

ETKİLİ YÖNETİM YARATMA BECERİSİ AÇISINDAN CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ

Prof. Dr. Şule Özsoy Boyunsuz
Galatasaray Üniversitesi

Prof. Dr. Şule Özsoy Boyunsuz- Teşekkür ederim. Ersin Hocam dedi ki ben siyaset bilimcisiyim, sizler hukukçusunuz, farklı şeylerden söz ediyoruz. Ben de hukukçuyum, ama hep siyaset bilimiyle uğraşmaya çalışıyorum. Çünkü aslında Anayasa hukuku çok interdisipliner bir alandır diye düşünüyorum. Ben de bugün biraz Anayasa hukuku, biraz siyaset bilimi bilgilerimi birleştirerek sizlere bir sunum yapacağım. Etkili yönetim yaratma becerisi açısından mevcut hükümet sistemini değerlendireceğim. Esas itibarıyla hükümet sisteminden bahsedeceğim, ama tabii ki rejimle bağlantısı çok açık olduğu için rejim meselesine de değineceğim. Ben de Ersin Hocam gibi düşünüyorum, bu neo-patrimonyal bir rejimdir. Biraz o tanımlamalara değinerek başlayayım, Almanlar gibi başlayayım ben, teşekkür etmeden tanımlayarak başlayayım.

Hükümet sistemi dediğimiz zaman bahsettiğimiz şey, yasama nasıl göreve geliyor, nasıl seçiliyor, yürütme nasıl göreve geliyor, nasıl seçiliyor, karşılıklı yetkileri nelerdir, konuları nelerdir, burada yargının pozisyonu nedir, buna bakarak hükümet sistemlerini başkanlık sistemi, parlamenter, yarı başkanlık veya bunların melezleri, türevleri, vesaire isimlendirebiliriz. Ana hatları itibarıyla bahsettiğimiz şey, yasama, yürütme organlarının göreve geliş ve gidiş şekilleriyle, yetkileriyle alakalı, büyük ölçüde anayasal hukuksal çerçeve içerisindeki bir yapıdır. Bir anlamda üstyapıdır. Öte yandan rejimden bahsederken Ersin Hocam da çok güzel ifade etti, siyasi güce ne şekilde erişiliyor ve o siyasi güç, devlet gücü ne şekilde kullanılıyor, yönetme tarzı açısından farklı farklı isimlendirebilmemiz mümkün. Ben bu isimlendirmelerin hepsini kullanacağım. Yani Türkiye'nin bugün demokratik bir rejim olmadığı konusunda Hocama yürekten katılıyorum, göreve geliş biçimi bakımından seçim sandığı var ortada, seçim sandığı bir rejimi demokratik yapmaz. Bir rejimin demokratik olabilmesi için bu böyle gelişteki seçimin adil ve özgür olması, siyasi rekabet ortamının üç aşağı beş yukarı adil ve eşit koşullar altında gerçekleşmesi ve medeni ve siyasal hakların korunuyor olması gerekiyor.

Türkiye'de baktığımız zaman seçimlerin adil ve özgür koşullarda gerçekleşmediğini, çünkü muhalefetin büyük ölçüde engellendiğini görüyoruz. Hapiste bulunan muhalefet liderleri ve muhalifler olduğunu, rekabet ortamının adil veya eşit koşullar altında bulunmadığını görüyoruz. Bir taraf devletin tüm kamu kaynakları kullanırken diğer tarafta başka bir manzara, büyük bir engelleme olduğunu tespit ediyoruz. Medeni ve siyasal hakların da süreç içinde giderek zayıflatıldığını, hatta yok edildiğini tespit ediyoruz.

Bu bakımdan Türkiye'de 2010 Anayasa değişikliğinin önemli bir kırılma olduğunu düşünüyorum. Onu takip eden süreçte özellikle 2013'ten sonrasında Türkiye'de demokrasinin kaybolduğunu, göreve geliş biçimi bakımından rekabetçi otoriter bir rejime

dönüşüldüğünü düşünüyorum. Yani burada bir sandık var, ama adil ve özgür bir rekabet ortamı, korunan medeni ve siyasal haklar, hukuk devleti yok. İlk kaybettiğimiz basın özgürlüğü oldu bildiğiniz gibi. Bir çeşit kontrol denge aracı olan özgür basının iktidar tarafından ele geçirilecek bir yer olarak görülmeye başlandığını izledik. Basın özgürlüğü gitti, internet özgürlüğü gitti, medeni ve siyasal haklar gitti. Siyaset biliminde temel hak ve özgürlüklerin seviyesini ölçmede Freedom House verileri çok kullanılıyor, ben de kullanıyorum. Bu sivil toplum kuruluşunun ölçümlerine göre Türkiye özgür olmayan ülke kategorisindedir. Yani medeni ve siyasal haklar bakımından özgür değiliz. Basın özgürlüğü yok, internet özgürlüğü yok. Fevkalade sınırlı bir alanda bulunuyoruz. Tabii özgürlükler yok, adil, eşit rekabet koşulları yok, tüm bunlar içerisinde de bu rejim demokrasidir diyemeyiz ama ortada bir sandık var. O yüzden rekabetçi, ama diğer tüm unsurları bakımından otoriter, yani iktidar değişsin diye sandık konulmuyor, iktidar değişmesin diye sandık konuluyor, ama hâlâ o sandıktan bir meşruiyet çıkarıyor bu iktidar, bu meşruiyete hâlâ ihtiyaç duyuyor. Çünkü sandıksız bir meşruluğu temin edecek ideolojisi mevcut bulunmuyor. Aynı zamanda büyük ölçüde de performans meşruluğuna dayanıyor. Bu da büyük ölçüde ekonomik performans oluyor.

