

Araştırma Makalesi:

YARI-MONARŞİDEN BAŞKANLIĞA TÜRKİYE’DE HÜKÜMET SİSTEMİNİN EVRİMİ

Abdullah METİN*
Serkan ÜNAL**

Öz

Bu çalışma Türkiye’nin 1876’dan bugüne hükümet sistemini araştırmaktadır. Türkiye’de hükümet sistemleri genelde darbeler ve liderlerin inisiyatifi ile değişmiş, cumhurbaşkanları ve başbakanların güç ilişkisine bağlı olarak karakter kazanmıştır. Bu çalışmada hükümet sistemleri literatürüne ek olarak, hükümet sistemlerini ortaya çıkaran tarihî arka plan, anayasalara yansıyan hukukî boyut ve siyasi arenadaki fiilî işleyiş göz önünde bulundurularak dört boyutlu perspektiften sistem okuması yapılmıştır. Bulgular Türkiye’nin hemen hemen tüm hükümet sistemlerini tecrübe ettiğini göstermektedir. Şöyle ki, Türkiye’de 1876’ya kadar monarşi, 1876-1920 arası yarı-monarşi, 1920-1923 arası meclis hükümeti, 1923-1960 arası karma sistem (kuvvetler birliği fonksiyonlar ayrılığı), 1961-2007 arası parlamenter sistem, 2007-2014 arası yarı-başkanlık (başbakanlı-başkanlık formu) sistemleri uygulanmıştır. Başkanlı-parlamenter sistem ise 1923-1950 ve 2014-2018 dönemlerinde fiilî olarak ortaya çıkmıştır. 2017’den itibaren ise başkanlık sistemi uygulanmaktadır. Muhalefetin sisteme yönelik eleştirileri ve yeni sistem önerileri Türkiye’de sistem arayışının devam edeceğini göstermektedir. Çalışma bu eleştiriler, vaatler ve arayışın değerlendirmesi ile neticelendirilmiştir.

* Dr. Öğretim Üyesi, Çankırı Karatekin Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, abmetin@gmail.com, ORCID No: 0000-0003-4426-6380.

** Dr. Öğretim Üyesi, Çankırı Karatekin Üniversitesi, Uluslararası İlişkiler, serkanunal@karatekin.edu.tr, ORCID No: 0000-0003-0235-5780.

Anahtar Kelimeler: Türkiye’de Hükümet Sistemi, Siyasal Sistem, Yarı-monarşi, Başkanlık Sistemi, Parlamenter Sistem

THE EVOLUTION OF TURKEY’S GOVERNMENT SYSTEM: FROM SEMI-MONARCHY TO PRESIDENTIALISM

Abstract

This study explores Turkey's experience of forms of government since 1876. In Turkey, forms of government have generally changed with coups and the initiative of the leaders and were shaped according to the power relationship between presidents and prime ministers. This study bases the forms of government on four dimensions; the related literature, the historical background, legal dimension, and actual power relations. The findings show that Turkey has experienced almost all forms. Namely, Turkey's form was monarchy until 1876, semi-monarchy between 1876-1920, assembly-government between 1920-1923, a mixed system (unity of powers, separation of functions) between 1923-1960, parliamentary between 1961-2007, semi-presidential (premier-presidential type) between 1961-2007. Also, president-parliamentary form appeared in the 1923-1950 and 2014-2018 periods. Since 2017, the presidential system has been implemented. Moreover, the opposition parties criticize the presidential system and insist on changing it to the parliamentary system. All these show that the pursuit of the ideal form of government for Turkey will continue. We concluded the study by discussing these claims, criticisms, and the pursuit.

Keywords: Turkey’s Government System, Political System, Semi-monarchical System, Presidential System, Parliamentary System

Giriş

II. Abdülhamid’in 1876’da Kanun-i Esasi’yi ilan etmesinden bugüne parlamento tecrübesine sahip olan Türkiye, geçen süre zarfında hemen hemen tüm hükümet sistemlerini uygulamıştır. İmparatorluktan ulus-devlete evrilen devlet yapısının yanında, lider merkezli siyasal kültür, bürokrasinin yapısı, askeri müdahaleler ve demokratik kazanımlar hükümet sistemi çeşitliliğine zemin hazırlamıştır. Bu çalışmanın amacı, 1876’dan itibaren Türkiye’de uygulanan hükümet sistemlerini ve

uygulanma dönemlerini siyasal sistemler literatürü çerçevesinde tespit etmektedir.

Modern devletlerde üç temel güç bulunmaktadır: Yasama, yürütme ve yargı. Literatürde hükümet sistemlerinin tanımlanmasında yargının rolüne değinen hiçbir yaklaşım tespit edilememiştir. O halde, hükümet sisteminin temelde yasama-yürütme ilişkilerine göre belirlendiğini söyleyebiliriz. Yasama ve yürütmenin bir makamda birleşmesi, birbirinden tamamen ayrılması ya da aralarındaki kısmî etkileşimlere bağlı olarak bir dizi hükümet sistemi tanımı geliştirilmiştir. Bu tanımlara geçmeden önce belirtmek gerekir ki, söz konusu yasama-yürütme ilişkisinin isimlendirilmesi üzerinde bir ittifak yoktur. Genelde kullanılan kavramlar şunlardır: Hükümet formu, hükümet sistemi, siyasal sistem, rejim ve teori. Türkçe literatürde teori hariç diğerlerinin yoğun olarak kullanıldığı görülmektedir. Siyasal sistem hükümet sistemini, devlet yapısını, devlet şeklini ve hatta seçim sistemini de içine alan daha geniş bir kavram olduğu için doğrudan hükümet sistemini nitelemek için kullanılması doğru değildir. Rejim ise yönetim ilkelerini ve devletin şeklini de içine alan ve ideolojik çağrışımları bulunan bir kavramdır. Rejimi “güç tatbikinin kuralları” (*rules for the exercise*), siyasal sistemi ise “gücün tatbiki” (*exercise of power*) olarak niteleyerek birincisini hukukî, ikincisini siyasî bir zemine oturtan bir yaklaşım (Bahro vd., 1998) da mevcuttur. Bu çalışmada ‘hükümet sistemi’ kullanımını tercih edilmiştir.

Hükümet sistemlerinin tanım ve tasniflerinin tarihi 19. yüzyıla uzanır. Bagehot 1867’de Britanya hükümet sistemini Amerika’nınki ile mukayese ettiği çalışmasında dört sistem ortaya koymuştur: Parlamenter, başkanlık, kalıtsal (*hereditary*) ve diktatörlük (s. 274). 20. yüzyılın ilk yarısında yazarlar (Laski, 1944; Price, 1943) hükümet sistemlerini parlamenter ve başkanlık üzerinden tartışmaya devam etmişler; yüzyılın ikinci yarısında bu çalışmalar hız kazanmış ve ortaya muazzam bir literatür çıkmıştır. Literatür genişlerken beliren yeni kategoriler ve alt kategorilerin bir kısmı akademik çevrelerde kabul görmüştür. Bu temel kategoriler şunlardır: Başkanlık (*presidential*), parlamenter (*parliamentary*), yarı-başkanlık (*semi-presidential*), başkanlı-parlamenter (*president-parliamentary*), başbakanlı-başkanlık (*premier-presidential*) ve meclis hükümeti (*assembly-government*). Meclis hükümetinin “meclise bağımlı” (*assembly-dependent*) ve “meclisten bağımsız” (*assembly-independent*) olarak iki alt kategorisi bulunmaktadır.

Literatürdeki başkanlık sistemine dair tanımları ve yorumları derlediğimizde (Lijphart, 1992: 2-3; Lijphart, 2012: 106-7, Mainwaring ve Shugart 1997: 449; Siaroff, 2003: 288; Gerring vd., 2009: 337; Linz,

1990: 52; Samuels ve Shugart, 2010: 4; Sartori, 1994: 106; Shugart, 2005: 325; Shugart ve Carey, 1992: 1; Munkh-Erdene, 2010: 330; Elgie ve Moestrup, 2016: 7; Skach, 2005: 13; Cheibub, 2007: 15) sistemin temel özellikleri şu şekilde belirmektedir: 1. *Yürütme tek başlıdır.* 2. *Başkan doğrudan ya da dolaylı olarak halk tarafından seçilir.* 3. *Başkan hem devletin hem de hükümetin başıdır.* 4. *Başkan bakanları tek taraflı atar; bakanlar başkana karşı sorumludur.* 5. *Başkanın görev süresi sabittir; başkan yasamaya karşı sorumlu değildir.* 6. *Başkan yasamayı feshedemez.* 7. *Bir kişi aynı anda hem yasama hem de yürütmede görev alamaz.* 8. *Başkan bazı yasama yetkilerine sahiptir.* 9. *Yasama doğrudan halk tarafından seçilir.*

Söz konusu maddeler başkanlık sisteminin olmazsa olmaz şartları değildir. Nitekim başkanlık sisteminin en başarılı uygulaması olarak kabul edilen ABD sisteminde dahi 4. ve 7. maddeler ihlal edilmektedir. Başkanlık sistemi olduğu kabul edilen diğer bazı örneklerde de bu maddelerin ihlallerine rastlanır; Gana, Senegal ve Zambia'da bakanların meclise karşı sorumlu olmaları gibi. Bu durumda başkanlık sisteminin saf bir halinin ve *sine qua non* özelliklerinin bulunup bulunmadığı tartışmalı hale gelmektedir. Yine belirtmek gerekir ki, hükümet sistemleri dar bir şekilde tanımlandığında bazı ülkeleri herhangi bir kategoriye dâhil etmek mümkün değildir. Bu sebeple, başkanlık sisteminin nispeten geniş bir çerçeveye oturması için şu özellikleri taşıması gerektiğini düşünüyoruz. 1. *Yürütme tek başlıdır.* 2. *Başkan halk tarafından seçilir.* 3. *Başkan bakanları atar ve görevden alır.* 4. *Yasama ve yürütme birbirini feshedemez.*

Dünyada en yaygın hükümet sistemi olan ve yasama ile yürütmenin yumuşak ilişkisine dayanan parlamenter sistemin literatüre (Elgie ve Moestrup, 2016: 8; Lijphart, 1992: 2-3; 2012: 106-7; Siaroff, 2003: 288; Verney, 1959: 23; Gerring vd., 2009: 337; Samuels ve Shugart, 2010: 4; Cheibub vd., 2015: 969; Cheibub, 2007: 15; Gerring vd., 2005: 571; Linz, 1990: 52; Müller vd., 2006; Sartori, 1994: 101, Stepan ve Skach, 1993: 3) yansıyan özellikleri şunlardır: 1. *Yürütme iki başlıdır.* 2. *Hükümet meclis içinden çıkar.* 3. *Kabine güvensizlik oyu ile düşürülebilir; yürütme yasamaya karşı sorumludur.* 4. *Bir kişi hem yürütme hem de yasamada görev alabilir.* 5. *Devlet başkanının yetkileri semboliktir.* 6. *Başbakan yasamayı feshedebilir.* 7. *Yasama doğrudan halk tarafından seçilir.*

Parlamenter sistemin istisnai durumları başkanlık sistemine göre daha azdır. Tanımlarda dikkat çeken noktalardan birisi devlet başkanının seçim usulünün belirtilmemesidir. Uygulamada devlet başkanı üç şekilde göreve gelmektedir: (Alt) meclis tarafından seçilme, seçiciler kurulu

(*electoral college*) tarafından seçilme ve tahtı devralma. Bu durumu da göz önünde bulundurarak sistemi kısaca şöyle tarif edebiliriz. 1. *Yürütme hukuken iki başlı görünse de hükümet başbakanın idaresindedir.* 2. *Devlet başkanı halk tarafından seçilmez.* 3. *Devlet başkanının yetkileri semboliktir.* 4. *Yürütme meclisin içinden çıkar ve ona karşı sorumludur.*

Yetkileri sembolik olduğu müddetçe devlet başkanının tahtı devralması ya da seçilmesi sistemin parlamenter olma durumunu değiştirmez. Fakat parlamentosu bulunan Ürdün, Lihtenştayn, Kuveyt, Monako, Svaziland gibi devletlerde tahtı devralan devlet başkanı başbakanı ve bakanları tek taraflı atama ve görevden alma ve hatta meclisi feshetme yetkilerine sahiptir. Bu ülkelerde devlet başkanının yetkileri parlamenter sistemlerin aksine sembolik değildir. Parlamenter sistemlerde siyasal gücü elinde bulunduran başbakan birinci adamdır. Adı geçen ülkelerde ise birinci adam monarktır; başbakan monarkın adamıdır ve gücünü parlamentodan değil monarktan alır. Parlamenter sistemden farklı işleyen bu sistemi *yarı-monarşi* olarak adlandırıyor ve şu şekilde tanımlıyoruz. 1. *Yürütme iki başlıdır.* 2. *Devlet başkanı kalıtsal monarktır ve gerçek yetkilere sahiptir.* 3. *Devlet başkanı kabineyi atar ve görevden alır.* 4. *Kabine hem devlet başkanına hem de meclise karşı sorumludur.* 5. *Devlet başkanı meclisi tatil edebilir ya da feshedebilir.*

