



TÜRKİYE'NİN  
**02** SİSTEM  
ARAYIŞI

HAZİRAN'22  
ANKARA

TÜRKİYE'NİN  
**CUMHURBAŞKANLIĞI  
HÜKÜMET SİSTEMİ  
TECRÜBESİ**

PROF. DR. SERAP YAZICI



## İÇİNDEKİLER

SUNUŞ **03**

HÜKÜMET SİSTEMİ DEĞİŞİKLİĞİNİN TARİHİ ARKA PLANI **05**

1982 Anayasasının Melez Hükümet Sisteminin Yol Açtığı Sorunlar **08**

2007 Anayasa Değişikliği ve Yol Açtığı Sonuçlar **11**

Yürütme Organındaki İki Başlılığın Derinleşmesi ve 2017 Anayasa Değişikliği **13**

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ **18**

İki Başlı Yürütmeden Tek Başlı Yürütmeye **19**

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Yasamanın Yetkilerini Ortadan Kaldırması **23**

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Yargının Bağımsızlığını Ortadan Kaldırması **26**

SONUÇ **28**

KAYNAKÇA **30**



## SUNUŞ

Türkiye uzunca bir süredir sistem tartışması yürütüyor ve öyle anlaşılıyor ki bu konudaki tartışma ve arayış, siyaseti önümüzdeki birkaç yıl daha yoğun bir şekilde etkilemeye ve biçimlendirmeye devam edecek.

Türkiye’de parlamenter sistem, sık sık kesintilere uğrasa da bir buçuk asra yakın (1876-2017) bir geçmişe sahip. 2017’den beri de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi yürürlükte. Her iki sistemin de siyasette ve toplumda genel bir memnuniyet üretebildiğini söylemek zor.

Askeri darbeler, sivil siyasetin asker ve sivil bürokrasi/vesayet karşısındaki güçsüzlüğü, uyumsuz ve kısa süreli koalisyonlar gibi dinamikler nedeniyle parlamenter sistem kamusal hafızada olumsuz bir yer edindi. Bu nedenle, Demirel ve Özal gibi güçlü siyasi liderler, yüksek bir toplumsal desteğe sahip oldukları dönemlerde, parlamenter sistemi eleştirip başkanlık sistemine geçilmesi gerektiğini dillendirdiler. Ancak parlamenter sisteme yönelik rahatsızlıkların varlığına ve sistem değişikliğine yönelik benzer siyasi ve akademik münferit açıklamalara rağmen, 2014 yılına kadar sistem değişikliği kamuoyunun gündeminde ciddi bir yer edinmedi.

Sistem değişikliğine yönelik en önemli kırılma, 2007’deki Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde yaşandı. Abdullah Gül’ün Cumhurbaşkanlığı adaylığına yönelik tepkiler, 27 Nisan 2007 muhtırası ve Anayasa Mahkemesi’nin 367 kararı üzerinden ciddi bir siyasi krize dönüşünce, AK Parti erken seçim kararı almanın yanısıra -daha önce de ciddi siyasi krizlere dönüşen- Cumhurbaşkanlığı seçim sistemini değiştirmeye yöneldi.

Cumhurbaşkanı’nın TBMM yerine halk tarafından seçilmesine yönelik anayasa değişikliğinin referandumda kabul edilmesi, 1982 Anayasasıyla klasik parlamenter sistemin sınırlarını zorlayacak ölçüde yetkilendirilen Cumhurbaşkanına güçlü bir toplumsal destek de aktararak parlamenter sistemin sembolik Cumhurbaşkanı kurgusunu tahrif etti.

İlk defa halk tarafından Cumhurbaşkanı seçilen Erdoğan, sahip olduğu güçlü Anayasal yetkileri yüzde 52’lik toplumsal destek ve iktidar partisi olan AK Parti’nin doğal lideri olmaktan devşirdiği siyasal güçle birleştirerek, parlamenter sistemi işlemez kılarken, başkanlık sistemine geçilmesi gerektiğine yönelik ısrarlı bir söylem de benimsedi.

2014-2017 arasında, birçok siyasal krize yol açan bu anomali, 15 Temmuz darbe teşebbüsü sonrasında, MHP lideri Devlet Bahçeli’nin “fiili durumu resmileştirme” mottosuyla aldığı inisiyatif ve verdiği destekle başkanlık sistemi doğrultusunda çözülmeye çalışıldı.

Kamuoyunda yeterince tartışılmadan, AK Parti ve MHP’nin tercihleri doğrultusunda hazırlanan anayasal değişiklik, 15 Temmuz travmasının ve bu travmanın harekete geçirdiği güvenlikçi yasal ve idari düzenin hâkim olduğu bir dönemde, 17 Nisan 2017 referandumunda yüzde 51 oyla kabul edildi.

24 Haziran 2018 seçimlerinde yürürlüğe giren başkanlık sistemi, yetkilerin tek elde toplanması, denge ve denetleme mekanizmalarının zayıflığı, de facto bir güçler birliği tesis etmesi ve kutuplaşmayı derinleştirilmesi gibi gerekçelerle çokça eleştirildi ve 2018’den bu yana siyasi ve idari performansı bakımından da bir memnuniyet üretmedi. İktidar blokunun yeni sistemi düzeltmeye yönelik adımlardan uzak durması da yaşanan memnuniyetsizliği derinleştirdi.

Son yapılan kamuoyu araştırmaları, başkanlık sistemine verilen desteğin yüzde 35'lere düştüğünü, parlamenter sisteme dönüş ile ilgili muhtemel bir referandumun ise kolaylıkla destek görebileceğini gösteriyor.

Başkanlık sistemin ürettiği bu memnuniyetsizlik, muhalefet partilerine parlamenter sisteme geri dönüş üzerinden bir siyasal strateji ve söylem geliştirme imkânı sağladı. Parlamenter sisteme dönüş, bir yandan farklı siyasal önceliklere sahip birçok siyasi partiye aynı hedef doğrultusunda hareket etme imkanı sunarken, bir yandan da Erdoğan karşıtlığının veya seçimlerde Erdoğan'ı yenme motivasyonunun ötesine geçerek, muhalefeti otoriterlik-demokrasi ekseninde bir siyasal söylem kurgulama kabiliyetine kavuşturdu. Bu çerçevede, sistem tartışması ve parlamenter sisteme dönüş hedefi, iktidar ve muhalefet arasındaki siyasi mücadeleyi içeriklendiren en önemli başlık haline geldi.

Son bir yıl içerisinde muhalefetteki siyasi partiler önce müstakil olarak parlamenter sistem önerilerini hazırlayıp kamuoyuyla paylaştılar, ardından ortak bir çalışma grubu oluşturarak temel ilkeler üzerinde anlaştılar, son olarak da 12 ve 28 Şubat buluşmalarında liderlerin katılımıyla "Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem" önerilerini kamuoyuna sundular.

Sistem değişikliği hedefiyle bir araya gelen altı muhalefet partisi, hazırladıkları öneriyi kamuoyuna sunduktan sonra da seçimlerde birlikte hareket etme ve seçimlerden sonra sistem geçişini birlikte gerçekleştirme hedefiyle, ayda bir liderler düzeyinde buluşmaya devam ediyor. Böylece, parlamenter sisteme dönüş hedefi, muhalefetin iktidar karşısında bir araya gelmesini sağlayan en önemli dinamik oldu.

Dolayısıyla, 2023 seçimlerinin sonucundan bağımsız olarak, Türkiye'de sistem arayışı ve tartışmasının önümüzdeki dönemde de siyasetin merkezinde olmasını beklemek daha gerçekçi görünüyor. Haziran 2023'te yapılması öngörülen seçimlerin sonucuna göre, yoğunluğu ve süresi değişse bile, her halükârda sistem tartışması Türkiye siyasetini meşgul etmeye devam edecek.

Bu durumu göz önünde bulundurarak, karar alıcılara ve kamuoyuna akademik bilgi temelli katkı sağlamak ve tartışmaların siyasi keskinliğini esneterek diyalog ve müzakere zeminini genişletmek üzere kapsamlı bir program hazırlamış bulunuyoruz.

Bu program çerçevesinde, Ankara Enstitüsü olarak, önümüzdeki bir yıl boyunca, sistem arayışına katkı sunacak 10 akademik analiz yayınlamayı, etkili bir sistem tartışması sağlayacağını öngördüğümüz paydaşların katılımıyla 2 çalıştay düzenlemeyi ve toplumun sistem ile ilgili kanaatlerini öğrenmek üzere detaylı bir kamuoyu araştırması yapmayı planlıyoruz.

Prof. Dr. Serap Yazıcı'nın Türkiye'nin Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi tecrübesini değerlendirdiği elinizdeki çalışma, 10 rapordan oluşacak akademik katkının ikinci raporunu oluşturmaktadır.

Önümüzdeki bir yıl boyunca, analiz, çalıştay ve kamuoyu araştırmalarıyla sürececek bu programın, sadece iktidar-muhalefet dinamikleri üzerinden ve oldukça sert bir karşıtlık ile yürüyen sistem arayışına, nitelikli akademik bilgi, sağduyulu öneriler ve detaylı veriler sağlayarak anlamlı bir katkı sunacağına inanıyoruz.

**Hatem Ete** Ankara Enstitüsü, Direktör

## I. HÜKÜMET SİSTEMİ DEĞİŞİKLİĞİNİN TARİHİ ARKA PLANI

Cumhuriyetin en köklü anayasa değişikliklerinden biri, 21.01.2017 tarihli 6771 sayılı Kanununun 16.04.2017'deki halkoylamasında kabul edilerek yürürlüğe girmesiyle gerçekleşmiştir. Bu değişiklikle Türkiye, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi olarak adlandırılan ve dünyada emsali olmayan bir hükümet sistemini benimsemiştir. Böyle olmakla beraber Türkiye'de hükümet sistemi değişikliği yönündeki tartışmaların kökleri, 1980 yılının bahar aylarına kadar uzanmaktadır.

