

2017 TARİHLİ ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ SONRASINDA YASAMA - YÜRÜTME İLİŞKİLERİ LEGISLATIVE – EXECUTIVE RELATIONS IN THE AFTERMATH OF 2017 CONSTITUTIONAL AMENDMENTS

Levent GÖNENÇ*
Ali Ersoy KONTACI**

Özet: 16 Nisan 2017 günü yapılan halkoylamasında kabul edilen anayasa değişikliğiyle birlikte, Türkiye’de “Cumhurbaşkanlığı Sistemi” olarak adlandırılan yeni bir hükümet sistemine geçiş yapıldı. Hükümet sistemi değişikliğinin, anayasa hükümlerine ek olarak, ilgili kanunî düzenlemeler, idarî düzenleyici işlemler ile yerleşik idarî alışkanlıklar bağlamında da köklü değişikliklere yol açması kaçınılmazdır. Bu sebeple, hükümet sistemi değişikliği gibi önemli bir kararın ancak konuyla ilgili çok boyutlu ve içerik açısından zengin tartışmaların ardından alınması gerekir. Türkiye’de 2017 Anayasa değişikliğinin öncesinde sağlıklı bir tartışma ortamının bulunmaması bir yana, yeni sisteme geçiş için gerekli hazırlıkların da yapılamadığı görülmektedir. Bu çalışmada, 2017 Anayasa değişikliğinin gerekçeleri ve bu kapsamda benimsenen yeni hükümet sisteminin esasları, hükümet sistemi tartışmalarına ilişkin kavramsal çerçeveye atıfla açıklanacak; sonrasında ise bu yeni sistemin yasama-yürütme ilişkileri bağlamında özellikle öne çıkan yönlerine ve halen çözülememiş olan bazı sorun alanlarına işaret edilecektir.

Anahtar Kelimeler: 2017 Anayasa Değişikliği, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Yasama-Yürütme İlişkileri, Denge-Denetleme Sorunu

Abstract: Following the constitutional amendments in 2017, the governmental system in Turkey became what is called “President of Republic Governmental System”. In addition to the amendment of the Constitution, a governmental system change inevitably requires a set of consequent amendments to the relevant legislation, to regulatory administrative acts and even to the well-established administrative practices in a Country. Therefore, such an important decision as a governmental system change should only be taken after a

* Prof. Dr., Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi, lgonenc@law.ankara.edu.tr, ORCID: 0000-0002-1988-3988

** Dr., Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi, kontaci@law.ankara.edu.tr, ORCID: 0000-0002-9643-4801, Makalenin Gönderim Tarihi:17.09.2019, Kabul Tarihi: 19.09.2019

series of multidimensional and content-rich discussions. However, it would be fair to claim that the 2017 constitutional amendments in Turkey were not preceded by such discussions and the necessary preparatory work for a system change was missing from the agenda. In this study, the rationale behind the 2017 amendments and the fundamental of the new governmental system will be discussed with special reference to the relevant conceptual framework and several shortcomings of the new system in terms of legislative-executive relations will be addressed.

Keywords: 2017 Constitutional Amendments, President of Republic Governmental System, Legislative-Executive Relations, Checks and Balances Problem

I. Giriş

16 Nisan 2017 günü yapılan halkoylamasında kabul edilen anayasa değişikliği paketinin özü; “Cumhurbaşkanlığı Sistemi” olarak adlandırılan yeni bir hükümet sistemine geçiştir. Bu bağlamda, bir yandan Anayasa’nın pek çok maddesinde kapsamlı değişiklikler yapılırken, diğer yandan da çok sayıda maddenin tümüyle ilga edildiği görüldü.

Bununla birlikte, hükümet sistemi değişikliğinin yalnızca Anayasa hükümlerinin değiştirilmesiyle tamamlanabilecek bir süreç olmadığı da bilinmektedir. Zira gerek kanunî düzenlemeler evreninde, gerekse idarî düzenleyici işlemler seviyesinde yer alan ve değiştirilmesi veya uyarlanması gereken pek çok mevzuat hükmünün varlığına ek olarak; yıllar içinde yerleşmiş ve terk edilmesi kolay olmayan idarî alışkanlıkların da böylesine geniş kapsamlı bir dönüşümü ciddi ölçüde güçleştireceği açıktır.

Bu durum, hükümet sistemi değişikliği gibi önemli bir kararın, ancak konuyla ilgili çok boyutlu ve içerik açısından zengin tartışmaların ardından alınmasında büyük fayda olacağını ortaya koymaktadır. Dahası, bir kez böyle bir karar alındıktan sonra da, benimsenen yeni sisteme geçiş için yapılması gereken hazırlık çalışmalarının ciddi bir zaman alması kaçınılmazdır. Bu bağlamda, Anayasa değişikliğine ilişkin 6771 sayılı Kanun’un 18. maddesiyle kabul edilen değişikliklerin, “yürürlük takviminin” birkaç alt bölüme ayrılmış olmasının ve maddelerin önemli bir bölümünün; “...birlikte yapılacak olan ilk Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri sonucunda Cumhurbaşkanı’nın görevine başladığı...” tarihte yürürlüğe gireceğinin kararlaştırılmış olmasının, en azından gerekli teknik hazırlık çalışmalarının yapılabilmesi açısından

dan makul ve yerinde bir karar olduğu savunulabilirdi. Ne var ki, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce (TBMM) alınan "erken seçim" kararıyla birlikte, söz konusu sistemin bir bütün olarak yürürlüğe giriş takvimi, 2019 yılının Kasım ayından 24 Haziran 2018 tarihinde yapılacak seçimler sonrasına çekilmiş oldu. Bu durum ise, yeni sisteme geçiş için yapılması gereken hazırlık çalışmalarının, başlangıçta öngörülenden çok daha kısa bir süreye sıkışmasına, çoğu başlıktaysa herhangi bir hazırlık yapılmaksızın yeni sisteme geçilmesine yol açmış oldu.

Yukarıdaki öncüllerden hareketle, bu çalışmada öncelikle 2017 Anayasa değişikliğinin gerekçeleri ve bu kapsamda benimsenen yeni hükümet sisteminin esasları, hükümet sistemi tartışmalarına ilişkin kavramsal çerçeveye atıfla açıklanacak; sonrasında ise bu yeni sistemin yasama-yürütme ilişkileri bağlamında özellikle öne çıkan yönlerine ve halen çözilemeyen bazı sorun alanlarına işaret edilecektir.

II. 2017 Anayasa Değişikliğinin Arka Plânı

Yasama karşısında yürütmeyi, yürütme içerisinde de Cumhurbaşkanı'nı güçlendiren 1982 Anayasası, orijinal haliyle, kriz üretme potansiyeline sahip bir Anayasa olarak görülmüş ve çeşitli eleştirilere konu olmuştur. Klâsik parlamenter sistemde sembolik bir makam olan Cumhurbaşkanlığı'nı güçlendiren ve ona "yetkisiz ve sorumsuz devlet başkanı" rolünü aşan kimi önemli yetkiler veren¹ 1982 Anayasası'nın,² sahip olduğu bu anayasal mimari nedeniyle yürütme-içi gerilim ve çatışmalara da zemin hazırladığı ileri sürülmüştür. Özellikle Cumhurbaşkanı ile TBMM çoğunluğunun (ve dolayısıyla bu

¹ Bülent Tanör, İki Anayasa: 1961-1982, XII Levha Yayınları, İstanbul 2012, s. 104-105, 108-110.

² Bu yönüyle 1982 Anayasası'nın orijinal halinde benimsenmiş olan hükümet sisteminin, kimi yazarlarca daha en başından itibaren; "yarı-başkanlık sistemi" (Zafer Üskül, Türkiye'nin Anayasa Sorunu, AFA Yayınları, İstanbul 1991, s. 124), "başkanlı bir parlamenter sistem" (Bakır Çağlar, "Parlamentolar ve Anayasa Mahkemesi: Teori ve Pratikte Anayasa Yargısının Sınırları Problemi", Anayasa Yargısı, Cilt 3 (1986), Anayasa Mahkemesi Yayınları, Ankara 1986, s. 164), "aksak başkanlık hükümeti" (Lütfi Duran, Türkiye Yönetiminde Karmaşa, Çağdaş Yayınları, İstanbul 1988, s. 18-19) veya "...ne saf parlamenter, ne saf yarı başkanlık (olup), özgül şartlara göre bu ikisi arasında gidip gelen (bir sistem)" (Serap Yazıcı, Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2002, s. 147-148) olarak değerlendirildiği görülmektedir.

çoğunluğun içinden çıkan Başbakan'ın) farklı dünya görüşlerine sahip olmaları durumunda, bu organlar arasında çeşitli sürtüşmeler yaşanması kaçınılmaz görülürken; geçmişte farklı dönemlerde yaşanan gerilimler de, 1982 Anayasası'nı eleştirenler tarafından büyük ölçüde bu "kimyası bozulmuş" parlamenter sistemle ilişkilendirilmiştir.

Bu bağlamda, 2007 yılında dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'in görev süresinin bitiminin ardından ortaya çıkan anayasal krizse, hükümet sistemi tartışmalarını bambaşka bir boyuta taşımış oldu. Zira bu tarihte yapılan halkoylamasında kabul edilen anayasa değişikliğiyle, Cumhurbaşkanı'nın doğrudan halk tarafından seçilmesi usulü benimsendi. Böylece, zaten saf parlamenter sistemlerle karşılaştırıldığında oldukça fazla yetkilere sahip olan Cumhurbaşkanı, sandığın getirdiği popüler meşruiyet sayesinde daha da güçlendi.³ Bu sistem, TBMM tarafından seçilen son Cumhurbaşkanı Abdullah Gül'ün görev süresinin bitmesinin ardından, 2014 yılında Recep Tayyip Erdoğan'ın halk tarafından Cumhurbaşkanı seçilmesiyle birlikte, fiiliyatta da yürürlüğe girmiş oldu.