Yaygın hükümet sistemlerinden bir diğeri Fransa ile özdeşleşmiş olan yarı-başkanlık sistemidir. Kavramı literatüre kazandıran Duverger (1980: 166) temel özelliklerini şu şekilde sıralamıştır: (1) *Devlet başkanı genel oy ile seçilir,* (2) *kayda değer yetkilere sahiptir,* (3) *karşısında yürütme ve hükümet gücünü elinde bulunduran ve parlamento muhalefet etmediği müddetçe görevlerinin başlarında kalabilen başbakan ve bakanlar vardır.* Bu tanımdaki ‘kayda değer yetkiler’ ifadesi birçok yazar tarafından muğlak bulunmuştur. Duverger’den sonra oluşan literatür ışığında (Samuels ve Shugart, 2010: 5; O’Neill, 1993: 197; Cheibub ve Limongi, 2014: 131; Elgie, 1999: 13; Munkh-Erdene, 2010: 330; Shugart, 2005: 331; Shugart ve Carey, 1992: 23; Stepan ve Skach, 1993: 3; Cheibub, 2007: 15) yarı-başkanlık sisteminin temel özelliklerini şöyle derleyebiliriz: 1. *Yürütme iki başlıdır.* 2. *Devlet başkanı halk tarafından seçilir.* 3. *Devlet başkanının görev süresi sabittir; yasamaya karşı sorumlu değildir.* 4. *Devlet başkanının önemli yetkileri vardır.* 5. *Devlet başkanı hükümetin oluşumunda ve göreve devam etmesinde yetkilere sahiptir.* 6. *Kabine meclis içerisinden çıkar.* 7. *Kabine meclise karşı sorumludur; güvensizlik oyu ile düşürülebilir.* 8. *Meclis ya da başkan hükümeti düşürebilir.*

8. madde Cheibub’ın ifadesidir ve destek bulmamıştır. Fakat bazı yarı-başkanlık sistemlerinde devlet başkanlarının hükümetin oluşumunda

ve görevden alınmasındaki rolü çok fazladır. Ayrıca ‘kayda değer yetkiler’in nasıl yorumlanacağı da tartışmalıdır. Yarı-başkanlık sistemlerinin uygulanmasında önemli farklılıklar olduğunu ve bu farklılıkların yeni kategoriler doğurma potansiyelini fark eden Shugart ve Carey (1992) yarı-başkanlık kavramını kullanmayarak iki kategori önermişlerdir: Başbakanı-başkanlık (*premier-presidential*) ve başkanlı-parlamenter (*president-parliamentary*). Başbakanı-başkanlık sistemini Duverger’nin yarı-başkanlık tanımına yakın bir şekilde tarif ederler: *Başkan genel oy ile seçilir, kayda değer yetkileri elinde bulundurur, ayrıca meclis güvenine tabi olarak yürütme işlevini yerine getiren bir başbakan ve kabine vardır.* Daha yenilikçi olan ikinci formu ise şu şekilde tanımlarlar: *Başkanlı-parlamenter sistem başkanın halk tarafından seçildiği, kabine üyelerini atadığı ve görevden aldığı, parlamento veya yasama güçlerini ya da her ikisini feshetme yetkisine sahip olduğu ve kabinenin parlamento güvenine tabi olduğu sistemlerdir.* Yazarlar, bu tasnif ile her ikisi de yarı-başkanlık kabul edilen ama farklı işleyen Fransa ve Rusya gibi sistemleri birbirinden ayırmışlardır. Nitekim kategori isimleri de gücün kimler arasında dağıldığını gösterecek şekilde özenle seçilmiştir. Başbakanı-başkanlık sisteminde yetkiler başbakan ile başkan arasında dağıtılmıştır. Başkanlı-parlamenter sistemde ise başbakan başkanın adamı olduğu ve dolayısıyla müstakil bir güç merkezi olmadığı için güç dengesi başkan ile parlamento arasındadır. Başkanın partisinin parlamentoda da baskın olduğu durumlarda başkanlı-parlamenter sistem otoriter yönetimlere kapı aralayabilmektedir.

Çalışmada değineceğimiz son sistem meclis hükümetidir. Verney (1959) bu sistemi tanıtırken 11 kriter sıralasa da özetle sistemi şöyle tarif edebiliriz: *Yürütme müstakil bir yetkiye sahip değildir, hükümet meclis tarafından atanır ve meclise karşı sorumludur.* Halk tarafından seçilmiş bir devlet başkanının olmadığı meclis hükümeti sistemini ise şu şekilde tanımlayabiliriz: *meclis tarafından atanan yürütme tek başlıdır, yasama organı aynı zamanda yürütme yetkilerine sahiptir ancak bu yetkileri bir kurula devreder. Bu kurul herhangi bir şekilde yasamayı feshedemez.* Meclis tarafından atanan hükümetin meclise karşı sorumlu olmadığı, aynı şekilde yürütmenin de meclisi feshedemediği noktasından hareket eden Shugart ve Carey (1992: 26) *assembly-independent* ismiyle yeni bir sistem önermişlerdir. Buna göre bu sistemde *halk tarafından seçilen bir devlet başkanı yoktur, hükümet meclis tarafından atanır ancak görevden alınmaz.* Buradan hareketle meclis tarafından atanan hükümetlerin yine meclis tarafından görevden alınabildiği Botsvana ve Kiribati gibi birçok ülkenin hükümet sistemini *assembly-dependent* olarak nitelendiriyor ve meclis hükümetinin bir alt formu olarak önerdiğimiz “meclis-bağımlı” (*assembly-dependent*) formu şu şekilde tanımlıyoruz: *yürütme tek*

başlıdır, devlet başkanı meclis tarafından seçilir, devlet başkanı ve kabine meclise karşı sorumludur. Bu çerçevede meclis hükümeti sistemini Shugart ve Carey tarafından önerilen meclisten-bağımsız assembly-independent ve bizim önerdiğimiz “meclise-bağımlı” (assembly-dependent) sistem olarak iki alt forma ayırmak mümkündür.

Bu çalışmanın amacı, yukarıda aktarılan güncel siyasal sistemler literatürü çerçevesinde Türkiye’nin 1876’dan itibaren hükümet sistemi tarihini incelemek ve mevcut sistemini yorumlamaktır. Hükümet sisteminin tespitinde anayasalar öncelikli metinler olmakla birlikte fiilî işleyiş de bir o kadar önemlidir. Öyle ki, anayasasında hükümet sistemini deklare eden bazı ülkelerin literatürde söz konusu kategoride yer almadığı görülebilmektedir. Örneğin Bulgaristan ve İzlanda anayasaları hükümet sistemlerini parlamenter olarak nitelemelerine rağmen ikisi de yarı-başkanlık -ilki başbakanı-başkanlık ikincisi başkanı-parlamenter-kategorisindedir. Bunun aksine, anayasal olarak herhangi bir kategoriye dahil edilemeyen ülkeler fiilî işleyiş göz önünde bulundurularak tasnif edilebilmektedir. Mesela Çin anayasal olarak meclis hükümetine yakındır, fakat başkanlı-parlamenter gibi işlemektedir. Bu durumları gözönünde bulundurularak çalışmada hükümet sistemleri; tarihî arka plan, hukukî boyut, fiilî durum ve literatür olmak üzere dört düzlemde incelenmiştir.

1. Yarı-monarşiden Başkanlığa Hükümet Sisteminin Evrimi

Türkiye’nin 1876’da başlayan anayasa serüveni ile birlikte hükümet sistemleri hukuki boyut kazanmıştır. Bu tarihten sonra hükümet sistemleri genelde darbeler ve liderlerin inisiyatifi ile değişmiş, cumhurbaşkanları ve başbakanların güç ilişkisine bağlı olarak karakter kazanmıştır. Bu çalışmada hükümet sistemlerini ortaya çıkaran tarihî arka plan, anayasalara yansıyan hukukî boyut, siyasi arenadaki fiilî işleyiş ve hükümet sistemlerine dair güncel literatür göz önünde bulundurularak dört boyutlu perspektiften Türkiye’de uygulanan hükümet sistemlerinin dönemsel nitelikleri tespit edilmiştir. Ortaya çıkan genel tablo şu şekildedir.

Tablo 1 : Türkiye’de Hükümet Sisteminin Tarihsel Değişimi

1876 Öncesi: Monarşi

1876 - 1920: Yarı-monarşi

1876 - 1878: Yarı-monarşi

1878 - 1908: Hukukî yarı-monarşi, fiilî monarşi

1908 - 1920: Yarı-monarşi

1920 - 1923: Meclis hükümeti

1923 - 1961: Kuvvetler birliği fonksiyonlar ayrılığı

1923 - 1950: Hukukî karma sistem, fiilî olarak başkanlı-parlamentar
1950 - 1960: Hukukî karma sistem, fiilî parlamenter

1961 - 2007: Parlamenter

2007 - 2017: Yarı-başkanlık

2007 - 2014: Hukukî başbakanlı-başkanlık, fiilî parlamenter
2014 - 2017: Hukukî başbakanlı-başkanlık, fiilî başkanlı-parlamenter

2017 Sonrası: Başkanlık

2017 - 2018 : Hukukî başkanlık, fiilî başkanlı-parlamenter
2018 - : Başkanlık

1.1. 1876-1920: Monarşi'den Yarı-monarşiye

Tarihî arka plan: Osmanlı Devleti Kanun-i Esasi'yi kabul ettiği 1876 yılına kadar hem devlet biçimi hem de hükümet sistemi olarak monarşi ile yönetildi. Padişah otoritesinin sınırlandığı ilk hükümleri içeren Sened-i İttifak (1808) ile padişahın tebaasına verdiği birtakım hakları ihtiva eden Tanzimat (1839) ve Islahat (1856) Fermanları monarşik hükümet sisteminde değişiklik öngörmeyen anayasal belgelerdi. Hükümet sistemini değiştiren ilk belge II. Abdülhamid tarafından 1876'da ilan edilen Kanun-i Esasi idi. Padişah, Osmanlı-Rus Savaşı gerekçesiyle 1878'de askıya aldığı anayasayı İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin baskıları neticesinde 1908'de yeniden yürürlüğe koydu. Abdülhamid'in indirilmesinden sonra yapılan 1909 anayasa değişiklikleri ile padişahın yetkileri azaltılırken Meclis-i Mebusan'ın yetkileri artırıldı. Birinci Dünya Savaşı sonuna kadar faaliyetlerine devam eden Meclis-i Mebusan, 1918 yılı sonlarında Sultan Vahdettin tarafından feshedildi. Millî Mücadele sırasında Anadolu ve İstanbul olmak üzere ikili bir siyasal yapı ortaya çıkarken, bu süreçte taraflar arasında gerçekleşen uzlaşma neticesinde 1920 başlarında yeniden toplanan Meclis-i Mebusan, İngilizlerin İstanbul'un işgalini şiddetlendirmeye başlamasının ardından faaliyetlerine ara verdiğini duyurdu. Büyük Millet Meclisinin (BMM) açılmasından 10 gün kadar önce Vahdettin tarafından tekrar feshedilen Meclis-i Mebusan'ın Ankara'ya gidebilen üyeleri BMM içinde çalışmaya devam etmiştir.

Hukukî Boyut: Kanun-i Esasi'nin kabul edilmesiyle birlikte Osmanlı Devleti devlet biçimi bağlamında mutlak monarşiden 'meşrutiyet' kelimesi ile ifade ettiğimiz anayasal monarşiye geçmiştir. Bu değişikliği beraberinde getiren gelişme anayasanın, Meclis-i Umumi olarak

adlandırılan ve üyeleri padişah tarafından atanan Meclis-i Ayan ile üyeleri seçimle belirlenen Meclis-i Mebusan’dan oluşan iki kanatlı bir parlamento öngörmüş olmasıdır. Kanun-i Esasi’nin öngördüğü hükümet sistemini tespit etmek için yasama-yürütme ilişkilerine bakmak gerekmektedir. Buna göre hem hilafet hem de devlet başkanlığı makamını temsil eden padişah, bakanları (vükelâ) atayıp görevden alma, yeniden seçim yapılması şartıyla Meclis-i Mebusan’ı feshetme (md. 7), Meclis-i Umumî’yi zamanından önce açma ve görev süresini kısaltıp uzatabilme (md. 45) gibi geniş yetkilere sahiptir. Devletin önemli iç ve dış meseleleri padişah tarafından atanan sadrazam başkanlığında toplanan kabinenin görev alanı içindedir ve kurulda alınan kararların izin gerektirenleri padişahın onayı ile yürürlüğe girmektedir (md. 27-28). Kabine üstlendiği görevler konusunda sorumlu iken (md. 30) anayasa padişaha herhangi bir sorumluluk yüklememektedir (md. 5).

Yasama organı olan Meclis-i Umumî’nin yetkileri son derece sınırlıdır. Kabine her konuda yasa ya da yasa değişikliği teklifinde bulunabilirken, Meclis-i Umumî üyeleri yalnızca kendi görev alanlarıyla ilgili konularda teklif sunabilir. Teklifler sadaret aracılığıyla padişaha iletilir, izin alınması durumunda Şura-yı Devlete (Danıştay) havale edilir. Şura-yı Devlet tarafından düzenlenen tasarı ilk olarak Meclis-i Mebusan’da, daha sonra Meclis-i Ayan’da detaylı bir şekilde görüşülür, her iki meclis tarafından salt çoğunlukla kabul edildikten sonra padişaha sunulur, onaylanması durumunda yasalaşır (md. 53-55). Padişah tarafından veto edilen bir tasarrın, velev ki her iki meclisin oy birliği ile kabul edilmiş olsun, yasalaşması mümkün değildir. Üçte iki çoğunluk gerektiren anayasa değişikliği teklifleri için de aynı durum geçerlidir (md. 116). Padişah gerek yasa teklifi sürecinde izni alınan, gerekse meclislerden geçen tasarıları onaylayan makam olarak yasa yapım sürecinin de en önemli unsurudur. Öte yandan yasama konusunda daha ayrıcalıklı bir pozisyonu olan Meclis-i Ayan’ın Meclis-i Mebusan’dan gelen tasarıları inceleme, uygun bulması halinde onaylayarak sadaret makamına arz etme, sakıncalı görmesi durumunda ise yeniden düzenlenmesi için geri gönderme veya reddetme yetkisi vardır (md. 64). Yürütmenin bir unsuru olan Bakanlar Kurulu ile yasamanın bir unsuru olan Meclis-i Mebusan arasında anlaşmazlığa neden olan bir madde kurul tarafından kabul edilip de Meclis-i Mebusan tarafından çoğunluk oyu ile ve gerekçesi ortaya konularak ikinci kez reddedilirse padişah bakanları değiştirmek ya da yeniden seçim yapılması şartıyla Meclis-i Mebusan’ı feshetme hakkına sahiptir (md. 35).

