Hakemli Makale **GSÜHFD**, 2022; 1: 55-96

TÜRKİYE İÇİN YENİ BİR HÜKÜMET SİSTEMİ TASARIMI: GÜÇLENDİRİLMİŞ PARLAMENTERİZM(*)

Prof. Dr. **Şule ÖZSOY BOYUNSUZ**(**)

Öz: Siyasi kurumlar, politikaları üreten kararların alınıp uygulandığı süreçleri belirlediklerinden, doğru biçimlendirildiklerinde hükümetlerin becerileri üzerinde etkili olabilirler. Ancak yaratılacak sonuç tek bir kurumun değil, şekli olan ve olmayan kurumlar arası etkileşiminin bir sonucudur. Dolayısıyla kurumlar arası etkileşim doğru anlaşıldığı takdirde bir ülke için arzu edilen sonuçları yaratmak üzere anayasa mühendisliği çalışması da yapılabilecektir. Hükümet sistemleri hem şekli kurumlar olan seçim sistemleri ve parti sistemleri hem de hukuki kanallarla üretilmemiş, enformel, sosyo-ekonomik, politik kurumlarla etkileşmektedirler. Bu kurumlar rejimin niteliği, demokratik olup olmadığı üzerinde belirleyici olmaktadırlar. Makalede ülkemizde mevcut siyasal sistem, yukarıda açıklanan bakış açısıyla tahlil edilmiş, denge-denetleme araçlarından sıyrılmış güçlü yürütme çerçevesinde patronlu başkanlık sistemi ve neo-patrimonyal rejimin mevcut olduğunu savunulmuştur. Bu hükümet sistemi ve rejim, arzu edilen etkili yönetim yapısını, dengelenen ve denetlenen siyasi gücü oluşturamadığından reforma ihtiyaç duyulmaktadır. Bunun için mevcut rejimi destekleyen enformel kurumların tasfiyesi ve formel olanların yeniden düzenlenmesi gereklidir. Türkiye'de amaçlanan etkili, dengeli ve denetlenen yönetim yapısını oluşturmak için önerilen model, öncelikle parti sistemi tarafından üretilebilecek olumsuzlara dayanıklı ve buna göre belirlenmiş bir seçim sistemine, karar süreçlerindeki tıkanıkları giderebilecek ve hükümet istikrarını koruyabilecek mekanizmalara, denge-denetleme araçlarına sahip olmalıdır. Önerdiğimiz, rasyonelleştirilmiş ve sınırlandırılmış parlamenter modellerin Türkiye'ye özel bir birleşimi; güçlendirilmiş parlamenter sistemdir.

Anahtar Kelimeler: Formel/Enformel Kurumlar, Hükümet Sistemleri, Patronlu Başkanlık, Neo-Patrimonyalizm, Güçlendirilmiş Parlamentarizm.

(*) Makale Gönderim Tarihi: 01.04.2022 - Makale Kabul Tarihi: 26.05.2022.

(**) Galatasaray Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, Anayasa Hukuku Anabilim Dalı (ORCID no: 0000-0003-4347-775X; *sozsoyboyunsuz@gsu.edu.tr*).

DESIGNING A NEW GOVERNMENT FORM FOR TURKEY: STRENGTENED PARLIAMENTARIANISM

Abstract: Since political institutions regulate processes through which policy decisions and actions are taken, they can affect abilities of governments. However not a single institution is capable of achieving the desired results. A group formal and informal institutions interact and produce results. In order to design a government form that capable of producing effective, checked and balanced power structure one must understand the interaction amongst formal and informal institutions. Such interaction shapes the quality of democratic competition and might determine the level of democracy. In the light of this theoretical perspective the paper evaluates the political system in Turkey and concludes that the current system is a patronal presidentialism functioning in a neo-patrimonial regime. That form of government cannot produce an effective as well as checked and balanced power structure. The paper argues that this goal can be achieved through purging informal institutions supporting neo-patrimonialism, and design a new government form which promote government stability as well as effective decision-making procedures, checks and balances together with a carefully chosen election system equipped with tools managing negative effects produced by party system. The paper argues that such qualities exist in a combination of rationalised and constrained parliamentarianism which is called strengthened parliamentarianism.

Keywords: Formal/Informal Institutions, Government Forms, Neo-Patrimonialism, Patronal Presidentialism, Strengthen Parliamentarism.

GİRİŞ

2017 değişikliği ile getirilen cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin, bir kısmı Anayasa sebebiyle, en azından Anayasa'nın katkısıyla, bir kısmı da Anayasa'ya rağmen, sınırlanmamış bir siyasi iktidar ve kötü yönetim tablosu yarattığı iddiası, mevcut düzenlemeye muhalif kesimlerce sıklıkla dillendirilmekte; vatandaşlar arasında da yaygınlaşarak bu hükümet sistemine desteği eritmektedir.[1] Altı muhalefet partisi (CHP, İYİP, DP, Deva, Gelecek,

[1] Metropol anket firması Aralık 2020'de mevcut hükümet sistemine halk desteğini %34.5 olarak ölçmüştür: https://tr.euronews.com/2021/01/23/metropoll-anketi-cumhurbaskanl-g-sistemine-destek-yuzde-34-5-oldu (Erişim tarihi: 10703/2022); Aralık 2021'de ise mevcut hükümet sistemine desteğin aşağı yukarı aynı oranlarda (%35.2) kaldığı başka bir anket firması tarafından ölçülmektedir.

https://www.sondakika.com/politika/haber-orc-sistem-degisikligi-anketi-yapti-yuzde-57-8-14581818/ (Erişim tarihi: 10/03/2022). Ocak 2022 tarihli bir başka ankette ise ülkenin en önemli sorununu ekonomik olarak belirlenmiş ve halkın %64'ünün parlamenter sisteme geçişi desteklediği ölçülmüştür. https://www.makdanismanlik.org/wp-content/uploads/2022/01/OCAK-2022-MAK-DANISMANLIK.pdf/ (Erişim tarihi: 10/03/2022).

Saadet Partileri) bu sistem karşısında ana ilkelerinde uzlaştıkları güçlendirilmiş parlamenter sistem önerisini hayata geçirmek için bir araya geldiklerini kamuoyuna duyururken; bu masa dışındaki HDP tarafından da güçlendirilmiş parlamenter sisteme dair öneriler sunulmaktadır.[2]

Mevcut siyasi sisteme gittikçe artan siyasal ve toplumsal muhalefet ışığında hükümet sistemimizdeki sorunlar ve muhtemel çözüm önerileri üzerinde düşünmek gereği doğmaktadır. Bu makale sorunları ve çözüm önerilerini kurumsalcı bir bakış açısıyla değerlendirmekte, istenmeyen sonuçları doğuran kurumların arzu edilen sonuçları yaratabileceği düşünülen kurumlarla değiştirilmesini savunmaktadır.

Hükümet sistemleri, anayasal/kurumsal güç dağılımını tarif etmek üzere kullanılan, temelde yasama ve yürütme organlarının göreve geliş, görevden gidiş, yetki ve karşılıklı konumlarına bakılarak yapılan kuvvetler ayrılığı temelli bir sınıflandırmadır.[3] Siyasi sistemin anayasal temelini açıklayan söz konusu sınıflandırmalarda bakmamız gereken üç ana özellik; anayasal erklerin/siyasi liderlerin seçim ve görevden gitme usulü, karşılıklı konumlarıyla, siyasal ve anayasal yetkileridir.[4] Bu noktada yargının özellikle siyasi iktidar karşısında denge-denetleme rolü mü oynadığı, yoksa siyasal iktidarın etkisi altında onun bir güç aracı mı olduğu da yönetimleri ayrıştırıp, nitelendirirken baktığımız temel özellikler arasında yer almaktadır.

Kısaca hükümet sistemleri siyasal gücün sahibini ve gücün nasıl kullanılacağını belirleyen kurumları saptarlar. Kurumlar ise siyasal organizasyon biçimlerini, kuralları, yerleşik gelenek ve uygulamaları ifade ederler.[5] Bahsedilen siyasal kurumlar neden önemlidir? Çünkü bu kurumlar stabil, tercih edilen ve tekrarlanan davranış dizgeleri, tahmin edilebilir etkileşim zincirleri yaratırlar.[6] Bu demektir ki; nasıl bir siyasal güç istiyorsak onu ortaya çıkabilecek, işleyişini etkileyebilecek şekli/formel siyasal kurumları anayasalar ve

---

2 https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-60562270/ (Erişim tarihi: 10/03/2022).
https://hdp.org.tr/tr/guclendirilmis-parlamenter-sistem-nedir/14540//(Erişim tarihi: 10/03/2022).

3 Hükümet sistemlerini sınıflandırmada kullanılan ölçütlerin toplu bir değerlendirmesi için bkz. ELGIE Robert, "The Classification of Democratic Regime Types, Conceptual Ambiguity Contestable Assumptions", **European Journal of Political Research**, C. 33, 1998, ss. 219-238.

4 BAYLIS Thomas A., "Presidents versus Prime Ministers: Shaping Executive Authority in Eastern Europe", **World Politics**, Cilt 48, 1996, ss.297-323, 300.

5 LOWNDES Vivien / ROBERTS Mark, **Why Institutions Matter? The New Institutionalism in Political Science**, Pargrave Macmillan, London, 2013, s. 3.

6 Ibid.

yasalar eliyle dizayn edebiliriz. Ancak unutulmamalıdır ki, şekli olanla, enformel yani anayasal/yasal olarak yaratılmamış bir takım siyasal kurumların, hatta sosyolojik ve ekonomik kurumların arasında da bir etkileşim mevcuttur. Öyle ki; sözünü ettiğimiz enformel kurumlar davranış dizgeleri yaratmada kimi zaman formel kurumların kâğıt üzerinde kalmasına neden olacak kadar etkin ve güçlü olabilirler. O halde bu etkileşimin farkına varmadan, kurumları bütünüyle hesaba katmadan, istenilen davranış dizgelerini yaratmayız ya da bu davranış dizgelerinin oluşması önündeki engelleri kaldıramayız.

"Birbirleriyle etkileşen kurumlar mantığı içinde bir reform nasıl gerçekleşebilir?" sorusundan hareketle makalenin birinci bölümünde söz konusu kurumsal ilişkinin temel teorik çerçevesi açıklanmaktadır. İfade ettiğimiz kurumlar arası etkileşimin yalnızca formel ve tekil bir düzlemde gerçekleşmemesi; anayasa ya da yasalar dışında yaratılmış kurumların yaratacağı sorunların, anayasa ya da yasaları değiştirerek kaldırıp kaldırılamayacağı meselesini önümüze koymaktadır. İkinci bölümde bu sorudan hareketle istenmeyen enformel kurumların nasıl tasfiye edilebileceği üzerinde durulmaktadır. Bu iki bölümde hangi kurumların nasıl değiştirilip, tasfiye edileceği belirlendikten sonra, yerine ne konulmasının icap ettiği, diğer bir deyişle, iyi işleyen bir hükümet sisteminin hangi özellikleri taşıması gerektiği sorusu üzerinde durulmaktadır.

Demokratik rejimlerde öncelikle istenilen, demokrasinin işleyişini sağlayacak temel kurumların oluşması ve yerleşmesidir. Hükümet sisteminizin de demokrasinin kurumlarına açık, onları teşvik eden, demokratik rejimin çöküş ve krizlerine karşı çeşitli savunma mekanizmalarıyla donatılmış olması gereklidir. Hükümet sistemleri, tek başına demokratik kriz ve teklemelerin sebebi sayılamazlarsa da enformel siyasal kurumlarla etkileşerek sorunları azaltıcı ya da teşvik edici olabilmektedirler.

Hükümet sistemleriyle belirlenen siyasal gücün nasıl kullanılacağı meselesi sadece demokratik rejimi alakadar eden bir konu değildir. Demokratik siyasal gücün, tüm diğer yönetimler gibi kamusal sorunları çözmesi de beklenir. Diğer bir deyişle siyasal kurumlar, kamusal kaynaklarını etkin biçimde toplayan, doğru teşhis edilmiş ve önceliklendirilmiş kamusal sorunları çözmek için dürüstçe harcayan bir "etkili" yönetim yaratabilir ya da bu kaynakların kötü yönetilmesine neden olarak, onları suiistimal ve heba edebilir veya sadece belli bir toplumsal kesime yöneltebilir.

O halde arzu ettiğimiz sonuçları yaratabilmek için kurumlar arası etkileşimi doğru anlamak ve burada etkili yönetim yapısında yahut demokratik

işleyişte sorunlar tespit edilirse, sorunları gidermek için hangi kurumların tasfiye edileceğine ve nasıl yeni kurumlar ortaya çıkarılacağına karar vermek gereklidir. Bu çerçevede ilk üç bölümde inşa edilen teorik temel üzerine, dördüncü bölümde Türkiye'deki mevcut kurumsal yapının ne olduğu, hangi özelliklerinin istenmeyen sonuçlar yarattığı tespit edilmektedir. Ardından beşinci ve altıncı bölümlerde bunların nasıl en doğru şekilde kaldırılabileceği ve amaçlanan etkili, dengeli ve denetlenen yönetim yapısını oluşturmak için gereken kurumsal tercihlerin neler olduğunu belirlenmektedir. Hükümet sistemi bağlamında önce beşinci bölümde istediğimiz sonuçlara başkanlık mı yoksa parlamenter sistemle mi varabileceğimize karar verilmekte ve altıncı bölümde de seçtiğimiz parlamenter sistemin nasıl bir model olduğu açıklanmaktadır.

I. HÜKÜMET SİSTEMLERİNİN DİĞER KURUMLARLA ETKİLEŞİMİNİN REFORM ÇABALARI İÇİN ÖNEMİ

Kurumlar eliyle tekrar eden, stabil davranış dizgeleri yaratacağımız ön kabulü, bizi doğru dizayn edilmiş hükümet sistemi kurumlarının, arzu edilen siyasal davranış dizgelerini teşvik edebileceği veya engelleyebileceği sonucuna götürmektedir.

Ortaya çıkan siyasal sonuç, bir takım formel veya enformel kurumların yarattığı davranış dizgesi olarak okunursa ve bu kurumlar ile aralarındaki etkileşim de doğru anlaşılırsa, kamu yararını maksimize edecek şekilde tekrar dizayn edilmesi veya düzeltilmesi söz konusu olabilir. Bu bağlamda hükümet sistemi tercihi, ülkemizin siyasal hayatında görmeyi yeğlediğimiz siyasal sonuçlara ilişkin de kurumsal bir tavıdır.