Hatırlanacağı gibi Nisan 1980'de Cumhurbaşkanı Fahri Korutürk görev süresini tamamlamış ancak Meclis'te yeni Cumhurbaşkanı seçecek bir uzlaşma yaratılamamıştır. Bunun nedeni, o tarihte yürürlükte olan nispi temsil sisteminin etkisiyle Meclis sandalyelerinin çok sayıda parti arasında paylaşılmasıdır. Bu, bir yandan bir siyasi partinin sandalyelerin salt çoğunluğunu elde ederek tek başına hükümeti kurmasını engellerken diğer yandan parlamenter sürecin karar alamaz hale gelmesine yol açmıştı. Bu tablo karşısında Mart 1980'de Tercüman Gazetesi bir Anayasa Semineri, Yeni Forum Dergisi ise Anayasa Projesi düzenleyerek konuyu akademisyenlerin ve siyasi aktörlerin tartışmasına açmıştı.

“Tercüman gazetesinin düzenlediği seminere katılan bilim adamlarının bir kısmı, Fransa'daki gibi yarı-başkanlık sistemine geçişi savunurken, bir kısmı da parlamenter sistemin korunmasını, ancak bu sistem içinde cumhurbaşkanına daha geniş yetkiler tanınmasını savunmaktaydı. Yeni Forum dergisinin önerisinde ise Fransa'nın 1958 Anayasası ile benimsediği yarı-başkanlık sistemi savunulmakla birlikte, bundan farklı olarak cumhurbaşkanı karşısında başbakanı daha güçlü bir özerklik tanımması gerektiği de ifade ediliyordu.”<sup>1</sup>

2017 yılında yapılan anayasa değişikliği ile Türkiye, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi olarak adlandırılan ve dünyada emsali olmayan bir hükümet sistemini benimsemiştir.

1 Serap Yazıcı, Başkanlık ve Yarı-başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme, 4. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2017, s. 159-160.

Hükümet sistemi tartışmaları 12 Eylül askerî müdahalesini takiben kurulan Kurucu Meclis'te 1982 Anayasasının yapımı sürecinde de devam etti. Kurucu Meclis'in Danışma Meclisi kanadı, yeni anayasa konusunda önerilerini almak üzere üniversiteler ve yüksek mahkemeler gibi çeşitli kuruluşların görüşlerine başvurmuştu. Bu kuruluşlar, parlamenter sistemin muhafaza edilmesini ancak Cumhurbaşkanının yetkilerinin güçlendirilmesini savunmaktaydı. Kurucu Meclis'te yürütme organına ilişkin maddeler görüşülürken başkanlık ve yarı-başkanlık sistemini az sayıda üye savunmuştu. Öte yandan üniversiteler, Anayasa Mahkemesi ve barolar, başkanlık ve yarı-başkanlık sistemlerine geçiş yönündeki önerilere Türkiye'nin Cumhuriyet geleneğine aykırı olacağı ve kolayca diktatörlüğe dönüşebileceği gerekçeleriyle açıkça itiraz etmişlerdi.

Bu hararetli tartışmalar sonrasında 1982 Anayasası, geniş yetkileri haiz bir Cumhurbaşkanlığı makamına yer vermiş; ancak Cumhurbaşkanını seçme yetkisini TBMM'ye tanımıştır. Öte yandan Anayasa, Bakanlar Kurulunu düzenleyen hükümleriyle parlamenter sistemin tüm mekanizmalarına yer vermiştir. Böylece klasik parlamenter sistemden uzaklaşan, yarı-başkanlık sistemine yaklaşan, kendine özgü bir hükümet sistemi ortaya çıkmıştır. Bu hükümet sistemi, çeşitli sorunları beraberinde getirmiştir. 1982 Anayasasının kabul ettiği melez hükümet sisteminin yol açtığı sorunlara ve bu sorunların Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişi teşvik eden rolüne aşağıda değinilecektir.

1982 Anayasası ile birlikte klasik parlamenter sistemden uzaklaşan, yarı-başkanlık sistemine yaklaşan, kendine özgü bir hükümet sistemi ortaya çıkmıştır.

Hükümet sistemi değişikliği tartışmalarının Türkiye'nin en uzun süreli ve en kronik tartışmalarından biri olduğuna işaret etmek gerekir. Bu tartışmalar, yukarıda değindiğimiz gibi 1980'de başlamış ve uzun yıllar devam etmiştir. Tartışmaların konjonktürün ve özellikle başbakanlık yahut cumhurbaşkanlık koltuğunda oturan aktörlerin etkisiyle belli aralıklarla tekrarlandığı görülmektedir. Gerçekten 1980'lerin sonlarında dönemin Başbakanı Turgut Özal, Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini, bu makama seçilen kişinin görev süresinin 5 yıl olmasını ve ikinci bir kez daha bu makama seçilmenin mümkün olmasını savunmuştur. Özal'ın bu yöndeki görüşleri, Süleyman Demirel liderliğindeki Doğru Yol Partisi tarafından desteklenmiş; sosyal demokrat partiler tarafından kabul görmemiştir. Sosyal demokratların görüşü, Cumhurbaşkanının partiler arası bir uzlaşmayla Meclis tarafından seçilmesi yönündedir. Özal'ın görüşleri kamuoyunda bir süre için tartışılmışsa da herhangi bir anayasa değişikliği teklifine dönüşmemiştir.

Özal'ın başlattığı hükümet sistemi değişikliği tartışmalarından yaklaşık 10 yıl sonra başkanlık veya yarı-başkanlık sistemine geçiş düşüncesi, bu kez dönemin Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel aracılığıyla gündeme taşınmıştır. Ne var ki Demirel'in hükümet sistemi değişikliği yönündeki görüşleri de tıpkı Özal'ınkiler gibi akademik ve siyasi çevrelerde yeterince desteklenmediğinden herhangi bir anayasa değişikliği teklifine dönüşmemiştir.



Hükümet sistemi değişikliği tartışmalarının on yıla yakın aralıklarla tekrarlanması, adeta Türkiye siyasetinin alışkanlığı haline gelmiştir. 2005'te Başbakan R. T. Erdoğan ve dönemin Adalet Bakanı Cemil Çiçek'le Anayasa Komisyonu Başkanı Prof. Burhan Kuzu da başkanlık sistemine geçiş yönünde görüşler beyan etmişler; bu görüşler de öncekiler gibi bir süre tartışılmış; anayasa değişikliği teklifine dönüşmeden unutulmuştur.<sup>2</sup> Böyle olmakla beraber Adalet ve Kalkınma Partisi lideri R. T. Erdoğan'ın başkanlık sistemine geçerek yürütme alanındaki tüm yetkilerin sahibi olma yönündeki arzusu sona ermemiştir.

2011 genel seçimlerini takiben TBMM'de temsilcisi bulunan siyasi partilerin tamamının yer aldığı bir Anayasa Uzlaşma Komisyonu kurulmuştur. Komisyonu oluşturan en önemli faktör, seçimler öncesinde siyasi partilerin tümünün seçim beyannamelerinde yeni bir anayasa yapmayı vaat etmeleridir. Bu nedenle TBMM Anayasa Uzlaşma Komisyonunun çalışmaları, kısmî bir anayasa değişikliğine değil, tümüyle yeni bir anayasanın yapımına odaklanmıştır. Komisyon, temel hakları düzenleyen yaklaşık 60 madde üzerinde uzlaşabilmiştir. Komisyon çalışmalarını kilitleyen asıl husus, Adalet ve Kalkınma Partisi'nin hükümet sisteminin değiştirilmesi yönündeki önerisi olmuştur. Önerinin 28. maddesi şu hükme yer vermektedir: *“Türkiye Büyük Millet Meclisi veya Başkan tek başına her iki organın seçimlerinin birlikte yenilenmesine karar verebilir. Başkanın ikinci döneminde Meclis tarafından seçimlerin yenilenmesine karar verilmesi halinde Başkan bir defa daha aday olabilir.”* Görüldüğü gibi bu hüküm, yasama ve yürütme organlarına kendi hukukî varlıklarının sona ermesine katlanarak birbirlerinin seçimlerinin yenilenmesine karar verme yetkisi sunmaktadır. Bu ise ABD modeli başkanlık sisteminden önemli bir sapmadır. Böylece yasama ve yürütme organları, sabit bir görev süresi için seçilmemiş olacaklardır.

AKP'nin komisyona sunduğu önerinin 23. maddesi ise şu hükme yer vermiştir: *“Başkan, genel siyasetin yürütülmesinde ihtiyaç duyduğu konularda Başkanlık kararnamesi çıkarabilir. Bir konuda Başkanlık kararnamesi çıkarılması için kanunlarda o konuyu düzenleyen uygulanabilir açık hükümlerin bulunmaması şarttır. Kişi hak ve hürriyetleri ile siyasi hak ve hürriyetler kararname ile düzenlenemez. Kararnameler ile kanunlarda aynı konuda farklı hüküm bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır.”* Önerinin bu hükmü de ABD modeli başkanlık sisteminden gerçek bir sapmadır. Çünkü bu hüküm aracılığıyla başkan, kendisine muhalif bir meclis çoğunluğuyla karşılaştığında izleyeceği politikaların gerektirdiği kanunların kabulü için meclisle uzlaşma aramak yerine kararnameler aracılığıyla onu *by-pass* edebilecektir.