2014 yılıyla başlayan süreçte, Adalet ve Kalkınma Partisi'nin (AK Parti) Türkiye'deki diğer partiler gibi "disiplinli" bir parti olması ve Cumhurbaşkanı'nın kurucusu ve mensubu olduğu partinin TBMM'deki çoğunluğu da elinde tutmakta oluşu gibi faktörlerin etkisiyle, geçmişte yaşanan türden yürütme-içi krizlerin ortaya çıkmayacağı düşünülüyordu. Buna karşın, Cumhurbaşkanı Erdoğan ile dö-

³ Doktrinde kimi yazarlar, bu yeni şekliyle Türkiye'de geçerli olan hükümet sistemi ile 1958 Fransız Anayasası'nın öngördüğü hükümet sistemi arasında belirleyici bir fark kalmadığını (Hasan Tunç, Faruk Bilir ve Bülent Yavuz, *Türk Anayasa Hukuku*, Berikan Yayınevi, Ankara 2011, s. 266) ve hükümet sisteminin klâsik parlamenter olmaktan çıkarak yarı başkanlık sistemine benzer özellikler kazandığını (Şükrü Karatepe, *Anayasa Hukuku*, Savaş Yayınevi, Ankara 2013, s. 160) ifade etmişlerdir. Diğer bazı yazarlar ise, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilecek olmasının parlamenter rejimin niteliğine yeni bir sıfat eklenmesini gerekli kılacağını belirtmişlerdir (Şeref İba, *Anayasa Hukuku ve Siyasal Kurumlar*, Turhan Kitabevi, Ankara 2008, s. 108). Bu kapsamda, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin, 1982 Anayasası'nın öngördüğü sistemi daha da karmaşık hale getirdiğini düşünen yazarlar olduğu gibi (Bülent Tanör ve Necmi Yüzbaşıoğlu, 1982 Anayasası'na Göre Türk Anayasa Hukuku, Beta Basım A.Ş., İstanbul 2009, s. 430); yapılan değişikliğin anayasal sistem üzerindeki etkisinin zaman içinde ortaya çıkacağını ve siyasî rejimin yarı-başkanlığa doğru evrilme ihtimali olduğu kadar, başkancı bir rejime doğru kayma ihtimalinin de bulunduğunu belirten yazarlar da olmuştur (İbrahim Ö. Kaboğlu, *Anayasa Hukuku Dersleri* (Genel Esaslar), Legal Yayıncılık, İstanbul 2009, s. 141).

nemin Başbakanı Ahmet Davutoğlu arasında yaşandığı ileri sürülen ve neticede Başbakan'ın istifasıyla sonuçlanan bir dizi gerilim, Meclis çoğunluğu (ve dolayısıyla Bakanlar Kurulu) ile Cumhurbaşkanı'nın aynı dünya görüşüne sahip olmaları halinde bile, sistemin geçmişte yaşanan krizlere benzer krizler üretme potansiyeline sahip olduğunu ortaya çıkarmış oldu. Üstelik bu yeni sistem, ayrı sandık meşruiyetlerine sahip olan Meclis çoğunluğu (ve dolayısıyla Bakanlar Kurulu) ile Cumhurbaşkanı'nın farklı dünya görüşlerine sahip olmaları halinde ise, geçmişte yaşananlardan daha da ağır siyasî krizlerin ortaya çıkmasına yol açabilecek yapısal bir kusurla malûl olmaya devam etti.

Nitekim AK Parti ve Milliyetçi Hareket Partisi'nin (MHP) üzerinde uzlaşarak 10 Aralık 2016 günü kamuoyuna açıkladığı 21 maddelik anayasa değişikliği teklifi, hükümet sistemi konusunda o tarihe kadar atılan adımların, sistem değişikliği talep eden kesimlerin beklentilerini karşılamak açısından da yeterli olmadığını ortaya koyuyordu. Gerçekten, söz konusu teklifin gerekçesine bakıldığında, 1982 Anayasası'ndan kaynaklanan hükümet sistemi sorununu çözme iddiasının yüksek sesle dile getirildiği görülmektedir:

“Hükümet sistemini bütüncül bir yaklaşımla ele almayı engelleyen sosyal ve siyasî şartlar ve gelişmeler, sonuçta bir sistem karmaşasına yol açmıştır. Sistemin işleyişinde sorunlar doğurması kaçınılmaz olan bu karmaşanın aşılması hükümet sisteminde esaslı bir anayasa değişikliği zarureti ortaya çıkartmıştır.”⁴

Konuya daha yakından bakıldığında ise, kamuoyuna “Cumhurbaşkanlığı Sistemi” olarak tanıtılan bu sistemin, “istikrar” ve “etkinlik” hedeflerine ulaşmayı kolaylaştıracağı gerekçesiyle savunulduğu anlaşılmaktaydı. Bilindiği üzere, “istikrar”, belli koşullarda parlamenter sistemde ortaya çıkan hükümet istikrarsızlığını ortadan kaldırmayı; “etkinlik” ise, parlamenter sistemde yine belli koşullarda uzayan ve hantallaşan kamusal karar alma süreçlerini kolaylaştırmayı ve hızlandırmayı ifade etmektedir. Bu bağlamda sistem değişikliği fikrini ileri süren çevrelerin, esasen ve öncelikle, Türkiye’de parlamenter sistem eleştirileri bağlamında uzun yıllardır dile getirilen temel bazı sorunları çözme iddiası taşıdıkları görülmektedir. Dahası, “Cumhurbaşkan-

⁴ Anayasa değişikliği teklifinin gerekçesi için bkz. Türkiye Büyük Millet Meclisi Resmi İnternet Sitesi: <http://www.tbmm.gov.tr/d26/2/2-1504.pdf>

lığı Sistemi" ni savunanlar; 2014 yılından itibaren Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçilmeye başlandığını, popüler meşruiyete kavuşan Cumhurbaşkanı'nın artık klâsik parlamenter sistemdeki gibi sembolik yetkilere sahip bir Cumhurbaşkanı olamayacağını, meşruiyeti ile doğru orantılı olarak, artırılmış yetkilerle donatılması gerektiğini de ifade etmekteydiler. Nihayet, mevcut siyasî koşulların sonucu olarak, Türkiye'de Cumhurbaşkanı ile Başbakan'ın halen uyum içinde çalıştığı; ancak ileride şartlar değiştiğinde, bu "iki başlılığın" yeni çatışmalara yol açabileceği de dile getirilmekteydi.

III. Hükümet Sistemi Tartışmalarının Kavramsal Çerçevesi

Bilindiği gibi, klâsik anayasa hukukunda hükümet sistemleri, her durumda bağımsız olması gereken yargı organı bir tarafa bırakılarak, geriye kalan iki devlet organı olan "yasama" ve "yürütme" organlarının kuruluşu ve birbirleriyle olan ilişkileri dikkate alınarak incelenmektedir.⁵

Buna göre, hükümet sistemleri arasında öncelikle *kuvvetler birliğine dayanan sistemler* ve *kuvvetler ayrılığına dayanan sistemler* ayrımı yapılmakta ve kuvvetler birliğine dayanan sistemler arasında; kuvvetlerin yürütmede toplandığı "mutlak monarşi" ve "diktatörlükler" ile kuvvetlerin yasamada toplandığı "meclis hükümeti" sistemi sayılmaktadır.⁶

Kuvvetler ayrılığına dayanan sistemler olarak ise karşımıza; "parlamenter sistem", "başkanlık sistemi" ve "yarı başkanlık sistemi" çıkmaktadır. Bu sınıflandırmaya göre parlamenter sistem; genellikle "yumuşak kuvvetler ayrılığı" sistemi olarak adlandırılmakta⁷ ve yürütme

⁵ Bu başlık altında yer alan açıklamalar, esasen şu çalışmadan alınmıştır: Ali Ersoy Kontacı, "Parlamenter Sistemden Kopuş ve Sonrası: Karşılaştırmalı Gözlemler ve Bazı Değerlendirmeler", *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, S. 133 (Kasım 2017), s. 11-60.

⁶ Erdoğan Teziç, *Anayasa Hukuku*, Beta Basım A.Ş., İstanbul 2009, s. 414-417.

⁷ Örn. Bkz., Fazıl Sağlam, *Anayasa Hukuku Ders Notları*, Yakın Doğu Üniversitesi Yayınları, Lefkoşa 2013, s. 143, 153-154. Buna karşın, parlamenter sistemin günümüzde kuvvetlerin yasama veya yürütme tekelinde birleşmesine yol açtığı hakkında bkz. Mustafa Erdoğan, *Anayasal Demokrasi, Siyasî Kitabevi*, Ankara 2001, s. 181-184. Benzer şekilde, daha 20. yüzyılın ilk yarısından başlayarak parlamentoların asıl işlevlerini yitirdikleri eleştirileri hakkında bkz. Carl Schmidt, *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, Duncker & Humblot, Berlin 2010; Klaus Von Beyme, *Die parlamentarische Demokratie: Entstehung und Funktionsweise 1789-1999*, Springer VS, Wiesbaden 2014.

organının siyaseten etkin kanadını oluşturan başbakan ve bakanlar kurulunun (“hükümet” veya “kabine”) halk tarafından seçilmiş yasama organının içinden çıktığı ve ona karşı siyaseten sorumlu olduğu bir rejimi anlatmaktadır.⁸ Bu sistemde ayrıca, yasama organı tarafından seçilen ama çoğunlukla sembolik yetkilerle donatılmış olan bir cumhurbaşkanı (veya rejimin türüne göre, yine sembolik yetkilere sahip olan ve fakat veraset ilkesine göre belirlenen bir monark) bulunmaktadır. Ancak, siyasî konulardaki asıl sorumluluk, hem bireysel hem de kolektif olarak, yasama organının içinden çıkan bakanlar kuruluna aittir. Bu durumsa, bakanlar kurulunun her an parlamenter çoğunluğun güvenine sahip olmasını zorunlu kılmaktadır.⁹ Son olarak, bu sistemde hem yasama hem de yürütme organları, belli koşullar altında birbirlerinin hukukî varlıklarına son verebilecekleri hukukî araçlarla (fesih ve güvenoyu) donatılmış bulunmaktadır.