Kanun-ı Esasi yürütmenin başı ve yasama sürecinin en önemli unsuru olan padişahın gerçek siyasal yetkilere sahip olduğu, yürütme

yetkisini kendisine karşı sorumlu olan bakanlar kurulu eliyle kullandığı ve sistemin en önemli kişisi olarak öne çıktığı bir hükümet sistemi öngörmektedir. Yarı-monarşi olarak adlandırdığımız bu sistem halk tarafından seçilen bir meclisin (Meclis-i Mebusan) varlığı nedeniyle monarşiden farklılaşmakta, monarşik sistemlerle parlamenter sistemler arasında bir yerde konumlanmaktadır.

1909 değişiklikleri Meclis-i Mebusan'ın yetkilerini artırırken padişahın yetkilerini sınırlamıştır. Buna göre padişah, sadrazam ile kabinenin bir üyesi olan şeyhülislamı atamaya devam ederken öteki bakanların belirlenmesi sadrazama bırakılmış, padişahın Meclis-i Mebusan'ı feshedebilmesi Meclis-i Ayan'ın onayı şartlarına bağlanmış (md. 7), Meclis-i Mebusan'ın hükümeti veya üyelerini düşürebildiği gensoru uygulaması getirilmiş (md. 38), kabinenin Meclis-i Mebusan'a karşı sorumluluğu anayasa hükmü altına alınmış (md. 30), Meclis-i Umumi üyelerine her konuda kanun teklif edebilme hakkı tanınarak yasa yapım sürecinde Meclis-i Ayan'ın yukarıda sözü edilen görece avantajlı durumu ortadan kaldırılmış (md. 53), padişahın veto ettiği bir yasa tasarısının her iki meclis tarafından üçte iki çoğunlukla kabul edilmesi durumunda padişahın onayı olmadan yasalaşması hükmü kabul edilmiş (md. 54) ve Meclis-i Mebusan başkanının seçimi padişah devreden çıkarılarak tamamen meclise bırakılmıştır (md. 77). Söz konusu değişiklikler hükümet sistemini parlamenter sisteme yaklaştırmış olsa da yarı-monarşik olmaktan çıkarmamıştır. Öyle ki padişahın gerektiğinde bakanları görevden alma ve değiştirme yetkisi bakanların sadece Meclis-i Mebusan'a karşı değil, aynı zamanda padişaha karşı da sorumlu olmaya devam ettiklerini göstermektedir. Yine parlamenter sistemlerin en belirgin özelliklerinden biri olan siyaseten güçlü bir başbakan figürü de henüz ortada yoktur. Padişahın Meclis-i Mebusan'ı feshi Meclis-i Ayan'ın onayına bağlanmışsa da Meclis-i Ayan'ın tüm üyeleri yine padişah tarafından atanmaktadır. Padişahın Meclis-i Mebusan'ı feshi 1909'da zorlaştırılmış olsa da 1914 ve 1916'da 7. maddenin fesihle ilgili kısmında üç kez değişiklik yapılmış ve son değişiklik ile dört ay içinde seçim yapılmak şartıyla padişahın meclisi feshetmesi kolaylaştırılmıştır. Vahdettin bu maddeye dayanarak 1918 ve 1920 yıllarında Meclis-i Mebusan'ı iki kez tatil etmiştir. Oysa parlamenter sistemlerde devlet başkanının meclisi feshedebilmesi siyasi kriz durumları dışında ancak başbakanın isteği üzerine gerçekleşmektedir.

Filî Durum: Kanun-ı Esasi'nin öngördüğü yarı-monarşik hükümet sistemi anayasanın askıya alındığı 1878 yılına kadar fiilen uygulanmıştır. Bu tarihte padişahın süresiz olarak tatil ettiği Meclis-i Mebusan bir daha toplantıya çağrılmamış, bununla beraber Kanun-ı Esasi hukuken

yürürlükte kalmaya devam etmiş, hatta hiç toplanmayan Meclis-i Ayan üyelerinin maaşları ödenmiştir. 1908’e kadar devam eden bu süreçte fiilen monarşik hükümet sistemi uygulanmıştır. Padişahın 1908 yılında anayasayı yeniden uygulamaya koymasının ardından hukuki olarak devam etmekte olan yarı-monarşik hükümet sistemine fiilen de geri dönmüştür. Bu süreçte siyasal gücün merkezi Yıldız Sarayı olmuştur. Yarı-monarşik hükümet sistemlerinde siyasal gücü elinde tutan hükümdardır. Sadrazam, başbakan pozisyonunda görünse de padişahın emri altında iş görür. Dolayısıyla parlamenter sistemlerdeki gibi bir başbakan değildir. Siyasal gücün hükümdardan başbakana geçmesi halinde yarı-monarşik sistemler ortadan kalkar ve yerini parlamenter sisteme bırakır. 1909 değişiklikleri padişahın siyasal yetkilerini azaltmış olsa da önemli bir kısmını da korumuştur. Bu süreçte padişahın çok etkin bir siyasal figür olamaması İttihat ve Terakki gibi devrimci bir güç odağının varlığı yanında II. Abdülhamid’den sonra tahta çıkan Sultan Reşat’ın siyaseten ön planda olmayı tercih etmeyen pasif kişiliği ile de ilgilidir. Bu süreçte, özellikle tek başına iktidara geldiği 1913’ten itibaren siyasal güç İttihat ve Terakki’nin eline geçerken Mütareke döneminde padişah (Vahdettin) yeniden öne çıkmıştır. Bu çerçevede yarı-monarşik hükümet sistemi de saltanatın kaldırıldığı 1922 yılı sonlarına kadar fiilen devam etmiştir.

Yarı-monarşik hükümet sistemi yürütmenin iki başlı olduğu, saltanat usulü ile göreve gelen monarkın sembolik değil, kabineyi atama ve görevden alma, meclisi tatil ya da feshetme gibi gerçek yetkilere sahip olduğu hükümet sistemidir. Bununla beraber kabine hem devlet başkanına hem de yasama organına karşı sorumludur (Ankar, 2016, 2020; Metin ve Ünal, 2022). Kanun-ı Esasî’nin öngördüğü yarı-monarşik hükümet sisteminde yürütmenin başı olan padişah saltanat usulü ile göreve gelirken (md. 3), parlamenter sistemlerde olduğu gibi sembolik değil, bakanları atama ve görevden alma, meclisi feshetme, çalışma zamanını kısaltma ve uzatma gibi gerçek siyasal yetkilere sahiptir. İkili bir yapıda olan yürütmenin diğer unsuru, padişaha karşı sorumlu olan bakanlar kuruludur. Yarı-monarşik sistemler siyaseten güçlü bir hükümdar ve bu hükümdar tarafından belirlenen zayıf bir kabinenin varlığını gerektirir. Sistemin eksik kalan tek yanı kabinenin Meclis-i Mebusan’a karşı değil, yalnız padişaha karşı sorumlu olmasıdır. 1909 değişiklikleriyle tamamlanacak olan bu eksiklik, sistemi yarı-monarşi olmaktan çıkarmamaktadır. Yasamanın yürütmeyi denetlemesi bağlamında Meclis-i Mebusan üyelerinin kabine üyelerine soru sorabilme ve bakanların Divan-ı Âli’de (Yüce Divan) yargılanmalarına kadar gidecek bir süreci başlatabilme hakları varsa da ilkinde kabine üyelerinin cevaplarını erteleme hakları, ikincisinde ise padişahın onayı şartı vardı

(md. 31, 38). Padişahın geniş yetkilere sahip olması “Meşrutiyetle birlikte ne değişti?” sorusunu akıllara getirmektedir. Koçak’a (2009: 81) göre yeni anayasanın kabulüyle başlayan süreç siyasî iktidarı sınırlandıramadığı gibi, padişahın monarşi idaresi altındaki pozisyonunu anayasal bir kılıf içine almakla sınırlı kalmıştır. Padişahın merkezinde yer aldığı bu sistemde demokratik bir yasama organı ve yasa yapım sürecinden bahsedilemeyeceğinin altını çizen Tanör (2010: 141) bunun bir meşrutiyet sayılamayacağını, bununla beraber bir parlamenter sistem de olmadığını söylemektedir. Monarşi ile parlamenter sistem arasında yer alan ve literatürde bir boşluğa tekabül eden bu sistemi yarı-monarşik hükümet sistemi olarak adlandırıyoruz.

1.2. 1920-1923: Yarı-monarşi’den Meclis Hükümeti’ne

Tarihî Arka Plan: Mütarekenin imzalanmasından birkaç ay sonra Vahdettin tarafından feshedilen Meclis-i Mebusan Mustafa Kemal Paşa liderliğindeki Milli Hareket ile İstanbul Hükümeti arasında gerçekleşen uzlaşmanın ardından 1920 başlarında toplanmış, görev yaptığı kısa süre içerisinde Misak-ı Milli kararlarını kabul etmiş, Mart ayında da faaliyetlerini süresiz ertelediğini duyurmuştu. Buna neden olan gelişme İngilizlerin İstanbul’un işgalini şiddetlendirme kararını uygulamaya koyması, bu çerçevede Meclis-i Mebusan’a da baskın yapmasıydı. Vatanın kurtarılması noktasında İstanbul’da yapılabileceklerin sonuna gelinmesi BMM’nin Ankara’da açılmasının yolunu açtı. Meclis-i Mebusan baskınından kısa süre sonra harekete geçen Mustafa Kemal Paşa “olağanüstü yetkilere sahip” olarak tanımlanan BMM’nin açılış sürecini başlattı. Yeni meclisin üyeleri 66 bölgeden seçilecek beşer kişi ile 11 Nisan’da Vahdettin tarafından feshedilen Meclis-i Mebusan üyesi olup da Ankara’ya gelebilenlerden oluştu (TBMM Zabıt Ceridesi, 1920a: 2). Dönemin olağanüstü şartları bunu gerektiriyordu. Mustafa Kemal Paşa’nın 22 Nisan’da yayımladığı bir genelge ile “bütün mülki ve askeri makamların mercii” olarak gösterdiği (1997: 289) BMM’nin açılması yeni bir meclisten ziyade yeni bir devletin kurulmakta olduğunu göstermekteydi (Ünal, 2020: 121). Millî Mücadeleyi gerçekleştirecek olan bu meclis bir devlet hüviyeti taşıyacak ve meclis hükümeti sistemini benimseyecekti.

Hukukî Boyut: BMM açıldıktan bir gün sonra başkanlığa seçilen Mustafa Kemal Paşa aynı gün hükümetin nasıl oluşturulacağına dair teklifini Meclise sunmuştur. Buna göre (TBMM Zabıt Ceridesi, 1920b: 30-32) yürütme organı (İcra Vekilleri Heyeti), yasama organı olan ve üzerinde başka hiçbir güç bulunmayan BMM tarafından belirlenmektedir. Bakanlar (vekil) hem ayrı ayrı hem de toplu olarak meclise karşı

sorumludur, yine meclise karşı sorumlu olan meclis başkanı aynı zamanda hükümetin de başkanıdır. Bu çerçevede yürütme organı ile ilgili kanunun 2 Mayıs’ta kabul edilmesine kadar geçici bir yürütme organı oluşturulmuştur. 4 maddeden oluşan kanunun kabulü ve 3 ve 4 Mayıs’ta bakanların meclis tarafından seçilmeleri sonrasında 11 bakanlıktan oluşan yürütme organı Mustafa Kemal Paşa başkanlığında kurulmuştur. Aynı kanun bakanların meclis tarafından ayrı ayrı ve salt çoğunlukla seçileceğini de hükme bağlamıştır. Bakanların seçim usulü Meclis Başkanı Mustafa Kemal Paşa’nın istemediği isimlerin de bakan olabilmelerine imkân tanıyordu. Bu durumun önüne geçerek hükümet içerisinde uyumun temin edilmesi amacıyla kanunun ikinci maddesinde bir değişiklik yapılarak bakanların artık Meclis başkanının göstereceği meclis üyesi adaylar arasından yine meclis tarafından salt çoğunlukla seçilmesi usulü kabul edildi (TBMM Zabıt Ceridesi, 1920c: 300).

Meclis açıldıktan yaklaşık dokuz ay sonra kabul edilen 1921 Anayasası uygulanmakta olan hükümet sistemini teyit eden düzenlemeleri de içeriyordu. Buna göre yasama ve yürütme yetkisinin BMM’de toplandığı (md. 2), Türkiye Devleti’nin BMM tarafından yönetildiği ve hükümetinin BMM Hükümeti unvanını taşıdığı (md. 3), Meclisin bakanları yönlendireceği ve gerektiğinde değiştireceği (md. 8), Meclis tarafından seçilen ve meclis adına imza ve bakanlar kurulu kararlarını onaylama yetkilerine sahip olan Meclis başkanının hükümetin de başkanı olduğu ve yeni bir uygulama olarak İcra Vekilleri Heyeti’nin içlerinden birini başkan olarak seçeceği (md. 9) anayasal olarak hüküm altına alınmıştır. Yukarıda sözü edilen bakanların seçimine dair kanun 20 ay kadar uygulandıktan sonra İkinci Grup olarak anılan meclis içi muhalefetin girişimiyle ilk haline geri döndürülmüş, Anayasanın 9. maddesiyle açık bir şekilde çelişse de İcra Vekilleri Heyeti Reisi’nin de öteki vekiller gibi seçileceği hükme bağlanmıştır.