TBMM Anayasa Uzlaşma Komisyonunun çalışmalarını kilitleyen asıl husus, Adalet ve Kalkınma Partisi'nin hükümet sisteminin değiştirilmesi yönündeki önerisi olmuştur.

<sup>2</sup> Serap Yazıcı, Demokratikleşme Sürecinde Türkiye, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2012, s. 212.

AKP'nin bu önerisi, Komisyona katılan diğer siyasi parti temsilcileri tarafından kabul görmemiştir. Buna rağmen bu siyasi partilerin temsilcileri, Komisyon çalışmalarına katılarak bu çalışmaların sona ermemesi için çaba göstermeye devam etmişlerdir. AKP temsilcileri ise art arda üç toplantıya katılmayarak Komisyon çalışmalarının usulünü düzenleyen belgenin 15. maddesini ihlâl etmek suretiyle Komisyonun dağılmasına sebep olmuşlardır. Bu hüküm şöyledir: “*Komisyonun görevi, Anayasa teklifinin Genel Kurulda kabul edilip kanunlaşmasıyla veya siyasi partilerden birinin çekilmesi ya da çekilmiş sayılması ile sona erer. En az üç toplantıya mazeretsiz katılmayan siyasi parti, Komisyondan çekilmiş sayılır.*”<sup>3</sup>

### 1. 1982 Anayasasının Melez Hükümet Sisteminin Yol Açtığı Sorunlar

Yukarıda değindiğimiz gibi 1982 Anayasası, Bakanlar Kurulunu düzenleyen hükümlerinde parlamentarizmin bütün unsurlarını kabul etmiş; böyle olmakla beraber Cumhurbaşkanına geniş anayasal yetkiler sunarak klasik parlamenter sistemden uzaklaşmıştır. Böylece Anayasa, ne parlamentarizm olarak tanımlanabilen ne de yarı-başkanlık olarak adlandırılabilen, kendine özgü melez bir hükümet sistemi kabul etmiştir. Bu hükümet sistemi ise uygulamada çeşitli sorunlara yol açmıştır.

Bu sorunlardan biri ve belki de en önemlisi, geniş yetkili Cumhurbaşkanıyla parlamento çoğunluğu ve onun içinden doğan Bakanlar Kurulunun farklı siyasi eğilimlere sahip olmalarıdır. Bu koşulların bir araya gelmesi halinde Cumhurbaşkanının, anayasal yetkileri aracılığıyla parlamento çoğunluğu ve hükümetleri etkisiz kılması kaçınılmaz hale gelebilecektir. Nitekim öyle de olmuştur. 8. Cumhurbaşkanı Turgut Özal, Demirel Başbakanlığındaki hükümetin kararnamelelerini kimi zaman imzalamamış, kimi zaman ise imzalamayı geciktirerek Cumhurbaşkanlığıyla hükümet arasında bir ihtilafa yol açmıştır. Özal'ın bu tutumu karşısında hükümet, kamuoyunda *by-pass* kanunu olarak bilinen 25.06.1992 tarihli 3825 sayılı Kanunu yayınlamış ve bu sorunu çözmeye çalışmıştır. Böylece Cumhurbaşkanının çeşitli kanunlardan kaynaklanan imza yetkisine son verilmiştir.<sup>4</sup>

Cumhurbaşkanıyla hükümetler arasındaki çatışmalar, Süleyman Demirel'in Cumhurbaşkanlığına seçilmesini takiben de yaşanmıştır. Özellikle Milli Güvenlik Kurulu'nun

1982 Anayasasının melez hükümet sisteminin karşılaştığı sorunlardan biri ve belki de en önemlisi, geniş yetkili Cumhurbaşkanıyla parlamento çoğunluğu ve onun içinden doğan Bakanlar Kurulunun farklı siyasi eğilimlere sahip olmalarıdır.

3 Serap Yazıcı, “Yeni Anayasa Çalışmaları ve Başkanlık Sistemi Tartışmaları”, Türkiye’de Hukuku Yeniden Düşünmek, (der.) Haluk İnanıcı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2015, s. 76-79.

4 2802 sayılı Hâkimler ve Savcılar Kanunu, 2992 sayılı Adalet Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, 2461 sayılı Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Kanunu ile 190 ve 270 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamelerde değişiklik yapan bu Kanunun, *by-pass* kanunu olarak adlandırılmasının nedeni, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulunun müşterek imzasını gerektiren bazı atama işlemlerinde Cumhurbaşkanının imza yetkisine son vermesidir. Ayrıntılı bilgi için bakınız Serap Yazıcı, Başkanlık ve Yarı-başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 4. Baskı, İstanbul, 2017, s. 148-149.

28 Şubat 1997'de aldığı kararların uygulanmasını sağlamak amacıyla Refah-Yol hükümetinin istifaya zorlanmasında, bu istifanın ardından ANAP, DSP ve DTP'nin yer aldığı ve CHP'nin dışarıdan desteklediği Anasol-D hükümetinin kurulmasında 9. Cumhurbaşkanı Demirel'in önemli bir rolü olduğu bilinmektedir. Böylece Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulunun izleyeceği politikalar üzerinde belli ölçülerde etkili olmuştur.

Bu sorunlar, Nisan 2000'de Süleyman Demirel'in görev süresini tamamlamasının ardından dönemin Anayasa Mahkemesi Başkanı Ahmet Necdet Sezer'in Cumhurbaşkanlığına seçilmesinden sonra da devam etmiştir. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer, Ağustos 2000'de kamu görevlilerinin ihracını sağlayan kanun hükmünde kararnameyi Anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle hükümete iade etmişti. Dahası Cumhurbaşkanı Sezer, ikinci defa imzasına sunulan kararnameyi hükümete bir kez daha iade etmekten kaçınmamıştı.<sup>5</sup>

Burada dikkat çeken önemli bir husus ise Sayın Sezer'in Anayasa Mahkemesi Başkanı olduğu tarihte 1982 Anayasasının Cumhurbaşkanına tanıdığı geniş yetkileri ve bu yetkilerin yol açtığı melez hükümet sistemini eleştirmesidir. Cumhurbaşkanlığına seçildikten sonra ise Sezer, anayasal yetkilerini kullanmaktan çekinmemiştir.<sup>6</sup> Bu tutum, 3 Kasım 2002'de Adalet ve Kalkınma Partisi'nin parlamento çoğunluğunu elde etmesinden sonra da devam etmiştir. Böylece Ahmet Necdet Sezer, üçlü kararname olarak adlandırılan Başbakan, ilgili Bakan ve Cumhurbaşkanının imzasıyla tekemmül eden işlemlerde imza yetkisini kullanmamak suretiyle hükümet politikalarını engelleyici bir tutum izlemekten kaçınmamıştır.

1982 Anayasasının kabul ettiği melez hükümet sisteminin yol açtığı bir başka sorun ise bu sistemin yetkide ve sorumlulukta paralellik ilkesiyle çelişmesidir. Bu ilke, yetkiyle sorumluluğun paralel olmasını, dolayısıyla bütün makam ve organların, kullandıkları her yetkiden dolayı sorumlu kılınabilmelerini gerektirmektedir. Bu ilkeden doğacak diğer sonuç ise sorumsuzluğun ancak yetkisiz makamlar ve organlar yönünden geçerli olmasıdır. Diğer bir deyişle, yetkinin olduğu her yerde siyasi ve hukukî sorumluluk; sorumsuzluğun olduğu her durumda ise yetkisizlik esas olmalıdır. 1982 Anayasası, geniş yetkiler tanıdığı Cumhurbaşkanlığı makamını sorumsuz

Sezer, Anayasa Mahkemesi Başkanı olduğu tarihte 1982 Anayasasının Cumhurbaşkanına tanıdığı geniş yetkileri eleştirirken Cumhurbaşkanlığına seçildikten sonra anayasal yetkilerini kullanmaktan çekinmemiştir.

5 Burada belirtilmesi gereken önemli bir nokta, Cumhurbaşkanı Sezer'in KHK'yi imzalamamasının haklı anayasal gerekçelerinin olmasıdır. Ecevit Başbakanlığındaki hükümet, irticayla ve terörle mücadele kapsamında kamu görevlilerinin ihracına yönelik hükümler içeren bir KHK düzenlemişti. Oysa KHK'nin hükümleri, Anayasanın 91. maddesindeki konu sınırını ihlâl etmekteydi. Bu nedenle Sezer, KHK'nin içerdiği hükümlerin 91. maddenin konu sınırını ihlâl ettiği gerekçesiyle metni iki kez Bakanlar Kuruluna iade etmişti. Böyle olmakla beraber süreç, yürütmenin iki unsuru arasında ciddi bir çatışmanın yaşanması anlamına geliyordu.

6 Serap Yazıcı, Demokratikleşme Sürecinde Türkiye, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2012, 2. Baskı, s. 247-248.

kılmakla (105. maddenin ilk metni) yetkide ve sorumlulukta paralellik ilkesiyle çelişen bir yapı yaratmıştır. Böylece Cumhurbaşkanları, sahip oldukları geniş anayasal yetkiler aracılığıyla hükümet politikalarını engelleyebildikleri veya bu politikaları yönlendirebildikleri halde bu tutumlarından dolayı sorumlu kılınamamıştır. Buna karşılık seçim meydanlarındaki taahhütleri seçmenin desteğine mazhar olan; böylece parlamento çoğunluğunu elde ederek hükümet etme yetkisini kazanan siyasi partiler, vaat ettikleri politikaları izleyemez hale gelebilmişlerdir. Bu ise yetkili olan Cumhurbaşkanının sorumlu kılınmadığı, parlamentoya karşı sorumlu olan ve müteakip seçimlerde seçmene hesap vermesi gereken hükümetlerin anayasal yetkilerini kullanamadıkları tuhaf bir yapı yaratmıştır.

