhurbaşkanlığı seçimleri 31 Temmuz 2014 ile 3 Ağustos 2014 arasında düzenlendi. Sorun seçmen kaydıyla ilgili olarak üzerinde yeterince düşünülmemiş bilgi sistemiydi (pek çok insan kayıt yaptırmadı ve seçime katılmadı) – Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (AGİT), cumhurbaşkanlığı seçiminden önce bu soruna dikkat çekmişti.[9]

Cumhurbaşkanının görev süresi yedi yıldan beş yıla indirildi ve yeni bir cumhurbaşkanının göreve başlamasına kadar sürecek şekilde düzenlendi. Ancak, aynı kişi ikinci kez cumhurbaşkanı seçilebiliyor. Cumhurbaşkanı adayları en az 20 milletvekilinin yazılı teklifiyle belirleniyor. Cumhurbaşkanlığı seçimlerinden önce yapılmış son milletvekili genel seçimlerinde yüzde 10 barajını geçen siyasal partiler ortak aday gösterme hakkına sahiptir.

---

9 Republic of Turkey. Presidential Election 10 August 2014, OSCE/ODIHR Needs Assessment Mission Report 7-9 May 2014, Varşova, 3 Haziran 2014, s. 6, http://www.osce.org/odihr/elections/turkey/119439?download=true, 5.02.2015'te erişildi.

Yeni cumhurbaşkanı seçim yöntemi seçim kampanyasıyla bağlantılıdır. Seçim kampanyası, aday listesinin kesinleştiği gün başlar ve (son cumhurbaşkanlığı seçiminde bu tarih 11 Temmuz 2014'tü) seçimden bir önceki günün akşamında biter. Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde uygulanan genel kurallar, milletvekili seçimlerinde uygulananlardan farklı değildir. Kanun değişikliği, seçim kampanyalarının yürütülebilmesi ve yabancı dillerde seçim malzemelerinin hazırlanabilmesi için Mart 2014'te kabul edildi. Cumhurbaşkanlığı seçim kampanyasının finansmanı için belirtilen hükümler özel bir çözümdür. Adaylar, siyasal partilerden herhangi bir mali yardım alamazlar. Yardım ancak, adayların bu amaçla kendileri adına açtıkları özel banka hesaplarına yapılabilir. Ödünç para kabul etmek mümkün değildir. Adaylar (seçim sonuçlarının kesinleşmesini izleyen 10 gün içinde) kampanyada yapılan harcamalara ilişkin belgeleri Yüksek Seçim Kuruluna sunmak zorundadır.

Bir adayın birinci turda seçilebilmesi için geçerli oyların salt çoğunluğunu alması gereklidir (2014'te Erdoğan'ın aldığı gibi). Bu gerçekleşmezse, birinci tur oylamasını izleyen ikinci pazar günü ikinci tur oylaması yapılır. İkinci oylamaya sadece ilk oylamada en çok oyu almış olan iki aday katılır. Geçerli oyların çoğunluğunu alan aday cumhurbaşkanı seçilir. İkinci tur oylamasına katılmaya hak kazanan adaylardan birinin ölümü ya da seçilme yeterliğini kaybetmesi durumunda, bu kişinin yerine birinci oylamaya katılan diğer adaylar arasında en çok oyu alan kişi geçer. İlginç bir şekilde, ikinci tura sadece bir adayın kalması durumunda oylama bir tür referanduma dönüşür. Bu aday geçerli oyların çoğunluğunu alırsa Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı seçilmiş olur.

Cumhurbaşkanı Seçimi Kanununun İşleyen ve İşlemeyen Unsurları[10]

Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi kuralını getiren Cumhurbaşkanı Seçimi Kanununun bazı yönleri, bu düzenlemenin devletin demokratikleşmesi açısından olumlu olduğu iddiasını destekleyecek niteliktedir. Öncelikle, bu düzenlemeyle Türk vatandaşları devletin başını, meclisteki vekilleri yoluyla değil, doğrudan seçme olanağına sahip oldu. Böylece siyasal sistemin temel kurumlarından biri daha demokratik meşruiyete kavuştu. Bu seçim, aynı zamanda, en azından teoride, halkın devlet politikası üzerindeki (dolaylı) etkisi için ek bir kanal oluşturdu. Ayrıca, cumhurbaşkanlığı seçiminde oy kullanma hakkı, yurtdışında yaşayan Türk vatandaşları için de geçerlidir. Böylece oylamanın halka dayanan özelliği güçlenmiştir. Daha önce değinildiği gibi, pratikte yaşanan sorun,

10 Bu bölüm büyük ölçüde şu kaynağa dayanmaktadır: Republic of Turkey. Presidential Election 10 August 2014, age., 3-10.

seçmen kaydıyla ilgili olarak üzerinde yeterince düşünülmemiş bilgi sistemiydi ve bu sorun 2014 seçimlerinde katılımın oldukça düşük olmasına yol açtı. Yine de, AGİT bu değişikliği olumlu olarak değerlendirdi. Olumlu değerlendirme, değiştirilen seçim kanununda seçim kampanyasının finansmanıyla ilgili olarak yer alan ayrıntılı kurallar için de geçerliydi. Bu kurallar Türkiye'deki siyasal sistemin ve parti sisteminin temel sorunu olan şeffaflık ilkesi açısından ilerleme getiriyordu. AGİT, demokrasi açısından diğer bir önemli nokta olarak, adayların kampanyalarını Türkçeden farklı dillerde ve lehçelerde yürütme olanağına sahip olmalarını da vurguladı. Bu, Kürt adaylar açısından önemli bir noktadır ve Halkların Demokratik Partisi'nin (HDP) liderliğindeki Kürt partilerinin adayı olan Selahattin Demirtaş'ın seçimden iyi bir sonuçla (yüzde 9,76) çıkmasının da nedenlerinden biriydi.[11]

Ne var ki, Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanının seçilme prosedürü, demokratik siyasal sistem açısından pek çok işlemeyen unsur da içeriyor. Bu durum, hem Cumhurbaşkanı Seçimi Kanunu, hem de yukarıda değinilen daha genel seçim kanunları için geçerlidir. AGİT bu bağlamda pek çok eksikliğe dikkat çeker. Bir yandan, halkın seçim hakları pek çok açıdan sınırlanmaktadır. Hükümlülerin ve askerliğini yapmamış (askerlik, örneğin dünya görüşü gibi nedenlerle kaçınılamayacak, önemli bir yükümlülük olarak kabul edilir) kişilerin hayatları boyunca cumhurbaşkanlığı seçimlerinde aday olmaları yasaktır. Ayrıca, ancak seçim barajını aşmış partilerin aday teklif edebilmeleri, hem cumhurbaşkanlığı yarışına dahil olacak kişilerin sayısını, hem de bağımsız adayların katılımını kısıtlar. 2014 seçimine sadece üç adayın katılması da bunun sonucudur. Ekmeleddin İhsanoğlu seçime teoride bağımsız bir aday olarak girmiş olsa da, aslında en büyük iki muhalefet partisi olan Cumhuriyet Halk Partisi'nin (CHP), Milliyetçi Hareket Partisi'nin (MHP) ve ayrıca 11 partinin daha desteğini almıştı. Yüksek öğrenim gerekliliği de ayrımcılık yapmama ilkesi açısından bazı kuşkular uyandırmaktadır. Hükümlülerin ve askeri personelin cumhurbaşkanlığı için oy kullanma haklarının olmaması da hatırlatılmalıdır. Yeni düzenlemeler, oy kullanma hakkı olmayan kişilerin seçmen kütüğünde yer almalarını engellemiyor. Çoğu durumda bunun nedeni, kütüğün net veriler içermemesidir.

Cumhurbaşkanı Seçimi Kanunuyla ilgili bir diğer ikilem de seçim kampanyası konusunda bazı somut düzenlemelerin yapılmamış olmasıdır ve bu, demokrasi açısından önemlidir. Cumhurbaşkanı Seçimi Kanunu, vatandaşların örgütlenme yolu olan siyasal partilerin rolü hakkında bilgi içermez. Bu eksiklik, örneğin adayların medya yoluyla seçim kampanyasına katılımını etkiler. Yayın süresinin bireylere mi

11 Veri: Yüksek Seçim Kurulu, age.

yoksa siyasal partilere mi sağlanması gerektiği sorusuna yanıt getiren herhangi bir düzenleme yoktur. Bu durum, 2014 seçim kampanyasında Erdoğan'ın makamını ve medya üzerindeki etkisini kullanmasıyla bağlantılı usulsüzlüklere yol açtı. Bunun sonucunda AKP lideri, televizyon haberlerinde İhsanoğlu'ndan üç kat fazla yer aldı.[12] Aynı durum kampanyanın finansmanı için de geçerliydi. Kanunda özel bireysel desteklerin kullanılması öngörülmüş olsa da, net sınırlamaların konmaması, pratikte adaylar arasında, ellerindeki olanaklara bağlı olarak, büyük eşitsizliklerin oluşmasına yol açabilir. 2014 seçim kampanyasında bu sorun dikkat çekiciydi; Erdoğan kampanya sırasında başbakan olduğu için kamu kaynaklarını kullanarak diğer adaylardan çok daha fazla para aldı. Bireysel desteklere bakıldığında da, İhsanoğlu sadece 2,1 milyon TL toplayabilirken Erdoğan 24 milyon TL topladı.[13]

Özetlemek gerekirse, analiz edilen sorunun resmi boyutu bile, cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesinin sadece siyasal sistemin demokratik karakteri üzerindeki olumlu etkisinden bahsetmenin sorunlu olduğunu göstermek için yeterlidir. Bu, devletin başının bu yeni seçilme biçiminin, genel seçim düzenlemeleri de dahil olmak üzere hukuk sistemi içinde nasıl konumlandırıldığına bağlıdır. Ne var ki, yeni seçim sisteminin pratikte nasıl işlediği, bu bağlamda daha da büyük bir önem taşıyor.

Seçim Kanununun Siyasallaşması Sorunu

Türkiye'deki siyasal sistemin demokratikleşmesi açısından olumsuz bir belirleyici faktör, sürecin gerçek amaç olan reformlar dışında başka amaçlara ulaşmak için bir araç haline gelmesidir. Reformlar, iktidarı ele geçirmek için verilen siyasal mücadelenin bir aracı haline gelmiştir. Sonuç giderek derinleşen bir siyasal ve toplumsal kutuplaşmadır. Bu durum sadece ülkedeki demokrasi eksikliğiyle değil, siyasal istikrarsızlıkla da bağlantılıdır.[14]

Hukuk reformlarının siyasallaşması, Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanının seçilme biçiminin değişmesi örneğinde de görülebilmektedir. Yeni seçim kanunu-

12 Erdoğan 47.000 birimden fazla yayın süresi alırken İhsanoğlu için bu süre 16.000 birimdi. Veriler: "Erdoğan medya ile beyin yıkıyor," 19 Ağustos 2014 tarihli *Zaman*, http://www.zaman.com.tr/gundem_erdogan-medya-ile-beyin-yikiyor_2238375.html, 10.02.2015'te erişildi.

13 3 Ağustos 2014 tarihli verilerin kaynağı: Turkish Elections. Presidential Elections (Ağustos 2014), Rethink Institute, Washington DC, http://www.rethinkinstitute.org/turkish-elections, 10.02.2015'te erişildi.

14 E. Alessandri, "Democratization and Europeanization in Turkey after the September 12 Referendum," *Insight Turkey* 2010, sayı 4, 24.

nun Türkiye'nin siyasal sisteminin şekillendirilmesindeki ve demokratikleşmedeki rolüne ilişkin soruyu yanıtlarken, AKP'li siyasetçilerin cumhurbaşkanı seçimi için yeni bir sistemin getirilmesinin halkoyuna sunulması kararlarının gerisinde ne olduğuna işaret etmek önemlidir.

Bu bağlamda, değişimin hangi koşullar altında gerçekleştiğini özetlemek gereklidir. 2007'deki cumhurbaşkanlığı seçimlerinde, seçimin meclisteki ilk tur oylaması 27 Nisan 2007'de yapıldı ve olumlu bir sonuca ulaşmadı. O dönemde Türkiye Dışişleri Bakanı ve AKP'nin teklif ettiği aday olan Abdullah Gül, gereken üçte iki çoğunluğa ulaşamadı. İstisnalar olsa da, muhalefetin seçimi boykot etmesi de bu duruma katkıda bulundu. Gül, Başbakan Erdoğan'dan daha az tartışmalı bir aday olarak görülüyordu. Ne var ki, seküler Kemalist seçkinlere göre, AKP'nin adayının seçilmesi anayasal laiklik ilkesinin tehlikeye girmesine yol açacaktı. İktidardaki parti, bu ilkenin koruyucularından biri olan bir kurumu ele geçirmiş olacaktı. Ayrıca, AKP adayının seçilmesi, seküler seçkinlerin yürütme erkinin yanı sıra yargı erki üzerindeki etkilerini de kaybetmelerine yol açacaktı. Türkiye'de en yüksek seviyedeki yargı mensupları cumhurbaşkanı tarafından atanır. Bu nedenle, 27 Nisan 2007'de Genelkurmay Başkanlığı, hükümete yönelik bir uyarı olarak kabul edilen bir bildiri yayımlayarak ordunun Türkiye'deki laik düzeni korumaya hazır olduğunu bildirdi. AKP bu bildiriyi protesto etti. Ana muhalefet partisi CHP de Anayasa Mahkemesine başvurarak meclis üye tamsayısının üçte ikisinin oylamada hazır bulunmadığı gerekçesiyle cumhurbaşkanlığı seçiminin birinci turunun iptal edilmesini talep etti. Çok büyük bir siyasal baskı altına giren Anayasa Mahkemesi, talebe olumlu yanıt verdi. 6 Mayıs 2007'de yinelenen birinci tur oylamasında gerekli toplantı yetersayısına ulaşılamadı. Bunun üzerine Gül, cumhurbaşkanlığı adaylığından çekildi. Karar, cumhurbaşkanının meclis tarafından seçilmesini olanaksız hale getirmişti. Türkiye Büyük Millet Meclisi, 22 Temmuz 2007'de milletvekili genel seçiminin erken düzenlenmesine karar verdi. Yeni meclis, 28 Ağustos 2007'de düzenlenen üçüncü tur oylamada Gül'ü Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı olarak seçti.[15]

Eski meclis, seçim nedeniyle feshedilmeden önce, 10 Mayıs 2007'de, cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesini de içeren anayasa değişikliklerini onayladı. Bu değişiklikler, büyük ölçüde AKP'nin girişimiyle yapıldı. Partili siyasetçiler bu yolla kendi adaylarının halk tarafından seçilmesini ve muhalefetin daha önceki gibi kendilerini engellemesinden kaçınmayı amaçlamışlardı. Ama Cumhurbaşkanı

15 A. Szymański, "Konsekwencje kryzysu politycznego w Turcji dla jej europejskich aspiracji" [Türkiye'deki Siyasal Krizin Ülkenin Avrupa Hedefleri Açısından Sonuçları], *Biuletyn* (PISM) 2007, sayı 22, http://www.pism.pl/files/?id_plik=582, 13.12.2007'de erişildi.

Ahmet Necdet Sezer, 25 Mayıs 2007'de, resmi olarak güçlü bir cumhurbaşkanının başbakanın karşısına çıkarılmasının devlette istikrarsızlığa yol açacağı kaygısını gerekçe göstererek anayasa değişikliklerini veto etti. Cumhurbaşkanı'nın vetosu 31 Mayıs 2007'de meclis tarafından reddedildi. Bunun üzerine Sezer, 15 Haziran 2007'de anayasa değişikliklerinin referanduma götürülmesine karar verdi. Bu referandum, Ekim 2007'de düzenlendi.[16]

Dolayısıyla, AKP, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesine yönelik bu anayasa değişikliğini önerirken demokratikleşmenin ilerlemesini amaçlamamış olabilir. O dönemde Türkiye'deki demokratik reformların hızı gözle görülür bir biçimde azalmıştı. Bu değişiklik resmi olarak demokratikleşme sürecinin bir parçası olarak gösterilse de, Adalet ve Kalkınma Partisinin asıl amacı cumhurbaşkanlığı makamının demokratik meşruiyetini güçlendirmek değil, devletin bir sonraki önemli makamını ele geçirme arzusuyla bağlantılı siyasal çıkarlarıydı. AKP'nin Temmuz 2007'de düzenlenen milletvekili genel seçiminde çok iyi bir sonuç alması, partinin adayının cumhurbaşkanlığı seçimlerinde en büyük desteğe sahip olduğu varsayımına dayanak oluşturdu. Yeni seçim sistemiyle, cumhurbaşkanının meclis tarafından seçilmesinin yol açtığı kilitlenme ve siyasal çalkantılardan kaçınılabilirdi.

Türkiye'de ve örneğin Polonya'da cumhurbaşkanlığı seçme yönteminin değiştirilmesinin kökenleri arasında açık bir fark vardır. Polonya'da da cumhurbaşkanının meclis tarafından seçilmesi yerine yeni bir sistem getirilmesi, yine siyasal faktörlerin sonucunda gerçekleşmişti. Ne var ki Polonya'da bunun nedeni, devletin başının demokratik yollarla seçilmesini güvence altına almaktı. "Sözleşme parlamentosu" adı verilen parlamento, komünistler ile muhalefet arasındaki bir uzlaşmanın sonucunda oluştuğu (dolayısıyla ancak kısmen demokratik bir yolla seçilmiş olduğu) için, yeterli temsil niteliğine sahip değildi ve dolayısıyla devletin başının parlamento tarafından demokratik bir şekilde seçilmesi olanaksızdı.[17]

AKP'nin girişiminin gerisinde siyasal sistemin demokratikleşmesinden farklı nedenler olduğunu gösteren ayrı bir mesele de, yeni cumhurbaşkanı seçme sisteminin Türkiye'de otoriter eğilimlerin güçlenmesine yol açabilecek daha genel bir siyasal projenin uygulamaya sokulmasına gerekçe oluşturmasıydı (ve bu durum hala geçerlidir). Bu proje, Erdoğan'ın ve birçok başka AKP'li siyasetçinin Türkiye'ye,

16 Commission Staff Working Document. Turkey 2007 Progress Report, Brüksel, 6.11.2007, SEC(2007) 1436, s. 7, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/turkey_progress_reports_en.pdf, 11.12.2007'de erişildi.

17 L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu* [Polonya Anayasa Hukuku. Konferans Özeti], Liber, Varşova 1997, 219.

pratikte yürütme erkinin aşırı derecede güçlenmesi ve yasama ve yargı erklerinin zayıflaması anlamına gelecek bir başkanlık sistemini getirme hedefidir.

Bunlar AKP iktidarıyla ortaya çıkan planlar değildir. 2002'den önce de pek çok defalar medyada ve çeşitli toplantılarda ve konferanslarda başkanlık sistemiyle ilgili tartışmalar yapılmıştı. Hatta bu konuyla ilgili reform projeleri yürütülmüştü; örneğin Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV), 1999-2000 yıllarında, eski Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel'in öncülüğünde bu konuda bir proje hazırlamıştı.[18]

1999-2007 yılları arasında, Türk siyasetçiler, akademisyenler ya da gazeteciler, başkanlık sisteminin getirilmesi konusunda pek çok argüman ortaya attılar. Destekleyicileri, bu sistemi, Türkiye'de parlamenter sistemin işlemeyen yönleriyle ilgili tüm hastalıkları tedavi edecek bir çözüm olarak sundular. Onlara göre başkanlık sisteminin getirilmesi, Türkiye'deki siyasal sistemin istikrara kavuşturulmasını sağlayacaktır. Böyle bir adım, ilk olarak, tüm parti baskılarından bağımsız olacak ve Türkiye'nin sorunlarını daha etkin bir şekilde çözecek teknokrat bir yönetimin ve güçlü bir başkanlık idaresinin tesis edilmesi anlamına gelecektir. Bu özellik, başkanlık sistemine eleştirel yaklaşan siyaset bilimciler tarafından bile kabul edilir.[19] Başkanlık sistemi, ikinci olarak, partilerin kendi küçük hesaplarıyla siyaset yapmalarını ve siyasal sistemdeki parçalanmışlığı önleyecektir – partiler seçimlerde en güçlü iki başkanlık adayından birini desteklemek üzere güçlerini birleştirmek zorunda kalacaktır. Başkanlık sisteminin getirilmesi, üçüncü olarak, Türkiye'deki siyasal sistemin demokratik karakterinin güçlendirilmesini sağlayacaktır. Başkan halk tarafından seçilecektir. Bu şekilde, başkanlık sistemi, yukarıda değinilen gerçek güçler ayrılığını getirecek ve parlamentonun yasama ve denetleme işlevi açısından bağımsız olmasını güvence altına alacaktır. Güçlü bir başkan, Cumhuriyet ve onun ana ilkeleri olan laiklik ve milliyetçilik için de daha iyi bir koruma sağlayabilecektir.[20]

Türkiye'de başkanlık sisteminin benimsenmesinin cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesiyle yakından bağlantılı olduğu anlaşılmaktadır. Bu

---

18 G. Aktan, "Perhaps a presidential system…," 24 Haziran 2006 tarihli *Turkish Daily News*, www.turkishdailynews.com.tr/article.php?enewsid=47055, 14.05.2007'de erişildi.

19 Örneğin bkz. J. J. Linz, "Perils of Presidentialism", age., 54.

20 Bu konuda daha fazla bilgi için bkz. "Presidential system debates resurfaces," 11 Mart 2005 tarihli *Turkish Daily News,* http://www.turkishdailynews.com.tr/article.php?enewsid=7973, 15.05.2007'de erişildi; Y. Kanlı, "Turkey needs administrative reform," 20 Ekim 2006 tarihli *Turkish Daily News,* http://www.turkishdailynews.com.tr/article.php?enewsid=57199, 15.05.2007'de erişildi; G. Aktan, "Why a presidential system?," 16 Mayıs 2006 tarihli *Turkish Daily News*, http://www.turkishdailynews.com.tr/article.php?enewsid=43482, 15.05.2007'de erişildi.

durum, sistemin getirilmesi için ortaya atılan ve yukarıda değinilen iki argümanla bağlantılıydı. Bu, aynı zamanda Erdoğan'ın da görüşüydü. Bu nedenle yeni seçim sistemi yürürlüğe girdikten sonra, cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesiyle birlikte, cumhurbaşkanının siyasal konumu ile seçim biçiminden gelen artmış meşruiyeti arasında bir uyum yaratmak için, onun mevcut yetkilerini (örneğin, bakanlar kurulu toplantılarına başkanlık etme yetkisini) tam olarak kullanması ve bunlara ilaveten yeni yetkilerle donatılması gereksiniminin doğduğu vurgulanmaya başlandı. Cumhurbaşkanının yetkilerinin artması ancak Türkiye'de başkanlık sistemine geçilmesi anlamına gelecek anayasa değişiklikleri yoluyla olanaklı olabilir. Haziran 2015'te milletvekili genel seçimi düzenleneceği için, 2015 yılına girilirken başkanlık konusundaki tartışma da yoğunlaştı. Türkiye'de başkanlık sisteminin getirilmesine kapı açacak anayasa değişikliklerinin (Erdoğan bir "yeni anayasa" gereksiniminden söz ediyor) kabul edilmesinin ne kadar olanaklı olduğu sorusuna yanıt anlamına geleceği için bu seçimin sonucu önemlidir.[21]

Yukarıda belirtilen argümanlar teoride hala geçerli olmakla birlikte, Erdoğan'ın ve diğer AKP'li siyasetçilerin konuşmalarının analizi, başkanlık sistemi tartışmalarında halkı devletin etkin çalışması gerekliliğine (ve bunun ancak güçlü bir başkanlık yönetiminin işleyişi sayesinde olanaklı olabileceğine) ikna etme çabalarının Türkiye'de demokratikleşmenin ilerlemesi temasına baskın çıkmaya başladığı iddiasını güçlendirmektedir. Ayrıca, başkanlık sistemine geçiş sadece parlamenter sistemin yarattığı sorunların çözüm yolu olarak gösterilmemektedir. Bu bağlamda, Erdoğan'ın başkanlık sistemiyle ilgili görüşlerinin belli demokratik çözümlerle ilgili olumsuz tutumuyla bağlantısını ortaya koymak önemlidir. Türkiye Cumhurbaşkanı, öncelikli olarak (günümüzde nadiren klasik formuyla karşımıza çıkan) güçler ayrılığı ilkesini eleştiriyor. Aslında cumhurbaşkanının parlamento yerine doğrudan halk tarafından seçilmesinin teoride güçler ayrılığını güçlendirmesi beklenir. Ne var ki Erdoğan'a göre, bu ilkenin işletilmesi devlet yapılarının etkin bir şekilde çalışmasını engellemektedir. Bu ilke öncelikle, pek çok kurumun dahil olması, aşırı bürokrasi ve ayrıca yasama ve denetim prosedürlerinin devreye girmesi yüzünden karar alma sürecini uzatarak yürütme erkinin tüm eylemlerini sınırlamaktadır (örneğin Erdoğan, Cumhurbaşkanı olduktan sonra, kiminle iş-

21 S. İdiz, "Erdoğan aims to create stronger presidential system," 3 Şubat 2015 tarihli *Al-Monitor* (Turkey Pulse), www.al-monitor.com/pulse/originals/2015/02/turkey-erdogan-presidential-system-campaign.html#, 10.02.2015'te erişildi.

birliğine gideceğine karar verememekten yakındı). Bu yüzden, yürütme erkinin güçlendirilmesi şarttır.[22]

Başkanlık sistemine geçişi eleştirenler, zayıf bir parlamento tarafından otomatik olarak kabul edilecek kararnameler yoluyla otoriter bir başkanlık yönetiminin ortaya çıkabileceğini öne sürüyorlar.[23] Bu tür bir senaryonun gerçekleşmesi olasılığından bağımsız olarak Türk tipi başkanlık sistemine geçiş, pratikte (pek çok ülkede şu anda geçerli olandan daha büyük bir oranda) güçler ayrılığı ilkesinin ve yürütme erki için geçerli frenler ve dengeler sisteminin ciddi biçimde zayıflaması anlamına gelebilir.[24] Bu eğilim, 2010 yılından bu yana AKP hükümetinin eylemlerinde görülüyor (bu konu aşağıda daha ayrıntılı bir şekilde açıklanacak). Ama bunun Türkiye'ye özgü bir durum olmadığı kabul edilmelidir. Yürütme erkini güçlendirme eğilimi, şu anda, Macaristan gibi bir AB üyesi ülke de dahil olmak üzere, birçok Avrupa ülkesinde görülen yeni, "illiberal" yönetim biçimlerinin bir parçasıdır.