Rejim bakımından, rejimin işleyiş tarzı bakımından nitelersek bana göre de bu neo-patrimonyal bir rejimdir. Haddim olmayarak Hocam, siyaset biliminde bunun ne demek olduğunu biraz anlatmak istiyorum arkadaşlarımıza, çok basit bir şekilde söylersek bu ödül-ceza mekanizmasına dayalı işleyen kişiselleşmiş siyasal iktidar demektir. Burada yandaşların ödüllendirildiği, muhaliflerin cezalandırıldığı bir patronal yapı tesis edersiniz. Şöyle ki, siyasi sadakat kamu kaynakları kullanılarak satın alınır. Makam, mevki, atama, iş, ihale, ekonomi tamamen kontrol altındadır, bürokratik yapı bu patronajın bir kaynağıdır. Yani oradaki atamalar, bürokratik atamaların hepsi siyasi sadakati satın almak üzeredir. Bu bir kişi rejimidir, kişisel bir rejimdir. Hocam ve Hocam gibi düşünen başkaları da dünya literatüründe (bkz: Linz ve Chehabi, 1998) bu nitelermeyi kullanıyorlar. Bunun yerine kişisel bir rejim diyenler var (Farid Guliyev, 2011). Burada devletle, kamuyla kişi arasındaki farklılık neredeyse yok olmuş durumda, âdeta kişiye ait bir şirket gibi yönetilen bir kamusal yapıyla karşı karşıyayız. Devlet ve devlete ait her şey bir kişiye ait gibi algılanıyor. Dolayısıyla devletin kurumsal yapısıyla yönetici(ler) arasındaki ayrışma görüntüde var, yasalarda var. Görüntüde baktığınız zaman rasyonel/yasal bürokratik yapı (Weber manasında) varmış gibi, ancak işleyişte patronal yapının tepesindeki kişiye sadakat temelinde seçilmiş ve kendisini 'o' kişinin adamı olarak gören bir bürokrasi vardır. Görüntünün arkasında aslında işleyen kişiselleşmiş, o kişiye ait hale dönüşmüş bir devlet yapısı ve bu kişisel sadakati temin etmek üzere sanki kendine ait şeyleri dağıtır gibi dağıtılan kamu kaynakları ve makamları, mevkileri vardır. Bu yüzden bu yapıda liyakat yoktur ve olmasına da imkân yoktur. Çünkü bu yapı neo-patrimonyal bir bürokrasiyi zorunlu kılar. Biraz sonra etkili yönetim yaratma becerisi açısından buraya geri dönüş yapacağım.

Şimdi bu neo-patrimonyal yapıda yukarıdan aşağı iki mekanizma var: (clientelistic) yanaşmacı bir yapı, yani kişisel olarak birtakım yerlere gelmek istiyorsanız o yapının içinde

yer alıp o sadakati göstermeniz, sadakatınızı kişisel çıkar karşılığı satmanız, bir diğerinin adamı olmanız gerekiyor. Doğru kişinin adamı olmak zorundasınız, yoksa yok olursunuz. Yanlış tarafta olursanız ceza mekanizmasıyla karşılaşacaksınız, doğru tarafta duracaksınız. Patronaj da böyle, kamu hizmeti mi almak istiyorsunuz, mahallenin yolu yapılınsın mı istiyorsunuz, işte otobüs mü gelsin istiyorsunuz? Bütün bunlar için de bu hegemonyayı oluşturan partiye oy vermeniz gerekiyor doğru tarafa, yani kamu hizmeti de oy karşılığında geliyor. Aksi takdirde ceza geliyor. Muhalefete oy mu veriyorsunuz istikrarlı olarak, İzmir'e bakmanızı tavsiye ederim ne olacağını görmek için. Kamu hizmeti bakımından sistematik olarak cezalandırılacaksınız demektir. Vergi de verseniz kamu hizmeti alamayacaksınız. Çünkü kamu hizmeti de bu patronaj içerisinde ancak siyasi sadakat karşılığında gelecektir. Bu şekilde iktidarı sağlamlaştırmaya çalışıyor. Devlete ait olan her şeyi kendinin hale dönüştürüyor. Yetmiyor ülkedeki muhalif sesleri kısıyor, ifade özgürlüğü, basın özgürlüğü, siyasi katılım hakları yok ediliyor ya da içi boşalıyor. Bu tepeden aşağıya çıkar ilişkileri ile şahsi olarak bağlanmış yapı devlete yerleşiyor, buradan gitmek istemiyor, ama demokrasi dediğiniz rejimde seçimle iktidara gelinir ve gidilir, gidersin. Özünde o var.

Siyasi sadakati satın alarak yaşayan bu yapıyı ayakta tutan şey yapıya dahil yönetim eliti arasındaki konsolidasyondur. Bir patronaj mekanizmasında siyasi sadakatini satmış olan kişilerin oraya sadık kalmaya devam etmesi, yapının dağılmadan devam edeceğine ve ekip içindeki diğerlerinin sadakatine duyduğu inanca bağlıdır. Özellikle söz konusu yapının başındaki kişinin gidici olduğu, artık "diğerlerinin" de ona sadakat göstermeyeceği inancı yönetim eliti içinde yayıldığında adeta kartopunun çığa dönüşmesi gibi neopatrimonyal iktidar dizgesi çökebilmektedir.

Burada bahsedilen yönetim eliti içine yargı da dâhildir, ne yazık ki. O yüzden siz avukatlar Anayasada ve yasada çok açık yazan şeyleri o hâkimlere anlatamazsınız, uygulatamazsınız. Çünkü büyük ölçüde neo-patrimonyal bir rejimin yargısıdır. Bunu kırmak gerekir ama nasıl? Bence bugünkü asıl konu rejim değişikliğinin nasıl sağlanacağı, demokrasiye nasıl dönüleceğidir. Bununla alakalı, ama bir de bu işin bir hükümet sistemi yanı var. Dizayn edilen üstyapı, bana göre bugün baktığımız hükümet sistemi bu neo-patrimonyal rejimin anayasal üstyapısıdır. Rejimin devamı için gerekli olan üstyapının hükümet sistemidir. Bu yüzden ben buna patronlu başkanlık sistemi diyorum. Buradaki patron, o patronal yapının başındaki patron, her şey oraya bağlı, aşağı doğru onun adamları, adamların adamları, adamların adamları, kamu hizmeti makamı, mevki, para, ödül dağıtarak ayakta duruyor. Yargıyı, polisi ve orduyu kontrol ederek de ceza dağıtıyor. Ceza dağıtarak da muhalefeti bastırıyor. Bütün bunları bir arada tutarken hâlâ sandıktan çıkan meşruluğa ve performans meşruluğuna ihtiyaç duyan bir rejim yapısıyla karşı karşıyayız.