Bütün bunlara ek olarak 1982 Anayasası, gerek 104. maddede gerekse diğer maddelerinde Cumhurbaşkanına geniş yetkiler tanıdığı halde bu yetkilerden hangilerinin tek başına, hangilerinin Başbakan ve ilgili bakanın karşı-imzasıyla kullanılacağını açıkça düzenlenmemiştir. Bu ise uygulamada yetkilerin nasıl kullanılacağı konusunda önemli tartışmalara yol açmıştır.

Ergun Özbudun bu sorunun hukuk devleti ve parlamentarizmin icapları dikkate alınarak çözüleceği; böylece hangi yetkilerin Cumhurbaşkanı tarafından tek başına, hangilerinin karşı-imza kuralına göre kullanılacağını tespit edilebileceği kanısındadır. Yazara göre,

*İlkin Anayasanın ilgili hükmünde bu konuda bir açıklık olup olmadığına, eğer açıklık yoksa yetkinin mahiyetine bakılmalıdır. Meselâ 104'üncü maddede sözü edilen «Genelkurmay Başkanını atamak» yetkisi, Anayasanın 117'nci maddesine göre (f. 4), ancak Bakanlar Kurulu ile birlikte kullanılabilir: «Genelkurmay Başkanı, Bakanlar Kurulunun teklifi üzerine, Cumhurbaşkanınca atanır.» Gene 104'üncü maddede sözü edilen yabancı devletlere Türk Devletinin temsilcilerini göndermek, Türkiye Cumhuriyetine gönderilecek yabancı devlet temsilcilerini kabul etmek, milletlerarası andlaşmaları onaylamak ve yayımlamak, Türk Silâhlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar vermek, olağanüstü halde veya sıkıyönetim durumunda kanun hükmünde kararname çıkarmak ve kararnameleri imzalamak yetkilerinin, mahiyetleri gereği olarak, ancak Bakanlar Kurulu ile birlikte kullanılacak yetkiler olduğunda kuşku yoktur. Sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebi ile belirli kişilerin cezalarını hafifletmek veya kaldırmak, niteliği yönünden insanî düşüncelere dayanan bir âtîfet olduğu ve bu yetkinin kullanılmasının hükûmetin siyasal sorumluluğuna yol açabileceği düşünülmemeyeceği için, anılan yetkinin Cumhurbaşkanı tarafından tek başına kullanılması gerekir. Nihayet bakanları atamak ve görevlerine son vermek yetkilerinin ancak Başbakanın teklifi üzerine kullanılabileceği, Anayasanın açık hükmü gereğidir.*

*Buna karşılık, (...) Cumhurbaşkanının yasama ve yargı ile ilgili yetkilerinin, kendisine tarafsız Devlet Başkanı sıfatıyla tanınmış yetkiler olması dolayısıyla, ancak Cumhurbaşkanınca tek başına kullanılabilmesi gerekir. Cumhurbaşkanının yürütme alanına ilişkin yetkilerinin bir*

1982 Anayasası,  
geniş yetkiler tanıdığı  
Cumhurbaşkanlığı  
makamını sorumsuz  
kılmakla (105.  
maddenin ilk  
metni) yetkide ve  
sorumlulukta paralellik  
ilkesiyle çelişen bir  
yapı yaratmıştır.

*kısmı, meselâ gerekli gördüğü hallerde Bakanlar Kuruluna Başkanlık etmek veya Bakanlar Kurulunu başkanlığı altında toplantıya çağırarak, Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Türk Silâhlı Kuvvetlerinin Başkomutanlığını temsil etmek, Milli Güvenlik Kurulunu toplantıya çağırarak ve bu Kurula başkanlık etmek, icraî nitelik taşımayan, tamamen törensel veya temsilî yetkiler olduklarından, bunların da Cumhurbaşkanınca tek başına kullanılacağı açıktır. Nihayet, Cumhurbaşkanının Başbakanı atama yetkisinin, Cumhurbaşkanınca tek başına kullanılacak bir yetki olması gerekir. Çünkü yeni bir Başbakan atanmasını, görevinden çekilmiş veya Türkiye Büyük Millet Meclisince düşürülmüş olan eski Başbakanın karşı-imzasına bağlı tutmak, (...) sakıncalı ve anlamsızdır.<sup>7</sup>*

Nihayet 1982 Anayasasının kabul ettiği bu melez hükümet sisteminin yol açtığı bir başka sorun, Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin gerçek bir iktidar yarışına dönüşmesidir. Oysa Cumhuriyet esasına dayanan klasik parlamenter sistemde Cumhurbaşkanının sembolik yetkilere sahip olması, Meclis'te bu makam için yapılacak seçimlerin sıradan, rutin bir işlem olarak gerçekleşmesine yol açmaktadır. 1982 Anayasasının Cumhurbaşkanına çok geniş yetkiler tanınması ise Meclis'te yapılacak Cumhurbaşkanlığı seçimlerini gerçek bir iktidar yarışına dönüştürmüştür. Ne var ki Anayasanın aşağıda değineceğimiz Cumhurbaşkanının seçimini düzenleyen 102. maddesinin ilk metninin içerdiği formül, 11. Cumhurbaşkanının seçimine kadar bu süreçte bir kilitlenmenin ortaya çıkmasını önlemiştir.

## 2. 2007 Anayasa Değişikliği ve Yol Açtığı Sonuçlar

3 Kasım 2002 parlamento seçimlerinde Adalet ve Kalkınma Partisi'nin TBMM sandalyelerinin üçte ikisine yakın bir çoğunluğunu elde etmesi, o tarihten başlayarak bu Meclis'in müteakip Cumhurbaşkanını seçme yetkisini kullanmaması gerektiği gibi anayasal dayanağı olmayan tartışmalara yol açmıştır. Tartışmaların nedeni, devlet elitlerinin AKP'nin laiklik karşıtı politikalar izleyeceği yönündeki endişeleridir. Bu nedenle bu elitler, Nisan 2007'de yapılacak Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde AKP adayının Cumhurbaşkanı seçileceği; böylece Anayasanın sunduğu geniş yetkileri kullanarak devletin laik temelini aşındıracağı kaygısını taşımışlardır.

Bu kaygılar, 2006 yılının Aralık ayında Yargıtay Onursal Cumhuriyet Başsavcısı Sabih Kanadoğlu'nun Anayasayla bağdaşması mümkün olmayan bir tez öne sürmesine yol açmıştır. Bu teze göre, Anayasanın Cumhurbaşkanının seçimini düzenleyen 102. maddesinde yer alan karar yeter sayıları, aynı zamanda toplantı yeter sayısıdır.

Adalet ve Kalkınma Partisi'nin mecliste üçte ikiye yakın çoğunluğu elde etmesi, Meclis'in müteakip Cumhurbaşkanını seçme yetkisini kullanmaması gerektiği gibi anayasal dayanağı olmayan tartışmalara yol açmıştır.

<sup>7</sup> Ergun Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, 13. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2012, s. 331-332. Prof. Özbudun'un bu açıklamaları, Anayasanın orijinal metni esas alınarak yapılmıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi düalist yürütmeyi sona erdirmiş; yürütmenin monizm esasına dayanmasına yol açmıştır. Böylece yukarıda aktardığımız alıntıdaki tüm anayasa maddeleri değişmiştir.

Böylece ilk oylamada bu maddede öngörülen üye tamsayısının üçte ikisi oranında (367) milletvekilinin hazır bulunmadığı bir Meclis, herhangi bir oylama işlemi yapamayacaktır. Bu yönde bir oylama yapıldığı takdirde bu, Meclis İçtüzüğü'nün eylemli değişikliği anlamına gelip Anayasanın ihlali sonucunu yaratacaktır.<sup>8</sup>

Devlet elitleri bu görüşlerini 27 Nisan 2007'de 11. Cumhurbaşkanı'nın seçimi için TBMM'de yapılan ilk oylamaya kadar hararetle savunmaya devam etmiştir. İlk oylamanın ardından 11. Cumhurbaşkanı aday Abdullah Gül için 357 oy kullanıldığı; böylece Anayasanın aradığı karar yeter sayısına erişilemediği; müteakip oylamanın 2 Mayıs 2007'de yapılacağı, TBMM Başkanınca tutanaklara kaydedilmiştir. Aynı gün ana muhalefet partisi CHP, Meclis'te yapılan ilk oylamanın Sabih Kanadoğlu'nun öne sürdüğü tez doğrultusunda Anayasanın 102. maddesinin aradığı toplantı yeter sayısına ve Meclis İçtüzüğüne aykırı olduğu gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi'ne başvurmuştur. Anayasa Mahkemesi de başvurucunun Anayasaya aykırı olan bu iddiasını benimseyerek meşhur 367 kararını vermiştir.<sup>9</sup> Oysa Anayasanın 102. maddesi, fevkalade sarih olup madde sadece karar yeter sayılarına yer vermektedir. 102. madde şöyledir: *“En az üçer gün ara ile yapılacak oylamaların ilk ikisinde üye tamsayısının üçte İki çoğunluk oyu sağlanamazsa üçüncü oylamaya geçilir, üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğunu sağlayan aday Cumhurbaşkanı seçilmiş olur. Bu oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu sağlanmadığı takdirde üçüncü oylamada en çok oy almış bulunan iki aday arasında dördüncü oylama yapılır, bu oylamada da üye tamsayısının salt çoğunluğu İle Cumhurbaşkanı seçilemediği takdirde derhal Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimleri yenilenir.”*

Anayasa Mahkemesi, Sabih Kanadoğlu'nun öne sürdüğü tez doğrultusunda başvuruda bulunan CHP'nin Anayasaya aykırı olan iddiasını benimseyerek meşhur 367 kararını vermiştir.