Bu eğilim, Avrupa'da daha önce "Avrupa dışı" demokrasi tartışmasında gözlemlenen ilginç bir durumun yaşanmasıdır. Elbette bir yandan, siyaset biliminde farklı demokrasi modellerine dair bir tartışma vardır.[25] Bu, pratikte kabul edilen bir durumdu. Diğer yandan, liberal demokrasi modelinin bazı temel özelliklerinin Batı demokrasilerinde bir tür standart olması üzerine bir oydaşma da vardı. Aynı zamanda, küresel demokrasi tartışması çerçevesinde, dünyanın farklı bölümlerinde (örneğin, Ortadoğu'da) kültürel bağlama bağlı olarak farklı yaklaşımların mevcut olabileceği konuşuluyordu. Günümüzde aynı durum Avrupa'da da gözlemlenebiliyor – dünyanın her yerindeki siyasal sistemlerin demokratik karakterinin değerlendirilmesinde bir referans noktası olarak liberal demokrasinin "standart" temelinin (örneğin, Freedom House'un araştırmaları, AB'nin, Avrupa Komisyonunun, Avrupa Parlamentosunun, Avrupa Konseyinin, AGİT'in, BM'nin, ABD Dışişleri Bakanlığının ve ayrıca Amnesty International'ın ya da Human Rights Watch'ın

---

22 H. Hayatsever, "Separation of powers an obstacle, says Erdoğan," 18 Aralık 2012 tarihli *Hurriyet Daily News*, www.hurriyetdailynews.com/separation-of-powers-an-obstacle-says-erdogan.aspx?pageID=238&nid=37052, 28.12.2012'de erişildi.

23 *"Cumhurbaşkanı Erdoğan'dan başkanlık sistemi açıklaması,"* 29 Ocak 2015 tarihli *Radikal*, www.radikal.com.tr/politika/cumhurbaskani_erdogandan_baskanlik_sistemi_aciklamasi-1282893, 10.02.2015'te erişildi.

24 M. Yetkin, "Turkey's future: Strong president or balanced democracy?," 7 Temmuz 2014 tarihli *Hurriyet Daily News*, www.hurriyetdailynews.com/turkeys-future-strong-president-or-balanced-democracy.aspx?pageID=449&nID = 68746&NewsCatID=409, 18.08.2014'te erişildi.

25 Daha fazla bilgi için bkz. örneğin D. Held, *Models of Democracy,* Polity Press, Cambridge 2006.

raporları) tek olanaklı demokrasi yaklaşımı olup olmadığı bazı Avrupa devletlerinin siyasetçileri tarafından tartışmaya açılıyor.[26]

Erdoğan'ın konuşmalarına ve diğer bazı AKP siyasetçilerinin görüşlerine bakıldığında, cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesine geçilmesinin ardından tam bir başkanlık sistemine geçişin demokratik siyasal sistemin iyileştirilmesi anlamına gelmeyebileceği öne sürülebilir. Paradoksal bir şekilde, devletin başının doğrudan seçilmesinden dolayı daha fazla demokratik meşruiyete sahip olması, liberal demokrasi modeli perspektifinden bakıldığında siyasal sistemin daha otoriter bir karaktere bürünmesine zemin hazırlayabilir.

Demokratikleşme Sürecinde Sistemik Sorunlar

Türkiye'de ve başka ülkelerde, örneğin Batı Balkan ülkelerinde mevcut olan ve ülkenin demokratikleşme sürecindeki temel sorunların bir parçasını oluşturan sistemik belirleyici faktörler yüzünden, yukarıda değinilen senaryo olanaklıdır. Cumhurbaşkanının güçlendirilmiş konumunu dengelemeye yetecek faktörler yoktur. İlk olarak, güçlü bir yürütme gücü bölgesel ya da yerel otoritelerle dengelenmemektedir. Türkiye'de, geleneksel güçlü devlet modeliyle bağlantılı, merkezi bir devlet yapısı vardır.[27] Bu yapı, gerçek bir özyönetimin işlemesine izin vermez. Doğrudan seçimle iş başına gelen, farklı seviyelerde yerel yönetimler vardır. Ancak, bu yönetimler merkezi yönetimin kontrolü altındadır. Ayrıca, illerde ve ilçelerde merkezi yönetim tarafından atanan valiler ve kaymakamlar vardır. Sadece belediye yönetim birimleri ve kırsal bölgeler özyönetim görevlerini neredeyse tamamen karşılar. Daha yüksek birimlerde sadece belli konularda özyönetim geçerlidir.[28]

İkinci olarak, Türk siyasal hayatında, daha önce değinilen geleneksel devlet yapısıyla ve seçkinlerle bağlantılı olarak otoriter eğilimler vardır. Bunlar, Türkiye'deki siyasal kültürde uzun süredir var olan sorunlardır (yani, AKP hükümetine özgü

---

26 Bkz. örneğin, "Trócsányi: 'There are different interpretations of democracy'", 17 Nisan 2015 tarihli *EurActiv*, http://www.euractiv.com/sections/europes-east/trocsanyi-there-are-different-interpretations-democracy-313413, 6.05.2015'te erişildi.

27 Daha fazla bilgi için: A. Szymański, "Model państwa w Republice Turcji" [Türkiye Cumhuriyeti'nde Devlet Modeli], A. Lisowska, A. W. Jabłoński (der.), *Państwo w procesach przemian. Teoria i praktyka* [Değişim Süreçlerinde Devlet. Teori ve Pratik], Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009, 188-198.

28 A. Szymański, "System konstytucyjny Turcji", *a.g.y.*, 90-94; A. Güney, A.A. Çelenk, "Europeanization and the dilemma of decentralization: centre-local relations in Turkey," *Journal of Balkan and Near Eastern Studies* 2010, sayı 3, 241-257.

değildir).[29] Bu, Seymour Martin Lipset'ın işaret ettiği faktörlerden biridir. Lipset'a göre, bir başkanlık sisteminin demokratik olması olanaklıdır, ama bu bağlamda siyasal kültür işleyişi bozan bir faktör olursa bu sistem de sorunlu hale gelir.[30] Türkiye'deki bu otoriter eğilimler, öncelikle, yukarıda değinildiği gibi, yürütme erkinin yasama ve yargı erklerini zayıflatacak şekilde güçlendirilmesiyle ve ayrıca belli bir güçlü siyasal liderlik modelinin işleyişiyle bağlantılıdır. Her iki durum da, güçler ayrılığını ve frenler ve dengeler sistemini zayıflatmaktadır.

AKP'de kolayca fark edilebilir bir iktidarı pekiştirme arzusu vardır. Parti, devletteki neredeyse tüm önemli makamları ele geçirdi. Aynı zamanda, hükümetin önce meclis tarafından yasama değişikliği tasarıları olarak kabul edilen ve sonra cumhurbaşkanı tarafından onaylanan yasama girişimleri[31], yargı erkini zayıflatarak yürütme erkini ve ayrıca polis ve istihbaratı güçlendirecek yönde ilerlemektedir. Adalet Bakanının rolü de bu değişikliklerin bir parçasıdır. Bu değişiklikler özellikle yargı kurumlarının çalışmalarını kontrol altına almak amacıyla en yüksek yargı makamlarına (örneğin Hakimler ve Savcılar Yüksek Kuruluna) yapılan atamalar ve bu kurumların girişimlerinin sınırlandırılmasıyla ilgilidir. Diğer bir sorun, internet düzenlemelerinde yapılan değişiklikler, Radyo Televizyon Üst Kurulunun yetkilerinin artırılması ya da Milli İstihbarat Teşkilatıyla ilgili düzenlemelerde yapılan değişikliklerle istihbarat görevlilerinin hukuka bağlı kalma sorumluluklarının azaltılmasıdır[32]. Bu tür girişimler 2010'da yapılan (ve pek çok açıdan demokratik olan) anayasa değişiklikleriyle başladı ve sonraki yıllarda yargıya yönelik reform paketleriyle devam etti.[33] Erdoğan'ın güçler ayrılığı ilkesine eleştirel yaklaşımının AKP hükümetinin girişimleri üzerinde etkili olduğu görülüyor.

Bu devlet modeline güçlü bir liderlik eşlik eder. AKP hükümetlerinde, 1980'lerde ve 1990'ların başlarında merkez sağ partilerin kurduğu muhafazakar hükümetlerdekine benzer bir karar alma modeli geçerlidir. O dönemde başbakanlık ve cumhurbaşkanlığı yapan Turgut Özal gibi Erdoğan da güçlü ve karizmatik bir

---

29 L. M. McLaren, *Constructing Democracy in Southern Europe. A comparative analysis of Italy, Spain and Turkey,* Routledge, Londra, New York 2008, 260.

30 S. M. Lipset, "The Centrality of Political Culture" *Journal of Democracy* 1990, cilt 1, sayı 1, 82-83.

31 Gül'ün cumhurbaşkanlığı döneminde istisnalar gözlemlendi. Ayrıca, Gül bazı yasama tasarruflarını sonradan üzerlerinde bazı değişiklikler yapılması şartıyla kabul etti.

32 "Turkish Parliament approves controversial intel bill," 17 Nisan 2014 tarihli *Hurriyet Daily News*, http://www.hurriyetdailynews.com/turkish-parliament-approves-controversial-intel-bill.aspx?pageID=238&n ID= 65214&NewsCatID=338, 17.04.2014'te erişildi.

33 S. Yazıcı, "Turkey's Constitutional Amendments: Between the status quo and Limited Democratic Reforms," *Insight Turkey* 2010, sayı 2, 1-10.

lider ve kararlarını küçük bir danışman, bakan ya da parti üyesi grubuyla yaptığı istişarelerden sonra tek başına alıyor.[34] Her iki örnekte de, karar alma sürecinde rol oynayan devlet seçkinlerinin sayısı zaman içerisinde azaldı.

Üçüncü olarak, Türkiye'de hukukun üstünlüğü (günümüzde pek çok Avrupa ülkesinde olduğu gibi) istenenden çok uzaktadır. Daha önce değinildiği gibi, cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmeye başlanmasının yürütme erkinin konumunu güçlendirmesini dengeleyen önemli bir faktör, denetim işlevi de dahil olmak üzere, mahkemelerin işleyişidir. Ne var ki, AKP hükümeti, yine partinin siyasetçilerinin güçler ayrılığı ilkesine ve frenler ve dengeler sistemine eleştirel yaklaşımlarını yansıtacak şekilde, Anayasa Mahkemesi başta olmak üzere yargı kurumlarının çalışma olanağını sınırlamak için çaba gösteriyor. Bu çaba yukarıda değinildiği gibi yürütme erkinin yargı kurumlarına atamalar konusunda yetkilerinin artmasından, hatta bu kurumların yetkilerini sınırlandırmaya yönelik girişimlerden ibaret değildir. AKP'li siyasetçilerin mahkeme kararlarını tanımamaları ve yargı kurumlarının itibarını sarsmaya çalışmaları da eşit derecede fark edilebilir bir durumdur. Mahkeme kararlarını tanımamak, özellikle mahkemelerin olumsuz yöndeki kararlarına rağmen dev ölçekli kamusal altyapı projelerinin yürütülmesinin sürdürülmesinde gözlemlenebilir. İkinci nokta ise yüksek yargı organlarının itibarının sarsılmaya çalışılmasıdır. Bunun en iyi örneği, Anayasa Mahkemesinin kararlarının AKP'yle bağlantılı otoriteler tarafından çoğu zaman tanınmamasıdır. Parti, buna gerekçe olarak, bu kurumun siyasal güdülerle hareket ettiğini öne sürüyor.[35] Bu, tehlikeli bir durumdur, çünkü Türkiye'yi Anayasa Mahkemesinin anayasaya girdiği 1961 öncesine geri götürme ve siyasal sistemi yasama tasarruflarının anayasaya uygunluğunun bağımsız denetiminden yoksun bırakma eğilimi söz konusudur.

Sonuçlar

Makalenin başında yazar, Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmeye başlanmasının Türkiye'deki siyasal sistemin demokratikleşmesine katkıda bulunmasının olanaklı olup olmadığı sorusunu sormuştu. Yapılan analiz, yeni sistem devletin başının demokratik meşruiyetini güçlendirmiş ve yeni seçim kanunu demokratikleşme süreci açısından olumlu bazı düzenlemeler içeriyor

34 M. Heper, "Islam, Conservatism and Democracy in Turkey: Comparing Turgut Özal and Recep Tayyip Erdoğan," *Insight Turkey* 2013, sayı 2, 145.

35 "Erdoğan: Anayasa Mahkemesi kararına saygı duymuyorum," 4 Nisan 2014 tarihli *Radikal*, www.radikal.com.tr/politika/erdogan_halkimiz_bize_guven_oyu_vermistir-1184843, 15.04.2014'te erişildi.

olsa da, cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesinin Türkiye'nin siyasal sistemindeki otoriter eğilimleri artırabilecek kritik bir dönemeç olabileceği varsayımını doğrulamaktadır. Yeni kanunun kabul edildiği koşulların ve yeni seçim sisteminin Türk tipi başkanlık sistemini getirme gereksinimiyle bağlantısının değerlendirilmesi bu iddiaya dayanak oluşturmaktadır. Bu noktalar, AKP'nin birincil hedefinin devletin demokratikleşmesi olmadığını göstermektedir. Bunun sonucunda, paradoksal bir şekilde, cumhurbaşkanının teoride daha demokratik olan bir sistemle seçilmesi, (liberal demokrasi perspektifinden bakıldığında) daha az demokratik bir siyasal sistemin ortaya çıkmasına zemin hazırlayabilir. Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçildiği için daha güçlü bir konuma ulaşması sonucunda başkanlık sistemine geçilmesi, pratikte yasama ve yargı erklerindeki başka kurumlar tarafından yeterince dengelenmeyen, aşırı güçlü bir yürütme anlamına gelebilir. Merkezileştirilmiş güçlü devlet modeli, Türk siyasetçilerin yürütme erkini aşırı derecede güçlendirme hevesleri (şu anda birçok Avrupa ülkesinde rastlanan bir durum) ve ayrıca hukukun üstünlüğü ilkesinin işletilmesiyle ilgili sorunlar, merkezi yürütme gücüne getirilen frenlerin, örneğin ABD'deki gibi yerel ve bölgesel yönetimlerin güçlendirilmesinin, güçler ayrılığı ilkesinin ve yargı denetiminin etkin bir şekilde işletilmesinin önünde engeller yaratabilir.

Başkanlık mı, Parlamenter Sistem mi?

ÜSTÜN ERGÜDER

Ülkemizin siyasi olarak kritik bir kavşağa doğru ilerlediği kesin. Bir taraftan parlamenter sistemden başkanlık sistemine geçiş çok güçlü bir şekilde ülkemizin gündemine konmakta. Diğer taraftan Türkiye'yi 30 yılı aşkın bir zamandır meşgul eden "Kürt sorunu"nun barışçıl yollar ve siyasi diyalog ile halledilmesi konusunda önemli bir fırsat penceresi açılmış gibi görünüyor. Ancak, şu anda geçerli olan yüzde on milli barajlı d'Hondt seçim sistemi bu sorunun çözümünde önemli bir aktör durumunda olan HDP'nin TBMM'ye temsilci göndermesine önemli bir engel olma potansiyeline sahip. HDP'nin TBMM'ye parti adına seçilmiş milletvekilleri ile girebilmesi başkanlık sistemi taleplerinin önünü mü açar, yoksa bu taleplere önemli bir engel mi teşkil eder? Türkiye'nin gündeminde önemli bir anayasa değişikliği olacağı kesin gibi gözüküyor. Bu değişiklik başkanlık sistemine yol açar mı, yoksa her ne yapılacaksa parlamenter sistem kalıpları içinde mi kalır? Nereden bakarsak bakalım Türkiye 7 Haziran 2015 seçimleriyle kritik bir kavşağa doğru yol alıyor.

Parlamenter ve başkanlık sistemlerinin ne oldukları, avantajları, dezavantajları, nerelerde uygulandıkları bu kitapta ayrıntılı olarak tartışılmakta. Kitapta tercümeleri bulunan Juan L. Linz, Seymour M. Lipset, Donald L. Horowitz ve Arend Lijphart'ın makaleleri hem bu sistemlerin nitelikleri hakkında bilgi vermekte hem de akademisyenler arasında bu konuda yapılan klasik bir tartışmayı fazlasıyla özetlemektedir. Bu nedenle takip eden satırlarda bu münazaraya girmenin bir tekrar olacağını düşünüyor ve parlamenter sistem mi, başkanlık sistemi mi tartışmasını Türkiye'nin önümüzdeki yıllarda bulunacağını tahmin ettiğim sosyo-ekonomik ortam içerisinde ve demokrasinin konsolidasyonu çerçevesinde değerlendirmeyi planlıyorum. Amacım dünyadan ve uluslararası siyaset bilimi ve siyaset felsefesi öğretilerinden soyutlanmış bir öneriyle çıkmak değil. Diğer bir deyişle Türkiye'ye has bir modelimiz olabileceğine inanmıyorum. Yeni bir anayasa, yeni bir siyasi yapılanma düşünürken uluslararası demokrasi normlarını, insan hakları üzerine kurulmuş bir hukuki sistemi göz ardı edemeyeceğimize inanıyorum ve özellikle

ülkemiz bağlamında siyasi gücün uluslararası standartlarda kontrol edilmesinin ve dengelenmesinin (*checks and balances*) çok önemli olduğunu düşünüyorum.

Başkanlık Sistemi Gündemde

Özellikle Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan tarafından artık parlamenter sistemin yetersiz olduğu ve "yeni Türkiye"yi inşa etmek için başkanlık siteminin elzem olduğu görüşü 7 Haziran seçimlerinin en önemli maddesi olarak siyasi gündemimize oturtulmaya çalışılmaktadır. Aslında bu siyasi tartışma pek yeni bir tartışma değildir. Cumhurbaşkanlarımız Süleyman Demirel (16 Mayıs 1993–16 Mayıs 2000) ve Turgut Özal (9 Kasım 1989–17 Nisan 1993) tarafından çeşitli vesilelerle dile getirilmiştir. Süleyman Demirel Çanakkale Seramik firmasının kuruluş yıldönümünde şöyle demektedir:

> Seçim haricinde yönetilmemek için, mutlaka demokrasiye ihtiyacımız vardır. Demokrasi ve seçim haricinde birisini göreve getirirsek, onun da eli sopalı olur. Bu nedenle, TBMM içinden bir hükümet çıkarmak gerekli, seçim bu yüzden büyük bir fırsat. Çıkmadı mı, parçalı parlamento çıktı... O zaman başkanlık sistemine gideceksiniz.[1]

Cumhurbaşkanı Demirel Işık Üniversitesinin açılış töreninde yaptığı konuşmada ise başkanlık sisteminin diktatörlüğe neden olabileceği yönünde yaygın önyargıların yersiz olduğu, demokrasimizde eksik olanın uzlaşı kültürü olduğunu dile getirmişti.[2]

Cumhurbaşkanı Özal ise daha başbakanlığı döneminde Amerikan sistemine benzer bir başkanlık sistemi önermişti. Parlamenter sistemin işlemediğine işaret ediyor, özellikle 1990'lı yılların sonunda yaşadığımız koalisyonların uzun süre ülkenin siyasetine hakim olacağına inanıyor, koalisyon hükümetlerini ise istikrarsız buluyordu. Bakanların meclis dışından olmasının, başkana doğrudan sorumlu bulunmalarının yönetişim açısından daha doğru olacağına inanıyordu. Böyle bir sistemde bakanların denetlenemeyeceği eleştirilerine karşı da Özal parlamenter sistemin denetim işlevini zaten yerine getiremediğini ileri sürüyordu.[3]

1990'lı yıllarda bu iki cumhurbaşkanımızın başkanlık sistemi lehindeki görüşleri özellikle akademik çevrelerde ilgi görmüş ve çeşitli ortamlarda tartışılmış olmasına rağmen bugünkü kadar ağırlıkta ülkenin siyasi gündemine oturmamıştır. Özellikle Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan başbakanlık günlerinden başla-

---

1 arsiv.ntv.com.tr/news/166308.asp 28 Temmuz 2002

2 hurarsiv.hurriyet.com.tr/goster/haber.aspx?id...

3 Bkz. Turgut Özal Belgeseli: www.tha.com.tr/turgutozal/sayfa292.htm; Mehmet Ali Birand ile söyleşi: www.youtube.com/watch?v=BemVZU8R7Hg

yarak giderek artan bir yoğunlukta başkanlık sistemini savunmaktadır. O kadar ki, Anayasa ihlali suçlamalarına açık olacak bir şekilde mitinglerde seçmenden 7 Haziran 2015 seçimlerinde gerekli anayasal değişikliği sağlayacak çoğunluğu TBMM'ye göndermelerini talep etmektedir. Bu çağrıda, kurucusu olduğu Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) adres olarak açık açık verilmemekle beraber seçmene giden mesaj gayet belirgindir. Diğer partilerin başkanlık sistemine geçiş önerisine pek sıcak bakmadıkları, yürüttükleri seçim kampanyalarında açık seçik ortadadır.

Bu üç cumhurbaşkanımızın da başkanlık sistemi tercihlerinin arkasında daha yönetilebilir bir siyasi sistem arzusu yatmaktadır. Ülkenin, siyasi erkin dağılıp parçalanmadığı bir ortamda daha iyi yönetileceği ve iktisadi refaha ve kalkınmaya başkanlık sisteminin sağladığı "istikrarlı" ortamda rahat erişileceği varsayımı yatmaktadır. Aslında siyasi tarihimizde istikrar arayışları başkanlık sistemi arayışlarıyla sınırlı kalmamış, seçim sistemlerinde yapılan düzenlemeler özellikle 1982 Anayasası ile birlikte TBMM'de yönetebilen, yani tek parti çoğunlukları sağlayabilme amacını gütmüştür. Bugün büyük eleştirilere rağmen uygulanan yüzde 10 milli barajlı d'Hondt sistemi bize 1980 askeri darbesinden kalan iki önemli yadigardan biridir. Diğeri ise ağırlıklı olarak parlamenter, ama yarı-başkanlık nitelikleri de olan 1982 Anayasasıdır.

Görüldüğü gibi ülkemizde başkanlık sistemi üzerine yürütülen tartışmalar daha çok demokratik bir sistemde siyasi istikrarın nasıl sağlanacağı üzerine odaklanmaktadır. Daha doğrusu siyasi istikrar, yalnız yönetebilmekle eş tutulmaktadır. Halbuki demokratik sistemlerin önemli bir amacı, toplumda mevcut etnik, dini, sınıf farklılıklarının siyasi sistemde adil bir şekilde temsil edilebilmesi ve ülkenin yönetiminde söz sahibi olabilmeleridir. Toplumun içindeki farklılıklara kör bir siyasi sistemin, siyasi istikrarı sağlayamayacağı ise birçok siyaset bilimcisi tarafından öne sürülmektedir. Yukarıda değindiğim ülkemizdeki siyasi istikrar tartışmalarında temsil adaletinin önemi çoğu zaman akademik çevrelerle sınırlı kalmış, siyasi istikrarın yönetilebilirlikle ilgisi kamuoyu önündeki tartışmalarda daima hep ön planda olmuştur.

Ülkemizdeki Sistem

1982 Anayasasının tasarladığı sisteme tam anlamıyla parlamenter sistem demek güçtür. 12 Eylül 1980 askeri darbesiyle iktidara gelen askeri irade Türkiye'nin 1970'li yıllarda yaşadığı siyasi şiddet ve istikrarsızlığın faturasını 1962 Anayasası ve getirdiği parlamenter sisteme, bu sistemde sık sık karşı karşıya kalınan koalisyon hükümetlerine çıkarmış ve sonuç olarak yürütme erkini güçlendiren bir Anayasanın hazırlanmasına ön ayak olmuştur. 1982 Anayasasının cumhurbaşkanına verdiği

yasama, yürütme ve yargı erkleriyle ilgili verdiği yetkiler (1982 Anayasasının 104. ve 105. maddeleri) nedeniyle sistemi tam parlamenter olarak tanımlamak güçtür. Özbudun, İstanbul Politikalar Merkezi için hazırladığı bir siyasi bilgilendirme notunda 1982 Anayasasının hayata geçirdiği sistemi hem parlamenter sistem hem de başkanlık sistemine benzer nitelikleri olan *hibrid* bir sistem olarak tanımlamaktadır.[4] Doğrudur, özellikle "özerk" kuruluşlar olarak tanımlanan Yükseköğretim Kurulu gibi kurullara yapılan atamalarda verilen yetkiler, üniversitelere yapılan rektör atamalarında cumhurbaşkanının son söze sahip olması Anayasaya başkanlık niteliği vermektedir. Diğer taraftan yürütme erkinin ağırlıklı olarak parlamentodan güvenoyu almış kabine ve başbakanda olması Anayasanın parlamenter tarafının ağır basan yönleridir.

Ancak Anayasalar yaşayan belgelerdir. Ülkenin siyasi konjonktürüne, anayasaların uygulayanlar tarafından nasıl yorumlandıklarına göre zamanla değişebilirler. 1982 Anayasasının Cumhurbaşkanına verilen yetkileri içeren 104. ve 105. maddeler anayasa referandumu ile üniformasını çıkarıp Cumhurbaşkanı seçilen rahmetli Kenan Evren'e göre dikilmiş bir elbiseydi. 1982 Anayasasını askeri bir rejimin iktidarda olduğu dönemde kaleme alanlar Cumhurbaşkanlığı makamını gündelik politika üstü, tarafsız bir kurum olarak düşünmüşler, bir anlamda siyasi süreci denetleyecek ve yönlendirecek bir işlevi üstlenmesini öngörmüşlerdi. Bir yandan da askeri dönemin sonunda olabilecek sorgulama, suçlama ve yargılamalara karşı Cumhurbaşkanı Evren korunmak istemiş ve bu nedenle cumhurbaşkanı makamının sorumsuzluğu Anayasa'da yer almıştır. 1982 Anayasasının cumhurbaşkanlığı tasarımında ülkemizde 1946'dan sonra seçimlere dayalı bir demokratik sisteme geçtikten sonra giderek gelişen siyasi parti ve siyasetçilere bürokratik seçkinler tarafından duyulan güvensizlik de önemli bir rol oynamıştır. Bu nedenle cumhurbaşkanlığı, seçilmiş siyasileri, partileri ve seçimlere dayanan siyasi süreci vesayet altında tutan "tarafsız" bir makam olarak düşünülmüş ve yargı, yükseköğretim kurulu gibi "özerk kurul"lara yapılan atamalar, rektör atamaları gibi yetkilerle donanmıştır bu makam. Sanırım 1982 Anayasasının mimarları Kenan Evren'den sonra TBMM tarafından seçilerek göreve gelecek cumhurbaşkanlarının da Evren gibi, siyasi kişilikler yerine, daha çok siyaset dışında kalmış, Ankara bürokratik seçkinlerini temsil edecek kişiler olacaklarını varsaymışlardı. Bu varsayıma uygun tek cumhurbaşkanımız Anayasa Mahkemesi Başkanlığı yapmış olan Ahmet Necdet Sezer (16 Mayıs 2000–27 Ağustos 2007) olmuştur. Sezer özellikle 2002 genel seçimlerinden sonra gelen yasa tekliflerini veto ederek TBMM'ye geri gönderme yetkisini sık sık

4 Ergun Özbudun, "Presidentialism versus Parliamentarism in Turkey," İstanbul Policy Center, *Policy Brief No: 1*, Temmuz 1992, 2.

kullanmasıyla 1982 Anayasasının dengesinin başkanlık yönüne doğru kaymasına neden olmuştur. Ancak şunu da unutmamak gerek: Sezer genellikle Anayasa'da olan önleyici (veto) yetkilerini kullanmış, siyasi gündem tespit etme, siyasi kararları etkileme ve yönlendirme Sezer döneminin karakteristiği olmamıştır.

