

1876'DAN 2017'YE DEVLET BAŞKANLARININ ANAYASAL GÜÇLERİ

Özhan DEMİRKOL*
M. Balkan DEMİRDAL**

ÖZET

Türkiye'de yasama-yürütme ilişkileri literatürde önemli bir çalışma konusu olmuştur. Ancak bu hususu karşılaştırmalı bir şekilde inceleyemeye yönelik sayısal veri sağlayan çalışma bulunmamaktadır. Bu çalışma Krouwel'in Başkanlık-Parlamentarizm Ölçeğini 1876'dan 2017'ye dek Anayasal gelişmeleri kapsayacak şekilde uyarlamıştır. Çalışma kapsamında hükümet sistemlerinin temel özelliklerine değinilmiş ve hükümet sistemlerini sınıflandırmakta kullanılan başkanlık gücü ölçeklerine dair bir literatür taraması yürütülmüştür. Bir sonraki aşamada Krouwel'in Başkanlık-Parlamentarizm Ölçeği literatürde sıklıkla kullanılan diğer ölçeklerde mevcut bulunan kriterler ve Türk Anayasal gelişmelerine uygun olarak uyarlanmıştır. Çalışma sonucunda 2017 Anayasa değişikliği sonrasında devlet başkanının gücünün neredeyse 1876 Anayasasınca belirtilen devlet başkanı güçlerine sahip olduğu bulunmuştur.

Anahtar Kelimeler: Devlet başkanı, başkanlık gücü endeksi, başkanlık-parlamentarizm ölçeği, Osmanlı İmparatorluğu, Türkiye Cumhuriyeti

CONSTITUTIONAL POWERS OF HEADS OF STATE FROM 1876 TO 2017

ABSTRACT

The relationship between legislative and executive has been an important subject of academic studies. However, we have not found any studies to provide numerical data for comparative analysis. This study is an attempt to increase the validity of Krouwel's 'Presidentialism-Parliamentarism Scale' to explain the developments in presidential powers between 1876 and 2017 in Turkey. Within this context, we dealt with the basic characteristics of governmental systems and provided a review of the literature on presidential powers. Next, we adopted the criteria used in different studies on

* **Dr. Öğr. Üyesi,** Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü, Siyaset ve Sosyal Bilimler ABD/ NİĞDE, e-posta: ozhandem@gmail.com
ORCID: 0000-0002-0244-4129

** **Dr. Öğr. Üyesi,** Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü, Hukuk Bilimleri ABD/NİĞDE, e-posta: mbalkan@ohu.edu.tr
ORCID: 0000-0002-9277-2600

DOI : 10.34246/ahbvuhfd.1116449

Yayın Kuruluna Ulaştığı Tarih : 14/09/2021

Yayınlanmasının Uygun Görüldüğü Tarih: 09/02/2022

presidential power indices to provide an accurate picture of the development of presidential powers in Turkey between 1876 and 2017. Our analysis revealed that the president of Turkish Republic in Turkey nearly held the powers of the Ottoman Rulers in 1876.

Keywords: *Head of state, presidential power index, presidentialism-parliamentarism scale, Ottoman Empire, Republic of Turkey*

GİRİŞ

16 Nisan 2017 yılında gerçekleşen halk oylaması sonrasında yürürlüğe giren anayasa değişikliğiyle ‘Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi’ ya da ‘Türk tipi başkanlık sistemi’ olarak adlandırılan başkanlık sistemine geçilmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi siyasi gücün tek elde toplanması, kontrol ve denge mekanizmalarının göz ardı edilmesi gibi çeşitli eleştirilere uğramıştır¹. Öyle ki ‘parlamerter sisteme dönüş’ ve ‘güçlendirilmiş parlamerter sistemin’ kurulması konuları 2020 sonu itibariyle tüm muhalefet partileri tarafından dile getirilmektedir².

‘Türk tipi başkanlık sistemi’ ya da ‘Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi’ gibi Türk hükümet sistemini tanımlamak için kullanılan kavramların çokluğu hükümet sistemlerinin sınıflandırılmasındaki genel zorluktan kaynaklanmaktadır. Karşılaştırmalı politika alanında egemen yaklaşım, kuvvetler ayrılığına dayanan dört ana hükümet sistemi tipi olan başkanlık, yarı-başkanlık, parlamerter ve meclis hükümet sistemlerinin temel özelliklerinin tanımlanması ve farklı ülkelerdeki hükümet sistemlerinin bu ideal tiplerin özelliklerine referansla değerlendirilmesidir. 1980’lerin sonunda komünist rejimlerin yıkılması sonrasında farklı kurumsal özelliklere sahip çok sayıda demokratik rejimin ortaya çıkması, bu rejimlerdeki yasama-yürütme ilişkileri çeşitliliğinin dört ideal tip etrafında incelenmesini zorlaştırmıştır. Bu nedenle gittikçe artan sayıda çalışma, farklı ülkelerdeki yasama-yürütme ilişkilerini sayısal kriterlere dayanarak karşılaştırmaktadır. Yasama-yürütme ilişkileri açısından hükümet sistemlerini sınıflandırmaya yönelik araştırmaların bir

¹ Referandum öncesi cumhurbaşkanlığı sistemi lehine ve aleyhine iddialar için bkz. Berk Esen / Şebnem Gümüşçü, “A Small Yes for Presidentialism: The Turkish Constitutional Referendum of April 2017”, *South European Society and Politics*, 22(3), 2017, s. 306–313.

² Murat Sevinç, “Güçlendirilmiş” Parlamerter Sistem Ne Demek?”, *Diken*, 16 Ağustos 2020, <<http://www.diken.com.tr/guclendirilmis-parlamerter-sistem-ne-demek/>> Erişim Tarihi 03 Aralık 2020.

bölümü devlet başkanlarının formel gücünü ‘başkanlık gücü endeksleri’ (*presidential power index*) kullanarak incelemişlerdir³. Diğerleri ise meclise odaklanmışlar ve yürütmeye kıyasla yasama organının gücünü ölçmek için çeşitli ‘parlamento gücü endeksleri’ (*parliamentary powers index*) geliştirmişlerdir⁴. Yaklaşık 30 yıldır bu alandaki gelişmelere rağmen endeksler yoluyla yasama-yürütme ilişkilerinin değerlendirilmesi Türk akademisyenler tarafından tercih edilen bir metot olmamıştır⁵.

Türkiye’de yasama-yürütme ilişkilerini ve cumhurbaşkanının yetkilerini inceleyen geniş ve kapsamlı bir literatür bulunmaktadır. Başgil, Arsel, Aldıkaçtı, Kuzu, Özbudun, Tanör, Gözler ve Anayurt Osmanlı İmparatorluğu’ndan günümüze değişen Türk anayasalarında yasama ve yürütme ilişkileri hakkında önemli çalışmalar yürütmüştür⁶. Ayrıca kimi araştırmacılar Türkiye’de cumhurbaşkanının gücü konusunda önemli katkılar sağlamıştır⁷. Türk cumhurbaşkanlarının yetkileri konusundaki kapsamlı bu çalışmaların yanı sıra kimi çalışmalar Türkiye’de yasama-yürütme ilişkilerini karşılaştırmalı bir şekilde incelemiştir⁸. Karşılaştırmalı çalışmalardaki ana

³ Başkanlık gücü endeksleri ile ilgili kapsamlı bir literatür taraması için bkz. David Doyle, “Measuring Presidential and Prime Ministerial Power”, Rudy B Andeweg vd. (Ed.), *The Oxford Handbook of Political Executives*, Oxford University Press, 2020, s. 731-741.

⁴ Parlamento gücü endeksleri konusunda örnek çalışmalar için bkz. M Steven Fish / Matthew Kroenig, *The Handbook of National Legislatures: A Global Survey*, Cambridge University Press, 2009; Lisa von Trapp, “Benchmarks and Self-Assessment Frameworks for Parliaments”, Mitchell O’Brien / Rick Staphenurst / Lisa von Trapp (Ed.), *Benchmarking and Self-Assessment for Parliaments*, The World Bank, 2016, s. 7-60.

⁵ Başkanların yetkilerine ve başkanlık sistemlerinin sınıflandırılmasına dair Türk akademisyenlerce yürütülen kimi önemli çalışmalar için bkz. Şule Özsoy Boyunsuz, *Dünyada Başkanlık Sistemleri*, İmge Kitabevi, 2017; Ahmet Ekinci, *Yükselen Bir Hükümet Sistemi Tercihini Olarak Tek Başlı Karma Hükümet Sistemleri*, Yetkin Yayınevi, 2020.

⁶ Bu konudaki kimi önemli çalışmalar için bkz. Ali Fuat Başgil, *Esas Teşkilat Hukuku*, Baha Matbaası, 1960; İlhan Arsel, *Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları*, Mars Matbaası, 1965; Orhan Aldıkaçtı, *Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası*, Fakülteler Matbaası, 1970; Burhan Kuzu, *Yürütme Organının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi ve Güçlendirilmesi Eğilimi*, Filiz Kitabevi, 1987; Ergun Özbudun, *1921 Anayasası*, Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları, 1992; Ergun Özbudun, *1924 Anayasası*, Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2012; Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınevi, 2011; Bülent Tanör, *Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri*, Yapı Kredi Yayınları, 2007; Bülent Tanör, *Anayasal Gelişme Tezleri*, Yapı Kredi Yayınları, 2008; Kemal Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 2. Bası, Ekin Yayınevi, 2018; Ömer Anayurt, *Anayasa Hukuku Genel Kısım*, Seçkin Yayıncılık, 2018.

⁷ Bu konuda önemli bir çalışma için bkz. Salih Önder, *Türk Parlamenter Sisteminde Cumhurbaşkanının Rolü*, Turhan Kitabevi, 2007.

⁸ Bu konuda kimi örnekler için bkz. Murat Sezginer, “Güçlü Yürütme Anlayışı ve Türki-

yaklaşım yarı-başkanlık ve başkanlık tipi hükümet sistemlerinin ideal örnekleri olarak kabul edilen Fransa ve ABD'ye kıyasla Türkiye'de değişen yasama-yürütme ilişkilerinin incelenmesidir. Bu yaklaşımın sonucunda karşılaştırılan ülke sayısı iki ila dört arasında değişmektedir. Başkanlık gücü endeksi kullanılarak devlet başkanlarının güçlerinin sayısallaştırılması, çok daha fazla ülke arasında karşılaştırma yapılmasını ve karşılaştırmalarda sistematik bir yaklaşım izlenilmesini sağlamaktadır. Ancak Siaroff'un çalışması dışında Türk devlet başkanlarının resmi güçlerini sayısallaştırmaya yönelik bir çalışmaya rastlanmamıştır⁹.

Başkanlık gücü endekslerini incelemeye değer kılan üç neden bulunmaktadır. Öncelikle, Türkiye'de devlet başkanının gücünün değişiminin sayısal olarak incelenmesi en başta hükümet sistemlerinin demokrasi üzerindeki etkisi konusundaki tartışmalara ampirik veri sağlayacaktır. Muhalefet partileri ve kimi araştırmacılar Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin Türkiye'nin otoriterleşmesine neden olacağını iddia etmektedirler¹⁰. Bu iddiaların ampirik olarak araştırılması için demokrasi endekslerine benzer bir şekilde başkanlık gücü endeksi kullanılabilir. İkinci olarak, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemini savunan siyaset bilimciler genellikle bu sistemin siyasal istikrarı sağlayacağını iddia etmektedirler¹¹. Ancak bu iddiaların ampirik veriler kullanarak test edilmesi gerekmektedir. Dahası, iddialarını başkanlık-parlamenter sistem ikiciliği kapsamında tartışan bu çalışmalar aynı hükümet sistemi içinde devlet başkanının gücünün artırılıp azaltılabileceğini göz ardı etmektedirler. Son olarak devlet başkanının gücü, parti sistemi, demokratik rejime destek gibi çeşitli bağımlı değişkenleri etkileyebilir. Örneğin başkanlık gücü endeksleri, hükümet sistemlerinin parti sistemi üzerindeki etkilerinin

ye'deki Görünümü", *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 3(1), 1990, s. 67-93; Hüseyin Gül / İhsan Kamalak / Songül Sallan Gül, "Amerikan Başkanlık ve Fransız Yarı-Başkanlık Sistemleri Işığında Türkiye'nin Yeni Cumhurbaşkanlığı Hükümeti Sistemi", *Strategic Public Management Journal*, 3, 2017, s. 101-120; Mehmet Merdan Hekimoğlu, *Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı 'Demokratik Hükümet Sistemleri' ve Türkiye*, Detay Yayıncılık, 2009.

⁹ Alan Siaroff, "Comparative Presidencies: The Inadequacy of the Presidential, Semi-Presidential and Parliamentary Distinction", *European Journal of Political Research*, 42(3), 2003, s. 302.

¹⁰ Bu araştırmacılara bir örnek olarak bkz. Esen / Gümüüşü, s. 320.

¹¹ Bu iddiaya dair örnek bir çalışma için bkz. Doğan Kılınç, "Türkiye'de Bitmeyen Tartışma: Hükümet Sistemi Üzerine Değerlendirmeler", *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 20(1), 2016, s. 447.

incelenmesi için kullanılmaktadır¹². Başkanlık gücü demokratik rejimlere olan desteği etkileyebilir, oy verme davranışlarında oynaklığı artırabilir, hükümet kurma süresini etkileyebilir, ya da vatandaşların hükümete dair algılarını şekillendirebilir¹³. Dolayısıyla Türkiye’de hükümet sistemi değişikliğinin çeşitli bağımlı değişkenler üzerindeki etkisinin belirlenebilmesi ve bu etkinin diğer ülkelerle karşılaştırılabilmesi için öncelikle cumhurbaşkanının gücüne dair bir ölçüt geliştirilmesi lazımdır.