Fiilî Durum: BMM’nin açılmasıyla birlikte hukukî olarak uygulanmaya başlanan meclis hükümeti sistemi Cumhuriyet’in ilanına kadar fiilen de devam etmiştir. Yasama ve yürütme güçlerini bünyesinde toplayan BMM çok farklı toplumsal sınıflardan gelen üyelerini vatanın kurtarılması ortak gayesinde buluşturmuştur. Meclis açıldıktan bir gün sonra meclis başkanlığına seçilen Mustafa Kemal Paşa, bu görevi Cumhuriyet’in ilanı sonrasında cumhurbaşkanlığına seçildiği zamana kadar sürdürmüştür. Meclis başkanı aynı zamanda hükümetin de başkanı olduğu için Mustafa Kemal Paşa bu süreçte kurulan hükümetlerin doğal başkanı olmuştur. 1921 Anayasasının İcra Vekilleri Heyeti’nin aralarından birini başkan olarak seçmesini öngörmesi meclis başkanının hükümetin de başkanı olması hükmüne engel tekil etmemiştir. Bir devlet

başkanlığı makamı olmamakla birlikte bu işi fiilen üstlenen yine meclis başkanı Mustafa Kemal Paşa olmuştur. Millî Mücadele'nin birleştirici atmosferi nedeniyle ilk günlerde geri plana itilen kimi fikir ayrılıkları ilerleyen süreçte bölünmeleri de beraberinde getirmiş, Birinci Grup olarak bilinen Mustafa Kemal Paşa ve arkadaşlarının karşısında İkinci Grup adıyla meclis içi bir muhalefet ortaya çıkmıştır. 1922 yılı Temmuz ayında bakanların seçim usulünün ilk haline döndürülmesine İkinci Grup üyeleri öncülük etmiştir. BMM gerek bakanların seçilmesine dair kanunun ilk haline döndürülme süreci gerekse Mustafa Kemal Paşa'nın meclisin yetkilerini kullanmak amacıyla istediği Başkomutanlık Kanunu görüşmelerinde yetkilerini kullandırma konusunda son derece hassas olduğunu ortaya koymuş ise de Mustafa Kemal Paşa genel itibarıyla istediğini almayı başarmıştır. Mustafa Kemal Paşa başkanlığında kurulan ilk hükümetin ardından 1921 Anayasası ile ihdas edilen İcra Vekilleri Heyeti Reisliği'ni Fevzi Paşa, Rauf ve Fethi Beyler üstlenmişler, toplamda dört hükümet kurulmasına karşın bakanların seçim usulü nedeniyle çok sayıda bakan değişikliği yaşanmıştır. Bu hükümet sistemi sürecinde yasama organı olan BMM yürütmeyi de belirlemiş ve denetlemiştir. Anayasada yer verilmemiş olsa da 1920 yılı Eylül ayında özel bir kanunla kurulan İstiklâl Mahkemeleri eliyle yargı gücünü de bünyesinde toplayan BMM tam anlamıyla bir kuvvetler birliği anlayışını temsil etmiştir.

Meclis hükümeti sistemi yasama ve yürütme güçlerinin halk tarafından seçilmiş bir meclis tarafından kullanıldığı hükümet sistemidir. Bu sistemde müstakil bir kurum olmayan yürütmenin üyeleri meclis tarafından belirlenir ve meclise karşı sorumludurlar. Bununla beraber sistemde halk tarafından seçilmiş bir devlet başkanı yoktur. BMM tüm bu kriterleri bünyesinde toplamak suretiyle meclis hükümeti sistemini benimsemiştir. BMM, hükümet sistemlerinin tespitinde dikkate alınmayan yargı gücünü de uhdesinde bulundurmıştır. Meclis hükümeti sisteminin tarihsel süreçte İngiliz Uzun Parlamentosu, Fransız Milli Konvansiyonu, 1848 ve 1871 Fransız Kurucu Meclisleri ve Birinci TBMM tarafından uygulandığını ifade eden Özbudun (1985: 481) demokratik bir şekilde sistemi uygulamaya devam eden İsviçre'yi bir istisna kabul ederek bu sistemin olağanüstü dönemlerde uygulanan bir hükümet biçimi olduğunun altını çizmektedir. Benzer bir yaklaşım sergileyen Tanör (2010: 289) bu sistemin Mustafa Kemal Paşa'nın zihninde de bir ara rejim modeli olduğuna işaret etmektedir. Meclis hükümeti sistemi İsviçre örneğinde olduğu gibi meclis tarafından atanan hükümetin meclise karşı sorumlu olmaması yönüyle Shugart ve Carey (1992: 26) tarafından "meclise bağımlı" (*assembly-independent*) olarak isimlendirilmektedir. Biz de buradan hareketle meclis tarafından

belirlenen hükümetin meclise karşı sorumlu olduğu “meclisten bağımsız” (*assembly-dependent*) adıyla bir alt form önermekteyiz. Her iki kategoride meclis hükümeti sisteminin alt kategorileri olarak değerlendirilebilir. Bu çerçevede BMM’nin hükümet sistemi meclis hükümeti sisteminin bir alt formu olan “meclisten bağımsız” (*assembly-dependent*) kategorisine dahil edilmelidir.

1.3.1923-1961: Meclis Hükümeti ve Parlamentarizm Arasında Karma Bir Sistem

Tarihî Arka Plan: Meclis hükümeti sistemini benimseyen TBMM 1922’de saltanatı kaldırdı, 1923 yılında da Cumhuriyet’i ilan etti. Mustafa Kemal Paşa’nın yeni bir toplum inşası sürecinin en önemli aşamalarından olan Cumhuriyet’in ilanı ile sadece devlet biçimi belirlenmemiş, hükümet sistemi anlamında da bir değişim yaşanmıştır. Meclis hükümeti sisteminde bakanların meclis tarafından ayrı ayrı seçilmesi Mustafa Kemal Paşa ve çevresindekiler tarafından hoş karşılanmamış, kabine içindeki uyumun önünde ciddi bir engel olarak görülmüştü. Cumhuriyet’in ilanı öncesi süreçte de benzer gelişmeler yaşanmış, istifa eden Ali Fuat Paşa ile Ali Fethi Bey’in yerine Halk Fırkası Grubundan Sabit Bey ile Rauf Bey’i aday gösterme kararı alınmıştı. Adaylardan hoşnut olmayan Mustafa Kemal Paşa hükümetin istifası ile başlayan krizi bir fırsata çevirmek suretiyle Cumhuriyet’in ilanına giden süreci başlatmıştı. Mustafa Kemal Paşa’nın isteğiyle istifa eden hükümet üyelerinin hiçbiri yeni kabinede görev almayı kabul etmezken, teşkilatlı bir yapıda olmayan muhalefetin hükümet kurma çabaları bir sonuca ulaşmamıştı. Mustafa Kemal Paşa, İcra Vekilleri Heyeti’nin seçim usulüyle ilgili zorluğu bir hükümet krizine dönüştürmüş, krizden çıkış yolu olarak da Cumhuriyet ilan edilmişti. Görüldüğü üzere Cumhuriyet’in ilanı, İcra Vekilleri Heyeti’nin seçim usulünden duyulan rahatsızlığı ortadan kaldıran pragmatik bir çözüm olarak da düşünülmüştü. Bununla beraber cumhurbaşkanlığı ile başvekillik adlarını taşıyan iki yeni makam getirilmişti. Cumhuriyetin ilanından beş ay kadar sonra da 1924 Anayasası kabul edilmiştir. Sözü edilen değişiklikler hükümet sistemi anlamında da bir değişime neden olmuş ve meclis hükümeti sisteminden parlamenter sisteme doğru evrilen bir süreç doğurmuştur.

Hukuki Boyut: Cumhuriyet’in ilanı 364 sayılı Kanun’la 1921 Anayasası’nın kimi maddelerinin değiştirilmesi suretiyle gerçekleşmiştir. Anayasanın ilk maddesine “Türkiye Devleti’nin hükümet şeklinin cumhuriyet olduğu” eklenirken, Türkiye Devleti’nin BMM tarafından yönetildiği ve hükümetinin “Büyük Millet Meclisi hükümeti” adını taşıdığı şeklindeki 3. madde değişmemiştir. Türkiye Devleti’nin BMM

tarafından yönetildiğini bir kez daha tekrarlayan 4. madde Meclisin, hükümetin kısımlara ayırdığı yönetim şubelerini İcra Vekilleri Heyeti aracılığıyla yönetmesini hükme bağlar. Bir başka değişiklik TBMM'nin, üyeleri içinden seçeceği bir cumhurbaşkanlığı makamının ihdas edilmesidir (md. 10). Devlet başkanlığını üstlenecek olan cumhurbaşkanı gerekli gördüğünde bu sıfatla meclise ve İcra Vekilleri Heyeti'ne başkanlık eder (md. 11). Başvekil olarak anılan başbakanlık makamı da yeni maddeler arasındadır. Kabine de cumhurbaşkanı tarafından meclis üyeleri arasından seçilen başvekilin bakanlarını meclis üyeleri arasından seçtikten sonra cumhurbaşkanının bakanlar kurulunu meclis onayına sunmasının ardından kurulmaktadır (md. 12).

1924 Anayasası hükümet sistemi anlamında Cumhuriyet'in ilanı ile başlayan süreci genel itibarıyla teyit eder. Buna göre yasama ve yürütme güçleri BMM'de toplanırken (md. 5), yasama gücünü bizzat üstlenen Meclis (md. 6), yürütme gücünü kendi içinden seçtiği Cumhurbaşkanı ve onun atadığı İcra Vekilleri Heyeti eliyle kullanmakta, böylece hükümeti denetleme ve görevden alma yetkisini her zaman için elinde tutmaktadır (md. 7). Meclisin uhdesinden çıkarılan yargı gücü ise bağımsız mahkemeler tarafından kullanılmaktadır (md. 8). Yeni anayasa kabinenin kurulması sürecine de küçük bir değişiklik getirir. Buna göre, cumhurbaşkanı tarafından görevlendirilen başvekil bakanlarını meclis içinden seçtikten sonra cumhurbaşkanının onayı ile hükümet kurulmuş sayılır. Hükümetin bir hafta içerisinde programını meclise sunması ve güvenoyu alması şarttır (md. 44).

Gerek Cumhuriyet'in ilanı sürecinde gerçekleşen anayasa değişiklikleri gerekse 1924 Anayasası hükümleri meclis hükümeti sisteminden parlamenter sisteme doğru bir kayışa işaret etmektedir. Yargı gücü bağımsız mahkemelere bırakılmış olsa da yasama ve yürütmenin mecliste toplandığının ifade edilmesi meclis hükümeti sisteminden kopulmadığını, başbakanlık ve cumhurbaşkanlığı makamları ile hükümetin göreve gelme ve görevden ayrılma süreci ise sistemin parlamenter sistemlerdeki gibi işlediğini göstermektedir.

Fiilî Durum: Cumhuriyetin ilanı ile çerçevesi çizilen, 1924 Anayasası ile de desteklenen hükümet sisteminin en etkin siyasi figürü cumhurbaşkanıdır. Siyasal güç meclis hükümeti sisteminde meclisin elinde toplanırken cumhuriyetin ilanı sonrasında fiilen cumhurbaşkanına, yani Çankaya'ya geçmiştir. Esasında 1924 Anayasasına göre cumhurbaşkanı parlamenter sistemlerdeki cumhurbaşkanlarından farksızken *siyasal ve pratik gerçeklik* Atatürk ve İnönü'yü Milli Mücadele liderliği, parti genel ve ebedi başkanlığı ile kişisel karizma gibi yönleriyle etkin ve belirleyici bir konuma taşımış, 1925'ten itibaren

kurulan tek parti yönetimi 1930’lardaki kısa süreli Serbest Cumhuriyet Fırkası deneyimi dışında, meclisin tek partiye tabi olduğu bir yönetim anlayışını 1945’e kadar götürmüştür (Tanör, 2010: 315-317). Gerek Atatürk gerekse İsmet İnönü’nün cumhurbaşkanlığı süresinde hükümet cumhurbaşkanının kontrolünde kalmış, 1950’ye kadar başbakanlar ülkenin en güçlü siyasi figürü olan cumhurbaşkanlarının ‘meclisteki adamı’ gibi hareket etmiştir. Atatürk’ün cumhurbaşkanlığı süresince İsmet İnönü, Fethi Okyar ve Celal Bayar, İsmet İnönü’nün cumhurbaşkanlığı süresince de Celal Bayar, Refik Saydam, Şükrü Saracoğlu, Recep Peker, Hasan Saka ve Şemsettin Günaltay cumhurbaşkanlarından bağımsız bir politika izlememişlerdir. Bu sistem fiili olarak günümüzde Rusya Federasyonu ve Kamerun gibi ülkelerde uygulanmakta olan başkanlı-parlamenter sistem uygulaması ile örtüşmektedir. Bu sistemde siyasal olarak en güçlü kişi olan başkan, kabineyi atayıp görevden alabilirken ‘başkanın adamı’ rolünde olan başbakan mecliste ve kabinede başkanın politikaları doğrultusunda iş görmektedir. Bu sistem 1950’de Demokrat Parti’nin iktidara gelişine kadar devam etmiş, Menderes’in başbakanlığıyla birlikte değişmiştir. İktidarının ilk aylarında Arapça ezan yasağını kaldırmak isteyen Menderes, bu noktada fikir ayrılığı yaşadığı Cumhurbaşkanı Bayar’la girdiği mücadeleyi kazanarak istediğini almış, sonrasında da cumhurbaşkanından bağımsız bir politika izlemiştir. Partiyi ve dolayısıyla meclisi de kontrolüne alan Menderes siyasî güç dengesini başbakanlığa kaydırarak parlamenter sistemin Türkiye’de ilk kez fiilî olarak icra edilmesini sağlamıştır.