Hükümet sistemine dönecek olursak, Türkiye'deki neopatrimonyal rejim gerçeğini görmezden gelerek buraya çıkıp size başkanlık sistemlerini filan anlatmak istemedim. İşin gerçeği budur, işin gerçeğini bilerek üstyapıyı değerlendirmeniz gerekir, işleyen hali bu. Peki,

üstyapıda karşımızda ne var? İki şekilde değerlendirebiliriz. Hükümet sistemlerinin iki temel amacı vardır:

1. Demokratik bir sistemin hükümet sistemi mi olacak? Cevap evetse kontrol, denge araçları istersiniz. Kontrol, denge, denetim isterseniz. Biraz önce Hocamın bahsettiği denge, denetim araçlarını Anayasanın içine zerk edersiniz. Bu rejimin demokratik olarak kalmasını sağlamak için getirdiğimiz bir şeydir. Amerikan Başkanlık sisteminin cevabı sert kuvvetler ayrılığıdır. Charles Jones isimli bir Amerikalın siyaset bilimci "The Presidency in a Separated System"(2005) isimli kitabında diyor ki: *"ABD hükümet sistemine başkanlık sistemi dememeliyiz. Bu bölünmüş hükümet yapısı getiren (a separated system), siyasi iktidarı paylaştıran bir sistemdir"*. Çünkü yürütmeyi bir parti, yasamayı da çoğunlukla öteki parti idare eder. Yasama ve yürütme arasında bu kadar net bir iktidar paylaşımı kurgulanmış. Bunu niye yapıyor? Kontrol ve denge için yapıyor. Ne kadar iktidar sınırlıysa, o kadar çok bireysel özgürlük olacak diye düşünüyor. Detaya girmeye gerek yok burada.

Kontrol, denge araçlarını ne şekilde koyabiliriz bir Anayasaya, hükümet sistemine? Çeşitli yollarla yapabiliriz. İktidarın sürekli el değiştirmesi olasılığı olan yapılarda başka türlü koyarsınız, olmayan yapılarda başka türlü. Yani şunu demek istiyorum: Öncelikle siyasi parti sisteminizin ne olduğuna bakmanız gerekir. Siyasi parti sistemini, partiler arasındaki rekabetin şekli belirler. Demokratik olsun veya olmasın içinde rekabet unsuru bulunan bir sistemde yani çok partili yapılarda, partiler arasındaki rekabetin şekline bakarak parti sisteminizi belirlemeniz gerekir. Bazı yapılarda iki parti sistemi vardır. İki parti sırayla ve düzenli bir döngü içinde iktidara gelir ve muhalefete düşer. Amerika Birleşik Devletleri, İngiltere çok bariz örnekleridir. Bakıyorsunuz, bir muhafazakar parti geliyor, bir işçi partisi geliyor veya işte bir demokratlar geliyor, bir cumhuriyetçiler geliyor. Bunlar arasında gidip geliyor. Bu kendi başına bir kontrol ve dengedir. Çünkü iktidar sürekli el değiştiriyor. Biliyorsunuz ki gidecek, ben burada iki dönem bulunuyorum, bundan sonra öbür partiler gelecek. Hem iktidarı paylaşıyorsunuz, hem kontrol denge yaratıyorsunuz. Ancak parti yapınız böyle değilse, iktidara gelme şansı olan parti sayısı 3 veya üzerindeyse, çok sayıda partinin iktidar ortağı olma imkânı vardır. Buna çok parti sistemi deniyor. Böylesi siyasal yapılarda koalisyonlar kaçınılmaz olarak ortaya çıkarlar. Hükümet sisteminin ne olursa olsun koalisyonlar olacaktır. Koalisyon dediğimiz şey, hükümet sistemini değiştirerek engellenemez. Bu siyaset bilminde bilinen bir siyasal olgudur. Ancak halkımıza başkanlık sisteminde koalisyonlar olmuyor diyerek yalan söylediler. Koalisyonlu başkanlık sistemleri, bir alt tür olarak vardır. Bu o kadar bilinen bir gerçektir olmasına rağmen halkımıza sistematik olarak yalan söylediler ve şu anda kendileri bir koalisyon yönetiyorlar, yürütüyorlar. Bu bir koalisyondur. İttifak eğer alliance karşılığıysa seçim sürecinde olur, hükümet aşamasına geçince yasama ve/veya yürütme koalisyonu olur. Doğal olarak böyle olur. Bir siyasal parti iktidardan pay almayacaksa diğerinin seçimi kazanmasına niye yardım etsin? Dolayısıyla koalisyon parti yapısının bir sonucu olarak oluşur. Parlamenter sistemde de oluşur, başkanlık sisteminde de oluşur, yarı başkanlık sisteminde de oluşur, ama işleyiş şekli farklıdır. Kötü ve cinsiyetçi bir benzetme olacak, beni affedin, teşbihte hata olmaz, şimdi başkanlık

sistemlerinin koalisyonları nikahsız birliktelik gibidir. Ayrılması çok kolaydır, çok kaygan bir zemindedir ama parlamenter sistemin koalisyonu resmi nikâh gibidir. Bir boşanma süreciniz vardır, birlikteliğiniz netleşmiş durumdadır. Şimdi burada neyi tercih ettiğiniz önemli. Bu kaygan zemin siyasi istikrar bakımından avantaj mıdır? Asla değil. Koalisyon yürütümü açısından da değildir. O yüzden koalisyonların sizin parti yapınızda ortaya çıkma olasılığı varsa, koalisyonu en iyi idare edebilecek olan yapı parlamenter sistemin hükümet kurma yapısıdır. Neden? Onu da şöyle benzeterek açıklarım hep öğrencilerime: Başkanlık sisteminde kurumsal denge o kadar sert kurgulanmıştır ki depremde esneyemeyen bina gibidir. Esneyemeyince binalar olduğu yere çökerler. Öte yandan parlamenter sistemler esnektir. Esneyebileceği kadar esner ve olduğu yerde çökmez. Koalisyon alternatifleri daha çoktur, seçimleri yenilemeden başbakan değişikliği yapabilir, yeni hükümet formülleri oluşturabilir. Çok çok hükümet krizi olur, ama anayasal kriz olma olasılığı daha zayıftır.