Bu çalışma Türkiye’de yasama-yürütme ve hükümet sistemleri konularında yapılan çalışmalarca henüz ele alınmamış olan başkanlık gücü endeksleri konusunda bilgi sunmayı ve bu endekslerden biri olan Krouwel’in “Başkanlık-Parlamentarizm Ölçeğini” uyarlayarak Osmanlı İmparatorluğu’ndan günümüze devlet başkanlarının zaman içinde değişen gücünü karşılaştırmayı amaçlamaktadır¹⁴. Bu doğrultuda ilk olarak hükümet sistemlerinin temel özellikleri anlatılacak, sonrasında ise başkanlık gücü endeksleri üzerine bir literatür taraması yürütülecektir. Son olarak Krouwel tarafından geliştirilmiş başkanlık-parlamentarizm ölçeği Türk anayasal gelişmelerine uyarlanarak 1876’dan 2017’ye devlet başkanlığı makamının zaman içinde değişen anayasal yetkileri incelenecektir.

I. HÜKÜMET SİSTEMİ TÜRLERİ VE ÖZELLİKLERİ

Ülkeler arasındaki yasama-yürütme ilişkilerindeki çeşitlilik nedeniyle bütün ülkeleri kapsayacak şekilde hükümet sistemi sınıflandırması yapmak oldukça güçtür. Yine de siyaset bilimciler arasında ideal hükümet sistemi

¹² Bu konudaki örnek çalışmalar için bkz. Terry D Clark / Jill N Wittrock, “Presidentialism and the Effect of Electoral Law in Postcommunist Systems: Regime Type Matters”, *Comparative Political Studies*, 38(2), 2005, s. 171-88; Allen Hicken / Heather Stoll, “Electoral Rules and the Size of the Prize: How Political Institutions Shape Presidential Party Systems”, *Journal of Politics*, 70(4), 2008, s. 1109-1127.

¹³ Bu bulgulara dair çalışmalar için bkz. Shane P Singh / Ryan E Carlin, “Happy Medium, Happy Citizens: Presidential Power and Democratic Regime Support”, *Political Research Quarterly*, 68(1), 2015, s. 3-17; Josephine T Andrews / Richard L Bairrett, “Institutions and the Stabilization of Party Systems in the New Democracies of Central and Eastern Europe”, *Electoral Studies*, 33, 2014, s. 307-321; Lee Savage, “How and When Do Presidents Influence the Duration of Coalition Bargaining in Semi-Presidential Systems?”, *European Journal of Political Research*, 57(2), 2018, s. 308-332; Stephen Whitefield, “Mind the Representation Gap: Explaining Differences in Public Views of Representation in Postcommunist Democracies”, *Comparative Political Studies*, 39(6), 2006, s. 733-758.

¹⁴ Başkanlık-parlamentarizm ölçeği hakkında detaylı bilgi için bkz. André Krouwel, “Measuring Presidentialism and Parliamentarism: An Application to Central and East European Countries”, *Acta Politica*, 38(4), 2003, s. 333-364.

tipleri ve bu tiplerin temel özellikleri konusunda görece bir uzlaşma mevcuttur. Önceleri başkanlık sistemi ile parlamenter sistem olarak ikiye ayrılan hükümet sistemleri Duverger'in yarı-başkanlık sistemi kavramını işlevselleştirmesi ile birlikte üç ideal hükümet türü etrafında incelenmeye başlamıştır¹⁵. Üçüncü demokrasi dalgası sonrasında yeni demokrasilerdeki yasama-yürütme ilişkilerinde yaşanan çeşitlilik, siyaset bilimcileri bu çeşitlilik içindeki ortak noktaları esas alarak üç ideal hükümet sistemi türünün en temel özelliklerini belirlemeye yöneltmiştir¹⁶.

Literatürde hükümet sistemlerini sınıflandırmada kullanılan temel boyutlar birbirine benzemektedir. Sartori devlet başkanının seçim yöntemi ve yürütme gücünün odağı boyutlarına dayanarak başkanlık ve parlamenter hükümet sistemlerini ayırt etmiştir¹⁷. Aynı boyutları kabul eden Mainwaring, devlet başkanının görevden alınması hususunda meclisin yetkisine de değinmiştir¹⁸. Lijphart kuvvetler ayrılığı/birliği, meclisin güvenoyu yetkisi ve yürütme gücünün kolektifliği boyutlarını kullanmıştır¹⁹. Stepan ve Skach yürütmenin gücünün meclise bağlılığı ve yürütmenin seçimleri yenileyebilmesi boyutlarını kullanmıştır²⁰. Özetle, yürütmenin yasamadan bağımsız bir şekilde seçilmesi, varlığını sürdürebilmesi ve güçler ayrılığı boyutları kullanılarak hükümet sistemleri sınıflandırılmıştır²¹.

Saf haliyle başkanlık sistemi, devlet başkanının yürütme organının başı

¹⁵ Maurice Duverger, "A New Political System Model: Semi-Presidential Government", *European Journal of Political Research*, 8, 1980, s.165-187.

¹⁶ Dördüncü bir hükümet sistemi olan meclis hükümeti sisteminde kuvvetler yasama organında toplanmıştır. Ancak yasama organının idarenin işlem ve eylemlerinin tümünü doğrudan ifa etmesi imkânsız olduğu için, yasama organı tarafından üyeleri arasından seçilmiş bir yürütme organı da bulunmaktadır. Yürütme tamamen yasama organına bağlıdır; başlı başına politika üretmemekte ve yasama organı dilediği zaman yürütmeyi görevden alabilmektedir. Hükümet sistemleri sınıflandırmasında parlamenter sistemin bir çeşidi olarak değerlendirilen bu hükümet sistemini ayrıca ele almadık.

¹⁷ Giovanni Sartori, "Neither Presidentialism nor Parliamentarism", Juan J Linz / Arturo Valenzuela (Ed.), *The Failure of Presidential Democracy*, Johns Hopkins University Press, 1994, s. 106.

¹⁸ Scott Mainwaring, "Presidentialism, Multiparty Systems, and Democracy: The Difficult Equation", *Comparative Political Studies*, 26(4), 1993, s. 198.

¹⁹ Arend Lijphart, "Introduction", Arend Lijphart (Ed.), *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford University Press, 1992, s. 2.

²⁰ Alfred Stepan / Cindy Skach, "Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation Parliamentarism versus Presidentialism", *World Politics*, 46(1), 1993, s. 3-4.

²¹ Krouwel, s. 343.

olduğu ve halk tarafından sabit bir süre için doğrudan seçildiği bir hükümet sistemidir. Başkan meclisi feshedemez, meclis de başkanı görevden alamaz²². Yürütme organı sadece başkandan oluştuğu, yani tek başlı bir yapı olduğu için, bakanlar ve başkan yardımcıları sadece başkanın yardımcı elemanı niteliğindedir. Öte yandan parlamenter sistemlerde yasama fonksiyonunun asıllığı ilkesi saf bir şekilde zuhur etmektedir. Tali olan yürütme fonksiyonunu kullanacak olan yürütme organı, yetkiyi doğrudan halktan almak yerine yasama organı vasıtası ile sahip olmaktadır. Dolayısıyla yürütme organı yasama organına karşı sorumludur. İstisnaları olsa da yürütme organı genellikle ikili bir yapıya sahiptir²³. Bu ikili yapının bir kanadını meclis karşısında siyasi sorumluluğu olmayan ve bu nedenle tek başına yapacağı işler sınırlandırılmış bir devlet başkanı oluşturmaktadır. Devlet başkanı cumhuriyet rejiminde meclis tarafından seçilirken meşruti monarşi rejimlerinde geleneksel usuller ile belirlenmektedir. Yürütmenin ikinci kanadını ise meclise karşı hem kolektif hem de bireysel olmak üzere siyasi sorumluluğu bulunan ve Bakanlar Kurulu ya da kabine ismiyle de anılan hükümet oluşturmaktadır. Meclis yürütmenin ikinci kanadını oluşturan hükümeti soru, genel görüşme, meclis soruşturması ya da gensoru gibi usuller ile denetleyebilir veya düşürebilir. Öte yandan hükümetin de meclisi fesih yetkisi bulunmaktadır²⁴. Son hükümet sistemi olan yarı başkanlık sistemi, başkanlık sistemi ile parlamenter sistemin belli özelliklerinin aynı pota içerisinde eritilmesi ile ortaya çıkmıştır. Duverger'e göre yarı başkanlık sisteminin temel özellikleri devlet başkanının halk tarafından seçilmesi ve güçlü yetkilerle donatılması ile yürütme organında devlet başkanı yanında bir de yasamaya karşı siyasi sorumluluğu bulunan bir hükümetin var olmasıdır²⁵.

İngiltere, ABD ve Fransa ile özdeşleştirilen parlamenter, başkanlık ve yarı başkanlık sistemlerini referans alarak günümüz demokrasilerindeki hükümet sistemlerini değerlendirmek oldukça zorlaşmıştır. 1980'lerde 40'lı rakamlarda olan demokratik ülke sayısının 1990'lı yılların başından itibaren 110'a ulaşması, incelenecek ülke sayısını ve yasama-yürütme

²² Matthew S Shugart, "Of Presidents and Parliaments", *East European Constitution Review*, 2(1), 1993, s. 30.

²³ İstisnalar için bkz. Arend Lijphart, *Çağdaş Demokrasiler*, Yetkin Yayınevi, 1996, s. 66–67.

²⁴ Erdoğan Teziç, *Anayasa Hukuku*, Beta Basım, 2005, s. 401.

²⁵ Duverger, s. 165. Ayrıca bkz. Nur Uluşahin, *Saf Hükümet Sistemleri Karşısında İki Başlı Yürütme Yapılanması*, Yetkin Yayınevi, 2007.

ilişkinin çeşitliliğini artırmıştır²⁶. Özellikle yeni demokrasilerde yasama-yürütme ilişkilerindeki çeşitlilik bu ülkelerdeki hükümet sistemlerini başkanlık-parlamentarizm ikiliği çerçevesinde incelenmesini zorlaştırmış ve yeni hükümet sistemi tiplerinin kavramsallaştırılmasıyla sonuçlanmıştır. Parlamentarizm, yarı başkanlık ve başkanlık sınıflandırmasını yasama-yürütme ilişkileri çeşitliliğini açıklamakta yeterli bulmayan akademisyenler 'dönüşümlü başkanlık' (*alternating presidentialism*), 'başkanlık benzeri hükümet' (*quasi-presidentialism*), 'sınırlı başkanlık' (*limited presidentialism*), 'melez başkanlık' (*hybrid presidentialism*), 'hiper-başkanlık' (*hyper-presidentialism*), tek başlı hükümetler (*monist mixed government systems*), ya da 'çift başlı sistemler' (*dual leadership systems*) gibi yeni hükümet sistemi sınıfları geliştirmişlerdir²⁷. Ancak yeni hükümet sistemi sınıflandırmaları aynı ülke içinde zaman içinde değişen ilişkileri analiz etmekte yetersiz kalmaktadır. Bu yüzden farklı ülkelerdeki hükümet sistemlerini ABD, Fransa ve İngiltere ideal tiplerine referansla değerlendirme yaklaşımı yerini daha dinamik ve ölçüm odaklı sınıflandırmalara bırakmıştır.

II. BAŞKANLIK GÜCÜ ENDEKSLERİ

Shugart ve Carey'in 'Başkanlar ve Meclisler' adlı eserinden bu yana gittikçe artan sayıda çalışmada kullanılan başkanlık gücü endeksleri, farklı hükümet sistemlerinde devlet başkanının formel yetkilerini sayısallaştırmaya yönelik olarak geliştirilmiş ölçeklerdir²⁸. İncelenen ülkeler ve zaman dilimi, kullanılacak kriterler ve bu kriterlerin puanlandırılması konusunda farklılık gösteren bu ölçeklerin tamamı analiz birimi olarak demokratik rejime sahip ülkeleri ele almıştır (Tablo 1). Ancak Krouwel dışındaki araştırmacılar meşruti monarşilerin inceleme kapsamı dışında bırakılması gerektiğini savunmuşlardır. Ayrıca formel yetkiler gerçekteki uygulamalara birebir uygun olmasa da tüm çalışmalar farklı gözlemcilerin aynı kriterleri benzer şekilde puanlamasını sağlayarak ölçüt güvenilirliğini artırmak için devlet başkanlarının formel yetkilerine odaklanmışlar ve bu yetkilerin kaynağı olarak anayasaları kullanmışlardır²⁹.

²⁶ Elgun A Taghiyev, "Measuring Presidential Power in Post-Soviet Countries", *CEU Political Science Journal*, 2(3), 2006, s. 11–12.

²⁷ Krouwel, s. 338. Ayrıca bkz. Ekinci, s. 170-225.

²⁸ Matthew S Shugart / John M Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, 1992, s. 148–166.

²⁹ David Doyle / Robert Elgie, "Maximizing the Reliability of Cross-National Measures of Presidential Power", *British Journal of Political Science*, 46(4), 2016, s. 733.