Cumhuriyet’in ilan süreci ve 1924 Anayasasının getirdiği hükümler gerek meclis hükümeti sistemi gerekse parlamenter sistem özelliklerini içinde barındırmaktadır. Bu çerçevede Tanör (2010: 284) Meclisin Cumhurbaşkanını sadece kendi üyeleri arasından seçmesini meclis hükümeti anlayışının tam olarak terk edilemediğinin bir işareti olarak değerlendirir. Özbudun (2004: 31-32) da sistemin sözü edilen iki hükümet sistemini andıran yanlarını sıralar: Anayasada milletin tek ve gerçek temsilcisinin BMM olduğunun, egemenlik yetkisini de millet adına tek başına kullandığının ifade edilmesi, yasama ve yürütme güçlerinin BMM’de toplanması, BMM’nin hükümeti denetleme ve görevden alabilmesi gücüne karşılık, kabinenin meclisi feshedememesi meclis hükümeti sistemini; yasama yetkisini bizzat üstlenen BMM’nin yürütme yetkisini Cumhurbaşkanı ve İcra Vekilleri eliyle kullanması, hükümet kurma sürecinin parlamenter sistemlerdeki gibi gerçekleşmesi ve hükümetin genel politikası bağlamında ortak sorumluluğa sahip olması parlamenter sistemi andıran özellikler arasındadır. Parlamenter sistem literatürü açısından bir hükümet sistemi değerlendirmesi

yapıldığında yürütmenin iki başlı olması, hükümetin doğrudan halk tarafından seçilen yasama organının içinden çıkması, kabinenin güvensizlik oyu ile düşürülebilmesi, yürütmenin yasamaya karşı sorumlu olması ve bir kişinin hem yürütme hem de yasamada görev alabilmesi yönüyle parlamenter sistemin özellikleri karşımıza çıkmaktadır. Cumhuriyetin ilanı sürecinde kabul edilen bir değişiklik cumhurbaşkanının gerektiğinde Meclise başkanlık edebilmesine imkân tanımaktayken (md. 11), 1924 Anayasası bunu özel merasimlerle sınırlamıştır. Bu durum da parlamenter sistemlerdeki sembolik cumhurbaşkanı imgesini pekiştiren bir değişiklik olmuştur. Parlamenter sistem kriterleri arasında yer alan yürütmenin esas itibarıyla başbakanın kontrolünde olması noktasına ise 1950 yılına kadar gelinmemiştir. 1923-1960 arası dönem meclis hükümeti ve parlamenter sistemin bir araya geldiği karma bir hükümet sistemidir. 1924 Anayasası meclis hükümeti sisteminden tam olarak kopamayan, bu nedenle parlamenter sistemin kimi araçlarına sahip olmasına rağmen parlamenter olarak kabul edilmesi de mümkün olmayan bir hükümet sistemi ortaya çıkarmıştır. Bu nedenle bir çok yazar bu durumu *kuvvetler birliği görevler ayrılığı* tabiri ile ifade etmeyi tercih etmiştir (Özbudun, 2004: 31; Tanör, 2010: 296).

1.4.1961-2007: Parlamenter Sistem

Tarihî Arka Plan: 1950’de CHP’den iktidarı devralan ve iktidarı boyunca askerî tehdidi hisseden Demokrat Parti 1960’da darbe ile indirildi. DP’yi ve başbakan Menderes’i hukuktan ve Kemalizm’den sapmakla, otoriterleşmekle itham eden askerî yönetim hak ve özgürlükleri genişleten, yasamanın yürütme üzerindeki denetimini güvence altına alan, yürütmenin baskın kuvvet olmasını engelleyen bir anayasa hazırlattı. Gözübüyük’e (2007: 139) göre, anayasanın taslağını hazırlayan İstanbul Bilim Komisyonu 1950-1960 döneminin tekrarlanmamasını teminat altına almaya çalışırken ölçüyü kaçırmış, güçsüz bir yürütme tasarlamıştır. Buna mukabil Ankara Komisyonu siyasete ve araçlarına güvenen daha dengeli bir taslak ortaya koymuştur. Neticede yürütme gücüne tereddüt ile yaklaşılan bir anayasa ortaya çıkmıştır. Anayasada yargı ve yasama organları “yetki” (md. 5 ve md. 7) yürütme organı ise “görev” (md. 6) olarak tanımlandı. Anayasa Mahkemesi ve Cumhuriyet Senatosu adında ikinci bir meclis kurularak yürütmenin denetimi sıkılaştırıldı. Çoğulculuğu esas alan fakat vesayet kurumlarını da tesis eden anayasa her ne kadar referandumda %61 evet oyu ile kabul edilse de hazırlanış süreci açısından demokratik kabul edilmemiştir (Tanör, 2010: 373).

1980 askeri darbesinin akabinde hazırlanan 1982 Anayasası parlamenter sistemi devam ettirmekle birlikte yürütmenin güçlendirilmesi noktasında bazı değişiklikler yapmıştır. Darbenin başındaki Kenan Evren ve ekibi 1980 öncesi siyasal ve toplumsal kargaşadan siyasal partileri ve hükümetleri sorumlu tutuyordu. 1961-1980 arasında sıkça karşılaşılan koalisyon hükümetleri kargaşanın yönetilmesini zorlaştırmaktaydı. Bu sebeple askerî kadro yürütmeyi doğrudan güçlendiren yeni bir anayasa hazırlattı. Ayrıca tek meclisli bir yapı getirmek ve yasama sürecini kolaylaştırmak suretiyle yürütmeyi dolaylı olarak da güçlendirdi (Gözübüyük, 2007: 235).

Hukukî Boyut: 1961 Anayasası her ne kadar yürütmeyi bir yetki değil görev olarak tanımlasa da kuvvetler ayrılığını ilk defa ortaya koyan anayasa olarak kabul edilir. Anayasa TBMM’yi Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu olmak üzere iki meclisli bir hale getirmiştir (md. 63). Anayasaya göre kanun teklif etmeye Bakanlar Kurulu ve TBMM üyeleri yetkilidir (md. 91). Yasama sürecinde Millet Meclisinde kabul edilen metin, Cumhuriyet Senatosunca değişiklik yapılmadan kabul edilirse, bu metin kanunlaşır. Cumhuriyet Senatosu, kendisine gelen metni değiştirerek kabûl ederse, Millet Meclisinin bu değişikliği benimsemesi halinde metin kanunlaşır. Millet Meclisi, Cumhuriyet Senatosundan gelen metni benimsemezse, her iki Meclisin ilgili komisyonlarından seçilecek eşit sayıdaki üyelere bir karma komisyon kurulur (md. 92). Bakanlar kurulu da Meclis tarafından kendisine verilen KHK çıkarma yetkisini kullanarak (md. 64- 1971 değişikliği ile) düzenleme yetkisine ortak olabilir.

Yürütme tarafına gelince, cumhurbaşkanı ve kabineden oluşan ikili bir yapı mevcuttur. Başbakan, Meclis üyeleri arasından cumhurbaşkanınca atanır. Bakanlar, TBMM üyeleri veya milletvekili seçilme yeterliğine sahip olanlar arasından Başbakanca seçilir ve Cumhurbaşkanınca atanır (md. 102). Hükümet göreve başlamadan önce güvenoyu almak zorundadır (md. 103). Yürütmenin diğer kanadı olan cumhurbaşkanı meclis tarafından seçilir, seçilen cumhurbaşkanının partisi ile ilişkisi kesilir, meclis üyeliği sona erer (md. 95). Veto yetkisine sahip olan cumhurbaşkanı (md. 93) göreviyle ilgili işlemlerinden sorumlu değildir (md. 98). Cumhurbaşkanına Cumhuriyet Senatosu Başkanı vekâlet etmektedir (md 100).

1961 Anayasası yürütmeyi denetlemeyi öncelerken, 1982 Anayasası yürütmenin güçlendirilmesini hedeflemiştir. Bu doğrultuda, Cumhuriyet Senatosu kaldırılarak parlamento tekrar tek meclisli hale getirilmiştir. Nispi temsil sistemi uygulanmaya devam etmekle birlikte %10 barajı getirilerek (Milletvekili Seçim Kanunu, 1983, md. 33) hükümet istikrarı

sağlanmaya çalışılmıştır. Ayrıca Cumhurbaşkanının yasama, yürütme ve yargıya dair seçme, atama ve onaylama gibi görevleri genişletilmiştir. Önceki anayasalarda farklı başlıklarda zikredilen cumhurbaşkanı görevleri tek bir maddede birleştirilerek (md. 104) güçlü cumhurbaşkanı imajı oluşturulmuştur.

Fiilî Durum: 1961 yılından itibaren Türkiye hukuki ve fiili olarak parlamenter sistemle yönetilmiştir. Her ne kadar sivil siyasete doğrudan ve dolaylı olarak çeşitli kurum ve vasıtalarla etki eden bir askeri vesayet mevcut olsa da bu durum hükümet sisteminin yapısını değiştirmemiştir. Parlamenter sistemde cumhurbaşkanlığı yapan Cemal Gürsel, Cevdet Sunay, Fahri Korutürk, Kenan Evren, Turgut Özal, A. Necdet Sezer ve Abdullah Gül devlet başkanının sembolik konumunu muhafaza etmişlerdir. Bazı istisnai durumlarda asker kökenli cumhurbaşkanları askeri vesayete yaslanarak, sivil kökenli cumhurbaşkanları da partilerinin eski genel başkanı olmaları sebebiyle siyasete müdahale etseler de başbakanlık makamı yürütmenin aktif ve sorumlu kanadı olarak kalmaya devam etmiş, başbakanlar bakanlar kurulunu ve hükümet programını kendileri belirlemişlerdir. 1961’de hükümetin sivillere devredilmesinden 2014 yılında fiilî yarı-başkanlığa geçene kadar toplam 36 hükümet kurulmuş, bunların ortalama ömrü 1,5 yıl olmuştur. Bu hükümetlerin sadece 12’sinin tek parti tarafından kurulması ve 24’ünün koalisyonlardan oluşması meclis etkinliğini artırırken hükümet istikrarını azaltmıştır. 1982 sonrası her ne kadar cumhurbaşkanı yetkilerini artırmak ve ülke seçim barajı getirmek suretiyle yürütme güçlendirilmeye ve devlet otoritesi tesis edilmeye çalışılsa da yürütme içinde *karşıt kutuplar* yaratıldığı için (Eroğul, 1996: 281) bu alanda başarılı olunamamıştır.

Literatür Işığında: 1961-2007 arasındaki sistem fiili olarak literatürdeki parlamenter sistem tanımına uygun şekilde işlemiştir. Hukukî olarak kuvvetler ayrılığını ilk tanımlayan anayasa kabul edilse de yürütmenin yetki değil görev olarak tanımlanması 1921 ve 1924 anayasalarının geleneğini sürdürdüğünü göstermektedir (Soysal 1969, 251). Bu yaklaşım parlamenter sistemde zaten yumuşak olan kuvvetler ayrılığının anayasal olarak da muğlaklaştırılmasına sebep olmuştur. Özbudun “kuvvetler ayrılığının çağdaş anlamının yasama ve yürütme arasındaki ayrılıktan çok yargı organının bu ikisi karşısındaki bağımsızlığını ifade ettiğini” ve “1961 Anayasasının yargı bağımsızlığını bütün güvenceleri ile gerçekleştirdiğini” (2004: 41) belirterek kuvvetler ayrılığının gerçekleştiğine işaret etmektedir. 1982 Anayasası ise kuvvetler ayrılığını parlamenter sistemde olabileceği kadar net tanımlaması ve rasyonelleştirilmiş parlamentarizm araçlarını kullanması ile sistemi daha sürdürülebilir hale getirmiştir. Gensorunun görüşülmesini

iki gün sonraya bırakan *serinleme süresinin (cooling-off period)* konulması (md. 99), güvensizlik oylamasında basit çoğunluğun değil salt çoğunluğun aranması (md. 99) ve yalnızca güvensizlik oylarının sayılması gibi hükümetin kurulmasını kolaylaştıran, görevden alınmasını zorlaştıran araçlar kullanılmıştır (Gözler, 2010: 624-7). Buradaki tek tartışma konusu 1982 anayasasında cumhurbaşkanına yargı ve bürokrasi atamalarında oldukça geniş yetkiler tanınması (Coşkun ve Davut, 2013) ve bazı idari işlemlerin karşı-imza olmadan gerçekleşebilmesi ya da karşı-imza kuralı noktasındaki muğlaklıktır (Duran, 1998). Anayasa yürütmenin cumhurbaşkanı kanadını daha fazla güçlendirmiş, muhalefet-iktidar arasında çekişmelere sebep olabilecek birçok atama yetkisini cumhurbaşkanına vermiştir (Özbudun, 2004: 62). Nispeten fazla olan bu yetkiler devlet başkanının sembolikliğine gölge düşürmekle birlikte, cumhurbaşkanının hükümetin kurulması, görevden alınması ve yasama sürecindeki tâli rolü göz önünde bulundurulduğunda sistemin parlamenter karakterinin değişmediği aşikârdır.

1.5.2007-2017: Parlamenter Sistemden Yarı-başkanlığa

Tarihî Arka Plan: Türkiye’nin parlamenter sisteme geçtiği 1961 yılından itibaren cumhurbaşkanı seçimi tartışmaların ve hadiselerin gölgesi altında gerçekleşti. Cemal Gürsel’in seçimi partilere genel seçimlere gitmenin bir ön şartı olarak dayatıldı, aday olmak isteyen Ali Fuat Başgil tehdit edilerek adaylıktan vazgeçirildi. Gürsel’in halefi Cevdet Sunay görev süresini uzatmak istedi fakat partilerin direnişiyle karşılaştı. Sunay’ın halefi Fahri Korutürk’ün görev süresi bittiğinde partiler yaklaşık 6 ay boyunca, 115 tur oylamaya rağmen cumhurbaşkanı seçilemedi. 1982’de Kenan Evren, meclis kapalı olduğu için, anayasa referandum sonucuna göre kendisini cumhurbaşkanı ilan etti. 1989’da Turgut Özal DYP ve SHP meclisi protesto ettiği için sadece ANAP vekillerinin oylarıyla cumhurbaşkanı seçildi. 2000 yılında Ahmet Necdet Sezer üçlü koalisyon desteğine rağmen üçüncü turda seçilebildi. 2007 yılı seçimleri öncesi hukukçu Sabih Kanadoğlu, cumhurbaşkanı seçilebilmek için birinci ve ikinci turda gerekli 367 (2/3 nitelikli çoğunluk) milletvekili oyunun aynı zamanda toplantı yeter sayısı olduğunu iddia etti. İddia CHP tarafından sahiplenildi ve muhalefet partileri 1. tur oylamaya katılmadı. AK Parti kanadı Özal’ın cumhurbaşkanı seçilmesini emsal gösterse de Anayasa Mahkemesi CHP’nin açtığı davayı kabul ederek 1. tur oylamayı iptal etti. 2007 milletvekili seçimleri sonrasına bırakılan 11. Cumhurbaşkanlığı Seçimi MHP’nin meclisi boykot etmeme kararıyla gerçekleştirilebildi ve Abdullah Gül Çankaya’ya çıktı. Ak Parti, tarihsel süreç içerisinde cumhurbaşkanlığı makamının bir vesayet aracı haline gelmesi ve seçimlerin krizlere gebe olmasını gerekçe göstererek

cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini öngören 2007 anayasa değişikliği yasasını mecliste kabul etti. Sezer yasayı veto edip meclise geri gönderdi. Mecliste tekrar kabul edilen yasayı Sezer onaylamak yerine referanduma götürme yolunu seçti. Anayasa değişikliği referandumda kısmî siyasal parti desteği ve geniş bir halk desteği (%69) ile kabul edildi. Uygulamanın Abdullah Gül'ün görev süresinin dolması ile yani 2014'te başlayacağı ilan edildi.