Bu kapsamda karşımıza çıkan ikinci sistem olan başkanlık sistemi ise; yasama ve yürütme organları arasındaki “sert kuvvetler ayrılığı” olarak tanımlanmakta ve bu sistemde yasama organına ek olarak, yürütme organının başı olan başkan da doğrudan veya doğrudan benzeri¹⁰ bir yolla halk tarafından seçilmektedir. Birbirlerinin hukukî varlıklarına son verme yetkileri bulunmayan bu iki organ, kural olarak kendi görev alanlarındaki faaliyetlerini sabit görev süreleri boyunca ve kesintisiz olarak sürdürmekte ve başkan, parlamenter sistemdeki cumhurbaşkanının aksine, güçlü yetkilerle donatılmış bulunmaktadır.¹¹ Ayrıca bu sistemde bakanlar kurulu üyelerinin yerini “sekreterler” almakta ve bunlar, yalnızca başkana karşı sorumlu olmaktadır. Buradan yola çıkılarak da bu sistemde yürütme organının “tek kanatlı” olduğu kabul edilmektedir.

⁸ Leon D. Epstein, “Parliamentary Government”, International Encyclopedia of the Social Sciences, Vol 11 (1968), s. 419-425.

⁹ Kaboğlu (2014), s. 149; İba (2008), s. 105-106; Kemal Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, Cilt - I, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa 2001, s. 593-594. Bakanlar Kurulu ile parlamento arasındaki ilişkilerin son derece yetkin bir tahlili için bkz. Mustafa Okşar, Hükümet Sistemleri, Önceki Anayasalar ve Özellikle 1982 Anayasası Çerçevesinde Bakanlar Kurulu, Yetkin Yayınları, Ankara 2013, s. 509-532

¹⁰ Nur Uluşahin, Anayasal Bir Tercih olarak Başkanlık Sistemi, Yetkin Yayınları, Ankara 1999, s. 30-37.

¹¹ Juan Linz, “Parliamentarism and Presidentialism”, The Encyclopedia of Democracy, Seymour Martin Lipset (Ed.), Congressional Quarterly Inc., Washington D.C. 1995, ss. 910-913; Robert Elgie, “The Classification of Democratic Regime Types: Conceptual Ambiguity and Contestable Assumptions”, European Journal of Policy Research, Vol. 33 (1998), s. 229.

Bu kapsamda karşımıza çıkan son sistem olan yarı başkanlık sisteminde ise, yasama organına ek olarak yürütme organının başı olan cumhurbaşkanı da doğrudan halk tarafından seçilmekte ve önemli yetkilere sahip bulunmaktadır. Ancak bu sistemde bir de, yasama organının içinden çıkan ve ona karşı siyasî açıdan sorumlu olan bir başbakan ve bakanlar kurulu bulunmaktadır.¹² Başka bir ifadeyle yürütme, bu sistemde de iki kanatlı olmaya devam etmektedir.

Bu bağlamda, hükümet sitemlerine ilişkin yapılan bu klâsik üçlü sınıflandırmada yürütme organının yapısının aşağıdaki tablo¹³ yardımıyla özetlenmesi mümkündür:

	İki Başlı Yürütme		Tek Başlı Yürütme
	Saf Parlamenter Sistem	Yarı başkanlık Sistemi	Saf Başkanlık Sistemi
Devlet Başkanı	+	+	+
Hükümet Başkanı	+	+	

Tablo-1: Hükümet Sistemlerine İlişkin Klâsik Üçlü Sınıflandırmada Yürütme Organının Yapısı

Bununla birlikte, 1990'ların başında Sovyetler Birliği'nin dağılmasıyla başlayan demokrasiye geçiş sürecinde, bazı Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleriyle yine bazı Kafkasya ve Orta Asya Ülkeleri'nde ortaya çıkan "karma" veya "melez" sistemler, hükümet sistemlerinin bu klâsik üçlü ayrım çerçevesinde açıklanmasını imkânsız hale getirmiştir.¹⁴ Ortaya çıkan bu tanımlama ve sınıflandırma zorluğunun sonucu olarak, 1990'lı yılların başından itibaren, hükümet sistemlerinin analizi amacıyla yeni arayışlar gündeme gelmeye başlamıştır. Bu yeni tanımlama ve sınıflandırma çabalarının en dikkat çekicilerinden biri; Matthew Soberg Shugart tarafından gündeme getirilmiştir. Yazar, hükümet sistemleri sorununu ele aldığı makalesinde, bağımsızlığını yeni kazanan ülkelerde

¹² Maurice Duverger, "A New Political System Model: Semi-Presidential Government", Parliamentary versus Presidential Government, Der. Arend Lijphard, Oxford University Press, Oxford 1992, s. 142-150.

¹³ Bu çalışmada kullanılan tablolar, esasen şu çalışmadan alınmıştır: Levent Gönenç, "Türkiye'de Başkanlık Sistemi Tartışmaları", Birikim, Sayı 313 (Mayıs 2015), s. 60-75.

¹⁴ Levent Gönenç, Prospects for Constitutionalism in Post-Communist Countries, Kluwer Law International, Martinus Nijhoff Publishers, Netherlands 2002, s. 274-276

görülen rejimleri de kapsayacak biçimde, beşli bir ayırım yapılmasını önermektedir.¹⁵ Buna göre yazar, çağdaş hükümet sistemlerini;

- Yürütme organının; yasama organının içinden çıkan ve ona karşı bireysel ve kolektif açıdan sorumlu olan bir bakanlar kurulu ile yine yasama organı tarafından seçilen ama sembolik yetkilerle donatılmış bir cumhurbaşkanından oluştuğu ve yasama ve yürütme organlarının, karşılıklı olarak birbirlerinin hukukî varlıklarına son verecek araçlarla donatıldığı “saf parlamenter sistem” (*pure parliamentary system*)
- Temel olarak saf parlamenter sistemle aynı özellikleri taşıyan, ama ondan farklı olarak, bünyesinde doğrudan halk tarafından seçilen bir de cumhurbaşkanının bulunduğu “başkanlı parlamenter sistem” (*parliamentary with president system*);
- Yürütme organının; kendisine önemli anayasal yetkiler tanınmış olan ve doğrudan halk tarafından seçilen bir cumhurbaşkanı ile yasama organının içinden çıkan ve ona karşı sorumlu olan bir bakanlar kurulundan oluştuğu “başbakanlı başkanlık sistemi” (*premier-presidential system* – Bu çalışmada benimsenen tabirle; “yarı başkanlık sistemi”).
- Hem yasamanın, hem de yürütme organının başı olan ve önemli anayasal yetkilerle donatılmış bulunan başkanın doğrudan halk tarafından seçildiği ve birbirlerinin içinden çıkmayan bu iki organın, karşılıklı olarak birbirlerinin hukukî varlıklarına da son veremedikleri “saf başkanlık sistemi” (*pure presidential system*)
- Yürütme organının, kendisine çok önemli anayasal yetkiler tanınmış olan ve doğrudan halk tarafından seçilen bir başkan ile yasama organına karşı sorumlu olan bir bakanlar kurulundan oluştuğu; ancak bakanlar kurulunun aynı zamanda başkana karşı da siyasî olarak sorumlu olduğu “başkanlı parlamenter sistem” (*president parliamentary system* – Bu çalışmada benimsenen tabirle; “süper başkanlık sistemi”¹⁶) olarak sınıflandırmaktadır.¹⁷

¹⁵ Matthew Soberg Shugart, “Of Presidents and Parliaments”, *East European Constitutional Review*, Vol. 2, No. 1 (1993), s. 30.

¹⁶ Fish, “süper başkanlık sistemi” (superpresidentialism) kavramını, bu sistemin başkanın sahip olduğu olağanüstü yetkiler açısından dünyadaki diğer başkanlık sistemlerinden ayrılması için önermektedir. Bkz. M. Steven Fish, “The Pitfalls of Russian Superpresidentialism”, *Current History*, October 1997, s. 367.

¹⁷ Bu sınıflandırmanın örneklerle açıklandığı ve tartışıldığı Türkçe bir kaynak için

Görüldüğü üzere, bu kategoriler belirlenirken, hükümet sistemlerine ilişkin yapılan klâsik üçlü ayırım aynen muhafaza edilmekte; bunlara yalnızca iki kategori daha eklenmektedir: “başkanlı parlamenter sistem” ve “süper başkanlık sistemi”. Bu kategorilerden ilkinde örnek olarak İrlanda Cumhuriyeti ve Bulgaristan gösterilirken¹⁸; temelde “olağanüstü yetkilerle donatılmış bir cumhurbaşkanı karşısında hayli zayıf konumda bir yasama organının bulunduğu bir anayasal sistem” olarak tanımlanan ikinci sistemin¹⁹ ise günümüz Rusya Federasyonu başta olmak üzere bazı Orta Asya Cumhuriyetleri ile yine bazı Güney Amerika Ülkeleri’nde uygulandığı kabul edilmektedir.