Kenan Evren'den sonraki ilk cumhurbaşkanımız Turgut Özal, 12 Eylül 1980 sonrası askeri rejim sırasında başbakan yardımcılığı yapmış, siyasi kimliğini kurduğu Anavatan Partisi (ANAP) ile kazanmaya başlamıştır. 6 Kasım 1983 seçimlerini askeri rejimin tercihi olan Emekli Orgeneral Turgut Sunalp'in partisi Milliyetçi Demokrasi Partisi (MDP) ve üst düzey bürokrat olan Necdet Calp'in partisi Halkçı Parti'ye (HP) rağmen kurduğu ANAP ile seçimlerde tüm oyların yüzde 45,1'ini alarak o günlerdeki askeri rejim ağırlığına rağmen başbakan olmuştur. Celal Bayar'dan (1950–1960) sonra kökeni siyasi partiye ve sürece dayanan ikinci cumhurbaşkanı olmasına rağmen, kısa süren cumhurbaşkanlığı sırasında klasik parlamenter sistem cumhurbaşkanlığı sınırlarını pek zorlamamıştır. Diğer bir deyişle yukarıda *hibrid* olarak değerlendirdiğimiz 1982 Anayasasını başkanlık yönünde pek zorlamamıştır. Ancak yukarıda da değindiğim gibi Çankaya köşkünde bulunduğu kısa sürede makamın yetkisizliğinden şikayetçi olmuş, başkanlık sistemine geçişi önermiştir. Bir diğer siyaset kökenli cumhurbaşkanımız Süleyman Demirel'in de başkanlık sistemi taraftarı olmasına rağmen, görev yaptığı sürece alışageldiğimiz parlamenter sistemin sembolik tarafı ağır basan cumhurbaşkanlığını pek zorladığı söylenemez. Uzun yıllar yaptığı inişli çıkışlı siyasi liderlikten sonra Süleyman Demirel cumhurun başkanı olarak Türk siyasetinin en tepedeki deneyimli lider olarak taraf olmamaya gayret ederek genellikle makamın sembolik yetkilerini kullanarak bir denge unsuru olmayı seçmiş ve bu dönemde de sistemin parlamenter niteliği zorlanmamıştır.

2007 yılı sistemimizde cumhurbaşkanlığı için önemli bir yıl olmuştur. Adalet ve Kalkınma Partisi kurucularından Abdullah Gül'ün TBMM'de seçilmesi anayasa yorumlarına takılmış, bunun üzerine konu referanduma götürülmüş ve cumhurbaşkanının halkoyuyla yapılması kabul görerek gerekli anayasal değişiklik yapılmıştır. Siyasetin tam içinden gelen ve oldukça tartışmalı bir şekilde cumhurbaşkanı seçilen Abdullah Gül'ün de (2007-2014) icraatında parlamenter modelden pek ayrıldığını söylemek mümkün değildir.

Ağustos 2014 cumhurbaşkanlığı seçimleri kanımca siyasi hayatımızda çok önemli olan bir dönemin perdelerini açmıştır. 2007 yılı cumhurbaşkanlığı seçimleri sırasında çıkan "367"[5] krizi sonucu yapılan Anayasa değişikliği ile cumhurbaşkanının genel

5 Hukukçu Sabri Kanadoğlu'nun yorumuna göre Meclis'te toplantı yeter sayısı olmadan cumhurbaşkanı seçilemezdi. Bu da TBMM'nin 2/3 çoğunluğunun, 367 milletvekilinin

halkoylaması ile seçilmesi kararlaştırılmış, 2014 cumhurbaşkanlığı seçimleri ise cumhurbaşkanı seçmek için yapılan ilk halkoylaması olmuştur. Bu dönemin önemi ilk başta cumhurbaşkanının halk oylamasıyla seçilmesinden kaynaklanmaktadır. Arkasında halk tarafından seçilmiş olmak meşruiyetini bulan cumhurbaşkanı yetkilerini nasıl kullanacaktır? 1982 Anayasası parlamenter niteliğini kaybedecek midir? Bu soruların cevabını seçilen cumhurbaşkanının nasıl davranacağında aramak gerekecektir. Recep Tayyip Erdoğan'ın cumhurbaşkanı seçilmesinin üzerinden daha bir yıl geçmemiş olmasına rağmen eğilimler fazlasıyla belirgindir. Alışılagelmiş bir cumhurbaşkanı olmayacağını kendisi defalarca açıklamıştır. Kurucusu olduğu parti üzerindeki büyük ağırlığına dayanarak kabine toplantılarına daha sık başkanlık yapmakta ve her davranışıyla, partisinden istifa etmiş olmasına rağmen, partisini ve kabineyi hala yönlendirdiğini açık seçik bir şekilde belli etmektedir. En ilginci ise 2015 yılının 7 Haziran günü yapılacak genel seçimlerde bir parti başkanı gibi mitingler yapmakta, hangi partiden olduğunu telaffuz etmemekle birlikte seçmenden parlamentoya anayasa değişikliğine evet diyecek 400 milletvekili istemektedir. Cumhurbaşkanı yeni bir anayasa ve bu anayasanın başkanlık sistemini mümkün kılmasını talep etmektedir. Diğer taraftan Türkiye'de hem Cumhuriyetin hem de parlamenter sistemin sembolü olmuş Çankaya Cumhurbaşkanlığı Köşkü yerine Atatürk Orman Çiftliğinde yeni inşa edilen "saray"ı Cumhurbaşkanlığı Köşkü olarak kullanmaktadır. Söylemlerinde ise "yeni Türkiye"yi inşa edeceklerini, bunun için başkanlık sisteminin sağlayacağı istikrarlı ve güçlü iktidarın gerekli olduğunu vurgulamaktadır. Neresinden bakılırsa bakılsın bu söylemler önemli bir değişim arzusu ve gündemini dile getirmekte ve alışageldiğimiz parlamenter sistem kalıplarına sığmamaktadır.

Yukarıda başkanlık sistemi taleplerinin yeni olmadığını belirtmiştim. Turgut Özal ve Süleyman Demirel dönemdeki talepler o yılların koalisyon hükümetleri

---

toplantıda bulunması demekti. Bu yorumun Anayasa Mahkemesi tarafından da kabul görmesi üzerine Adalet ve Kalkınma Partisinin oylarıyla 2007 yılının yaz aylarında yeni bir genel seçime gidildi. Seçim kararı alınmasının yanında, anayasada bazı değişiklikler yapıldı. Buna göre, genel seçimlerin yapılma süresi beş yılda birden, dört yılda bire düşürüldü. Cumhurbaşkanlığı seçiminin iptaline yol açan toplantı yeter sayısı konusu, meclisin tüm işlemlerinde üçte bir çoğunluk olarak netleştirildi. Cumhurbaşkanının meclis tarafından değil, halk tarafından iki turlu oylamayla seçilmesi kararlaştırıldı; yedi yıl olan görev süresi beş yıla düşürülerek, iki kez seçilebilmesinin önü açıldı. Abdullah Gül seçimlerden sonra yapılan oylamalar sonunda cumhurbaşkanı olarak seçildi. Milliyetçi Hareket Partisi'nin TBMM toplantılarına katılma kararı ile birlikte 367 sorunu ortadan kalkmış oldu. Anayasa değişiklik paketi ise Ekim 2007'de yapılan halkoylaması ile yürürlüğe girdi.

şikayetlerinden kaynaklanıyordu. Şu anda karşılaştığımız başkanlık sistemi arzusu ise farklıdır. Sistemde önemli bir paradigmatik değişimi öngörmektedir.

Burada biraz soluklanıp bugüne kadar, özellikle koalisyon dönemlerinde, parlamenter sistemin performansına bakmanın gerekli olduğunu düşünüyorum. Acaba koalisyon hükümetleri ile siyasi istikrar arasında bir ilişki var mıdır? Parlamenter sistemlerde ortaya çıkabilen koalisyon hükümetlerinin performansları nasıl değerlendirilmelidir? Koalisyonlar siyasi karar alma süreçlerini aksatarak siyasi istikrarsızlığa neden olmakta mıdırlar?

Önde gelen siyaset bilimcilerinden Giovanni Sartori 1960 ve 1970'li yıllarda özellikle İtalyan ve Fransız IV. Cumhuriyet koalisyonlarının yarattığı siyasi ortamı istikrarsızlık olarak niteleyip parlamentoya çok sayıda partinin girmesini sağlayan orantılı temsil seçim sistemlerini eleştirmektedir.[6] İkinci Dünya Savaşını takip eden yıllarda hem İtalyan hem de Fransız demokrasilerinde gözlenen hükümet krizleri, sık sık kurulan ve arkasından dağılan koalisyon hükümetlerinin yarattığı algı ve izlenim siyasi istikrarsızlık ve karar alma süreçlerinde yaşanan krizdi. Ancak Fransız IV. Cumhuriyetinin performansı İkinci Dünya Savaşı sonrasında pek yabana atılacak bir performans değildi. Savaş sonrası ekonominin toparlanmasında, sosyal ve iktisadi kurumların yeniden yapılanmasında, sosyal güvenlik sisteminin inşasında Fransa, IV. Cumhuriyetin parlamenter sistemi altında gayet başarılı oldu. Belki de Fransa'nın bu dönemdeki en büyük başarısı Avrupa entegrasyonu ve Avrupa Birliğinin yaratılmasında oynadığı önder roldü. Bu konularda sistemin performansı dikkate alındığında VI. Cumhuriyetin siyasi kurumlarını, yani parlamenter sistemi suçlamak pek doğru değildir.

Ancak, Fransa'nın savaş sonrası karşılaştığı kolonilerin tasfiyesi sorununda sistemin başarılı olduğunu söylemek güçtür. Özellikle Cezayir krizinin çözümündeki başarısızlık sistemin çökmesine ve savaş kahramanı General Charles de Gaulle'ün siyasete davet edilmesine yol açtı; geçiş süreci sonrasındaysa cumhurbaşkanlığı makamını güçlendiren ve yarı-başkanlık olarak tanımlanan sistemi Fransa'ya getiren V. Cumhuriyet Anayasası 1958'de kabul edildi. IV. Cumhuriyetin yıkılmasında sık sık dağılan koalisyon hükümetlerinin yarattığı algı ve önemli bir siyasi sorunun, yani Fransız kolonilerinin tasfiyesinin çözümünde görülen başarısızlık önemli rol oynadı.

İtalya hakkında ise Amerikalı siyaset bilimci Joseph La Palombara ilginç bir soru sormaktadır.[7] İtalya'nın meşhur hükümet krizlerine bakıp parlamenter siyasi

---

6 Giovani Sartori, *Democratic Theory*. New York: Praeger, 1965; ve *Parties and Party Systems*. Cambridge: Cambridge University Press, 1976.

7 Joseph La Palombara, *Democracy Italian Style*. New Haven: Yale University Press, 1987.

sistemini suçlamak doğru mudur? La Palombara İtalya'nın ekonomik performansının II. Dünya Savaşı sonrasında başarılı olduğunu ileri sürmekte, siyasi sistemin ve hükümet krizlerinin yarattığı kriz algısına rağmen İtalyan sisteminde devamlılık mevcut olduğunu ileri sürmektedir. Ancak, bu devamlılığı güçlü İtalyan bürokrasisine bağlamaktadır.

Ülkemiz için ne diyebiliriz? 1961 Anayasası mevcut parlamenter sistemimizde önemli değişiklikler gerçekleştirdi. 1950-1960 arası, her bir ilimizin seçim bölgesi olduğu, geniş bölge basit çoğunluk seçim sisteminin yarattığı orantısız bir parlamenter çoğunluğa dayanan ve otoriterliğe kayan tek parti iktidarlarının yarattığı siyasi istikrarsızlığın etkisinde "kontrol ve dengeler"in güçlü bir şeklide kurumsallaştırıldığı bir anayasa hazırlandı. Senato ve Millet Meclisinden oluşan iki meclisli TBMM, Anayasa Mahkemesinin kurulmasıyla yargı denetiminin kurumsallaştırılması 1961 Anayasasının getirdiği yenilikler arasındaydı. 1961 Anayasası ile başlayan yeni dönemde bir başka düzenleme, temsilde adaleti sağlamak üzere kabul edilen nispi veya orantılı temsil seçim sistemi oldu. Türkiye'nin koalisyon hükümetleri ile tanışması bu seçim sisteminin kabul edilmesiyle gerçekleşmiştir. 1965-1971, 1983-1991 ve 2002-2015 dönemleri hariç Türkiye genellikle koalisyon hükümetleri tarafından yönetilmiştir. Diğer bir şekilde söyleyecek olursak 1961'den 2015'e kadar olan dönem içinde Türkiye 25 yıl tek başına iktidar olan partiler, 27 yıl ise değişik koalisyon hükümetleri tarafından yönetilmiştir. Bu süreler zarfında kısa süreli azınlık iktidarları veya darbelerden sonra görev alan geçiş hükümetleri de olmuştur. 1982 Anayasasının kabulünden sonra yürürlüğe giren yüzde 10 ülke barajlı d'Hondt seçim sistemine rağmen gene de önemli bir süre (1991-2002) koalisyon hükümetleri yönetiminde geçmiştir. Ersin Kalaycıoğlu'nun yaptığı bir hesaplamaya göre 1950-1999 arasında ülkemizde tek parti hükümetleri ortalama 688 gün, koalisyon hükümetleri ise ortalama 314 gün iktidarda kalmışlardır. Kalaycıoğlu'nun yaptığı sayısal analizlere göre hükümet tipleri (koalisyon veya tek parti) ile makroekonomik politikalar ve iktisadi performans arasında anlamlı bir ilişki yoktur.[8] Bu bulgular yukarıda savaş sonrası IV. Fransız Cumhuriyeti koalisyonları için söylediklerimizle tutarlı gibi gözükmektedir. Bu sosyo-ekonomik değişkenlere göre koalisyon hükümetlerini kötü performansla suçlamanın anlamı yoktur. Ancak ülkemizde koalisyon hükümetlerinin iktidarda bulunduğu 1960'lı ve 1970'li yıllarda Türkiye'de siyasal şiddet ve dolayısıyla ülkede siyasal istikrarsızlık algısı da artmıştır. Bu özellikle1970'li yıllar için doğru gibi gözükmektedir. Ancak şunu da unutmamak gerekir ki, siyasal şiddetin arttığı 1960'lı yılların ikinci

8 Ersin Kalaycıoğlu, "Elections and Governance." *Parties, Politics and Elections in Turkey.* Sabri Sayarı ve Yılmaz Esmer (der.). London: Lynne Rienner Publishers, 2002, 67.

yarısında Adalet Partisi tek başına iktidardaydı. Özetleyecek olursak parlamenter sistem ve koalisyonlardan şikayet ve başkanlık sistemi arayışları 2002 yılına kadar gelen dönemde, siyasi liderlerin yönetilmesi daha basit bir sistem arayışlarından kaynaklanmaktadır. Disiplinli tek bir partinin hakim olduğu bir ortamda politika üretmek daha basittir. Çoğulcu bir parlamentonun ve koalisyon hükümetlerinin olduğu bir ortam ise daha değişik liderlik becerileri gerektirmektedir.

2002'den günümüze kadar ülke AKP iktidarlarının büyük bir çoğunlukla parlamento desteği aldıkları tek parti iktidarları tarafından yönetilmiştir. Koalisyon hükümetleri hiç gündemde olamamıştır. Bu dönemde enflasyonla mücadele edilmiş, kişi başına milli gelir artmış, ülkede ve kentlerimizde önemli altyapı yatırımları yapılmış, sağlık politikalarında önemli atılımlar söz konusu olmuştur. Aynı zamanda bu dönemde siyasi kontrol ve dengeler giderek daha az geçerli olmuş, basın kontrol altına alınmış, sosyal medyadan çıkabilecek çatlak sesler de yakından izlenmiştir. İktisadi ve sosyal politikalar açısından önemli bir yol alınmasına rağmen siyasi gücün giderek daha kontrolsüz hale gelmesi yadırganmaya başlanmıştır. Başka bir şekilde söyleyecek olursak parlamenter sistemlerin koalisyonlara ve dolayısıyla siyasi istikrarsızlığa yol açabileceği varsayımları bu dönemde uzaktan yakından geçerli olmamıştır. Parlamenter sistem çerçevesinde iktidar her arzu ettiğini gerçekleştirebilmiştir. Bu duruma rağmen "yeni bir Türkiye" inşa edebilmek amacıyla Cumhurbaşkanı, başkanlık sistemine geçişe imkan tanıyan yeni bir anayasa arzusunu güçlü bir şekilde dillendirmekte ve ülkenin gündemine güçlü bir şekilde koymaktadır.

Başkanlık sistemi nedir? Ülkeyi daha etkin bir şekilde yönetebilmenin aracı mıdır? Bu sorulara yanıt vermek için başkanlık sistemlerinin prototipi olan Amerikan başkanlık sistemine kısa bir göz atmanın faydalı olacağına inanıyorum. Giriş makalelerinde de değinildiği gibi Amerikan sistemi birçok ülke, özellikle Latin Amerikan ülkeleri tarafından örnek olarak alınmış ancak hepsi kendi geleneklerine uygun başkanlık sistemleri yaratmışlardır. Ülkemizde ise başkanlık sistemi dendiğinde gözler ABD'ye dönmekte; başkanının Amerikan siyasi sürecinde tek odak noktası olması, uluslararası politikada ülkenin ekonomik, askeri gücünden dolayı çekim merkezi gibi görünmesi analizleri zaman zaman yanıltmaktadır. Siyasi karar süreçlerine basitleştirme yolunda Amerikan sistemini bir kurtarıcı gibi görmek bir yanılgıdır.

Başkanlık Sistemi ve Amerika Birleşik Devletleri: Nedir, Ne Değildir?

ABD'de başkanlık sürecinin hayata geçmesi çok uzun ve özel bir sürece, ABD'nin kuruluş günlerine kadar gider, hatta siyaset bilimci Samuel P. Huntington bu-

günkü başkanlık sisteminin kaynağının İngiltere'nin Tudor devrinin (1485-1603) kurumlarında yattığını belirtir.[9] Tudor devri İngiltere'sinde siyasi temsil sisteminin gelişerek Avam Kamarasının güçlenmesinde vücut bulduğunu söyler Samuel Huntington. Aynı zamanda kraliyetin yürütme erki olarak gücünü kaybetmediği, yavaş yavaş Avam Kamarasının güçlenmesiyle yürütme ve yasama erkleri arasında da bir dengenin oluşmaya başladığı bir dönemdir Tudor devri. Westminster olarak tanımlanan parlamentonun içinde de benzer bir şekilde Lordlar Kamarası ile Avam Kamarası arasında bir dengenin oluşması aynı döneme rastlar. Sanırım Huntington ABD Anayasası yazılırken Kurucu (*Founding Fathers*) olarak adlandırabileceğimiz düşünür ve politikacıların Tudor İngiltere'sindeki bu gelişmeden etkilendiklerini söylüyor.[10]

Burada Amerika kıtasına özellikle İngiltere ve Kuzey Avrupa'dan göçlerin hangi nedenden kaynaklandığını hatırlamakta fayda var. Avrupa'da otoriter rejimlerden, Katolik kilisesinin otoriter eğilimlerinden bıkan ve özgürlüklerini korumaya önem veren göçmen grupları Kuzey Amerika'ya akın ediyorlardı. Yeni kıtada kilise etrafında kendi küçük topluluklarını kurup çalışmaya, tasarrufa ve eğitime önem vererek kendi kendilerine yetmeye çalışan bu insanlar, merkezi otoriteden çekiniyorlar, kendilerine yakın, insanın özgürlüklerine vurgu yapan bir sistem kurmaya çalışıyorlardı. Yani kendilerine yakın, yönetime katılabildikleri bir yerel yönetim ve dini özgürlük etrafında dile getirilen kişisel haklara dayanan bir siyasi felsefe peşindeydiler. Bu felsefe ABD siyasi sistemini çalışan ve izleyenler tarafından *ot veya çim köküne yakın* (*grassroots*) olarak dillendirir. Bu deyim bir anlamda siyasetin kaynağı olan insan ve ona dayalı yerel yönetimden daha yukarılara doğru uzanmaması gerektiğini simgeler.

Kuzey Amerika kıtasının coğrafyası da böyle bir siyasi felsefenin gelişmesine çok elverişlidir. Uçsuz bucaksız verimli topraklar ve zengin kaynaklar, insanların ve dini cemaatlerin devamlı kıtanın batısına göç ederek kendi küçük topluluklarını kurmaları, ABD'de siyasi yönetimin kaynağına, yani insana ve kurduğu yerel topluluğa yakın olmasını güçlendiren birer olgu olmuştur. Bulunduğu ortamı beğenmeyen, göçle dolduğunu gören, kendisinin de toprağı olması gerektiğine inananların devamlı batıya doğru yayılmalarının, ABD'de siyasi felsefenin ve kurumlarının gelişmesinde önemi çok olmuştur. ABD'de Virginia eyaleti ve güneyine gelen göç kuzeye göre

---

9 Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*. New Have: Yale University Press, 1968, 108.

10 Örneğin, Alexander Hamilton kendi yönetim modelini sunarken İngiliz sistemini dünyanın en iyisi olarak nitelendirir. Bkz. "A More Perfect Union: The Creation of the U.S. Constitution", The U.S. National & Archives Administration. http://www. archives.gov.

farklıdır. Bu eyaletlerde hakim olan tütün üretimi büyük çiftlikler (*plantation*) gerektirmiş ve bu çiftliklerde çalışmak üzere özellikle İngiltere'den kontrat karşılığı çalışanlar (*indentured laborers*) getirilmiştir. Bu kontratlara göre Amerika kıtasına getirilmeye karşılık işçi belirli bir süre çiftlikte çalışmayı taahhüt ediyordu. Bu da bir nevi süreyle sınırlandırılmış esirlik gibiydi. Ancak Amerikan coğrafyasının bu konuda da etkisi büyüktü. Özellikle beyazlar için kaçıp kaybolmak ve kendine başka bir yerde yeni bir hayat kurmak mümkündü. Kuzey Amerika'nın batıya göç öykülerini, kuzeyden veya güneyden olsun, ele alan Holywood filmleri kanımca ABD sisteminde yerelin ve insanın önemini gayet iyi anlatıyor.

ABD siyasi sistemini anlamada bu faktörler son derece önemli. Sistem birey etrafına kurulu ve Amerikan siyaset felsefesinde birey ve hakları ve kendi kendine yönetim çok önemli bir yer tutuyor. Fransız siyasi düşünür Alexis de Tocqueville Kuzey Amerika gezisinden sonra iki ciltte (1835 ve 1840) kaleme aldığı *Democracy in America* başlıklı eserde bu yeni ülkede insanların yerelde nasıl örgütlenerek sorunlarını çözdüklerinden bahseder. Belki bu nedenledir ki yönetim insandan ve yerelden uzaklaştıkça şüphe ve korku artıyor ABD'de. Yönetimi dengeleme, kontrol etme güdüsü de bu korkuya cevap olarak güçleniyor.

Burada vurgulamak istediğim ABD'de merkezi bir otorite kurma çabaları altında böyle bir siyasi ve sosyal kültür yatıyor olması. Yerellik çok önemli, ancak ülkenin çıkarlarını koruyacak, iç ve dış güvenliği de sağlayacak bir yönetim kurulması da elzem. Amerikan Anayasasının yazılmasına ve kabulüne kadar giden süreç hep bu iki yönde, yerellik ve merkez yönünde çeken güçlerin ortasını bulma çabası. 1781 yılında kabul edilen Konfederasyon, eyaletleri, yani Konfederasyon'u kuran devletleri siyasi odak olarak alıyor ve merkezi yönetimin vergi toplama ve ticareti yönetme kabiliyetini önemli bir şekilde kısıtlıyordu. Çok kısa zamanda James Madison gibi siyasi düşünür ve seçkinler Konfederasyon'un yeterli olmayacağını gördü ve merkezi yönetimi güçlendiren yeni bir anayasanın yazılması için faaliyete başladı. 1786 yılında Philadelphia'da toplanan ve bazı eyaletlerin delegeleriyle temsil edildiği kongrede Amerikan anayasası hazırlandı ve 1787 yılının Eylül ayında kongre tarafından kabul edildi. Bu kongrede yapılan tartışmalar, varılan anlaşmalar, siyasi felsefe yansıtan görüşler (*Federalist Papers*), federal (federalist) bir yapı ile federal karşıtı (anti-federalist) bir yapı taraftarlarının tartışmaları, bulunan orta yollar, federal bir çözüm karşıtlarının haklar belgesi (*bill of rights*) hazırlanmasındaki ısrarları ve bunu Philadelphia Kongresine kabul ettirmeleri yalnız Amerikan tarihinin değil, demokrasi ve insan odaklı sistemlerin kurulması tarihinde de dikkatle incelenmesi gereken süreçlerdir. Bugün Türkiye'nin gündeminde olan yeni ve sivil bir anayasa

hazırlanmasını öngörenler için de bu süreç çok önemli ipuçları barındırır. Bu tarih kendi başına çok daha uzun bir yazıyı gerektirir ama biz kendi konumuza dönelim.

1787 yılında ortaya çıkan ve daha sonra 27 anayasa değişikliği ve Yüksek Mahkeme yorumuyla gelişen Amerikan Anayasasının en önemli vurgusu kontrol ve dengeleredir (*checks and balances*). Merkezileşmiş ve vatandaştan, kişiden uzaklaşan bir merkezi yönetimi kontrol etme arzusu yasama, yürütme ve yargıyı karşı karşıya getirmiştir. Bugün Amerikan sisteminin odak noktasının nerede olduğunu tespit etmek o kadar kolay değildir. Kuvvetler ayrılığı (*separation of powers*) ilkesinin hakim olduğu sistemde yasamanın, yani Kongre'nin işlevi yalnız yasamadır. Kongre, kendi içinde yetkileri oldukça eşit dağıtılmış eyaletlerin temsil edildiği Senato ile bir kişi bir oy ilkesine dayanan Temsilciler Meclisinden oluşmaktadır. Başkan ve yönetimde görevli hiçbir kimse yasama organının üyesi olamaz. Yüksek Mahkeme yargı denetimi görevini yerine getirmektedir. Ülkede eyaletlerin, yani Birleşik Amerika'yı meydana getiren devletlerin[11] federal yapıda yetkileri oldukça fazladır. Kongre'de parti disiplini azdır. Bu nedenle Kongre çıkar gruplarının, lobilerin faaliyetlerine açıktır.

Kısacası çok karmaşık bir sistemle karşı karşıyayız. Günümüzde ABD'nin ekonomik, askeri ve siyasi gücü nedeniyle dışarıdan bakınca dikkatler Başkan'a odaklanıyor ve zaman zaman bu makama olduğundan fazla güç atfediliyor. Halbuki iç politikada hatta bazen dış politikada karar alma süreçleri çok karmaşık ve nazik süreçlerden, alışverişlerden geçebiliyor. Başkan'ın partisi Kongre'de sık sık azınlıkta olabiliyor. Disiplinli partilerin bulunduğu bir parlamenter sistemde tek başına iktidar olup parlamentoda çoğunluğu kontrol edebilen bir siyasi partinin liderinin başbakan olarak herhangi ABD başkanından gücü çok daha fazladır.