Hukukî Boyut: 2007 anayasa değişikliği referandumu sonucunda 101. maddede yapılan değişiklik ile cumhurbaşkanının meclis tarafından seçilmesi maddesi değiştirilerek, doğrudan halk tarafından seçilmesi kabul edilmiştir. 102. madde değişikliği ile iki turlu seçim sistemi benimsenmiştir. Değişiklik ile cumhurbaşkanının görev süresi beş yıla indirilirken, iki defa seçilebilme hakkı getirilmiştir. Anayasa değişikliği cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinde bir değişimi kapsamamıştır. Değişiklik ile meclisin görev süresi beş yıldan dört yıla indirilmiş (md. 77), dolayısıyla yasama seçimleri ile cumhurbaşkanlığı seçimlerinin aynı döneme getirilme ihtimali ortadan kaldırılmıştır.

Fiilî Durum: Anayasa değişiklikleri 2007 yılında cumhurbaşkanı seçilen Abdullah Gül'ün görev süresine dair kısa bir tartışmaya zemin hazırlamakla birlikte Gül görev süresini 7 yıl olarak tamamlamış ve 2014 yılında cumhurbaşkanı seçimleri gerçekleşmiştir. Cumhurbaşkanının ilk defa halk tarafından belirlendiği bu seçimi kazanan R. T. Erdoğan AK Parti genel başkanlığını ve başbakanlığı Ahmet Davutoğlu'na bırakarak Çankaya'ya çıkmıştır. Seçilmesinin akabinde "alışılmış değil, koşan ve terleyen bir cumhurbaşkanı" olacağını belirten Erdoğan, bu süreçte birlikte çalıştığı başbakanlar Ahmet Davutoğlu ve Binali Yıldırım'dan daha baskın bir rol oynayarak siyasette güç ibresini 64 yıl sonra tekrar Çankaya'ya kaydırmıştır.

Halkın seçtiği bir cumhurbaşkanı ile meclis güvenoyuna dayanan bir başbakanı barındıran bu iki başlı sistemi başkanlı parlamenter sistem (*parliamentary system with president*) olarak nitelendirenler (Erat, 2015, 50; Gönenç ve Kontacı, 2019: 4; Kükner, 2012) temelde cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin sistemi yarı-başkanlık olarak isimlendirmek için yeterli olmadığını iddia etmişlerdir. Oysa, Türkiye'deki literatürün başkanlı parlamenter sistem olarak nitelediği Bulgaristan (Hatipoğlu, 2017) ve Finlandiya (H. Kaya, 2012) gibi ülkeler birçok çalışmada yarı-başkanlık olarak kabul edilmektedir. Kanaatimizce Türkiye'deki sistem de iki yönüyle yarı-başkanlığa dönüşmüştür. Birincisi, 2007 değişiklikleri cumhurbaşkanının yetkilerini artırmasa dahi 1982 anayasası hâlihazırda cumhurbaşkanına önemli yetkiler vermiştir. İkincisi, cumhurbaşkanlığı makamı bariz bir şekilde sembolik olmaktan

çıkmıştır. 2007-2014 arasındaki “cumhurbaşkanı Gül - başbakan Erdoğan” döneminde başbakanlıkta olan güç ibresi, 2014-2017 arasındaki “cumhurbaşkanı Erdoğan - başbakan Davutoğlu” (sonradan Binali Yıldırım) dönemlerinde cumhurbaşkanlığına kaymıştır. Yarı-başkanlık ile yönetilen ülkelerde başkanın gücünü ölçen nicel çalışmalar (Cheibub, 2007, 2008; Shugart & Carey, 1992; Frye, 1997; Hellman, 1996, 1997; Magni-Berton, 2013; Metcalf, 2000; Roper, 2002; Fortin, 2012; Siaroff, 2003) başkanın gücünün her ülkede farklı olduğunu göstermektedir. O halde yarı-başkanlık sistemi için giriş bölümünde belirtilen bazı temel özellikler ile iktifa etmemiz gerekmektedir. Nitekim 2007 değişiklikleri sonrası Türkiye’yi yarı-başkanlık olarak değerlendiren çalışmalar mevcuttur (Yavuz, 2008; Elgie, 2011: 1; Samuels ve Shugart, 2010: 258). Biz de Türkiye’nin yarı-başkanlığın bir formu kabul edilen başbakanlı-başkanlık sistemi olduğunu savunuyoruz. Aslında sistem fiilen cumhurbaşkanının daha baskın olduğu Rusya tipi başkanlı-parlamentar sistemine çağrışırsa da cumhurbaşkanının anayasal yetkilerinin eksikliği sistemi bu kategoride değerlendirmeyi engellemektedir. Kanaatimizce sistem değişikliğinin hissedilmemesinin sebebi mezkûr süreçte siyasal aktörlerin ve hâkim parti sisteminin değişmemesidir. 2015 Kasım seçimleri bir koalisyon hükümeti kurulması ya da muhalefetin iktidara gelmesi ile sonuçlansaydı -anayasal yetkilerinin kısıtlılığına rağmen- dönemin cumhurbaşkanı Erdoğan’ın baskın liderlik özellikleri sebebiyle yarı-başkanlık sistemi kendisini daha bariz hissettirebilirdi.

1.6.2017 Sonrası: Yarı-başkanlıktan Başkanlığa

Tarihî Arka Plan: Türkiye’de başkanlık sistemi tartışmaları 1980lerin sonunda Özal ve Demirel tarafından gündeme getirilmiştir. Özal Türkiye’nin çok etnikli yapısını ve cumhurbaşkanına hâlihazırda verilmiş geniş yetkileri gerekçe göstererek başkanlık sistemini teklif etmişti. Demirel ise cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini teklif etmekle birlikte cumhurbaşkanı ve hükümet arasında güç paylaşımı ve birlikte yaşama (*cohabitation*) ilkesine vurgu yaparak (İçener, 2015) başkanlığa değil yarı-başkanlığa, daha da özelde, başbakanlı-başkanlık kategorisine yakın durmuştur. Başkanlık tartışmaları Erdoğan ve ekibi, özellikle Burhan Kuzu, tarafından 2010’lu yıllarda tekrar canlandırıldı. AK Parti cephesine göre başkanlık sistemine geçişin temel sebepleri şunlardır: bürokrasinin hantal yapısı, atanmış bürokratların seçilmiş siyasilerin karar alma ve uygulama süreçlerini yavaşlatması, politika üretme ve uygulama süreçlerinin hızlandırılması ve hükümet istikrarının sağlanması. AK Parti 2015 yılı Haziran ve Kasım aylarında gerçekleştirilen yasama seçimlerinde başkanlık sistemini sürekli

gündemde tuttu. 2016 yılında istifa eden başbakan Davutoğlu'nun yerine gelen Binali Yıldırım da hükümetinin en önemli gündeminin başkanlık sistemi olduğunu belirtti. Ne var ki AK Parti anayasa değişikliğini ne mecliste tek başına yapabilecek ne de halkoyuna sunabilecek çoğunluğa sahipti. Muhalefet partileri sistem değişikliğine destek vermeye yanaşmadı. Hatta Çözüm Süreci'nin 2015'te sona ermesi sebebiyle HDP başkanlık sisteminin en şiddetli muhalifi oldu. Diğer taraftan, Çözüm Süreci'nin bitmesiyle yumuşayan AK Parti-MHP ilişkileri 15 Temmuz 2016 darbe girişiminden sonra daha sıkı bir iş birliğine dönüştü ve bu sayede anayasa değişikliğine giden yol açıldı. Uzun tartışma ve kampanyalardan sonra 16 Nisan 2017'de gerçekleştirilen anayasa değişikliği referandumu muhalefetin çoğunluğunun itirazına rağmen, MHP'nin ve oy oranı nispeten düşük bazı diğer partilerin destek vermesiyle %51,4 evet oyuyla kabul edilmiştir.

Hukukî Boyut: 2017 anayasa referandumu sonucunda 1982 Anayasasının 18 maddesinde değişiklik yapılmıştır. Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi maddesine “doğrudan” ibaresi eklenmiştir (md. 101). Başbakanlık makamı kaldırılarak yürütme tek başlı hale getirilmiş, bakanlar kuruluna verilen yetkiler cumhurbaşkanına devredilmiştir (md. 8). Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanları tek taraflı atama ve görevden alma yetkisine sahiptir (md. 106). Ayrıca üst kademe kamu yöneticilerini ve bazı yargı mensuplarını tek taraflı atayabilecektir (md. 146, 159). Cumhurbaşkanı tarafından veto edilen kanunların meclis salt çoğunluğu tarafından kabul edilme şartı getirilerek veto yetkisi güçlendirilmiştir (md. 89). Cumhurbaşkanıya tek taraflı kararname çıkarma yetkisi tanınmıştır (md. 104). Değişikliğe göre, cumhurbaşkanlığı ve meclis seçimleri eşzamanlı gerçekleşecek ve görev süreleri beş yıl olacaktır (md. 77). Bu süre içerisinde cumhurbaşkanı ya da meclis seçimlerin yenilenmesine karar verebilir. Her iki durumda da diğer organın görev süresi sona erer (md. 116). Cumhurbaşkanının ikinci döneminde meclisin seçimleri yenileme kararı alması halinde cumhurbaşkanı bir kez daha aday olabilir (md. 116). Ayrıca Anayasa'nın 101. maddesinde yer alan “cumhurbaşkanı seçileninin varsa partisi ile ilişkisi kesilir” ibaresi kaldırılarak cumhurbaşkanın parti üyesi ve/ya genel başkan olabilmesine imkân tanınmıştır.

Füilî Durum: 2017 değişikliklerinin cumhurbaşkanın parti üyesi olmasına imkân veren maddesi referandumun akabinde yürürlüğe girdi ve mevcut cumhurbaşkanı Erdoğan önce AK Parti üyesi, kongre sonrasında da genel başkan oldu. 2018 yılında gerçekleşen genel seçimler ile yürürlüğe girdi. Cumhurbaşkanı Erdoğan bir cumhurbaşkanı yardımcısı atadı. Ayrıca bakan atamalarını yaparak kabinesini kurdu.

Yeni sistemle birlikte gelen ve siyasi kadrolardan oluşan politika kurulları da doğrudan cumhurbaşkanına bağlı olarak çalışmaya başladı. Geçen süre zarfında cumhurbaşkanının kararname yetkisini yoğun olarak kullandığı görülmektedir. Seçimlerde iktidar kanadı (AK Parti, MHP) Cumhur İttifakı, muhalefetin bir kısmı ise (CHP, İYİ Parti, Saadet, DP) Millet İttifakı olarak yarışmışlar, herhangi bir parti mecliste çoğunluğu alamamıştır. Yasama faaliyetlerinde partilerin ittifak bağlılıklarını devam ettirdikleri görülmektedir.

Çalışmanın girişinde başkanlık sistemlerine dair üretilen literatüre dayanarak sistemin temel özelliklerini şu şekilde sıralamıştık. *1. Yürütme tek başlıdır. 2. Başkan halk tarafından seçilir. 3. Başkan bakanları atar ve görevden alır. 4. Yasama ve yürütme birbirini feshedemez.* Türkiye’nin 2017 sonrası sistemi ilk üç maddeyi ihtiva etmektedir. Sistemi tartışmalı hale getiren ise son maddedir. Öyle ki, başkanlık sistemlerinde yasama ve yürütme birbirinden bağımsız şekilde kurulurlar, birbirlerini feshedebilmeleri de söz konusu değildir. Başkanlık sistemlerinin alamet-i farikalarından birisi katılıktır (Yazıcı, 2009, 214), yani devlet başkanının görev süresinin sabit olmasıdır. “Devlet başkanının görev süresi sabittir” ifadesi “devlet başkanı yasamaya karşı sorumlu değildir” şeklinde anlaşılırsa cumhurbaşkanının görev süresinin sabit olduğu düşünülebilir. Fakat meclisin alacağı muhtemel bir kararla görev süresinin sona ermesi görev süresinin sabit olmadığını, yani şartlara dayandığını göstermektedir. Yasama ya da yürütmenin seçim kararı alarak diğerinin görev süresine son vermesinin bir “fesih” olup olmadığı tartışmalıdır (Gözler, 2017b; Karatepe 2017). Çünkü seçim kararı alan organ diğer organın yanı sıra kendi görev süresini de bitirmekte, yani tek taraflı bir fesih kararı alamamaktadır. Her durumda, cumhurbaşkanının görev süresi sabit olmadığı için biz dördüncü maddenin Türkiye için geçerli olmadığını düşünüyoruz. Türkiye’deki sistemin başkanlık olmadığını savunan diğer bazı iddialar ise yürütmenin denetiminin zayıf olduğunu, cumhurbaşkanının çoğu atamayı tek taraflı yaptığını ve meclis etkinliğinin azaldığını gerekçe göstermektedirler. Oysa karşılaştırmalı siyasal sistemler literatüründe meclis etkinliği ya da yürütme denetimi gibi görece siyasal kriterler kategori geliştirmede kullanılmamıştır. Bütün bunları göz önünde bulundurarak ve farklılıklardan değil benzerliklerden hareket ederek Türkiye’nin hükümet sistemini mevcut kategoriler içerisinde başkanlık sistemine yerleştirmenin daha uygun olacağını düşünüyoruz.