Tablo 1. Başkanlık gücü endekslerini kullanan çalışmalar

Yazar	Analiz Birimi	Zaman	Kriter	Puanlama
Shugart ve Carey (1992)	35 başkanlık rejimi	Artzamanlı	10	Ordinal
Frye (1997)	24 post-komünist ülke	Eş zamanlı	27	Ordinal
Metcalf (2000)	9 Avrupa ülkesi	Eş zamanlı	11	Ordinal
Roper (2002)	10 Avrupa ülkesi	Eş zamanlı	6	Ordinal
Siaroff (2003)	130 ülke	Artzamanlı	9	Dikotom
Krouwel (2003)	12 Post-komünist ülke	Artzamanlı	7	Ordinal
Johannsen ve Norgaard (2003)	97 ülke	Eş zamanlı	37	Ordinal
Clark ve Wittrock (2005)	14 post-komünist ülke	Eş zamanlı	4	Ordinal
Taghiyev (2006)	15 post-komünist ülke	Eş zamanlı	26	Ordinal
Armingeon ve Careja (2007)	28 post-komünist ülke	Artzamanlı	29	Ordinal
Zaznaev (2015)	15 post-komünist ülke	Eş zamanlı	10	Ordinal

Yazarlar tarafından derlenmiştir.

İncelenen ülke sayısı açısından iki farklı yaklaşım bulunmaktadır. Genel yaklaşım benzer tarihsel, kültürel ve siyasi mirası paylaşan ülkelerin bölgesel düzeyde tasnif edilmesidir. Örneğin Frye ve Krouwel, komünizm sonrasında Orta ve Doğu Avrupa’da kurulan demokrasilerde başkanlık gücünü incelemiştir³⁰. Johannsen ve Norgaard ile Siaroff gibi diğer araştırmacılar ise bölgeler arası farklılıkları göz ardı ederek çok sayıda demokratik ülkeyi ele almıştır³¹. Benzer bir farklılık incelenen zaman diliminde de görülmektedir. Örneğin Zaznaev başkanlık gücünü tek bir zaman diliminde (eş zamanlı-

³⁰ Timothy Frye, “A Politics of Institutional Choice: Post-Communist Presidencies”, *Comparative Political Studies*, 30(5), 1997, s. 528

³¹ Lars Johannsen / Ole Norgaard, “IPA: The Index of Presidential Authority. Explorations into the Measurement and Impact of a Political Institution”, *ECPR Joint Sessions*, University of Edinburgh, 28 March - 2 April, 2003, s. 1-32, <https://www.researchgate.net/publication/315756690_IPA_The_Index_of_Presidential_Authority_Explorations_into_the_measurement_of_impact_of_a_political_institution> Erişim Tarihi: 29 Ağustos 2021; Siaroff, s. 296-302.

synchronic) ölçerken, Siaroff devlet başkanlarının gücünü farklı zaman dilimlerinde (artzamanlı-*diachronic*) ölçmüştür³².

Devlet başkanının gücünü ölçmek için kullanılan kriter sayısında iki farklı eğilim mevcuttur. Bir grup araştırmacı devlet başkanlarının yasama-yürütme ilişkilerini ilgilendiren temel yetkilerine odaklanmış ve bu yetkileri ölçmek için az sayıda kriter kullanmayı tercih etmiştir³³. Bu yaklaşımın ardında ölçek geçerliliğini artırma çabası yatmaktadır. Çok sayıda kriterlerin toplamı olarak başkanlık gücünü değerlendirmek, çok sayıda sembolik güce sahip ancak siyasi açıdan güçsüz başkanları olduklarından daha güçlü gösterebilir. Bunun yerine başkanlık sistemlerinin ortak paydasını oluşturan az sayıda kriter kullanılması başkanlık güç endekslerinin geçerliliğini artırmaktadır³⁴. Öte yandan ikinci gruptaki çalışmalar ölçek güvenilirliğini artırmak için başkanların her bir yetkisini çok sayıda kriter kullanarak ele almıştır³⁵. Bu yaklaşıma göre yasama-yürütme ilişkilerindeki her bir detayın bir kriter tarafından karşılanması ülkeler arasındaki bireysel farklılıkları daha iyi yakalayarak aynı kriterlere farklı araştırmacılarca benzer cevaplar verilmesini sağlayacak ve ölçek güvenilirliğini artıracaktır³⁶. Devlet başkanlarının tüm yetkilerinin eşdeğer olmadığını kabul eden bu yaklaşımda, başkanların önemsiz yetkileri düşük, önemli yetkileri ise yüksek bir katsayı ile çarpılarak ölçek geçerliliği artırılmaya çalışılmıştır. Örneğin Johannsen ve Norgaard, başkanların sembolik, atama ve siyasi güç boyutlarına ait kriterleri sırasıyla 1, 2 ve 3 ile çarparak ağırlıklandırmıştır³⁷.

³² Oleg Zaznaev, "Measuring Presidential Power in Post-Communist Countries: Rectification of Mistakes", *Mediterranean Journal of Social Sciences*, 6(1), 2015, s. 443-448; Siaroff, s. 296-302.

³³ Clark / Wittrock, s. 182; Lee K Metcalf, "Measuring Presidential Power", *Comparative Political Studies*, 33(5), 2000, s. 669-670; Gabriel Negretto, "Political Parties and Institutional Design: Explaining Constitutional Choice in Latin America", *British Journal of Political Science*, 39(1), 2009, s. 137-138; Steven D Roper, "Are All Semipresidential Regimes the Same? A Comparison of Premier-Presidential Regimes", *Comparative Politics*, 34(3), 2002, s. 259-260.

³⁴ Jessica Fortin, "Measuring Presidential Powers: Some Pitfalls of Aggregate Measurement", *International Political Science Review*, 34(1), 2013, s. 104.

³⁵ Frye, s. 548; Klaus Armingeon / Romana Careja, "Comparative Data Set for 28 Post-Communist Countries, 1989-2007", *Institute of Political Science University of Zurich*, 2007, <<https://www.cpsds-data.org/index.php/data>> Erişim Tarihi: 18 Ağustos 2021; Johannsen / Norgaard, s. 22.

³⁶ Johannsen / Norgaard, s. 9.

³⁷ Johannsen / Norgaard, s. 10.

Endeks kriterlerinin cevaplanması ve puanlandırılmasında sadece Siaroff dikotom ölçek kullanmış ve başkan belirli güce sahip olduğunda 1, olmadığında ise 0 puan vermiştir³⁸. Ancak, devlet başkanları güçlerini genellikle hükümet ya da meclisle paylaştığı için diğer araştırmacılar ordinal ölçek kullanmayı tercih etmiştir. Örneğin Krouwel; başkan atama yetkilerine tek başına sahip olduğunda 1, yetkilerini başka kurumla paylaştığında 0,5, atama yetkisine sahip olmadığında 0 puan vermiştir³⁹. Frye ve Armingeon ve Careja aynı ölçeği kullanmışlar, ancak kriterlerin puanlanmasında başkanın seçim yöntemini göz önüne alarak puanları ağırlıklandırmış, kriterden alınan puanları doğrudan seçilen başkanlar için 1, dolaylı olarak seçilen başkanlar için 0.5 ile çarpmışlardır⁴⁰.

III. METOT VE ARAÇLAR

Bu çalışmada 1876'dan günümüze dek Osmanlı İmparatorluğu padişahlarının ve Türkiye Cumhuriyeti cumhurbaşkanlarının güçleri başkanlık gücü endeksleri kullanılarak incelenecektir. Çalışmamızın güvenilirliğinin artırılması için literatürde önerildiği üzere anayasa metinleri kullanılacaktır. Bu bağlamda, padişah ve cumhurbaşkanlarının yetkilerini düzenleyen 1876, 1921, 1924, 1961 ve 1982 anayasaları ile yetkilerinde değişiklik yaratan 1909, 1923, 2007 ve 2017 anayasa değişiklikleri de incelenecektir. Ayrıca inceleme konusu olmasa da konumuzla dolaylı olarak alakalı olan 1914, 1971 ve 2001 anayasa değişikliklerine de çalışmamızda yer verilecektir.

1876'dan başlayan anayasal dönemde devlet başkanlarının gücünü ölçmek için Krouwel tarafından geliştirilen 'başkanlık-parlamentarizm ölçeği' kullanılacaktır⁴¹. Orta ve Doğu Avrupa'daki post-komünist ülkelerde devlet başkanının parlamentoya kıyasla gücünü ölçmek için geliştirilen ölçek, devlet başkanının seçimi, parlamentonun feshi, hükümet üyelerinin ataması, güven ve güvensizlik oyu, yasa tasarısı sunma ve veto ile yürütme yetkilerini ölçen kriterlerden oluşmaktadır (Tablo 2). Ölçeğin başkanlık ve parlamentarizm düzeyi adıyla iki alt ölçeği bulunmaktadır. Başkanlık düzeyi alt ölçeğinde yetkiler sadece halk tarafından seçilen devlet başkanına aitse 1, meclise aitse 0, meclis ve başkan arasında paylaştırılmışsa 0,5 puan verilerek devlet başkanının gücü hesaplanır. Aynı şekilde, meclis gücü alt ölçeğinde yetkiler

³⁸ Siaroff, s. 303–305.

³⁹ Krouwel, s. 359–362.

⁴⁰ Frye, s. 547–548; Armingeon / Careja.

⁴¹ Krouwel, s. 333–364.

sadece devlet başkanını seçme yetkisini haiz meclis tarafından kullanılıyorsa 1, devlet başkanına aitse 0, yetki paylaşımı durumunda 0,5 puan verilerek meclisin gücü hesaplanır. Devlet başkanı gücü puanların toplamından meclis gücü puan toplamı çıkarılarak başkanlık-parlamentarizm derecesi bulunur. Pozitif sonuç hükümet sisteminin 'başkancı' (*presidentialist*) özelliklerinin güçlendiğini, negatif sonuç ise başkancı özelliklerin azaldığını gösterir.

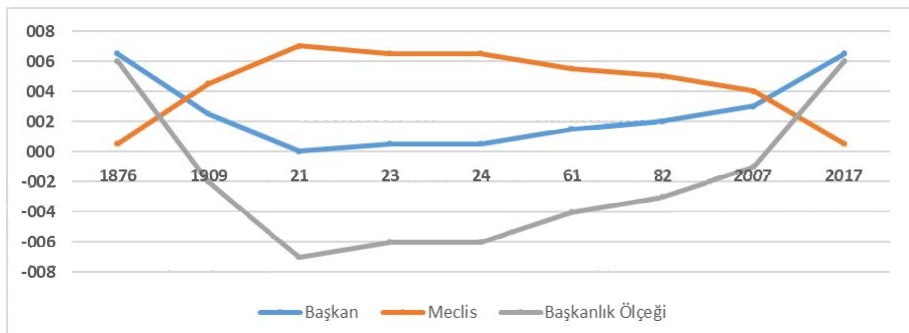
Tablo 2. Krouwel'in başkanlık-parlamentarizm ölçeği

Kriter	Seçenekler	Katsayı	
		Başkanlık	Parlamentarizm
Devlet başkanı seçimi	Halk tarafından	1,00	0
	Meclis tarafından	0	1,00
Meclisin feshi yetkisi	Başkana ait	1,00	0
	Yetki paylaşımı	0,50	0,50
	Meclise ait	0	1,00
Başbakan ve bakanların belirlenmesi	Başkana ait	1,00	0
	Yetki paylaşımı	0,50	0,50
	Meclise ait	0	1,00
Göreve başlama güvenoyu	Gereklidir	0	1,00
	Gerekli değildir	1,00	0
Görev sırasında güvenoyu	İstifa gerektirir	0	1,00
	İstifa gerektirmez	1,00	0
Yasa Yapımı	Başkan kanun tasarısı hazırlayabilir	1,00	0
	Başkanın veto yetkisi bulunur	0,50	0,50
	Sadece meclis yasa tasarısı hazırlayabilir	0	1,00

Yürütme gücünün odağı	Başkan	1,00	0
	Başkan ve meclise karşı sorumlu kabine arası yetki paylaşımı	0,50	0,50
	Meclis	0	1,00

Çalışmamızda başkanlık-parlamentarizm ölçeğini kullanmamızın beş sebebi bulunmaktadır. Öncelikle Krouwel'in başkanlık-parlamentarizm ölçeği, parlamenter monarşi ile yönetilen bir geçmişe sahip Türkiye Cumhuriyeti gibi ülkelerde kullanılmaya müsaittir. İkincisi, literatürde yaygın bir şekilde kullanılan Shugart ve Carey'in sadece başkanlık hükümet sistemine sahip ülkeleri inceleyen başkanlık gücü endeksinin aksine Türkiye gibi hem parlamenter hem de başkanlık sistemi deneyimine sahip ülkelerde kullanılabilir⁴². Üçüncü ve daha önemlisi, başkanlık-parlamentarizm ölçeği sadece devlet başkanlarının değil, parlamentonun da yasama-yürütme ilişkilerine ait temel yetkilerini ele almakta ve böylece bir hükümet sisteminde başkanı ya da meclisi güçlendiren noktaları aynı anda ölçmektedir. Dördüncüsü, daha önceden Türkiye'yi incelerken kurumlar arası yetki paylaşımını göz ardı etmiş Siaroff'un aksine kurumlar arası paylaştırılan yetkilere yer vermektedir⁴³. Beşinci ve son olarak, Anayasa Mahkemesi ya da Merkez Bankası başkanının atanması gibi geçmişte mevcut olmayan kurumlara ait kriterler kullanan Frye ve Armingeon ve Careja'nın aksine hükümet sistemlerini sınıflandırmada temel yetkilere odaklanmaktadır⁴⁴.

Şekil 1. Krouwel'in başkanlık-parlamentarizm ölçeğine göre Türkiye'de başkan ve parlamentonun gücünün değişimi



⁴² Shugart / Carey, s. 155.

⁴³ Siaroff, s. 302.