Ve 2023'e Doğru Türkiye

Türkiye'ye baktığımızda siyasi geleneğimizin ABD'den çok farklı olduğu kesin. ABD'de yeşeren başkanlık sisteminin ülkemizde hayata geçirilmesi güç, hatta imkansız. Ancak Amerikan deneyimi şu bakımdan önemli: Demokratik bir sistemin konsolide edilmesinde kişinin, vatandaşın önemi, siyasi gücün raydan çıkmaması için kuvvetler ayrılığı, kontrol ve dengeler gibi unsurları inşa eden kurumsal mühendislik, hukuk ve Anayasanın üstünlüğü gibi ilkeler kanımca bir demokrasinin göz

11 Burada ilginç bir noktaya dikkat çekmek istiyorum. Amerikan birliği devletlerden oluşmuştur. Devlet terimi yalnız birliği meydana getiren eyaletler için kullanılmaktadır. Washington'daki merkezi federal yönetime ABD siyasi literatür ve uygulamasında hiçbir zaman devlet dendiğine rastlayamazsınız. Bunun da simgesel olarak merkezi otoriteyi sınırlama eğiliminin bir yansıması olduğunu düşünüyorum.

ardı edilemeyecek evrensel ilkeleri. Ne yaparsak yapalım, hangi sistemi uygularsak uygulayalım bunlar olmazsa olmaz ilkeler. Avrupa'da, İngiltere'de gelişen ve batı demokrasilerine büyük katkısı olan Thomas Hobbes, John Locke, Jean-Jacques Rousseau, John Stuart Mill gibi siyaset felsefesi düşünürlerinin bir anlamda uygulamaya yansımasıdır ABD Anayasa süreci. Bu nedenledir ki parlamenter sistem olsun başkanlık sistemi olsun tasarımında evrensel kriterleri göz ardı etme lüksüne sahip değiliz, eğer çağdaş bir demokrasi ve güçlü bir Türkiye arzuluyorsak. Bu evrensel ilkeler ışığı ve sınırlamasında ülkenin şartlarını göz önüne alan bir yapılanmaya gitmek ise mümkün.

Böyle bir tasarıma giderken önemli olduğunu düşündüğüm bazı olgu ve kriterler var. Bunları şöyle özetleyebilirim:

Ülkemiz oldukça otoriter, devleti ve merkezi otoriteyi yüceleştiren, buna karşılık bireyi toplum içinde küçülten, ufalayan, biat etmeyi öne çıkaran bir siyasi kültüre sahip. Metin Heper, Şerif Mardin gibi toplum bilimcilerimiz bu geleneği çeşitli eserlerinde dile getirdiler. Şimdiye kadar da duyduğumuz başkanlık sistemi gerekçeleri daha çok iş yapmak, daha etkili yönetmek için liderliği yüceltmeye yönelik. Kontrol ve dengelerden, bunu sağlamak için kuvvetler ayrılığı ilkelerinden pek söz eden yok. Böyle bir siyasi kültürün hakim olduğu bir ortamda "başkanlık" sistemi taleplerinin Türk demokrasisinin konsolidasyonu bağlamında sakıncalı olduğunu düşünüyorum. Ayrıca bugüne kadar istenen başkanlık sisteminin ne tür bir başkanlık sistemi olacağı belli değil. Kimse bunu ayrıntılı bir şeklide gündeme koymuş değil. İstenen daha çok yetki, daha çok güç gibi algılanıyor.

Ülkemiz nereye doğru gidiyor diye düşünmek gerekir. Bugüne kadar yapılan anayasalar hep geriye bakıp geçmişin sorunlarından esinlenip hazırlanmış anayasalar. 1961 Anayasası 1950'lerde yaşanan Demokrat Parti otoriterliğine karşı tedbirler almaya çalıştı. 1982'de de 1970'li yılların siyasi şiddet sorunlarını çözümlemeye kalktık. Halbuki zaman durmuyor, ilerliyor. Kanımca önümüzdeki 25 yılın Türkiye'si nasıl olacak, ne gibi sorunlarla karşı karşıya kalacak gibi sorular üzerinde topluca düşünme süreçlerini başlatmak durumundayız. Türkiye artık popülist söylem ve metotlarla sorunlarını halledemez. Milli irade başkanlık sistemi veya parlamenter sistem istiyor diye kestirip atmak doğru değil.

Ülkemizin çoğulcu bir ortama çoktan ulaştığı artık kesin. Ülkeyi merkez-çevre, işveren-işçi gibi ikilemler içinde düşünmek hiç doğru değil. Din, mezhep, etnik farklılıklar, yöresel ve bölgesel çeşitlilik ve talepler ülkenin siyasi hayatına renk katıyor, siyasete katılım taleplerini daha da karmaşık ve güçlü hale getiriyor. Parlamenter olsun başkanlık olsun merkeziyetçi çözümler derde deva olacak gibi

değil. Siyasete katılımı değişik düzeylerde sağlayacak yapısal düzenlemelere ülke muhtaç. Siyasi istikrar yalnız etkin yönetebilmekle sağlanmıyor. Temsilde adalet ve siyasi katılımın da siyasi istikrarla çok yakından ilişkisi var.

Bugüne kadarki siyasi ve kurumsal birikimimiz nedir? Yeni bir yapılanmayı düşünürken bu birikimi bir kenara atmamız gerektiğini düşünüyorum. Bir örnek verecek olursak bütün düşüp kalkmalara rağmen parlamenter sistemi işletmede önemli bir deneyime sahibiz. Dahası koalisyonları hem yürütmede hem de zaman zaman başarısız kılmada önemli bir birikimiz var. Bu nedenle tercihim, parlamenter sistemin aksaklıklarını gidererek bu yoldan devam etmek. Bu birikimleri sıfırlamak doğru değil.

Bu bağlamda seçim sistemimizde uygulanan yüzde 10 barajı kanımca çok önemli bir sorun. Parlamenter sistemin en önemli avantajlarından biri temsil süreçleriyle toplumdaki farklılıkları, farklı görüşleri sisteme entegre edebilmesi. Giderek daha çoğulcu olacak bir ortamda, sistemin bu işlevi yerine getirebilmesi son derece önemli. Aksi taktirde siyasi süreçlerimiz değişik görüşleri, çıkarları, kimlikleri entegre etmekte zorlanır.

ABD türü başkanlık sistemi bu işlevi görmüyor mu? Görüyor, ancak sistemin çok önemli farkları var. Kongre'deki siyasi partiler disiplinli değil. Değişik gruplardan gelecek taleplere daha açıklar. Belki de en önemlisi sistemin federal olması.

Sonuç olarak ülkemizin geldiği bu aşamada başkanlık sistemi gibi bizim ülkemizde ne olduğu açıkça ortaya konmamış bir sistemle maceraya gidilmesinin doğru olmadığını düşünüyorum. Şurası kesin: Her ne düşünülüyor ise bu önemli bir toplumsal tartışmadan geçmeli. İleriye baktığımızda hangi sistemi düşünürsek düşünelim, kolay yönetebilmek yerine artık temsilde adaleti ve daha çok demokrasi arzu eden bir toplumu dikkate almamız gerektiğine inanıyorum.

Türk-İslam İstisnacılığı 2015: Cumhuriyetten Sultanizme?

AYŞEN CANDAŞ

Göletin tek siyah kuğusu olabilecekken olamamak üzerine...

Şerif Mardin 2005'te yazdığı "Turkish Islamic Exceptionalism Yesterday and Today: Continuity, Rupture and Reconstruction in Operational Codes"[1] makalesini bitirirken şöyle diyordu:

> Modern Türkiye'nin tarihi, cumhuriyetçilikle sultanizm arasında bir çatışmanın, ya da İslam ve sekülarizm çerçevesinde bir mücadelenin tarihi değildir. İç içe geçmiş, bu yakınlık nedeniyle de birbirini zaman içinde dönüştürmüş "geleneksel" güçlerle modernitenin karmaşık ve çok kademeli karşılaşmasıdır. (Mardin 2007: 160)

2007'den ve özellikle de 2011'den bu yana olan gelişmeler, artık bu "cumhuriyet ve modernite içinde kalarak kendi dilini, stilini demokratik şekilde ve demokrasi yönünde arayan Türkiyeliler" hikayesine şüpheyle bakmamıza neden olacak kadar şaibeli. Geçtiğimiz yıl boyunca "monarşi" sözcüğü, gerek hükümete yakın medyadan, gerekse hükümet sözcülerinin ağzından, daha önce hiç alışkın olmadığımız sıklıkla dile getirildi. Örneğin başkanlık sisteminin ne kadar iyi bir şey olduğunu temellendirmek için İngiltere'de Kraliçe'nin rolüne "bir başkanlık sistemidir" denebildi. Türkiye kamuoyu içinden kimse de, parlamenter demokrasi dediğimiz kurumlar bütününün doğduğu ve halen klasik manasıyla sürdürüldüğü toprağın bizzat İngiltere olduğu itirazını yapamadı.[2] Türkiye'de arzulananın bir başkanlık sisteminden ziyade bir "Türk tipi başkanlık" olduğu son yıllarda defaatle ifade edildiği için, "başkanlık sistemi mi iyidir, parlamenter sistem mi?" tartışması Türkiye'nin cevap aramakta olduğu soru değil gibi duruyor. Türk tipi başkanlığa

1 Şerif Mardin (2005) "Turkish Islamic Exceptionalism Yesterday and Today: Continuity, Rupture and Reconstruction in Operational Codes," *Turkish Studies*, 6: 2, 145-165.

2 Bu fevkalade yanıltıcı yoruma İngiltere'den bir karşılık geldi: http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/dunya/202871/ingiliz_gazetesinden_Erdogan_a__Baskanlik__cevabi.html (son erişim tarihi 17 Mayıs 2015).

eskiden beri tarih kitaplarında ve dünya dillerinde "Sultanizm" denirdi ve bu manada içinde olduğumuz durum Mardin'in 2005'te gönül rahatlığıyla söylediği o "Sultanlıkla ilgisini koparmış şekilde cumhuriyetçilik çizgisinde modernite içinde kalarak yolunu arayan demokratlar" hikayesinden vedalaşarak çıkılmakta olduğunun da bir işareti olarak düşünülebilir.

Dolayısıyla bu gerekçelerle, ben bu yazıda başkanlık sisteminin mi yoksa parlamenter sistemin mi iyi olduğuna, ya da bunlardan hangisinin Türkiye'ye uyup uymadığına yönelik fikirler paylaşmayacağım. Zira başkanlık sistemi tartışmasından kasıt Türkiye'deki rejim değişikliğine dair fikir ileri sürmekse, bu tartışmalara vesile olan ve yeni önerilen sistemin dünyada anladığımız anlamda bir başkanlık sisteminden oldukça farklı olduğunun altını çizmek önemli. Dünyada kuvvetler birliğine dayalı olacağını/olduğunu ayan beyan ilan eden bir başkanlık sistemi tahayyülü bulunmamakta; üstelik siyasi düşünce tarihinde "kuvvetler birliği"ne kısaca "diktatörlük" deniyor. Aslında dürüst demokratların, Türkiye'de vesayetsiz bir demokrasinin mümkün olduğunu bugüne dek savunmuş liberal ve/veya demokrat herkesin başına gelebilecek en kötü şey sanırım gerçekleşiyor, seçimler yoluyla -şimdilik kansız- bir devrim gerçekleşiyor Türkiye'de ve bu sürecin sonunda da Sultanlığa uyanabiliriz. Bu sistemin başına sadece siyasi değil, dini bir otorite de olmak isteyeceğine ve Hilafet makamı olarak da davranacağına şüphe olmayan bir adayın geçmek istediği, biraz nesnel bakınca, aslında aşikar duruyor. Biz bu sorunu her ne kadar Rusya, Çin ve Kuzey Kore modellerine benzerliği, bu modelin bugünlerde popülerliği, illiberalizmin fena da birşey olmadığı ve bütün dünyada yükseldiği[3], küresel kapitalizmin de kriz yaşadığı, bakın Yunanistan'da da aynı şeyin olduğu, *reelpolitik* çıkarların bunu dayattığı gibi yerlerden konuşup Türkiye'de olmakta olanı normalleştirmeye, kozmopolitanlaştırmaya ve dünyalılaştırmaya kalksak da, hatta bu sümen altına atma eylemi sıklıkla yapılsa da, Türkiye "çoğunluğunu Müslümanların ve Sünni Müslümanların oluşturduğu" söylenen ve makbul kimliğinin de bu olduğu her gün herkesin gözüne sokulan bir ülke haline getirilmiş durumda. Yürütmenin başındaki hükümet sözcüleri rejim değişikliğinden şevkle, ihtirasla dem vurdukları miting meydanlarında, tekbirlerle karşılanan, "İslam'ın tüm dünyada sayelerinde kurtuluşu"na dair sarih mesajlar vermekteler. Soyunmakta oldukları rolün İslam'a verdiği referansı şu aşamada yok saymak, gerçekliğin nereye gitmekte olduğunu bize ıskalattığı ölçüde yanıltıcı ve yanlış olabilir. Bunun yanında, elbette ki, kitleleri coşturup muhalefeti sindirmek

3 Hakan Altınay'in illiberal demokrasiler hakkındaki yazılarına bakılabilir http://www.huffingtonpost.com/ali-hakan-altinay/turkey-erdogan-victory-democracy_b_5668320.html (son erişim 17 Mayıs 2015).

için yapılan, salt araçsal dini referansların arkasında Rusya, Çin ve Kuzey Kore modellerinde de görülen kuvvetler birliği rejimi ve kaba güce dayalı reelpolitiğin yattığını da, evet, ıskalamamak gerekir. Gerçeklik; Türkiye'nin Kemalizmden "solculuğun esası" sanarak devraldığı anti-emperyalist, millici, tam bağımsızlıkçı "biz bize benzeriz"ci milliyetçi söylem ile İslamcılığın, aniden ve kimyasal bir reaksiyon geçirir gibi harmanlanışıyla, 1950'lerden bu yana Türkiye'nin içine girdiği o NATO'ya ve Batı'nın jeopolitik stratejik mantığına bağlı, küresel kapitalizmle uyumlu yönelimin geride bırakılmakta olduğunu gösterir gibi. Üstelik İslamcı söylem her ne kadar Kemalist ulusalcıları belki başta rahatsız etse de, tam bağımsızlıkçı anti-emperyalist milli ekonomici "kendi savaş uçaklarımızı yapıyoruz" söylemi de inanılmaz derecede cezbediyor ve cezbedecek gibi duruyor. Türkiye dünyada yükselen yeni bir güç odağı olmaya yeltenirken, ülke içinde bu gücün İslami ve mezhepçi referansından rahatsız olacakların da en azından bir kısmının, mesajın "tam bağımsız Türkiye" vurgusuyla kendilerinden geçtiklerini ve rızalarının bu yolla alınabileceğini görmemek, bunu kayda geçmemek zor. Kısacası 1950'lerden bu yana devleti tümüyle devralmak için kıvranan ve bu yolda 1980 darbesiyle önemli yol kat eden Türk-İslam sentezi projesinin bugün vardığı mecra; bugünkü yönelimiyle çok ilginç koalisyonlara gebe ve bunları bir arada tutmayı da başarabilir gibi duruyor. Kim, ulusalcı Kemalist solla, milli görüşçü "kanlı ya da kansız, bir gün devrim" savunan anlayışın, "Türk İslamı bütün dünyayı İslamla fethedecek, tüm dünya Müslümanlarının ağabeyi olacak, hatta onları yeniden siyasi kanatları altına da alacak" emperyalist yayılmacı mantığının uyumlulaştırılabilir olduğunu söyleyebilirdi? Türkiye gerçekten şaşırtıcı bir ülke…

Bu yazının yanıtlayacağı soruyu yukarıdaki olası gidişat testi ışığında tekrar tanımlarsak, Türkiye'nin gerçekteki ihtiyaçları ile gitmekte olduğu yönün açılan makasına ilişkin tespitler yapmak gerekecek. Bunun yanında gerçekteki ihtiyaçlarla ideolojik ihtiyaçlar arasındaki makas açılmasının kültürel bir mesele mi olduğunu da tartışmamız gerekecek. İlk bölümde Türkiye'nin nasıl bir ülke olduğu, onun özelliklerine sahip bir ülkenin demokratikleşme yönünde kurumsal açıdan aslen neler yapması gerektiği üzerinde duracağım. Bunu yaparken bu konuda yazılmış çizilmiş ve son raddede parlamenter sistemin demokratikleşme konusundaki merkezi yerine dair yazılmış yazılardan alıntılar paylaşacağım. İkinci bölümde ise, aslında demokratikleşme için sistemik ve kurumsal düzlemde yapılması gerekenler ortadayken ve literatürde bu konuda bir fikir ayrılığı aslen yokken, gidilmekte olan yönün demokrasiden, modernitenin herhangi bir tanımından ve cumhuriyet fikrinden uzaklaşması üzerinde durup, bu soruyu kültür üzerinden mi yoksa başka şekilde mi yanıtlamamız gerektiği hakkında birkaç soru ortaya atacağım. Bunları

ne kadar yanıtlayabileceğim şüpheli, ancak kendi adıma vardığım değillenebilir, "şimdilik" kaydıyla not düştüğüm yanıtları da, kesinlik iddiası taşımadan temenniler seviyesinde paylaşacağım.

Demokratikleşmek İsteyecek Bir Türkiye'nin Reel İhtiyaçları

Demokratikleşme gibi bir derdi olan bir Türkiye bugün var olsaydı, onun reel ihtiyaçları ne olurdu? Neler yapılması gerekirdi? Bu sorulara yanıt vermek için "Türkiye nasıl bir ülke?" ve "Demokratikleşme açısından böyle bir ülkenin reel ihtiyaçları nedir?" gibi sorulara yanıt vermek gerekiyor.

Türkiye, demografisi itibariyle "yüzde 99'unun Sünni Müslüman olduğu" ve homojen bir nüfusu olduğu ezberine, tekrarlana tekrarlana çoğu kimsenin inandığı bir ülke. Oysa bu düpedüz yanlış bir ezber ve "homojen yüzde 99" rakamı pek çok açıdan çözümlenmeye ihtiyaç duyuyor.

Öncelikle bu savı bir an için doğru kabul edelim: İmparatorluk bakiyesi, çağlar boyu kıtalar arası ticaretin alışverişin ortasında durmuş bir toprak parçası, eğer bütün o çokkültürlülük, çokdinlilik, çokdillilik gerçekliğinden bugün yüzde 99'u Sünni Müslüman bir hale geldiyse, bu olduysa; acaba bu nasıl oldu? Zira tarihi ve ticarette oynadığı rol açısından Anadolu'nun bu kadar tek tip olabilmiş olması –eğer bu olduysa– ancak burada yaşayan halkların, kültürlerin, inanışların, ama yok edilerek, ama sürülerek, ama bezdirilerek burada yaşayamaz hale getirilmesiyle mümkün olmuştur. Zira uzun soluklu bir toplumsal mühendislik projesi olmaksızın, bunca çeşitlilik barındıran bu topraktan, bunca tektipli bir homojenlik çıkarmak mümkün görünmüyor. Öncelikle ifade edilmeli ki, var olan Sünni çoğunluk varlığını, nispeten tektipliliğini ve "zafer"ini tam da uzun soluklu, bitmek tükenmek bilmez, hala da yoluna devam eden bir tektiplilik yaratma iradesine ve toplum mühendisliğine borçlu. Bunu teslim etmek gerekir; hiç Ermenileri düşünmesek bile, sadece son 50-60 yıla bile bakıldığında, pogromlar, varlık vergileri, "Vatandaş! Türkçe konuş!" diretmeleri, paramiliter faaliyetler, aydınları ateşe vermeler, insan kaybetmeler, işkenceler eliyle kah Batıda, kah Doğu, Orta Anadolu ve Güneydoğuda, çeşitliliğin devlet eliyle ve sistemli şekilde azaltıldığına tanık oluyoruz. Üstelik bu sürecin bitmediği de anlaşılıyor, son 10 yılda Türkiye'yi terk eden Yahudi nüfus acaba neden gidiyor? Ya iyi üniversitelerden mezun, iyi yetişmiş, pırıl pırıl gençler? Nispeten eğitimli bir orta sınıf neden bugünlerde bu topraklarda kendine bir gelecek göremiyor? Demek bu süreçten de "zafer"le çıkarsa bu ülke, "yüzde 99 Sünnidir" ezberi sonunda bir gerçekliğe hakikaten tekabül eder hale gelmiş olacak.

Ama henüz değil: Öncelikle bu ülkenin İsveç gibi 7-8 milyon nüfuslu ülkelerin nüfusunu ikiye katlar seviyede bir Alevi nüfusu var. Ve bilmeyenler için, Alevi demek "henüz Sünnileştirilemiş" anlamına da gelmiyor, Alevilerin bazıları kendilerini İslam içindeki Hanefilikten başka bir mezhebe mensup kişiler olarak tanımlıyorlar, bazıları ise İslam'dan iyice farklı, yerli, Anadolulu kadim bir din olduklarına inanıyorlar. Alevilerin varlığı, sayıları 80 milyon zannedilen Sünni nüfusu aslında 65 milyon seviyesine çekiyor.

Şimdi bir de Sünni nüfusu düşünelim, acaba Sünni kökenli nüfusun kaçta kaçı kendini Müslüman Kardeşler için kefen giyecek, IŞİD için savaşacak ya da bu tarz cihatçı oluşumları destekleyecek seviyede şiddete tapan, devrimci Sünni olarak tanımlamakta? Bu soruların yanıtını aslında tam olarak bilmiyoruz, bu sayılar artıyor da olabilir. Ancak soruya dolaylı yanıtlar bulmaya çalışabiliriz: PEW araştırma şirketinin 30 Temmuz 2014'te yayımladığı verilere bakarsak, ülkenin gidişatından memnun olanlar toplumun yüzde 44'ünü, memnun olmayanlar ise yüzde 51'ini oluşturuyor. Yüzde 46 ekonominin iyiye gitmediğini düşünüyor. Yüzde 48 Erdoğan'ın iyi bir etkisi olduğunu söylerken diğer yüzde 48 bu etkinin iyi olmadığı kanısında. Aynı araştırmaya göre, yüzde 49 Gezi Hareketini desteklediğini beyan etmiş. Ve yüzde 55 Erdoğan'ın protestolarla baş etme biçimini onaylamamış[4]. Yine bir PEW araştırmasına göre Türkiye'de şeriata verilen destek yüzde 12[5].

Bu veriler demokrasi, çoğulculuk, azınlık hakları, temel haklar konularında çalışan ve din ve devlet ilişkisini eşit haklar penceresinden gören biri olarak bana, herkesin de artık bildiği gibi, *çok kutuplaşmış ve değerler üzerinden ayrışmış, fevkalade heterojen bir toplum olduğumuzu* söylüyor. Bu veriler ve yaptığım gözlemler ayrıca yalnızca köken yani kültürel açıdan Sünni olup Profesör Binnaz Toprak'ın "şehirli Müslümanlığı"[6] dediği, benim başka bir yazımda "reform Müslümanları"[7] dediğim olgunun da bu topraklarda yerleşik olduğunu düşündürüyor.

Elimizdeki verilere ve dinin yaşanış ve yorumlanışına tarihsel sosyolojinin o eski ve bence bugün de kullanılsa halen çok faydalı olacak dikotomileriyle baksaydık,

---

4 http://www.pewglobal.org/2014/07/30/turks-divided-on-erdogan-and-the-countrys-direction/ (son erişim tarihi 17 Mayıs 2015).

5 http://www.pewforum.org/2013/04/30/infographic-the-worlds-muslims-religion-politics-and-society/ (son erişim tarihi 17 Mayıs 2015).

6 Binnaz Toprak bu kavrama daha çok gazetelerde yazdığı yazılarda ve verdiği röportajlarda değindi, örneğin bkz. http://www.radikal.com.tr/yazarlar/binnaz_toprak/sehirli_muslumanlik-1030597 (son erişim 17 Mayıs 2015).

7 2008'de yazılan ve İtalyancaya da çevrilen bu yazı için bkz. http://www.resetdoc.org/story/00000001028 (son erişim 17 Mayıs 2015).

köylülük/ kasabalılık/ şehirlilik ve sosyal sınıfa dair verilerin dinin yaşanışına bugün nasıl etki ettiğine de daha anlamlı kriterlerle bakabilirdik gibi geliyor. Ama bugünün siyaset bilimi ve sosyolojisi çoğunlukla kültürelci bir bakış açısını benimsemekte. Din meselesine kimse açıklanacak değişken (*dependent variable*) olarak bakmayalı çok uzun süre geçti[8]. Kültür başlığında incelenen din, artık sadece bir bağımsız değişken! Oysa din de şekilleniyor, çevrede kendini fevkalade dindar kabul edip "namazında niyazında" olup müthiş bir AKP karşıtlığıyla politize olan, çoğunluğunu belki de kadınların oluşturduğu ve CHP ve MHP'ye oy veren şehirli kitlenin pekala "reform Müslümanı" olarak addedilmesi mümkün. İktidar partisine, onun din anlayışına, dini yorumlamasına ve siyasette kullanmasına bu derece karşı olan ve kendini de dindar olarak tanımlayan bu kitlenin "yüzde 99 Sünni" söylemiyle yoksayılması ve Sultanizm trenine bindirilmesi mümkün mü? Çoğu, belki çok eskiden gelen şekilde Rumeli kökenli, belki nesillerdir köyle tarımla bağı olmamış, belki nesillerdir nispeten eğitimli ve muhakkak şehirli bu kitlenin varlığını reddederek, en az Alevilerin varlığını reddetmek kadar büyük bir hata yapmış olmuyor muyuz? Diyelim bu kitle olsa olsa çocuğu torunuyla 10 milyon eder. Bu sayı dahi, İsveç'in bir buçuk katına tekabül eder ki, orta büyüklükte bir Avrupa ülkesi yapacak sayıda insandır.

Az sayıda da olsa Şafiiler de vardır ülkede Ezidiler de… Ermeni, Rum ve Yahudiler, sayısı her gün azalan, tanımlanışlarıyla bile eşit vatandaşlıktan reddedilmiş topluluklar: "gayri Müslimler"…

Üstelik Sünni derken varsaydığımız o Türklük meselesini de açmamak ve Türkiye'nin en önemli sorunlarından biri olan Kürt meselesini unutmak mümkün mü? Geçmişten beri varsayılan Sünnilik, hep bir Türklük de varsaymıştır içeriğinde, oysa bugün kimisi çok Sünni, kimisi Şafii, kimisi Alevi, kimisi Ezidi, kimisi dinle bağını kültürel köken seviyesinde yaşayan 20 milyona yakın da Kürt var Türkiye'de. Kısacası Türkiye sadece din, dinin hayattaki ve siyasetteki yeri ve nasıl yorumlanacağı yaşanacağı üstüne değil, aynı zamanda etnik planda da anadil düzeyinde de ayrışmış bir ülke. Türkiye'nin son 30-40 yılına damga vuran "düşük yoğunluklu" bir iç savaşın da barışa evrilme/evrilememe döngüsünde bu ülke halen ve halen sıcak iç savaşa dönüşebilir etnik ayrışması…

Şuraya dek yazılanlar "yüzde 99'u Sünni" söyleminin, bizzat tektipliliği projeleştiren ve arzulayanlarca ifade edildiğini de göstermekte yeterlidir umarım. *Türkiye çokkültürlü, çokkimlikli, çok etnisiteye sahip, çokdilli, çokdinli, dine olan yaklaşımları*

8 Age.

çeşitlilik barındıran, çoğul kimliklerden oluşmuş, heterojen nüfusa sahip bir ülke. Türkiye adına edilecek bir laf varsa heterojen bir nüfusa sahip olduğu gerçeği.