Türkiye’nin başkanlık sistemi Cumhur İttifakı tarafından Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi olarak ilan edildi. Bu isimlendirme taraftar bulduğu gibi bazı eleştirilere de maruz kaldı (Eren 2017, Gözler

2017a). Biz bu isimlendirmenin sorunlu olduğunu düşünüyoruz. Türkiye’de devlet başkanı cumhurbaşkanı olarak isimlendirilmektedir. İngilizce literatürdeki *president* kelimesi Amerika ve Fransa gibi farklı hükümet sistemlerini uygulayan ülkelerde devlet başkanlarını ifade etmek için kullanılırken Türkiye’de birincisi başkan, ikincisi ise cumhurbaşkanı olarak nitelendirilmektedir. Bir dildeki kavramın kullanımının manasını anlayabilmek bazen o kavramı yabancı bir dile tercüme etmeyi gerektirir. Sistemin literatürde karşılığının olmaması Türkiyeli yazarları farklı tercümelere yönlendirmiştir. Literatürde *Presidential Government System*, *Presidential Governmental System* (Esen ve Kalağan 2020; Akkoyun, 2018; Yıldırım, 2020), *Precidency Government System* (Turan, 2018) *Presidential System of Government* (Yazıcı, 2018; Akçakaya ve Özdemir, 2018), *Presidential Government System of the Republic* (Akıncı, 2019), *Presidential System* (Yıldız, 2019) gibi kullanımlar sistemin İngilizcede literal bir karşılığının olmadığını ispatıdır. Bununla birlikte Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi kavramını makalelerin İngilizce özetlerinde *presidential system* olarak tercüme ederek tercüme tereddüdünü ortaya koyan çalışmalar (Yıldız, 2019; Al, 2020; Zengin, 2019) da mevcuttur.

Türkiye’deki sistem tartışmalarında dile getirilen ve hatta literatüre de yansıyan partili başkanlık sistemi (İngilizce’ye yanlış bir tercüme ile “*Party Presidential System*”; B. Kaya, 2017) ifadesinin de uluslararası literatürde karşılığı yoktur. Çünkü hemen her başkanlık sisteminde başkan bir parti tarafından aday gösterilir ve parti ile ideolojik ve organik bağları mevcuttur. Bir sonraki başkanın parti genel başkanı olmaması durumunda sistemin isminin değişmeyeceğinden hareketle, mevcut başkanın aynı zamanda genel başkanlığı yürütmesinin bir sistemi *partili* olarak nitelemeyi gerektirmediğini düşünüyoruz.

Kanaatimizce, Türkiye’de ittifakı tavsif eden Cumhur ve sisteme isim olarak seçilen Cumhurbaşkanlığı ibaresi, *sistem değişse dahi siyasî kültürün devamlılığına işaret eden bir kavram olarak referandumda halk kanaatlerini ya da siyasetin diğer bileşenlerini etkilemeye yönelik bir algı faktörü olarak düşünülmüştür*. Literatürde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ya da Türk Tipi başkanlık sistemi isimli kategoriler yoktur. Her ülkenin kendi dilinde devlet başkanını isimlendirmesi yeni bir hükümet sistemi ortaya çıkarsa idi neredeyse dünyadaki devlet sayısı kadar hükümet sisteminden bahsediyor olurduk ki, bu durum siyaset biliminin ve karşılaştırmalı siyasetin metodolojik mantığına aykırıdır.

Tartışma-Sonuç

Türkiye’de belli dönemlerde uygulanan hükümet sistemleri ya da Kanun-i Esasi’nin ilanından bugüne hükümet sisteminin kronolojik anlatımı birçok çalışmaya konu olmuştur. Diğer çalışmalardan farklı olarak, bu çalışma Türkiye’de uygulanan hükümet sistemlerini tarihi arka planlarına, anayasal değişikliklere ve pratikte ortaya çıkan yasama-yürütme ilişkilerine odaklanarak çok boyutlu bir şekilde ele almakta ve güncel siyasi sistemler literatürüne göre yeniden kategorize etmektedir. Çalışmanın bulgular göstermiştir ki, Türkiye monarşi, yarı-monarşi, meclis hükümeti, parlamenter, yarı-başkanlık ve başkanlık sistemlerini muhtelif dönemlerde tecrübe etmiştir. Ülkenin rejimi, liderlerin karakteri, cumhurbaşkanı-başbakan ilişkileri ve askerlerin müdahaleleri sebebiyle hükümet sisteminin işleyişi fiili olarak farklılıklar arz etmiştir.

2017 yılı itibariyle anayasal olarak başkanlık sistemine geçilmiş olmasına rağmen sistem tartışmaları sürmekte, Türkiye sistemini aramaya devam etmektedir. Başkanlık sistemi yasal düzenleme süreçlerini hızlandırması ve bürokratik hantallığa kısmen son vermesi ile belirlenen bazı amaçlara ulaşmayı sağlamıştır. Ne var ki, hükümet istikrarı konusunda vaatkar değildir. Başkanlık sistemlerinde devlet başkanının görev süresinin sabit olması ilkesine aykırı olarak mevcut Anayasa’nın meclise ve cumhurbaşkanına seçimleri yenileme yetkisi vermesi erken seçim ihtimalini ülke gündeminde tutmaktadır. Bu durum siyasette öngörülebilirliği azaltmaktadır. AK Parti’nin cumhurbaşkanlığı seçimini kazanmada ve meclis çoğunluğunu oluşturmada MHP’ye ihtiyaç duyması, dolayısıyla ittifak ya da koalisyon ihtimalini dışarıda bırakan güçlü bir başkanlık imajı yaratamaması sistem tartışmalarını canlı tutmuştur. Mevcut durumda iki parti arasında bir koalisyon değil ittifak söz konusudur. “Beka meselesi” üzerinden kurulan bu ittifakın -bir sonraki seçim sonuçlarına göre- koalisyona dönüştürülme talebi MHP cephesinde gündeme gelebilir. Diğer taraftan, Millet İttifakı hem bir ittifak hem de potansiyel bir koalisyon ortaklığı olarak kurulmuştur. Her iki ittifakın durumu göz önüne alındığında 2023 seçimleri sonucunda koalisyonlu başkanlık sisteminin uygulanması ihtimali yüksektir.

Bir partinin ya da ittifakın meclis çoğunluğunu elde edememesi durumunda başkanlık sisteminin nasıl işleyeceği merak konusudur. Cumhurbaşkanının ya da meclisin seçimleri yenileme kararı alabildiği yeni sistemde hükümet istikrarı parlamenter sistemlerdeki kadar tehdit altındadır. Hükümet istikrarı için meclisteki etkili parti sayısının azaltılması şart görünmektedir. Ne var ki bunun aksi adımlar atılmış, hâlihazırda %10 olarak uygulanan seçim barajı 6 Nisan 2022’de yürürlüğe giren seçim kanunu değişikliği ile %7’ye düşürülmüştür. Bu değişikliğin hâlihazırda yüksek olan parti parçalanmışlığını daha da

artırması muhtemeldir. Aynı değişiklik ile -2018 seçimlerinde uygulanan-ittifakların ortak liste ile seçime girmesi imkânı da kaldırılmıştır. Yeni sistemde ittifakın toplam oyunun seçim barajını aşması halinde ittifakı oluşturan tüm partiler barajı aşmış kabul edilecek ama milletvekili dağılımı her bir partinin kendi aldığı oy üzerinden yapılacaktır. Bu durumda, ittifakta yer alan partiler münferiden herhangi bir seçim bölgesinde milletvekili çıkaracak kadar güçlü değillerse mecliste temsil edilmeleri imkânsızlaşmaktadır. Temsilde adalet açısından olumsuz olan bu durum parti parçalanmışlığının artmasını önlemek adına olumludur.

Mevcut seçim barajı etkili parti sayısını azaltmakta yetersiz olduğu ve 2022 değişiklikleri de parti parçalanmışlığını artıracığı için dar bölge seçim sistemine geçilmesi gibi bir sistem değişikliği gereklidir. Ne var ki, dar bölge sisteminin Britanya örneğinde olduğu gibi tek turlu uygulanması durumunda muhalefet partileri, görece küçük partiler ve siyasetin bileşenlerinin önemli bir kısmı tarafından desteklenmeyecektir. Çünkü dar bölge sistemi büyük partilerin lehine işlemekte, görece küçük partileri meclis dışına itmektir. Sistem değişikliklerinin seçmen davranışlarını değiştirebildiğini unutmadan, Türkiye’deki mevcut seçmen davranışlarını göz önüne alarak tahmin yürütürsek, dar bölge seçim sisteminin iki-buçuk parti sistemini ortaya çıkarması muhtemeldir. AK Parti, CHP ve HDP eksenli oluşacak yeni parti sistemi tarihî temeller üzerinde yükselen ve Türkiye’nin sosyolojik ve ideolojik farklılığını yansıtan mevcut çok partili sistemi sonlandıracağı için kabul görme ihtimali zayıftır. Dar bölge seçim sisteminin Fransa örneğinde olduğu gibi iki turlu uygulanması durumunda ise hem yürütme istikrarı sağlaması hem de görece küçük partilere varlık alanı açması sebebiyle daha tercih edilebilir olacaktır.

Başkanlık sistemi meclisi tâli duruma getirmesi ve dolayısıyla alışılmış hükümet pratiklerini değiştirmesi gerekçeleriyle de muhalefet cephesinin tepkisini çekmiştir. Pratiklerdeki değişime merkez/mekân değişikliğinin eşlik etmesi, yeni devlet başkanlığının Çankaya’dan Beştepe’ye taşınması, sadece hükümet sisteminin değil rejimin de değiştiğine dair endişe uyandırmıştır. Belirtmek gerekir ki, 2017 anayasa değişiklikleri rejim değişimine işaret eden herhangi bir madde içermemektedir. Fakat Türkiye siyasetinde idari merkez değişikliklerinin genelde yönetim anlayışındaki bir değişiklikten kaynaklandığının da altını çizmek gerekir. Şöyle ki, 1856’da Topkapı Sarayı’ndan Dolmabahçe Sarayı’na geçiş, klasik Osmanlı yönetiminden modernleşme merkezli politika ve bunu tanımlayan bir siyaset anlayışına geçişi işaret ediyordu (Bir istisna olarak, Dolmabahçe’den Yıldız Sarayı’na geçişin sebebi II. Abdülhamid’in güvenlik kaygılarıydı). 1923’te başkent

İstanbul’dan Ankara’ya taşınması ve dolayısıyla idare merkezinin Yıldız’dan Çankaya’ya kayması ise yönetim anlayışından ziyade rejimin köklü bir değişimini haber veriyordu. Zaman içinde Çankaya Köşkü sadece cumhuriyet rejiminin değil aynı zamanda cumhuriyet rejiminin Kemalist yorum ve pratiklerinin de sembolü haline geldi. 2014’te idare merkezinin Çankaya’dan Beştepe’ye -ya da daha sembolik bir isimlendirmeye “Küllüye”ye- taşınması yönetim anlayışının yanı sıra Kemalist Cumhuriyet anlayışında da bir değişim yaşandığı zannını desteklemiş ve bu zan yeni sisteme gösterilen tepkinin şiddetini artırmıştır.

Sistem tartışmalarını canlı tutan muhalefet cephesinin ortak kanaati başkanlık sisteminden vazgeçilerek parlamenter sisteme dönülmesidir. Fakat bu dönüşün koalisyonlara, hükümet istikrarsızlıklarına, siyasi kutuplaşmalara ve anti-demokratik uygulamalara bir dönüş olmayacağını vurgulamak için *iyileştirilmiş, güçlendirilmiş, rasyonelleştirilmiş* ya da *demokratik* gibi sıfatlarla olumlu çağrışımlar yapan parlamenter model önerileri getirmektedirler. Bazı partiler cumhurbaşkanının meclis tarafından seçilmesini önerilerinde açıkça ifade ederken bazıları bu konuyu ilerde karara bağlanmak üzere tehir etmektedir. Seçmenlere verilmiş olan bir hakkın geri alınmasının anti-demokratik çağrışımlar yapacağı aşikârdır. Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin devam etmesi halinde ise en iyi ihtimalle başbakanlı-başkanlık sistemine bir geçiş olacak, fakat devlet başkanı ve kabinenin farklı ideolojik aidiyetlerden oluştuğu durumlarda çatışmacı siyasi kültür birlikte bulunmayı (*cohabitation*) oldukça zorlaştıracaktır. Bu sebeple, parlamenter sistemi yeniden tesis etmek için 2017 anayasal değişikliklerinin lağvedilmesi yeterli değildir, aynı zamanda 2007 değişikliklerinin de lağvedilmesi ve yürütmeye muhtemel bir güç mücadelesinin önüne geçilmesi gerekir.

Kaynakça

- Akçakaya, Murat ve Abdülkadir Özdemir (2018), “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Siyasal İstikrar”, *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi*, 53 (3), s. 922-944.
- Akıncı, Berat (2019), “The Contribution of the Presidential Government System of the Republic with Specific Design To Turkey to Rationalize the Presidential System”, *Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi*, 9 (19), s. 2107-2125.
- Akkoyun, Turan (2018), “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Tarihi Değeri”, *Ombudsman Akademik*, 5 (9), s. 181-201.