⁴⁴ Frye, s. 548; Armingeon / Careja.

sınırlanmıştır. 1982 anayasası sonrasında ise devlet başkanının parlamento karşısındaki gücü giderek artmış ve Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişle birlikte en yüksek seviyeye ulaşmıştır. Ancak şekilde de görüleceği üzere Krouwel'in ölçüğü devlet başkanlarının gücünü kimi zaman gerçekçi bir şekilde gösterememektedir. Örneğin 1923-1946 arası tek parti döneminde cumhurbaşkanının fiili gücü bir hayli yüksek olmasına rağmen gerçekte meclis güçlü gözükmemektedir. Bu yüzden Shugart ve Carey ile Siaroff'un kullandığı kriterleri göz önünde tutarak ve Krouwel'in ölçüğünü Türk anayasal tarihinde devlet başkanının parlamento karşısındaki gücünü daha gerçekçi resmedecek şekilde Türkiye örneği için uyarlamayı ve böylece ölçek geçerliliğini artırmayı amaçlamaktayız. Çalışmamızın geri kalanında Krouwel'in temel kriterlerine sadık kalarak uyarladığımız ölçek ve bu ölçek çerçevesinde Türk anayasal gelişmelerinin kısa bir tarihçesi sunulmaktadır.

IV. TÜRK ANAYASA TARİHİNDE DEVLET BAŞKANLARININ DEĞİŞEN GÜCÜ

Krouwel'in başkanlık-parlamentarizm ölçüğünde alt ölçekler kullanılmamışsa da diğer başkanlık ölçekleri alt ölçekler kullanmıştır⁴⁵. Biz de devlet başkanı-parlamento ilişkisini üç alt ölçek etrafında incelemenin daha analitik bir yaklaşım sağlayacağını düşünüyoruz. Bu bağlamda, çalışmamız üç ana başlık altında gerçekleşmektedir: devlet başkanının belirlenme şekli, parlamento ve yasamaya ilişkin yetkileri ve yürütmeye ilişkin yetkileri.

A. Devlet Başkanının Belirlenme Şekli

Yasama ya da yürütme yetkileriyle doğrudan ilişkili olmasa da devlet başkanının parlamento karşısındaki gücünü dolaylı yollardan etkileyen önemli bir faktör devlet başkanının belirlenme şeklidir. Devlet başkanının halk tarafından seçilmesi meşruiyetini ve dolayısıyla meclis karşısında gücünü artıracaktır⁴⁶. Bu yüzden, diğer kriterlerle doğrudan ilişkili olmayan bu kriter ayrı bir başlık altında incelenmektedir (Tablo 3).

⁴⁵ Shugart / Carey, s. 150.

⁴⁶ Siaroff, s. 303.

Tablo 3. Devlet başkanının belirlenme şekli

Seçenek	Katsayı		1876	1909	21	23	24	61	82	2007	2017
	B	P									
Hanedanlık/Doğrudan seçim	1,00	0	✓	✓						✓	✓
Meclis	0	1,00			✓	✓	✓	✓	✓		
Toplam Başkanlık Puanı			1	1	0	0	0	0	0	1	1
Toplam Parlamentarizm Puanı			0	0	1	1	1	1	1	0	0
Başkanlık-parlamentarizm farkı			+1	+1	-1	-1	-1	-1	-1	+1	+1

+ devlet başkanının gücünün arttığını, - ise parlamentonun gücünün arttığını göstermektedir.

Krouwel ve Siaroff devlet başkanının halk tarafından seçildiği durumlarda parlamentoya karşı daha güçlü olacağını varsaymıştır⁴⁷. Ancak 1876'dan itibaren parlamenter bir monarşi olan Osmanlı İmparatorluğu'nda devlet başkanı olan padişahlar hanedan üyeleri arasından 'Ekber Evlat' prensibi ile belirlenmektedir. Bu durumda padişahlar parlamento tarafından atanmış cumhurbaşkanı gibi mi yoksa halk tarafından seçilmiş cumhurbaşkanı gibi mi ele alınmalıdır? Bu sorunun 'çifte meşruiyet' kavramıyla cevaplandırılabilirliğini düşünmekteyiz. Başkanlık rejimlerinde başkan ve parlamentonun ayrı ayrı halk tarafından seçilmesi her iki kuruma da ayrı meşruiyet sağladığı gibi parlamenter monarşilerde de kralın geleneksel otoritesi ve parlamentonun demokratik otoritesi her iki kuruma ayrı meşruiyet sağlamaktadır. Bu nedenle parlamenter monarşilerde kralların seçilmiş bir başkan olarak kabul edileceğini varsayabiliriz.

Kökenleri I. Ahmet'e dayanan 'Ekberiyet ve Erşediye' ilkesi çerçevesinde Osmanlı hanedanı üyeleri arasındaki en yaşlı erkek üyenin tahta geçirilmesi sistemi 1876'da yürürlüğe giren Kanun-i Esasi döneminde anayasal statüye kavuşmuştur (1876/m.3; 1909/m.3). Kurtuluş Savaşı yıllarında ilan edilen 1921 tarihli Teşkilât-ı Esasiye Kanunu ise meclis hükümet sistemini getirmiş ve 1922 yılında saltanat kaldırılmıştır. 1921 Anayasası her ne kadar bir devlet başkanı öngörmemişse de milletvekilleri tarafından seçilen Büyük Millet Meclisi (BMM) başkanına devlet başkanı yetkileri tanımıştır (1921/m.9). 1921 Anayasasında 29 Ekim 1923 tarih ve 364 sayılı kanun ile yapılan değişiklik ile ülkenin rejimi Cumhuriyet olarak ilan edilmiş ve devlet başkanı olarak cumhurbaşkanlığı makamı oluşturulmuştur (1923/m.11). Oluşturulan bu yeni makamın BMM üyeleri tarafından kendi üyeleri arasından seçileceği belirtilmiştir (1923/m.10). Bu ilke 2007 yılına dek yürürlükte kalmıştır (1924/m. 31; 1961/m.95; 1982/m.102). 2007 yılında

⁴⁷ Siaroff, s. 303; Krouwel, s. 359.

yapılan anayasa değişikliği ile cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi ilkesi getirilmiş (2007/m.101) ve 2017 anayasa değişikliklerinde bu ilke sabit kalmıştır (2017/m.101).

B. Devlet Başkanının Parlamento ve Yasamaya İlişkin Yetkileri

Krouwel başkanın parlamento ve yasama yetkisi ile ilgili iki kriter belirtmiştir: meclisin feshi ve yasa yapımı⁴⁸. Bu kriterlerin yanı sıra devlet başkanının meclis üyelerini belirleme üzerindeki yetkisinin de devlet başkanının meclis karşısında gücünü artıracığına inanıyoruz. Ayrıca Krouwel tarafından tek bir kriter altında ele alınan kanun yapım ve veto yetkisinin üç ayrı kriter olarak değerlendirilmesi Türk anayasal gelişmelerinin daha gerçekçi bir resmini çizecektir. Dolayısıyla devlet başkanının yasama ve parlamentoya dair yetkileri meclis üyelerinin belirlenmesi, meclisin feshi, veto yetkisinin sınırı ve niteliği ile kararname çıkarma yetkisi etrafında incelenecektir (Tablo 4). Ancak, devlet başkanının anayasa değişikliklerine dair yetkileri çalışmamızda basitliği sağlamak adına kapsam dışı bırakılmıştır.

Tablo 4. Devlet başkanının parlamento ve yasamaya ilişkin yetkileri

Kriter	Seçenek	Katsayı		1876	1909	21	23	24	61	82	2007	2017
		B	P									
Meclis üyelerinin belirlenmesi	Meclis üyelerini belirleme/partili	1,00	0	✓	✓			✓				✓
	Tarafsız	0	1,00			✓	✓		✓	✓	✓	
Meclisin feshi	Mutlak	1,00	0	✓								
	Şartlı	0,50	0,50		✓				✓	✓	✓	✓
	Sadece meclis	0	1,00			✓	✓	✓				
Veto yetkisinin sınırı	Her kanun	1,00	0	✓	✓							
	Bütçe kanunu dışındaki kanunlar	0,50	0,50					✓	✓	✓	✓	✓
	Yok	0	1,00			✓	✓					
Veto yetkisinin niteliği	Mutlak	1,00	0	✓								
	Güçleştirici	0,50	0,50		✓							✓
	Geciktirici	0,25	0,75					✓	✓	✓	✓	
	Yok	0	1,00			✓	✓					
Kararname çıkarma yetkisi	Her zaman belirli alanlarda	1,00	0									✓
	Olağanüstü durumlarda Bakanlar Kurulu aracılığıyla	0,50	0,50							✓	✓	
	Yok	0	1,00	✓	✓	✓	✓	✓	✓			

⁴⁸ Krouwel, s. 360–362.

1. Meclis Üyelerinin Belirlenmesinde Devlet Başkanının Rolü

Krouwel'in ölçeğinde göz ardı edilen önemli bir husus, devlet başkanlarının meclis üyelerini atama ya da mecliste grubu bulunan partiler üzerindeki kontrolü sayesinde yasama organı üzerinde etkili olabileceğidir. Özellikle 2017 anayasa değişikliği sürecinde tartışılan cumhurbaşkanlığının tarafsızlığı konusu, cumhurbaşkanının meclis üyelerini belirlemedeki gücü sayesinde dolaylı olarak yasama organını şekillendirme potansiyeli ile alakalıdır. Keza 1925-1946 arası tek parti döneminde resmîyette güçsüz olan cumhurbaşkanı, meclis üyelerini belirleyebilmesi sayesinde fiilîyatta oldukça güçlü olmuştur. Dolayısıyla bu kriterin göz önüne alınması gerekmektedir.

1876 Anayasası Meclis-i Ayan ve Meclis-i Mebusan'dan oluşan çift meclisli bir sistem öngörmüştür. Meclisi Ayan üyeleri padişah tarafından atanan üst meclis, Meclisi Mebusan ise üyeleri genel seçimlerle belirlenen alt meclistir. Her iki meclis birlikte Meclis-i Umumi'yi oluşturmaktadır. Siyasi partiler ise 1878-1908 arası İstibdat Dönemi'nde fillî olarak yasaklanmış, 1908 genel seçimlerinden itibaren mecliste göreve başlamışlardır. Buna rağmen 1876-1908 arası dönem resmî olarak anayasal monarşidir.

1876'dan 1921'e dek geçen sürede padişah herhangi bir siyasi parti liderliği vazifesini yürütmemiştir. Ancak, bu dönemde padişahın parlamento üzerindeki gücü Meclis-i Ayan üyelerini belirleme yetkisi üzerinden gerçekleşmiştir. Üye sayısı Meclis-i Mebusan'ın üye sayısının üçte birini geçmeyen ve üyeleri padişah tarafından ömür boyu olarak atanan Meclis-i Ayan (1876/m.53, 60, 62), Meclis-i Mebusan'ın kabul ettiği kanun ve bütçe tasarılarını inceleyip değiştirebilir ve alt meclise geri gönderebilir (1876/m.64). Ayrıca kanun çıkarabilir ve mevcut kanunlarda değişiklik yapabilir (1876/m.53; 1909/m.53). Bu anlamda padişah Meclis-i Ayan üyelerini atama yetkisi ile yasamayı şekillendirmiştir.

1921 Anayasası tek meclisli sistem öngörmüş, BMM üyelerinin seçimle göreve geleceğini hükmetmiş (1921/m.5), ancak milletvekili adaylarının belirlenmesinde partilerin rolüne dair bir düzenleme getirmemiştir. 9 Eylül 1923 tarihinde kurulan Cumhuriyet Halk Partisi (CHP), 1946 seçimlerine dek ülkeyi tek parti olarak yönetmiştir. 1924 Anayasası ile başlayan süreçten 1961 Anayasasına dek, cumhurbaşkanının parti genel başkanlığı konusunda herhangi bir engel getirilmemiştir. 1927'den 1943'e kadar seçimlere tek başına giren CHP'de milletvekilleri; CHP genel başkanı olan devlet başkanı, başbakan olan CHP genel başkan vekili ile CHP genel sekreteri tarafından belirlenmiştir.

1947 DP kongresi sonrasında parti il örgütlerinin milletvekili adaylarını belirlemedeki gücü artırılmış ve 1950'de Demokrat Parti'nin (DP) iktidara gelişiyle birlikte cumhurbaşkanı seçilen Celal Bayar DP genel başkanlığından istifa etmiştir. Ancak buna rağmen 1960 darbesine dek cumhurbaşkanının parlamentoyu şekillendirme yetkisi varlığını sürdürmüştür⁴⁹.

1961 Anayasası ile cumhurbaşkanının meclis ve siyasi parti üyeliği yasaklanmış (1961/m. 95), yeniden uygulamaya koyulan çift meclisli sistemde üst meclis olan Cumhuriyet Senatosunun 165 üyesinden 15'ini belirleme yetkisi cumhurbaşkanına verilmiştir (1961/m. 70). Ancak güven oylamasının Cumhuriyet Senatosu yerine Millet Meclisinde yapılması neticesinde hükümetin Millet Meclisine karşı sorumlu olması (1961/m.103), bütçe kanununun kabulünde (1961/m.94) ve kanunların kabul edilme sürecinde son sözün Millet Meclisinde olması gibi hususlar temel alındığında Cumhuriyet Senatosunun gücünün, üyeleri halk tarafından seçilen alt meclis olan Millet Meclisine kıyasla oldukça düşük olduğu söylenebilir⁵⁰. Bu nedenle bu dönemde meclis üyelerinin belirlenmesinde önemsiz bir etkiye sahip bir cumhurbaşkanından bahsedebiliriz. 1982 Anayasasıyla çift meclisli sistem ve cumhurbaşkanınca meclis üyelerinin bir bölümünün belirlenmesi yetkisi kaldırılmış ve cumhurbaşkanının parti ve meclis üyeliği önündeki yasak devam etmiştir (1982/m.101). 2017 anayasa değişikliği ile birlikte cumhurbaşkanının meclis üyeliği önündeki yasak devam etmişse de parti genel başkanı olması önündeki yasak kaldırılmıştır (2017/m.101). 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu'nca parti genel merkezine tanınan ve milletvekili adaylarının belirlenmesi için 1983 seçimlerinden günümüze dek sıklıkla kullanılan merkez yoklaması usulü, parti genel başkanının milletvekillerini belirleme yetkisini genel merkeze ve dolayısıyla liderin inisiyatifine bırakmıştır⁵¹. Bu durum ise partili cumhurbaşkanının meclis üyelerini belirlemede etkisini artırmıştır.