Koalisyonların işleyişini etkileyen en önemli faktör hükümet sistemi değil, parti sistemidir, dedim. Parti sisteminin de bir özelliği var: Yapınız kutuplaşmış mı, kutuplaşmamış mı, kırılmalar kaç kutuplu ona da bakmanız lazım. Yani siyasal kırılmalar iki kutupluysa merkez sağ-merkez sol, orada çok sayıda parti olsa bile Şili ya da Brezilya gibi örneklerde gördüğümüz gibi, sistem kutuplaşmadığı ölçüde işleyebilmektedir. Bundan önceki dönemde Brezilya Meclisinde 31 partinin üyesi vardı. 31 parti ne demek? 31 parti temsil ediliyor ve koalisyon da 13 partiliydi. Brezilyanın başkanlık sisteminde 13 partili koalisyon vardı. Şili’de de demokrasiye geçildikten sonra oldukça başarılı bir dönem olan Michelle Bachelet döneminde 7 partinin bir koalisyonu vardı. 7 parti bakın, ama çok başarılı bir ekonomik ve siyasal dönem geçirdi bu kadın başkan, iki dönem Şili’yi yönetti. Şimdi nasıl oluyor da bu 7 partiyle bunlar çok güzel yönetiyor veya Merkel Almanya’da yıllardır koalisyon yönetiyor ve Almanya’nın bütün o siyasal, ekonomik krizlerini gayet güzel aştı. Neredeyse 14, 15 senedir yönetiyor Almanya’yı, çok uzun bir süredir yönetiyor, değil mi? O halde nedir bu koalisyonlarda istikrarsızlığa sebep olan sorusunu sormamız lazım. Bunun sebebi kırılma sayısı ve kutuplaşma düzeyidir. İki ana kutup da kırılıyorsa, küçük partiler mesela, 7 sol parti içlerinden birini başkan yapıyor, çıkıyor. Birleşebiliyor orada, sağ partiler de orada birleşiyor ve o koalisyonlar âdeta tek başına bir parti gibi hareket edebiliyor. Çünkü ideolojik kutuplaşma düşük olduğu zaman bir araya gelip uzlaşabilme çok daha kolay oluyor ana kırılmalarda, ama iki tane merkez kırılmanız yoksa 3, 4, 5, 6, ben 6 tane saydım Türkiye’de, işiniz çok zordur. Türkiye’nin, 6 ana ekseninde, sağ veya sol değil, kırılmaları vardır. İşte laiklik-din ekseninde, etnik ekseninde, mezhep ekseninde, sosyoekonomik, kültürel eksenlerde kırılmalar olduğunu düşünüyorum. Yani Türkiye bir kere yönetilmesi zor bir ülke, çünkü iki ana kutupta kırılmıyor, birkaç yerden kırılmış. İkincisi, dönem dönem kutuplaşma çok artıyor. Kutuplaşma olduğu zaman koalisyonları kurmak ve yürütmek çok çok zordur. O halde yönetilebilmek istiyorsak kırılmalarımızı ortadan kaldıramayız, onlar gerçekleri, yani toplumun tabandan gelen gerçekleri, ama yumuşatma yoluna gidebiliriz. Parti sayısını azaltmak için yüzde 10 barajından daha büyük bir etken olamaz, ama azalta azalta 4’e indirebilir. 4’ten daha aşağı indirmesine imkân yoktur Türkiye’de yüzde 10 barajıyla bile. Seçim Kanunlarını kullanarak manipüle edebiliriz sistemi, ama bir yere kadar, olmayan bir

şeyi getiremezsiniz. Yani şunu söylemek istiyorum: Türkiye hiçbir zaman iki partili olmaz bir kere. İki parti zaten başkanlık sisteminde de evla bir şey çok değildir. Çünkü yönetimi bölebilir. Öte yandan parlamenter sistemden ve iki partili yapınız varsa güzel işler. Çok güzel olabilir, ama bu sistemin işleyişini etkileyen tek faktör değil tabii, başka bir sürü faktörler olduğunu da unutmayalım, ama şunu söylemek istiyorum: Türkiye'nin yönetilebilmesi için popülist söylemlerden uzak durması gerekir. Bu da biraz davranışsal faktörlere girer. Siyasi liderlerin kutuplaşmayı kendi iktidarlarını sağlamlaştırmak için kullanmaktan kaçınması gerekir. Tayyip Erdoğan bilinçli olarak kullandı ve hala bunu deniyor. Bugün kendisini de içine çeken bir sarmalı yarattığını düşünüyorum. Yarattığı kutuplaşma kendisinin de belki çok fayda görmediği bir koalisyona mahkûm olmasına neden oldu. Bu bakımdan Türkiye'de kutuplaşmayı arttırarak güçlü ve etkili bir devlet yapısına ulaşamazsınız, yönetme becerisi elde edemezsiniz.

Peki, Türkiye'nin parti yapısını nasıl nitelendirebiliriz? Türkiye'de ana hatları itibariyle kendisini sağda gören partilere oy veren seçmen oranı daha fazladır. Sağ sol kırılması hakikatte Türkiye'de ne kadar geçerli ya da bizim siyasal yapımızı doğru biçimde niteleyebiliyor mu bundan şüphelerim var. Bununla birlikte sağda olduğunu ifade eden partileri tercih eden seçmen, tek bir partide birleştiği zaman, tek partinin sistemi domine ettiği bir yapıyla karşı karşıya kalıyoruz ve buradaki tehlike hiçbir zaman koalisyon kurma-kurulamama olmuyor. Tam tersi bütün gücü eline alıp, aşırı derecede güçlenip demokrasiyi yok eden bir tek adam rejimi yaratma tehlikesi oluyor. Türkiye bir tarafta bu tehlikeyi yaşıyor. Öteki tarafta bu tek adamların ekonomik performansları ekonomik krizlerle düşüp dağıldığı zaman, çünkü gücün yoğunlaşması etkili bir yönetim yaratmıyor, bunun da sonuçları belli bir süre sonra ortaya çıkıyor, o zaman dağılıyor bu oylar başka partiye, o zaman Türkiye çok partili sistemine kayıyor ve koalisyon ortaya çıkıyor. Yani Türkiye tek partiyle çok parti arasında salınan bir sarkaçtır. Bu salınım esnasında bir otoriterliğe geçiyoruz, bir demokrasiye. Dolayısıyla Türkiye demokrasiyle otoriter rejim arasında salınan bir döngüyü, kısırdöngüyü, fasit daireyi de aynı zamanda yaşıyor diye düşünüyorum, ama bunun iyi tarafı var. Bana sayın başkan kahin dediniz, teşekkür ederim. İnşallah şu öngörüm de tutar: Türkiye otoriterliğin uç noktasına vardı, yani salınımda bir uca değdik, buraya vurduk, kırıldık, geriye doğru dönüyoruz, yani demokrasiye dönüyoruz, döneceğiz. Hep döndüğümüz gibi 1876'dan beri. Hocamın sunumunda verdiği veriler, benim bahsettiğim sarmalları gösteriyordu. Türkiye'nin kırılmalarına işaret ediyordu, matematiksel olarak ifade ediyordu. Çok heyecanlandım onu görünce, müsaade ederseniz onlara atıf yapayım, kullanayım ben de, çünkü böyle bir sarmal içerisinde bulunduğumuzu düşünüyorum.