Görüldüğü gibi bu hükümde, içerdiği yeter sayıların, toplantı yeter sayısı olduğunu gösteren hiçbir ifade mevcut değildir. Tam aksine, maddenin yazımından içerdiği yeter sayıların, karar yeter sayısı olduğu sonucu doğmaktadır.<sup>10</sup> Dahası, 2007 yılına kadar yapılan Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde maddenin içerdiği yeter sayılar, karar yeter sayısı olarak yorumlanmış; böylece 8. Cumhurbaşkanı Turgut Özal, 9. Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel, 10. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer, üçüncü turda TBMM üye tamsayısının salt çoğunluğuyla Cumhurbaşkanlığına seçilmişler-

8 Sabih Kanadoğlu, Anayasayla bağdaşması mümkün olmayan bu tezini Cumhuriyet gazetesinde yazdığı makaleyle kamuoyuna açıklamıştır. Bakınız Sabih Kanadoğlu, “AKP Tek Başına Seçemez”, Cumhuriyet Gazetesi, 26 Aralık 2006.

9 AYM, E. 2007/45, K. 2007/54, T. 01.05.2007. Kararın ayrıntılı bir incelemesi için bakınız Serap Yazıcı, Yeni Bir Anayasa Hazırlığı ve Türkiye, Seçkinlikten Toplum Sözleşmesine, Genişletilmiş 3. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2016, s. 234-237.

10 Kemal Gözler, dünya anayasaları üzerinde yaptığı incelemelerde nitelikli karar yeter sayısının pek çok örneği olduğunu ancak nitelikli toplantı yeter sayısı örneğine rastlamadığını ifade etmektedir. Yazarın konuya ilişkin çalışması için bakınız Kemal Gözler, “Cumhurbaşkanlarının Seçimi: Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi”, *Terazi: Aylık Hukuk Dergisi*, Yıl 2, Sayı 9, Mayıs 2007, s.19-29.

dir. Nihayet maddenin yazımındaki amaç, Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin Meclis'te hiçbir kilitlenmeye yol açmaksızın süratle gerçekleştirilmesini sağlamaktır. Böylece 12 Eylül 1980 öncesinde olduğu gibi Cumhurbaşkanlığı seçimleri, parlamento gündemini uzun süre meşgul eden temel bir sorun olmayacaktır. Nitekim 8, 9 ve 10. Cumhurbaşkanları, maddenin amaçladığı gibi hiçbir kilitlenmeye yol açmaksızın kolayca seçilmişlerdir. Bütün bu nedenlerle Anayasa Mahkemesi'nin meşhur 367 kararının Anayasa hükümleriyle bağdaşması mümkün değildir.

Anayasa Mahkemesi'nin Anayasayla bağdaşmayan bu kararına AKP çoğunluğunun cevabı, fevkalade özensiz hazırlanan bir anayasa değişikliği teklifini Meclis'e sunmak olmuştur. Teklif, 7 yıl olan Cumhurbaşkanının görev süresini 5 yıla indirmiş; tekrar seçilme yasağını ilga ederek bir kişinin iki kez seçilmesine olanak tanımış; Cumhurbaşkanını seçme yetkisini halka sunmuştur. 5678 sayılı Kanunun içerdiği değişiklik, 31 Mayıs 2007'de TBMM'de kabul edilmiş; 21 Ekim 2007 halkoylamasında yüzde 68,95<sup>11</sup> evet oyuyla yürürlüğe girmiştir. Bu değişiklikte hükümet sisteminin sorun üretme potansiyelinin daha da derinleşeceği açıktır. Çünkü Cumhurbaşkanı, halk tarafından seçilmenin yarattığı manevi güçle Anayasanın kendisine sunduğu geniş yetkileri birleştirerek Bakanlar Kuruluna ve parlamento çoğunluğuna meydan okuyabilecektir. Böyle de olmuştur.

2007 değişikliği, halkoylaması sonuçlarının Resmi Gazete'de yayımlanmasıyla yürürlüğe girmiştir. Ancak Cumhurbaşkanını seçme yetkisi halk tarafından ilk kez, 10 Ağustos 2014'te kullanılmıştır. Böylece 12. Cumhurbaşkanı R. T. Erdoğan, halkın seçtiği ilk Cumhurbaşkanı unvanını kazanmış ve 28 Ağustos 2014'te yemin ederek göreve başlamıştır. Ne var ki Erdoğan, Cumhurbaşkanlığı görevine resmen başlamadan önce lideri bulunduğu Adalet ve Kalkınma Partisi'nin genel başkanlığına ve Başbakanlığa kimin geleceğini tayin etmiştir. Partisinin 21 Ağustos 2014 tarihli Merkez Yürütme Kurulu toplantısını takiben o tarihte Dışişleri Bakanı olan Prof. Dr. Ahmet Davutoğlu'nun genel başkan ve Başbakan olacağını açıklamıştır.<sup>12</sup>

### 3. Yürütme Organındaki İki Başlılığın Derinleşmesi ve 2017 Anayasa Değişikliği

12. Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi, yürütme organının iki unsuru arasındaki çatışma potansiyelini güçlendirmiştir. Bu çatışmalar, R. T. Erdoğan'ın Cum-

Anayasa değişikliği 2007 yılında gerçekleştirilmiş ancak Cumhurbaşkanını seçme yetkisi halk tarafından ilk kez, 10 Ağustos 2014'te kullanılmıştır.

11 31 Ekim 2007 tarihli ve 26686 sayılı Resmi Gazete.

12 "AKP'nin Tercih Davutoğlu", BBC News Türkçe, 21.08.2014, erişim tarihi: 05.04.2022, [https://www.bbc.com/turkce/haberler/2014/08/140821\\_yeni\\_basbakan](https://www.bbc.com/turkce/haberler/2014/08/140821_yeni_basbakan)

hurbaşkanı seçilmesinden sonra da hükümetin ve Adalet ve Kalkınma Partisi'nin lideriymişçesine hareket etmesinden kaynaklanmıştır. Örneğin Erdoğan, mevzuata göre bağımsız olması gereken Merkez Bankası'nın para, faiz ve kur politikalarına, tıpkı Başbakanlığı döneminde olduğu gibi Cumhurbaşkanlığı döneminde de müdahale etmeye devam etmiştir. 25 Şubat 2015'te Erdoğan, dönemin Merkez Bankası Başkanına kamuoyu önünde ağır ithamlarda bulunmuştur. Erdoğan'ın sözleri şöyledir: "Bize karşı bir bağımsızlık mücadelesi veriyorsun da başka yerlere karşı bağımsızlığın mı var? Bunu söyle. Merkez Bankası faiz konusunda yanlış yapıyor. Mevcut faiz oranları Türkiye'nin ekonomideki gerçeğine uygun değildir."<sup>13</sup>

7 Haziran 2015 genel seçimleri öncesinde MİT Müsteşarı Hakan Fidan'ın milletvekili aday adayı olmak için görevinden istifa etmesi üzerine Erdoğan, Adalet ve Kalkınma Partisi'nin genel başkanymışçasına hareket ederek Fidan'ın adaylığını geri çekmesini sağlamıştır.<sup>14</sup>

Hükümetin 19 Mart 2015'te İmralı'ya gönderilmek üzere bir izleme heyeti oluşturması da Erdoğan tarafından sert bir tepkiyle karşılanmıştır. Erdoğan'ın bu tepkisi de kendisini halen hükümetin lideri gibi algıladığını göstermektedir. Cumhurbaşkanının sözleri şöyledir: "*Ben gazetelerden okuyorum. Böyle bir şeyden doğrusu benim haberim yok. Şunu da çok net söylüyorum, ben olumlu bakmıyorum.*"<sup>15</sup>

Cumhurbaşkanının bu tepkisi, Başbakan Yardımcısı Bülent Arınç tarafından nazik bir dille eleştirilmiş; yetki ve sorumluluğun hükümette olduğu vurgulanmıştır. Erdoğan ise bunun üzerine daha da sert açıklamalarda bulunmuştur. Erdoğan'ın açıklamaları şöyledir: "Cumhurbaşkanı siyasetin dışında olabilir mi? Bunlar kendilerine göre konu mankeni arıyorlar, ben konu mankeni değilim."<sup>16</sup> "Kimilerinin 1876'dan, kimilerinin 1924'ten, bazılarının 1946'dan başlattığı parlamenter sistem, 10 Ağustos'ta bir daha geri dönüş olmamak üzere milletimiz tarafından bekleme odasına alındı. Bu bekleme ne kadar sürecek veya ne zamana kadar sürecek? Ya mevcut uy-

## 12. Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi, yürütme organının iki unsuru arasındaki çatışma potansiyelini güçlendirmiştir.