Öte yandan yukarıda ifade ettiğimiz gibi hükümet sistemleri arzu ettiğimiz siyasal sonuçları yaratmada tek başına etkili değildir. Yerleşik başka enformel veya formel kurumlarla çok boyutlu bir etkileşim halindedirler.[7] Formel kurumlar anayasal ve yasal hükümlere göre var olan kanallarda üretilip, duyurulup, müeyyidelendirilen güç elde etmeye ve kullanmaya yönelik normatif kurallar üretirlerken; enformel kurumlar, kamuya açık şekilde kabul edilmemiş, hatta belki açıkça kınanmış bile olsalar siyasi davranış ve

---

[7] Burada kurum ile kast edilen, aktörleri tarafından bilinen, uygulanan ve (onaylanmasa bile) kabul edilen düzenli bir şablon biçimini almış etkileşim biçimidir. Aktörler bu şablon tarafından desteklenen ve müeyyidelendirilen kurallara göre etkileşime girmektedirler. Tanım için bkz: O'DONNELL Gulliermo, "Illusions About Consolidation", **Journal of Democracy**, C.7/2, 1996, ss.34-51, 36.

beklentileri şekillendiren kurallar üretirler.[8] Enformel yahut formel kurumların hepsi siyasi aktörlerin davranışlarına dayanak ya da sınır oluşturan sosyal etkileşimi yapılandıran ve bağlayıcılığı (müeyyideleri) olan kural ve usullerdir.[9] Bunlardan enformel olanları, formel olanların aksine, resmi olarak kabul edilmiş ve müeyyidelendirilmiş kanallar dışında yaratılır, öğrenilir, zorlayıcılık/yaptırım kazanır, büyük çoğunlukla da yazılı olmazlar.[10]

Kimi zaman, başkanlık sisteminin bazı uygulamalarında olduğu gibi salt anayasal güç paylaşımına bakılarak yani formel kurumlar çerçevesinde rejimin niteliğinin ya da hükümet sisteminin özünün anlaşılmasının mümkün olamamaktadır. Örneğin; neo-patrimonyalizm bir enformel kurum olarak, mevcut anayasal hükümlerle bağdaşmasa bile anayasal güç paylaşımının yerini alabilmekte ve yürütmenin aşırı derecede güçlendiği ve iktidarın bir kişide sabitlendiği yönetimlere dayanak oluşturabilmektedir.[11] Bu tür başkanlık sistemlerinin nasıl işlediği normatif formel kurumlara bakıldığında doğru ve gerçekçi biçimde anlaşılamamaktadır. Bazen de Şili örneğinde gördüğümüz gibi hiper-başkanlık (organ dengesi bozuk bir modelde aşırı güçlü başkanlar yaratan) anayasaları, demokratik güç paylaşımı çerçevesinde şekillenen uzlaşmacı enformel kurumların etkisi ile demokratik ve dengeli rejimler ortaya çıkarabilmektedirler.[12]

Öte yandan hükümet sistemleri bir siyasi güç paylaşımını tarif ettiği, demokratik rejimlerde ve hatta rekabetçi otoriter rejimlerde siyasi güç mücadelesinin ana aktörleri siyasi partiler olduğu ve rekabet de seçimler çevresinde şekillendiği için seçim sistemleri ve parti sistemleri, hükümet sistemleri ile etkileşen ana formel kurumlardır. Bu etkileşim hükümet sistemlerinin işleyişini başkalaştıracak, hatta kendi içinde ana modelin alt türlerine dönüştürecek düzeyde etkili olabilmektedir.[13]

---

[8] SANDBROOK Richard / OELBAUM Jay, "Reforming the Political Kingdom: Governance and Development in Ghana's Fourth Republic", Center for Democracy and Development, **Critical Perspectives Paper**, No.2, 1999, s. 2.

[9] HELMKE Gretchen / LEVITSKY Steven, "Introduction", (Haz.. G. Helmke / S. Levitsky), **Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America**, the John Hopkins University Press, USA, 2006, ss.1-30, 5.

[10] Ibid, s.5

[11] Ibid., s. 2.

[12] SIAVELIS Peter, "Accomodating Informal Institutions and Chilean Democracy", (Haz. G. Helmke / S. Levitsky, **Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America**, the John Hopkins University Press, USA, 2006, ss.33-55.

[13] ÖZSOY BOYUNSUZ Şule, "Siyasi Parti Sistemlerine Göre Başkanlık Rejiminin Türleri", **Amme İdaresi Dergisi**, C.49/3, 2016, s. 1-40.

Bu söylediklerimiz normatif ve anayasal hükümlerin (formel kuralların) hükümet sisteminin işleyişi üzerinde etki sahibi olmadığı anlamına gelmemektedir. Özellikle muhtemel kriz durumları için tasarlanmış normatif kurumlarla, hükümet sistemlerini rasyonelleştirilmek ve böylece krizlere dayanıklı hale getirilmek mümkündür. Ancak bunu sağlıklı şekilde başarabilmek için hükümet sistemlerinin işleyişine etki eden tüm kurumların etkileşim şeklinin o ülke özelinde doğru biçimde tahlil edilmesi gereklidir. Bu noktada çoğunlukla unutulan husus enformel kurumların, bir anlamda, arka planda bulunan "yönetim alışkanlıklarının" varlığı olmaktadır. Oysa kanaatimizce enformel ve formel kurumlar arasındaki etkileşim, siyasi güç paylaşımını irdeleyen her türlü araştırmada dikkate alınmak mecburiyetindedir.[14]

Helmke ve Levitsky'e göre formel ve enformel kurumlar dinamik bir şekilde etkileşirler; enformel kurumlar formel kurumları tamamlayabilir, engelleyebilir, açıklarını kapatabilir yahut alt üst edebilirler.[15] Buna göre de dört tür enformel kurum mevcuttur; tamamlayıcı, uzlaşmacı, yarışmacı ve ikame edici.[16] Formel kurumların gücü veya güçsüzlüğü kadar, enformel kurumların ortaya çıkış sebepleri de aralarındaki etkileşimi belirlemektedir. Hükümet sistemlerine yaptıkları etki bakımından incelenen ülkedeki enformel kurumların kökeni, türü/yapısı, istikrar kazanıp kazanmadıkları, değişime yatkınlıkları son derece önemlidir.

Salt anayasal hükümlere göre yasama ve yürütmenin yetkileri çerçevesinde hükümet sistemi tahlil edildiğinde, devlet gücüne erişim, bu gücün paylaşımı ve kullanılmasını düzenleyen siyasal kurallar ve usuller (formel ve/veya enformel) dizgesini ifade eden rejim[17] meselesi gözden kaçmış olacaktır. Diğer bir değişle şekli/resmi kurallar incelenecek ama bu her zaman siyasi güç paylaşımına ilişkin "gerçekleri" veya uygulamaları açıklamaya yetmeyecektir.

Bir ülkede eğer resmi olarak ilan edilmiş kurallar ile uygulama arasında farklılıklar mevcutsa, bu kurallar ortaya çıkan sonucu açıklamaya yetmiyorsa ya da onlara uyulmuyorsa arka planda uzlaşmacı yahut yarışmacı enformel kurumlar olduğunu düşünmek gerekecektir.[18]

---

14 LOWNDES/ROBERTS, 2013, s. 55.

15 HELMKE/LEVITSKY, 2006, s. 2.

16 Ibid., s. 4.

17 GULIYEV Farid "Personal Rule, Neopatrimonialism, And Regime Typologies: Integrating Dahlian and Weberian Approaches to Regime Studies", **Democratization,** C.18/3, 2011, ss.575-601, 587.

18 HELMKE/LEVITSKY, 2006, s. 15.

Özellikle de uygulama aslında var olan hukuk ile açık çelişkiler barındırıyor, formel kurumlar, bilhassa anayasa kâğıt üzerinde kalmış, siyasi uygulama bambaşka hale gelmişse yarışan enformel kurumlar mevcut demektir. O hallerde enformel kurum niteliğini kazanmış uygulamalar artık rutinleşmiştir ve ne şekilde davranılacağına dair istikrar kazanmış beklentiler yaratabilmektedirler.[19] Siyasi aktörler, diğer siyasi aktörlerin rutinleşmiş davranışlarını gözlemleme ve siyasi sonuca ulaşmak için bunları tekrar etme eğilimi göstermektedirler. Bir şeyleri yapma yöntemi böylece oluşup yayılmakta ve resmi kanallar dışında zorlayıcılık kazanmaktadır. Bu tarz "uygulamalar", uyma zorunluluğu bakımından formel kurallardan daha az etkili değillerdir ve pozitif yahut negatif kimi davranışların yerleşik hale gelerek tekrarına yol açabilmektedirler. Bunlar kimi zaman formel kurallarla açıkça çelişebilirler, arka planda paralel bir kurallar dünyası yaratabilirler, dahası değişime de son derece dirençli hale gelebilirler.[20] Her türlü değişim çabası bu arka plan uygulamalarının farkında olmalıdır.

Özellikle hükümet sistemlerinin uygulanmasında sorunlara, kötü yönetime, demokrasinin çöküşüne neden olan "uygulamalar" enformel kurumların bir neticesi ise o kurumların ortadan kaldırılması her türlü reform çabasının da eksenini oluşturmalıdır.

II. ENFORMEL KURUMLARIN ÜRETTİĞİ İSTENMEYEN UYGULAMALAR "FORMEL KURUMLAR" DEĞİŞTİRİLEREK ORTADAN KALDIRILABİLİR Mİ?

Çoğu zaman enformel kurumların siyasal yapıda ürettikleri bozulmaları ortadan kaldırmak için başvurulan ilk yöntem, anayasa, seçim kanunu, siyasi partiler kanunu gibi formel kurumları yeniden düzenlemek oluyor. Bu her zaman uygun bir çözüm olabilir mi?

Bu sorunun cevabı enformel kurumların neden ortaya çıktığıyla bağlantılı olarak değişebilmektedir. Enformel kurumların ortaya çıkışında dört temel sebep tespit edilmektedir. Formel kurumların yetersizliği tamamlayıcı enformel kurumları ortaya çıkarırken; siyasi aktörlerin çeşitli amaçlara ulaşmasını engelleyen formel kurumları değiştirme gücüne sahip olmayıp, onların lafzını ihlal etmeden özünü başkalaştırmalarıyla uzlaşmacı enformel kurumlar belirmektedir.[21] Formel kurumlar çok zayıfsa veya itibarsızsa ya

[19] LOWNDES /ROBERTS, 2013, s. 57.

[20] Ibid., s. 58.

[21] HELMKE/LEVITSKY, 2006, s. 19-20.

da uygulanamıyorsa yerini alan ama aynı amaçları destekleyen ikameci enformel kurumlar ortaya çıkabilmektedirler.[22] Diğer bir sebep de siyasi elitlerin, açıkça formel kurumlarla çatışan, ulusal ya da uluslararası kamuoyu tarafından kabul edilemez bulunan, yasa dışı siyasi çıkar ve amaçlarını gerçekleştirmek için ürettikleri (neo-patrimonyalizm, yandaş kapitalizmi yahut yanaşmacılık gibi) yarışmacı enformel siyasi kurumlardır.[23]

Yukarıdaki sebeplerle bağlantılı olarak da üç şekilde enformel kurumlarda değişimi tetiklemek olasıdır: formel kuralları değiştirerek, güç ve kaynakların el değiştirmesi yoluyla, paylaşılan inanç ve kolektif deneyimlerin değişmesi suretiyle.[24] Bu değişim yolları tüm enformel kurumlar için aynı derecede etkili değillerdir. Siyasi elitler tarafından üretilen enformel kurumların değişimi geniş halk kitlelerince üretilen kurumlara nazaran çok daha kolay tasfiye edilebilirken (elitlerin değişimi ile başlayarak); geniş kitlelerce benimsenen enformel kurumlar da uygun koşullar altında çok hızlı bir şekilde dönüşebilir yahut yok olabilirler.[25]

Öncelikle formel kurumları değiştirerek tamamlayıcı ve uzlaşmacı enformel kurumlara etki etmek mümkündür. Formel kurumlara cevaben ya da onların yarattığı ortamlarda ortaya çıkan enformel kurumlar, formel kurumlardaki değişimden doğrudan etkileneceklerdir. Ancak bu yolla yarışmacı ya da ikameci enformel kurumlara tesir etmek zordur. Formel kurumları değiştirerek etkileyemediğimiz yarışan ve ikameci enformel kurumlar ise siyasi güç ve kaynakların el değiştirmesine, bunlara erişim yollarının değişimine ya da formel kurallara uymamanın maliyetindeki değişime duyarlıdırlar.[26]

Bunlardan formel kurumlardaki zayıflık sebebiyle ortaya çıkan ikameci enformel kurumlar, formel kurallara uymamanın maliyetindeki artışa daha fazla duyarlıdırlar. Yaptırımlar istikrarlı şekilde uygulandıkça enformel kurumların terki de gerçekleşecektir. İkameci ve yarışmacı enformel kurumların tasfiyesinde önemli olan nokta enformel kurallara uymaktan doğan kar ve zarar dengesinin değişmesidir. Özellikle formel kurallarla yarışan enformel kurumları değiştirmek aktörlerin bu kurallara uyarak elde edecekleri çıkarları azaltıp, formel kurallara uymamanın maliyetini arttırarak olabilecektir.[27]

---

[22] Ibid., s. 20.

[23] Ibid., s. 20.

[24] Ibid., s. 22

[25] Ibid., s. 22

[26] Ibid., s. 23.

[27] Ibid., s. 23.

Hükümet sistemleri açısından yukarıdaki olasılıkların hepsi farklı ülkelerde farklı şekillerde gözlenebilmektedir. Bazen bir enformel kurum yerini bir başka enformel kuruma da terk edebilmektedir. Örneğin; Türkiye'de gözlediğimiz gibi, askeri vesayet enformel bir kurum olarak tasfiye edilirken, yerini kişi merkezli otoriter (neo-patrimonyal) bir başka enformel güç paylaşımına bırakmıştır. Askeri vesayetin enformel bir kurum olarak tasfiyesinde hem yasal değişikliklerle kurumun karar süreçlerine katılımı ve gücü eritilmiş hem de askerlerin siyasete müdahalesi ceza yaptırımlarıyla karşılanmış ve meşruluğu siyasal olarak reddedilmiştir.[28] Bu noktada esasen enformel bir kurum olarak askeri vesayetin sağlayacağı çıkarlar ile yükleyeceği maliyet dengesi değiştirilmiş olmaktadır. Neticede enformel kurumlar değişim göstermiş demektir.

Enformel kurumlardaki değişim, 2017 Anayasa değişikliklerinde olduğu gibi, beraberinde formel kimi kuralların da değişimini getirebilir. 2017 değişiklikleriyle neo-patrimonyal otoriter rejimi destekleyen bir üst yapı kurumu olarak cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi düzenlenmiş; enformel kurum beraberinde formel anayasa hükümlerini getirmiştir. Buradan demokrasiye dönüş arzusunda olan siyasi aktörler hem normatif yani formel hem de enformel kurumlarda değişim yaratmak durumundadırlar.

Değişimi yaratan adımlar atılırken, değiştirmeyi arzu ettiğimiz kurumların yerine geleceklerin nasıl olması gerektiğine karar verilmelidir.

III. İYİ İŞLEYEN BİR HÜKÜMET SİSTEMİNİN ÖZELLİKLERİ NELERDİR?

Bugün demokratik ülkelerde hangi hükümet sistemi tercih edilirse edilsin, sistemin demokrasinin devamını ve gelişimini sağlayacak kurumlara, genel kabul görmüş değerler olan hukuk devletiyle temel hak ve özgürlükleri koruyucu özelliklere sahip olması beklenir. Öte yandan her yönetim yapısı gibi kamusal sorunları, kamu kaynaklarını maksimize edip doğru harcayarak çözmesi de beklenir.

Sistemlerin demokrasiye, hukuk devletine, hukuku uygulayacak yansız ve etkili hizmet veren idari kurumlar yaratmaya olan katkıları onları başarılı veya başarısız yapmaya yardımcı olmaktadır[29]. Somuta indirgersek eğer bir sistem;

---

[28] ESEN Berk/ GÜMÜŞÇÜ Şebnem, "Rising Competitive Authoritarianism in Turkey", **Third World Quarterly**, S. 37/9, 2016, ss.1581-1606, 1584.

[29] ACKERMAN Bruce, "The New Seperation of Powers", **Harvard Law Review**, C.113/3, 2000, ss. 633-729, 634.

a. Anayasa ile verilen kamusal yetkilerin kötüye kullanılmasını engelleyici denetim mekanizmalarından yoksun ise;

b. Yönetimler uzlaşmaya ve azınlık görüşlerin katılımına kapatılmış ise;

c. Kuvvetler arasında kriz giderici mekanizmalardan yoksun ise;

d. Partiler arasındaki kamplaşmaları kesinleştiriyorsa;

e. İktidarın kişiselleşmesine yol açıyorsa; demokratik olarak yola devamda sorunlar yaşamaya açıktır[30].

Bu sakıncaların bir sistemde ortaya çıkmasını engelleyici ya da belirdiğinde giderilmesini teşvik edici, doğru tasarımlanmış siyasal kurumlar dizayn etmek mümkündür.

Demokratik bir rejimin varlığı ya da güvencesi düzenli aralıklarla ortaya konulan sandıkla sınırlı değildir. Gücün tek elde toplanarak, istismar edilmesinin engellenmesi de gerekir ki adil ve özgür siyasi rekabet ortamının sürekliliği sağlanabilsin. Aksi takdirde seçimlerin yapıldığı ama demokrasinin olmadığı melez, rekabetçi otoriter yapılar vücut bulabilmektedir[31]. Demokrasinin devamı da olası otoriterlik tehlikelerine karşı güç yoğunlaşmasının engelleyecek denge mekanizmaları ve güç istismarını önleyecek denetim mekanizmalarıyla sağlanmaktadır.