Bu Gerçeklikle Ne Yapacağız?

Çoğulculuk gerçeğine iki siyasi yaklaşımla bakmak mümkün olmuştur tarih boyu: ilki bunu yok edecek önlemleri devlet eliyle almak, eğitimle propagandayla pekiştirmek, ayrıkotlarını da kaba güçle susturmak; ikincisi ise, bunu verili ve değişmeyecek bir olgu olarak[9] sahiplenip bu karmaşık ve çeşitlilik barındıran nüfusu kendi özgürlük tanımları çerçevesinde eşit hak ve özgürlükleriyle kapsamak, onları oldukları gibi kabul edip eşit hizmet götürmek, herkese eşit söz hakkı tanımak ve azınlık haklarını da anayasal güvence altına almak. İlk yola giren ülkeler sürekli iç savaş ortamı üretirler ve direnip ayaklananları da güçleri yettiğince kaba güçle bastırırlar. İkinci yola girenler ise demokratikleşeceklerdir, zira demokratikleşmenin en önemli zihniyet aşamasını geride bırakmışlardır: çoğulculuğu bir olgu ya da bir veri olarak alma basiretini gösterme aşaması...

Kimlikler ve değerler temelinde ayrışmış, zaman zaman sıcak çatışmalar yaşayan, kutuplaşmış ve çoğul kimlikli, çeşitli yaşantı anlayışlarına ve felsefelere ve siyasi görüşlere sahip bir ülkeyse Türkiye ve demokrasi yönünde bir adım atacaksa, ilk yapacağı; anlayışında, söyleminde ve kurumlarında bu çoğulculuğu bir veri olarak alan ve toplumun her kesimini, ne kadar azınlıkta kalırsa kalsın her bireyini, eşit haklara, eşit özgürlüklere sahip gören bir tutum benimsemesi. Bunun için gerekenlerin en başında devlet kurumlarının parti siyasetinden ve özellikle de "tek parti siyaseti"nden arınıp, partiler üstü bir kamusal-anayasal düzlemde ve devlet kurumları düzleminde herkesi eşit kapsayan bir yöne girmesi gerekiyor. Devlet kurumları; siyasi partilerin, sivil toplum kuruluşlarının, filantropik yardım derneklerinin aksine; herkesi her kesimi her bireyi eşit kapsamakla yükümlü, eşit hakların ve eşit özgürlüğün icra edilmesinin imkanlarının her toplum kesiminin talep ve ihtiyaçlarına uygun şekilde, eşitleştirmek için gerekirse pozitif ayrımcılık da yaparak ve eşit saygıyla verilmesini sağlamalı devlet kurumları. 2007'den beri girilen mecrada güçlerin nasıl tek parti elinde, tek partinin gücünün de zamanla nasıl tek adamda toplandığı düşünülürse, bu durumun nasıl hukukun üstünlüğüne, adaletin sağlanması ve herkesin eşit kapsanması için gerekli olan güçler ayrılığı esasına karşı olmuş olduğu anlaşılacaktır.

---

9 John Rawls *Political Liberalism* kitabında bu olguyu "pluralism as a durable fact" olarak nitelendirir. Demokrasi bu olguyu verili almakla başlayan bir süreçtir Rawls'a göre.

Siyaset bilimi literatürü, kimlikler ve değerler temelinde ayrışmış, kutuplaşmış, çatışma yaşayan toplumlarda bazı kurumsal mekanizmaların başka mekanizmalara kıyasla daha iyi sonuç vereceğini gösteren örnekler sunuyor. Bu kurumsal mekanizmaların en başında parlamenter sistem geliyor.

Uzun yıllardır derinden bölünmüş ülkelerin sorunlarına kurumsal çözümler bulmaya çalışan isimlerin başında kuşkusuz Arend Lijphart geliyor. Onyıllardır yaptığı çalışmalarda daima temsilde adaleti arttıran ve siyasi gücü kutuplaşan gruplar arasında paylaştıran, ayrışmış kesimlerin uzlaşmalarını sağlayan sistemleri kurumsallaştırmanın önemli olduğunun altını çizdi. Lijphart özellikle de değerler üzerinden bölünmüş, etnik ya da dini ayrışma yaşayan toplumlardaki açmazları aşmanın en önemli yollarından biri olarak parlamenter sistemlerin öneminin altını çiziyor. Lijphart'a göre kutuplaşmış grupların eşit sayıda temsilcilerinden oluşacak bir Bakanlar Kurulunu öngören bir parlamenter sistem; Başkan'ın iradesiyle kurulmuş ve onun seçtiği üyelerden oluşan danışmanlara dayalı sisteme göre çok daha uzlaşma kültürünü geliştirici ve yapıcı, siyasi kültürü yeniden şekillendirici sağaltıcı bir kurum tipi. Zira başkanlık sistemi çoğunlukçu sistemle seçilmiş bir başkan ve onun atadığı danışmanlar marifetiyle çatışmaları ve bölünmeleri uzlaşmaya çevirecek kurumsal mekanizmayı kurmanın çok uzağında, aksine kutuplaşmayı arttırıcı, çünkü azınlığı hepten yok sayan çoğunlukçu bir sistemi getiriyor.[10] Başkanlık sisteminin belki en tanınan kritiği olan Juan Linz de daima bu noktanın altını çizer; başkanlık sistemleri uzlaşmaya yol açmak ne kelime, "kazananın her şeyi kazandığı"[11] ve bu sebeple de bölünmüşlüğü aksine derinleştiren sistemlerdir Linz'e göre.

Lijphart ayrıca parlamenter sistemin başkanlık ya da yarı-başkanlık sistemlerinin hastalıklarını yeniden üretmemesi için, sadece törensel bir anlamı olan, yetkisi olmayan bir cumhurbaşkanlığı makamının yaratılmasının ve Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmemesi gereğinin altını çiziyor.[12] Bunun sebebi gene çoğunlukçu bir sistem yoluyla seçilecek olan Cumhurbaşkanının yarı-başkanlık tarzı bir sistemde de meşruiyet açısından iki başlılığa sebep olacağı endişesi hatta öngörüsü. Sanıyorum Türkiye bugünlerde bu cümlenin anlamını çok net şekilde görüyor.

Başka bir yazısında Lijphart akademik açıdan parlamenter sistemin ve nispi temsilin liberal demokrasilerin yaşaması ve sürdürülmesi açısından ne kadar yaşamsal

---

10 Arend Lijphart (2004) "Constitutional Design for Divided Societies," *Journal of Democracy*; 15, 2; 101.

11 Juan J. Linz, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?" Juan J. Linz ve Arturo Valenzuela, haz., *The Failure of Presidential Democracy* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994) içinde, 18.

12 Lijphart (2004), 104.

oldukları ortaya serilmişken, akademisyenler de bu konuda konsensüs içindeyken, halen bazı ülkelerde yazılan yeni anayasalara başkanlık sistemi ve çoğunlukçu seçim sistemlerinin girebilmesine hayıflanıyor. Türkiye'yi de bu akademik konsensüs dışında hareket eden ülkeler arasında görüp hayıflanmak ise yeterli değil, zira Türkiye'nin bugünlerde –yani 21. yüzyılda- getirmeye çalıştığı sistem, güçler ayrılığının radikalleştirilmesine dayalı, iki meclisli ve federal Amerikan Başkanlık sistemi değil. Amerikan tarzı federalizme, iki meclise ve güçler ayrılığının radikalleşmesine dayalı sistemler bile, Linz ve Lijphart'a göre, kurum ve prensipleri değil, kişileri ve onların karakter özelliklerini ön plana çıkaran, Linz'e göre ikili meşruiyet krizine (*dual democratic legitimacy*) yol açan ve Bakanlar Kurulunda da çoğunlukçuluğu, tek tarafın temsilini ve hegemonyasını derinleştiren, dolayısıyla bölünmüş toplumlara en zararlı olan ve mevcut çatışmaları barışla, uzlaşmayla çözmek yerine derinleştiren ve içinden çıkılmaz hale getiren bir sistem.[13]

Kısacası Türkiye tarzı bir nüfusa sahip ve Türkiye'nin yaşadığı tarzda değerler temelinde ayrışmışlığa, kimlikler temelinde bölünmüşlüğe sahne olan ülkelerin, özenle planlanmış ve güç paylaşımına dayalı bir parlamenter sisteme gereksinim duyduğu, siyaset bilimi literatüründe çoktan yer etmiş, defalarca test edilmiş ve doğrulanmış bir kurumsal gerçek.

Kültürelciliğin Teoride de Pratikte de Yararsız Kısırdöngüsü

Güçler birliğine dayalı despotik sistemler insanlık tarihinin yabancı olduğu bir olgu değil. Tarih; dini, kültürü, inanışı, geçmişi ortak olmayan toplumların deneyimlemek zorunda bırakıldığı bu tarz örneklerle dolu, parti devleti ve karizmatik lider saplantısı dahil. Bu tarz sistemlerin ortaya çıkışını ve halktan destek de alarak hatta adeta tapılarak iktidara getirilebilmesini, çok değerli sosyal bilimciler özellikle Nazi Almanya'sı deneyiminden sonra ve Frankfurt Okulu çerçevesinde incelediler. Frankfurt Okulu, aklın değil duyguların ve akıldışılığın medya ve propaganda yoluyla mobilize edilmesi; işi, mesleği, eğitimi, gelecek umudu ve kaybedecek bir şeyi olmayan *lumpen-proleterya* olgusunun bu mobilizasyondaki merkezi konumu ve siyaset psikolojisi üzerinden; totaliterleşmeye giden otoriter siyasetin kullandığı metotları ortaya serdi.

Weber'in Hitler'in ortaya çıkmasından neredeyse 20 yıl önce yazdığı ve karizmatik lider tipine vurgu yapan yazıları, belki o ortamda o zaman da var olan

13 Lijphart (2001) "Democracy in the 21st century: Can We Be Optimistic?" *European Review*, Vol. 9, No. 2, 169–184. 2008'de çıkardığı kitabında da Lijphart bu noktaların altını derin çizgilerle çizmişti, *Thinking about Democracy, Power Sharing and Majority Rule in Theory and Practice* (New York: Routledge, 2008).

birtakım dinamiklerin Weber'e malum olması, hatta onu da etkisi altına almasıyla yazılmıştı. Zira Weber geleneksel otorite (*traditional authority*) ve yasal-rasyonel otorite (*legal-rational authority*) yanına üçüncü bir tip olarak yerleştirdiği ve meşruiyetini sihirli güçleri olduğuna inanılan bir liderden aldığını söylediği karizmatik otorite (*charismatic authority*) tipini anlatırken hiç de eleştirel değildi.

Ancak Nazi Almanya'sının ve Stalin Rusya'sının yarattığı cehennem, hemen sonrasında, yeni bir demokrasi anlayışının doğmasına ve yerleşmesine yol açtı. Türkiye bütün "kripto" yaptığı işler gibi, bunca yıldır bunca seküler sanılıp bunca kripto-Sünni olması, İkinci Dünya Savaşına girmez gibi yapıp, yaptığı ve yapmadığı işlerle Holocaust'a aslında bir miktar destek olması gibi, "tehcir ederken ölmüşlerdir" savunması gibi; bütün bu kaçamak yaşadığı süreçlerde kendiyle yüzleşme fırsatını da tümüyle ıskaladı. Madımak ve Sivas gibi Alevi katliamlarına halen "derin devlet işi" diyerek "sütten çıkma ak kaşık" pozuna devam ediyor.

Oysa bugünün Avrupa'sını ve oturuşmuş demokrasilerini, Nazi Almanya'sının bıraktığı yıkım sonrasında istemeden de olsa yaşamak zorunda bırakıldıkları yüzleşme olmaksızın düşünmek mümkün mü? Nazi Almanya'sı ve Holocaust sonrası süreçte keşfedilenlerin en değerlisi, anayasal demokrasi dediğimiz rejim tipinin sandıktan ibaret olmadığı fikridir. Demokrasi, Nazi Almanya'sı döneminde bir çocuk olan Habermas'ın ifade ettiği gibi, bugün artık meşruiyetini olmazsa olmaz iki farklı unsurdan ve kurumsallaşmış şekilde alan bir sistem. Bu meşruiyet kanallarından biri insan hakları, diğeri ise "milli" filan değil herkesi kapsayan kamusal/toplumsal irade.

Türkiye gibi bir ülkeye İslam teolojisi ya da kültürü ya da Cumhuriyetin siyasi kültürünün otoriter öğelerinin devamlılığı üzerinden yaklaşmak ve anlamlı yüzlerce analiz yapmak mümkün. Ancak kültürelci yaklaşımlar; dini anlayışı, teolojiyi, kurumların tarihsel devamlılığının gerekliliğini sorgulamaksızın vurgulayan salt-betimleyici yaklaşımlar, Türkiye'yi içinde bulunduğu tuzaklardan kurtarmıyor, aksine bu salt-betimlemeci ve kaderci yaklaşımları benimseyen ve yeni bir dünya düşlemeyen ya da hemen vazgeçen, arzu ettiklerinin bu kültürde gerçekleşmesinin imkansız olduğuna inanan, çaresizliği öğrenmiş ve içselleştirmiş yeni apolitik kuşaklar yetiştiriyor. Kurumsal yaklaşımların ise öğütleri ve çıkarımları dinlendiğinde, sadece yapabildikleri manasında değil, normatif açıdan da büyük bir üstünlükleri olduğu görülüyor, kültürelci yaklaşımların aksine yeni kural ve bağımsız kurumların, uzlaşma kültürünü, insan haklarını, azınlıkların haklarını nasıl garanti altına alabileceğini araştırıyor ve somut önerilerde bulunuyorlar. *Kurumsal yaklaşımlar, kültürelci yaklaşımların aksine, "kültür" denilen amorf, her yöne çekilir, bulunduğu kabın şeklini alır, bazen köy-şehir dikotomisini bazen sosyal sınıf çatışmasını söyleme-*

den anlatır bir buluta, nasıl ve yönde şekil verirsek yeni ve demokratik bir kültürün doğuşunu ve sürdürülebilirliğini destekleyeceğimizi gösteriyorlar bize. Bu kurumsal yaklaşımlardan Türkiye adına çıkarılması gereken sonuç; temel hakları ve eşit özgürlükleri, özellikle de azınlıkların, istedikleri, kendi tanımladıkları anlamda özgürlüklerini yaşayabilme haklarını garanti altına almayan bir sistemin, hiçbir manada demokrasi olamayacağı. Yine bu kurumsal yaklaşım, halkların mücadelelerle geçen bir tarih boyunca keşfettiği klasik anlamda cumhuriyet fikrinin dayandığı o büyük insanlık dersinin de altını çiziyor: Siyasi gücü bölüp yetkileri ayrı ayrı kurumlara vermek gerekir ki halk despotizmden mümkün olduğunca kurtulmuş olsun. Bu bulgu aynı zamanda siyaset bilimi disiplininin prenslere tavsiye kitapları yazmaktan halkın yanına geçişini ve modernitenin bu anlamını müjdeler ve bu geçiş Machiavelli'nin birbiriyle çelişkili iki ayrı kitabında vücut bulur.[14] Zira güç yozlaştırır, mutlak güç mutlak şekilde yozlaştırır ve iktidar gücünün o gücü vücudunda birleştiren kişiler üzerindeki bu etkisi, dinden de, mezhepten de, siyasi kültürden de muaftır, evrensel bir kuraldır.

"Türkiye çoğunluğu Müslüman bir ülkedir, böyle ülkeler liberal demokrasi kuramamışlardır" gibi bir doğruculuk (*truism*) ancak değillenene dek geçerli. Uzun yıllar demokrasi teorisyenleri Katolik ülkelerde demokrasi olamayacağını savundu teolojiden çıkarsamalar yapa yapa… ta ki Katolik ülkelerde demokrasiler kurulup bu kültürelci teoriler değillenene dek…

Bütün kuğuların beyaz olduğuna da inanıldı ta ki siyah bir kuğu görülene dek… Türkiye yaşadığı coğrafyanın eşsiz demokratik siyah kuğusu da olabilirdi; belki bir gün hala olabilir. Bütün yaşananları bu denli trajik kılan da bu olsa gerek –aslında olması gerekmeyen, kader olmayan, engellenebilir bir felaketin yaşanıyor olması…

14 Machiavelli, herkes tarafından bilinen *Prens'i*ni kaleme alırken, aynı anda, kendi kendini yöneten cumhuriyetlere övgüler düzdüğü ve "kalplere bir kez girmiş hürriyet fikrinin hiçbir prens tarafından yok edilemeyeceğine" dair *Söylevler* kitabını yazmaktaydı. Biri olası bir Prens'e ithaf edilmiştir, diğeri özgür ve halkın kendi kendini yönettiği bir cumhuriyet olarak daima yaşamasını dilediği Floransa'sına...

Alaturka Başkanlık Rejimi ve Türkiye'nin Otoriterlikle İmtihanı

ERSİN KALAYCIOĞLU

Giriş: Siyasal Kültür ve Demokrasi

Türk siyasal hayatının kurumsal yapısının işlediği çerçevenin içeriğini belirleyen siyasal kültür, Osmanlı İmparatorluğu'nun 20. yüzyılın ilk çeyreğine kadar getirip bıraktığı siyasal davranış alışkanlıkları ve onlarla yakından ilişkili olan değer, inanç ve tutumlarla Kurtuluş Savaşı sırasında ve sonrasında onlara eklenen siyasal davranış örüntüleri olmuştur. Bu siyasal değerler, inançlar, tutumlar yumağının oluşması ve gelişmesinde Osmanlı devletinin patrimonyal bir geleneksel siyasal sisteme sahip olması temel rolü oynamıştır. Patrimonyal geleneksel kültür, siyasal iktidarın meşruluğunu gelenekler ve iktidarın keyfi kullanımına dayalı olarak kabul etmiştir. Geleneği temsil eden bir siyasal şahsiyet iktidarın tamamını, hiçbir etkili denetleme mekanizması olmadan, dünyevi hiçbir kurum veya kesime hesap vermeden, sadece halkın dayanılmaz hale gelen uygulamalara ayaklanmasıyla halledilinceye kadar keyfi ve ceberut bir biçimde kullanmıştır. Siyasal iktidarın şahsiliği, keyfiliği, hesap vermemesi ve cebre dayanması temel olmuştur. Tam bir güvensizlik ortamında paranoya derecesine varan korku içinde yaşayan, dolayısıyla etrafında sadece komplolar gören ve bunları sürekli olarak üretip dedikodularla yayan bir çevrede yaşananlar büyük ölçüde kişisel sadakate ve şüpheye dayalı karar alma, zorbalık ve vahşete varan uygulamalara yol açmıştır. En namlı padişahların çok sayıda kardeşini, çocuğunu, eşlerini, torunlarını, sadrazam ve vezirlerini siyaseten katlettiklerini biliyoruz.[1] Osmanlı devlet sisteminde "siyaset" kavramının her zaman "katl" ile birlikte kullanılmış olması, siyaseti yüksek rizikoları olan, kanlı bir vahşet oyunu olarak kurgulanmış olduğunun en iyi kanıtlarından birisi olmuştur.

Siyasetteki keyfilik ve vahşetin sınırlandırılabileceği fikrini hayata geçiren Tanzimat süreci ile Osmanlı siyaseti çağcılı olan diğer Avrupa imparatorlukla-

1 Ahmet Mumcu (1985), *Osmanlı Devletinde Siyaseten Katl,* (Ankara: Sevinç Matbaası), 195-204.

rının kurumlarını ve yasalarını içselleştirmeye yönelmiştir. Uzun süre, özellikle Marksistler tarafından, önemsiz üstyapı kurumları ve düzenlemeleri olarak görülen ve aşağılanan bu uygulamalar Osmanlı siyasal hayatını derinden değiştirmiştir. Suç ve cezanın orantılılığı, sınırlı iktidar kullanan hükümet (*limited government*), siyasal temsile dayalı yönetim, kapıkullarının bürolarda istihdam edilen kamu personeli olarak bürokrasiye dönüşümü, siyasal partiler ve sendikalar gibi sivil toplum kuruluşlarının ortaya çıkması Osmanlı siyasal hayatını temelden dönüştürmüştür. Bunlara ek olarak hukuk alanında yapılan ve yargıda seküler kurumları oluşturan ve Mecelle ile yurttaşlık yasasında köklü değişiklikler yapan değişim, hukukun üstünlüğüne giden yolda atılan en önemli adımlar olmuşlardır. Nihayet, 1876 yılında alelacele ve daha çok göstermelik bir içerikte de olsa kabul edilen Kanun-u Esasi (Anayasa) ile yazılı kurallara dayanan, mutlak monarşiyi meşruti bir içeriğe dönüştüren bir adımdı. Böylece siyasal temsili geliştirerek yürütmeyi denetleyen ve hesap sorabilme potansiyeli olan bir Meclis (yasama) fikri, kurumu ve uygulaması Osmanlı İmparatorluğu'na, örneğin, Rus Çarlığı'ndan önce sokulmuş oldu. Böylece patrimonyal geleneksel mutlak monarşi uygulaması neo-patrimonyal geleneksel meşruti monarşi içeriğinde bir uygulamaya dönüşmüş oldu. Bu yeni rejimin ilk uygulamasını da II. Abdülhamit hükümeti yaptı.

II. Abdülhamit yönetimi artık kağıt üzerinde (nominal olarak) meşruti monarşiydi. Yazılı bir anayasa, her ne kadar bugünkü demokrasi anlayışımıza uymasa da temsili olarak kabul edilen bir alt Meclis-i Mebusan ve bir de üst Ayan Meclisine sahipti. Ancak patrimonyal geçmişten kopuş ani ve katı bir biçimde becerilemediğinden padişaha anayasada tanınan yetkilerin suiistimal edilmesi kolaydı ve öyle de oldu. Rus savaşı bahane edilerek 1877 yılından 1908'deki II. Meşrutiyet uygulamasına kadar yasama faaliyetleri askıya alındı. Hesap soran ve denetim yapan bir yasama olmadığından yazılı anayasa da büyük ölçüde uygulamadan kalktı. Yazılı anayasa ve yasalar ile temsili hükümet vitrini arkasında patrimonyal siyaset aynen devam etti. Bu değişen siyasal yapı kendi kültürünü yaratamadan patrimonyal siyasal kültürün egemenliği altına girmiştir. Burada güçlenen kurumlara ve özellikle bürokrasiye büyük bir güvensizlikle bakan bir padişahın (II. Abdülhamit) mevcudiyeti, onun kişisel, keyfi ve ceberut yönetimini sürdürebilmek için değişimden zarar gören ilmiye sınıfı ve İslamcılık Cereyanının tarikat ve cemaat yapısına dayanarak kendisine yeni bir popüler meşruiyet temeli oluşturmasındaki başarı büyük rol oynamıştır. Eleştirilen keyfi ve ceberut uygulamalar basının sansür edilmesiyle, muhalefet edenlerin hafiye teşkilatı aracılığıyla takip ve tevkif edilmesiyle ve halkın muhalifleri jurnal etmesiyle pekişerek müstebit bir yönetime dönüşmüştür. Mutlak monarşilerde hiç bulunmayan muhalefet fikri, yeni patrimonyal yapıda da fitne ve

fücur olarak algılanıp tanımlanırken, yönetimin gözünde meşruiyeti olmayan bir bozgunculuk veya düşmanca bir yaklaşım olarak takibata uğramıştır. II. Abdülhamit rejimi yazılı yasalarında siyasal muhalefete yer veren ama uygulamada onu ceberut uygulamalarla bastıran bir içerik kazanmıştır. En önemlisi yazılı anayasa ve yasalar sanki mevcut değillermiş gibi muamele görmüşler, yürürlükten kalkmamakla birlikte uygulanmamışlardır. Böylece, II. Abdülhamit yönetimi aynı zamanda bir yaygın anomi (mevcut kuralların yok sayılması) uygulamasına örnek olmuştur.

II. Abdülhamit yönetimi sırasında başlayan ve 31 Mart 1909 olaylarıyla da süren İslamcılık Cereyanı ve ilmiye sınıfı ile asker ve bilimsel eğitim alan profesyonel yöneticiler ayrımı genişleyerek ve derinleşerek II. Meşrutiyet ve Mütareke dönemleriyle Cumhuriyet Türkiye'sinde de sürmüştür. Derin ve bağdaşmaz bir zihniyet ayrımının iki farklı yanında gören bu kümelenmeler arasında kültürel temelleri olan bu çatışmaya Nur Yalman haklı olarak *kulturkampf* adını layık görmüştür.[2] Bu ayrım ve çatışma yirminci yüzyılda kurulan siyasal partiler ve onların ideolojilerine de yansırken, aynı zamanda muhalefet fikrinin güvenilmez, itibarsız ve düşmanca algılanmasında da temel bir rol oynamaya devam etmiştir. 1950'lerde Türk siyasal hayatını araştırmaya başlayan Frederick W. Frey'in siyaseti birbirlerini dost ve düşman (*friend versus foe*) olarak gören ve hiçbir kuralın geçerli olmadığı bir savaş ortamındaymış gibi (*no-holds-barred-war*) birbirlerine yaklaşan siyasal seçkinlerin oluşturduğu bir ortamda oynanan bir oyun olarak tanımlamıştır.[3] Özellikle 1950'ler veya 2002 sonrasındaki gibi çoğunlukçu demokratikleşme uygulamalarının yaygın olduğu dönemlerde daha belirginleşen muhalefet tahammülsüzlüğü, koalisyon dönemlerinde azalmaktadır.[4] Patrimonyal geleneksel siyaset, özellikle çoğunlukçu yarışmacılık öngören temsili hükümet dönemlerinde neo-patrimonyal bir içerik kazanarak adeta II. Abdülhamit'in yönetimini çağrıştıran, vitrinde yazılı anayasa, Meclis İç Tüzüğü, siyasal yasalar fakat arka planda bunları ve muhalefeti hiçe sayan ve hesap vermekten yüksünen bir iktidar biçemine yol açmaktadır. Neo-Hamidiyen bir siyasal kültür uygulaması da diyebileceğimiz bu görüntü bugünün

2 Nur Yalman (1973) "Some Observations on Secularism in Islam: The Cultural Revolution in Turkey," *Daedalus* 102, 139-167.

3 Frederick W. Frey (1975) "Patterns of Elite Politics in Turkey" in George Lenczowski (ed.) *Political Elites in the Middle East*, Washington D. C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 65.

4 Ersin Kalaycıoğlu (1988) "Political Culture and Regime Stability: The Case of Turkey," *Boğaziçi University, Journal of Economic and Administraitve Studies*, cilt 2, no. 2, (Yaz), 149-179.