13 "Erdoğan'dan Başçı'ya: Başka Yere Bağımlılığın mı Var?", Cumhuriyet Gazetesi, 25.02.2015, erişim tarihi: 04.04.2022, <https://www.cumhuriyet.com.tr/haber/erdogandan-basciya-baska-yere-bagimlilik-mi-var-221538>

14 "Hakan Fidan Aday Oluyor", Sözcü Gazetesi, 07.02.2015, erişim tarihi: 04.04.2022, <https://www.sozcu.com.tr/2015/gundem/hakan-fidan-aday-oluyor-735641/>; "Erdoğan: Fidan'ın Adaylığına Olumlu Bakmıyorum", Aljazeera Turk, 08.02.2015, erişim tarihi: 04.04.2022, <http://www.aljazeera.com.tr/haber/erdogan-fidanin-adayligina-olumlu-bakmıyorum>; Fikret Bila, "Fidan 'Sır Küpüm'", Milliyet Gazetesi, 10.02.2015, erişim tarihi: 04.04.2022, <https://www.milliyet.com.tr/yazarlar/fikret-bila/fidan-sir-kupum-2011269>; "Hakan Fidan Milletvekili Adaylığını Geri Çekti", BBC News Türkçe, 09.03.2015, erişim tarihi: 04.04.2022, [https://www.bbc.com/turkce/haberler/2015/03/150309\\_hakanfidan\\_adayliktan\\_cekildi](https://www.bbc.com/turkce/haberler/2015/03/150309_hakanfidan_adayliktan_cekildi).

15 "Erdoğan'dan İzleme Heyeti Çıkışı: Gazetelerden Öğreniyorum, Olumlu Bakmıyorum", sendika.org, 20.03.2015, erişim tarihi: 04.04.2022, <http://www.sendika.org/2015/03/erdogandan-izleme-heyeti-cikisi-gazetelerden-ogreniyorum-olumlu-bakmıyorum/>

16 "Erdoğan: Ben Konu Mankeni Değilim", cnnturk.com, 21.03.2015, erişim tarihi: 04.04.2022, <http://www.cnnturk.com/haber/turkiye/erdogan-ben-konu-mankeni-degilim>



gulamaya anayasal zemin kazandırılana ya da bunun yerine yeni bir sistem ikame edene kadar. Bunun kararı da 7 Haziran seçimlerinde verilecek.”<sup>17</sup>

7 Haziran 2015 genel seçimleri ise Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın beklentilerinin aksine Adalet ve Kalkınma Partisi'ne Meclis'te hükümeti tek başına kuracağı sandalyeyi dahi kazandırmamıştır. Böylece AKP, ilk kez bir koalisyon hükümetinin büyük ortağı olacaktır. Ne var ki Cumhurbaşkanı, Anayasanın o tarihte yürürlükte olan 116. maddesinin sunduğu TBMM seçimlerini yenileme yetkisini kullanarak bu senaryoyu bozmuştur. 1 Kasım 2015'te yenilenen seçimlerde bu kez AKP, tek başına hükümeti kuracağı çoğunluğu sağlamıştır. Ancak Cumhurbaşkanı Erdoğan'la hükümet arasındaki çatışmalar<sup>18</sup> sona ermemiş; Erdoğan AKP üzerindeki manevi gücünü kullanarak Ahmet Davutoğlu'nun Başbakanlıktan ve parti genel başkanlığından istifasının zeminini hazırlamıştır. 22 Mayıs 2016'da yapılan AKP Kongresinde Binali Yıldırım genel başkan seçilerek akabinde Başbakanlığa atanmış ve Erdoğan'la uyumlu bir biçimde bu görevini sürdürmüştür.

Türkiye, 15 Temmuz 2016'da ciddi bir darbe teşebbüsüyle karşı karşıya kalmış; neyse ki bu teşebbüs kısa zamanda bastırılmıştır. 20 Temmuz 2016'da Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, bu darbe teşebbüsünün gerektirdiği tedbirleri alabilmek için Anayasanın 120. maddesine dayanarak olağanüstü hal kararı vermiş; bu karar TBMM tarafından onaylanmıştır. Böylece yürütme organı ve idarî makamlar, normal dönemlere kıyasla oldukça geniş yetkiler kazanmıştır. Cumhurbaşkanı'nın olağanüstü hal koşullarından yararlanarak Türkiye'yi fiilen tek başına yönetircesine hareket etmesi, MHP lideri Devlet Bahçeli'nin eleştirilerine konu olmuştur. Bahçeli, partisinin 11 Ekim 2016 tarihli grup toplantısında tepkisini dile getirerek Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin yolunu açmıştır. Bahçeli'nin sözleri şöyledir:

*Birincisi ve bizim açımızdan da en doğru, en sağlıklı olanı, Sayın Cumhurbaşkanı'nun fiili başkanlık zorlamasından vazgeçmesi, yasa ve anayasal sınırlarına çekilmesidir. Şayet bu olmayacaksa, ikinci olarak, fiili durumun hukuki boyut kazanabilmesinin süratle yol ve yöntemlerinin aranmasıdır. (...) AKP başkanlık sistemiyle ilgili inadını sürdürecekseniz yine karşımıza iki seçenek çıkacaktır: İlk olarak AKP, hazırda tuttuğu veya üzerinde çalıştığı bir anayasa hazırlığı varsa, mutabık kalınan daha önceki maddeleri de ihtiva etmek kaydıyla TBMM'ne getirmelidir. (...) Bizim tercihimiz her zaman olduğu gibi parlamenter sistemin devamı, güçlendirilmesi, reforma tabi tutulmasıdır. Ancak milletimiz aksini söyleyecek olursa buna da diyeceğimiz*

Cumhurbaşkanı Erdoğan'la hükümet arasındaki çatışmalar sona ermemiş; Erdoğan AKP üzerindeki manevi gücünü kullanarak Ahmet Davutoğlu'nun Başbakanlıktan ve parti genel başkanlığından istifasının zeminini hazırlamıştır.

17 “10 Ağustos'ta Cumhurbaşkanı'nı Halkın Seçmesiyle Bir Dönem Sona Ermistir”, Sabah Gazetesi, 22.03.2015, erişim tarihi: 04.04.2022, <http://www.sabah.com.tr/gundem/2015/03/22/10-agustosta-cumhurbaskanini-halkin-secmesiyle-bir-donem-sona-ermistir>

18 Cumhurbaşkanı Erdoğan'la Ahmet Davutoğlu Başbakanlığındaki hükümet arasında yaşanan çatışmalara değindiğim önceki bir çalışmam için bakınız Serap Yazıcı, Turkey in the Last Two Decades: From Democratization to Authoritarianism, European Public Law, Volume 21, December 2015, Number 4, s. 653-655.

*herhangi bir şey doğal olarak bulunmayacaktır. (...) Bizim başkanlık sistemine yönelik kuşku, eleştiri, çekincelerimiz bilinmektedir. (...) Türkiye'nin nasıl ve hangi sistemle yönetileceğiyle ilgili muamma bize göre kapanmalı, bu iş kökünden bitirilmelidir.*<sup>19</sup>

Devlet Bahçeli'nin bu çağrısından yaklaşık bir ay sonra Adalet ve Kalkınma Partisi kurmayları, hazırladıkları anayasa değişikliği taslağını MHP yetkililerine sunmuştur. Her iki partinin yetkilileri, taslak üzerindeki çalışmalarını kısa zamanda tamamlayarak anayasa değişikliği teklifine dönüştürmüşlerdir. 9 Aralık 2016'da TBMM Başkanlığına sunulan teklif, Anayasa Komisyonundan ve Genel Kuruldan hızla geçirilerek 21 Ocak 2016'da kanunlaşarak halkoyuna sunulmuştur. 16 Nisan 2017'de yapılan halkoylamasında yüzde 51,41<sup>20</sup> evet oyu kullanıldığı kamuoyuna açıklanmıştır. Ne var ki Yüksek Seçim Kurulu, mühürsüz oy pusulalarını Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanununun 98. maddesine aykırı olarak geçerli kabul ettiğinden, bu halkoylamasının meşruiyeti, ilk günden itibaren sorgulanır olmuştur.<sup>21</sup>

Sistem değişikliğini öngören taslak, Bahçeli'nin çağrısıyla kısa zamanda anayasa değişikliği teklifine dönüşmüş, 2017 yılında ise halkoyuna sunulmuştur.

Burada üzerinde durulması gereken önemli bazı hususlar vardır. Bunlardan ilki, MHP lideri Devlet Bahçeli'nin R. T. Erdoğan'ın başkanlık sistemine geçiş önerilerini evvelce eleştirmesine karşılık ABD modeli başkanlık sistemiyle örtüşmeyen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine hararetle destek vermiş olmasıdır. Dahası, Erdoğan 2005'ten itibaren çeşitli vesilelerle başkanlık sistemini savunduğu halde bu anayasa değişikliği teklifi kamuoyuna başkanlık sistemi adıyla değil, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi adıyla takdim edilmiştir. Aşağıda görüleceği gibi 21.01.2017 tarihli ve 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu, pek çok açıdan ABD modeli başkanlık sisteminden sapma göstermektedir. Bu nedenle bu sistemi başkanlık sistemi olarak, hatta Türk tipi başkanlık sistemi olarak adlandırmak dahi pek mümkün değildir. Adalet ve Kalkınma Partisi, bu sistemin kamuoyu tarafından daha kolay kabul edilmesini sağlamak üzere hazırladığı "Kararımız Evet" isimli kitapçıkta Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ibaresini kullanmıştır.<sup>22</sup>

Öte yandan bu değişiklik teklifinin TBMM Anayasa Komisyonu ve Genel Kurulunda görüşüldüğü sırada ülkede olağanüstü hal rejimi hâkimdir. Üstelik olağanüstü hal

19 "Bahçeli'den Başkanlık Sistemi Çıkışı", NTV, 11 Ekim 2016, erişim tarihi: 04.04.2022, [https://www.ntv.com.tr/turkiye/bahceliden-baskanlik-sistemi-cikisi\\_c1WeUw7SfUaRhJHd\\_4g1AQ](https://www.ntv.com.tr/turkiye/bahceliden-baskanlik-sistemi-cikisi_c1WeUw7SfUaRhJHd_4g1AQ)

20 27 Nisan 2017 tarihli ve 30050 sayılı Resmi Gazete (Mükerrer)

21 Bu konuda ayrıntılı bir açıklama için bakınız Kemal Gözler, "Mühürsüz Oy Pusulası Tartışması: YSK'nın 16 Nisan 2017 Tarih ve 560 sayılı Kararı Hakkında Bir İnceleme", <http://www.anayasa.gen.tr/muhursuz.html> (Konuluş Tarihi: 19 Nisan 2017), erişim tarihi: 18.04.2022.