Başarılı yönetim yapılarının bir diğer özelliği de rejim tıkanıklıklarına, anayasal krizlere karşı donanımlı ve hizmetsel olarak da etkili olmalarıdır. Etkili yönetim becerisi, yasama-yürütme organlarının işlevlerini bihakkın yerine getirmelerini sağlayacak yetkilere sahip olmalarıyla başlar ancak bundan çok daha fazlasıdır. Anayasal sistem, erkler arasında oluşabilecek çatışma ve tıkanma hallerini aralarındaki dengeyi yok etmeden aşabilecek silahlara sahip olmalı, aynı şekilde karar alma mekanizma ve usulleri de tıkanmaları aşabilecek şekilde kurgulanmalıdır. Bu kurgulama devlet erklerinin kendilerinden beklenen işlevi yerine getirmesine engel olmadan yapılmalıdır.

---

[30] NINO Carlos S., "The Debate over Constitutional Reform in Latin America", **Fordham International Law Journal**, C.16, 1993, ss.635-651, 642-643.

[31] Bu yapılar demokrasinin üç ana tanımsal unsurundan en az birini sistematik olarak ihlal etmektedirler. Bunlar; serbest ve özgür seçimler, temel hak ve özgürlükler (özellikle ifade, basın ve örgütlenme gibi katılım özgürlükleri) ve eşit/adil siyasi rekabet koşullarıdır. Bkz. LEVITSKY Steven / WAY Lucan, **Competitive Authoritarianism**, Cambridge University Press, New York, 2010, s 7.

Devletten temelde beklenen, düzenli ve sürekli kamu hizmetlerinin etkin biçimde devamlılığını sağlamasıdır. Etkili yönetimler, istikrarlı yönetim yapıları oluşturabilen, öngörülebilir ve şeffaf kurumsal işleyişlere sahiptirler. Yaşadıkları toplumun ekonomik ve sosyal problemlerini çözmeye odaklanmış şekilde kamu kaynaklarını kullanan, sorun çözme becerisine yüksek düzeyde sahip, uzmanlaşmış, rasyonel devlet örgütleridir. Bu devletlerde yasama ve yürütme, sorunlara çözüm üreten politikalar ve normlar üretebilirken, idare de bu normları ve çözümleri beceriyle uygulayabilmektedir.

Sorun çözme becerisine sahip olmak, kamusal kaynakları en dürüst şekilde ve firesiz toplamayı, kamusal sorunları ve çözümlerini doğru teşhis etmeyi, kamu parasını kamusal sorunları çözmek için en etkili biçimde ve ziyan etmeden harcayabilmeyi gerektirir. Bu da liyakate dayalı seçilmiş, iyi eğitilmiş ve örgütlenmiş bir bürokratik kadro ve kurumlar yaratılmadan mümkün olamaz. Hükümet sistemleri yarattıkları devlet örgütlenmesi ve idari yapıyla bu beceriye sahip olmayı amaç edinebilir veya neo-patrimonyal çıkar dağıtımı gibi başka amaçlar taşıyabilirler.

Yukarıda bahsedilen çoğulcu, özgürlükçü demokratik rejim ve etkili yönetim yapısı yaratma amaçları aslında birbirleriyle iç içe geçmiştir. Kontrol-denge mekanizmaları olmadan erkler gücü istismar edip, yetkilerini siyasi ve kişisel çıkar elde etmek için kullanabilir. Hesap verebilirliğin sağlanmadığı böylesi rejimlerde, aşırı güç yoğunlaşması ve tek seslilik, şiddetli siyasal istikrarsızlık, kamu kaynaklarının heba edilmesi gibi sonuçlara yol açabilir. Gücün kişiselleşerek tekelleşmesinin devamı için ya kamu kaynaklarının siyasal sadakati satın aldığı ikna ve/veya ideolojik bir ikna yöntemi gereklidir. İkna başarısız kaldığında ya da yeterli olmadığında baskı, zorlama ve korkutma devreye girecektir. Kamu kaynaklarının ikna için kullanılması, her türlü kamusal kaynağı, kadroyu, işi, kamu hizmetini, ihaleyi vs. kapsamaktadır. Bu da her şeyden önce kamusal kaynakların kamusal sorunları çözmek için değil, iktidarın devamını sağlamak için kullanılması/dağıtılması ve liyakate dayalı olamayan bir bürokrasi yol açması demektir. Çıkan sonuç ise kötü yönetim olacaktır.

Siyasal değişim talebinin korkutma ve zorlama ile bastırılması ise diğer etkenlerle birleşerek değişik şiddetlerde siyasal kırılmalara, nihayetinde ciddi istikrarsızlıklara neden olacaktır. O halde adil ve özgür siyasi rekabeti güvenceye alan demokratik, anayasal mekanizmalar siyasal değişimin öngörülebilir biçimde gerçekleşmesini sağlayan araçlar olarak aslında istikrara da hizmet etmektedirler.

Öte yandan denge ve denetim araçları karar alma süreçlerini tıkamamalı, anayasal krizler yaratmamalı ya da onları beslememelidir. Dahası kamu kaynaklarının toplumsal ve ekonomik sorunları çözmek ve kamu hizmeti vermek üzere liyakate dayalı bir idareye aktarımını engellememelidir.

İlk bakışta, çoğulcu demokratik karar süreçleri her zaman etkin ya da hızlı çalışamaz gibi de gelebilir. Çok sesliliği, siyasi katılımı ve uzlaşıyı zorlayan, hatta şeffaflığı, mali, yargısal, siyasal denetimi öngören anayasal hükümler, sıklıkla popülist iktidarlar tarafından çalışmalarını engelleyen, hatta siyasi iradeyi vesayet altına alan düzenlemeler olarak algılanıp gösterilmişlerdir.[32] Popülist iktidarlar, kontrol-denge cihazları olmadığında çok daha etkili yönetim yapıları oluşturacaklarını ileri sürmektedirler. Şüphesiz doğru biçimde kurgulanmayan konrol-denge araçları, demokratik sistemin tıkanmasına ve hatta çökmesine neden olabilecektir. Bu bakımdan başkanlık sisteminin sert kuvvetler ayrılığına dayalı kurumsal yapısı, çifte demokratik meşruiyetin ve organların birbirinin görevine son verememesinin yarattığı esnemezlik özelliği nedeniyle, özellikle Latin Amerika'da demokratik çökme ve krizlerin kaynağı olarak gösterilmiştir.[33] Başkan bir tarafta, hiçbir partinin kontrolünde olmayan ya da muhalefetin kontrolünde olan yasama bir tarafta, kutuplaşmış siyasi iklimde karşılıklı olarak birbirlerini durdurmaya çabalarken, ancak birbirini görevden alıp, erken seçime gidemezken ortaya yönetilemezlik çıkmaktadır.

Yasama-yürütme arasındaki çekişmenin, sistemi kilitlemesi hali kimi parlamenter sistemler ya da yarı-başkanlık sistemlerinde de görülmektedir (İtalya, Fransız IV Cumhuriyeti, Weimar Cumhuriyeti). Yarı başkanlık sistemlerinde bir de buna yürütme içi, yani seçilmiş başkan ile başbakan ve onu destekleyen meclis çoğunluğu arasındaki çatışma eklenmektedir. Seçilmiş cumhurbaşkanları çeşitli durumlarda yasama çoğunluğunun lideri olan başbakanla çatışmaya girebilmektedir.[34]

---

[32] KYLE Jordan / MOUNK Yascha, **The Populist Harm to Democracy: An Emprical Assessment,** Tony Blair Institute for Global Change, Aralık 2018. https://institute.global/sites/default/files/articles/The-Populist-Harm-to-Democracy-An-Empirical-Assessment.pdf (Erişim Tarihi: 01/08/2021).

[33] Bu yönde literatüre yön veren Linz olmuştur. Bkz: LINZ Juan, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?", (Haz.. J. Linz/ A. Valenzuela) **The Failure of Presidential Democracy; Comparative perspectives vol 1**, The John Hopkins University Press, Baltimore/London, 1994, ss.3-87, 8-10.

[34] Yürütme içi çatışma durumları için bkz: YAN Huang-Ting, "Prime Ministerial Autonomy and Intra-Executive Conflict under Semi-Presidentialism", **European Political Science Review,** C. 13, 2021, s. 285-306.

Tüm hükümet sistemlerinin çöküş senaryolarında gördüğümüz ortak bir sebep ise parti sistemidir. Eğer parti sisteminiz kutuplaşmış/aşırı çok parti sistemiyse (iktidara gelme şansına sahip parti sayısı beş ve üzeri ise, ayrışma iki kutuptan fazla ise, aralarındaki ideolojik mesafe çok artmışsa) koalisyonların kurulması ve işletilmesi oldukça zorlaşmakta, bu da anayasal tıkanmaları, yasama-yürütme çekişmelerini beraberinde getirebilmektedir[35]. İşte bu noktada hükümet sisteminiz ve seçim sisteminiz parti sisteminizin özelliklerini dikkate alan mekanizmaları geliştirmediği takdirde muhtemel çöküş halleri ile karşı karşıya kalınmaktadır. Parti sistemi üzerinde, parti sayısını azaltmak gibi kimi etkilere sahip olabilmenin temel aracı da seçim sistemleridir.[36] Aşırı çok parti sistemine sahip ülkelerde yalnızca parti sayısının değil, kutuplaşmanın da azaltılmasını hedefleyen kurumsal tercihler üzerinde düşünülmesi bir zorunluluktur.

Aşırı çok parti sistemi kadar demokratik rejimlerin istikrarı içi tehlike yaratan bir başka parti sistemi de baskın parti sistemidir. Burada en az dört seçimi üst üste kazanan bir partinin üstünlüğü ve seçimler yoluyla iktidarın el değiştirmediği bir siyasal yapı söz konusudur.[37] Eğer demokratik denge ve denetleme araçları zayıf ise bir partinin bu denli baskın olduğu bu sistemler kısa sürede hegemonyacı hale dönüşebilmektedirler. Bu durumda kamu gücü ve kaynakları kullanılarak, adil ve özgür olmayan bir rekabet zemininde sürdürülen siyasi üstünlük oluşmaktadır.[38] Seçmen çoğunluğunun zaman zaman baskın partileri yaratabildiği ülkelerde bunun hegemonyacı parti sistemine dönüşmemesi için demokratik adil ve özgür rekabeti koruyucu mekanizmalara ihtiyaç bulunmaktadır.

Etkili yönetim yaratma becerisi açısındansa, iktidar çoğunluğunun aşırı güçlenerek özgürlükleri ve demokrasiyi ortadan kaldırmaya yönelmesini engellemek için geliştirilen anayasal araçların, yönetme becerisini tamamen engellememesi ilk kuraldır. Yani hükümetin kurulması, bir politikayı hayata geçirecek kadar uzun görevde kalabilmesi sağlanırken, yasama organının da karar alabilir/kanun yapabilir kalması sağlanmalıdır. Kilitlenme hallerinde bunu çözecek anayasal/yasal formülleriniz olmalıdır. Aynı zaman da kontrol-denge araçları demokratik izleme ve denetim görevini yerine getirebiliyor olmalıdır.

---

[35] Kutuplaşmış çok parti sisteminin tanımı ve özellikleri için bkz: SARTORI Giovanni, **Parties and Party Systems**, ECPR Press, Colchester, 2005, s. 117-128.

[36] SARTORI Giovanni, **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği**, (çev. E. Özbudun), Yetkin, Ankara, 1997, s.50.

[37] SARTORI, 2005, s. 171.

[38] Ibid., s. 204-211.

Anayasal olarak organların oluşumları, seçimleri, yetkileri ve yetki sınırları, olası çatışma ve tıkanma hallerini demokratik şekilde açabilecek esnek mekanizmaların varlığı anayasa eliyle düzenlenebilecek hallerdir. Ancak I. bölümde ifade ettiğimiz başkalaştırıcı etki gösterebilecek kurumların varlığı halinde bunlara uygun çözümler de hazırlanmalıdır.

Özet olarak iyi işleyen demokratik bir hükümet sistemi iki temel işleve hizmet etmelidir: etkili yönetim yapısı oluşturma becerisi ve demokratik kurumları koruyan denge-denetleme araçları ile sınırlı siyasi iktidar.

Siyasal sistemin demokratik ve etkili bir yönetim yaratma konusunda başarı gösterip gösteremediği ise çeşitli hususlara bakılarak değerlendirilebilir. Hükümetlerin halkın taleplerine duyarlı olup olmadıkları, seçilmiş kamu makamlarının hesap verip vermedikleri, seçilmişlerin güçlerini istismar edebilme ihtimallerinin yüksek ya da düşük oluşu, kamu hizmeti için yapılan harcamalar ve ekonomik büyüme verileri bunlardan bir kaçıdır.[39]

Öte yandan Weaver ve Rockman hükümetlerin politika tercihlerini hayata geçirme potansiyellerine odaklanarak, tüketici olarak saymamakla birlikte çeşitli yönetim becerilerini listelemişler ve söz konusu becerilere sahip yönetimlerin etkili yapılar oluşturacaklarını kabul etmişlerdir. Bu beceriler; politika öncelikleri belirlemek ve bunları sürdürmek, politikaları hayata geçirmek için kaynak bulmak, sorunlara yenilikçi çözümler üretebilmek, birbiri ile çelişik amaçları dengeleyebilmek, yaşanan (özellikle ekonomik) kayıpları toplumun güçlü kesimlerine yükleyebilmek, bütünleşik ve örgütlü olmayan toplumsal menfaatleri de organize/örgütlü olanlar gibi temsil edebilmek, hükümet politikalarının etkili bir biçimde icrasını sağlamak, politika tercihlerini istikrarlı biçimde yürütmek ki böylece bu tercihlerin sonuç verebilecek kadar zamanı olabilsin, ulusun uzun dönemde refah ve güvenliğini temin için ticaret ve savunma konularında uluslararası alanda taahhütler vermek ve sürdürmek, toplumun kendi içinde çatışmaya sürüklenmemesi için var olan ayrışma hatlarının barışçıl birlikteliğini temin edebilmek.[40]

Siyasi kurumlar, politikaları üreten kararların alınıp uygulandığı süreçleri biçimlendirirler ve bu sayede de hükümetlerin becerileri üzerinde etkili

---

[39] WEAVER Kent/ ROCKMAN Bert, "Assesing the Affects of Institutions", Do Institutions Matter?: Government Capabilities in the United States and Abroad, (Edt.Weaver/Rockman), Bookings Institution Press, Washington DC, 1993, ss. 19-20, 5.