2. Meclisin Feshi

Devlet başkanının yasamayı doğrudan etkileyebileceği yetkilerden birisi şüphesiz meclisi fesih yetkisidir. Krouwel meclisin feshine dair üç farklı seçenek sunmuştur: sadece başkan meclisi feshedebilir, sadece meclis kendini

⁴⁹ Oya Araslı, *Adaylık Kavramı ve Türkiye'de Milletvekilliği Adaylığı*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1972, s. 160-162.

⁵⁰ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 49.

⁵¹ Mehmet Ali Aydın, "Milletvekili Adaylarının Belirlenme Usulü ve Önseçim", *Yasama Dergisi*, 5, 2007, s. 93-96.

feshedebilir ya da aralarında yetki paylaşımı bulunur⁵². Krouwel'in kriterlerini anayasa hukuku alanında yürütülen çalışmalarda kullanılan terminolojiye göre uyarlamak için bu kriterleri mutlak fesih, şartlı fesih ve sadece meclisin fesih yetkisi şeklinde değiştirmeyi uygun bulduk.

1876 Anayasası padişaha meclisin işleyişini belirleme konusunda geniş yetkiler sunmuştur. Meclis-i Umumi padişah tarafından toplantıya çağırılabilir, tatile sokulabilir, toplantı süreleri değiştirilebilir ve daha da önemlisi feshedilebilir (1876/m.7). 1909 yılında yapılan değişiklikle padişahın meclisi fesih yetkisi sınırlandırılmış, bu yetkiyi kullanabilmesi için üç ay içinde Meclis-i Mebusan seçimlerinin yenilenmesi şartı ile Meclis-i Ayan'dan onay alması zorunluluğu getirilmiştir (1909/m.7). Üç ay içinde seçimlerin yenilenmesi şartı 1914 yılında önce dört aya çıkarılmış, sonra tekrar üç aya indirilmişse de şartlı fesih yetkisi varlığını sürdürmüştür. 1921 Anayasası ise meclisin feshine dair bir hüküm bulundurma da iki senede bir gerçekleşecek ve seçimlerin icrasının mümkün olmadığı durumlarda (1921/m.5) yalnız bir seneliğine ertelenebilecek BMM seçimlerinin yenilenmesi kararı fiilen meclis tarafından kullanılmıştır. 1924 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu meclisin nasıl feshedileceğine dair bir düzenleme getirmeyerek fiiliyatta meclisin feshi yetkisini Türkiye Büyük Millet Meclisine (TBMM) bırakmıştır.

1961 ve 1982 Anayasalarına göre meclis istediği an kendini feshedebilirken devlet başkanının fesih yetkisini kullanması belirli şartlara bağlanmıştır. 1961 Anayasasına göre Millet Meclisi süresi dolmadan seçimlerin yenilenmesine karar verebilir (1961/m.69). Cumhurbaşkanı ise gensoru (1961/m. 89) ve güvensizlik oyu (1961/m. 104) nedeniyle on sekiz aylık süre için Bakanlar Kurulu'nun iki defa düşmesi ve üçüncü defa güvensizlik oyu alması durumunda başbakanın talebiyle ve Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu başkanlarına danışarak seçimlerin yenilenmesine karar verebilir (1961/m.108). 1982 Anayasasına göre de meclis istediği an kendini feshedebilirken (1982/m.77) cumhurbaşkanının fesih yetkisi belirli şartlara bağlanmıştır. Bakanlar Kurulunun güvenoyu alarak göreve başlayamaması (1982/m.110) ya da gensoru (1982/m. 99) ve güvensizlik oyu (1982/m. 111) nedeniyle düşürülmesi durumunda kırk beş gün içinde yeni bir Bakanlar Kurulu kurulamaması veya kurulduğu halde güvenoyu alamaması durumunda cumhurbaşkanı, TBMM başkanına danışarak seçimlerin yenilenmesine karar verebilir. Ayrıca başbakanın güvensizlik oyu ile düşürülmeden istifa etmesi

⁵² Krouwel, s. 360.

üzerine kırk beş gün içinde veya yeni seçilen TBMM başkanlık divanı seçiminden sonra yine kırk beş gün içinde Bakanlar Kurulunun kurulamaması hallerinde de cumhurbaşkanı TBMM başkanına danışarak seçimleri yenileyebilir (1982/m.116).

2007 yılında yapılan değişikliklerle gensoru, güvenoyu ve güvensizlik oyu nedeniyle hükümetin kurulamaması durumunda seçimin yenileceğine dair hüküm geçerliliğini sürdürmüştür (2007/m.116). 2017 anayasa değişiklikleri ile seçimlerin TBMM tarafından yenilenmesi için gerekli olan genel karar yeter sayısı üye tamsayısının beşte üçüne çıkarılarak meclisin seçimleri yenileme yetkisi zorlaştırılmıştır (2017/m.116). Dahası, parlamenter sistemdeki anlamıyla Bakanlar Kurulu artık var olmadığından, cumhurbaşkanının seçimleri yenileme yetkisini gensoru, güvenoyu ve güvensizlik oyu sonrasında hükümetin kurulamaması şartına bağlayan hüküm kaldırılmış ve cumhurbaşkanına dilediği an seçimleri yenileme hakkı verilmiştir. Ancak cumhurbaşkanının ya da TBMM'nin seçimleri yenileme kararı alması durumunda TBMM ve cumhurbaşkanlığı seçimlerinin birlikte yapılması zorunludur (2017/m.116). Dolayısıyla başkanın şartlı fesih yetkisi devam etmiştir.

3. Başkanın Veto Yetkisinin Sınırı

Krouwel yasa yapımı hususunu sadece meclis ya da başkana ait veya başkanın veto yetkisi bulunmaktadır şeklinde üç seçenek etrafında değerlendirmiştir⁵³. Ancak veto ve kanun yapma yetkisini tek bir kriter etrafında değerlendiren bu kriter gerek 1876'dan günümüze devlet başkanlarının yetkilerini, gerekse genel olarak devlet başkanlarının gücünü ölçmekte yetersizdir. Bu nedenle Shugart ve Carey'in sınıflandırmasına benzer bir şekilde bu kriterin başkanın veto yetkisinin sınırı ve veto yetkisinin niteliği olarak iki ayrı kriter etrafında incelenmesi gerektiğine inanıyoruz⁵⁴. Ayrıca devlet başkanlarının anayasa değişikliklerine dair yetkilerini karşılaştırmada basitlik ve böylece ölçek geçerliliğini sağlamak adına çalışma kapsamı dışında tutuyoruz.

1876 Anayasası padişahın veto edebileceği kanunların kapsamına dair bir sınır çizmemiştir (1876/m. 53). 1909 yılında yapılan değişiklik bu durumu devam ettirmiştir (1909/54). 1921 Anayasası ise kanunlar arasında bir ayrıma

⁵³ Krouwel, s. 362.

⁵⁴ Shugart / Carey, s. 150.

gitmediği gibi devlet başkanına veto yetkisi de tanımamıştır (1921/m.7). 1924 Anayasası ise bütçe kanunu haricindeki kanunlar için cumhurbaşkanına kanunları bir daha görüşülmek üzere meclise geri gönderme yetkisi tanımıştır (1924/m.35). Bu uygulama 1961 Anayasasında aynen korunmuştur (1961/m.93). 1982 Anayasası ise cumhurbaşkanına bütçe kanunu haricindeki kanun tasarı ve teklifleri için veto yetkisi tanımıştır (1982/m. 89, 104)⁵⁵. 2017 Anayasa değişikliği ile bütçe kanun teklifi Cumhurbaşkanınca hazırlanmaya başlanmıştır. Eğer bütçe kanun teklifi meclis tarafından reddedilir ve geçici bütçe kanunu çıkarılamazsa yeni bütçe kanunu çıkarılıncaya dek bir önceki yılın bütçesinin yeniden değerlendirilmesine göre artırılarak uygulanır (2017/m. 161). Bu anlamda bütçe konusunda cumhurbaşkanının yetkileri arttırılmıştır. Ancak meclis tarafından kabul edilen bütçe kanununu (2017/m.87) cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisi yoktur (2017/m. 89).

4. Başkanın Veto Yetkisinin Niteliği

Devlet başkanının vetosu üçlü şekilde sınıflandırılabilir: başkanın vetosu kaldırılmaz (mutlak veto), veto edilen kanunun meclisten kabul edilmesi için nitelikli bir çoğunluk aranır (güçleştirici veto), ya da cumhurbaşkanınca tekrar görüşülmek üzere geri gönderilen kanun meclis tarafından basit çoğunlukla tekrar kabul edilirse devlet başkanı kanunu yayınlamak zorundadır (geciktirici veto). 1876 Anayasasına göre kanun tasarı ve değişiklikleri padişahın onayına bağlıdır (1876/m.53). Heyeti Vükela tarafından sunulacak kanun teklifi ve değişiklik önerileri ile görev alanıyla ilgili olmak kaydıyla Meclisi Ayan ve Meclisi Mebusan üyeleri tarafından verilebilecek kanun tasarıları padişahın izin vermesi sonrasında Şurayı Devlet'e havale olur. Şurayı Devlet'te düzenlenen kanun tasarıları ya da kanun değişikliği önerileri önce Meclisi Mebusan sonra Meclisi Ayanda oylamaya sunulur (1876/m.55). Her iki meclis tarafından ekseriyetle kabul edilen kanun tasarıları padişahın onaylaması durumunda kanunlaşır (1876/m.54). Dolayısıyla 1876 Anayasasında padişahın mutlak veto yetkisi bulunmaktadır. 1909 yılındaki anayasa değişikliği ile padişah tarafından geri gönderilen kanunların meclis tarafından tekrar kabulü için 2/3 şartı getirilerek mutlak veto yetkisi güçleştirici veto yetkisine dönüştürülmüştür (1909/m.54). 1921 Anayasasında ise kanun tasarıları sunma hakkı meclise tanınmış ve dönemin devlet başkanı olan BMM başkanına herhangi bir veto yetkisi verilmemiştir (1921/m. 7). 1923 yılında da bu konuda herhangi bir değişiklik yapılmamıştır.

⁵⁵ Devlet başkanının Anayasa değişikliğine dair yetkileri çalışmamız kapsamında incelenmemiştir.

1924 Anayasası yasama yetkisinin meclis tarafından kullanılacağını (1924/m.6, 26) ve cumhurbaşkanının kanunları on gün içinde yayımlayabileceği gibi tekrar görüşülmek üzere meclise geri gönderebileceğini belirtmiştir (1924/m. 35). Meclis tarafından tekrar kabul edilen kanunlar ise cumhurbaşkanınca yayınlanmak zorundadır. Bu uygulama 1961 Anayasasında korunmuştur (1961/m.93). Cumhurbaşkanının geciktirici veto yetkisi 1982 Anayasasınca korunmuş, ancak kanunların cumhurbaşkanınca yayınlanma süresini on beş güne çıkarmıştır. Ayrıca 2001 yılında yapılan değişiklikle meclise sadece cumhurbaşkanınca uygun bulunmayan maddeleri görüşme zorunluluğu getirilmiştir (2001/m.89). 2017 anayasa değişikliği cumhurbaşkanının bu haklarını koruduğu gibi cumhurbaşkanı tarafından meclise gönderilen kanun tasarılarında değişiklik yapılması için salt çoğunluk şartı getirerek cumhurbaşkanının yetkisi 1909 anayasa değişikliğine kıyasla daha da güçsüz olsa da güçleştirici veto niteliğine bürünmüştür (2017/m. 89).

5. Devlet Başkanın Yetkili Olduğu Alanlarda Kararname Çıkarma Yetkisi

1876 yılından 1971 anayasa değişikliğine dek yürütme organına olağan dönemlerde kararname çıkarma yetkisi verilmemiştir⁵⁶. Ancak meclisin toplantıda olmadığı olağanüstü hallerde, meclis toplanana kadar Heyet-i Vükela'nın geçici olarak kanun-ı muvakkat çıkarabileceği Kanun-i Esasi'de düzenlenmiştir (1876/m. 36). 1909 anayasa değişikliği bu hükmü korumuş ve ilk toplantıda bu kanunun meclisçe tevdi edilmesi şartını getirmiştir (1876/m. 36). 1921 ve 1924 Anayasaları yürütmenin kanun çıkarma yetkisinin sadece meclise ait olduğunu belirtse de kimi durumlarda yürütme organına yasama işlemi niteliğinde yetkiler tanımıştır⁵⁷. Ancak bahsi geçen anayasalarda devlet başkanına kararname çıkarabilmesine dair doğrudan herhangi bir hüküm yoktur. Dolayısıyla bu dönemde devlet başkanının olağan ya da olağanüstü dönemde kararname çıkarma yetkisi olduğunu söyleyemeyiz.