Türkiye'sinde de bütün ağırlığı ile sürmektedir.[5] Türkiye'deki yaygın siyasal seçkin kültürünün temel öğelerinin başında siyasal muhalefete duyulan derin düşmanlık ve nefret bulunmaktadır.

Siyasal seçkin kültüründeki bu özellikle seçmen kültüründe yaygın olarak mevcudiyeti çeşitli araştırmalarda saptanmış olan kendisinden farklı düşünenlere karşı duyulan tahammülsüzlük, farklı dinden olanlara karşı duyulan hoşgörüsüzlük, yabancılara karşı duyulan nefret ve düşmanlık, şovenlik ve yerellikle birleşik kişisel saygı yoksunluğu birleştiği de görülmektedir.[6] Çoğulcu bir anlayışla, azınlık ve farklılık duyarlılığı ile hareket eden, birbirine güvenerek ortaklıklar kurabilen toplumun yüzde 7-8'i kadar çok küçük bir azınlık dışında pekişmiş demokrasilerde görülen geniş ve derin bir toplumsal sermaye birikimi ve onunla uyumlu bir canlı sivil toplum hayatı da Türkiye'de mevcut değildir.[7] Mevcut gönüllü kuruluş yapılarının dayandığı toplumsal bağlar kan bağı, aile bağı, hemşerilik, dini temelli tarikat, mezhep veya cemaat gibi doğrudan veya dolaylı olarak doğuştan edinilen bağlardan ibarettir. Düşünce, ideoloji, eğitim, sosyal sınıf gibi temellerde oluşan ve süren gönüllü dernekler hem sayıca hem de üye miktarı olarak irapta mahalli olamayacak kadar azdır. Bu nedenle birey özgürlükleri ve hakları (*civil liberties and*

---

5 Neo-Hamidiyenlik kavramı ve kullanımı için bakınız: Ersin Kalaycıoğlu, Ersin (1992) "1960 Sonrası Türk Siyasal Hayatına Bir Bakış: Demokrasi, Neo-patrimonyalizm ve Istikrar" Üniversite Öğretim Üyeleri Derneği (der.), Tarih ve Demokrasi: Tarık Zafer Tunaya'ya Armağan, İstanbul, Cem Yayınevi içinde, 87-126. Ayrıca bakınız Ersin Kalaycıoğlu (2005) *Turkish Dynamics: A Bridge across Troubled Lands*, New York, Palgrave Macmillan. Ersin Kalaycıoğlu (2102) "Political Culture" Metin Heper ve Sabri Sayarı (der.), *The Routledge Handbook of Modern Turkey*, New York, Routledge, içinde, 171-182 ve Ersin Kalaycıoğlu (2014) "Neo-Hamidiyenlik Çapulculuğa Karşı: Gezi Parkı'nın Gösterdikleri," (derleyen yok*) Sur İçinde Bir Yaşam: Toktamış Ateş'e Armağan*, İstanbul, Bilgi Üniversitesi Yayınları, içinde, 407-416.

6 Yılmaz Esmer (1999) *Devrim, Evrim, Statüko: Türkiye'de Sosyal, Siyasal, Ekonomik Değerler*, İstanbul, TESEV Yayınları Dünya Değerler Araştırması (WVS) Türkiye'deki bulgularını derleyen temel çalışmadır. Ali Çarkoğlu ve Ersin Kalaycıoğlu (2009) *Rising Tide of Conservatism in Turkey,* New York, Palgrave Macmillan ve Ersin Kalaycıoğlu (2102) "Political Culture" 171-182'de ayrıca yapılan saha araştırmalarını ve International Social Survey Program'ın (ISSP) Türkiye bulgularını çözümleyen araştırmalardır. Burada özetlenen kültürel özellikler bu çalışmalarda ayrıntısıyla araştırılmışlardır.

7 R. Bianchi (1984), *Interest Groups and Political Development in Turkey*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press. Kalaycıoğlu, E. (2002a) "State and Civil Society in Turkey: Democracy, Development and Protest," Amyn B. Sajoo (der.), *Civil Society in the Muslim World: Contemporary Perspectives*, London, New York: I. B, Tauris Publishers, içinde, 247-272, Ersin Kalaycıoğlu (2002b) "Civil Society in Turkey: Continuity or Change?" Brian W. Beeley (der.) *Turkish Transformation: New Century – New Challenges*, Walkington, England, The Eothen Press, içinde, 59-78.

rights) konusunda bireyi esirgeyen bir kültürel eğilim güçlü olmadığı gibi, ülkenin temel öncelikleri arasında da ön sıralarda yer almamaktadır. Bu öncelik listesi ekonomik büyüme, istihdam, güvenlik gibi taleplere öncelik vermekte, bireyin kendi kendisini geliştirip, özgürce çalışıp liberal bir piyasada kendi yetenekleri ve becerilerini kullanarak sivrilmesini arzulayan bir içerik de sergilememektedir.[8] Çoğulcu bir değer sistemi, özgür bir yaşam, hakça çalışan serbest bir piyasa, onu denetleyen adil çalışan bağımsız bir yargı ve bunların içinde ekonomik, sosyal ve siyasal özgürlükleri garanti altına alınmış olan bir halkın oluşturduğu toplum Türkiye için yakın bir hedef bile teşkil etmemektedir. Buna karşılık, tek doğru fikir olabileceğini kabul eden, toplumdaki kabul gören uygulama ve alışkanları sorgulamayan, işi ve ekonomik büyümeyi kendi emeğinden çok devleti yönetenlerin ihsanında gören bir devletçi zihniyetin yaygın olduğu bir toplumsal yapı 21. yüzyıl Türkiye'sinde toplumu kavramaktadır. Bu tür bir sosyo-ekonomik ve kültürel ortamın neo-Hamidiyen siyaset ile bir sorunu olmadığı gibi siyasal muhalefet, bireysel özgürlük ve hakların titizlikle korunması gibi amaçları olduğunu söylemek de zordur. Bu durumda sormamız gereken soru bu ortamda demokrasi nasıl mümkün olabilir ve nasıl bir demokrasi tasarımı (*design*) sürdürülebilir olabilir?

Demokrasinin Tasarımı Sorunu ve Türkiye

Türkiye'de de demokrasi tasarımı, Osmanlı yönetiminde, tüm 19. yüzyıl monarşilerinde olduğu gibi, parlamenter bir rejim tasarımı ile başlamıştır. Devlet başkanı ve yürütmenin başı olarak Padişah bulunduğundan yasa yapmak, anayasayı korumak, hükümetleri denetlemek ve seçmen adına hesap sormak işlevlerini doğal olarak yüklenebilecek tek yapı yasama organında şekil bulacaktı. Öyle de oldu zaten. Ancak, 1878'de II. Abdülhamit'in tatil ettiği Meclis 1908'e kadar işlev görmezken, demokrasiye giden yol da ilk adımda akamete uğramış oldu. Anayasadaki haklarını suiistimal eden bir Padişahı müstebit olarak niteleyenlerin harekete geçmesi ile kurulan çeşitli teşkilatlar sonunda 1908'de Meclis'i açtırdıklarında Osmanlı İmparatorluğu otuz yıllık bir demokrasi açığına uğramıştı. Ondan sonraki geçen sürede karşılaşılan iki Balkan ve bir de Dünya Savaşı sırasında demokrasiyi köklendirecek bir değişim yaratmak herhalde düpedüz mucize olurdu. Nitekim 1908'de başlayan çok partili yaşam 1913'teki askeri darbe ile son buldu ve tek parti hegemonyasında gelişen süreçte yaşanan Dünya Savaşı Osmanlı İmparatorluğu'nun da, Britanya hariç tüm diğer İmparatorluklar için olduğu gibi, sonunu getirdi. Savaş sonrasındaki Mondros Mütarekesiyle (1918) işgal edilen İstanbul'da İngiliz askerlerinin Meclis'i basarak

8 Ersin Kalaycıoğlu (2012) "Political Culture" 171-182.

kapatmaları (1920) ve yakalayabildikleri mebusları Malta adasında savaş suçlusu olarak yargılamak için götürmeleri Anadolu'da örgütlenmeye çabalayan Mustafa Kemal Paşa ve ulusal direniş hareketine büyük bir imkan sağlamış oldu. Böylece yeni seçimlere gitmek ve Ankara'ya gelebilen mebuslarla birlikte 23 Nisan 1920'de Meclis'i Anadolu'da faaliyete geçirmek olanağı doğdu. Kısa süre içinde 1921'de kabul edilen Anayasa ile Meclis'in içinde tüm hükümet güçlerini barındıran, adeta "Meclis özdeştir Devlet" haline gelen bir kuvvetler birliği uygulaması oluşturdular. Aynı zamanda da, meşru siyasal iktidarın (siyasal otoritenin) dayandığı temeli de Osmanlı'nın hakimiyet-i siyasiye ilkesinin karşıtı olarak hakimiyet-i milliye olarak tanımlama fırsatını yakaladılar. Hakimiyet-i milliyenin de tecelli ettiği mekan olarak Büyük Millet Meclisi'ni tayin ettiler.[9] Böylece siyasal meşruluğun kaynağını millet iradesi ve bunu fiilen hayata geçiren organın da milleti fiilen oluşturan seçmenlerin temsilcilerinin tamamının görev yaptığı Millet Meclisi olarak tanımladılar. Bu tanımıyla, milletin yokluğunda onu temsil edenlerin oluşturduğu yasama organı Milletin Meclisi olarak her türlü siyasal meşruluğun kaynağıdır ilkesini kabul etmiş oldular. Bu durumda yasama üstünlüğüne dayalı bir anayasa ve ondan doğabilecek demokratik bir uygulama da bu anayasanın doğal demokratik tasarımı haline geldi. Bu aslında Westminster demokrasisi olarak Britanya'da 1688 Devrimi'nden beri gelişerek uygulanmakta olan demokrasiydi.[10]

Kurtuluş Savaşı'nın kazanılması ve Cumhuriyet'in ilanı sonrasında yapılan 1924 Anayasası da aynı yasama üstünlüğü ilkesine göre oluşturulmuş olmakla birlikte 1925'te karşılaşılan iç ve dış olaylar ve tehdit algılamaları sonucunda başlayan tek parti rejimi 1945'e kadar bir demokrasi uygulamasına elvermemiştir. Ancak, 1945 sonrasında başlayan demokratikleşme sürecinde yasama üstünlüğüne dayalı çoğunlukçu seçim yasaları, Meclis İç Tüzüğü ve yönetim esprisi de müstakar bir demokrasi kurulmasına fırsat vermemiştir. Yukarıda atıfta bulunduğumuz Frederick W. Frey ve diğerlerinin gözlediği gibi çoğunlukçu anlayış yine Meclis'te bir parti hegemonyasına, muhalefetin olduğundan da küçük görünmesine, önemsizleşmesine ve itibarsızlaştırılmasına yol açarak demokrasinin özü olan iktidar ve muhalefet arasında serbest ve adil seçimlerle el değiştiren hükümet uygulamasına yol açamamıştır. 1960'ta önce üniversite öğrencilerinin protestolarına sonra da

9 Bu iki meşruluk tanımı için bkz. Tarık Zafer Tunaya, "Hakimiyyet-i Siyasiye ve Milli Egemenlik: Türkiye'de Siyasal Rejimin Meşruluğunun Dayandığı Temeller," Ersin Kalaycıoğlu ve Ali Yaşar Sarıbay (der.) *Türk Siyasal Hayatı: Türkiye'de Politik Değişim ve Modernleşme*, (Ankara: Sentez, 2014) içinde, 234.

10 Bu süreci araştıran temel kaynaklar için bakınız: İlter Turan, *Cumhuriyet Tarihimiz: Temeller, Kuruluş, Milli Devrimler*, (İstanbul: Çağlayan Kitabevi, 1969).

küçük rütbeli subay darbesiyle akamete uğrayan bu gelişmeler, askeri darbeyi yapan subayların hazırlıksız olmaları ve o tarihte üniversite öğretim üyelerine güvenmelerinin doğurduğu bir tesadüf eseri olarak Türkiye'ye İkinci Dünya Savaşı sonrası Avrupa standartlarında bir temsili demokrasi rejimi anayasası bahşetmiştir. Ancak 1961 Anayasası da Türkiye'nin siyaset erbabı tarafından benimsenmemiş ve uygulanmamak için büyük bir dirençle karşılanmıştır. Özellikle temsili seçim sisteminin ürettiği Meclis'te etkili olan parti sayısının artması yüzünden zorunlu hale gelen koalisyonlar, siyasal seçkinlerin kültüründe fazla yeri olmayan uzlaşı, partiler arası eşgüdüm ve ideolojik farklılıkların bağdaştırılması gibi sorunlar, bir dönem muhalif olan partilerin uyumlu çalışan bir iktidar üretmesini zorlaştırmıştır. Koalisyon ortaklarının hükümeti geçici olarak kabul ettikleri ve bir dahaki seçimden sonra tek başlarına yola devam etmek için büyük çaba sarf ettikleri görülmüştür. Örneğin, 1964 yılında Süleyman Demirel yönetimindeki Adalet Partisi'nin koalisyonu bozarak erken seçime gitme, aynı şekilde 1974 sonunda bu sefer Bülent Ecevit başkanlığındaki CHP'nin koalisyonu bozarak erken seçime gitme çabasını görmekteyiz. Her iki durumda da seçimden büyük ölçüde tek başına iktidar olarak çıkacağını düşünen parti yönetimleri erken seçimi zorlamışlardır. Bunlardan ilki başarılı olurken ikincisi akamete uğramıştır.

Koalisyonlarda da eşgüdüm zor sağlanmış, koalisyon ortağı partiler adeta birlerinden farklı hükümetler gibi davranmayı sürdürmüşlerdir. Bu durum da koalisyonla yönetim zafiyeti olarak algılanarak, özellikle iş çevreleri tarafından eleştirilmiştir. 1973'teki petrol krizi ve 1974'teki Kıbrıs bunalımı ile birlikte Türkiye'nin karşılaştığı sorunlar ağırlaştığında bu sorunları çözmekte zorlanan siyasal lider ve partiler Türkiye'nin siyasal ve ekonomik sorunlarını derinleştirerek 1980 yazında ülkenin adeta bir iç savaş ortamına sürüklenmesine çare bulamamışlardır. Bu defa bir kurumsal askeri darbe ile karşılaşan Türkiye çoğulcu temsili demokrasi kisvesi altında çoğunlukçuluk uygulamalarına yüzde on seçim barajı ile geri dönmüştür. Ancak, 1982 yılında siyasal partilerin kapatılması ve 1970'lerin liderlerinin siyasetten men edilmesi ile seçmenin iyice kafası karıştığından oy verme davranışı değişmiş ve çok sayıda partiye dağılan oylar 1999 seçimlerine gelindiğinde altı-yedi partili bir parti sistemi ortaya çıkartmıştır. Bu dönemi izleyen doğal afetler (1999'daki iki deprem) ve sonrasında 2001'de gelen mali çöküş ile birlikte seçmen bir kez daha davranışını radikal olarak değiştirmiştir. Ilımlı sağ partilerle ılımlı sol parti olan Demokratik Sol Partiyi sandığa gömerken, sadece daha uzak sağdaki Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) ile soldaki CHP'yi Meclis'e gönderecek adımları atmıştır. Türkiye böylece yine 1950'lere benzeyen bir çoğunlukçu demokratikleşme sürecine girmiştir.

1950'lerde ortaya çıkan oyun çokluğunu alan ve bunun ötesinde Meclis sandalyesi kazanan sağ partinin üst üste seçim kazanması ortaya adeta hegemonyaya dönüşen bir hakim parti uygulaması üretmiştir. Bu durumda, yine adeta tek parti otoriterliğine dönen sistem demokrasi ile bağları sorgulanan bir dizi uygulamaya yönelmiştir. 2013 sonunda ortaya çıkan fevkalade kirli ve yolsuzluğa gömülü, ahbap çavuş kapitalizmine dayalı popüler patronaj uygulamaları görüntüsü zaten otoriterlik eğilimi ağır basan ve giderek seçmen gözünde de aşırı sağa doğru yönelmekte olan AKP iktidarını yolsuzlukların üstünü örtmek için daha da baskıcı, hukukun üstünlüğünü hiçe sayan bir konuma getirmiştir. Yolsuzluk üzerinden yapılan her türlü eleştiriyi susturmak için daha zecri önlemler ve yasalara başvurulmaya başlanmıştır. Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu (HSYK) üzerindeki Adalet Bakanı ve Müsteşarının etkisi giderek güçlenmiş ve hükümete sadık olmayacak olan tüm savcı ve yargıçlar üzerinde muazzam artan bir baskı dönemi ile yargı bağımsızlığı, yargıç teminatı ve doğal yargıç ilkesi gibi hukukun üstünlüğünün tüm temel ilkeleri ortadan kalkmaya başlamıştır. Bu gelişmelere karşılık tüm yolsuzluk kanıtlarını, bir cadı avı ile bir cemaatin üzerine yıkarak ona komplo süsü vermeyi beceren iktidar, 2014'te girdiği iki seçimde de kendi uygulamalarından memnun olan 19-21 milyon seçmenin oylarını alarak gücünü korumayı becermiştir.

Bu gelişmelerle birlikte 2011 sonrasında başlayan yeni anayasa yapma süreci akamete uğramıştır. Bu süreçte AKP, Meclis'in asli görevleri arasında denetim işlevinin bile sayılmadığı ve böylece Meclis'i büyük ölçüde bir Süper Noter makamına dönüştüren ve büyük yetkilerle donatılmış bir seçilmiş Başkan'la yönetim öneren bir teklif sunmuştur. Bu konuda AKP teşkilatının 2012 yılında yaptığı propaganda çalışmaları halktan da fazla bir destek görmeyince AKP'nin Anayasa yapımı komisyonundan çekilmesiyle birlikte bu süreç de sona ermiştir. Ancak ilk kez yapılan Cumhurbaşkanlığı seçimlerini birinci turda kazanan AKP adayı Recep Tayyip Erdoğan, bundan böyle 1982 anayasasında mevcut olan her türlü denetimin dışında, hukuken ve siyaseten sorumsuz Cumhurbaşkanlığı kurumuna bir de yürütme erkini tek başına ve denetimsiz kullanma kılıfı geçirtecek olan bir Alaturka Başkanlık önerisini yeniden gündeme getirmiştir. Nihayet bu Alaturka Başkanlık AKP'nin 2015 genel seçim kampanyasında da benimsenmiştir. Türkiye'nin bugün karşı karşıya olduğu sorun işte bu her türlü demokratikleşmeyi ve onunla bağdaşık olan hukuk devletini dışlayan bir Alaturka Başkanlık rejiminin kurulup kurulamayacağı sorunudur.

Bu durumda Türkiye'nin demokrasisinin pekişmesinin sağlanması ve hukuk devletinin güçlenmesi gibi hedeflere yönelmesi değil, kişisel ve keyfi seçilmiş bir Başkan uygulamasına geçmesi önerisi söz konusudur. Bu öneri bir demokrasi öne-

risi olmayıp popüler otoriter bir rejimin ihdası anlamını taşımaktadır. Bu öneride insan haklarının korunması, kişi özgürlüklerinin geliştirilmesi, basın, yayın ve medya özgürlüklerinin pekiştirilmesi, derneklere katılma vetoplantı özgürlüklerinin genişletilmesi ve güçlendirilmesi, yargı bağımsızlığı ve kuvvetler ayrılığı gibi bir dizi demokrasinin içkin ve muhalefeti mümkün kılan temel uygulamasına yer verilmemektedir. Sadece seçimle işbaşına gelen, hiçbir anayasa ve yasa yokmuş gibi davranabilen, ancak bu konuda hesap vermesi söz konusu olmayan, sadece seçmenin oyunu, özgür ve adil olmayan seçimlerle baskı altındaki bir medyanın mevcudiyetinde temin eden bir Başkan arzulanmaktadır. Bu tür seçimlere de daha çok Orta Asya, Ortadoğu, Latin Amerika, Afrika, Doğu Avrupa'nın Rusya ve Belarus gibi ülkelerinde rastlanmaktadır. Bu sayılan ülkelerin hiçbirisi demokrasi olarak kabul görmemektedir.[11] Türkiye'nin 1945'ten beri ilerletmeye çalıştığı demokratikleşmeyi, Avrupa Birliği ve Kopenhag Standartlarından ayrılarak devam ettirmesi mümkün olamadığı gibi bu bir popüler otoriterleşme çabasına yol açacaktır. Türkiye'nin gündemindeki Alaturka Başkanlık rejimi önerisinin demokrasi ile bir ilişkisi olmadığından,[12] onun parlamenter ve yarı-başkanlık uygulamalarıyla karşılaştırılması da anlamsızdır.

Türkiye demokrasiye dönecek ve demokrasisini pekiştirecek ise öncelikle meşru siyasal yönetim ilkesi olan ulusal egemenlik (hakimiyet-i milliye) ilkesi ve onun temel kurumu olan Meclis'in denetim işlevlerini güçlendirerek, yargı bağımsızlığını sağlayarak, medya, basın ve sivil toplum kuruluşlarının çalışmalarını güçlendiren özgürlükleri genişleterek yola çıkmalıdır. Bu cümleden olarak, dünyadaki örneklerinde de görüldüğü üzere, etnik ve dini kimlikler bakımından ayrışmış toplumları çoğulcu bir demokrasi içinde temsili demokrasinin güçlendirilmesi ile yönetmek mümkündür.[13] Hatta bu tür toplumları demokrasi olarak yönetmek sadece temsili

---

11 Steven Levitsky ve Lucan Way (2015) "The Myth of Democratic Recession" *Journal of Democracy* Volume 26, Number 1, 45-58 bu konuda gayet ayrıntılı bir araştırma ürünü olan bu makalelerinde Türkiye'nin otoriter bir rejim olma özelliğinde ancak bir form değişikliği olduğunu iddia etmektedirler. Ayrıca, Türkiye'nin girdiği otoriterleşme yolu hakkında bkz.: Ergun Özbudun (2014) "Competitive Authoritarianism", *Turkish Review*, vol. 4, no. 6, (Kasım-Aralık), (http://www.turkishreview.org/reviews-briefs/competitive-authoritarianism_541034).

12 Ersin Kalaycıoğlu, (2014) "The challenge of a la Turca Presidentialism in Turkey," *Global Turkey in Europe, GTE Commentary*, No. 18, (4 November) (Istituto Affari Internationali), online olarak aşağıdaki adreste mevcuttur: http://www.iai.it/content.asp?langid¼2&contentid¼1201.

13 Andrew Reynolds (2011) *Designing Democracy in a Dangerous World*, (Oxford, UK: Oxford University Press, ECPR): 90 – 158.

demokrasinin çoğulcu uygulamasıyla mümkünmüş gibi gözükmektedir.[14] Siyasal şiddetten ölümleri en fazla azaltan rejimler temsili demokrasinin hiçbir azınlığı dışarıda bırakmayan (ittifakla yönetim, *consensus*) esasta çalışan demokrasiler olduğunu Lijphart'ın çalışmaları göstermiştir.[15] Türkiye gibi etnik terörden çok çekmiş ve dini esaslı şiddet tehdidi altında bulunan bir ülkede, eğer demokrasi uygulanacaksa, bunun için en etkili olacak uygulama temsili esaslı, her gruba katılma ve temsil imkanı sağlayan bir uygulama olmalıdır. Zaten bu tür bir rejim dışında bir çözüm de mevcut değilmiş gibi görünmektedir.

Üstelik makro ekonominin değer ve dengeleri açısından da temsili çoğulcu demokrasinin daha iyi çalıştığını aynı araştırmalar göstermektedir.[16] Ayrıca Nobelli iktisatçı Amartya Sen'in ve Daron Acemoğlu ile James Robinson'un çalışmaları da demokrasi yolundan ayrılan devletlerin otoriterleştikçe ekonomik gelişmelerinin zorlaştığını ispatlamaktadır. [17] Şiddetin siyasetteki etkinliğini azaltmak ve iktisaden kalkınmak isteniyorsa, çoğulcu temsili demokrasiye dayalı hukuk devleti uygulamalarından başka bir yol yokmuş gibi gözükmektedir.

Sonuç

Türkiye bir yol ayrımındadır. Ya demokrasisini çoğulcu temsili bir içerik kazandırarak, kuvvetler ayrılığı, yargı bağımsızlığı, özgürlükler ve insan haklarını güçlendirecek bir biçimde yoluna devam edecek, ya da keyfi ve ceberut bir popüler otoriter rejim olma yolunda yürüyecektir. Bu yollardan ilki Türkiye'nin iktisaden kalkınması ve şiddetin rolünün zamanla ortadan kalktığı özgürlük ve insan haklarının yaygın saygı gördüğü, Kopenhag Standartlarında bir demokrasi uygulamasına geçişi hedefleyecektir. İkincisi ise keyfi ve ceberut devlet uygulamalarıyla tek partileşme yolunda süren bir devlet otoriterliği olacaktır. İkinci yolun da popüler oy sonucunda gelişecek olması kimseyi şaşırtmamalıdır. Birçok halk yirminci yüzyıldan beri 1920'ler İtalya'sında, 1930'lar Almanya'sında, daha sonraları Latin Amerika'da, Ortadoğu'da, Orta Asya'da, Doğu Avrupa'da, Afrika'da çeşitli etnik, dini, iktisadi saiklerle diktatörleri iktidara getirmek için oy kullanmışlardır. Bu yolla bu ülkelerde şiddet büyük ölçüde artmış, devlet tedhişi yaygınlaşmış ve kök-

14 Arend Lijphart (1999) *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Siz Countries*, (New Haven ve Londra: Yale University Press): 258 – 300.

15 Age.: 266 -267.

16 Age.: 258 – 300.

17 Amartya Sen (1999), *Development as Freedom*, (New York: Ancahpr Books): 146 – 159 ve Daron Acemoğlu ve James Robinson (2012) *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty* (New York: Crown Business): 302 – 334 ve 428 – 464.

leşmiş, kendilerini ve komşularını büyük savaşlara ve kayıplara sürüklemişlerdir. Türkiye'de de aynı geleceğin seçmenin de oylarıyla gerçekleşmesi hiç de şaşırtıcı olmayacaktır. Bu durumda Türkiye'nin bir demokrasi rejimi arayışı olmayıp bir rejim değişikliği sorunu vardır ve bunun seçmenin oylarıyla düzelmesi mümkün olmakla birlikte ne kadar olası olduğu da belirsizdir.