[40] Ibid., s. 6.

olurlar. Eğer bir kurumsal yapı sistematik olarak, yukarıda tüketici olarak sayılmayan becerilerde başarısız sonuçlar üretiyorsa yahut başka kurumsal yapılara nazaran benzer sorunları çözmede başarısız oluyorsa ve tekrarlayan krizlere yol açıyorsa kurumsal reforma ihtiyaç olduğu düşünülmelidir.[41]

IV. TÜRKİYE'NİN MEVCUT HÜKÜMET YAPISI NASIL NİTELENEBİLİR?

Anayasal açıdan 2017 değişiklikleriyle gelen ve cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi olarak isimlendirilen yeni hükümet sistemi, kuvvetler ayrılığı prensibini eritip kuvvetler birliğine yol açmakta; yürütmeyi aşırı derecede güçlendiren ve yasamayı zayıflatan, yargının siyasallaşmasını engelleyemeyen, bazen de yol açan kurumlar yaratmaktadır.[42] Yeni hükümet sistemi, zaten yürütmeyi güçlendirmiş olan 1982 Anayasasının organ dengesini daha da fazla yürütme lehine bozmuş ve denetlenme imkanlarını bütünüyle eritmiştir. 1982 Anayasası'nın cumhuriyetin nitelikleri, temel hak ve hürriyetler gibi diğer birçok hükmünün ise bu yeni süreçte fiilen büyük oranda içinin boşaltıldığını gözlüyoruz. Freedom House ölçümlerinde Türkiye 2018'den bu yana özgür olmayan ülkeler kategorisinde sayılmaktadır.[43] AİHM'de aleyhine en çok ihlal kararı verilen ülke konumundadır.[44]

Mevcut tablo, tamamlayıcı, uzlaşmacı ve yarışmacı enformel kurumlarla desteklenen, kişiselleşmiş bir tür rekabetçi otoriterliğin ülkemizde hâkim olduğunu bize göstermektedir.[45] Diğer bir değişle, siyasi rekabet, adil ve özgür bir zeminden, baskıcı/otoriter bir zemine kaymıştır. Kişisel bir otoriterlik yaratan bu rejimin üst yapısını şekillendiren ve cumhurbaşkanlığı hü-

---

41 Ibid., s. 7.

42 Benzer değerlendirmeler için bkz: ÖZBUDUN Ergun, **Anayasalcılık ve Demokrasi,** Yetkin Yayınları, Ankara, 2019, s. 134-135; GÖZLER Kemal, "Elveda Kuvvetler Ayrılığı, Elveda Anayasa", **Ankara Barosu Dergisi,** S.2016/4, 2016, ss. 25-36, 28; KABOĞLU İbrahim, "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi (10 Aralık 2016)", **Ankara Barosu Dergisi,** S.2016/4, 2016, ss.37-44, 42; ESEN Selin, "2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi", **Ankara Barosu Dergisi,** S.2016/4, 2016, ss.45-73, 54; KANADOĞLU Osman Korkut/ DUYGUN Mert, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları,** Oniki Levha Yayınları, İstanbul, 2020, s. 334-340.

43 https://freedomhouse.org/country/turkey/freedom-world/2021 (Erişim Tarihi: 9.03.2022).

44 https://www.echr.coe.int/Documents/Overview_19592021_ENG.pdf (Erişim Tarihi: 9.03.2022).

45 Özbudun, 2019, s. 140; ESEN / GÜMÜŞÇÜ, 2016, s.1581-1606; ÇALIŞKAN Koray, "Toward a New Political Regime in Turkey: From Competitive Toward Full Authoritarianism", **New Perspectives on Turkey,** S. 58, 2018, ss.5-33

kümet sistemi olarak isimlendiren formel kurumların sosyo-ekonomik arka planında ise sistemi besleyen neo-patrimonyalizmi buluyoruz.[46]

Neo-patrimonyalizm, kabul görmüş, düzenli uygulama alanı bulan, destekleyici enformel kurumların bileşkesinden oluşmaktadır.[47] Bu tip rejimlerde şekli kurumlar, seçimler, kamu bürokrasisi mevcuttur ve hatta önemsiz değildirler, ancak enformel kurumlar öncelik sahibidir.[48]

Neo-patrimonializm modern toplumlarda tek bir yöneticinin kamu kaynaklarının dağıtımını özel çıkarları için kontrol etmesi; siyasi sadakati kamu kaynaklı maddi ve sembolik ödüllerle satın alabilmesi durumunu ifade etmektedir.[49] Bürokratik makamlar, kamu hizmeti sunma amacından çok kişisel servet ve statü sahibi olma amacına hizmet etmekte, bunun yolu da lidere sadakat ve karşılıklı bağımlılıktan geçmektedir.[50] Liderin tepesinde yer aldığı bağımlılık ve sadakat piramidinde özel çıkarlar ile kamu yararı arasındaki mesafe kasıtlı olarak yok edilmiştir. Devlet içinde ve toplumda liderin kişisel tercihi ile dağıttığı maddi çıkar/ödüller (kamunun her derecesinde işe girmek, ihaleler, projeler, kamu hizmetine erişim vs.) karşılığında, lidere siyasi bağlılık sunulmakta ve birçok konuda karar verebilme gücü de kendisine terk edilmektedir.[51]

Bu noktada kamu gücüne (yasama, yürütme, yargıya) bütünüyle hâkim, güvenlik güçleri dahil tüm kamu gücünü ödül için olduğu kadar ceza için de mobilize edebilen bir liderin varlığı söz konusudur. Neopatrimonyal ilişkiler ağında ekonomik ve siyasi hedefler, somut ödül ve cezaların değiş-tokuşuna dayalı olarak ve kişisel ilişkilerle elde edilmekte ve lider, kendisine korku ve ikbal beklentisiyle bağımlı olan yanaşmacı (*clientelist*) elitleri bu çerçevede yönetmektedir.

İş karşılığında hediye ve patronaj kültürü, etnik/dini kimlik aidiyeti ve hemşericilik ilişkileriyle karşılıklı olarak birbirini beslemektedir[52]. Aynı

---

[46] CENGİZ Fatih Çağatay, "Proliferation of Neopatrimonial Domination in Turkey", **British Journal of Middle Eastern Studies,** S.47-4, 2020, ss. 507-525; UĞUR ÇINAR Meral, "Embedded Neopatrimonialism: Patriarchy and Democracy in Turkey", **Social Politics,** S. 24-3, 2017, ss. 324-343.

[47] GULLİYEV, 2011, s. 578.

[48] Ibid.

[49] BRATTON Michael / Van De WALLE Nicolas, "Neopatrimonial Regimes and Political Transitions in Africa", **World Politics,** S. 46-4, 1994, ss. 453-489, 458.

[50] Ibid.

[51] Ibid.

[52] VAN DE WALLE Nicholas, "Presidentialism and Clientalism in Africa's Emerging Party Systems", **Journal of Modern African Studies,** S.41-2, 2003, ss.297-321, 311.

sosyal gruptan olan "lider" kamu erkine sahip olarak, yanaşmacılık ilişkisi içindeki yandaşlarının/hemşerilerinin hizmet ihtiyaçlarını karşılamaktadır. Neopatrimonyalizm, yanaşmacı karakterdeki patronaj ilişkilerini tesis ederek, bir hakimiyet hiyerarşisi oluşturmakta; patrimonyal yanaşmacılıkta mevcut olan bir kişiye yönelik çıkar aktarımının yerini, "büyük adam" ile "küçük adamlar" arasında, aracılarla işleyen, bir gruba yönelik çıkarların kolektif aktarımı almaktadır.[53] Bu yapılarda kamu hizmeti, sosyal yardım ve hizmetler karşılığı oy satışı sıklıkla karşılaşılan bir durumdur.[54] Çıkar aktarım piramidinin tepesindeki lidere bağlılığını sunan, daha altta yer alan ve kendi patronal çıkar ağlarını kontrol eden odaklar mevcuttur. Tarif edilen neopatrimonyal ilişkiler kurumsallaşmış, bilinen ve kabul edilen hale dönüşmüştür.

Güç dengelerini ve servet dağıtımını kontrol sayesinde bu yönetime herhangi bir muhalefetin oluşumu da engellenebilmektedir.[55] Bu sistemlerde hukuk devleti, kurumsal pratikler ve fikir temelli siyaset yerine başkanın kendi belirlediği şekilde devletin kontrolündeki ekonomik kaynakları bireylere aktarması söz konudur. Başkan bunun karşılığında, ekonomik varlıkları kendisine bağlı siyasi elitin sadakatini elde etmekte; böylelikle iktidarına meydana okuyabilecek muhalefetin ortaya çıkışını durdurabilmekte ve aynı zamanda hukuken var olanın çok ötesinde bir iktidar alanına sahip olabilmektedir.

Muhalefete oy verilmesi halinde cezalandırılma korkusu, seçmenlerin programını beğendiği ya da beğenmediği parti ayırımı yapmadan oy kullanmasına neden olmaktadır. Böylece, patronaj ilişkileri iktidarın el değiştirmediği, üst üste hep aynı partinin seçim kazandığı bir sistemi beslemekte, diğer yandan da iktidarın yaptığı/yapmadığı şeylerden dolayı siyasi sorumluluğunun oluşmasını engellemektedir.

Söz konusu çıkar aktarımına meydan okumayı düşünen, başaran, lidere muhalefet eden herkes, siyasallaşmış yargı ve güvenlik mekanizması başta olmak üzere liderin kontrolündeki ceza dağıtımından nasibini alacaktır. Bu noktada ceza dağıtımı da ödül dağıtımı kadar rejimin devamında hayatidir. Hatta kontrol edilen dağıtılabilir ekonomik kaynaklar daraldıkça daha sıklıkla başvurulmaktadır.

---

53 ERDMAN / ENGEL, 2006, s. 20.

54 VAN DE WALLE, 2003, s. 312-313.

55 BRUHNS Hinnerk, "Weber's Patrimonial Domination and Its Interpretations", (Haz. D. Bach /M. Gazibo), **Neopatrimonialism in Africa and Beyond,** Routledge, Oxon, 2012, ss. 9-24.

Öte yandan söz konusu rejimler, Afrika ve Avrasya coğrafyasındaki örneklerde gözlendiği üzere, kaynak israfından ve kötü yönetimden kaynaklanan finansal krizlerle sıklıkla karşılaşmakta ve neticesinde sosyal huzursuzluklar baş göstermektedir.[56] Kaynaklardaki daralma daha evvel ödül paylaşımından pay alanların bir kısmının dışarda kalmasına veya aldıklarının anlamsızlaşmasına yol açmaktadır. Böylece oluşan sosyal öfke sokağa taşabilmektedir. Ceza ve baskı araçları bu türden sosyal huzursuzlukları sönümlemek çok daha fazla kullanılır olmakta ancak kullanıldıkları oranda da rejimin meşruiyeti erimektedir.[57] Yanı sıra, güvenlik bürokrasisini tatmin edecek oranda kendilerine kaynak/ödül aktarımı yapılmadığı takdirde ceza mekanizmasının kullanımı da zora girebilmektedir.[58] Böylece sona yaklaşılmaktadır.

Neo-patrimonial yapılarda yüksek oranda yolsuzluk ve siyasi yozlaşma görülmektedir. Söz konusu rejimlerde yalnızca bireysel özgürlükler zarar görmemekte; hukuk devleti ve temiz siyaset ilkeleri de yara almaktadır.[59] Neo-patrimonyalizm, yüksek ölçüde kirlilik (rüşvet/görevi kötüye kullanma) ve zayıflamış hukuk devleti ile kontrol ve denge araçlarından arınarak aşırılaşmış başkanlık yetkileri arasında bağlantıyı gösteren çokça veri mevcuttur.[60] Bu sebeple anayasal olarak aşırı güçlenmiş, denge-denetleme araçlarından arınmış başkanların bulunduğu hükümet sistemlerini incelerken, söz konusu durumun üst yapı kurumlarını tarif ettiği ve bunu besleyen, çoğu enformel sosyo-ekonomik alt yapı kurumlarının varlığı unutulmamalıdır.

Siyasal sistem içinde her şeye hâkim başkanların yönettiği neo-patrimonyal ilişkiler ağını ifade etmek için "patronlu başkanlık" sistemleri nitelemesi yapılmaktadır.[61] Neo-patrimonyalizm, kavram olarak bir takım siyasi ve ekonomik

---

56 BRATTON / VAN DE WALLE, 1994, s. 460.

57 Ibid.

58 Ibid.

59 BECHLE Karsten, "Neopatrimonialism in Latin America: Prospects and Promises of a Neglected Concept", GIGA Working Papers 153, German Institute of Global and Area Studies, 2010, s.11.

http://www.giga-hamburg.de/en/system/files/publications/wp153_bechle.pdf (Erişişm Tarihi: 08.09.2015).

60 Ibid.

61 Hale, neopatrimonyal terimi yerine bu çıkar ilişkilerini tarif etmek için "patronal" ifadesini tercih etmektedir. Patronalizm, bir tür sosyal ilişkiler modelini tarif etmek için kullanılmakta ve yönetim biçimi türünü tarif eden neopatrimonyalizmden daha geniş anlamları içermektedir. Bununla birlikte yazara göre bütün neopatrimonyal yönetimler patronal siyasi ilişkileri içermektedirler. Bkz. HALE Henry, **Patronal Politics Eurasian Regime Dynamics in Comparative Perspective**, Cambridge Uni. Press, USA, 2015, s. 21, 25; HALE Henry, "Regime Cyles: Democracy, Autocracy, and Revolution in Post-Soviet Eurasia", **World Politics**, Cilt 58, Sayı 1, 2005,

ilişkileri ifade etmekteyken, patronlu başkanlık (*patronal presidentialism*) kavram olarak, demokratik olmayan, enformel kurumların etkisi ile yozlaşmış/bozulmuş bir hükümet sisteminin işleyiş biçimini tarif etmektedir.[62]

Patronlu başkanlık kavramını, iki temel unsur ile tarif edilmektedir: Birincisi, doğrudan halk tarafından seçilmiş ve devletin diğer organları karşısında aşırı derecede *de jure* olarak güçlendirilmiş başkanların varlığıdır; ikincisi ise, başkanın, devletin ekonomik kaynaklara hâkimiyetini kendi şahsi hâkimiyeti haline dönüştürerek buradan büyük boyutlarda *de facto* güç devşirmesidir.[63]

Patronlu başkanlık sistemi ile tarif edilen hükümet sistemleri, anayasal/formel kriterle bakıldığında yarı-başkanlık ya da başkanlık sistemlerinin kimi kurumlarını barındırmaktadırlar ancak yürütmenin aşırı güçlü olması, yasamanın bilhassa zayıflaması ve yasama yetkisi tekelini kaybetmesi, yargının siyasallaşması, kuvvetler ayrılığının erimesi yönleriyle bozulmuş/yozlaşmış olduklarını gözlüyoruz. Nitekim, Rusya gibi, anayasal kimi özellikleri yarı-başkanlık sisteminin anayasal unsurlarını barındıran hükümet sistemleri, yukarıda bahsettiğimiz sapmaları sebebiyle, yarı-başkanlık sistemlerinden ayrılarak, süper başkanlık (*superpresidential*) olarak nitelendirilmiştir.[64] Benzer şekilde başkanlık sisteminin kimi unsurlarını içeren ancak organ dengesi kaybolmuş, denetlenemeyen aşırı güçlü başkanların belirdiği hükümet sistemleri de hiper-başkanlık (*hyper-presidential*) olarak nitelendirilmektedir. Bunlar, başkanların aşırı derecede yetkilere, yasama ve yargı üzerinde kontrole sahip olabildikleri, gücü ellerinde toplamak, kontrol ve denge araçlarını özellikle de yargıyı zayıflatarak, bilinçli olarak manevralar yaptıkları hükümet sistemleridir.[65] Ancak bu nitelemeler salt formel kurum-

ss.133-165, 137; LARUELLE Marlene, "Discussing Neopatrimonialism and Patronal Presidentialism in the Central Asian Context", **Democratizatsiya**, S. 20-4, 2012, ss.301-324, 305-306.

62 Neo-patrimonyalizmde yönetim keyfidir ve devlet aygıtı liderin kişisel "malı/alanı" gibi algılanmaktadır. Bu yönüyle Weber'in tanımladığı patrimonyalizmle oldukça benzeşmektedir ancak bundan farklı olarak iktidar geleneksel ilişkilerle şekillenmemektedir. Neo-patrimonializm kavramının gelişimine ve patrimonializmden farkına ilişkin tartışmalar için bkz: ERDMANN Gero / ENGEL Ulf, "Neopatrimonialism Revisited - Beyond a Catch-All Concept", GIGA Research Program: Legitimacy and Efficiency of Political Systems, No.16, 2006.
http://www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/wp16_erdmann-engel.pdf (Erişim tarihi: 10/03/2022). BRUHNS, 2012, s. 9-24.

63 Hale, 2005, s. 137-138.

64 FISH Steven, **Democracy Derailed in Russia the Failure of Open Politics,** Cambridge Uni. Press, USA, 2005, s. 205.

65 LARKIN Christopher, The Legacies of Hyper-presidentialism; Executive-judicial Relations, Constitutional Cultures, and the Future of Democratic Governance in Argentina and Peru", Ph.D Thesis, University of Southern California, 1998, s. 65.

ları dikkate almakta, rejimin temel dinamiklerini ve bunları besleyen sosyo-ekonomik ilişkilerle, enformel kurumları ıskalamaktadır.