Bu bağlamda, hükümet sistemlerine ilişkin yapılan bu beşli sınıflandırma çerçevesinde yürütme organının yapısının, aşağıdaki tablo vasıtasıyla özetlenmesi mümkündür:

	İki Başlı Yürütme			Tek Başlı Yürütme	İki Başlı Yürütme
	Saf Parlamenter Sistem	Başkanlı Parlamenter Sistem	Yarı başkanlık Sistemi	Saf Başkanlık Sistemi	Süper Başkanlık Sistemi
Devlet Başkanı	+ (Monark veya Cumhurbaşkanı)	+	+	+	+
Hükümet Başkanı	+	+	+		+

Tablo-2: Hükümet Sistemlerine İlişkin Beşli Sınıflandırmada

Yürütme Organının Yapısı

IV. Yeni Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanı’nın Konumu ve Yasama - Yürütme İlişkileri

Yeni hükümet sisteminde Cumhurbaşkanı’na, onu anayasal sistem içerisinde hâkim unsur haline getirebilecek önemli yetkiler ta-

bkz. Erdal Onar, “Türkiye’nin Başkanlık veya Yarı-başkanlık sistemine Geçmesi Düşünülmeli midir?”, Başkanlık Sistemi, Der. Teoman Ergül, Türkiye Barolar Birliği Yayını, Ankara 2005, s. 71-104.

¹⁸ Bu kategorinin gereksiz bir ayırım olduğu hakkında bir görüş için bkz. Giovanni Sartori, Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği: Yapılar, Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine bir İnceleme, Çev. Ergun Özbudun, Yetkin Yayınları, Ankara 1997, s. 14. Ayrıca bkz. Onar (2005), s. 77.

¹⁹ Fish (1997), s. 367-368.

nınmış bulunmaktadır. Gerçekten, anayasa değişikliğinin yürürlüğe girmesiyle birlikte Bakanlar Kurulu (ve dolayısıyla Başbakanlık) kaldırılmış, Bakanlar Kurulu ve Başbakan'ın sahip olduğu tüm yetkiler Cumhurbaşkanı'na aktarılmış, böylece Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu'ndan oluşan "iki başlı" yürütme yapısı "tek başlı" hale getirilmiş bulunmaktadır. Bu bağlamda, değişiklikler kapsamında Cumhurbaşkanı'nın görevlerine ilişkin yapılan tanımlama da dikkat çekicidir: Gerçekten, Anayasa'nın 104. maddesinin önceki şeklinde; *"Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Bu sıfatla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; Anayasa'nın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir"* denilirken; madde-nin yeni halinde ise şu tanımlama yer almaktadır: *"Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Yürütme yetkisi Cumhurbaşkanın aittir. / Cumhurbaşkanı, Devlet başkanı sıfatıyla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; Anayasa'nın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin eder."* Cumhurbaşkanı'na "Devlet başkanı" sıfatı tanınması ve devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını "gözetmek" yerine "temin etmek" görevinin verilmesi, Cumhurbaşkanı'nın anayasal sistem içerisinde güçlendirilmiş konumu- nu teyit eder nitelikte düzenlemelerdir.

Bu değişikliklerin, yukarıda hükümet sistemi bağlamında yapılan açıklamalarla ilişkilendirilmesi ise karşımıza şöyle bir tablo çıkarmaktadır:



Tablo-3: Hükümet Sistemine Göre Devlet Başkanının Anayasal Yetkileri

Görüldüğü üzere, yapılan değişikliklerle birlikte saf parlamenter sistemlerde görülen "güçsüz devlet başkanı" modelinden uzaklaşmakta ve "güçlü devlet başkanı" modeline doğru bir geçiş eğilimi ortaya çıkmaktadır.

Bu kapsamda, artık yürütme görev ve yetkisini tek başına temsil eden Cumhurbaşkanı ile yasama organı arasındaki ilişkilerle ilgili değişiklikler de dikkat çekicidir. Anılan çerçevede getirilen değişikliklerin özü; yasama organına hâkim siyasî çoğunluk ile Cumhurbaşkanı'nın aynı siyasî görüşten olmalarını teşvik etmek üzere, Cumhurbaşkanı ve TBMM'nin görev sürelerinin eşitlenmesi ile yine bu iki organın görevlerinin sona erme halleri arasında bağlantı kurulması olarak belirlenmektedir. Bu çerçevede, hem Cumhurbaşkanı ile TBMM'nin görev sürelerine, hem de anılan iki organ arasındaki denge-denetleme ilişkilerine ilişkin değişiklikler, Cumhurbaşkanı'nın sistem içindeki rolünü ve ağırlığını arttırmayı amaçlayan düzenlemeler olma niteliği taşımaktadır. Dahası, Cumhurbaşkanı'nın "cezaî sorumluluğuna" ilişkin yapılan değişiklikler de, bu alanda Cumhurbaşkanı'nın pozisyonunu ciddi şekilde kuvvetlendiren bir nitelik arz etmektedir. Son olarak, Cumhurbaşkanı'na verilen kararname çıkarma yetkisi de dikkat çekici bir husus olarak öne çıkmaktadır.

Ne var ki, anılan bütün bu tercihlerin siyasî açıdan uygunluğuna dair tartışmalar ve dile getirilen tüm eleştiriler bir tarafa bırakılsa bile; benimsenen sistemin işleyişine yönelik kayda değer bazı aksaklık ve belirsizliklerin bulunduğunu ifade etmek gerekmektedir. Bu bağlamda, bu çalışmanın ilerleyen sayfalarında benimsenen yaklaşım; söz konusu sistemin anayasal tercihler bağlamında gözlemlenen *yerindelik sorunlarından* ziyade, anayasal sistem tasarımı bağlamında ortaya çıkan *hukukî sorunları* ekseninde bir inceleme yapmak olacaktır.²⁰

²⁰ Bununla birlikte, Yazarlar'ın Türkiye'de hükümet sistemi tartışmalarının geneline ve özellikle de 2017 Anayasa değişikliği kapsamında benimsenen hükümet sistemine ilişkin diğer tespit ve değerlendirmelerine ise şu kaynaklarda ulaşılabilir: Levent Gönenç: "Türkiye'de Hükümet Sistemi Tartışmaları: Olanaklar ve Olasılıklar Üzerine Bir Çalışma Notu", Başkanlık Sistemi içinde (Yayına Hazırlayan: Teoman Ergül), Türkiye Barolar Birliği Yayını, Ankara 2005, s. 1-12; "Hükümet Sistemi Tartışmalarında 'Başkanlı Parlamente Sistem' Seçeneği", Güncel Hukuk, Sayı: 44 (2007), s. 39-43; "Presidential Elements in Government-Turkey", European Constitutional Law Review, Vol. 4, No. 3 (2008), s. 488-523; "Türkiye'de Başkanlık Sistemi Tartışmaları", Güncel Hukuk, (2011), s. 14-16; "Türkiye'de Hükümet Sistemi Tartışmalarına Kısa Bir Bakış ve Mevcut Hükümet Sisteminin Niteliği", TEPAV Politika Notu, tepav.org.tr (2011); "Türkiye'de Başkanlık Sistemi Tartışmaları", Birikim, Sayı 313 (Mayıs 2015). Ali Ersoy Kontacı: "2007 Presidential Elections in Turkey: From Political Crisis to System Instability", Juridikum - zeitschrift für kritik | recht | gesellschaft, No. 4 (2008), s. 206-208; "The Presidents of Republics in Turkish and Polish Constitutions: A Short Overview from a Comparative Perspective", Merkourios, The Utrecht

a. Cumhurbaşkanı ile TBMM'nin Görev Sürelerinin Eşitlenmesi

Yapılan değişiklikler kapsamında, 1982 Anayasası'nın orijinal metninde 5 yıl olan ve 2007 yılında 4 yıla indirilen TBMM'nin seçim dönemi, yeniden 5 yıla çıkarılmış bulunmaktadır.

Aslında bu tercihin, 2007 yılında yapılan ve Cumhurbaşkanı'nın doğrudan halk tarafından seçilmesini öngören değişikliğin uzantısı veya tamamlayıcısı olarak değerlendirilmesi mümkündür. Zira anılan değişikliğin sonucu olarak, seçmenlerin hem TBMM Üyeleri'ni hem de Cumhurbaşkanı'nı seçmek üzere "iki sandıkta" oy kullanmaya başlamalarıyla birlikte, 1982 Anayasası'nın kurmuş olduğu parlamenter sistem modeli zaten terk edilmişti. 2017 yılında yapılan değişiklikle birlikteyse, TBMM'nin görev süresi ile Cumhurbaşkanı'nın görev süresi eşitlenirken; her iki organın seçiminin de aynı tarihte yapılması yöntemi benimsenmiş oldu.

	Saf Parlamenter Sistem	Başkanlı Parlamenter Sistem	Yarı başkanlık Sistemi	Saf Başkanlık Sistemi	Süper Başkanlık Sistemi
Tek sandık (Halk sadece parlamentoyu seçer)	+				
İki sandık (Halk parlamentoyu, hem devlet başkanını seçer)		+	+	+	+

Tablo-4: Hükümet Sistemlerinde Yürütme Organının Meşruiyet Temeli

TBMM seçimleri ve Cumhurbaşkanlığı seçiminin aynı günde yapılmasını ve TBMM ile Cumhurbaşkanı'nın 5 yıllık eşit bir süre için seçilmesini öngören bu son düzenlemenin, sistem üzerinde doğurması muhtemel etkiler yönünden ayrıca değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu kapsamda; getirilen yeni düzenlemenin, aynı gün yapılacak seçim-

Journal of International and European Law, Vol. 25, No. 68 (2008), s. 18-35; "Siyasî İstikrar Temelli Koalisyon Eleştirileri: Anayasa Hukuku Açısından Ampirik bir Analiz", *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, Sayı 123 (2016), s. 33-58; "Parlamenter Sistemden Kopuş ve Sonrası: Karşılaştırmalı Gözlemler ve Bazı Değerlendirmeler" *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, Sayı 133 (2017), s. 11-60.

lerde Cumhurbaşkanlığı ve TBMM çoğunluğunun aynı partinin adayları tarafından kazanılma olasılığının yüksek olduğu göz önüne alınarak, sistemin “istikrarlı” ve “etkin” bir şekilde işlemlerini temin etmek amacıyla yapıldığı anlaşılmaktadır.