Türkiye'nin demokrasisini yirmi birinci yüzyıl standartlarında liberal temsili bir demokrasi olarak düzenlemesi için gerekenler bellidir. Meclisin seçmenin tercihlerini yansıtan bir temsili yapı haline gelmesi ve yürütmeden hesap sorabilen ve etkin denetim yapan bir içeriğe kavuşması ilk adım olmalıdır. Yargının yürütmenin gölgesi, tehdidi ve müdahalelerinden kurtarılıp, yargı bağımsızlığı garantisi altında çalışması eşzamanlı olarak gerçekleştirilmesi gereken ikinci adımdır. Seçimlerin adil ve hakça çalışan bir içeriğe kavuşturulması için dünyanın en yüksek barajının kaldırılması, her ile seçmen sayılarından bağımsız bir Meclis sandalyesi verilmesi uygulamasının sonlandırılması, siyasal partilerin finansman kaynaklarının düzenlenmesi dışında herhangi bir yasa ile yönetilmemesi gibi reformların hayata geçirilmesi üçüncü bir adımdır. Bunları ifade özgürlüğünün, kurumsal ve sosyal medyanın özgürlüklerinin güvence altına alınması izlemelidir. Bu adımların atılması için yeni bir anayasa gerekli olmayabilir, ama yeni bir zihniyet ve siyasal irade gerekli gibi görünmektedir. Bunlar yapılmadıkça, Türkiye'nin demokrasi olarak yoluna devam etmesi ve bu yolla orta gelir düzeyinin üzerine tırmanarak yüksek gelişme göstermiş ekonomiler arasında yer alması öngörülebilir gelecek için de hayal olacaktır. Türkiye sadece siyasal ve hukuki değil aynı zamanda ekonomik bir yol ayrımında da bulunuyormuş gibi görünmektedir. Kısa dönemli çıkara dayalı seçmen değerlendirmeleriyle bu yol ayrımından hasarsız çıkabilmesinin ne derecede mümkün olduğunu 7 Haziran 2015 seçimleri ve onu izleyen günler gösterecektir.

Türkiye'de Başkanlık Sistemine Kamuoyu Desteği

SELİM ERDEM AYTAÇ, ALİ ÇARKOĞLU

Türkiye'de başkanlık sistemi pek çok farklı siyasi ortamda tartışılmıştır. Genellikle siyasi belirsizlik ve yürütme erkinin etkinliğinin artırılması ihtiyacı öne sürülerek savunulan başkanlık sistemi sosyal ve siyasi seçkinler arası bir tartışmanın parçası olmuş olsa da bu tartışmanın halk geneli için anlam ifade eden bir yaygınlığa ulaştığını iddia etmek pek mümkün değildir. 10 Ağustos 2014'te gerçekleşen cumhurbaşkanlığı seçimi ile doğrudan halk karşısına çıkan adaylar arasından geçerli oyların yüzde 52'sini alarak seçilen Recep Tayyip Erdoğan'ın başkanlık sistemine verdiği desteğin geçmiş yıllarda gözlenen kamuoyu örüntülerinde iki yönde değişime yol açmış olması beklenir. İlk olarak, kampanya süresince devam eden tartışmaların kamuoyu genelinde başkanlık sistemine dair bilgi düzeyini artırmış olması kuvvetle muhtemeldir. Bilgi düzeyinin yanı sıra başkanlık sistemine verilen desteğin de her ne kadar partizan temelli de olsa daha yüksek düzeye ulaşması beklenir.

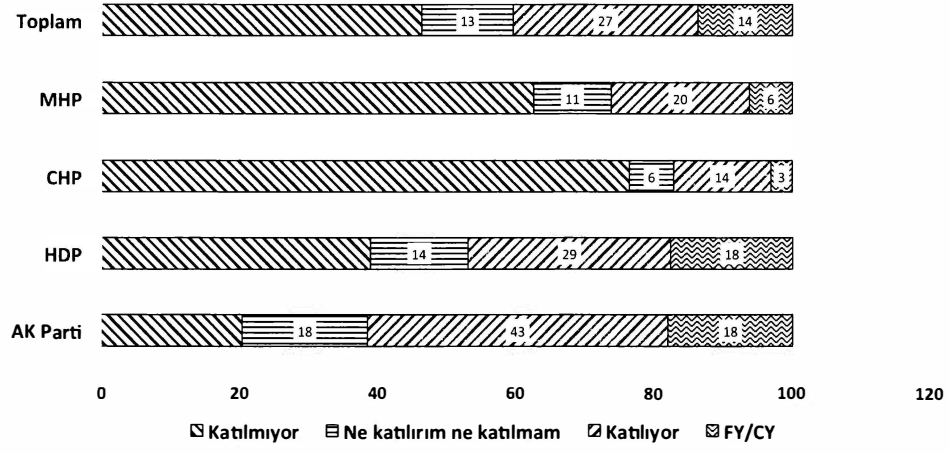
Bu makalede başkanlık sistemine dair kamuoyu değerlendirmelerini 10 Ağustos 2014 seçimlerinden yaklaşık altı ay sonra, Haziran 2015 genel seçimlerine giderken gerçekleştirilmiş bir saha çalışmasından elde edilen veriler ışığında yapacağız.

Çalışmanın Künyesi ve Başkanlık Sistemine Destek

Söz konusu çalışmamız 49 ilde 2201 katılımcı ile yüz yüze görüşme ile gerçekleştirildi. Örnekleme dahil edilen kişiler Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sisteminden (ADKNS) rassal olarak seçildi. Saha çalışması Frekans Araştırma tarafından 19 Mart – 26 Nisan 2015 tarihlerinde yürütülen araştırmaya Açık Toplum Vakfı, Koç Üniversitesi ve Ohio Devlet Üniversitesi İletişim Okulu destek verdi.

Şekil 1'de görülen "*Türkiye için başkanlık sistemi parlamenter sisteme göre daha iyi bir yönetim biçimidir*" ifadesine verilen cevaplar başkanlık sistemine destek verenlerin (%27) vermeyenlere (%46) oranla daha ufak bir grup oluşturduğunu göstermektedir. Haziran 2015 seçimlerinde AK Parti'ye oy vereceğini söyleyenler

arasında başkanlık sistemine verilen destek %43'e çıkarken muhalif partiler arasında destek oranı CHP seçmeni için %14, MHP seçmeni için ise %20'dir. HDP seçmeni arasında başkanlık sisteminin parlamenter sistemden daha iyi olduğunu düşünenlerin oranı %29 ile AK Parti seçmeninden sonra en yüksek orana ulaşmaktadır. CHP ve MHP seçmenleri arasında bu ifadeye cevap veremeyenlerin oranı sırasıyla %3 ve %6 gibi ufak gruplar oluştururken AK Parti ve HDP seçmenleri arasında cevap veremeyenlerin oranı yaklaşık %18'dir. Her iki partide kararsız olduklarını söyleyenler de (AK Parti içinde %18 ve HDP içinde %14) oldukça geniş bir gruptur. Oysa bu kararsızlar grubu CHP (%6) ve MHP'de (%11) daha ufaktır. Bu sonuçlar CHP ve MHP seçmenlerinin AK Parti ve HDP seçmenlerine göre hem başkanlık sistemine daha güçlü bir şekilde karşı olduklarını, hem de bu konuda daha net bir tavır aldıklarını göstermektedir. Oysa gerek AK Parti gerek HDP seçmeni içinde hem başkanlık sistemine daha yüksek bir destek ölçülmekte hem de kararını vermemiş geniş bir kitle bulunmaktadır.



ŞEKİL 1. Türkiye için başkanlık sistemi parlamenter sisteme göre daha iyi bir yönetim biçimidir

Bu soruya verilen cevapları sadece parti tercihlerine göre çözümlemek yerine değişik demografik ve siyasi değişkenlerin eş zamanlı olarak aynı denklem içerisinde başkanlık sistemine verilen desteği nasıl etkilediğine bakmak gerekir. Bu amaçla öncelikle eldeki değerlendirmeleri başkanlık sistemini destekler (1) ya da desteklemez (0) olmak üzere iki değer alabilen bir bağımlı değişkene dönüştürdük. Bu çok değişkenli çözümleme için öncelikle sadece yaş, cinsiyet, eğitim, kırsal alanda

ikamet, Alevi ve Kürt kimliği, sol-sağ ideolojik düzlemindeki konum ve ekonomik durum değerlendirmelerini kullandık.[1]

Analiz sonuçları yaş, cinsiyet ve Alevi kimliğinin kişinin başkanlık sistemine desteğine anlamlı bir etkisi olmadığını gösterirken diğer değişkenlerin pozitif ve negatif yönde etkilerine işaret etmektedir. Eğitim düzeyi ve kırsal alanda ikamet başkanlık sistemine destek ile negatif bir bağ içinde iken kendini sol-sağ ideolojik düzleminin sağında konumlandıran ve ekonominin durumu ile ilgili olumlu değerlendirmeleri olan kişilerin başkanlık sistemine daha fazla destek verdikleri görülmektedir. Ayrıca Kürtçe konuşanların başkanlık sistemini destekleme olasılıkları konuşmayanlara göre anlamlı şekilde yüksektir.

Bu değişkenlere sırasıyla kişilerin parti liderleri ve Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan'ın beğeni puanları (0 "Hiç beğenmiyorum", 10 "Çok beğeniyorum" olmak üzere) ile parti oy tercihleri ayrı değişken grupları olarak eklendiğinde Selahattin Demirtaş'ı beğenmenin ya da HDP seçmeni olmanın başkanlık sistemine desteğe pozitif bir etki yaptığı gözlenmektedir. Bu bağlamda önemli bir bulgu Kürt kökenli ve HDP seçmeni seçmenlerin diğer tüm değişkenler kontrol altında olduğunda başkanlık sistemine anlamlı bir şekilde daha yüksek destek verdikleridir. Bunun yanı sıra MHP seçmeni olmak anlamlı bir fark yaratmazken Devlet Bahçeli'ye duyulan beğeni arttıkça başkanlık sistemine verilen desteğin anlamlı bir şekilde düştüğü göze çarpmaktadır. Beklenileceği üzere AK Parti seçmeni olmak ya da Recep Tayyip Erdoğan'ı beğenmek başkanlık sistemini desteklemekle pozitif bağ içindedir. Ancak Ahmet Davutoğlu'na duyulan beğeninin başkanlık sistemine verilen destek olasılığını etkilemiyor olması da göze çarpan bir bulgudur. Benzer bir şekilde ana muhalefet partisi lideri Kemal Kılıçdaroğlu'na duyulan beğeninin

---

1 Bu değişkenlerin tanımı şu şekildedir: Yaş yıl olarak ölçüldü. Cinsiyet kadınlar için 1 erkekler için 0 olarak kodlandı. Eğitim en son bitirilen okul göz önüne alınarak toplam kaç yıl eğitim alındığı hesaplandı. Kırsal alanda yaşayanlar 1 kentsel alanlarda yaşayanlar ise 0 olarak kodlandı. Kürt kimliği ölçümü için ya şu anda Kürtçe, Zazaca ya da Kırmançca konuşanlar ya da bunları çocuklukların anne ve babalarıyla konuştuğunu söyleyenler 1 söylemeyenler 0 olarak kodlandı. Alevi kimliği ise ya doğrudan Alevi olduğunu söyleyenler ya da Alevi geleneğinde önemli isimleri ya da Alevi kimliğinde yeri olan resimleri evlerinde bulundurduklarını söyleyenleri 1 diğerlerini 0 olarak kodlayarak ölçüldü. Sol-sağ ideolojik düzlemi 1 en sol 10 ise en sağ pozisyon olarak verilen bir cetvelde kişilerin kendilerini nereye yerleştirdiklerini gösterir şekilde alındı. Ekonomik değerlendirmeler ise 5 ayrı ekonomik durum değerlendirmesinin toplamından oluşturulan bir cetvel olarak tasarlandı. Bu 5 değerlendirme kişilerin kendi durumları ve ülkenin durumunu geçmiş ve gelecek için değerlendirmelerinin yanı sıra bir de bugünkü durumun nasıl görüldüğünü almaktadır. Burada 0 en kötü ekonomik değerlendirmeyi 100 ise en iyi ekonomik durum değerlendirmesini göstermektedir.

başkanlık sistemine verilen destek ile anlamlı bir bağı bulunmazken CHP'ye Haziran 2015 seçimlerinde oy vermeyi düşünüyor olmak başkanlık sistemine destek verme olasılığını düşürmektedir.

Başkanlık Sisteminin Hangi Ülkelerde Uygulanmakta Olduğu Hakkında Bilgi

Çalışmamızda Türkiye'de seçmenlerin başkanlık sistemi hakkında ne kadar bilgi sahibi olduklarını dair iki soru yer almaktaydı. Bu sorulardan ilkinde seçmenlere altı ülkede (ABD, İngiltere, Meksika, Japonya, Brezilya ve Hollanda) tam başkanlık sisteminin uygulanıp uygulanmadığını sorduk. Bu altı ülkenin üçü başkanlık sistemi ile yönetilmekte iken (ABD, Meksika, Brezilya) diğerlerinde parlamenter sistem kullanılmaktadır.

Tablo 1'de verilen sonuçlarda öncelikle dikkati çeken soruya cevap veremeyenlerin oranının oldukça yüksek olmasıdır. En yüksek cevap verme oranı ABD için gerçekleşmiş olup, %67,5 düzeyindedir. Geri kalan ülkelerin yönetim şekli haklında fikri olan seçmenlerin oranı %50'nin altındadır.

Listedeki ülkelerin yönetim şekliyle ilgili doğru cevap oranlarının (tabloda griye boyanmış hücreler) ABD dışında oldukça düşük olduğunu gözlemlemekteyiz. Katılımcılarımızın %32,5'inin ABD'nin başkanlık sistemi ile yönetip yönetilmediği hakkında fikri yokken, doğru cevap olarak başkanlık sistemi uygulandığını söyleyenlerin oranı %63,7'dir. Aynı oran Meksika ve Brezilya için %10'un altında kalmaktadır. Dolayısıyla Türkiye'de seçmenler ABD dışında başkanlık sisteminin uygulandığı ülkelerden pek haberdar gözükmemektedirler. Oysa parlamenter sistem konusunda (İngiltere, Japonya, ve Hollanda) doğru cevap verenlerin oranı daha yüksek olup %25-30 civarlarındadır. Sonuçları sadece sorulara cevap verenlerin arasında değerlendirdiğimizde ise parlamenter sistem uygulayan ülkeler hakkında her üç seçmenden ikisinin doğru bilgi sahibi olduğunu görürken başkanlık sistemi uygulayan ülkeler için bu oran -ABD dışında- üç seçmenden birine düşmektedir.

Sorumuzda kullanılan altı ülkenin parlamenter ya da başkanlık sistemi ile yönetip yönetilmediğini doğru olarak cevaplayanların nasıl bir dağılım gösterdiğine baktığımızda ortaya daha kapsayıcı bir resim çıkmaktadır. Kullanılan altı ülkedeki yönetim sistemlerini tümünü doğru olarak bilenlerin oranı sorulara cevap verenlerin içinde sadece %2,1'dir. Altı ülkenin yarısından fazlasını doğru bilenler, yani doğru cevap cetvelinde 4 ve üzeri puan alanların oranı ise sorulara cevap verenler arasında %25,3, tüm örneklem içinde ise sadece %17,2'dir. Bu sonuçlar Türkiye'de

seçmenlerin dünyada başkanlık ve parlamenter sistemlerinin dağılımı hakkında ülke bazında yüksek bir bilgi düzeyine sahip olmadıklarına işaret etmektedir. Bu konuda ABD bir istisna olarak kabul edilebilir.

TABLO 1. Çeşitli Ülkelerdeki Yönetim Sistemleri Hakkında Bilgi Düzeyi

Seçim gündemindeki bir konu da dünyada bazı ülkelerde uygulanan başkanlık sistemi. Kendi bilgilerinize dayanarak ve basından takip edebildiğiniz kadarıyla, aşağıda sayacağım ülkelerin hangilerinde tam başkanlık sistemi uygulanmaktadır? (Her seçenek için Evet-Hayır)

Ülke	Başkanlık sistemi uygulanmamaktadır (%)	Başkanlık sistemi uygulanmaktadır (%)	Fikri Yok / Cevap Yok (%)	Toplam (%)	Cevap verenler arasında doğru cevap oranı (%)
ABD	3,8	63,7	32,5	100	94,4
İngiltere	29,6	16,5	53,9	100	64,2
Meksika	21,3	9,7	69,0	100	31,4
Japonya	24,8	8,5	66,7	100	74,4
Brezilya	21,5	9,2	69,4	100	29,9
Hollanda	24,4	8,8	66,8	100	73,6

Doğru cevap sayısı	Tüm Örneklem içinde (%)	Soruya cevap verenler içinde (%)
0	1,2	1,7
1	25,8	37,9
2	11,5	16,9
3	12,4	18,2
4	12,2	17,9
5	3,7	5,4
6	1,4	2,1
Fikri Yok/ Cevap Yok	31,9	100

Bu noktada akla gelen bir diğer soru da katılımcıların bu altı ülkedeki yönetim sistemleri hakkındaki bilgi düzeyleri ile başkanlık sisteminin Türkiye için parlamenter sistemden daha iyi olacağına dair değerlendirmelerinin nasıl bir ilişki içinde olduğudur. Bir diğer ifadeyle, çeşitli ülkelerin hangilerinde başkanlık veya parla-

menter sistemin uygulandığına dair bilgi düzeyi yüksek ve düşük olan katılımcıları karşılaştırdığımızda Türkiye'de başkanlık sistemine destek konusunda bir farklılık var mıdır? Katılımcıların altı ülke hakkındaki sorularımıza verdiği toplam doğru cevap sayılarını (Tablo 1) baz alarak üçten az doğru cevap verenleri düşük bilgi düzeyine sahip, üç doğru cevap verenleri orta bilgi düzeyine sahip, ve üçten fazla doğru cevap verenleri de yüksek bilgi düzeyine sahip olarak nitelendirdiğimizde karşımıza çıkan sonuç Tablo 2'de gösterilmiştir.[2]

Tablo 2'de gözlenen örüntü çok kuvvetli olmasa da bilgi düzeyi ile başkanlık sistemine verilen destek arasında negatif bir ilişki olduğunu göstermektedir. Katılımcıların bilgi düzeyi yükseldikçe Türkiye için başkanlık sisteminin parlamenter sisteme göre daha iyi bir yönetim biçimi olduğu ifadesine katılmayanların oranı artmaktadır. Düşük bilgi düzeyine sahip katılımcılar arasında bu ifadeye katılmayanların oranı katılanlardan yaklaşık 19 yüzde puan daha fazla iken yüksek bilgi düzeyine sahip katılımcılar arasında bu fark yaklaşık 29 yüzde puana çıkmaktadır. Bu da bize başkanlık sistemi hakkında bilgi kazanıldıkça bu sisteme verilen desteğin düşme eğilimine gireceğine dair bir ipucu vermektedir.

TABLO 2. Bilgi Düzeyi ve Başkanlık Sistemine Verilen Destek İlişkisi

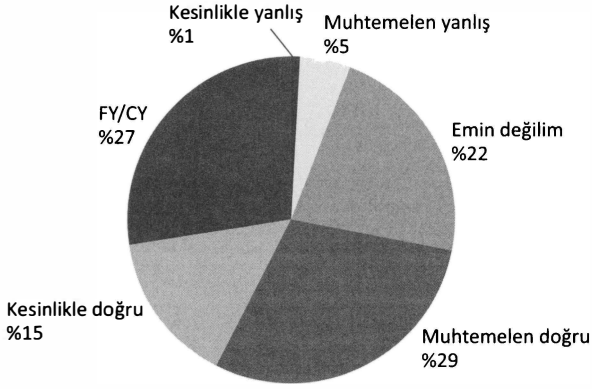
Türkiye için başkanlık sistemi parlamenter sisteme göre daha iyi bir yönetim biçimidir.

	Katılmıyor (%)	Ne katılır ne katılmaz (%)	Katılıyor (%)	Fikri Yok/ Cevap Yok (%)
Düşük bilgi	49,6	13,3	30,5	6,6
Orta bilgi	53,1	12,8	30,8	3,3
Yüksek bilgi	57,0	12,2	27,9	2,9
Toplam	52,1	13,0	29,9	5,1

Başkanlık sistemiyle ilgili bilgi düzeyini ölçmek üzere sorulan daha genel bir diğer soru da Şekil 2'de özetlenmiştir. Bu soruda katılımcılara "*Günümüzdeki demokrasilerin çoğu ABD'deki gibi bir başkanlık sisteminin aksine parlamenter sistem kullanmaktadır.*" ifadesi sunulmuş ve bu ifadenin doğruluğunu değerlendirmeleri istenmiştir. Katılımcıların yaklaşık yarısı (%49,4) herhangi bir değerlendirmede bulunamazken (fikri yok veya emin değil) geri kalan katılımcıların neredeyse tamamı (tüm örneklemin %44,5'ine denk gelen) "Muhtemelen doğru" veya "Kesinlikle doğru" cevabını vererek soruya doğru cevap vermişlerdir. Günümüzde demokra-

2 Bu analize bilgi sorularına cevap vermeyen katılımcılar dahil edilmemiştir.

silerin çoğunda başkanlık sistemi uygulandığını düşünenlerin oranı ise sadece %6,2'de kalmaktadır. Dolayısıyla Türkiye seçmenlerinde demokrasilerin çoğunda parlamenter sistemin uygulandığına dair algı nispeten kuvvetlidir.



ŞEKİL 2. Günümüzde demokrasilerin çoğu, ABD deki gibi bir başkanlık sisteminin aksine parlamenter sistemi kullanmaktadır.

Sonuç

Haziran 2015 genel seçimleri için yürütülen kampanyanın son bir ayına girilirken tamamlanan çalışmamız Türkiye'de başkanlık sistemine kamuoyu desteğinin yüksek olmadığını göstermektedir. Partizan eğilimler birçok konuda olduğu gibi başkanlık sistemine yönelik görüşleri de etkilemekte, başkanlık sistemini savunan AK Parti'nin seçmenleri bu sisteme en olumlu yaklaşımı sergilemektedirler. Ne var ki bu seçmenler arasında dahi başkanlık sistemine destek %50'nin altında kalmaktadır.

Seçmenlerin dünyada başkanlık ve parlamenter sistemlerin yaygınlığı hakkındaki bilgi düzeylerine baktığımızda ise ülkeler bazında yüksek bir farkındalık olmasa da genel olarak demokratik ülkelerde parlamenter sistemin yaygınlığı hakkındaki farkındalığın yüksek olduğu görülmektedir.

Kısacası Haziran 2015 seçimlerine yaklaşırken özellikle iktidar partisi ve Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan tarafından kuvvetli bir şekilde dile getirilen başkanlık sistemi ihtiyacı kamuoyu tarafından çalışmamızın yürütüldüğü Mart-Nisan 2015 tarihlerinde pek hissedilmiyor görüntüsü vermektedir. Kampanyanın son bir ayında da benzer şekilde bu görüş sürekli gündemde kalmaktadır. Kamusal alandaki bu tartışmanın kamuoyu nezdinde ne derece fark yaratacağı merak konusudur. Başkanlık sistemine verilen desteğin temel olarak partizan tercihler tarafından belirlendiği dikkate alındığında, kampanya etkisinin de partizan bakışla

değerlendirilmesi beklenebilir. Ancak bilgi düzeyi ve başkanlık sistemine verilen destek arasındaki negatif ilişki dikkate alındığında bu tartışmanın gelişmesiyle bilgi düzeyinin artması ve bu artış sonucunda da başkanlık sistemine verilen desteğin düşmesi beklenilebilir. Haziran seçimleri sonrasında bu beklentilerin yanı sıra başkanlık sistemi hakkındaki bilgi düzeyinin de nasıl değişmekte olduğunu takip etmek önemli olacaktır.

Yazarlar

Selim Erdem Aytaç Koç Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi (İİBF) Uluslararası İlişkiler Bölümünde öğretim üyesidir. Doktora derecesini 2014 yılında Yale Üniversitesi Siyaset Bilimi Bölümünden almıştır. Araştırma alanları arasında karşılaştırmalı siyasi davranış, politik ekonomi ve ekonomik oy verme davranışı yer almaktadır. Akademik makaleleri *Comparative Political Studies, Comparative Politics, European Political Science Review* ve *Democratization* dergilerinde yayınlanmıştır. Ayrıca Ziya Öniş, Fikret Şenses ve Caner Bakır'ın editörlüğünde derlenen ve 2013 yılında İletişim Yayınları tarafından basılan *Ülke Deneyimleri Işığında: Küresel Kriz ve Yeni Ekonomik Düzen* kitabının Türkiye bölümünü ("Türkiye: Dengeli ve Sürdürülebilir Yüksek Büyüme Peşinde") yazmıştır.

Ayşen Candaş, Siyaset Bilimi alanındaki doktorasını Columbia Üniversitesinden 2005 yılında aldı. 2005 yılından beri Boğaziçi Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümünde öğretim üyesi. Temel haklar, demokrasi ve sosyal haklar ve sosyal politikalar alanlarında gerek kuramsal gerekse Türkiye'yi inceleyen araştırmalar yaptı. Anayasa süreçlerine ilişkin Özgürlükçü Anayasa Platformunun üyesi olarak çeşitli çalışmalar yaptı ve temel haklar, kadın hakları ve azınlık haklarına ilişkin çeşitli platformlarda katkı sundu. Avrupa Konseyi çatısı altında Türkiye'de Eylül 2014'te faaliyet vermeye başlayan Boğaziçi Siyaset Okulunun akademik direktörlüğünü yürütüyor.

Ali Çarkoğlu halen Koç Üniversitesi, Uluslararası İlişkiler Bölümünde öğretim üyesidir. Daha önce Boğaziçi Üniversitesi (1994-2002) ve Sabancı Üniversitesinde (2002-2010) öğretim üyesi olarak çalışmıştır. 2008-2009 akademik yılında Hollanda Beşeri ve Sosyal Bilimler Yüksek Araştırmalar Enstitüsünde (NIAS) akademi üyesi (fellow) olarak araştırmalar yapmıştır. 2013 yılında Bilim Akademisine seçilmiştir. Doktora derecesini State University of New York-Binghamton'da Mayıs 1994'te savunmuştur. Araştırma alanları davranışsal siyaset bilimi soruları üzerine yoğunlaşmış ve oy verme davranışı, kamuoyu ve parti politikaları alanlarında değişik sorulara cevap aramıştır. Yüksek öğrenim öğrencilerinin tercihleri, dindarlık, siyasal İslam ve siyasi davranış ilişkisi, Müslüman toplumlarda hayır

severlik, yolsuzluk, enformalite, AB üyeliği hakkında görüşler ve oy verme davranışı üzerine değişik araştırma ekipleriyle birlikte aralarında TUBITAK, USIP, Ford Foundation, Nuffield Foundation, Open Society Institute, Boğaziçi, Sabancı, Işık ve Koç üniversiteleri araştırma fonları tarafından desteklenen saha çalışmaları yürütmüştür. Makaleleri *Democratization, European Journal of Political Research, European Political Science Review, Electoral Studies, Turkish Studies, New Perspectives on Turkey, South European Society and Politics, Middle Eastern Studies, Political Studies* dergilerinde ve derleme kitaplarda yayımlanmıştır. Kitapları: Ersin Kalaycıoğlu ile birlikte *Turkish Democracy Today: Elections, Protest and Stability in an Islamic Society* (2007), *The Rising Tide of Conservatism in Turkey* (2009).