Bu bakımdan hem neo-patrimonyal rejim özelliklerini hem de bozulmuş organ ve güç dengesini formel ve enformel kurumsal etkilerle birlikte dikkate alması sebebiyle patronlu başkanlık nitelemesinin Türkiye açıcından daha isabetli olduğunu düşünmekteyiz. Başka bir değişle, 2017 Anayasa değişiklikleri ile gelen hükümet sisteminin, neo-patrimonyal enformel kurumlarca şekillenen bir patronlu başkanlık olduğunu söyleyebiliriz.

Cumhurbaşkanına Anayasa'da yapılan yeni düzenlemelerle, kendisi tarafından çıkarılan cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle ve Anayasa'da eskiden kalan tarafsız cumhurbaşkanı için yazılmış yargıya ilişkin atama yetkileriyle verilen kamu yönetimini ve yargıyı şekillendirme, yöneticilerini belirleme, mali kaynakları kontrol etme ve harcama (AY. 104/9, 104/17, 106/son, 123/3, 146/3, 159/3, 155/3, 161, 167/2 maddeleri, 1, 2 ve 3 no.lu Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, başında Cumhurbaşkanın bulunduğu Türkiye Varlık Fonunu kuran 6741 sayılı kanun vb.) yetkileri, kamu kaynaklarını siyasi amaçla kullanma ve dağıtma konusunda oldukça geniş bir manevra alanı sunmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi (CBK) yetkisi ile bakanlıklar kurulup, kaldırılabilmekte, görevleri, yetkileri, teşkilat yapısı, merkez, taşra teşkilatları yeniden düzenlenebilmektedir. Bu yetkiler tüm merkez devlet teşkilatının bir gecede CBK ile düzenlenebilmesi anlamına gelmektedir. Cumhurbaşkanı üst kademe kamu yöneticilerinin göreve gelişlerine ilişkin usul ve esasları belirleyip, tümünü atayarak görevden alabilmektedir. Birçok konuda tek başına kural koyup yine tek başına bu kuralları uygulamaktadır. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi bir kanuna dayanmadığından, cumhurbaşkanını işlem yaparken sınırlayan, Anayasa 104 hükümleri dışında fazlaca husus mevcut değildir ve uygulama işlemlerine yönelik idari yargı denetiminin de fiilen anlamı yoktur.[66] Devlet teşkilatına atamalar siyasi sadakat temelinde ve aslında bunun karşılığında, başkanın tam kontrol alanındadır.

Bu sistemde, Cumhurbaşkanı tek başına yürütme organını oluşturmaktadır. Bakanlar artık yürütme üyesi olmayıp; bulundukları ilgili bakanlığın üst düzey yöneticisi pozisyonundadırlar. Yürütme politikalarına tek başına karar

---

[66] Hukuka aykırı görevden alındığını ileri süren bir üst düzey kamu görevlisinin başarı şansı ancak cumhurbaşkanın kendi koyduğu kuralı bile doğru uygulamaması halinde olabilir. Bu durumda kuralı değiştirip uygulamanın önünde hiçbir engel yoktur. Oysa bu alan AY 128 uyarınca 2017 öncesi münhasıran kanun alanında kalıyordu.

veren cumhurbaşkanıdır. Cumhurbaşkanı bu kararları alırken, politika kurullarına ve istediği bakana danışabilir ancak burada bakanlar kurulu gibi topluca görüşüp karar alan bir heyet mevcut değildir. Bakanlıklar kendileri dışında belirlenen politikaların yürütücüsü pozisyonundadır. Ayrıca, bakanlar ortak bir heyetin aldığı kararları paylaşan kişiler değildir. Bakanlar, kararı alan tek kişinin iradesi çerçevesinde, o kişiye yakın olmak ya da etkilemek için rekabet eden konumundadırlar. Bakanlıkların birbirleriyle ilişkilerine de etki edebilecek olan rekabet, kişisel konum için verilen mücadeleden beslenmektedir.

Üst düzey kamu yöneticilerinin alanında uzman kişilerden olması ve daimî bürokrasiyi oluşturması arzu edilmemektedir. "Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair" 3 numaralı CBK ile üst kademe yöneticileri Cumhurbaşkanı kararıyla atananlar ve onayıyla atananlar şeklinde ayrılmıştır. Cumhurbaşkanı kararıyla atananlar sözleşmeyle işe alınıp cumhurbaşkanının görev süresi boyunca görevde kalırlar; istendiği takdirde cumhurbaşkanınca görevden alınabilirler. Bu tarz bir kamu yönetimi siyasi sadakati satın alınanları ödüllendirme ve hukuka aykırılıklara direnenleri ise cezalandırma amacına son derece uygundur. Diğer kamu görevlileri bakımından cumhurbaşkanınca onaylanmak zorunluluğuyla birlikte atama yetkisi cumhurbaşkanının hiyerarşik altlarına devredilmiş, görevden alma yetkisi yine cumhurbaşkanına verilmiştir. Cumhurbaşkanına bağlı olarak göreve gelip giden bir yönetim eliti, neo-patrimonyal yapının parçasıdır. Belirtmek gerekir ki başkanlık sistemlerinin demokratik örneklerinde atama yetkileri tek başına kullanılmamaktadır. Örneğin; ABD'de de yürütmeye ilişkin atamaların tamamına yakını ve yargıya ilişkin olanların tamamı Senato'da onaylanmak zorundadır. Senato bir komisyon kurarak atamaları incelemektedir.

Bu hükümet sistemiyle Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tarihindeki en büyük yetki erozyonunu yaşamıştır. Meclisin, yasama, müzakere, denetim, bütçe yapımı fonksiyonları gerilemiş, içinden hükümet çıkarma/düşürebilme fonksiyonu ise tamamen kaybedilmiştir. Parlamenter sistemdeki tekil demokratik meşruiyet 2007 ve 2017 değişikliklerileyle tasfiye edilmiştir. Mecliste ortaya çıkan demokratik irade artık tek değildir, karşısında doğrudan seçilen tek kişilik bir yürütme bulunmaktadır. Sözlü soru yetkisi kalkmıştır. Çalışma süre ve usulleri "arena meclis" seviyesinde değildir.[67] Öte yandan ABD örneğinde gördüğümüz yürütmeden bağımsız po-

[67] Arena meclisler tüm siyasi aktörlerin çarpışma ve fikirlerini ifade etme alanıdır. Siyasi alan ne kadar özgür ve demokratik ise bu tarz meclislerin temsil kabiliyeti, çeşitliliği ve hesap verebilirliği de o denli yüksektir. Ana işlevleri hükümeti sorgulamak, politikalarını tartışmak ve denetle-

litika belirleme gücüne sahip "dönüştürücü" tarzda bir yasama organı da değildir.[68] Araştırma komisyonlarının ciddi bir denetim yetkisi mevcut değildir. Yürütmeyi ve temsilcilerini çağırarak sorgulama, denetleme konumu yoktur. Mevcut siyasi parti yapıları ve seçim sistemi nedeniyle zaten zor işletilen, hükümeti siyasi bakımdan düşürme yetkisini ise tamamen kaybetmiştir. Cumhurbaşkanının, yardımcılarının ve bakanların cezai sorumluluğunun işletilmesi (Yüce Divana sevk usulü) ise çok güçleşmiştir.

Dahası kanun yapım süreci önceye göre zorlaşmıştır. Cumhurbaşkanı, güçleştirici veto yetkisinin yanı sıra kanuna dayanmadan düzenleyici işlem yapma yetkisine (olağan ve olağanüstü dönem CBK'ları) sahiptir. Cumhurbaşkanının, Meclisin yaptığı kanunu veto edip, kararname ile birçok konuda düzenleme yapabilmesi mümkündür. Vetoyu aşmak için TBMM'nin üye tam sayısının salt çoğunluğu gereklidir. Vetoyu aşacak oylama yapılıncaya kadar ise kararname ile yapılan düzenleme geçerli olacaktır. Ardından aynı konuyu düzenleyen kanun ve kararnameler var ise sorunu çözme işi Anayasa Mahkemesi'ne düşecektir. Olağan dönemlerde kanunda açıkça düzenlenmemiş konularda cumhurbaşkanının kullandığı kararname yetkisi sınırsız değilse de geniş bir alanda yasamadan bağımsız yasa gücünde düzenleme imkânı sunmaktadır.

Bu hükümet sistemi, devlet kaynaklarının patronaj[69] ve sistematik yanaşmacılık ilişkisi içerisinde siyasi destek için kullanılmasını ve başkanlarda kişisel güç yoğunlaşmasını kolaylaştırmaktadır. İktidarın el değiştirememesinden beslenen, hatta cesaretlenen neo-patrimonial ilişkiler, şahsi alanla kamusal alanın şekli/resmi ayrılığını yol ederek, kişiselleşmiş iktidarı besleyen enformel kurumların hakimiyetlerini kurumsallaştırmaktadırlar.[70] Neopatrimonyalizm seviyesi arttıkça başkanlardaki kişisel güç yoğunlaşması[71] da artmakta, aynı oranda da demokratikleşme seviyesi düşmektedir.[72].

---

mektir. POLSBY Nelson, **Legislatures", Handbook of Political Science** Cilt 5, (Haz. F. Greenstein/ N. Polsby), Reading MA, Addison-Wesley Publishing Company, 1975, ss. 277-283.

68 Tanımlar için bkz: POLSBY, 1975, s. 292.

69 Patronaj, modern toplumda karşılaşılan, birey ile daha büyük grup arasında yaşanan, kamusal varlıkların/servetlerin kişilere geçirilmesi noktasında karşımıza çıkan bir ilişki türünü ifade etmektedir.

70 BECHLE, 2010, s. 7; ERDMAN/ENGEL, 2006, s.18.

71 Petrol, doğal gaz gibi kaynaklara sahip Rusya, Azerbaycan ve Orta Asya'nın kimi otoriter rejimlerinde de yaygın biçimde gözlenmektedir (LARUELLE, 2012).

72 VON SOEST Christian, "Persistence and Change of Neopatrimonialism in Six Presidential Systems in Africa, Latin America, Southeast Asia", IPSA-ECPR Conference: Whatever Happened to North-South?, 16-19 February, Sao Paulo Brezilya, 2011, s. 22.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile tahkim edilen neopatrimonyal rejim, benzer rejimlerde olduğu gibi kaynak israf ve yağması, sadakati liyakatin önüne koyan öz yapısı ile ciddi ekonomik ve toplumsal sorunlar üretmektedir.

Kamu kaynaklarını kullanarak iktidarın sabitlenmesi, hesapsızca kamu kaynaklarının tüketilmesi durumuna ilave olarak, Türkiye'nin koşullarına baktığımız zaman, bir toplumsal kesimin kendi kimlik algısını, dünya ve devlet görüşünü, kamu gücünü kullanarak diğer herkese dayatmasıyla da karşılaşıyoruz. Cumhuriyet tarihi boyunca kimi istisnalar (1921, 1995, 2001 gibi) haricinde asli ve tali kurucu iktidarların anayasa yapımı/değiştirilmesi meselesinde de bu tarz bir tekçi (entegrasyoncu) bakışı gözlemek mümkündür.[73] Mevcut yönetim yapısı da bu dizgeyi takip etmektedir.

Bu çerçevede kötü yönetim yapısı oluşturan ve demokrasi ile bağdaşık olmayan neo-patrimonyalizmin enformel kurumlarının yanı sıra patronlu başkanlık sisteminin tasfiyesi için herhangi bir negatif ideolojiyi, yaşam tarzını, dünya ve devlet görüşünü dayatmayan demokratik ve çoğulcu bir anayasa yapıcılığı gereklidir. Bahsedilen türde bir anayasa yapıcılığının amacı neopatrimonyal rejimin formel destekleyici üst yapısı olan patronlu başkanlık sistemini (cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi) tasfiye etmek olmalıdır. Getirilecek model, demokratik organ dengesine ve kurumsal denetleme mekanizmalarına sahip olmalı, kamu kaynaklarının kontrolü ve dağıtımında tekel oluşmasını engellemelidir.

Neopatrimonyal enformel kurumların (yandaş kapitalizmi, yanaşmacılık, kayırmacılık, yolsuzluk, nepotizm gibi) tasfiyesi içinse bu kurumlar ile yaratılmış olan kar ve zarar dengesi değiştirilmelidir. Söz konusu çıkar paylaşım ağları dağıtılmalı, bu ağlara dahil olanların ihlal ettiği hukuk kurallarının yaptırımları mutlaka uygulanmalı, şimdiye kadar görmezden gelinen finansal ve örgütlü suçlar ile görevi kötüye kullanma halleri cezalandırılmalıdır. Halihazırda çoğu suç ya da kanunsuz emir teşkil eden uygulamalar

---

[73] TOMBUŞ Ertuğ, "The People and Its Embodiment: Authoritarian Foundations of Constitutions in Turkey", (Haz. F. Petersen/ Z. Yanaşmayan), **The Failure of popular Constitution Making in Turkey Regressing Towards Constitutional Autocracy,** Cambridge University Press, Cambridge, 2020, s. 59-83, 67; ÖZSOY BOYUNSUZ Şule, "Regime Cycles, Constitution Making, and the Political System Question in Ottoman and Turkish Constitutional Developments", (Haz. F. Petersen / Z. Yanaşmayan), **The Failure of popular Constitution Making in Turkey Regressing Towards Constitutional Autocracy**, Cambridge University Press, Cambridge, 2020, ss. 84-117, 85.

devlet kurumlarını dolduran memurlarca yerine getirilmekte, hukuk boş bir kabuktan ibaret hale gelmektedir. Görmezden gelinen ve yokmuş gibi davranılan formel hukuk kurallarının yürürlüğü sağlanmalı, yazılı olamayan enformel çıkar paylaşımları yaptırıma bağlanarak tasfiye edilmelidir.

V. TÜRKİYE'DE ETKİLİ YÖNETİM YAPISI VE DENETLENEN-DENGELENEN SİYASİ İKTİDAR İÇİN BAŞKANLIK MI PARLAMENTER SİSTEM Mİ?

Etkili yönetim yapısı ile dengelenmiş-denetlenen siyasi iktidar neopatrimonyal rejimlerde bulunmayan iki temel özelliktir. Tercih edilecek hükümet sistemi de bu özellikleri taşımalıdır.

Yukarıda açıkladığımız gibi iktidarın kişiselleşerek otoriterleşmesi ülkemizin şu an içinde bulunduğu problemlerin temelinde yer alıyor. O halde seçeceğimiz hükümet sistemi de buna mümkün olduğu kadar kapalı olmalıdır. Başkanlık sistemi tek kişilik yürütme modeliyle iktidarın kişiselleşmesine en uygun zemini yaratan hükümet modelidir.

Öte yandan Türkiye gibi siyasi ayrışma hatlarının ikiden fazla olduğu, iktidar şansı olan partilerin sayısının ve bunlar arasındaki ideolojik mesafenin çok olduğu ülkelerde başkanlık sistemi düzenli krizlerle siyasal çöküşlere uğramaktadır. Scott Mainwaring, çok parti sistemi ve başkanlık rejiminin zorlu bir ikili olduğunu, bu kombinasyonun kutuplaşmayı arttırıcı etkisi bulunduğunu, yasama-yürütme tıkanmalarına buralarda daha çok rastlandığını ve netice olarak da yönetebilmek için gereken koalisyonların kurulup, işlemesinin daha güç hale geldiğini belirtmiştir.[74] Söz konusu tıkanma halleri dar manada yasama-yürütme organlarının birlikte çalışabilmesi olarak tarif edebileceğimiz istikrarı yok etmekte ve hatta rejim bunalımlarına dönüşebilmektedir. Neticede çok parti sistemine sahip başkanlık rejimlerinde istikrarlı bir demokrasinin sürdürülmesi epey güçleşmektedir.[75]

Çok parti sistemine sahip başkanlık rejimlerinin işleyen koalisyonlar ve etkili yönetim yapısı üretebilmesinin "parlamenterleşmesine" bağlı olduğu savunulmaktadır.[76] Burada kast edilen başkanlık sisteminin negatif yapısı

---

[74] MAINWARING Scott, "Presidentialism, Multipartism, and Democracy the Difficult Combination", **Comparative Political Studies**, S.26/2, 1993, ss. 198-228, 212-213.