22 Kemal Gözler, "Cumhurbaşkanlığı Sistemi mi, Başkanlık Sistemi mi, Yoksa *Neverland* Sistemi mi? 16 Nisan'da Neye Oylayacağız?", <http://www.anayasa.gen.tr/neverland.htm> (Konuluş Tarihi: 24 Şubat 2017), erişim tarihi: 18.04.2022.

rejiminin yarattığı baskı ortamında hükümet yetkilileri ve idarî makamlar, anayasal sınırları aşan yetkiler kullanarak hak ve özgürlükleri ciddi biçimde sınırlandırmışlardır. Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, olağanüstü halin ilanına yol açan darbe teşebbüsünü bastırdıkları gerekçesiyle binlerce masum yurttaşı mağdur eden, Anayasaya aykırı olağanüstü hal kanun hükmünde kararnameleri yayınlamışlardır.<sup>23</sup> Böylece Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişi sağlayan anayasa değişikliği, serbest ve demokratik bir ortamda değil, gerçek bir baskı ve korku atmosferinde kabul edilmiştir. Bu ise bazı katı anayasaların olağanüstü hal dönemlerinde anayasa değişikliğini yasaklayan hükümlerinin ne kadar haklı olduğunu göstermektedir. Örneğin 1978 tarihli İspanyol Anayasasınının 169. maddesiyle 1976 tarihli Portekiz Anayasasınının 289. maddesi, olağanüstü hal dönemlerinde anayasa değişikliği yapmayı yasaklamışlardır.<sup>24</sup>

Bu nedenle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişi sağlayan anayasa değişikliği, olağanüstü hal bahanesiyle ülkeyi anayasasızlaştıran otoriter yöneticilere, bu politikalarını kurumsal temellere dayandırma fırsatını tanımıştır. Bu yönüyle 2017 Anayasa değişikliği, David Landau'nun öne sürdüğü suiistimalci anayasalcılık (*abusive constitutionalism*) kavramının somut bir örneğini oluşturmaktadır. Landau'ya göre,

*Suiistimalci anayasacılık, anayasal değişim mekanizmalarının –anayasada değişiklik yapılması ve anayasanın yeni bir anayasayla değiştirilmesi– demokrasiyi tahrip etmek amacıyla kullanılmasını içerir. Onlarca yıldan beri, askerî darbe gibi demokrasiyi devirmenin klasik metotları gözden düşüğü için, otoriter ve yarı-otoriter rejim kurmak için anayasal araçların kullanılması giderek yaygınlık kazanmıştır. İktidardaki güçlü başkanlar ve partiler, anayasal değişmeyi, onları görevlerinden almayı çok güçleştirecek ve onların iktidarlarını kullanılmasını denetlemeye yönelik mahkemeler gibi kurumları etkisiz hâle getirecek şekilde inşa etmektedirler. Bu şekilde biçimlendirilen anayasalar uzaktan hâlâ demokratikmiş gibi görünürler ve bu anayasalar, liberal demokratik anayasalarda bulunanlardan farksız pek çok unsur barındırırlar. Ama yakından bakıldığında, onlar, esasen demokratik düzeni yok etmek için tasarlanmışlardır.*<sup>25</sup>

Kemal Gözler, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişi sağlayan anayasa değişikliğini, suiistimalci anayasalcılığın tipik bir örneği olarak değerlendirmektedir.

2017 Anayasa değişikliği, David Landau'nun öne sürdüğü suiistimalci anayasalcılık (*abusive constitutionalism*) kavramının somut bir örneğini oluşturmaktadır.

23 Ayrıntılı bilgi için bakınız Serap Yazıcı, "Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararnameleri: Kamu Görevinden İhraçlar ve Yol Açtıkları Hukuka Aykırılık Sorunları", Metin Günday Armağanı, Cilt 2, Atılım Üniversitesi Yayınları, Ankara, 2020, s. 1501-1555; Kemal Gözler, "15 Temmuz Kararnameleri: Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukukî Rejiminin İfşadı Hakkında Bir İnceleme", Ankara Barosu Dergisi, 2017/1, s. 47.

24 Kemal Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Esasları, Ekin Yayınevi, Bursa, 2015, s. 61.

25 Kemal Gözler, "16 Nisan'da Oylayacağımız Anayasa Değişikliği Bir 'Suiistimalci Anayasa Değişikliği' midir?", <http://www.anayasa.gen.tr/suiistimalci.htm> (Konuluş Tarihi: 1 Mart 2017), erişim tarihi: 18.04.2022. David Landau'nun suiistimalci anayasa kavramını ele aldığı makalesi için bakınız, David Landau, "Abusive Constitutionalism", *University of California Davis Law Review*, Cilt 47, Sayı 1, 2013, s.189-260 ([http://lawreview.law.ucdavis.edu/issues/47/1/Articles/47-1\\_Landau.pdf](http://lawreview.law.ucdavis.edu/issues/47/1/Articles/47-1_Landau.pdf)).

Yazarın 16 Nisan 2017 halkoylamasından önce konuyu değerlendirdiği makalesindeki ifadeleri şöyledir:

*Önerilen sistem gerçekte 'kuvvetlerin Cumhurbaşkanında birleştiği kuvvetler birliği sistemi'dir. Ama halka bu husus dürüstçe söylenmiyor; 'başkanlık sistemi' veya 'Cumhurbaşkanı sistemi' diye etiketlenip, gerçekte bir kuvvetler birliği sistemi halka pazarlanıyor. Neticede bu Anayasa değişikliği halk tarafından onaylanırsa, bir başkanlık sistemi değil, gerçekte bütün kuvvetlerin Cumhurbaşkanının elinde toplanacağı bir kuvvetler birliği sistemi kurulacak. Böylece, demokrasi güçlenmeyecek, tersine siyasi iktidarın gücü daha da artmış, iktidar süresi daha da uzamış olacak. Bu tipik bir suiistimalci anayasacılık örneğidir.<sup>26</sup>*

Türkiye'nin son yıllardaki siyasal değişimlerini değerlendiren Ergun Özbudun ise bu değişim sürecinin sistemin yarışma boyutunu zayıflattığı, otoriterleşme eğilimini güçlendirdiği kanısındadır. Bu nedenle yazar, Türkiye'nin siyasal düzenini Levitsky ve Way'in<sup>27</sup> geliştirdiği yarışmacı otoriterizm (*competitive authoritarianism*) kavramıyla açıklamaktadır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişi sağlayan 2017 Anayasa değişikliğini ise sistemin yarışmacı otoriterizm eğilimini güçlendiren suiistimalci anayasacılığın örneği olarak değerlendirmektedir.<sup>28</sup>

Türkiye'de hesap vermeyen, keyfî bir yönetimin kurulmasına yol açan, yatay ve dikey hesap verme mekanizmalarını yok eden, hukuk devletinin unsurlarını etkisizleştirerek vatandaşları anayasal haklarından mahrum eden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin detaylarına aşağıda yer verilecektir.

## II. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ

21.01.2017 tarihli 6771 sayılı Kanunla yürürlüğe giren Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, ilk bakışta başkanlık sistemine benzediği izlenimini uyandırsa da bu sistemden tamamen farklıdır. Gerçekten ABD modeli başkanlık sistemi, kuvvetlerin sert ve kesin ayrılığı esasına dayandığı halde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, yasama, yürütme ve yargı alanlarında Cumhurbaşkanına sunduğu geniş yetkilerle kuvvetler birliğine yol açmıştır. Bu nedenle ABD modeli, gerçek bir fren ve denge sistemi olarak tanımlanırken yürütmeye denetimsiz yetkiler sunan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, tam bir keyfiliğe yol açmaktadır.

<sup>26</sup> Kemal Gözler, "16 Nisan'da Oylayacağımız Anayasa Değişikliği Bir 'Suiistimalci Anayasa Değişikliği' midir?", <http://www.anayasa.gen.tr/suiistimalci.htm> (Konuluş Tarihi: 1 Mart 2017), erişim tarihi: 18.04.2022.

<sup>27</sup> Steven Levitsky ve Lucan A. Way, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*, Cambridge University Press, 2010.

<sup>28</sup> Ergun Özbudun, *Anayasacılık ve Demokrasi*, Yetkin Yayıncılık, Ankara, 2019, s. 140 – 146.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişi sağlayan anayasa değişikliği, yarışmacı otoriterizm eğilimini güçlendiren suiistimalci anayasacılığın örneği olarak değerlendirilmektedir.