Gerçekten, hayatın normal akışı içinde aynı gün yapılan iki ayrı seçimde, seçmenlerin aynı eğilimi göstermesi ve her iki seçimde de aynı siyasî eğilimin başarı kazanması beklenebilir. Ancak, karşılaştırmalı örnekler göstermektedir ki, istisnai olsa da aksi durumların ortaya çıkması mümkündür. Nitekim Latin Amerika Ülkeleri arasında Guatemala, Ekvador ve Peru’da Başkanlık ve Parlamento seçimleri aynı gün yapılmaktadır. Buna rağmen, Guatemala’da 1990 yılında yapılan seçimlerde Jorge Serrano Elias, %68 oyla Başkan seçilmiş; ancak, partisi Parlamento seçimlerinde yalnızca %15,5 oy alabilmiştir. Ekvador’da 1997 yılında yapılan seçimlerdeyse Abdala Bukaram ikinci turda Başkan seçilmiş; ancak, partisi Parlamento’da 82 sandalyeden sadece 15’ini kazanabilmiştir. Son olarak, Peru’da 1990 yılında yapılan seçimlerde ise, Alberto Fujimori %62,5 oy alarak ikinci turda Başkan seçilirken, partisinin Parlamento’daki 180 sandalyeden ancak 32’sini kazanabildiği görülmüştür.²¹ Bu gibi hallerdeyse, yasama ve yürütme organlarının seçim tarihlerinin eşlenmesi yoluyla “istikrarlı” ve “etkin” bir yönetim hedefine ulaşacak bir siyasî kompozisyon elde edilmesini uman kesimlerin beklentilerinin boşa çıkacağını söylemek mümkündür.

b. Denge - Denetleme İlişkileri

Saf parlamenter sistemde yürütme organının etkin kanadı, yani hükümet, parlamentonun içinden çıkar ve siyaseten ona karşı sorumludur. Bunun bir sonucu olarak, parlamentonun elinde hükümeti denetlemek için bir takım anayasal araçlar bulunmaktadır; meclis araştırması, soru, gensoru gibi. Saf başkanlık sisteminde ise, yasama ve yürütme organlarının ikisi de halk tarafından seçilir ve aralarında “sert” bir kuvvetler ayrılığı bulunur. Bu bağlamda parlamento, başkanı koltuktan indiremeyeceği ve siyaseten hesap soramayacağı gibi, başkan da parlamentonun görevine, seçildiği süreyi tamamlamadan son veremez.

²¹ Bu örnekler için bkz. Selin Esen, “2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi”, *Ankara Barosu Dergisi*, 2016/4, s. 47.

Bu bağlamda, hükümet sistemi tercihine göre yasama yürütme arasındaki sorumluluk ilişkisini aşağıdaki gibi bir tablo yardımıyla açıklamak mümkündür:

	Saf Parlamenter Sistem		Başkanlı Parlamenter Sistem		Yarı başkanlık Sistemi		Saf Başkanlık Sistemi	Süper Başkanlık Sistemi	
	DB	HB	DB	HB	DB	HB	Başkan (DB+HB)	DB	HB
Siyaseten Sorumsuz	+								
Halka Karşı Sorumlu (Teorik Olarak)			+		+		+	+	
Parlamentoya Karşı Sorumlu		+		+		+			+

Tablo-5: Hükümet Sistemlerinde Yürütme Organının Siyasî Sorumluluğu

“Cumhurbaşkanlığı Sistemi” olarak adlandırılan hükümet sisteminin bu kapsamda getirdiği sisteme bakıldığında ise, yukarıdaki tabloda gösterilen esaslardan farklılaşan “melez” bir sistemin benimsendiği görülmektedir. Gerçekten, *saf parlamenter sistem* tercihinden uzaklaşıldığı açıkça görülebilen bu sistemde, *saf başkanlık sisteminin* tanımlayıcı özelliği olan “sert kuvvetler ayrılığı” ilkesi de geçerliğini yitirmekte ve Cumhurbaşkanı ve TBMM’ye, karşılıklı olarak birbirlerinin görevlerine son verme imkânı tanınmaktadır. Bu kapsamda, anılan sistem uyarınca, yasama ve yürütme organlarının görev süreleri birbirlerine bağlı olarak düzenlenmiş bulunmaktadır. Bu çerçevede Cumhurbaşkanı TBMM’yi feshetmeye karar verirse, kendi koltuğunu da feda etmeye hazır olmalıdır. Çünkü Cumhurbaşkanı tarafından feshedilen TBMM için yeni seçimler yapılırken, aynı zamanda Cumhurbaşkanlığı seçimleri de yapılacaktır. Paralel biçimde; eğer TBMM de erken seçim kararı alırsa, TBMM seçimleriyle birlikte Cumhurbaşkanlığı seçimi de yapılacaktır.

Bu düzenlemenin, ilk bakışta yasama ve yürütme organlarına karşılıklı olarak anayasal bir “silah” vererek birbirlerini denetlemelerini ve dengelemelerini sağlayan ve böylece siyasî krizlere düşmeden ülkeyi yönetme imkânı verilmesini amaçlayan bir düzenleme olarak

görülmesi mümkündür. Ancak, bu dengeyi olumsuz yönde etkileyebilecek ve yürütmeyi yasama karşısında güçlendirebilecek bir ayrıntıya da dikkat çekmek gerekmektedir. Yeni sistem uyarınca, TBMM seçimlerin yenilenmesi kararı, ancak Meclis üye tamsayısının 3/5'nin oyuyla (360 Milletvekili) alınabilmektedir. Oysaki Cumhurbaşkanı'nın seçimlerin yenilenmesi kararını alması için herhangi bir şart bulunmamaktadır. Dolayısıyla, TBMM'nin olası bir siyasi krizi çözmek amacıyla bir erken seçim kararı alabilmesi ve hem yasama hem yürütmenin yenilenmesini sağlayacak bir hamle yapması, Cumhurbaşkanı'nın bu hamleyi yapmasından çok daha zordur. Bu durumda, Cumhurbaşkanı, gerçekten seçimlerin yenilenmesine karar vermeyecek dahi olsa, bu olasılığı TBMM'ye hissettirerek bir üstünlük sağlayabilir. Böyle bir olasılık gerçekleştiğindeyse, söz konusu düzenlemenin sağlıklı bir denetleme ve dengeleme mekanizması kurmak ve sistem içinde kriz çözücü bir rol oynamak yerine, yeni sorunlara yol açan bir düzenleme haline geleceği kuşkusuzdur.

Yeni sistemde TBMM'nin "bilgi edinme ve denetim yolları" konusunda da bazı değişiklikler yapılmış bulunmaktadır. Bu değişikliklerin bazıları, getirilen sistemin doğasına uygun düzenlemeler olarak kabul edilebilirse de, diğer bazı düzenlemelerin anayasal denge-denetleme ilişkilerinin "olması gereken" standartlarından çok uzak olduğunu ifade etmek gerekmektedir.

Bu kapsamda öncelikle değinilmesi gereken husus, Anayasa'nın mülga 99. maddesinde yer alan "Gensoru" kurumunun anayasal mimari içinden bütün olarak çıkarılmış olmasıdır. Bilindiği üzere gensoru, tek tek Bakanlar'ın veya Bakanlar Kurulunun ve Parlamento'ya karşı olan bireysel veya kolektif siyasî sorumluluklarını harekete geçirmenin temel aracı olup; parlamenter hükümet sisteminin ayırt edici unsurlarından biri olarak kabul edilmektedir. Bu bağlamda yürütme organın başı olan Cumhurbaşkanı'nın doğrudan halk tarafından seçildiği (ve dolayısıyla yasama organının içinden çıkmadığı) ve bakanların da kural olarak Meclis dışından ve Meclis'in onayı olmadan atandığı bir sistemde, gensoru kurumunun yürürlükten kaldırılmış olmasında şaşırtıcı bir yön olmasa gerektir. Nitekim bu yeni sistemde artık bir "Bakanlar Kurulu"ndan söz edilemeyeceği gibi, "Başbakanlık" kurumu da tümüyle kaldırılmış bulunmaktadır.

Bununla birlikte, Anayasa'nın (değişik) 98. maddesinde yer alan ve halen anayasal sistem içinde varlıklarını sürdüren anayasal denetim araçlarının bazılarının tasarımı, hükümet sistemi değişikliğiyle de açıklanması mümkün görünmeyen ciddi bazı sorunların bulunduğu göze çarpmaktadır.

Bu bağlamda "soru" kurumuna bakıldığında; *"Yazılı soru, yazılı olarak en geç on beş gün içinde cevaplanmak üzere milletvekillerinin, Cumhurbaşkanlığı yardımcılarının ve bakanlara yazılı olarak soru sormalarından ibarettir"* düzenlemesinin getirildiği görülmektedir (AY. m. 98/5). Bu bağlamda öncelikle milletvekillerinin muhataplarına "sözlü olarak cevaplanmak üzere" soru sormaları imkânının tamamen kaldırıldığı gözlemlenmektedir. Dahası, eskiden *"Bakanlar Kurulu adına (...) cevaplanmak üzere Başbakan veya bakanlardan..."* bilgi istenmesi şeklinde düzenlenen "soru", şimdi yalnızca *"...Cumhurbaşkanlığı yardımcılarının ve bakanlara..."* yöneltelebilmektedir. Bu durumunsa, kamu hukukunda yetki ve sorumluluğun paralel olması gerektiği yönündeki ilkeye açıkça aykırı bir durum teşkil ettiğini belirtmek gerekmektedir. Zira önceki sistemde soruların Cumhurbaşkanı'na değil de Başbakan veya Bakanlar'a yöneltiliyor oluşu; söz konusu makamların, yürütmenin "etkin" kanadını oluşturması ve dolayısıyla da siyasî kararların alınması ve uygulanması konusunda gerçek yetkili birimler olmalarının bir sonucu olarak benimsenmişti. Buna karşılık, eski sistemde Cumhurbaşkanı, kural olarak yetkisiz ve sorumsuz bir durumda bulunduğu ve yine kural olarak bütün işlemleri ilgili Bakan ve Başbakan tarafından imzalandığı için ("karşı imza"), bu işlemlerin sorumluluğu da hükümet tarafından üstlenilmekte ve Cumhurbaşkanı'na Meclis'te ayrıca ve doğrudan bir soru yöneltilmesine gerek kalmamaktaydı.