[75] Ibid, s. 199.

[76] COLOMER Josep/ NEGRETTO Gabriel, "Can Presidentialism Work Like Parliamentarism?", **Government and Opposition**, C. 40/1, 2005, ss.60-89, 88.

(yasama ve yürütme arasında birbirini durdurmaya yönelik yetkiler) yerine yasama ve yürütme organları arasında daha kuvvetli bir iş birliği ile denge-denetleme mekanizmaları üretmeye yönelik, sistemin işleyişini parlamenter rejimlere benzeştiren formüllerdir. Söz konusu görüş, anayasa mühendisliği için iş birliği üretmeyi sağlayıcı anayasal formüllerin yanında özenle seçilmiş seçim sistemlerini önermektedir.[77] Öte yandan başkanlık sisteminde yasama-yürütme iş birliği için yola çıkılıp, başkanlık sisteminin kurumları başkalaştırılırken, parlamenter sistemlere özgü denge-denetleme mekanizmalarından yoksun olunduğu için kuvvetler birliğine varılması tehlikesinin mevcudiyeti de unutulmamalıdır.

Ayrıca eklenmelidir ki, Dahl'ın *Demokrasi Üzerine* isimli eserinde ifade ettiği gibi, modern demokrasi belli kurumların bulunması halinde hayat bulabilmektedir.[78] Yöneticilerin özgür, adil ve düzenli seçimlerle belirlenip değiştirildiği bu rejimlerde ifade, örgütlenme özgürlüğü ve farklı kaynaklardan bilgiye erişme hakkı ile tüm vatandaşları eşit biçimde kapsayıcı vatandaşlık statüsü mevcut olmalıdır. Anayasal düzen ve hukuk devleti bulunmadan bu hak ve özgürlükler sürdürülemeyecektir. Hangi hükümet sistemi olursa olsun demokrasinin kurumlarını güçlendirmek ve korumak için denge ve denetleme mekanizmaları gereklidir.

Türkiye bakımından zaman zaman aşırı güçlenmiş tek parti iktidarlarının varlığı özellikle güç yoğunlaşmasına karşı dikkatli olmayı gerektirmektedir. Aşırı güçlendirici başkanlık yetkileri, özellikle başkana verilen kuvvetli yasama yetkileri, istikrarlı demokrasilerin sürdürülmesini engelleyen bir etken olarak tespit edilmektedir.[79] Başkanlık sistemlerinde demokrasiye yönelik asıl tehlikenin gücü başkanda yoğunlaştıran formüllerle ortaya çıktığını savunan bu görüş, Türkiye için özellikle dikkate değerdir.

Türkiye bakımından çok önemli bir başka tespiti de Siyaset Bilimci Arend Lijphart yapmaktadır. Lijphard kültürel, etnik, dini vb. sebeplerle kutuplaşarak bölünmüş toplumlarda aşırı güçlü başkanları merkeze alan başkanlık sistemlerinin yıkıcı etkileri olacağını ifade etmekte ve bunun yeri-

---

[77] Yasama organı için nispi temsil sistemi ve başkanlık seçimleri için de partiler arası iş birliği ve çoğulculuğu teşvik eden formüller önerilmektedir. Seçmen çoğunluğunun tercihlerinin eksik temsile neden olmadan aktarılmasının önemine inanılmaktadır. Bkz: Ibid., s. 83, 86.

[78] DAHL Robert, **On Democracy**, Yale University Press, New Haven-London, 2000, s. 85-86.

[79] SHUGART Matthew S./ CAREY John M., **Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics,** Cambridge University Press, USA, 1992, s. 165.

ne çeşitli kurumsal özellikleri olan müzakereci parlamenter demokrasiyi önermektedir.[80] Tüm bu sebeplerle Türkiye'de demokrasinin inşası, korunması ve sürdürülmesi, etkili denge ve denetleme mekanizmaları ile güçlendirilmiş bir parlamenter sistem aracılığıyla daha kolay gerçekleşebilecek bir amaçtır.

Bu noktada işleyen bir demokrasi tesis etmenin birden çok kurumsal faktöre bağlı olduğu unutulmamalıdır. Özellikle askeri darbeler önemli bir faktör olarak zikredilmelidir. Her darbe yeni darbeleri doğurmakta, askeri dikta rejimlerini yaşayan ülkelerin bir fasit daireye hapsolmasına neden olmaktadır.[81] Buralarda darbeleri takip eden demokratik/yarı-demokratik dönemlerin ömrü çok uzun olmamakta, demokrasi ve otoriterlik arasında bir sarkaç gözlenmektedir.[82] Bizim tarihimizde 1960 askeri darbesini takip eden cunta denemeleri, takip eden muhtıra dönemi ve 1980 askeri darbesi bu gözlemleri doğrulamaktadır. Askeri otoriter dönemleri engellediğinizde gücü bünyesine toplayan sivil otoriter fazlara da girilebilmektedir.[83] Dolayısıyla demokrasiyi tesis etmeyi amaçlayan her anayasal düzenleme bu gerçekleri dikkate almalıdır.

1961 Anayasası hükümet partisinin hegemonyacı partiye dönüştüğü ve bunun sonucunda demokrasinin eridiği evreyi dikkate alarak çözüm üretmiş ancak çok partinin oluştuğu evrenin hükümet bunalımlarında etkili olamamıştır. 1982 Anayasası istikrar adına kimi etkili kurallar getirse de organ dengesi, özgürlük, hukuk devleti ve demokrasinin feda edildiği bir başka süreci engelleyememiştir.

Sıklıkla parlamenter sistemde ortaya çıkan koalisyonlarla ilişkilendirilen yönetilemezlik krizleri, iyi işleyen bir demokratik hükümet sisteminde etkili yönetim için gerekli olan yasama ve yürütme organları arasındaki uyumun kaybolması ile başlamakta ve kısa sürede hükümet bunalımına dönüşmektedir. Çok parti sisteminin yarattığı koşullarda (iktidar şansına sahip parti sayısının, kutuplaşmanın ve ayrışma hatlarının fazlalığıyla) hükümet sistemi başkanlık da olsa parlamenter de olsa yasama ve yürütme organları arasın-

---

[80] LIJPART Arendt, "Constitutional Design for Divided Societies", **Journal of Democracy**, C.15/2, 2004, ss. 96-109, 101-103.

[81] CHEIBUB Jose A., **Presidentialism, Parliamentarism and Democracy**, Cambridge University Press, USA, 2007, s.149.

[82] Ibid, s. 156.

[83] Özsoy Boyunsuz, 2020, s.84-117.

daki uyumu tesis etmek, hükümeti kurmak ya da seçilebilmek için aktörlerin koalisyon kurması gerekecektir. Ancak iktidara gelme (koalisyon ortağı olma) şansına sahip parti sayısının ve bunlar arasındaki ideolojik mesafenin çokluğu (kutuplaşma) etkili koalisyonlar kurulmasını zorlaştırmaktadır. Dolayısıyla, yukarıda da altı çizildiği gibi yönetilemezlik krizlerinin kaynağı yönetim sisteminin parlamenter olmasından ziyade aşırı çok parti sistemidir.

Aşırı çok parti sistemine sahip başkanlık sistemleri bu bakımdan aynı sistemine sahip parlamenter sistemlerden daha fazla sıkıntı içindedirler. Zira ayrı ayrı seçimlerle belirlenen yasama yürütme organlarının varlığı her seçim için ayrı ayrı düşünülmüş ittifakları gerektirmekte ve buna rağmen organların farklı ittifakların ya da parti çoğunluklarının elinde kalmasına (bölünmüş hükümet yapısı) yol açabilmekte, yürütmenin tekil yapısı iktidarın paylaşılmasını zorlaştırmakta, bölünmüş hükümet yapılarındaki yasama-yürütme çatışmalarını seçimsiz çözme imkânı olmamaktadır. Mevcut Anayasa seçimlerin yenilenmesi hususunda cumhurbaşkanını avantajlı konuma getirmekte; kendisi uygun gördüğünde seçimleri yenileyebilirken TBMM ancak üye tam sayısının beşte üç çoğunluğu ile bu kararı alabilmektedir. Koalisyon ortakları yürütmede açık biçimde birlikte siyasi sorumluluk taşımadıklarından seçmen karşısında sorumluluğu başkana bırakarak koalisyonu dağıtabilme gücüne sahip olmaktadır. Bütün bu haller partiler arasında kurulacak iş birliklerini daha zor ve karmaşık hale getirmektedir.

Oysa parlamenter sistemlerin yönetim yapısı daha basittir. Aşırı çok parti sisteminin olumsuz etkilerine karşı rasyonelleştirilmiş savunma mekanizmaları geliştirilmesine açıktır. Tek bir seçim için seçim sonrası güç dengeleri doğrultusunda kurulan ve ortak sorumluluk paylaşan kolektif bir yürütme yapısı (bakanlar kurulu) mevcuttur. Bakanlar seçilmiş kişilerdir, yürütme üyesidir ve yasama organına karşı siyasal sorumlulukları vardır. Bakanlar kurulu ortak akılla yönetir, düzenli toplanır, tartışarak karar verir, bu kararlarını gerektiğinde muhalefetle tartışacağı ve açıklamak zorunda kalacağı kurumsal bir yapı olan meclis içinde faaliyette bulunur. Yasama-yürütme uyumu hükümet sisteminin merkezinde yer almaktadır.

Parti sayısı ve aralarındaki ideolojik mesafenin fazlalığı hükümet sistemi ne olursa olsun koalisyon kurmayı ve işletmeyi zorlaştıracaktır. Ancak parlamenter sistemde yasamanın yürütmenin oluşumunda söz sahibi olması ve erken seçim olmadan başbakanın farklı partiler arasında değiştirilebilme imkanının varlığı, yürütme koalisyonlarının kuruluşunu ve iktidarın paylaşımında değişik korelasyonları oluşturmayı kolaylaştıracaktır. Bu durum

kurumsal olarak yasama-yürütme uyumunu bir miktar daha kolay hale getirecektir. Çok parti sisteminde ideolojik mesafe düştükçe, ülke içindeki siyasi kırılma eksenleri azaldıkça yasama-yürütme uyumu daha kolay tesis edilebilmektedir.

Devlet başkanı, parlamenter sistemlerde ideal olarak yasama organı tarafından seçilir, partiler üstü ve tarafsız olmak zorundadır. Devlet ile vatandaşı arasındaki aidiyet ilişkisinde önemli rol oynayan devlet başkanı, ulusal kimliğin aktif üretim sürecinin ana aktörlerinden birisi olarak tasarlanmıştır. Siyasi iktidar hangi kesimde olursa olsun devlet başkanı herkesindir. Bunun içinde partisiz ve tarafsızdır. Sosyal iktidar kullanan, siyasi iktidarı kabineye bırakan, gerektiğinde toplumsal ve siyasal hakem rolü oynayabilecek bir konumdadır.

Çoğulcu özgürlükçü demokrasinin hayata geçtiği tek hükümet modeli değilse de parlamentarizm, demokrasi ile eş zamanlı olarak doğmuş ve birlikte büyümüş ikiz kardeşidir. Demokratik rejimlerin kurumları adil ve özgür rekabet ortamını güvenceye alırken, parlamenter sistem bu kurumları destekleyip, kollamaktadır.

Bu noktada parlamenter sistemlerin her ülkede aynı şekilde işleyen tek tip sistemler olmadığını hatırlatmak gerekir. Bütün diğer hükümet sistemleri gibi, ülkelerin siyasal rejimleri ve kurumsal özellikleri ile bütünleşerek özgünleşirler ve parlamenter sistemin türlerini oluştururlar.[84] Bu özgün alt tipler, parlamenter sistemin temel özelliği olan hükümetin, yasamanın rızası ile görevde kalabildiği yapılar olmakla birlikte, siyasal partilerin, seçim sistemlerinin ve siyasal kurumların etkisiyle çeşitlilik göstermektedirler.

O halde biz ne tür bir parlamenter sistemi tercih etmeliyiz?

VI. HANGİ PARLAMENTER SİSTEM BİZE UYGUNDUR?

Farklı yazarlarca değişik yönlerine çekilen mevcut türlerden birisi mi seçilmelidir, yoksa kendi sorunlarımıza yönelik birtakım çözümleri içeren bir tür parlamentarizm dizayn edilebilir mi?

---

[84] Çeşitli türlere ilişkin tanımlar için bkz: SARTORI, 1997, s. 137-139; WEAVER / ROCKMAN, 1993; SIAROFF Alan "Varieties of Parliamentarism in the Advanced Industrial Democracies", **International Political Science Review**, C. 24, S.4, 2003, ss.445-464, 448, 459; STROM Kare, "Parliamentary Democracy and Delegation", **Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies**, (edts. K. Strom, W. Müler, T. Bergman) Oxford University Press, Oxford, 2003 ss.55-106, 76-77.

Bu bakımdan parlamenter sistem, temel yönetim mantığı bozulmadan, oluşabilecek muhtemel aksaklıkların, tıkanma ve kriz hallerinin özel dizayn edilmiş hukuk kuralları ile aşılmasına uygun bir çerçeve sunmaktadır.[85] Literatürde rasyonelleştirilmiş parlamenter sistem olarak nitelenen bu tür, aşırı çok parti sistemine sahip parlamenter modellerin başta hükümet krizleri olmak üzere istikrarsızlık yaratacak durumlara karşı daha dayanıklı hale getirilmesi mantığına dayalıdır.[86] İstikrarlı bir hükümet ve etkili yönetim yapısı oluşturmak için Türkiye için de rasyonelleştirilmiş parlamentarizmin çeşitli yönetim araçlarının (kurucu güvensizlik oyu, fesih yetkisinin rasyonelleştirilmesi, hükümetin kurulmasının kolaylaştırılması düşürülmesinin zorlaştırılması, parlamentonun etkin çalışması yöntemleri gibi)[87] uyarlanması doğru ve yerinde olacaktır.

Ülkemizde aşırı çok parti sisteminin yani iktidara gelme şansına sahip parti sayısının üç ve üzerinde olduğu, ikiden fazla ayrışma hattında bu partilerin konumlandığı ve değişik düzeylerde kutuplaşmış bir iklimde rekabet ettikleri dönemler (1970'ler, 90'lar gibi) mevcuttur. Aşırı çok parti sistemi koalisyon kurulmasını ve işlemesini güçleştirici olumsuz sonuçlar yaratabilmektedir. Dizayn edilecek rasyonalleştirilmiş parlamenter sistem, bu sonuçları ortadan kaldırma amacını taşımakla birlikte; parti sayısını temsil adaletini ortadan kaldırmadan azaltan, kutuplaşmayı tahrik etmeyen, uygun bir seçim sistemi tarafından desteklenmeye de ihtiyacı vardır. Bunun için demokratik düzeyde (%3-5) arası bir ülke barajının nispi temsilin büyük partileri kollayan Dhond't gibi bir türüne monte edilmesi düşünülebilir.

Öte yandan hükümet istikrarını önceleyen rasyonelleştirilmiş parlamenter sistemin yönetim araçları, Türkiye'ye özgü dengelenen ve denetlenen çoğulcu demokrasi açığını gidermeye yeterli gelmeyecektir. Kurumsal denge ve denetleme araçlarının da kuvvetli biçimde sisteme entegre edilmesi gereklidir. Bu bakımdan yaratılacak model, Bruce Ackerman'ın sınırlandırılmış parlamentarizm (constrained parliamentarianism) dediği parlamento

---

85 ANAYURT Ömer, **Anayasa Hukuku Genel Kısım**, 2.bası, Seçkin Yayınları, Ankara, 2019, s. 382.

86 Anayurt, 2019, s. 382-388; TEZİÇ Erdoğan, **Anayasa Hukuku,** 16.bası, Beta, İstanbul, 2013, s. 500-503; ÖZBUDUN Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, 21.bası, Yetkin, Ankara, 2021, s. 64; BRADLEY Anthony/ PINELLI Cesare, "Parliamentarism", **The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law** *(*Haz. M. Rosenfeld/ A. Sajó) Oxford, UK, 2012, ss.650-668, 655; TANCHEV Evgeni, "Parliamentarism Rationalized", **East European Constitutional Review**, C.2/1, Winter 1993, ss.33-35.