Üstün Ergüder lisans eğitimini İngiltere'de Manchester Üniversitesinde tamamladı. Lisansüstü eğitimini Syracuse Üniversitesinde (The Maxwell School of Citizenship and Public Affairs) tamamlayan Ergüder 1970 yılında Siyaset Bilimi dalında doktora derecesi aldı ve Boğaziçi Üniversitesinin akademik kadrosuna katıldı. Prof. Ergüder ayrıca Michigan Üniversitesi, Syracuse Üniversitesi ve New York Devlet Üniversitesinde çeşitli dönemler ders verdi. Sabancı Üniversitesinde Emeritus Profesör olarak görev yapmakta olan Ergüder aynı üniversitenin bünyesinde bulunan İstanbul Politikalar Merkezinin kurucusu olup halen Eğitim Reformu Girişiminin Yönetim Kurulu Başkanıdır. Ergüder Ağustos 1992 ve Ağustos 2000 arasında iki dönem Boğaziçi Üniversitesi Rektörü olarak görev yaptı. Rektörlük görevinden önce Boğaziçi Üniversitesinde Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü Bölüm Başkanlığı ve Yabancı Diller Yüksekokulu Müdürlüğü görevlerinde bulundu. Ergüder'in Türkiye'de ve yurtdışında yayınlanmış çeşitli kitap makaleleri bulunmaktadır. Saha araştırması içeren yerel ve uluslararası işbirliği projelerini tasarlamış ve yönetmiştir. Ergüder akademik sorumluluklarının yanı sıra, Vehbi Koç Vakfı Yönetim Kurulu üyeliği, Türkiye Üçüncü Sektör Vakfının Mütevelli Heyeti ve Yönetim Kurulu Başkanlığı ve Özyeğin Üniversitesi Mütevelli Heyeti üyeliği görevlerini de yürütmektedir. Yurtdışında ise Bologna'da kurulmuş olan Magna Charta Gözlemevi (Magna Charta Observatory) Konseyi Başkanı olarak görev (2009-2013 yapmıştır.

Donald L. Horowitz doktorasını 1968'de Harvard Üniversitesi'nde tamamladı. Etnik çatışmalar konusunda uzman olan Horowitz, bölünmüş toplumlar konusunda ve Rusya, Romanya, Nijerya, Tataristan ve Kuzey İrlanda gibi yerlerde etnik çatışmaları azaltmaya yönelik politikalar hakkında danışmanlık yaptı. 2006'da Amerikan Dışişleri Bakanlığının Demokrasiyi Geliştirme Danışma Komitesine atandı. Adalet Bakanlığında avukat olarak çalıştı, Harvard Center for

International Affairs'de, Woodrow Wilson Center'da, Brookings Institution'da ve Smithsonian Institution'da araştırmalar yaptı. Durham, North Carolina'daki Duke Üniversitesi'nde ve Duke Hukuk Fakültesi'nde Hukuk ve Siyaset Bilimi profesörü ve Amerikan Sanat ve Bilim Akademisi üyesi olan Horowitz'in başlıca eserleri şunlardır: *Ethnic Groups in Conflict* (1985), *A Democratic South Africa? Constitutional Engineering in a Divided Society* (1991) ve *The Deadly Ethnic Riot* (2001).

Ersin Kalaycıoğlu 1973 yılında Istanbul Üniversitesi İktisat Fakültesinden lisans programını tamamlayarak mezun olmuştur. Ardından Amerika Birleşik Devletleri'nde The University of Iowa, Siyaset Bilimi Bölümüne devam ederek 1975'te yüksek lisans, 1977'de de doktora programını tamamlamıştır. Uzmanlık dalı Karşılaştırmalı Siyaset olup, bu dal içinde siyasal katılma ve siyasal temsil konularında uzmanlaşan Prof. Kalaycıoğlu'nun yayımlanmış kitapları şunlardır: *Karşılaştırmalı Siyasal Katılma, Çağdaş Siyasal Bilim,* Ali Yaşar Sarıbay'la birlikte derlediği *Türk Siyasal Hayatı, Türkiye'de Siyaset: Süreklilik ve Değişim, Türkiye'de Politik Değişme ve Modernleşme*, Çiğdem Balım, Cevat Karataş, Gareth Winrow ve Faroz Yasemee ile birlikte derlediği *Turkey: Political, Social and Economic Challenges in the 1990s* (1995), telif eser olarak yazdığı *Turkish Dynamics: Bridge Across Troubled Lands,* (2005) ve Ali Çarkoğlu ile birlikte yazdığı *Turkish Democracy Today: Elections, Protest and Stability in an Islamic Society* (2007) ve *Rising Tide of Conservatism in Turkey* (2009), Deniz Kağnıcıoğlu ile birlikte derlediği *Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler* (2012). Üstün Ergüder, Yılmaz Esmer, Hamit Fişek, Süleyman Özmucur, Murat Sertel, Nihat Falay, Umut Özkırımlı ve Binnaz Toprak ile birlikte yürüttüğü çeşitli araştırmaların sonuçlarını irdeleyen ve kitap boyutlarında on adet araştırma raporu, Türkçe ve İngilizce olarak bilimsel, hakemli uluslararası dergi ve kitaplarda yayımlanmış olan çeşitli makaleleri vardır. 1990-1997 arasında Üstün Ergüder ve Yılmaz Esmer'le birlikte, Michigan Üniversitesi profesörlerinden Ronald Inglehart'ın başkanlığında yürütülen Dünya Değerler araştırmasının bir parçası olarak yapılmakta olan Türkiye'de Değerler araştırmasında çalışmıştır. Prof. Kalaycıoğlu, Koç Üniversitesi öğretim üyesi Ali Çarkoğlu ile birlikte, Türkiye'deki International Social Survey Program (ISSP) çalışmalarını 2008'den beri yürütmektedir. 1977-1984 yılları arasında İstanbul Üniversitesi İktisat ve Siyasal Bilimler Fakültelerinde, 1984-2002 yılları arasında Boğaziçi Üniversitesi Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi Enstitüsü ve İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, 2002 -2004 yılları arasında Sabancı Üniversitesi Sanat ve Sosyal Bilimler Fakültesi ve Eylül 2004 ila Eylül 2007 arasında Işık Üniversitesi rektörü olarak çalışan Prof. Kalaycıoğlu, 2007 Eylülünden beri Sabancı Üniversitesi

Sanat ve Sosyal Bilimler Fakültesinde öğretim üyesidir. Prof. Kalaycıoğlu, Türk Demokrasi Vakfı (TDV), Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV), İstanbul Politikalar Merkezi (IPM) kurucu üyesi ve ayrıca Siyasi İlimler Türk Derneği ve Bilim Akademisi Yönetim Kurulu üyesi, Türk Sosyal Bilimler Derneği, International Political Science Association, International Studies Association, Midwest Political Science Association'ın da üyesidir.

Arend d'Angremond Lijphart doktorasını 1963'te Yale Üniversitesinde tamamladı. Karşılaştırmalı siyaset bilimi, seçimler ve seçim sistemleri, demokratik kurumlar, etnisite ve siyaset alanlarında uzman olan Lijphart, San Diego'daki California Üniversitesinde Siyaset Bilimi dalında Emeritus Profesör unvanı taşımaktadır. 1989'da Amerikan Sanat ve Bilim Akademisine seçilmiştir. Başlıca eserleri şunlardır: *The Trauma of Decolonization: The Dutch & West New Guinea* (1966), *The Politics of Accommodation. Pluralism and Democracy in the Netherlands*, (1968), *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration* (1977), *Democracies: Patterns of Majoritarian & Consensus Government in Twenty-one Countries* (1984), *Power-Sharing in South Africa* (1985), *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945–1990* (1994) ve *Patterns of Democracy: Government Forms & Performance in Thirty-six Countries* (1999).

Juan J. Linz 1926'da Almanya'da doğdu, 2013'te öldü. Yale Üniversitesi'nde Siyasal ve Sosyal Bilimler Profesörü olan Linz, otoritarizm ve totalitarizm, siyasal partiler ve seçkinler, demokrasinin çöküşü ve demokrasiye geçiş çalışmalarına katkılarıyla tanınır. 1987'de İspanya'da sosyal bilimler alanında Asturias Prensliği ödülüne layık görülmüştür. Eserlerinden başlıcaları şunlardır: Alfred Stepan ile birlikte *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe* (1996), *Totalitarian and Authoritarian Regimes* (2000).

Seymour M. Lipset 1922'de doğdu, 2006'da öldü. Doktora derecesini Columbia Üniversitesi'nde 1949 yılında Sosyoloji alanında tamamladı. George Mason Üniversitesinde Kamu Politikaları Profesörü ve Stanford Üniversitesi Hoover Enstitüsünün kıdemli üyesiydi. Uzmanlık alanı siyaset sosyolojisi, sendika organizasyonu, sosyal katmanlar, kamuoyu ve entelektüel yaşamın sosyolojisiydi. Karşılaştırmalı bir bakış açısıyla demokrasiler üzerine de kapsamlı çalışmaları vardır. Çok sayıda kitabı arasında *Political Man, The First New Nation, Revolution and Counterrevolution, Consensus and Conflict* ve *Continental Divide: The Values and Institutions of the United States and Canada* sayılabilir.

Ergun Özbudun Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesinde 1962'de doktor, 1967'de doçent ve 1975'te profesör unvanını kazanmış ve 1994 yılına kadar bu kurumda görevini sürdürmüştür. 1994-2012 yılları arasında Bilkent Üniversitesinde görev yapan Özbudun, halen İstanbul Şehir Üniversitesi öğretim üyesidir. Özbudun, Harvard Üniversitesinde araştırmacı (1963-66, 1971-73), Chicago (1973), Paris Sorbonne (1980), Columbia (1981-82) ve Princeton (1982-83) üniversitelerinde misafir profesör olarak ders vermiştir. Avrupa İşkenceyi Önleme Komitesi (CPT) üyeliği (1989-93) ve Milletlerarası Siyasal Bilim Derneği Yönetim Kurulu üyeliği (1979-1985) görevlerini ifa etmiştir. Prof. Özbudun, Avrupa Konseyi Hukuk Yoluyla Demokrasi (Venedik) Komisyonunun 1990-2014 yılları arasında üyesi olmuştur. Özbudun'un anayasa hukuku ve Türk siyasal hayatı ile ilgili Türkçe ve İngilizce birçok yayını vardır. Kendisinin son kitapları arasında, *Türk Anayasa Hukuku* (15. Baskı, 2014), *Türkiye'de Demokratikleşme Süreci* (2014), *1924 Anayasası* (2012), *Otoriter Rejimler, Seçimsel Demokrasiler ve Türkiye* (2011) ve *Türkiye'de Parti ve Seçim Sistemi* (2011) bulunmaktadır.

Sabri Sayarı Bahçeşehir Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümünde öğretim üyesidir. Kendisine 2005-2011 arasında görev yaptığı Sabancı Üniversitesi tarafından Emeritus Profesör statüsü verilmiştir. Daha önce Rutgers Üniversitesi (ABD) ve Boğaziçi Üniversitesinde öğretim üyesi olarak çalışmış ve 1994-2005 döneminde Georgetown Üniversitesi (ABD) bünyesinde faaliyetlerini sürdüren Türkiye Araştırmaları Enstitüsünün yöneticiliğini yapmıştır. Türkiye'nin siyasal yaşamı ve dış politikası konularında çok sayıda araştırması yayımlanmıştır. Ortak editörlüğünü yaptığı kitaplar arasında şu başlıklar bulunmaktadır: *Turkey's New World: Changing Dyanamics in Turkish Foreign Policy* (Türkçe çevirisi *Türkiye'nin Yeni Dünyası: Türk Dış Politikasının Değişen Dinamikleri* adıyla yayımlanmıştır); *Politics, Elections, and Parties in Turkey*; *Political Leaders and Democracy in Turkey* (Türkçe çevirisi *Türkiye'de Liderler ve Demokrasi* adıyla yayımlanmıştır); *Turkish Studies in the United States* ve *The Routledge Handbook of Modern Turkey* (Türkçe çevirisi yayına hazırlanmaktadır).

Adam Szymański Varşova Üniversitesi Siyaset Bilimi Enstitüsünde doçenttir, üniversitenin Çağdaş Türkiye Araştırma Grubunun başkanıdır ve Polonya Uluslararası İlişkiler Enstitüsünde analist olarak görev yapmaktadır. 2012'de TÜBİTAK bursu almış, ODTÜ, Koç Üniversitesi, İstanbul Üniversitesi, Belfast, Berlin, Bonn, Budapeşte, Konstanz ve Viyana'da araştırmalar yapmıştır. Çeşitli araştırma kurumlarının üyesidir. Uzmanlık alanı Avrupa Birliği'nin genişlemesi ve Türkiye'nin siyasal sistemi ve dış politikasıdır. Yayımlanan kitapları şöyledir:

Grand National Assembly of Turkey (2005), *Constitutional System of Turkey* (2006), *Between Islam and Kemalism. Problem of Democracy in Turkey* (2008), *Turkey and Europe. Challenges and Chances* (2011). Yayına hazırladığı kitaplar: *European Union Enlargement. Contemporary Determinants and Prospects for the Continuation of the Process* (2012), *Change in Enlargement Policy of the European Union – Institutional Approach* (2014).

Serap Yazıcı 1984'te Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesinden mezun oldu. 1986'da Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Kamu Hukuku anabilim dalında yüksek lisansını, 1995'te ise aynı üniversitede doktorasını tamamladı. 2000 yılında doçentlik unvanına hak kazanan Yazıcı, 2009'da profesörlüğe atandı. 15 yıla yakın bir süre İstanbul Bilgi Üniversitesi Hukuk Fakültesinde öğretim üyesi olarak görev yapan Yazıcı, 2012 yılından itibaren İstanbul Şehir Üniversitesi Hukuk Fakültesinde çalışmaktadır. Bazı çalışmaları İnönü Vakfı, *Cumhuriyet*, *Milliyet*, TÜBA gibi çeşitli kuruluşlar tarafından ödüle layık görülen Serap Yazıcı'nın "Türkiye'de Askeri Müdahalelerin Anayasal Etkileri", "Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri: Türkiye için Bir Değerlendirme", "Demokratikleşme Sürecinde Türkiye", "Yeni Bir Anayasa Hazırlığı ve Türkiye: Seçkincilikten Toplum Sözleşmesine" başlıklı çalışmaları, yayımlanan eserleri arasında yer almaktadır.

Dizin

1961 Anayasası 7, 87, 134, 139, 159

1982 Anayasası 72, 83, 88, 103, 104, 105, 129, 132

A

II. Abdülhamit 154, 155, 157

Acemoğlu, Daron 162

Adenauer, Konrad 30

Afrika 11, 32, 37, 39, 49, 55, 57, 64, 69, 78, 161, 162

AGİT 114, 116, 122

AİHS 108

AKP 71, 73-76, 83, 84, 86, 89, 90, 99, 100, 102, 106, 107, 111, 117-126, 129, 135, 146, 159, 160

Alevi 145, 146, 150, 167

Alianza Popular 18

Allende, Salvador 12, 13, 32, 33, 39, 80

Almanya 21, 23, 25, 39, 40, 43, 51, 56, 57, 149, 150, 162, 176

Amerika Birleşik Devletleri (ABD) 11, 81, 82, 83, 135, 175

Amerikan Devrimi 81

Amnesty International 122

ANAP 102, 131

Anayasa 5, 7, 45, 50, 52, 54, 55, 59, 61, 62, 71, 74, 75, 88, 89, 90, 104, 105, 106, 108, 113, 118, 119, 125, 129, 130, 131, 132, 134, 139, 154, 158, 160, 173, 177, 178

Anayasa Mahkemesi 61, 105, 118, 125, 130, 132

Anayasa Uzlaşma Komisyonu 75, 89

Arınç, Bülent 106

Arjantin 11, 14, 70, 71, 80

Asya 32, 37, 39, 63, 78, 161, 162

Avustralya 56, 57

Avusturya 39, 47, 57, 63, 72

B

Bagehot, Walter 13, 21

Bakanlar Kurulu 90

Bangladeş 63

Bask 19

Batı Avrupa 25, 78

Bayar, Celal 131

BDP 89

Belarus 161

Belçika 42, 49, 55, 57, 64

Beşinci Cumhuriyet 11, 43, 56, 72, 109

Biafra 32

BM 122

Bosna 49

Brasilia 27

Brezilya 11, 14, 29, 32, 70, 71, 80, 95, 168, 169

Britanya 21, 22, 40, 41, 42, 43, 157, 158

Burr, Aaron 26

C-Ç

California 46, 48, 57, 176

Calles, Elais 80

Calp, Necdet 131

Carey, M. John 54, 69, 91, 95, 103
Cezayir 73, 133
Chavez, Hugo 70, 80
CHP 89, 107, 108, 116, 118, 146, 159, 166, 168
Churchill, Winston 30
Çankaya 131, 132
Çekoslovakya 49
Çiçek, Cemil 88
Çözüm Süreci 107

D

Danışma Meclisi 88
Danıştay 76
Danimarka 52
Davutoğlu, Ahmet 107, 167
Demirel, Süleyman 73, 83, 84, 88, 105, 120, 128, 131, 132, 159
Demokrat Parti 98, 139
Diamond, Larry 50, 51, 62, 90, 93
Doğu Asya 63
Doğu Avrupa 39, 78, 161, 162
DSP 102
Duverger, Maurice 72

E

Endonezya 63, 64
Epstein, Leon 66, 67
Erdoğan, Recep Tayyip 70, 73, 74, 76, 84, 88, 105, 106, 107, 111, 115, 117-125, 128, 132, 145, 160, 165, 167, 171
Ermeni 146
Evren, Kenan 111, 130, 131
Ezidi 146

F

federal hükümet 81
federasyon 57
Fidan, Hakan 106
Fiji 49
Finlandiya 11, 72
Fraga, Manuel 18, 19
Franco, Francisco 18, 19, 20
Fransa 11, 25, 39, 40, 42, 43, 54, 56, 63, 64, 72, 73, 78, 109, 133
Freedom House 63, 122
Frey, Frederick W. 155, 158
Fujimori, Alberto 70

G

Gandhi, İndira 37
Gaulle, Charles de 133
Genelkurmay Başkanlığı 118
Goldwater, Barry 17
González, Felipe 18, 20
Gurr, Ted Robert 46, 47
Gül, Abdullah 118, 124, 131, 132
Güney Afrika 49, 55, 57
Güney Amerika 42, 70
Güney Avrupa 37, 41
Güney Kore 11, 63

H

Habermas, Jürgen 150
HDP 107, 108, 116, 127, 166, 167
Heper, Metin 125, 139, 156
hesap verirlik 68, 69, 76, 99, 100
Heuss, Theodor 21
Hıristiyan 19
Hırvatistan 78
Hindistan 11, 40, 47, 51, 57
Hitler, Adolf 149
Hobbes, Thomas 139
Hollanda 42, 47, 57, 64, 168, 169, 173
Holocaust 150

HP 131
HSYK 160
Human Rights Watch 122
Huntington, Samuel P. 63, 135, 136

I-İ

Irak 47, 48, 49, 58
IŞİD 145
İhsanoğlu, Ekmeleddin 116, 117
İmralı 106
İngiliz Uluslar Topluluğu 39
İngiltere 81, 136, 137, 139, 141, 168, 169, 174
İrlanda 47, 49, 55, 72, 174
İslam 5, 42, 141, 142, 143, 145, 150, 173
İspanya 11, 12, 18, 19, 20, 29, 39, 41, 42, 56, 63, 64, 176
İsrail 34, 40
İstanbul Politikalar Merkezi 130, 176
İsveç 145, 146
İsviçre 47, 57, 58, 59, 78
İtalya 21, 25, 39, 41, 51, 59, 63, 133, 134, 162
İzlanda 72, 78

J

Japonya 51, 63, 168, 169
Jefferson, Thomas 26
Johnson, Lyndon B. 93
Juárez, Benito 30

K

Kanada 40, 41, 42, 47, 57, 66
Kanun-u Esasi 87, 154
Kanzlerdemokratie 23
Karayip 11
Katalan 19
Katolik 41, 42, 48, 63, 136, 151
Kıbrıs 47, 50, 159
Kılıçdaroğlu, Kemal 167
koalisyon 12, 23, 29, 33, 41, 55, 62, 65, 87, 94, 98-102, 128, 129, 132, 133, 134, 135, 155, 159
Kolombiya 16, 29, 32, 47, 49
Kosta Rika 39
kutuplaşma 17, 18, 35, 67, 70, 100, 101
Kuzey Amerika 81, 136, 137
Kuzey Avrupa 39, 136
Kuzey İrlanda 47, 49, 55, 174
Kuzu, Burhan 88
Kürt 48, 116, 127, 146, 167

L

La Moneda 21
Latin Amerika 8, 14, 25, 31, 32, 37, 39, 41, 54, 65, 69, 70, 78, 79, 80, 85, 95, 103, 109, 161, 162
Lewis, Arthur 32, 46, 69
Lincoln, Abraham 30
Locke, John 139
Lübnan 47, 49, 50, 51

M

Macaristan 51, 70, 96, 122
Machiavelli 151
Madımak 150
Mainwaring, Scott P. 90, 96, 98
Malezya 47
Malta 158
Mardin, Şerif 139, 141, 142
McGovern, George 17
MDP 131
Meclis-i Umumi 87
Meksika 70, 80, 168, 169

II. Meşrutiyet 154, 155
Milli Güvenlik Konseyi 88, 104
Mill, John Stuart 139
MİT 106
Moğolistan 63
Müslüman Kardeşler 145

N

Nasr, Vali 64
NATO 143
Nazi 149, 150
Nijerya 32, 33, 35, 42, 49, 67, 69, 174
nispi temsil (NT) 50, 73, 102
Nixon, Richard 93

O-Ö

Obama, Barack 82, 95
O'Donnell, Guillermo 68, 70, 71, 103
OECD 69, 78
Ortadoğu 122, 161, 162
Osmanlı 87, 153, 154, 157, 158
Özal, Turgut 73, 83, 88, 105, 124, 125, 128, 131, 132

P

Pakistan 42, 63
Palombara, Joseph La 133, 134
Papua Yeni Gine 56
Peron, Juan 70, 80
Perón, Maria Estela Martinez de 14
Pertini, Sandro 21
Peru 71, 80, 95
PEW 145
Polonya 63, 78, 119, 177
Portekiz 25, 39, 41, 42, 63, 64, 72, 78
Protestan 41, 47, 63

Q

Quebec 41, 42

R

Robinson, James 162
Rousseau, Jean-Jacques 14, 139
Rousseau, J.J. 14, 139
Rum 146
Rusya 78, 142, 143, 150, 161, 174

S-Ş

Sartori, Giovanni 61, 91, 133
Schattschneider, E.E. 53
Sen, Amartya 162
Senato 57, 82, 93, 134, 138
Senegal 63, 64
Sezer, Ahmet Necdet 105, 119, 130, 131
Shugart, S. Matthew 51, 54, 69, 90, 91, 95, 96, 98, 103
sıfır toplam 66, 67, 70, 92, 97, 98, 99, 100
Sivas 150
Skach, Cindy 69
Slovenya 63
sömürge 81
Sri Lanka 11, 35, 36, 49, 67
Stalin, Jozef 150
Stepan, Alfred 69, 176
Suárez, Adolfo 12, 13, 18, 19
Sunalp, Turgut 131
Sünni 48, 142, 144, 145, 146, 150
Şafii 146
Şii 48
Şili 11, 12, 14, 21, 32, 33, 39, 70, 80, 95

T

Tanzimat 153
Tayvan 63

TBMM 2, 74, 75, 87, 88, 89, 106, 107, 127-132, 134
Temsilciler Meclisi 57, 82
Tercüman 88
TESEV 120, 156, 176
Thatcher, Margaret 37
Tocqueville, Alex de 137
Toprak, Binnaz 145, 175
TRT 106
Trudeau, Pierre Elliot 42
Tunus 63, 64
Türk Silahlı Kuvvetleri 88
Türk tipi 71, 73, 122, 126, 141

U-Ü

Uruguay 39, 70, 80
Üçüncü Dünya 42, 64

V

Valenzuela, Arturo 32, 53, 62, 69, 71, 80, 90, 95, 103, 148
Vargas, Maria Llosa 80
Venezuela 16, 29, 32, 70, 80

W

Washington, George 30, 47, 48, 78, 117, 138, 155
Weber, Max 149, 150
Weimar Cumhuriyeti 40, 72, 109
Westminster 32, 37, 69, 98, 99, 100, 136, 158
Wiener, Myron 42
Wyoming 57

Y

Yahudi 144
Yalman, Nur 155
yargı 12, 14, 31, 61, 75, 76, 80, 81, 83, 85, 89, 98, 105, 108, 112, 118, 120, 124, 125, 126, 130, 134, 138, 157, 160, 161, 162, 163
yarı-başkanlık 52, 54, 56, 71, 72, 73, 77, 78, 83, 84, 88, 105, 109, 129, 133, 148, 161
yasama 7, 9, 11, 12, 13, 14, 15, 20, 21, 22, 23, 24, 27, 29, 31, 33, 40, 46, 48, 49, 50, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 64, 65, 66, 68, 70, 75, 79, 80, 82, 83, 85, 87, 89, 90, 91, 92, 93, 95, 96, 97, 98, 99, 101, 102, 103, 108, 112, 120, 121, 124, 125, 126, 130, 136, 138, 154, 157, 158
Yeni Forum 88
YSK 106, 107, 108
Yunanistan 39, 41, 63, 142
Yüce Mahkeme 82
yürütme 7, 11-15, 17, 21, 22, 24, 33, 35, 46, 53, 55, 56, 63, 65, 66, 69, 70, 72, 79, 82, 83, 85, 87, 89-105, 112, 116, 118, 120-126, 129, 130, 136, 138, 160, 165



Kritik Kavşak, parlamenter sistemle başkanlık sistemi arasında nasıl bir tercih yapılması, öncelikle de bu terimlerin nasıl tanımlanması gerektiği konusundaki tartışmanın kuramsal, tarihsel ve normatif ihtiyaçları göz önünde bulundurularak ortaya çıktı.

Bu kitap, siyasal sistemlerin kişiler üzerine değil, kurumsal tanımlar üzerine kurulması gerektiğini gösteren; demokrasinin kurumsallaşması ve Türkiye'nin siyasal kültürünün bir parçası haline gelmesi için temsil mekanizmalarının yasama organı bağlamında daha doğru kurulması gerektiğini savunan; istikrar sağlamak için uygulanan sistem mühendisliğinin tam tersine istikrarsızlığa yol açabildiğini, gerçek istikrarınsa tüm güçlerin tek bir aktörde toplanmasıyla değil, adil ve özgürlükçü bir biçimde bölüştürülmesiyle sağlanabileceğini öne süren bir makaleler derlemesi.

Bu ciltte siyaset biliminin Türkiye'de ve dünyadaki en önemli, en yetenekli isimlerinden bazıları bir araya geliyor: Juan J. Linz, Donald L. Horowitz, Seymour M. Lipset, Arend Lijphart, Ergun Özbudun, Sabri Sayarı, Serap Yazıcı, Adam Szymanski, Üstün Ergüder, Ersin Kalaycıoğlu, Ayşen Candaş, Selim Erdem Aytaç ve Ali Çarkoğlu.

Cem Akaş lisans derecesini Boğaziçi Üniversitesinden (Kimya Mühendisliği), yüksek lisans derecesini Columbia Üniversitesi, New York'tan (Siyaset Bilimi), doktora derecesiniyse Boğaziçi Üniversitesi Atatürk Enstitüsünden (Tarih) aldı.

SİYASET BİLİMİ

22 TL