Aynı mantığın gereği olarak, yeni sistemdeki "tek kanatlı" yürütme organı aslen Cumhurbaşkanı'ndan oluştuğu ve Cumhurbaşkanı'nın yürütme yetkisini tek başına kullanmaya yetkilendirilmiş olduğu düşünüldüğünde, TBMM'de sorulacak soruların doğal muhatabının da Cumhurbaşkanı olması gerekecektir. Ne var ki, yukarıda da işaret edildiği üzere, yeni düzenlemede soru kurumunun muhatabı; sayısı, nitelikleri ve atanma ölçütleri tümüyle belirsiz olan Cumhurbaşkanı Yardımcısı/Yardımcıları ile aslen hiçbir bağımsız siyasî iradesi olmayan Bakanlar olarak belirlenmiş bulunmaktadır. Bu tercihinse, bir anayasal denetim aracı olarak "soru" kurumunun ruhuna ve işlevine uygu düşmediği açıktır.

Yeni sistemde Cumhurbaşkanı'na verilen atama yetkileri de, bu yetkilerin genişliği ve kullanılma biçimleri dikkate alındığında, yasama ve yürütme organları arasındaki denge-denetleme ilişkileri bağlamında ele alınması gereken olan bir husustur. Gerçekten, yeni sistemde Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanlar (AY. m. 104/8, m. 106/4) ile üst kademe kamu yöneticilerini (AY. m. 104/9) tek başına atamakta ve bunların görevlerine son verebilmekte; yine Anayasa Mahkemesi Üyeleri'nin büyük bir çoğunluğunu (doğrudan veya kurumlardan gelecek öneriler arasından) atama yetkisini elinde bulundurmaktadır (AY. m. 146). Üstelik üst kademe yöneticilerinin atanma usul ve esasları da bir "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi" ile düzenlenecektir (AY. m. 104/9).

Bütün bu yetkilerin Cumhurbaşkanı tarafından tek başına kullanılmasının, hükümet sistemi tercihinin zorunlu bir sonucu olduğunu söylemek mümkün görünmemektedir. Zira karşılaştırmalı anayasa hukuku verilerine bakıldığında, başkanlık sistemi ve türevlerini benimseyen kimi ülkelerde, bu türden atama yetkilerinin, sürecin farklı aşamaları yönünden yasama ve yürütme organları arasında bölüştürüldüğü görülmektedir. Örneğin anılan sistemin ilk ve en bilinen örneği olan Amerika Birleşik Devletleri'nde, Federal Yüksek Mahkeme (*Supreme Court*) Yargıçları, yabancı ülkelere gönderilecek diplomatik temsilciler ve çeşitli üst kademe yöneticileri gibi makamlara atama yetkisi Başkan'a verilmiş olmakla birlikte, bu makamlara aday olan kişilerin ciddi bir parlamenter denetime tâbi tutuldukları görülmektedir. Kuşkusuz ki böyle bir anayasal tercihin arkasında yatan mantık; yürütme organın atama yetkilerinin bir tür parlamenter denetime açılmasını sağlamak ve böylece yasama ve yürütme organları arasında daha dengeli bir çalışma atmosferi ve uzlaşma kültürünün yaratılmasına katkıda bulunulmaktır.

Yasama ve yürütme organları arasındaki denge-denetleme ilişkileri açısından üzerinde durulması gereken son bir husus da, bütçe konusudur. Bilindiği üzere bütçe, hem başkanlık sisteminde, hem parlamenter sistemde, yasama organının yürütme organını denetlemek için kullandığı en önemli anayasal araçlardan biridir. Yeni sistemde ise bu konuda şöyle bir düzenleme getirilmiş bulunmaktadır: "*Bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe kanununun da çıkarılamaması durumunda, yeni*

bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilme oranına göre artırılarak uygulanır” (AY. m. 161). Bu düzenlemenin, TBMM çoğunluğunun bütçeyi reddederek veya bu konuda hareketsiz kalarak Cumhurbaşkanı’nın elini kolunu bağlamasını engellemek için getirilmiş olduğu anlaşılmaktadır. Gerçekten bu düzenleme sayesinde Cumhurbaşkanı, “TBMM’ye rağmen”, önceki yılın bütçesiyle icraatını sürdürebilecektir. Bununla birlikte, 2017 değişikliğiyle “kesin hesap kanunu” için benzer bir düzenleme yapılmamıştır. Değişikliğe göre; “Kesin hesap kanunu teklifi, yeni yıl bütçe kanunu teklifiyle birlikte görüşülür ve karara bağlanır” (AY. m. 161). Dolayısıyla, TBMM önceki yılın bütçesine ait kesin hesap kanununu kabul etmediği takdirde, önceki yılın bütçesinin yeniden değerlendirilmeyle kullanılmaya devam edilip edilmeyeceği tartışma konusudur.

Bu kapsamda ayrıca, ilkesel bir sorunun varlığına da dikkat çekmek lazımdır. Zira bütçe üzerindeki kontrol yetkisi, tarihsel olarak parlamentoculuğun ortaya çıkışındaki en önemli dinamiklerden biri olarak görülmektedir. Benzer şekilde, günümüzde de devlet bütçesinin parlamentonun koyduğu sınırlamalara tâbi ve parlamenter denetime açık olması, halkın kamu kaynakları üzerindeki demokratik kontrolünün önemli bir aracı olarak görülmektedir. Bu bağlamda, söz konusu kontrolün zayıflatılmasının kamu malî disiplini yönünden doğurabileceği muhtemel sakıncalar bir yana; söz konusu tercihin, çağdaş demokrasi teorisi açısından da açıklanması son derece güç bir manzara ortaya koyduğunu ifade etmek gerekmektedir.

c. Cumhurbaşkanı’nın Cezai Sorumluluğu

2017 anayasa değişiklikleri kapsamında Cumhurbaşkanı’nın cezai sorumluluğu da eski sistemden farklı biçimde kaleme alınmıştır. Öncelikle yeni sistem uyarınca; Cumhurbaşkanı eskiden olduğu gibi sadece “vatana ihanet” suçundan değil, görevdeyken işlediği her türlü suçtan sorumlu tutulabilecektir. Bu, geçmişte Cumhurbaşkanı’nın sorumluluğuna ilişkin yapılan tartışmalara açıklık getirmesi açısından olumlu bir düzenlemedir. Bununla birlikte, Cumhurbaşkanı’nın Yüce Divan’da yargılanabilmesi için tasarlanan süreç, bu hukukî yolun işletilmesini neredeyse imkânsız kılmaktadır. Buna göre, görevdeyken bir suç işleyen bir Cumhurbaşkanı hakkında, ancak TBMM üye tam sayısının salt çoğunluğunun (301 Milletvekili) vereceği bir önergeyle

soruşturma açılması istenebilmektedir. Soruşturma açılması yönünde bir karar verilebilmesi içinse, üye tamsayısının 3/5'inin (360 Milletvekili) oyu gerekmektedir. Nihayet, soruşturma neticesinde "Yüce Divan'a sevk" kararı verilebilmesi için, TBMM üye tamsayısının 2/3'nün (400 Milletvekili) oyu gerekmektedir. TBMM'de bu çoğunluklara ulaşmak fevkalade güçtür. Üstelik TBMM'de salt çoğunluğun Cumhurbaşkanı'nın mensup olduğu partinin veya onu destekleyen bir koalisyonun elinde olduğu varsayıldığında, hayatın olağan akışı içerisinde, süreci başlatan "önergenin" verilmesinin dahi ihtimal dışı olduğu söylenebilir. Sonuç olarak, 2017 değişikliği öncesinde yürürlükte olan sistemde Cumhurbaşkanı'nın Yüce Divan'a sevk süreci TBMM üyelerinin 1/3'ünün oyuyla vereceği bir önergeyle başlatılırken, yeni sistemde bu süreç uzatılmış, kademelendirilmiş ve karar almak için gereken çoğunluklar artırılmış bulunmaktadır.

Bu bağlamda ayrıca belirtilmesi gereken bir nokta da, yukarıda açıklanan bu prosedürün, Cumhurbaşkanı'nın görevi sona erdikten sonra da, görevdeyken işlediği iddia edilen suçlar bakımından aynen uygulanacak olmasıdır.