1961 Anayasasının ilk hali yürütmenin kararname çıkarma gücüne dair bir ifadeye yer vermese de 20 Eylül 1971 tarihli ve 1499 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu ile TBMM'nin kanunla Bakanlar Kuruluna Kanun Hükmünde Kararname (KHK) çıkarma yetkisi tanınması öngörülmüştür (1971/m.64). Her ne kadar cumhurbaşkanı gerekli gördüğü taktirde Bakanlar Kuruluna başkanlık etme yetkisine sahipse de (1961/m.97), cumhurbaşkanı sorumsuz olduğu ve karşı imza kuralı gereğince cumhurbaşkanının

⁵⁶ Kemal Gözler, *Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukuki Rejimi*, Ekin Yayınevi, 2000, s. 15–21.

⁵⁷ Gözler, *Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukuki Rejimi*, s. 18–20.

işlemlerinin başbakan ve ilgili bakanlar tarafından imzalanması gerektiğinden cumhurbaşkanının KHK çıkarma yetkisi bulunduğu söylenemez. 1982 Anayasası ise KHK rejiminde köklü değişiklikler yapmış ve cumhurbaşkanına daha geniş yetkiler tanımıştır. Olağanüstü hâl dönemlerinde cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu meclisten yetki kanunu almadan KHK çıkarabilir (1982/m.104). 2017 anayasa değişikliği neticesinde ise Bakanlar Kuruluna tanınan KHK çıkarma yetkisine benzer bir düzenleme cumhurbaşkanına verilmiş ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarma yetkisi doğrudan doğruya anayasada düzenlenmiştir (2017/m. 104).

C. Devlet Başkanının Yürütmeye İlişkin Yetkileri

Çalışmamızda Krouwel'in devlet başkanının yürütme yetkisini analiz etmekte kullandığı dört kriter, Türk anayasal gelişmelerine uygun şekilde başbakanın belirlenmesi, bakanların belirlenmesi, göreve başlamak için güven oyu şartı, bakanların görevden alınması ve yürütmenin odağı olmak üzere beşe çıkartılmıştır⁵⁸. Ayrıca yargı yetkisi ve organlarına dair başkan ve meclisin yetkileri inceleme dışı tutulmuştur (Tablo 5).

Tablo 5. Devlet başkanının yürütmeye ilişkin yetkileri

Kriter	Seçenek	Katsayı		1876	1909	21	23	24	61	82	2007	2017
		B	P									
Başbakanın belirlenmesi	Başkan	1,00	0	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Bakanlar Kurulu/Meclis	0	1,00			✓						
Bakanların belirlenmesi	Başkan	1,00	0	✓								✓
	Başbakanın talebi üzerine Başkan	0,50	0,50		✓		✓	✓	✓	✓	✓	
	Meclis	0	1,00			✓						
Göreve başlamak için güvenoyu	Gerekli değil	1,00	0	✓								✓
	Gerekli	0	1,00		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Bakanların görevden alınması	Başkan	1,00	0	✓								✓
	Gensoru/Başbakanın talebi üzerine Başkan	0,50	0,50		✓					✓	✓	
	Sadece gensoru	0	1,00			✓	✓	✓	✓			
Yürütmenin odağı	Başkan	1,00	0	✓								✓
	Başkan ve Bakanlar Kurulu arası yetki paylaşımı	0,50	0,50		✓					✓	✓	
	Bakanlar Kurulu	0	1,00			✓	✓	✓	✓			
Toplam Başkanlık Puanı				5	2,5	0	1,5	1,5	1,5	2,5	2,5	5
Toplam Parlamentarizm Puanı				0	2,5	5	3,5	3,5	3,5	2,5	2,5	0
Başkanlık-Parlamentarizm Farkı				+5	0	-5	-2	-2	-2	0	0	+5

+ devlet başkanının gücünün arttığını, - ise parlamentonun gücünün arttığını göstermektedir.

⁵⁸ Krouwel, s. 359–362.

1. Başbakanın Belirlenmesi

Devlet başkanının yürütme üzerindeki gücünün temel göstergelerinden birisi başbakanı ve Bakanlar Kurulu üyelerini belirleme yetkisidir. Bu yetki Krouwel tarafından tek bir başlık altında incelenmişse de 1876'dan günümüze devlet başkanlarının yetkisini gerçekçi bir şekilde incelemek için bu kriterin başbakan ve bakanların belirlenmesine dair iki ayrı kriter olarak incelenmesinde fayda görmekteyiz.

1876 Anayasası dönemin başbakanı olan sadrazamı görevlendirme yetkisini padişaha tanımıştır (1876/m.7). 1909 yılındaki anayasa değişikliği bu yetkiyi devam ettirmişse de (1909/m.27), 1921 Anayasasına göre meclise karşı sorumlu olan Bakanlar Kurulu üyeleri kendi içlerinden bir başbakan seçmektedir (1921/m.9). 1923 anayasa değişikliği ile başbakanı belirleme yetkisi tekrar devlet başkanına tanınmış (1923/m.12) ve 2017'ye dek bu yetki cumhurbaşkanına ait kalmıştır (1924/m.44; 1961/m.102; 1982/m.109). 2017 anayasa değişikliği ile başbakanlık kurumu kaldırılmıştır. Ancak 2017 değişikliklerinde cumhurbaşkanının geniş yetkilerini göz önüne alırsak, Başbakanlık makamının devam etmesi durumunda cumhurbaşkanının başbakanı belirleme yetkisine sahip olmaya devam edeceği varsayımında bulunulabilir. Bu bağlamda söz konusu kriteri değerlendirme dışı tutmaktansa 2017'de başbakanı atama yetkisinin cumhurbaşkanına tanınabileceği değerlendirilmesi yapılmıştır.

2. Bakanların Belirlenmesi

1876 Anayasası padişaha Heyet-i Vükela Vekilleri olarak adlandırılan bakanları belirleme yetkisini tanımıştır (1876/m.27). 1909 anayasa değişikliği ile bu yetki sadrazama devredilmiştir (1909/m.29). 1921 Anayasası Bakanlar Kurulu anlamına gelen İcra Vekilleri Heyetinin BMM tarafından milletvekilleri arasından seçileceğine hükmetmiştir (1921/m.8). 1923 anayasa değişikliği ile birlikte bakanların başbakan tarafından belirlenmesi ve başkan tarafından meclisin onayına sunulması usulü getirilmiş (1923/m.12) ve bu usul 2017 yılına dek yürürlükte kalmıştır (1924/m. 42; 1961/m. 102; 1982/m. 109). 2017 anayasa değişikliği sonrasında bakanların görevlendirmesinde tek yetkili cumhurbaşkanı olmuştur (2017/m.106). Bu minvalde bakanların atanması, sorumlulukları, görevden alınmaları gibi hususlar değerlendirildiğinde bakanların parlamenter sistemdeki bakanlardan tamamen farklı bir kimliğe büründüğü ve cumhurbaşkanının yardımcı elemanı gibi nitelendirilebileceği görülmektedir.

3. Hükümetin Göreve Başlaması İçin Güvenoyu Şartı

Devlet başkanının yürütme üzerindeki gücünün bir diğer göstergesi hükümet ve bakanların görevden alınmasına dair usullerdir. Krouwel göreve başlamak için güvenoyu gerekliliği ve görev sırasında güvenoyu aranması şartı şeklinde iki kriter kullanarak devlet başkanı ve parlamentonun yürütme üzerindeki gücünü incelemiştir⁵⁹. Türk anayasal tarihinde göreve başlamak için güvenoyu ile görev sırasında güvenoyu arasında 1961 Anayasasına dek bir fark olmadığı için bu iki kriteri tek bir kriter altında toplayacak ve Türk siyasi tarihini daha çok şekillendirmiş olan göreve başlamak için güvenoyu şartına odaklanacağız. Zira parlamentoya kıyasla devlet başkanının siyasi gücünü inceleyen çalışmalar da göreve başlamak için güvenoyu şartına odaklanmaktadır⁶⁰.

1876 Anayasasına göre Heyet-i Vükela Padişaha karşı sorumludur (1876/m.7). Hükümetin göreve başlamak için güvenoyu şartı 1909 yılındaki anayasa değişikliği ile getirilmiştir (1909/m.30). Bu usul 2017 anayasası değişikliğine dek yürürlükte kalmıştır (1921/m.8; 1923/m.12; 1924/m.44; 1961/m.103; 1982/m.110). 2017 yılındaki anayasa değişikliği neticesinde Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş ile birlikte göreve başlamak için meclisten güvenoyu alma şartı kaldırılmıştır.

4. Bakanların Görevden Alınması

Bakanların görevden alınmasına dair 1961 ve 1982 Anayasaları genel seçimler öncesinde bazı bakanların istifasını zorunlu tutmaktadır (1961/m.109; 1982/m.114). Seçim zamanlarına ait bu anayasal zorunlulukları kapsam dışı tutarak bakanların görevden ayrılmalarını üç kategori altında inceleyebiliriz: Devlet başkanının talebiyle görevden ayrılma, gensoru veya başbakanının talebi nedeniyle devlet başkanı tarafından görevden ayrılma ve sadece gensoru nedeniyle görevden ayrılma.

1876 Anayasası, Bakanlar Kurulunun ya da üyelerinin görevden alınması yetkisini padişaha tanımıştır (1876/m.7). 1909 yılındaki anayasa değişikliği ile padişaha sadrazamın teşkil ve arz edeceği vükelanın onaylanması ve icabında usulüne göre görevden alınma ve değiştirilmesi yetkisi tanınırken Meclis-i Mebusan'a gensoru ve güvensizlik oyu yetkisi verilmiştir (1909/m.7, 38). 1921 Anayasası gensoru ve güvensizlik oyu konusunda herhangi bir

⁵⁹ Krouwel, s. 361.

⁶⁰ Johannsen / Norgaard, s. 22; Frye, s. 548.

hüküm belirtilmemiş ama bakanların belirlenmesi yetkisi parlamentoya verilerek bakanların görevden alınması yetkisi fiilen parlamento tarafından kullanılmıştır (1921/m. 3; 1923/m. 4). 1924 Anayasası ise gensoru yetkisinin TBMM'ye ait olduğunu belirtmiştir (1924/m.22). 1961 Anayasası gensoru yetkisinin sadece Millet Meclisine ait olduğunu belirtmişse de (1961/m. 89), 1971 anayasa değişikliğiyle meclisin gensoru yetkisini kullanma şartını 'gensoru önergesi bir siyasi parti grubu adına ya da en az 10 milletvekilinin imzasıyla verilir' ifadesi ekleyerek nispeten zorlaştırılmıştır (1971/m.89). 1982 Anayasası meclisin gensoru yetkisini kullanma şartını 20 milletvekiline çıkararak daha da zorlaştırmış (1982/m.99) ve cumhurbaşkanına başbakanın teklifi üzerine bakanların görevine son verme yetkisi tanınmıştır (1982/m.104). 2017 anayasa değişikliğiyle birlikte cumhurbaşkanı yardımcılarını ile bakanları atama ve görevlerine son verme yetkisi cumhurbaşkanına tanınmıştır (2017/m.104).

5. Yürütmenin Odağı

Krouwel yürütmenin gücünün sadece başkana ya da meclise ait olabileceği gibi başkan ile meclise karşı sorumlu kabine arasında da paylaşılabileceğini belirtmiştir.⁶¹ Ancak meclis hükümetleri haricinde yürütme gücü, Bakanlar Kurulu aracılığıyla kullanıldığı için bu son seçeneği meclise karşı sorumlu Bakanlar Kurulu olarak değiştirmeyi uygun bulduk.

1876 tarihli Kanun-i Esasi yürütme yetkilerini padişahın elinde toplamıştır. Egemenliğin ve hilafetin tek sahibi olan (1876/m.4), kutsal ve sorumsuz olan padişah (1876/m.5), kara ve deniz kuvvetleri komutanı olarak silahlı kuvvetlerin başkomutanıdır (1876/m.7). Dönemin Bakanlar Kurulu olan Heyet-i Vükela'yı toplantıya çağırır, kararlarını onaylar (1876/m.28) ve Heyet-i Vükela toplanmadığı zamanlarda muvakkaten kanun çıkarma yetkisini kendi başına kullanabilir (1876/m.36). Dahası, padişah olağanüstü durumlarda Kanun-i Esasi'yi askıya alarak devleti tek başına yönetebilmektedir (1876/m.113). Ancak 1909 yılında yapılan değişiklikler neticesinde padişahın yürütme alanındaki yetkileri kısıtlanmıştır. Öncelikle padişahın mutlak egemenliğinin sınırlandırılması adına, Anayasanın 3. Maddesine "*şer'i, şerif ve Kanun-i Esasi ahkâmına uyacağına ve vatan ve millete bağlılık göstereceğine yemin eder*" ibaresinin eklenmesi dikkat çekmektedir. Ayrıca yabancı devletlerle yapılan anlaşmaları onaylama yetkisi meclise devredilmiş, padişahın tek başına yapabileceği işlemler de sınırlandırılarak, esas sorumlu

⁶¹ Krouwel, s. 362.

kanat olan Heyet-i Vükela'nın padişahın yaptığı işlemlerin altına imza atması zorunluluğu getirilmiştir (1909/m.30). Bu bağlamda karşı imza kuralının anayasada kabul edildiğini söylemek mümkündür. Dolayısıyla padişah ve Heyet-i Vükela arasında yetki paylaşımı getirilmiştir.