Türkiye'de iyi bir hükümet sistemi yaratmak istiyorsak kendi yapımızı bileceğiz. 1. Tek parti hükümetleri ortaya çıkıyor. Bu tek parti hükümetlerinin tehlikesi gücü yoğunlaştırmak, demokrasiyi yok etmek. 2. Koalisyonların görüldüğü birçok partinin iktidarda gelme şansının olduğu daha çoğulcu, daha demokratik, ama yönetilmesi daha, yönetim becerisi açısından sıkıntılı olabilecek parti yapıları arasında kalıyor. O halde biz her ikisini de donanımlı bir hükümet sistemi yazmamız gerekiyor. Yani kontrol, denge araçlarımız da olacak, etkili

yönetim araçlarımız da olacak, ama Anayasaya yazamayacağımız bir şey var. Kutuplaşma olduğu sürece Türkiye'nin iyi ve etkili yönetilmesi çok zordur. Bunun düşürülmesi gerekir. Bilinçli olarak bu yönde hareket edilmesi gerekir. Bunu yapan kişiler, yapabilecek olan kişiler Türkiye'yi demokrasiye geri döndürecek olan kişilerdir. O bakımdan dizayn edilemeyecek, Anayasa mühendisliğiyle bir yere varamayacağımız konular olduğunu da bilmeliyiz. Onlar davranışsal dinamiklerle ilgili olan hususlardır.

Öte yandan etkili yönetim yaratma becerisi neye dayanır? Kontrol, denge cihazları dedik. Anayasaya kontrol, denge cihazlarını nasıl yerleştirebiliriz? Bir, parti yapınızı dikkate almanız gerekir. Tekrar edeyim onu, ona bakarak bir kere basın özgürlüğü bir kontrol, denge aracıdır. Özgür basın, hiç kimsenin emrine girmemiş basın, bütün özgürlükler, anayasal özgürlükler kontrol, denge cihazıdır. Kişilerin kendi alanının kurulabilmesi, hukuk devletinin tesis edilmesi, yargı bağımsızlığı ve tarafsızlığı, bunlar son derece önemli kurumsal olarak üzerinde oynanabilecek alanlardır. Bunların yapılması gerekir. Koalisyonlar kendi içinde bir kontrol, dengedir. Çünkü ortaklar birbirini denetler, muhtemel ortaklar olabilir. Bütün bunlar o sistem içerisinde iktidarın el değiştirmesi ve kurumsal olarak denetlenmesi, bağımsız Merkez Bankası, bağımsız Anayasa Mahkemesi, tarafsız yargının bütün organları kuvvetli idari yargı, kuvvetli Anayasa yargısı, bütün bunlar sistem içinde son derece önemli cihazlardır.

Öte yandan biz seçeceğimiz hükümet sisteminin aynı zamanda etkili bir yönetim yaratmasını istiyoruz. Yani yönetilebilir, güçlü bir devlet yapısı içinde etkili kamu hizmeti üretilmesini istiyoruz. Sorunlara çözüm bulabilen, uzmanlaşmış, liyakate dayalı etkili bir yönetim yapısı arzu ediyoruz. Bunu nasıl oluşturabiliriz? Beş tane temel unsur tespit ettim ben:

1. Görev süresi bakımından istikrarlı yürütme oluşturması gerekir. Bunu biliyorsunuz, hükümet çok üzerinde durdu. Görev süresi bakımından istikrarlı yürütmeyi başkanlık sistemi oluşturur dediler. Neden? Çünkü yürütme ve yasama ayrı ayrı seçimlerle geliyor, yürütmeyi 5 yıl için seçiyoruz. Bunu söylediler, sonra gittiler parlamenter sistemin bir unsurunu seçimleri yenileme/fesih aldı getirdi sisteme monte ettiler. Çünkü o bahsettikleri başkanlıktaki sabit görev süresi aslında bir kriz ve tıkanma halidir. Hükümet bunalımlarına donanımlı değildir. Donanımlı olmadığını bildikleri için de gidip parlamenter sistemin çözümünü alıp başkanlık sistemine monte ettiler. O zaman da sordum, ama cevap veren çıkmadı. Madem çok kötü parlamenter sistem, niye gidip çözümünü oradan alıp geliyorsun? Ama orada o çözüm var, ama başka unsurları da var parlamenter sistemin, kontrol ve dengesini bırakıyor, sadece güçlendiren unsurlarını alıp içine monte ediyor. Bir tür meleziyor onu, ama aslında bana göre patronal başkanlık rejimini kuruyor. Ne getirdi? Cumhurbaşkanı seçimleri yenileyebilir, yenilirse kendi seçimleri de yenilenir. Yani bizde Amerika'daki gibi farklı zamanlarda yapılmıyor, çünkü başkanın yasamayı kontrol etmesi gerekiyor. Türkiye'de yasama organı bir patronaj aracıdır. Yani birilerine bir şey vereceksiniz, bir şey yapacaksınız, maaş alacak oradan.

Görev süresini sabitleyerek bütün bunlara çözüm bulacağını iddia ediyordu biliyorsunuz hükümet sistemimizi yazanlar. Diğer yandan seçimleri yenileme yetkisini başkana verdiler. Yani isterse erken seçime gidebilecek, ama beraber gidecek. Yasama, yürütme birlikte seçiliyor, çünkü başkanın yasama çoğunluğunu kontrol etmesini istiyorsunuz ve aslında orada patronaj, yani birilerini milletvekili yapıyorsunuz, oradan bir şey elde ediyor. O sayede de oraya geliyor, görevini yapıyor, mümkünse hiçbir şey yapmıyor. Bugünkü görevi yasama koalisyonunun mümkünse hiçbir şey yapmama görevidir. Onlar hiçbir şey yapmayacaklar ki yasama işini başkan CBK'yle yapsın. Görevi budur, bunun için kurulmuş bir koalisyondur, yapmak için değil. Bu da çok tipik neo-patrimonyal bir patronal başkanlık rejiminin yapısıdır.