- Al, Hamza (2020), “Başkanlık Sistemi Üzerine: Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Zayıf Halkası Parlamento”, *Bilgi*, 22 (1), s. 14-44.
- Anckar, Carsten (2016), “Semi-presidentialism, Semi-monarchism, and Monarchic Presidentialism: A Historical Assessment of Executive Power-sharing” içinde *The 10th ECPR General Conference*, Prague, 7-10 Eylül, 2016. Prague: Charles University in Prague. <https://ecpr.eu/Events/Event/PaperDetails/30190> (10.06.2022).
- Anckar, Carsten (2020), “Constitutional Monarchies and Semiconstitutional Monarchies: A global historical study, 1800-2017”, *Contemporary Politics*, 27, s. 23-40.
- Bagehot, Walter (1867), *The English Constitution*, (London: Chapman and Hall).
- Bahro, Horst ve Bernhard H. Bayerlein, Ernst Vesper. (1998), “Duverger’s Concept: Semi-Presidential Government Revisited”, *European Journal of Political Research*, 34, s. 201-224, <https://doi.org/10.1111/1475-6765.00405>
- Cheibub, Jose Antonio (2007), *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, (Cambridge: Cambridge University Press).
- Cheibub, Jose Antonio ve Fernando Limongi (2014), “The Structure of Legislative-Executive Relations: Asia in Comparative Perspective”, *Comparative Constitutional Law in Asia*, R. Dixon ve T. Ginsburg (Ed.), (London: Edward Elgar Publishing).
- Cheibub, Jose Antonio ve Shane Martin, B. Erik Rasch (2015), “Government Selection and Executive Powers: Constitutional Design in Parliamentary Democracies”, *West European Politics*, 38 (5), s. 969-996. <https://doi.org/10.1080/01402382.2015.1045289>
- Coşkun, Şenol ve Şevki Davut (2013), “Cumhurbaşkanının Seçimi, Yetkileri ve Görevleri Açısından Fransa ve Türkiye’nin Karşılaştırmalı Olarak İncelenmesi”, *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, 3, s. 182-229
- Duran, Lütfi (1998), *Türkiye Yönetiminde Karmaşa*, (İstanbul: Çağdaş Yayınları).
- Duverger, Maurice (1980), “A New Political System: Semi-Presidential Government”, *European Journal of Political Research*, 8, s. 165-187. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1980.tb00569.x>
- Elgie, Robert (1999), “The Politics of Semi-presidentialism: Semi-presidentialism in Europe”, Robert Elgie (Ed.), (Oxford: Oxford University Press).

- Elgie, Robert (2001), “Semi-Presidentialism: An Increasingly Common Constitutional Choice”, *Semi-Presidentialism and Democracy*, Elgie Robert, Sophia Moestrup and Y. Wu (Ed.), (New York: Palgrave MacMillan).
- Elgie, Robert ve Sophia Moestrup (2016), “Semi-Presidentialism in Democracies, Quasi-Democracies, and Autocracies”, *Semi-Presidentialism in Caucasus and Central Asia*, Robert Elgie ve Sophia Moestrup (Ed). (New York: Palgrave Macmillan). https://doi.org/10.1057/978-1-137-38781-3_1
- Erat, Veysel (2015), “Türkiye’de Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçilmesinin Hükümet Sistemi Üzerine Etkileri”, *Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Yönetim Bilimleri Dergisi*, 13 (25), s. 325-355.
- Eren, Abdurrahman (2017), “Başkanlık Sistemi 1- Genel Değerlendirme”, [http://www.kanuniesasi.com/2017/02/14/baskanlik-sistemi-1-genel-degerlendirme/\(4.11.2021\)](http://www.kanuniesasi.com/2017/02/14/baskanlik-sistemi-1-genel-degerlendirme/(4.11.2021)).
- Eroğul, Cem (1996), *Anatüzeeye Giriş*, 4. Baskı, (İstanbul: İmaj Yayıncılık).
- Esen, Erdi ve Gökhan Kalağan (2020), “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Merkezi İdarenin Dönüşümü”, *Vizyoner Dergisi*, 11, s. 260-277.
- Fortin, Jessica (2012), “Measuring Presidential Powers: Some Pitfalls of Aggregate Measurement”, *International Political Science Review*, 34 (1), s. 91-112. <https://doi.org/10.1177/0192512111421357>
- Frye, Timothy (1997), “A Politics of Institutional Choice: Post-Communist Presidencies”, *Comparative Political Studies*, 30, s. 523-552. <https://doi.org/10.1177/0010414097030005001>
- Gerring, John ve Strom C. Thacker, Carola Moreno (2005), “Centripetal Democratic Governance: A Theory and Global Inquiry”, *American Political Science Review*, 99 (4), s. 567-581. <https://doi.org/10.1017/S0003055405051889>
- Gerring, John ve Strom C. Thacker, Carola Moreno (2009), “Are Parliamentary Systems Better?”, *Comparative Political Studies*, 42, s. 327-359. <https://doi.org/10.1177/0010414008325573>
- Gönenç, Levent ve Ali Ersoy Kontacı (2019), “2017 Tarihli Anayasa Değişikliği Sonrasında Yasama - Yürütme İlişkileri”, *TBB Dergisi*, 145, s. 53-79.
- Gözler, Kemal (2010), *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, (Ankara: Ekin Yayınları).

- Gözler, Kemal (2017a), “Cumhurbaşkanlığı Sistemi mi, Başkanlık Sistemi mi, Yoksa Neverland Sistemi mi?”, <https://www.anayasa.gen.tr/neverland.pdf> (4.11.2021).
- Gözler, Kemal (2017b), “Fesih ve Seçimlerin Yenilenmesi Farklı Kavramlar Mıdır?” <https://www.anayasa.gen.tr/fesih-yenileme.html> (01.11.2021).
- Gözübüyük, Şeref (2007), *Anayasa Hukuku*, 15. Baskı, (Ankara: Turhan Kitabevi).
- Hatipoğlu, İbrahim ve Mehmet Faruk Korkmaz (2017), “Başkanlı Parlamenter Sistem Örneği Olarak Bulgaristan: Denge Denetleme Bağlamında Bir Analiz”, *III. Stratejik Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildiri Özeti Kitabı*.
- Hellman, Joel (1997), “Constitutions and Economic Reform in the Post-Communist Transitions”, Sachs, J. D. ve K. Pistor (Ed.), *The rule of law and economic reform in Russia*, (Colorado: Westview Press).
- İçener, Zeyneb Çağlıyan (2015), “Türkiye’de Başkanlık Sistemi Tartışmalarının Yakın Tarihi: Özal ve Demirel’in Siyasi Mülahazaları”, *Bilig*, 75, s. 313-340.
- Karatepe, Şükrü (2017), Şükrü Karatepe’nin Kübra Par’la Röportajı, *Habertürk*, 19 Aralık 2016, <http://www.haberturk.com/gundem/haber/1338199-cumhurbaskani-basdanismani-sukru-karatepe-baskanlik-sistemi-icin-4-ayri-model-hazirladik> (29.03.2017).
- Kaya, Burak (2017), “Türk Tipi Başkanlık Sistemi Önerisinden Partili Cumhurbaşkanlığı Sistemine”, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 15 (30), s. 27-50.
- Kaya, Havvana Yapıcı (2012), “Başkanlı Parlamenter Sistem Bağlamında Fin Hükümeti Modeli”, *TAAD*, 3 (10), s. 611-646.
- Koçak, Cemil (2009), “Osmanlı/Türk Siyasi Geleneğinde Modern Bir Toplum Yaratma Projesi Olarak Anayasanın Keşfi: Yeni Osmanlılar ve Birinci Meşrutiyet”, Bora, T. ve M. Gültekingil (Ed), *Modern Türkiye’de Siyasi Düşünce: Tanzimat ve Meşrutiyet’in Birikimi*, (İstanbul: İletişim Yay.).
- Kükner, Bilgen (2012), “Hükümet Sistemi Seçeneklerinden ‘Başkanlı Parlamenter Sistem’ Seçeneği ve Türkiye Açısından Uygulanabilirliği”, *Ankara Barosu Dergisi*, (2), s. 277-304.
- Laski, Harold (1944), “The Parliamentary and Presidential Systems”, *Public Administration Review*, 4 (4), s. 347-359. <https://doi.org/10.2307/972898>

- Lijphart, Arend (1992), “Parliamentary Government and Presidential Government”, A. Lijphart (Ed.), *Parliamentary versus Presidential Government*, (Oxford: Oxford University Press): 31-47.
- Lijphart, Arend (2012), “*Patterns of Democracy: Performance in Thirty-Six Countries*”, 2. Baskı, (London: Yale University Press).
- Linz, Juan (1990), “The Perils of Presidentialism”, *Journal of Democracy*, 1(1), s. 51-69. <https://doi.org/10.1353/jod.1990.0011>
- Magni-Berton, Raul (2013), “Reassessing Duvergerian Semi-presidentialism: An Electoral Perspective”, *Comparative European Politics*, 11 (2), s. 222-248. <https://doi.org/10.1057/cep.2012.19>
- Mainwaring, Scott (1990), “Presidentialism in Latin America”, *Latin American Research Review*, 25 (1), s. 157-179
- Metcalf, Lee Kendall (2000), “Measuring Presidential Power”, *Comparative Political Studies*, 33, s. 660-685. <https://doi.org/10.1177/0010414000033005004>
- Metin, Abdullah ve Serkan Ünal (2022). “Classifying Forms of Government On A Global Scale”. *Asian Journal of Comparative Politics*, <https://doi.org/10.1177/20578911221127176>
<https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/20578911221127176>
(3.10.2022)
- Munkh-Erdene, Lhamsuren (2010), “The Transformation of Mongolia's Political System: From Semi-Parliamentary to Parliamentary?”, *Asian Survey*, 50 (2), s. 311-334. <https://doi.org/10.1525/as.2010.50.2.311>
- Müller, Wolfgang, Torbjorn Bergman ve Kaare Strøm (2006), “Parliamentary Democracy: Promise and Problems”, *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, (Oxford: Oxford University Press).
- O’Neil, Patrick (1993), “Presidential Power in Post-Communist Europe: The Hungarian Case in Comparative Perspective”, *Journal of Communist Studies*, 9 (3), s. 177-201
<http://doi.org/10.1080/13523279308415218>
- Özbudun, Ergun (1985), “Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümeti'nin Hukuki Niteliği”, *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*, 1 (2), s. 475-503.
- Özbudun, Ergun (2008), *Türk Anayasa Hukuku*, 8. Baskı, (İstanbul: Yetkin Yayınları).

- Price, Don (1943), “Parliamentary and Presidential Systems”, *Public Administration Review*, 3 (4), s. 317-334. <https://doi.org/10.2307/972312>
- Roper, Steven (2002), “Are All Semipresidential Regimes the Same? A Comparison of Premier-Presidential Regimes”, *Comparative Politics*, 34 (3), s. 253-272. <https://doi.org/10.2307/4146953>
- Samuels David ve Matthew Shugart (2010), *Presidents, Parties, and Prime Ministers: How the Separation of Powers Affects Party Organization and Behavior*, (Cambridge: Cambridge University Press).
- Sartori, Giovanni (1994), *Comparative Constitutional Engineering*, (London: Macmillan Press), <https://doi.org/10.1007/978-1-349-22861-4>
- Shugart, Matthew ve John Carey (1992), *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, (Cambridge: Cambridge University Press).
- Shugart, Matthew. (2005), “Semi-presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns”, *French Politics*, 3, s. 323-351. <https://doi.org/10.1057/palgrave.fp.8200087>
- Siaroff, Alan (2003), “Comparative Presidencies: The Inadequacy of the Presidential, Semi-presidential and Parliamentary Distinction”, *European Journal of Political Research*, 42, s. 287-312. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.00084>
- Skach, Cindy (2005), *Borrowing Constitutional Designs: Constitutional Law in Weimar Germany and the French Fifth Republic*, (New Jersey: Princeton University Press).
- Sosyal, Mümtaz (1969), *Anayasaya Giriş*, 2. Baskı, (Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları).
- Stepan, Alfred ve Cindy Skach (1993), “Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarianism Versus Presidentialism”, *World Politics*, 46 (1), s. 1-22. <https://doi.org/10.2307/2950664>
- Tanör, Bülent (2010), *Osmanlı - Türk Anayasal Gelişmeleri*, 19. Baskı, (İstanbul: YKY Yayınları).
- TBMM Zabıt Ceridesi, (1920a), Devre 1, İçtima 1, Cilt 1, (23.04.1336).
- TBMM Zabıt Ceridesi, (1920b), Devre 1, İçtima 2, Cilt 1, (24.04.1336).
- TBMM Zabıt Ceridesi, (1920c), Devre 1, İçtima 94, Cilt 5, (04.11.1336).

- Turan, Menaf (2018). “Türkiye’nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, *Social Sciences Research Journal*, 7 (3), s. 42-91.
- Ünal, Serkan (2020), “Birinci Meclisin Hükümet Sistemi”, *Karatekin Armağanı*, Osman Gümüştü , Ertan Beşe ve Emre Ş. Dölarlan, (Ed.), (Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık).
- Verney, Douglas (1959), *The Analysis of Political System*, (Compton Printing Works).
- Yavuz, Bülent (2008), 2007 Anayasa Değişikliğinin Doğurduğu Tereddütler ve Çözüm Yolları, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 12 (1-2), s. 1173-2114.
- Yazıcı, Serap (2009), *Demokratikleşme Sürecinde Türkiye*, (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları).
- Yazıcı, Serap (2018), “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Toplumsal Algının Bazı Değişkenlere Göre İncelenmesi”, *Turkish Studies*, 13/14, s. 233-252 <http://dx.doi.org/10.7827/TurkishStudies.13476>
- Yıldırım, Umut (2020), “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Eleştirileri: Türkiye’de Muhalefet Partileri Üzerinden Bir İnceleme”, *The Journal of Academic Social Science Studies*, 13 (79), s. 509-524.
- Yıldız, Abdülkadir (2019), “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanının Sorumluluğu Meselesi”, *Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 9 (1), s. 1-20.
- Zengin, Ozan (2019), “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve İdari Yapıya Etkisi”, *Emek Araştırmaları Dergisi*, 10 (15), s. 1-24.