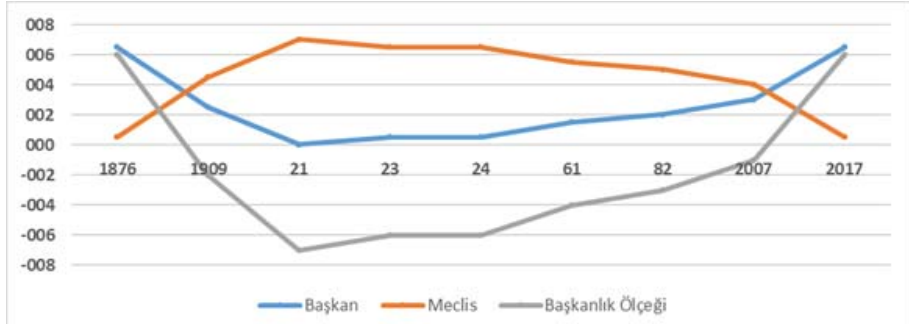
1921 Anayasası ile meclis hükümeti modeli getirilmiş ve yasama ve yürütme erklerinin BMM'de toplanması sağlanmıştır (1921/m.2). Vekiller Heyetinin kararlarının onaylanması yetkisi dönemin devlet başkanı olan meclis başkanına ait bir yetki olsa da (1921/m.9), devletin meclis tarafından idare edileceği ve hükümetin de BMM hükümeti adını alacağı ibareleri ile meclisin yürütme üzerindeki hakimiyeti pekiştirilmiştir (1921/m.3). 1923 yılında yapılan anayasa değişikliği ile meclisin hükümeti İcra Vekilleri ile idare edeceği hükmü getirilerek yürütmenin odağını meclise karşı sorumlu Bakanlar Kurulu oluşturmaya devam etmiştir (1923/m.4). 1924 Anayasasında da cumhurbaşkanı yürütmenin sorumsuz kanadını oluşturmakta, esas sorumluluk sahibi olan Bakanlar Kuruluna (1924/m.46) gerekli gördüğü halde başkanlık edebilmekte (1924/m.32), tüzükleri imzalamakta (1924/m.52) ve kurulun aldığı kararların altına imza atma yetkisi bulunmaktadır (1924/m.39). Ayrıca meclis üyeleri arasından başbakanı atayabilmekte, meclis üyeleri arasından başbakanca seçilen üyeleri onaylamakta ve herhangi bir savaş durumunda (1924/m.44) Bakanlar Kurulunun teklifi üzerine Genelkurmay Başkanını tayin edebilmektedir (1924/m.40). Yürütmeye dair bu kısıtlı yetkiler dışında her yıl Kasım ayında meclise söylev vermek (1924/m.36), törenli oturumlarda meclise başkanlık etmek (1924/m.2), yabancı devlet temsilcilerini tayin etmek ve yabancı devletlerin temsilcilerini kabul etmek (1924/m.37) gibi devletin başı olmasından kaynaklı törensel yetkileri bulunmaktadır.

1961 Anayasası cumhurbaşkanının törensel yetkilerini korumuştur. Cumhurbaşkanı yabancı devletlere Türk temsilcilerini gönderir ve Türkiye'ye gönderilen devlet temsilcilerini kabul eder, TBMM tarafından bir kanunla onaylanmış milletlerarası antlaşmaları yayınlar (1961/m.65) ve Başkomutanlık kurumunu TBMM adına temsil eder (1961/m.110). Yürütmenin asıl odağını ise Millet Meclisine karşı sorumlu Bakanlar Kurulu oluşturmaktadır. Ancak, cumhurbaşkanının yürütmeye dair kısıtlı da olsa yetkileri bulunmaktadır. Gerekli gördükçe Bakanlar Kuruluna başkanlık edebilme (1961/m.97), Milli Güvenlik Kurulu'nun (MGK) başkanı olma (1961/m.111), doğrudan ya da Bakanlar Kurulunun istemi üzerine TBMM'yi toplantıya çağırabilme (1961/m. 83) ve Bakanlar Kurulunun teklifiyle Genelkurmay Başkanını atayabilme (1961/m. 110) bu kısıtlı yetkilere örnek gösterilebilir.

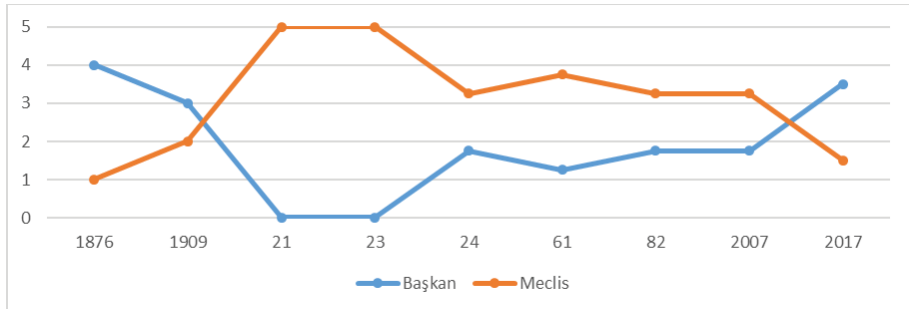
1982 Anayasası ise cumhurbaşkanının törensel yetkilerini korumanın yanı sıra yürütmeye dair yetkilerini genişletmiştir. Cumhurbaşkanı, başbakanın teklifi üzerine bakanları atar veya görevden alır, başbakanı atar ve istifasını kabul eder, gerekli gördükçe Bakanlar Kurulunu toplantıya çağırır ve toplantılara başkanlık eder, Bakanlar Kurulunun teklifi üzerine Genelkurmay Başkanını atar, MGK'yı toplantıya çağırır ve toplantılara başkanlık eder, başbakan ve Genelkurmay Başkanının önerilerini dikkate alarak MGK gündemini düzenler, ülkenin ani bir silahlı saldırıya uğraması sebebiyle silahlı kuvvetlerin kullanılmasına derhal karar verilmesinin kaçınılmaz olması halinde Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar verebilir, kararname ve tüzükleri imzalar, Bakanlar Kurulu kararıyla sıkıyönetim ya da olağanüstü hal ilan eder ve KHK çıkarır, kararnameleri imzalar, Yüksek Öğretim Kurulu üyelerini seçer, rektörleri atar, Devlet Denetleme Kurumu (DDK) üyelerini atar ve DDK'ya her türlü kamu kurum ve kuruluşlarının incelemesi yaptırabilir (1982/m.92, 104, 108, 109, 115, 117, 118). Ayrıca yetkileri genişletilmiş ve cumhurbaşkanına yardımcı olmak üzere Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği kurulmuştur (1982/m.107). Bu anlamda başkan ve meclise karşı sorumlu Bakanlar Kurulu arasında yetki paylaşımından bahsedilebilir. 2007 anayasa değişikliği ile getirilen yürütmedeki çift başlılık 2017 anayasa değişikliği sonucunda kaldırılmış ve cumhurbaşkanı yürütme organını tek başına temsil etmeye başlamıştır. Dolayısıyla yürütme yetkisi ve görevi tamamen Cumhurbaşkanına devredilmiştir (2017/m. 8).

V. GENEL DEĞERLENDİRME

Şekil 2 uyarlanmış Başkanlık-Parlamentarizm ölçeği sonuçlarını göstermektedir. Şekilde de görüleceği üzere 1876'dan 1921'e dek devlet başkanına kıyasla meclisin gücü giderek artmış, 1921 Anayasası ile devlet başkanı neredeyse tamamen etkisiz hale gelmiştir. Cumhuriyetin ilanı sonrasında cumhurbaşkanının yetkileri giderek artmıştır. 1924 Anayasası, 1961 Anayasasına kıyasla daha güçlü bir Cumhurbaşkanlığı makamı öngörmüş olmakla beraber literatürde de belirtildiği üzere esasen 1982 Anayasası Cumhurbaşkanlığı makamının gücünü önemli ölçüde artırmıştır. 1982 Anayasasında yapılan 2007 ve 2017 değişiklikleri ise Cumhurbaşkanlığı makamının gücünü daha da artırmıştır. Öncelikle meclis ile cumhurbaşkanının gücü 2007 Anayasa değişikliği ile neredeyse tamamen eşitlenmiş sonrasında da 2017 Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanlığı makamı neredeyse 1876 Anayasasında padişaha verilen yetkilere kavuşmuştur.

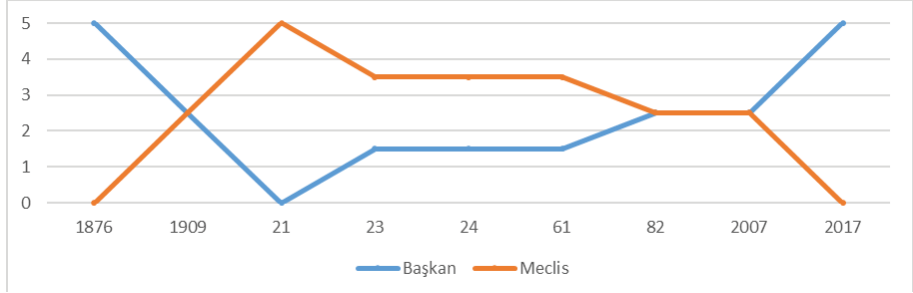
Şekil 2. Uyarlanmış başkanlık-parlamentarizm ölçeği

Devlet başkanı ve parlamentonun yasamaya dair yetkileri Şekil 3'te karşılaştırılmıştır. 1876 Anayasasında yasama ve parlamentoya dair önemli yetkileri bulunan devlet başkanının yetkileri 1909 Anayasa değişikliği ile kısıtlanmıştır. 1921 Anayasası ile yasama ile ilişkili güçleri meclise kıyasla en alt seviyeye inen devlet başkanı, 1924 Anayasası ile gücünü artırmıştır. 1961'de tarafsızlık zorunluluğu nedeni ile gücü nispeten azalan Cumhurbaşkanlığı makamı 1982 Anayasasından itibaren gücünü sürekli artırmış ve 2017'de neredeyse 1876 Anayasası düzeyinde yasamaya dair anayasal yetkiye sahip olmuştur.

Figür 3. Başkan ve meclisin yasamaya dair yetkileri

Devlet başkanı ve parlamentonun yürütme ile alakalı yetkileri Şekil 4'te karşılaştırılmıştır. 1876 Anayasası gereği yürütme gücünün tamamına sahip olan devlet başkanlığı kurumu giderek gücünü kaybetmiş ve 1921 Anayasası itibariyle yürütme gücüne sahip olmayan bir kuruma dönüşmüştür. 1923'den itibaren yürütmeye dair yetkileri nispeten artan Cumhurbaşkanlığı, 1982 Anayasası ile gücünü artırmış ve 2017 Anayasa değişikliği sonrasında cumhurbaşkanının yürütme ile alakalı yetkileri 1876'da Padişahın yürütme ile alakalı yetkileri seviyesine yükselmiştir.

Şekil 4. Başkan ve meclisin yürütmeye dair yetkileri



SONUÇ VE ÖNERİLER

Türk anayasaları incelendiğinde, 1876 Kanun-i Esasi döneminde mutlak monarşinin hâkim olduğu hükümet sisteminde hükümdarın gücünün neredeyse sınırsız olduğu ancak önce 1909 değişikliği ile başlayan kuvvetler ayrılığının Cumhuriyet dönemi ile pekiştiği literatüre benzer bir şekilde saptanmıştır. Ancak görülmektedir ki 1921 Anayasası ile en alt seviyeye inen devlet başkanının gücü, özellikle 1982 Anayasası ile giderek güçlenmiştir. Çalışmamızda bu noktada literatürde yer alan değerlendirmeler ile farklılıklar bulunması dikkat çekicidir. Literatürde 1924 Anayasası ile 1961 Anayasası karşılaştırıldığında devlet başkanının gücü bakımından önemli bir fark bulunmadığı belirtilmektedir. Çalışmamızda ise devlet başkanının 1924 Anayasasında partili olması, 1961 Anayasasında ise devlet başkanının tarafsızlığı değerlendirildiğinde grafiklerde 1924 Anayasasında devlet başkanının gücünün daha fazla olduğu dikkat çekmektedir.

Türk anayasa tarihi ele alınarak Osmanlı İmparatorluğu'ndan günümüze dek yürürlükteki anayasaların değerlendirildiği birçok çalışma literatürde bulunmaktadır. Bu çalışmalarda her anayasanın özellikleri ve getirdiği çalışmalar tek tek ele alınmıştır. Çalışmamızda ise 1876'dan 2017'ye değin Türk anayasa tarihindeki tüm anayasalar arasında belli bir karşılaştırma yapılarak gelinen nokta belirlenmeye çalışılmıştır. Buna göre, 1876 Anayasası yürürlüğe konduğu zaman Osmanlı Devleti'nin hukuk devleti olmaktan öte bir 'kanun devleti' özelliği taşıyan, kuvvetler birliğinin hâkim olduğu bir mutlak monarşi olduğu söylenebilir. 1909 anayasa değişikliği ile bu kuvvetler birliğinde bir yumuşamanın hasıl olduğu ve parlamenter monarşinin Türk anayasa hayatına girdiği gözlenmektedir. Bu bakımdan devlet başkanının yetkilerinde de önemli kısıtlamalar dikkat çekmektedir. Millî Mücadele döneminin anayasası olan 1921 Anayasasında ise dönemin olağanüstü

koşullarının etkisi ile yine kuvvetler birliği hâkim olmuştur. Ancak bu sefer esas yetki yürütmenin başı olan devlet başkanına değil, yasama organı olan meclise verildiğinden, devlet başkanının yetkileri son derece sınırlıdır. 1924 ve 1961 dönemlerinde ise parlamenter sisteme geçilmesi ile devlet başkanlarının yetkilerinin parlamenter sisteme uygun olarak sınırlı olarak tanındığı gözlemlenebilir. Ancak burada literatürdeki tanımlamaların aksine 1924 Anayasası döneminde partili Cumhurbaşkanlığı söz konusu olduğundan, 1961 Anayasasına nazaran 1924 döneminde devlet başkanının daha etkili olduğu unutulmamalıdır. 12 Eylül Askeri Darbesi sonrasında hazırlanan 1982 Anayasasında devlet başkanına daha fazla yetki tanınmakla beraber, 2017 anayasa değişikliği ile uygulanmaya başlanan hükümet sistemi doğrultusunda devlet başkanının yetkilerinde ciddi bir artış meydana gelmiştir. Bu noktada belirtmek gerekir ki, mevcut çalışmalardan farklı olarak 1876'da padişahın sahip olduğu güç ile 2017 anayasa değişikliği sonrasında cumhurbaşkanının sahip olduğu güçlerin karşılaştırılması sonucu ortaya çıkan sonuçlar dikkat çekicidir. Yasama yetkileri açısından 1876 yılındaki padişaha yakın derecede yetkiye sahip olan günümüzün cumhurbaşkanı, yürütme açısından padişahın sahip olduğu temel yetkilere sahiptir. Bu anlamda 2017 anayasa değişikliği ile 1876'da devlet başkanının sahip olduğu yetkilere dönüş neredeyse sağlanmıştır. Bu bağlamda 2017 değişikliği ile salt hükümet sisteminin değişmediği, bunun yanında kuvvetler ayrılığında kuvvetler birliğine yakın emarelerin saptandığı da belirtilebilir.