Cumhurbaşkanı'nın cezai sorumluluğuyla ilgili olarak üzerinde durulması gereken son bir nokta da, yukarıda özetlenen tüm sayısal ve siyasî zorluklara karşın, Cumhurbaşkanı'nın Yüce Divan'a sevk edilmesi halinde ortaya çıkacak garip bir durumdur. Bilindiği üzere, Anayasamız'daki eski düzenleme: *"Türkiye Büyük Millet Meclisi kararı ile Yüce Divana verilen bir bakan bakanlıktan düşer. Başbakanın Yüce Divana sevkî halinde hükümet istifa etmiş sayılır"* hükmünü içeriyordu. Buna göre, önceki sistemde, TBMM'nin Yüce Divan'a sevk kararı ile birlikte ve Yüce Divan kararının beklenmesine gerek olmaksızın, Başbakan ve Bakanlar'ın görevleri sona ermiş sayılıyordu. Yeni düzenlemeye göre ise: *"Yüce Divan'da seçilmeye engel bir suçtan mahkûm edilen Cumhurbaşkanı'nın görevi sona erer."* Buna göre, eski sistemden farklı olarak, Yüce Divan'da yargılanmakta olan bir Cumhurbaşkanı'nın görevine devam edebileceği anlaşılmaktadır. Bu durumunsa, "hâlihazırda yargılanmakta olduğu mahkemeye üye atama yetkisine sahip bir Cumhurbaşkanı" gibi, izahı zor bir durumun ortaya çıkmasına sebep olabilecek bir düzenleme olduğu açıktır. Bir an için bu uç örneğin gerçekleşmesinin oldukça uzak bir ihtimal olduğu iddia edilebilirse dahi, idarî soruşturma ve yargılamaların sağlıklı şekilde

yürütülebilmesi için, kamu kesiminde pek çok durumda benimsenen “görevden uzaklaştırma” gibi bir usulün, bu kadar önemli bir konuda benimsenmemiş olmasını açıklamak mümkün görünmemektedir. Zira TBMM’nin büyük bir çoğunluğunun görevdeyken bir suç işlediğine inandığı bir Cumhurbaşkanı’nın (bu suçlama “vatana ihanet” şeklinde formüle edilmiş olsun veya olmasın), görevini sağlıklı bir biçimde sürdürebileceğini öngörmek fevkalade güçtür.

d. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve Olası “Kurallar Savaşı” Sorunu

1982 Anayasası’nda yürütme hem bir “görev”, hem bir “yetki” olarak tanımlanmıştır. Yürütmenin “görev” olması, onun kanunları “yürütme”, yani kanunları uygulama işlevini yerine getirmesiyle ilgilidir. Yürütme, aldığı kararlarla ve yaptığı işlemlerle kanunları somut olayda uygulanabilir hale getirir. Bunun yanında yürütme ve ona bağlı idare, kanunların uygulanmasını sağlamak üzere ve kanuna dayanmak koşuluyla; tüzük, yönetmelik gibi genel ve soyut düzenlemelerle kural da koyabilir. 1982 Anayasası’nın yürürlüğe girdiği tarihten 2017 değişikliğine kadar geçen zaman zarfında, yürütmenin sahip olduğu özel bazı kural koyma imkânların da bizzat anayasa tarafından öngörülmüş olduğu görülmektedir. Gerçekten, bu dönem boyunca Bakanlar Kurulu, TBMM’nin çıkardığı bir “yetki kanunu”na dayanarak “kanun hükmünde kararname” (KHK) çıkarabiliyorken, bu KHK’ler hiyerarşik olarak kanunla eşit düzeyde bulunuyor ve KHK ile kanunlar değiştirilebiliyor veya yürürlükten kaldırılabilirdi. Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu da, “olağanüstü hal” ve “sıkıyönetim” dönemlerinde, bir yetki kanununa ihtiyaç duymaksızın bu tür düzenlemeler yapabiliyordu.

Getirilen yeni hükümet sisteminde Bakanlar Kurulu kaldırılmış ve yürütme gücü Cumhurbaşkanı’nın elinde toplanmıştır. Dolayısıyla artık Bakanlar Kurulu’nun olağan veya olağanüstü dönemlerde çıkardığı KHK’lerden söz etmek mümkün değildir. Buna karşılık yeni sistemde yürütmeye “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri” (CBK) ile kural koyma imkânı tanınmış bulunmaktadır. Bu bağlamda, yeni hükümet sisteminde yasama-yürütme ilişkilerinin gerçekçi bir değerlendirmesini yapabilmek için CBK’lerin özelliklerinin de ortaya konulması gerekmektedir. Bu bağlamda:

1. CBK'ler her konuda değil, ancak "yürütme yetkisi"ne ilişkin konularda çıkarılabilecektir.
2. Sosyal ve ekonomik hak ve ödevler CBK'ler ile "düzenlenebilecek", ancak "sınırlanamayacaktır".
3. Kişinin hak ve ödevleri ile siyasî hak ve ödevlerin ise, CBK ile düzenlenmesi ve dolayısıyla sınırlanması mümkün değildir.
4. Anayasa'da "münhasıran" kanunla düzenlenmesi öngörülen ve kanunda açıkça düzenlenen konular CBK'ye konu olamayacaktır.
5. Aynı konuda daha sonra bir kanun çıkarılırsa, CBK hükümsüz hale gelecektir.
6. CBK ile kanunun farklı hükümler içermesi halinde, kanun hükmü uygulanacaktır.

CBK'lerin bu özellikleri topluca değerlendirildiğinde, Cumhurbaşkanı'nın, Anayasa'da açıkça kanunla düzenlenmesi öngörülen aşağıdaki konuları CBK ile düzenleyemeyeceği sonucuna ulaşmaktadır:

- Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezî idare teşkilatı kurulması (AY. m. 126/son),
- Mahalli idarelerin kuruluş ve görevlerine ilişkin konular (AY. m. 127),
- Memurların ve diğer kamu görevlilerinin; nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri (AY. m. 128/2) ile yargılanmalarına ilişkin düzenlemeler (AY. m. 129/son),
- Üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları (AY. m. 128/son),
- Yükseköğretime ilişkin düzenlemeler (AY. m. 130),
- Radyo ve televizyon istasyonların kurulması ve işletilmesine ilişkin düzenlemeler (AY. m. 133),
- Kamu Denetçiliği Kurumu (AY. m. 74/son), Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (AY. m. 133), Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Ku-

rumu (AY. m. 134), Diyanet İşleri Başkanlığı (AY. m. 136) ile Ekonomik ve Sosyal Konsey'e ilişkin düzenlemeler (AY. m. 166/son),

- Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına ilişkin düzenlemeler (AY. m. 135).

CBK'lerin hukukî rejiminin analizinden çıkan bir diğer sonuç ise; Cumhurbaşkanı'nın partisinin TBMM'de (salt) çoğunluğu kaybetmesi, buna karşılık muhalefetin (salt) çoğunluğu elde etmesi, yani "kanun yapma" yeterliğine sahip olması durumunda²²; muhalefetin Cumhurbaşkanı'nın düzenleme yapmasını istemediği bir alanda kanun çıkararak veya mevcut kanunu yürürlükten kaldırmayarak, Cumhurbaşkanı'nın kural koyma kapasitesini zafiyete uğratabileceğidir. Daha da önemlisi, daha önce kanuna konu olmayan bir alan Cumhurbaşkanı tarafından kararname ile düzenlense dahi, çoğunluğu elinde bulunduran parti veya partiler daha sonra aynı konuda bir kanun yaparak CBK'yi hükümsüz hale getirebileceklerdir.²³ Bu ihtimalde, literatürde başkanlık sistemi bağlamında "kurallar savaşı" ya da "kanunlar savaşı" olarak adlandırılan bir durum ortaya çıkabilecektir.

Bu ihtimalleri somut bir örnekle açıklamak için, Anayasa'nın 128. maddesinin son fıkrasında yer alan düzenlemeye bakılabilir. Anılan hükme göre: "Üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları, kanunla özel olarak düzenlenir." Aynı maddenin ikinci fıkrası gereği, üst kademe yöneticilerinin statülerine ilişkin esaslar ise kanun konusudur. 2017 Anayasa değişikliğine göre ise, üst kademe yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esaslar CBK ile düzenlenecektir (AY. m. 104/9). Bu hükümler birlikte değerlendirildiğinde şu söylenebilir: Cumhurbaşkanı üst kademe yöneticilerinin nasıl ve ne şekilde atanacağını belirleyebilecek; ancak, bu yöneticilerin yetiştirilme usul ve esasları ile statülerine ilişkin düzenleme yapamayacaktır. Daha da

²² Bu durumda, yeni sistemde muhalefetin "çoğunluğa" sahip olması yetmez, "salt çoğunluğa" sahip olması gerekir. Türkiye Cumhuriyeti anayasal sisteminde Cumhurbaşkanı'nın yasaları TBMM'ye "geri gönderme", yani kamuoyunda bilinen ismiyle "veto hakkı" bulunmaktadır. 2017 Anayasa değişikliğine göre, Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ye geri gönderilen bir yasanın "aynen" kabul edilebilmesi için, hâlihazırda olduğu gibi toplantıya katılanların salt çoğunluğu değil, üye tam sayısının salt çoğunluğu aranmaktadır. Cumhurbaşkanı bu nisapla kabul edilen bir yasayı yayımlamak mecburiyetindedir.

²³ Bu konuda ayrıntılı açıklama için bkz. Artuk Ardıçoğlu, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", *Ankara Barosu Dergisi*, 2017/3, ss. 21-51.

önemlisi, TBMM daha sonra üst kademe yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esasları belirleyen bir kanun çıkarırsa, CBK hükümsüz kalacaktır.²⁴

Son olarak, CBK'lerin olağanüstü haller kapsamındaki etkisine de bakmakta fayda bulunmaktadır. Bu bağlamda genel olarak ifade etmek gerekir ki; olağanüstü hal rejimine ilişkin getirilen düzenlemeler de, sistem içinde Cumhurbaşkanı'nın anayasal statüsünü güçlendirecek niteliktedir. Nitekim getirilen değişiklikler kapsamında, Anayasa'da daha önceden mevcut olan iki olağanüstü yönetim biçiminden "sıkıyönetim" kaldırılmış, "olağanüstü hal" ise muhafaza edilmiştir. Önceki sistemde Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu tarafından ilan edilen olağanüstü hal, yeni sistemde tek başına Cumhurbaşkanı tarafından ilan edilmektedir. Bunun yanında, Cumhurbaşkanı olağanüstü hal süresince "Olağanüstü Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri" çıkarabilmektedir. Bu kararnamelerin önceden Anayasamız'da mevcut olan ve anayasa hukuku öğretisinde eleştirilen olağanüstü hal kanun hükmünde kararnamelerinden esaslı bir farkı yoktur. Bu bağlamda en önemli fark şu hükümde karşımıza çıkmaktadır: *"Savaş ve mücbir sebeplerle Türkiye Büyük Millet Meclisinin toplanamaması hariç olmak üzere; olağanüstü hal sırasında çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri bir ay içerisinde Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülür ve karara bağlanır. Aksi halde olağanüstü hallerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kendiliğinden yürürlükten kalkar."* Bu hüküm, hiç kuşkusuz, anayasa hukuku tekniği açısından olumlu bir düzenleme olarak değerlendirilebilir.