Şimdi görev süresinde istikrar getirir mi bize? Getirmiş olsaydı herhalde şunu tartışıyor olmazdık: Seçimler ne zaman, erken seçim var mı, sürekli Türkiye bunu tartışıyor. 5 yıl görev süresi var, değil mi? Yasama organı da üye tam sayısının 3/5 çoğunluğuyla seçimleri yenileyebilir. Yani Türkiye'de seçimleri yenilemek görev süresinden önce mümkün, bunu başkan canının istediği her an yapabilir, yasama organı ise 3/5 oyu bulursa yapabilir. Yasamanın bu sayıya ulaşması çok zordur. Bu niye var? Bu şunun için var: Başkana sorun çıkaran bir yasama mekanizması oluşursa, muhalefetin hâkim olduğu, her şeye rağmen yasa yapan vs, onu göndermek için kullanılır. Peki, bu oluşabilir mi? Seçimler aynı anda yapılıyor, dolayısıyla başkanın partisinin seçimi kazanmasını beklersiniz, değil mi? Size istatistik veri söyleyeyim. Evet, kesinlikle aynı gün yapsanız bile muhalefetin kontrolüne geçebilir. Çünkü başkanlık sisteminde kullanılan sistem iki türlü çoğunluk sistemidir ve ilk turda seçimi kazanamadığı takdirde başkan 15 gün sonra ikinci tur yapılacak. Burada o en büyük iki aday dışında kalanlar oylar tekrar dağılacak, değil mi? Bu birinci turun galibini ikinci turun kaybedeni yapabilir. 2015 Arjantin'de olmuştu yanlış hatırlamıyorsam, Arjantin'de birinci turun galibi sol koalisyondu, yasama çoğunluğunu elde ettiler, ama ikinci turda sağ koalisyon yürütmeyi elde etti. Dolayısıyla size bir değil, iki tane koalisyonu olan bir sistem veriyorum bakın, aynı Türkiye'deki gibi başkanlık sistemi yasamada bir koalisyon, yürütmede başka bir koalisyon, hadi yönetin bakayım, kutuplaşmayı da koyuyorum üstüne, asla yönetemezsiniz ve görev süresi bakımından istikrar getirmenize imkân yoktur. Yine veri söylüyorum. Dünyadaki başkanlık sistemlerine bakarsak işte yozlaşmış, bozulmuş örnekleri, bunları Afrika'da bizdeki gibi neo-patrimonyal rejimleri çok görüyoruz. Latin Amerika'nın da bir kısmında daha az düzeyde görüyoruz. Orada hâlâ demokrasinin çok hayatta olduğu yerler var, ama ne badirelerden filan geçerek, neyse toplayıp hepsine baktığımız zaman ABD dışında görev süresini tamamlama bakımından yüksek performans gösteren ülke olmadığını görüyoruz. Ortalama 5 yıl görev süresinin 3 yılını yapabiliyorlar. Nasıl gidiyorlar peki? Parlamenter sistemde hükümeti Meclis düşürür ve yeni hükümet çıkarır. Yeni bir seçime gitmeden yapabilir bunu, her seçim de ekonomik olarak harcama demektir, ama başkanlık sisteminde bir kere yeni seçime gideceksin, daha da kutuplaşacaksın, daha çok para harcayacaksın ve aynı sonuç Meclise geri gelebilir. Seçimler iki ucu keskin bir değnek gibidir. Neyi çözdün sen, hani görev süresini uzatmıştın? Yasamada muhalefet çoğunluğa geçtiği zaman, bu şiddetli kavga halinde seçimleri yenilemek her zaman çözüm getirmeyebilir. Dünya'ya da baktığımız

zaman görev süresini tamamlama oranlarının düşük olduğunu görüyoruz. Dünyada bir de şunu görüyoruz biz: Olayı yeniden keşfetmiyorsun, benzer yapılar var. Şu oluyor bir kere: impeachment dediğimiz cezai sorumluluk, meclisteki harekete geçiyor, yeterli çoğunluğu bulursa alıyor görevden. Türkiye’de bu çok yüksek bir oran, işlemesi zor ama Latin Amerika’da sıklıkla başkanları suçluyorlar, genellikle çalıp çırpmakla, bu arada genellikle de çalıp çırpmış olabilirler. Siyasi istikrarsızlık, sokaklar karışıyor, sokak hareketleri oluyor, neo-patrimonyal rejimin çöküş senaryolarının en büyüğüdür bu, bunu söyleyenlere kızıyorlar, ama bu siyaset biliminin gerçeğidir. Sokaklar karışır, toplum karışır, herkesin şiddet olayları yaygınlaşır. Bu rejimler bunu yaratırlar, yaratıyorlar. Dolayısıyla buradan çıkışta Türkiye’de seçimlerin yenilenmesi var. Hadi bakayım, birinden biri öbürünü yeniledi, bir daha geldi oturdular oraya, ne yapmasını beklersiniz? Koalisyon kurmak zorundadır yönetebilmek için, ama kutuplaşmış ortamda muhalefet buna razı olmazsa, kendi batağına bırakırsa başkanı nasıl yöneteceksiniz, hangi görev istikrarı? Burada görev süresi bakımından istikrarlı yürütme oluşmaz.

2. Erkler arası çatışma senaryolarına karşı donanımlı olmalıdır. Bu da ikinci unsurumuz etkili yönetimin, erkler arası çatışma senaryolarına karşı mekanizmaları olması gerekir. Bu yeni düzende, çatışma hallerine karşı yürütme lehine oluşturulmuş boşluklar mevcut. Cumhurbaşkanının cumhurbaşkanlığı kararnamelerindeki yetkisinin kapsamı gibi özellikle belirsiz bırakılmış alanlar var. Anayasa hukukçularının kendi aralarında bile kapsamı ve anlamı konusunda anlaşamadığı hükümler getirmişler. Bu puslu havadan yararlanmaktadır. Bilerek yapıldığını düşünüyorum. Erkler arası çatışma senaryolarına karşı donanımlı bir anayasa değil. Meclisi çok zayıflatmış ancak her şeye rağmen kanun yapma gücüne sahiptir. Gelecekte yasama çoğunluğu ile yürütmenin farklılaşması da mümkündür. Mecliste kanun yapacak, yani vetoyu aşacak çoğunluğa ulaşılması halinde, muhalefet şüphesiz ki kanunlar yapabilecektir. Bu kanunları yürütmenin önüne koyacaktır. Cumhurbaşkanları da kararname yapmaya devam edeceklerdir. Bir kurallar karmaşası ortaya çıkacaktır.