Çalışmamızın kimi kısıtlılıkları bulunmaktadır. Öncelikle çalışmamız formel yetkilere odaklandığı için gerçekte devlet başkanlığı kurumunun enformel açıdan başbakanlık ve meclis ile ilişkisine değinmemektedir. Anayasal değişiklik yaşanmamasına rağmen kimi cumhurbaşkanları yetkilerini aktif olarak kullanırken kimileri ise yetkilerini sadece siyasi kriz gibi belirli dönemlerde kullanmayı tercih etmiştir. Bu durum 'başkanlık aktivizmi' (*presidential activism*) kavramının önemini göstermektedir. Köker ile Anayurt, Erdoğan ve Ekinci tarafından Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri için incelenmiş olan bu kavramın Türkiye örneğinde de incelenmesi gerekmektedir⁶². İkinci olarak çalışmamızda 2017 yılında başbakanlık kurumu bulunmamasına rağmen başbakanı belirleme yetkisi devlet başkanına ait

⁶² Philipp Köker, *Presidential Activism and Veto Power in Central and Eastern Europe*, Palgrave Macmillan, 2016; Ömer Anayurt / Murat Erdoğan / Ahmet Ekinci, "Devlet Başkanının Halk Tarafından Seçildiği Hükümet Sistemlerinde Seçim Döngüsünün Kuvvetler Ayrılığı ve Siyasal İstikrar Üzerinde Etkisi", Abuzer Kendigelen / Saadet Yüksel (Ed.), *Ord. Prof. Dr. Ali Fuat Başgil'in Anısına Armağan*, Oniki Levha Yayıncılık, 2019, s-184-225.

sayılmıştır. Kriterler arasında tutarlılığı sağlamak için yaptığımız bu benzetme nedeniyle çalışmamızın güvenilirliği nispeten azalmıştır. Diğer bir deyişle, ölçek geçerliliğini artırma çabamız başkanın belirlenmesine dair maddenin ölçüm güvenilirliğini azaltmıştır. Bu sınırlılıklarına rağmen çalışmamızın literatüre kimi katkıları bulunmaktadır. Öncelikle çalışmamız yasama-yürütme ilişkilerini puanlandırmaya dayanan yaklaşımı benimsemiş ve bu yaklaşımı Türkiye örneğinde uygulayan ilk çalışmalardan biri olmuştur. Bu yaklaşım sayesinde gerek Türk anayasalarında yasama-yürütme dengesini ölçmek gerekse Türk anayasal gelişiminin karşılaştırılmak için veri sağlamıştır. Ayrıca çalışmamız Krouwel'in başkanlık-parlamentarizm ölçeğini uyarlayarak Türk anayasal gelişmelerini daha doğru bir şekilde resmetmiş ve geçerliliği nispeten düşük olan bu ölçeğin geçerliliğini artırmıştır. Son olarak çalışmamız mevcut çalışmalarca henüz incelenmeyen başkanlık endeksleri konusunda okuyucuya literatür taraması sağlamıştır.

KAYNAKÇA

- Aldıkaçtı O, *Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası*, Fakülteler Matbaası, 1970.
- Anayurt Ö, *Anayasa Hukuku Genel Kısım*, Seçkin Yayıncılık, 2018.
- Anayurt Ö / Erdoğan M / Ekinci A, “Devlet Başkanının Halk Tarafından Seçildiği Hükümet Sistemlerinde Seçim Döngüsünün Kuvvetler Ayrılığı ve Siyasal İstikrar Üzerinde Etkisi”, Abuzer Kendigelen / Saadet Yüksel (Ed.), *Ord. Prof. Dr. Ali Fuat Başgil’in Anısına Armağan*, On İki Levha Yayıncılık, 2019, s. 184-225.
- Andrews J T / Bairett R L, “Institutions and the Stabilization of Party Systems in the New Democracies of Central and Eastern Europe”, *Electoral Studies*, 33, 2014, s. 307-321.
- Araslı O, *Adaylık Kavramı ve Türkiye’de Milletvekilliği Adaylığı*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1972.
- Armingeon K / Careja R, “Comparative Data Set for 28 Post-Communist Countries, 1989-2007”, *Institute of Political Science University of Zurich*, 2007, <<https://www.cpds-data.org/index.php/data>> Erişim Tarihi 20 Temmuz 2021.
- Arsel İ, *Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları*, Mars Matbaası, 1965.
- Aydın MA, “Milletvekili Adaylarının Belirlenme Usulü ve Önseçim”, *Yasama Dergisi*, 5, 2007, s. 82-108.
- Başgil A F, *Esas Teşkilat Hukuku*, Baha Matbaası, 1960.
- Boyunsuz Ş Ö, *Dünyada Başkanlık Sistemleri*, İmge Kitabevi, 2017.
- Clark T D / Wittrock J N, “Presidentialism and the Effect of Electoral Law in Postcommunist Systems: Regime Type Matters”, *Comparative Political Studies*, 38(2), 2005, s. 171-188.
- Doyle D, “Measuring Presidential and Prime Ministerial Power”, Rudy B Andeweg vd. (Ed.), *The Oxford Handbook of Political Executives*, Oxford University Press, 2020, s. 381-401.
- Doyle D / Elgie R, “Maximizing the Reliability of Cross-National Measures of Presidential Power”, *British Journal of Political Science*, 46(4), 2016, s. 731-741.

- Duverger M, "A New Political System Model: Semi-Presidential Government", *European Journal of Political Research*, 8, 1980, s. 165-187.
- Ekinci A, *Yükselen Bir Hükümet Sistemi Tercihi Olarak Tek Başlı Karma Hükümet Sistemleri*, Yetkin Yayınevi, 2020.
- Esen B / Gümüüşü Ş, "A Small Yes for Presidentialism: The Turkish Constitutional Referendum of April 2017", *South European Society and Politics*, 22(3), 2017, s. 303-326.
- Fish M S / Kroenig M, *The Handbook of National Legislatures: A Global Survey*, Cambridge University Press, 2009.
- Fortin J, "Measuring Presidential Powers: Some Pitfalls of Aggregate Measurement", *International Political Science Review*, 34 (1), 2013, s. 91-112.
- Frye T, "A Politics of Institutional Choice: Post-Communist Presidencies", *Comparative Political Studies*, 30(5), 1997, s. 523-552.
- Gözler K, *Kanun Hükmünde Kararnemelerin Hukuki Rejimi*, Ekin Yayınevi, 2000.
- Gözler K, *Türk Anayasa Hukuku*, 2. Baskı, Ekin Yayınevi, 2018.
- Gül H / Kamalak İ / Gül S S, "Amerikan Başkanlık ve Fransız Yarı-Başkanlık Sistemleri Işığında Türkiye'nin Yeni Cumhurbaşkanlığı Hükümeti Sistemi", *Strategic Public Management Journal*, 3 2017, s. 101-120.
- Hekimoğlu M M, *Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı 'Demokratik Hükümet Sistemleri' ve Türkiye*, Detay Yayıncılık, 2009.
- Hicken A / Stoll H, "Electoral Rules and the Size of the Prize: How Political Institutions Shape Presidential Party Systems", *Journal of Politics*, 70(4), 2008, s. 1109-1127.
- Johannsen L/Norgaard O, 'IPA: The Index of Presidential Authority. Explorations into the Measurement and Impact of a Political Institution', *ECPR Joint Sessions*, University of Edinburgh, 28 March - 2 April 2003, <https://www.researchgate.net/publication/315756690_IPA_The_Index_of_Presidential_Authority_Explorations_into_the_measurement_of_impact_of_a_political_institution> Erişim Tarihi 16 Temmuz 2021.
- Kılınç D, "Türkiye'de Bitmeyen Tartışma: Hükümet Sistemi Üzerine

- Değerlendirmeler”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 20(1), 2016, s. 447-510.
- Köker P, *Presidential Activism and Veto Power in Central and Eastern Europe*, Palgrave Macmillan, 2016.
- Krouwel A, “Measuring Presidentialism and Parliamentarism: An Application to Central and East European Countries”, *Acta Politica*, 38(4), 2003, s. 333-364.
- Kuzu B, *Yürütme Organının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi ve Güçlendirilmesi Eğilimi*, Filiz Kitabevi, 1987.
- Lijphart A, *Çağdaş Demokrasiler*, Yetkin Yayınevi, 1996.
- Lijphart A, ‘Introduction’, Arend Lijphart (Ed.), *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford University Press, 1992, s. 1-27.
- Mainwaring S, “Presidentialism, Multiparty Systems, and Democracy: The Difficult Equation”, *Comparative Political Studies*, 26(4), 1993, s. 198-228.
- Metcalf L K, “Measuring Presidential Power”, *Comparative Political Studies*, 33(5), 2000, s. 6606-6685.
- Negretto G, “Political Parties and Institutional Design: Explaining Constitutional Choice in Latin America”, *British Journal of Political Science*, 39(1), 2009, s. 117-139.
- Önder S, *Türk Parlamenter Sisteminde Cumhurbaşkanının Rolü*, Turhan Kitabevi, 2007.
- Özbudun E, *1921 Anayasası*, Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları, 1992.
- Özbudun E, *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınevi, 2011.
- Özbudun E, *1924 Anayasası*, Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2012.
- Roper S D, “Are All Semipresidential Regimes the Same? A Comparison of Premier-Presidential Regimes”, *Comparative Politics*, 34(3), 2002, s. 253-272.
- Sartori G, “Neither Presidentialism nor Parliamentarism”, Juan J Linz / Arturo Valenzuela (Ed.), *The Failure of Presidential Democracy*, Johns Hopkins University Press, 1994, s. 106-118.
- Savage L, “How and When Do Presidents Influence the Duration of Coalition

- Bargaining in Semi-Presidential Systems?”, *European Journal of Political Research*, 57(2), 2018, s. 308-332.
- Sevinç M, “Güçlendirilmiş” Parlamenter Sistem Ne Demek?”, *Diken*, 16 Ağustos 2020, <<http://www.diken.com.tr/guclendirilmis-parlamenter-sistem-ne-demek/>> Erişim Tarihi 03 Aralık. 2020.
- Sezginer M, “Güçlü Yürütme Anlayışı ve Türkiye’deki Görünümü”, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 3(1), 1990, s. 67-93.
- Shugart M S, “Of Presidents and Parliaments”, *East European Constitution Review*, 2(1), 1993, s. 30-32.
- Shugart M S /Carey J M, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, 1992.
- Siaroff A, “Comparative Presidencies: The Inadequacy of the Presidential, Semi-Presidential and Parliamentary Distinction”, *European Journal of Political Research*, 42(3), 2003, s. 287-312.
- Singh S P / Carlin R E, “Happy Medium, Happy Citizens: Presidential Power and Democratic Regime Support”, *Political Research Quarterly*, 68(1), 2015, s. 3-17.
- Stepan A/ Skach C, “Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation Parliamentarism versus Presidentialism”, *World Politics*, 46(1), 1993, s. 1-22.
- Taghiyev E A, “Measuring Presidential Power in Post-Soviet Countries”, *CEU Political Science Journal*, 2(3), 2006, s. 11-21.
- Tanör B, *Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri*, Yapı Kredi Yayınları, 2007.
- Tanör B, *Anayasal Gelişme Tezleri*, Yapı Kredi Yayınları, 2008.
- Teziç E, *Anayasa Hukuku*, Beta Basım, 2005.
- Uluşahin N, *Saf Hükümet Sistemleri Karşısında İki Başlı Yürütme Yapılanması*, Yetkin Yayınevi, 2007.
- von Trapp L, “Benchmarks and Self-Assessment Frameworks for Parliaments”, Mitchell O’Brien / Rick Stapenhurst / Lisa von Trapp (Ed), *Benchmarking and Self-Assessment for Parliaments*, The World Bank, 2016, s. 7-60.
- Whitefield S, “Mind the Representation Gap: Explaining Differences in Public Views of Representation in Postcommunist Democracies”, *Comparative*

Political Studies, 39(6), 2006, s. 733-758.

Zaznaev O, “Measuring Presidential Power in Post-Communist Countries: Rectification of Mistakes”, *Mediterranean Journal of Social Sciences*, 6(1), 2015, s. 443-449.

1876'dan 2017'ye Devlet Başkanlarının Anayasal Güçleri