87 ANAYURT, 2019, s. 383-387.

çoğunluğunun gücünün anayasal olarak sınırlandığı ve kurumsal olarak denetlenip dengelendiği bir yapı oluşturabilmelidir.[88]

Özellikle ülkemizde sağ seçmenin kutuplaşmış bir iklimde tek parti çatısı altında birleştiği dönemlerde, baskın partilerin ortaya çıkarak (DP, AKP gibi), kamu kaynakları ve gücünü kullanarak demokratik, adil ve özgür rekabet ortamını zedeleyip, keyfi yönetimler yaratıp, hegemonyacı hale dönüşebildikleri hatırlanmalıdır. Bu durumu engelleyecek ve demokratik özgürlükler ile rekabet ortamını müdafaa edecek kontrol-denge araçlarına ihtiyaç vardır.

Tasarlanacak modelde siyasi iktidar hukuk ile sınırlı olmalı, kurumsal yollarla denetlenmeli ve gücü dengelenmelidir. Diğer bir değişle karar süreçlerinde iktidarın hâkim olduğu, istikrarlı ve güçlü ancak keyfi olmayan hükümetlerin oluştuğu ve muhalefetin de meclisin kurumsal yapısı içinde güçlü denetim araçlarına sahip olduğu bir hükümet modeli Türkiye için uygundur. Oluşacak hükümet sisteminde güçlü ama denetlenen, şeffaf biçimde karar alıp, uygulayan bir hükümet yaratılmalıdır. Bunun için de parlamentonun ve kamuoyunun denetim mekanizmalarının güçlendirilmesi, halkın anayasal katılım araçlarının düzenlenmesi bizim için bir zorunluluktur.[89] Diğer bir değişle sınırlandırılmış parlamentarizmin, rasyonelleştirilmiş modelin araçlarıyla tahkim edildiği, güçlendirilmiş parlamenter bir model yaratılmalıdır.[90]

Bu bağlamda meclisin yetkileri arttırılmalı, muhalefetin etkili olacağı daimî denetim komisyonları oluşturulmalı, muhalefetin isteği ile ülke sorunlarını iktidar ve muhalefetin karşılıklı konuşabileceği ilave müzakere yolları belirlenmeli, bilgi edinme araçları muhalefetçe başbakan, bakanlar ve üst düzey bürokratlara karşı kullanılabilmelidir. Sayıştay, bağımsız bir mali denetim organı olarak güçlendirilmelidir.

---

88 ACKERMAN, 2000, s. 664.

89 Bu konuda somutlaşmış öneriler için BKZ: ÖZSOY BOYUNSUZ Şule/ ESEN Berk, **Türkiye İçin Yeni Bir Hükümet Sistemi: Hükümet Sistemi Kaynaklı Sorunlar ve Çözüm Önerileri,** İstanbul Politik Araştırmalar Enstitüsü, Politika Raporu, Aralık 2020. https://d4b693e1-c592-4336-bc6a-36c134d6fb5e.filesusr.com/ugd/c80586_6a562ba050bb4af7b0acf37226c53109.pdf (Erişim Tarihi: 30/03/2022).

90 Burada tarif edilenden kısmen farklı olarak, ilk defa, güçlendirilmiş parlamentarizm nitelemesi, yürütmeyi güçlendiren modeller karşısında yasama organının güçlenmesi amacına yönelik olarak Burak Cop tarafından ortaya atılmıştır. Bkz. COP Burak, "Güçlendirilmiş Parlamenterizm", Yurt Gazetesi, 18.03.2015.

Organ dengesinin yeniden tesisinde yasama, yürütme ve yargı organlarından hiçbiri diğerlerinin bütünüyle üstünde tasarlanmamalıdır. Öte yandan özellikle yasama-yürütme dengesinde unutulmaması gereken husus, aynı siyasi çoğunluğun yasama ve yürütmeye birlikte hâkim olacağıdır. Aynı çoğunluk iki organda da yetkileri kullanacaksa denge gene bozulacak demektir. Salt yasama-yürütme ayrılığı artık pek bir anlam ifade etmemektedir. O halde, organ dengesi kurgulanırken modern demokrasilerin iktidar-muhalefet ilişkileri gözetilmek zorundadır. Meclis içinde hükümetin kurulması, yasama ve bütçe fonksiyonlarının kullanıldığı karar süreçlerinde iktidar çoğunluğu hâkim olurken, denetim ve müzakere fonksiyonlarının kullanılmasında muhalefet ve kamuoyunun etkinliği arttırılmalıdır.

Denetleme işlevi sadece meclis içinde oluşmaz. İfade, örgütlenme gibi özgürlüklerin güçlendirilmesi, özellikle yazılı-görsel-sosyal medya özgürlüğünün aktif kullanıldığı çoğulcu bir ortam sağlamaya yönelik düzenlemeler yapılmalıdır. Ayrıca halkın da anayasal katılım araçlarıyla gerektiğinde bu rolü oynaması sağlanmalıdır. Halkın gündem teklifi ve özellikle çevre hakkına yönelik olarak halkın vetosu, karar süreçlerine katılım hakkı akla gelebilecek araçlardır.

Elbette bağımsız ve tarafsız yargı da çok önemli bir denetim organıdır. Yargı bağımsızlığı ve tarafsızlığının sağlanması hukuk devletinin ve adil yargılanma hakkının olmazsa olmaz koşuludur. Anayasa ve idari yargının güçlenmesi, bireysel başvuru yolunun genişletilmesi de bu kapsamda düşünülmelidir.

Bağımsız merkez bankası gibi devlet kurumlarının da güçlendirilmesi oldukça önemlidir.

Bir başka kontrol-denge aracı da parti içi demokrasidir. Bu da hükümet sistemini etkileyen önemli bir husus olarak siyasi partiler kanunu çerçevesinde ele alınmalıdır. Parti üst yönetimleri ve milletvekili adaylıkları partili delegelerin değil, üyelerin katıldığı bir ön seçim usulü ile belirlenmelidir.

Karar süreçlerinde şeffaflık güçlendirilmelidir. İktidar ve muhalefet aynı meclis çatısı altında sorunları müzakere eder hale getirilmeli, bunun için muhalefetçe işletilen müzakere usulleri TBMM içtüzüğüne eklenmelidir. Bir muhalefet grubunun isteği araştırma komisyonu kurulabilmesi için yeterli olabilmelidir.

İstediğimiz karar alan ama denetlenen güçlü bir hükümet olduğuna göre, karar süreçlerinde tıkanmalar meydana gelmesi durumunda bunları açacak mekanizmalarımız da olmalıdır. Tek parti çoğunluğu oluşturamadığımız zaman koalisyonların kurulmasını kolaylaştırıp bozulmasını zorlaştırabiliriz. Azınlık hükümetleri istenmediği için göreve başlarken güvenoyu bulunmalıdır. Ancak burada aranan çoğunluk, hükümeti düşürmek için aranan yasama çoğunluğundan az olmalıdır. Göreve gelmek düşürülmekten kolay olmalıdır. Hükümetsiz kalmama amacına yönelik en etkili araçlardan biri kurucu güvensizlik oyudur. Yasama organı yenisini oluşturulmadan mevcut hükümeti görevden alamamalıdır. Karar süreci tamamen tıkandığında seçimlerin otomatik yenilenmesi gibi araçlarla halkın hakemliğine dönülebilmelidir. Örneğin, hükümet belli sürede kurulamazsa otomatik fesih araçlarıyla seçimler yenilenmelidir.

Cumhurbaşkanı, devlet başkanı olarak yürütme içinde sayılmamalı, anayasada açıkça yürütme yetkisinin bakanlar kurulu tarafından kullanılacağı belirtilmelidir. Cumhurbaşkanının seçiminde ilke meclis tarafından üye tam sayısının salt çoğunluğu ile seçim olmalıdır. Belli bir takvim içinde örneğin, 20 gün içinde iki turda bu sağlanamazsa bu seçimlerde en çok oyu alan iki adayın katılacağı bir seçimle halk tarafından seçilme usulü kabul edilebilir. Böylece TBMM'deki partilerin uzlaşarak Cumhurbaşkanını seçmesine öncelik verilebilir; ancak bu sağlanamadığı takdirde de halk tarafından cumhurbaşkanının kim olacağı belirlenerek süreç krize dönüştürülmeden sonlandırılabilmelidir.

Yeni hükümet sistemiyle gelen formel kurumlar dizayn edilirken Türkiye'nin siyasi parti sistemi ile uyumlu, krizlere dayanıklı olabilmesi içi esnek ve kurumsal çeşitliliğe açık olmasına dikkat edilmelidir. Sonrasında bu kurumlara aktif ve sürekli biçimde sahip çıkacak, uygulayacak, farklı sınıfsal ve ideolojik kesimlerden bir koalisyon oluşturulmalıdır.

Buraya kadar organ dengesine, denge ve denetleme araçlarına yönelik temel noktaları belirledik. Etkili yönetim yapısı yaratmada hükümetin oluşum ve çalışma kadar önemli bir başka husus da idari yapının nasıl olacağıdır. Kamu kaynaklarını etkili toplayan, sorun tespit etme ve çözme, kamu hizmeti sunma becerisi yüksek idari mekanizmalar nasıl kurulabilirler?

Öncelikle bürokrasi ve idare liyakate dayalı olarak iyi yetişmiş yüksek insan kaynağı ile oluşturulmalıdır. Devlet yönetiminde kurumsallaşma, kalıcılık ve liyakat esasına uygun olarak, üst düzey bürokrasinin cumhurbaşkanlarının görev süreleri ile eşitlenmiş olarak ve devlet yönetimi dışından, ge-

rekli uzmanlık kriterleri aranmadan getirilmesi usullerine son verilmelidir. Özel yeteneklerine göre adil bir seçim usulüne göre sınavla ve zorunlu istisnalar hariç mülakatsız belirlenen insan kaynağının, yetiştirilerek kalıcı ve kurumsal bir kimlik çerçevesinde hizmete özgülenmesi, kısaca rasyonel bürokrasinin yeniden tesisi gereklidir. Bu aynı zamanda vatandaşların kamu hizmetine girme anayasal hakkının da zorunlu bir sonucudur.

Yanı sıra hizmetsel ve coğrafi yerinden yönetim organlarının idari özerkliklerine ve demokratik yapılarına yönelik iyileştirmelere de ihtiyaç bulunmaktadır. Merkezin bu yapılar üzerindeki kontrolü de idari vesayet denetimi sınırlarını aşmayacak şekilde olmalıdır.

Mevcut hükümet sisteminde yürütme içinde aşırı derece merkezileşmiş bir yapı söz konusudur. Tek kişilik yürütme yapısı, birçok şeyin doğrudan doğruya Cumhurbaşkanınca belirlemesini öngörmektedir. Tüm bürokrasi tek bir merkezden onay bekler vaziyettedir. Hukuki açıdan Cumhurbaşkanının kendi danışmanları ve politika kurulları ile konuşarak bir karar alması beklenmektedir. Ancak süreçlerin şeffaf biçimde işletilmesi öngörülmüş değildir. Bakanlık bürokrasisi ve hatta bakanlar hukuken çözüm üretmek üzere örgütlenmemiş, cumhurbaşkanından gelen emir ve talimatları uygulamak üzere yapılanmıştır. Bu sebeple de sorumluluk alarak sorun tespiti, karar ve uygulama işlemleri yapmaları kendilerinden beklenmemektedir.

Bu durum karar ve uygulama süreçlerinde ciddi yavaşlıklara yol açabildiği gibi, uygulamacıların tespit ettiği sorunlar üzerinden çözüm üretmesini de öngörmediğinden sorun çözmeye odaklı, etkili bir yönetim yapısı da oluşturmamaktadır.

Ayrıca karar alırken kurumsal olarak istişare etmesi gerekmeyen yürütme, kimi zaman çok hızlı düzenleme yapmakta ancak sonrasında görülen eksiklik, unutulan hususlar vs. sebebiyle aynı hızla da alınan kararlardan dönebilmektedir. Bu durumu görmek için cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin değişim hızına bakmak yeterlidir.[91] İstişare ve katılıma kapalı, aynı zamanda da aşırı derecede merkezileşmiş model, karar alırken gerekenden hızlı, uygularken çok yavaş kalabilmektedir.

---

[91] Örneğin 10/07/2018 tarihli 1 no.lu CBK ki merkez devlet teşkilatının kuruluşu bakımından hayati düzenlemeler içermektedir, 5 gün sonra 21 maddesi ve I, III, IV sayılı listeleri ve 16. Bölümde yer alan 1 sayılı cetveli değiştirilmiştir. Toplamda ise yürürlüğe girişinden 2022 Nisan ayına kadar 445 madde değişikliği 36 ayrı CBK ile yapılmıştır. Bu sayıya cetvellerdeki değişiklikler dahil değildir.

Dolayısıyla bu yönetim yapısı hukuki istikrar ve öngörülebilirlik sunamamaktadır. İstişare edilmeden, çoğu zaman keyfi, çıkar ve istekler doğrultusunda kararlar alınabilmesini engelleyecek hükümlerden yoksundur.

Bunun için yasal ve anayasal değişiklik yeterli değildir. Yukarıda açıkladığımız gibi hukuki değişiklikler destekleyen ve uzlaşan enformel kurumları etkileyebilir ancak yarışan enformel kurumların da ortadan kaldırılması gereklidir. Siyasi güç ve kaynakların el değiştirmesi ve bunlara erişim yollarının değişimi başlangıçtır. Bundan sonra tüm enformel kurumların tasfiyesi için paylaşılan inanç ve kolektif deneyimlerin değişmesi gerekir. Enformel kurumların kurallarını uygulamakla elde edilen kar azaltılmalı ve formel kurallara uymamakla elde edilecek zarar çoğaltılmalıdır. Neo-patrimonyalizmin birçok kurumu siyasi elit kökenlidir. Yukarıdaki bölümlerde izah ettiğimiz gibi elit kökenli enformel kurumların tasfiyesi elitlerin ve paylaşılan deneyimlerin değişimine duyarlıdır ve toplum kökenli olanlara nispeten daha kolaydır.

Kaynakların kontrolü açısından da aynı husus geçerlidir. Devletin tüm mali kaynakları bütünüyle cumhurbaşkanının kontrolündedir. Bütçe ile ilgili mevcut düzenlemelerin geniş bir hareket alanını cumhurbaşkanına sunmak suretiyle kaynakların kontrolünü de fiilen cumhurbaşkanına bıraktığını söylemek yanlış olmayacaktır. Sayıştay denetimine tabi olmayacak şekilde kamu şirket ve bankaları da varlık fonu altında birleştirilerek tamamen cumhurbaşkanının kontrolüne bırakılmış durumdadır. Ayrıca cumhurbaşkanına bırakılmış ciddi bir de örtülü ödenek mevcuttur. Gizli tutulan bu harcamaların nasıl yapılacağına da yine cumhurbaşkanı karar vermektedir.

Yukarıda açıklanan neo-patrimonyalizmin kurumlarını destekleyen cumhurbaşkanına ait düzenleme, atama, örgütlenme, kaynak kontrolü konularında tek başına yetkiler veren, idarenin kanuniliği ilkesinin içini boşaltan tüm hükümlerinin değiştirilmesi gereklidir. Bunun yerine planlı ekonomik modele geri dönülmeli, kamu harcamalarında yetki kolektif biçimde kullanılmalı, meclis (özellikle muhalefet) tarafından ciddi biçimde denetlenebilmelidir.