Buradan da şu soruya ulaşıyoruz: etkin ve istikrarlı karar süreçlerine sahip mi bu sistem? Etkin ve istikrarlı karar süreçlerine sahip değil, çünkü bir yetki karmaşası koymuş yasama yetkisi bakımından, CBK’lerin kapsamı bakımından, ama bu öngörülebilir olmayan karar süreçlerinde şunu da hemen belirtmek istiyorum, zamanım çok azaldı: Çok hızlı kararname çıkarmak etkili yönetim sağlar mı?

Mecliste muhalefet var. Olsun, bunlar hobi olarak konuşsun kendi aralarında, hatta bizdeki yeni içtüzüğe göre mümkünse konuşmasın da, 5 dakika süre koymuşlar bir sürü yere. Orada bulunsun maaşını alsın, gelip gitsin. Pek bir iş yapılmıyor, yapılsın istenmiyor. İktidar partisinin yasama koalisyonu Meclisi çalıştırmamak için kurulmuştur. Şimdi dolayısıyla bir şey beklemiyor orada, CBK’yle yöneteceğim diyor. Kanun yapma oranları ortada CBK düzenlemeleri ortada. 1 numaralı kararnameyi açıyorum şimdi size, istersek burada da bakabiliriz. 1 numaralı kararnameyi çıkarmış, 5 gün sonra hemen 25 madde ve ek değiştirilmiş. Bahsettiğim Cumhurbaşkanlığı Teşkilatının Kurulması Hakkındaki Kararname- 5

gün sürmüş. Tam 15 defa değiştirilmiş, 200 küsur madde yeniden yazılmış. Bugün koyuyor kuralı, 5 gün sonra yeniden değiştiriyor. Öyle çok değiştiriyor ki bu kuralları 46 tane CBK yapılmış, bazıları mevzuatta çıkmıyor, Resmi Gazetede var. Çünkü aslında onlar değişiklik CBK'leri işlemiş içine, ayrıca gözüküyor. Ben eyvah dedim, bunu da yayınlamıyorlar mı artık, gizli mi kalıyor? Böyle panik yaptım, Resmi Gazetede buldum, değişikliklermiş, içine işlemişler, o yüzden ayrıca yazmamışlar ya da koymamışlar. 46 tane çıkmış ve peş peşe değiştiriliyor. Bu sizce istikrar mıdır? İstikrar nedir? Siyasi hep istikrar şu değildir: Süleyman hep başbakan şarkıdaki gibi, Süleyman hep başbakan, Süleyman hep başbakan, bu değil istikrar, kuralların öngörülebilir olmasıdır. Mahkemeye gittiğin zaman o kuralın nasıl uygulanacağını biliyorsun, Yargıtay'ın içtihadını biliyorsun, Danıştay'ın içtihadını biliyorsun, AYM ne diyor, biliyorsun. İstikrar budur, yoksa insanlar fanidir, geçicidir. Onlar dindar insanlar, en çok onların bilmesi lazım fani olduklarını, sonsuza kadar yaşayamayacağını, o zaman istikrar getiriyor mu bize?

3. Peki, biraz önce kurguladığım yapıdaki etkili yönetimin çok önemli bir ayağı **karar alma mekanizmalarındaki tıkanıklıkları çözme** ve sonuncusu **sorun çözmeye odaklanmış bir idari yapı oluşturup kamu kaynaklarını etkin bir biçimde kullanmak üzere aktarma becerisi**. Türkiye'deki bürokraside bu beceriyi görebiliyor musunuz? Şu anda devlet yönetilmiyor bile yeni hükümet sisteminde, bürokrasideki bu beceri neo-patrimonyal bir rejimde olmaz. Çünkü liyakate dayalı bir bürokratik yapı değil o, reise sadık kalmak üzere gelmiş oraya, sesini çıkarırsa ertesi günü görevden alınır. Onun için bizdeki anayasal yapıya baktığınız zaman şunu görüyorsunuz: CBK'yle bakanlıkları kurabilir kaldırabilir. Burada haklı olarak sevgili meslektaşım Tolga Şirin'in söylediği gibi bazı bakanlıkların Anayasada adı geçiyor: İçişleri, Dışişleri. O bakanlıkların adı geçtiği için onların en azından kaldırılmasının Anayasaya aykırı olduğunu, çünkü Anayasada bakanlığın adı geçiyor, en azından öyle birtakım bakanlıkları yakalayıp diyebilirsiniz o bakanlıklar kalacak, ama kalan teşkilatını sıfırdan yazabilirsiniz. Düşünün ki seçim kazanmış yeni bir başkansınız, şunları yapabilirsiniz bir kararnameyle hemen ertesi sabah: Bütün devlet teşkilatını sıfırdan kurabilirsiniz, kurgulayabilirsiniz ve bununla da kalmazsınız, üst düzey bürokrasisinin hepsini kovup kendi adamlarınızı alabilirsiniz. Bunun için var, ama buradan etkili bir yönetim kamu hizmetini sürekli veren uzman bir bürokrasi çıkaramazsınız, çıkmaz. Buradan size sadık adamlar çıkar. Bunu nasıl meşrulaştırıyorlar? Türkiye'deki siyasal İslam'ın bürokrasiyi okuma şekli öteden beri, bürokratik oligarşi nitelemesi yapmaktır. Yargı bağımsızlığını ve yargı denetimi bile öyle isimlendiriyorlardı. Bu sapkın bir bakış açısıyla ürettikleri bir anlayıştır ama esasta, gerçekte yani o ideolojik kılıfın arkasında da neo-patrimonyalizm yatar. Çünkü kovup yenisini alabilmesi gerekir. Adam hayvanat bahçesinden TÜBİTAK'ın başına gelir, üniversiteyle hiç ilgisi yoktur, rektör olabilir. Onu da sonradan düzelttiler. Saçma sapan işler yapmıştır, hiçbir bilgisi yoktur, gelip oraya atanır. Çünkü ondan beklenen orayı yönetmesi değil, kamu hizmeti üretmesi değil, o yüzden de üretmeyecek ve bu bir kötü yönetim döngüsü yaratabilir ancak, bütün bürokrasiyi sıfırlayabiliyorsunuz, hiçbir alanda adamın uzmanlaşmasına izin vermiyorsunuz ki yenisini atıyorsunuz. İşte büyükelçi atıyorlar, dışişlerinin içinden gelmeyen insanları, diplomatik nezaketi bilmiyor, diplomatik kuralları bilmiyor, uluslararası hukuk