V. Sonuç

2007 ve 2017 yılında yapılan anayasa değişiklikleriyle birlikte, Ülkemiz'de parlamenter hükümet sistemden aşamalı biçimde kopulduğu ve halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanı'nın sistem içindeki rolünün gittikçe atırıldığı bir anayasal modele doğru geçiş yapıldığı görülmektedir. Bu bağlamda, 1982 Anayasası'nın ilk şeklinde benimsenen ve Cumhurbaşkanı'na tanınan yetkiler başta olmak üzere anayasal mimariye hâkim olan çeşitli tercihlerin etkisiyle *"kısmen bozulmuş bir parlamenter sistem"* olarak nitelendirilebilecek olan hükümet siste-

²⁴ Bu örnek ve bu konudaki diğer değerlendirmeler için bkz. Ardıçoğlu (2017), s. 44.

minin, 2007 yılında yapılan değişiklikle birlikte “kısmen bozulmuş bir başkanlı parlamenter sistem”e, oradan da 2017 değişiklikleriyle birlikte “epeyce bozulmuş bir başkanlık sistemi”ne dönüşmüş olduğunu söylemek mümkündür. Bu bağlamda, 1982 Anayasası’nın kriz üretme potansiyelini ortadan kaldırmak amacıyla çıkılan yolculukta benimsenen hükümet sisteminin, “kuvvetler ayrılığı” ve “denge-denetleme” ilişkileri açısından, geçmişi yüzyıllara dayanan kimi demokratik kazanımlar ve anayasacılık birikimini inşa eden deneyimlerle açıkça çelişen bazı yönlerinin olduğunu da belirtmek gerekmektedir.

Bu tercihlerin yerindeliğine ve siyaseten uygunluğuna ilişkin yürütülebilecek olan tüm tartışmalar bir yana, söz konusu değişiklikler kapsamında açıklığa kavuşturulamayan ve yasama-yürütme ilişkileri bağlamında ciddi hukukî sorunlar doğurma potansiyeli bulunan hususların da mevcut olduğu gözden kaçırılmamalıdır. Bu durum, anayasal kurum ve kuralların uygulamadaki her olasılığa göre test edilmesini ve ortaya çıkabilecek problemler için ideal çözümler öngörülmesini gerektiren “anayasa mühendisliği”²⁵ açısından da sorunlu bir durumla karşı karşıya olduğumuzu göstermektedir.

Başka bir deyişle, benimsenen yeni hükümet sistemi, kendisine yöneltilebilecek olan tüm siyasî eleştiriler bir yana, *anayasa mühendisliği* açısından da çeşitli kusurlarla malul bir mühendislik eseri olarak karşımızda durmaktadır.

Kaynakça

Kitaplar ve Makaleler

- Ardıçoğlu Artuk, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, *Ankara Barosu Dergisi*, 2017/3.
- Çağlar Bakır, “Parlamentolar ve Anayasa Mahkemesi: Teori ve Pratikte Anayasa Yargısının Sınırları Problemi”, *Anayasa Yargısı*, Cilt 3 (1986), *Anayasa Mahkemesi Yayınları*, Ankara 1986.
- Duran Lütü, *Türkiye Yönetiminde Karmaşa*, Çağdaş Yayınları, İstanbul 1988.
- Duverger Maurice, “A New Political System Model: Semi-Presidential Government”, *Parliamentary versus Presidential Government*, Der. Arend Lijphard, Oxford University Press, Oxford 1992.
- Elgie Robert, “The Classification of Democratic Regime Types: Conceptual Ambiguity and Contestable Assumptions”, *European Journal of Policy Research*, Vol. 33 (1998).

²⁵ “Anayasa mühendisliği” kavramı için bkz. Sartori (1997).

- Erdoğan Mustafa, *Anayasal Demokrasi, Siyasi Kitabevi, Ankara 2001.*
- Epstein Leon D., "Parliamentary Government", *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol 11 (1968).
- Esen Selin, "2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi", *Ankara Barosu Dergisi*, 2016/4.
- Fish M. Steven, "The Pitfalls of Russian Superpresidentialism", *Current History*, October 1997.
- Gönenç Levent, *Prospects for Constitutionalism in Post-Communist Countries*, Kluwer Law International, Martinus Nijhoff Publishers, Netherlands 2002.
- Gönenç Levent, "Türkiye'de Hükümet Sistemi Tartışmaları: Olanaklar ve Olasılıklar Üzerine Bir Çalışma Notu", *Başkanlık Sistemi (Yayına Hazırlayan: Teoman Ergül), Türkiye Barolar Birliği Yayını, Ankara 2005.*
- Gönenç Levent, "Hükümet Sistemi Tartışmalarında 'Başkanlı Parlamente Sistemi' Seçeneği", *Güncel Hukuk*, Sayı: 44 (2007).
- Gönenç Levent, "Presidential Elements in Government-Turkey", *European Constitutional Law Review*, Vol. 4, No. 3 (2008).
- Gönenç Levent, "Türkiye'de Başkanlık Sistemi Tartışmaları", *Güncel Hukuk*, (2011).
- Gönenç Levent, "Türkiye'de Başkanlık Sistemi Tartışmaları", *Birikim*, Sayı 313 (Mayıs 2015).
- Gözler Kemal, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, Cilt - I, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa 2001.
- İba Şeref, *Anayasa Hukuku ve Siyasal Kurumlar*, Turhan Kitabevi, Ankara 2008.
- Kaboğlu İbrahim Ö., *Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar)*, Legal Yayıncılık, İstanbul 2009.
- Karatepe Şükrü, *Anayasa Hukuku*, Savaş Yayınevi, Ankara 2013.
- Kontacı Ali Ersoy, "2007 Presidential Elections in Turkey: From Political Crisis to System Instability", *Juridikum - zeitschrift für kritik | recht | gesellschaft*, No. 4 (2008).
- Kontacı Ali Ersoy, "The Presidents of Republics in Turkish and Polish Constitutions: A Short Overview from a Comparative Perspective", *Merkourios, The Utrecht Journal of International and European Law*, Vol. 25, No. 68 (2008).
- Kontacı Ali Ersoy, "Siyasi İstikrar Temelli Koalisyon Eleştirileri: Anayasa Hukuku Açısından Ampirik bir Analiz", *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, Sayı 123 (2016).
- Kontacı Ali Ersoy, "Parlamente Sisteminden Kopuş ve Sonrası: Karşılaştırmalı Gözlemler ve Bazı Değerlendirmeler", *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, S. 133 (Kasım 2017).
- Linz Juan, "Parliamentarism and Presidentialism", *The Encyclopedia of Democracy*, Seymour Martin Lipset (Ed.), Congressional Quarterly Inc., Washington D.C. 1995.
- Okşar Mustafa, *Hükümet Sistemleri, Önceki Anayasalar ve Özellikle 1982 Anayasası Çerçevesinde Bakanlar Kurulu, Yetkin Yayınları, Ankara 2013.*
- Onar Erdal, "Türkiye'nin Başkanlık veya Yarı başkanlık sistemine Geçmesi Düşü-

- nülmeli midir?”, Başkanlık Sistemi, Der. Teoman Ergül, Türkiye Barolar Birliği Yayını, Ankara 2005.
- Sağlam Fazıl, Anayasa Hukuku Ders Notları, Yakın Doğu Üniversitesi Yayınları, Lefkoşa 2013.
- Sartori Giovanni, Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği: Yapılar, Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine bir İnceleme, Çev. Ergun Özbudun, Yetkin Yayınları, Ankara 1997.
- Schmidt Carl, Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, Duncer & Humblot, Berlin 2010.
- Shugart Matthew Soberg, “Of Presidents and Parliaments”, *East European Constitutional Review*, Vol. 2, No. 1 (1993).
- Tanör Bülent, İki Anayasa: 1961-1982, XII Levha Yayınları, İstanbul 2012.
- Tanör Bülent ve Necmi Yüzbaşıoğlu, 1982 Anayasası’na Göre Türk Anayasa Hukuku, Beta Basım AŞ, İstanbul 2009.
- Teziç Erdoğan, Anayasa Hukuku, Beta Basım A.Ş., İstanbul 2009.
- Tunç Hasan, Faruk Bilir ve Bülent Yavuz, Türk Anayasa Hukuku, Berikan Yayınevi, Ankara 2011.
- Uluşahin Nur, Anayasal Bir Tercih olarak Başkanlık Sistemi, Yetkin Yayınları, Ankara 1999.
- Üskül Zafer, Türkiye’nin Anayasa Sorunu, AFA Yayınları, İstanbul 1991.
- Von Beyme Klaus, Die parlamentarische Demokratie: Entstehung und Funktionsweise 1789-1999, Springer VS, Wiesbaden 2014.
- Yazıcı Serap, Başkanlık ve Yarı başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2002.

Elektronik Kaynaklar

- Türkiye Büyük Millet Meclisi Resmi İnternet Sitesi: <http://www2.tbmm.gov.tr/d26/2/2-1504.pdf>
- Gönenç Levent, “Türkiye’de Hükümet Sistemi Tartışmalarına Kısa Bir Bakış ve Mevcut Hükümet Sisteminin Niteliği”, TEPAV Politika Notu, https://www.tepav.org.tr/upload/files/1303138962-5.Turkiyede_Hukumet_Sistemi_Tartismalari-na_Kisa_Bir_Bakis_ve_Mevcut_Hukumet_Sisteminin_Niteligi.pdf (2011).