SONUÇ

Kurumların doğru dizayn edilmesi halinde arzu edilen sonuçları yaratabileceği düşüncesinin ışığında Türkiye için hükümet sistemi kurumu tercihinin ne şekilde yapılması gerektiği sorusunu sorduk. Böyle bir soruya yanıt

verirken kurumların şekli olanlarının yanı sıra hukuken var olan kanallar dışında üretilen biçimleri de bulunduğunu ve birbirleriyle etkileşim halinde bulunarak sonuçlar ürettiklerini belirledik. Bu etkileşimde formel bir kurum olan hükümet sistemi başta parti sistemi ve seçim sistemi olmak üzere diğer formel kurumlarla etkileşim içinde biçimlenirken, enformel kurumlarla da ilişki içindedir. Enformel kurumlar formel kurumları tamamlayabilir, engelleyebilir, açıklarını kapatabilir yahut alt üst edebilirler. Dolayısıyla hükümet sistemlerinin işleyişi formel ve enformel diğer kurumlarla olan iletişiminden etkilenmektedir. Yaratılan olumlu ya da olumsuz sonuçlar bu etkileşimin bir sonucu olduğundan, olumsuz sonuçların olumlu olanlarla değiştirilmesi çabalarında da söz konusu etkileşim dikkate alınmalıdır.

Bu çerçevede özellikle göz önüne alınması gereken bir soru da enformel kurumlarca yaratılan problemlerin formel kurumlar değiştirilerek aşılıp aşılamayacağıdır. Yakından bakıldığında tasfiye edilmek istenilen enformel kurumun ve etkileşimin türüne göre bunun mümkün olabileceği ya da olamayacağı sonucuna varılabilmektedir. Bu yolla formel kurumlara bağlı olarak ortaya çıkan tamamlayıcı ve uzlaşmacı enformel kurumlara etki etmek mümkünken, onlarla rekabet eden yarışmacı ya da ikameci enformel kurumlara tesir etmek zordur. Formel kurumları değiştirerek etkileyemediğimiz yarışan ve ikameci enformel kurumlar ancak siyasi güç ve kaynakların el değiştirmesiyle, bu kurumların ürettiği kâr zarar dengesinin değişmesine duyarlıdırlar.

Kurumsal değişimin dinamiklerine ilişkin temel ilke ve bakışı böylelikle tespit ettikten sonra hükümet sistemi reformunun neyi amaçlaması gerektiği sorusunun cevabı aranmış ve iki temel beceriye sahip olunması gerektiği sonucuna varılmıştır: etkili yönetim yapısı oluşturmak ve denge-denetleme araçları ile sınırlı siyasi iktidar üretmek. Siyasi kurumlar, politikaları üreten kararların alınıp uygulandığı süreçleri biçimlendirdiklerinden ve bu sayede de hükümetlerin becerileri üzerinde etkili olduklarından, eğer sistematik olarak, tespit edilen becerilerde başarısız sonuçlar üretiyorlarsa yahut başka kurumsal yapılara nazaran benzer sorunları çözmede başarısız oluyorlarsa ve tekrarlayan krizlere yol açıyorlarsa yeni kurumsal tercihlere ihtiyaç bulunduğu düşünülmelidir.

Yukarıda özetlenen teorik yaklaşım doğrultusunda Türkiye'deki hükümet sisteminin neo-patrimonyal bir rejimin üst yapı kurumu olan "patronlu başkanlık" olduğu, arka planında söz konusu rejimin (yandaş kapitalizmi, yanaşmacılık gibi) yarışan enformel kurumları bulunduğu, liyakati dışlayan

anlayışın ciddi bir kötü yönetime, denge-denetlemeden arınmış siyasi iktidarlara yol açtığı ve reforma ihtiyaç duyduğu tespit edilmiştir.

Ardından yeni hükümet sisteminin hangi özellikleri taşıması gerektiği sorgulanmıştır. Varılan sonuçta karar süreçlerindeki tıkanıkları giderme ve hükümet istikrarını korumaya dönük mekanizmalara sahip olunması gerektiği, bunun da "rasyonelleştirilmiş/aklileştirilmiş parlamenter sistem" ile mümkün olabileceği sonucuna varılmıştır. Ancak salt rasyonelleştirilmiş parlamenter sistemin mevcut sorunları gidermede eksik kalacağından, geliştirilecek modelin aynı zamanda çeşitli denge-denetleme araçlarına sahip "sınırlandırılmış bir parlamenter sistem" olması gerektiği sonucuna varılmıştır. Rasyonelleştirilmiş ve sınırlandırılmış parlamenter sistem özelliklerinin Türkiye özelinde birleşimi ile "güçlendirilmiş" bir parlamentarizm önerilmiştir.

Önerilen modelin özü ise güçlü hükümet -güçlü meclis- güçlü yargı olarak özetlenebilir. Güçlü hükümet ile kast edilen görevde kalabilen, karar alıp etkili bir idari yapının yardımı ile uygulayabilen bir hükümettir. Öte yandan güçlü meclis ile kast edilen yasama, bütçe, denetleme, hükümeti kurma, müzakere ve temsil fonksiyonları güçlenmiş meclistir. Özellikle muhalefet tarafından işletilecek denetim ve müzakere araçları ile güçlenmiş ancak denetlenen bir yönetim yaratılması hedeflenmiştir. Harcanılan kamu parasının nerede, ne şekilde kullanıldığının hesabının kurumsal olarak verilmesi amaçlanmıştır. Yargının güçlenmesi ise yetkilerinin çoğalması, bağımsızlığının ve tarafsızlığının sağlanması ile gerçekleşecektir.

Denge ve denetlemenin güçlenmesi için sivil toplumun, temel anayasal hakların güçlendirilmesi, vatandaşlarının demokratik karar süreçlerine çeşitli anayasal araçlarla katılımının sağlanması da önerilmektedir.

KAYNAKÇA

ACKERMAN Bruce, "The New Seperation of Powers", **Harvard Law Review**, C.113/3, 2000, ss. 633-729.

ANAYURT Ömer, **Anayasa Hukuku Genel Kısım**, 2.bası, Seçkin Yayınları, Ankara, 2019.

BAYLIS Thomas A., "Presidents versus Prime Ministers: Shaping Executive Authority in Eastern Europe", **World Politics**, Cilt 48, 1996, ss.297-323.

BECHLE Karsten, "Neopatrimonialism in Latin America: Prospects and Promises of a Neglected Concept", GIGA Working Papers 153, German Institute of Global and Area Studies, 2010, s.11.

BRADLEY Anthony/ PINELLI Cesare, "Parliamentarism", **The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law** (Haz. M. Rosenfeld and A. Sajó) Oxford, UK, 2012, ss.650-668.

BRATTON Michael / Van De WALLE Nicolas, "Neopatrimonial Regimes and Political Transitions in Africa", **World Politics,** S. 46-4, 1994, ss. 453-489.

BRUHNS Hinnerk, "Weber's Patrimonial Domination and Its Interpretations", (Haz. D. Bach ve M. Gazibo), **Neopatrimonialism in Africa and Beyond,** Routledge, Oxon, 2012, sy. 9-24.

BRUHNS Hinnerk, "Weber's Patrimonial Domination and Its Interpretations", (Haz. D. Bach / M. Gazibo), **Neopatrimonialism in Africa and Beyond***,* Routledge, Oxon, 2012, ss. 9-24.

CENGİZ Fatih Çağatay, "Proliferation of Neopatrimonial Domination in Turkey", **British Journal of Middle Eastern Studies,** S.47-4, 2020, ss. 507-525.

CHEIBUB Jose A., **Presidentialism, Parliamentarism and Democracy**, Cambridge University Press, USA, 2007.

COLOMER Josep/ NEGRETTO Gabriel, "Can Presidentialism Work Like Parliamentarism?", **Government and Opposition**, C. 40/1, 2005, ss.60-89.

COP Burak, "Güçlendirilmiş Parlamenterizm", Yurt Gazetesi, 18.03.2015.

ÇALIŞKAN Koray, "Toward a New Political Regime in Turkey: From Competitive Toward Full Authoritarianism", **New Perspectives on Turkey,** S. 58, 2018, ss.5-33.

DAHL Robert, **On Democracy**, Yale University Press, New Haven-London, 2000.

ELGIE Robert, "The Classification of Democratic Regime Types, Conceptual Ambiguity Contestable Assumptions", **European Journal of Political Research**, C. 33, 1998, ss.219-238.

ERDMANN Gero / ENGEL Ulf, "Neopatrimonialism Revisited - Beyond a Catch-All Concept", GIGA Research Program: Legitimacy and Efficiency of Political Systems, No.16, 2006.

ESEN Berk/ GÜMÜŞÇÜ Şebnem, "Rising Competitive Authoritarianism in Turkey", **Third World Quarterly**, S. 37-9, 2016, sy. 1581-1606.

ESEN Selin, "2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi", **Ankara Barosu Dergisi,** S.2016/4, 2016, ss.45-73.

FISH Steven, **Democracy Derailed in Russia the Failure of Open Politics,** Cambridge Uni. Press, USA, 2005.

GÖZLER Kemal, "Elveda Kuvvetler Ayrılığı, Elveda Anayasa", **Ankara Barosu Dergisi,** S.2016/4, 2016, ss. 25-36.

GULIYEV Farid "Personal Rule, Neopatrimonialism, And Regime Typologies: Integrating Dahlian and Weberian Approaches to Regime Studies", **Democratization,** C.18/3, 2011, ss.575-601.

HALE Henry, "Regime Cyles: Democracy, Autocracy, and Revolution in Post-Soviet Eurasia", **World Politics**, Cilt 58, Sayı 1, 2005, ss.133-165.

HALE Henry, **Patronal Politics Eurasian Regime Dynamics in Comparative Perspective**, Cambridge Uni. Press, USA, 2015.

HELMKE Gretchen / LEVITSKY Steven, "Introduction", (Haz. G. Helmke / S. Levitsky), **Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America**, The John Hopkins University Press, USA, 2006, ss. 1-30.

http://www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/wp16_erdmann-engel.pdf (Erişim tarihi: 10/03/2022).

KABOĞLU İbrahim, "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi (10 Aralık 2016)", **Ankara Barosu Dergisi,** S.2016/4, 2016, ss.37-44.

KANADOĞLU Osman Korkut/ DUYGUN Mert, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları,** Oniki Levha Yayınları, İstanbul, 2020.

KYLE Jordan / MOUNK Yascha, **The Populist Harm to Democracy: An Empirical Assessment**, Tony Blair Institute for Global Change, Aralık 2018. https://institute.global/sites/default/files/articles/The-Populist-Harm-to-Democracy-An-Empirical-Assessment.pdf (01/08/ 2021).

LARKIN Christopher, The Legacies of Hyper-presidentialism; Executive-judicial Relations, Constitutional Cultures, and the Future of Democratic Governance in Argentina and Peru, Ph.D Thesis, University of Southern California, 1998.

LARUELLE Marlene, "Discussing Neopatrimonialism and Patronal Presidentialism in the Central Asian Context", **Democratizatsiya**, S. 20-4, 2012, ss.301-324.

LEVITSKY Steven / WAY Lucan, **Competitive Authoritarianism**, Cambridge University Press, New York, 2010.

LIJPART Arendt, "Constitutional Design for Divided Societies", **Journal of Democracy**, C.15/2, 2004, ss.96-109.

LINZ Juan, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?", (Haz. J. Linz/ A. Valenzuela) **The Failure of Presidential Democracy; Comparative perspectives vol 1**, The John Hopkins University Press, Baltimore/London, 1994, ss. 3-87.

LOWNDES Vivien / ROBERTS Mark, **Why Institutions Matter? The New Institutionalism in Political Science**, Pargrave Macmillan, London, 2013,

MAINWARING Scott, "Presidentialism, Multipartism, and Democracy the Difficult Combination", **Comparative Political Studies**, S.26/2, 1993, ss.198-228.

NINO Carlos S., "The Debate over Constitutional Reform in Latin America", **Fordham International Law Journal**, C.16, 1993, ss. 635-651.

O'DONNELL Gulliermo, "Illusions About Consolidation", **Journal of Democracy**, C.7/2, 1996, ss.34-51.

ÖZBUDUN Ergun, **Anayasalcılık ve Demokrasi,** Yetkin Yayınları, Ankara, 2019.

ÖZBUDUN Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, 21.bası, Yetkin, Ankara, 2021.

ÖZSOY BOYUNSUZ Şule, "Regime Cycles, Constitution Making, and the Political System Question in Ottoman and Turkish Constitutional Developments", *The Failure of popular Constitution Making in Turkey Regressing Towards Constitutional Autocracy*, (Haz. Felix Petersen ve Zeynep Yanaşmayan), Cambridge University Press, Cambridge, 2020, sy. 84-117.

ÖZSOY BOYUNSUZ Şule, "Siyasi Parti Sistemlerine Göre Başkanlık Rejiminin Türleri", **Amme İdaresi Dergisi**, C.49/3, 2016, ss. 1-40.

ÖZSOY BOYUNSUZ Şule/ ESEN Berk, **Türkiye İçin Yeni Bir Hükümet Sistemi: Hükümet Sistemi Kaynaklı Sorunlar ve Çözüm Önerileri,** İstanbul Politik Araştırmalar Enstitüsü, Politika Raporu, Aralık 2020. https://d4b693e1-c592-4336-bc6a-36c134d6fb5e.filesusr.com/ugd/c80586_6a562ba050bb4af7b0acf37226c53109.pdf (Erişim Tarihi: 30/03/2022).

POLSBY Nelson, **Legislatures", Handbook of Political Science** Cilt 5, (Haz. F. Greenstein /N. Polsby), Reading MA, Addison-Wesley Publishing Company, 1975, ss.277-283.

SANDBROOK Richard / OELBAUM Jay, "Reforming the Political Kingdom: Governance and Development in Ghana's Fourth Republic", Center for Democracy and Development, **Critical Perspectives Paper**, No.2, 1999. https://www.researchgate.net/publication/299492330_Reforming_the_Political_Kingdom_Governance_and_Development_in_Ghana's_Fourth_Republic (Erişim Tarihi: 30/03/2022).

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

SARTORI Giovanni, **Parties and Party Systems**, ECPR Press, Colchester, 2005.

SHUGART Matthew S./ CAREY John M., **Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics,** Cambridge University Press, USA, 1992.

SIAROFF Alan "Varieties of Parliamentarism in the Advanced Industrial Democracies", **International Political Science Review**, C. 24/4, 2003, ss. 445-464.

SIAVELIS Peter, "Accomodating Informal Institutions and Chilean Democracy", (Haz. G. Helmke / S. Levitsky, **Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America**, The John Hopkins University Press, USA, 2006, ss.33-55.

STROM Kare, "Parliamentary Democracy and Delegation", **Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies**, (Haz. K. Strom, W. Müler, T. Bergman) Oxford University Press, Oxford, 2003 ss.55-106.

TANCHEV Evgeni, "Parliamentarism Rationalized", **East European Constitutional Review**, C.2/1, Winter 1993, ss.33-35.

TEZİÇ Erdoğan, **Anayasa Hukuku,** 16.bası, Beta, İstanbul, 2013.

TOMBUŞ Ertuğ, "The People and Its Embodiment: Authoritarian Foundations of Constitutions in Turkey" The Failure of popular Constitution Making in Turkey Regressing Towards Constitutional Autocracy, (Haz. F. Petersen / Z. Yanaşmayan), Cambridge University Press, Cambridge, 2020, ss. 59-83.

UĞUR ÇINAR Meral, "Embedded Neopatrimonialism: Patriarchy and Democracy in Turkey", **Social Politics,** S. 24-3, 2017, ss. 324-343.

VAN DE WALLE Nicholas, "Presidentialism and Clientalism in Africa's Emerging Party Systems", **Journal of Modern African Studies**, S.41-2, 2003, ss.297-321.

VON SOEST Christian, "Persistence and Change of Neopatrimonialism in Six Presidential Systems in Africa, Latin America, Southeast Asia", IPSA-ECPR Conference: Whatever Happened to North-South? 16-19 February, Sao Paulo Brezilya, 2011.

WEAVER Kent/ ROCKMAN Bert, "Assesing the Affects of Institutions", Do Institutions Matter?: Government Capabilities in the United States and Abroad, (Haz K.Weaver/ B.Rockman), Bookings Institution Press, Washington DC, 1993, ss.1-41.

YAN Huang-Ting, "Prime Ministerial Autonomy and Intra-Executive Conflict under Semi-Presidentialism", **European Political Science Review,** C. 13, 2021, ss. 285-306.