bilmiyor, hiçbir şey bilmiyor. Tek vasfı nedir? Saraya ve aileye yakın olmaktır. Siyasi sadakati satılmış insanlardır bunlar, bunlar o devlet için etkili ve doğru kamu hizmeti üretemezler. Gerçek ne yazık ki budur. Bunu bilirsek bunu değiştirmek için harekete geçebiliriz. Dolayısıyla kesinlikle katılıyorum, böyle her başkan gelip kendi bürokratik yapısını, kendi devlet düzenini oluşturmamalıdır. Buradan öngörülebilirlik çıkmaz, aynı başkanda bile çıkmaz. Kendileri bile ucunu kaybetmiş durumdadır, o kadar çok değiştirdiler ki bu CBK'leri, hukuk kuralları sürekli olarak değişiyor, hiçbir istikrar yok, öngörülebilirlik yok, kurumlarda öngörülebilirlik yok. Çok önemli bir nokta daha var: Bugün artık bakan dediğiniz kişi bir organın parçası değildir, yürütme organının parçası değildir bakan, bakan bir makamdır. Bir tür bürokrattır artık o bence, çünkü bakan dediğiniz kişi atanmıştır, yürütme eşittir cumhurbaşkanıdır ve hiyerarşik olarak başıdır, onun altında da bu var. En önemlisi bakan politikayı üreten kişi değildir. Yani bugün bakanlıkların kendi kamu hizmeti götürdükleri alanlarda karşılaştıkları sorunlara çözüm üretmelerine izin veren bir sistem yok karşınızda, ne var? Politika kurulları var. O da ayrı bir patronaj kaynağı, birtakım "emekli" siyasetçileri oraya atıyor, oradan birtakım maaşlar veriyor bunlara, kendilerini önemli hissettiriyor. Partiyi falan bölerler, ortalığa düşerler, bir şeyler almaları lazım, bunun için kurulmuş, ama yasal olarak baktığınız zaman politika kurulları politikayı üretecek, başkana söyleyecek, o da uygun bulursa emir verecek, bürokrasi ve bakan uygulayacak, ama uygulayan insan sorunu bilir. Sorun neden kaynaklanıyor, nasıl oluyor, onu her gün uygulayan o kamu hizmeti mekanizmasına buna çözüm üretmesine izin vermediğiniz takdirde etkili bir bürokratik yapı oluşturamazsınız. Amerika'yı taklit edeceğiz diye kurbağanın öküze, bir masal var, öküze benzemeye çalışan kurbağa şişiyor şişiyor, patlayıp çatlayıp gidiyor ya, Amerika'daki birtakım kurulları taklit edip politika kurullarını oluşturmuşlar. Buradan bir etkili kamu hizmeti çıkması mümkün değil, Amerikan sisteminin ve devletin başkaca özellikleri var. Onlar işimize gelmediği için onları almıyoruz. Bir kere bu kadar yabancı bir şeyi taklit ederek getirme şansınız yok. Orası da çok mükemmel bir yapı arz etmiyor o da ayrı konu.

Bize dönersek, bu CBK yetkilerinin alanının son derece geniş olduğunu düşünüyorum. Bu bir yedek yasama yetkisi, Meclis kilitlendiğinde yasayı kullansın, yasa yoksa kullanılan bir işlem çünkü ve bazı alanlarda da özellikle CBK yetkisi vermiş çünkü yazmasaydı yasamanın münhasır alanı olacaktı o konular (AY 106/11 gibi). Ben yürütmenin münhasır bir düzenleme alanı olduğunu kabul etmiyorum, hâlâ Meclisin tüm bu konularının hepsinde yasama yetkisi olduğunu ve günün birinde bu yetkilerini kullanacağını düşünüyorum. Türkiye ancak böyle demokrasiye dönecektir. Demokrasiye bir mücadeleyle dönecektir. Umut edelim ki sistemin rekabetçi unsurunu öldürme yoluna gitmesinler. Çünkü o düdüklü tenceredeki son supaptır, oradan basınç dışarı çıkacak ve Türkiye demokrasiye dönecektir. Öte yandan iktidar değişse bile yeni bir Anayasa olmadan bu sistem düzelmez, buradan etkili yönetim yaratma becerisi çıkmaz. Çünkü beş basamak da sorunludur: 1. Görev süresi bakımından istikrarlı bir yapı oluşturamaz, çünkü koalisyonları çok kaypak zemindedir. 2. Erklar arası çatışma senaryolarına donanımlı değildir, 3. Etkin ve istikrarlı karar süreçlerine sahip değildir. 4. Karar alma mekanizmalarında tıkanıklıkları giderici formülleri yürütmeyi aşırı derecede güçlendirmiştir. İstikrarsızlık yaratma potansiyeline sahiptir. 5. Sorun çözmeye odaklanmış bir

idari yapı oluşturamaz, kamu kaynaklarını etkin biçimde kullanma becerisi ve sorunları aktarma becerisi yoktur. Çünkü kamu kaynaklarını sömürme, yağmalama üzerine kurulmuştur. Crony-kapitalizm diyorlar literatürde. Ben bunu nasıl çevireceğim diye baktım. Siyaset bilimciler süper çevirmişler: Yandaş kapitalizmi. Aaa dedim, gözlerim aydınlandı. Yani bu kadar güzel mi anlatılır bir ekonomik yapı? Bizim bunun yerine kurmak istediğimiz şey hukuk devleti, öngörülebilirlik, demokratik bir rejimdir. Buna en iyi rasyonelleştirilmiş parlamenter sistemle ulaşılacağını düşünüyorum. Ondan sonra kim gelmiş kim gitmiş fark etmez. Teşekkür ederim.