## 1. İki Başlı Yürütmeden Tek Başlı Yürütmeye

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş, yürütme organının yapısında ve işle-  
yişinde köklü değişikliklere yol açmıştır. Bu değişikliklerle evvelce Cumhurbaşkanı ve  
Bakanlar Kurulundan oluşan yürütme organı, sadece Cumhurbaşkanının yer aldığı  
tek başlı bir yürütmeye dönüşmüştür. Bu, aynı zamanda yürütme fonksiyonunun  
icrasını önemli ölçüde değiştirmiştir. Evvelce yürütme alanındaki yetkilerin önemli  
bir bölümü, Bakanlar Kurulu tarafından kullanılmaktaydı. Bakanlar Kurulu kolektif  
bir organ olduğu için yürütme alanındaki kararlar, Başbakan ve bakanların imzasıyla  
tamamlanmaktaydı. Bu kolektif yapı doğal olarak kararların belli bir müzakere süre-  
cini takiben uzlaşmayla alınmasını teşvik etmekteydi.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle birlikte tek başlı yürütme modeli be-  
nimsendiği için artık yürütme alanındaki kararların tamamı, Cumhurbaşkanı tara-  
fından alınmaktadır. Bu ise karar alma sürecinin müzakere yoluyla şekillenmesini  
önlemektedir. Cumhurbaşkanının bir kabinesinin olması, karar alma sürecine ko-  
lektif bir mahiyet kazandırmamaktadır. Çünkü Cumhurbaşkanının kabinesinde yer  
alan bakanlar, ancak Cumhurbaşkanına tavsiyede bulunabilmektedir. Bakanların  
kararların alınmasına katılma yetkisi mevcut değildir. Üstelik Anayasanın 104. mad-  
desinin 8. fıkrası, Cumhurbaşkanına bakanları atamak ve azletmek konusunda mut-  
lak bir yetki tanıdığı için bakanların danışmanlıktan ibaret olan fonksiyonlarını dahi  
serbestçe yerine getirmeleri mümkün görünmemektedir. Böylece Cumhurbaşkanı,  
beyan ettiği görüşlerden rahatsızlık duyduğu bir bakanın görevine kolayca son vere-  
bilmektedir. Dahası, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle birlikte atanmış  
bürokratlar konumunda olan bakanlar, sıradan bir bürokratin sahip olduğu istifa  
yetkisini dahi kullanamamaktadır. Nitekim bu hükümet sistemine geçişten sonra  
görevlerinden kendi istekleriyle ayrılan bakanların Cumhurbaşkanından aflarını ta-  
lep ettikleri şeklinde yeni bir kavram ortaya çıkmış; böylece istifa müessesesi terk  
edilmiştir. Bütün bu hususlar, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle birlikte  
tek başlı yürütme modelinin benimsendiğini göstermektedir. Aşağıda bu hükümet  
sisteminin Cumhurbaşkanına sunduğu geniş yetkilere kısaca yer verilecek; böylece  
tek başlı yürütmeye tanınan yetkilerin ne ölçüde geniş olduğu anlaşılacaktır.

### a. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ilk kez 1982 Anayasasının 107. maddesinin orijinal  
metninde düzenlenmiştir. Bu hüküm şöyledir: “Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterli-  
ğinin kuruluşu, teşkilât ve çalışma esasları, personel atama işlemleri Cumhurbaşkanlığı

Yürütmeye denetimsiz  
yetkiler sunan  
Cumhurbaşkanlığı  
Hükümet Sistemi,  
tam bir keyfiliğe yol  
açmaktadır.

*kararnamesi ile düzenlenir.” Görüldüğü gibi Anayasa, ilk metninde, Cumhurbaşkanına sadece belli bir konuda kararname çıkarma yetkisi tanımıştır.*

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişi sağlayan anayasa değişikliği ise 104. maddenin 17. fıkrasıyla Cumhurbaşkanına çok geniş bir alanda kararname yetkisi tanımıştır. Bu hüküm şöyledir:

*“Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez. Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir.”*

Görüldüğü gibi Anayasanın yeni 104. maddesinin 17. fıkrasıyla Cumhurbaşkanına tanınan kararname yetkisi, fevkalade geniş bir alanı kapsamaktadır. 17. fıkra, bu işlemler için müphem ve muğlak ifadeler içeren bir sınırlama öngörmüştür. Bu ise uygulamada Cumhurbaşkanının kararname yoluyla yasama organını *by-pass* edebileceği izlenimini uyandırmaktadır.

Bundan başka, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin yürürlüğe girdiği Temmuz 2018’den günümüze kadar geçen sürede kabul edilen Cumhurbaşkanlığı kararnameleri incelendiğinde bu işlemlerin fevkalade özensizce hazırlandıkları görülmektedir. Bu çalışmanın tamamlandığı 18 Nisan 2022 itibarıyla toplam 98 Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kabul edilmiştir. Bunlardan 63’ü önceki kararnameleri değiştirmek veya düzeltmek amacıyla yayınlanmıştır. Bu, Cumhurbaşkanlığı Ofisi’nin yeterince öznel bir çalışma sürdürmeden bu kararnameleri hazırladığını göstermektedir. Dahası, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin sonraki kararnamelerle değiştirilmesi, hukuk devletinin temel unsurlarından olan öngörülebilirlik<sup>29</sup> ilkesi yönünden önemli bir zaafa yol açmıştır. Bu açıklamalar, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin keyfilik boyutunu güçlendiren bir araç olduğunu göstermektedir. Anayasanın 148. maddesinin ilk fıkrası gereğince bu kararnameler üzerinde AYM denetiminin olması, yeterli güvence sağlamamaktadır. Çünkü AYM’nin on beş üyesinden onu halen görevdeki Cumhurbaşkanı tarafından atanmıştır. Dahası,

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ilk kez 1982 Anayasasının 107. maddesinin orijinal metninde düzenlenmiştir.

<sup>29</sup> Öngörülebilirlik ilkesi hakkında bakınız Serap Yazıcı, “Hukuk Devleti ve Yargının Bağımsızlığı”, Türkiye’de Siyasal Yaşam: Dün, Bugün, Yarın, (der.) Mehmet Kabasakal, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2016, s. 71, 85.

15 Temmuz 2016 darbe teşebbüsünün ardından yargı bağımsızlığı önemli ölçüde zafaya uğramıştır. Bu nedenle Cumhurbaşkanlığı kararnameleleri üzerinde yapılacak denetimin ne ölçüde tarafsız ve bağımsız olacağı tereddüt uyandırmaktadır.

Burada belirtilmesi gereken önemli bir husus, yeni 104. maddenin 17. fıkrasıyla Cumhurbaşkanına tanınan kararname yetkisinin doğrudan doğruya Anayasadan kaynaklanmasıdır. Bu nedenle Cumhurbaşkanının kararname çıkarabilmesi için TBMM'nin ön iznine ihtiyacı yoktur. Kısacası Cumhurbaşkanlığı kararnameleleri, idarenin kanuniliği ilkesine dayanan bir yetki değildir. Bu ise Cumhurbaşkanlığı kararnamelelerini Anayasanın mülga 91. maddesiyle Bakanlar Kuruluna tanınan kanun hükmünde kararname yetkisinden ayırmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesini kanun hükmünde kararnameden ayıran bir başka nokta, bu kararnamelelerin Resmi Gazete'de yayımlandıktan sonra TBMM onayına tâbi olmamasıdır. Oysa mülga 91. maddeyle Bakanlar Kuruluna tanınan kanun hükmünde kararnameleler, Resmi Gazete'de yayımlandıkları gün, TBMM'nin onayına sunulmaktadır.

Bu açıklamalar, 6771 sayılı Kanunla yapılan değişikliğin sadece iki başlı yürütmeden tek başlı yürütmeye geçişe yol açmadığını, aynı zamanda bu tek başlı yürütmenin elinde frenlenmesi ve denetlenmesi mümkün olmayan bir güç yoğunlaşması yarattığını göstermektedir.

### b. Olağanüstü Hal İlanı

6771 sayılı Kanunla yapılan değişiklik, Anayasamızın olağanüstü yönetim usullerini düzenleyen 119, 120, 121 ve 122. maddelerini ilga etmiştir. Aynı Kanunla kabul edilen yeni 119. maddeye göre “Cumhurbaşkanı; savaş, savaşı gerektirecek bir durumun başgöstermesi, seferberlik, ayaklanma, vatan veya Cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışma, ülkenin ve milletin bölünmezliğini içten veya dıştan tehlikeye düşüren şiddet hareketlerinin yaygınlaşması, anayasal düzeni veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerinin ortaya çıkması, şiddet olayları nedeniyle kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması, tabii afet veya tehlikeli salgın hastalık ya da ağır ekonomik bunalımın ortaya çıkması hallerinde yurdun tamamında veya bir bölgesinde, süresi altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hal ilan edebilir.”

Bu karar, TBMM'nin onayına tâbidir. Olağanüstü hale geçişle birlikte Cumhurbaşkanı, kanun hükmünde kararname yetkisi kazanmaktadır. Bu yetki, yeni 119. maddenin 6 ve 7. fıkralarında düzenlenmiştir. Buna göre,

18 Nisan 2022 itibarıyla toplam 98 Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kabul edilmiştir. Bunlardan 63'ü önceki kararnameleri değiştirmek veya düzeltmek amacıyla yayınlanmıştır.

*“Olağanüstü hallerde Cumhurbaşkanı, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, 104 üncü maddenin onyedinci fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamalara tabi olmaksızın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Kanun hükmündeki bu kararnameler Resmî Gazetede yayımlanır, aynı gün Meclis onayına sunulur.*

*Savaş ve mücbir sebeplerle Türkiye Büyük Millet Meclisinin toplanamaması hâli hariç olmak üzere; olağanüstü hal sırasında çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri üç ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülür ve karara bağlanır. Aksi halde olağanüstü hallerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kendiliğinden yürürlükten kalkar.”*

Bu hüküm, Cumhurbaşkanına sadece olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda kanun hükmünde kararname yetkisi sunmaktadır. Bu, ilk bakışta Cumhurbaşkanının söz konusu yetkisinin konu yönünden sınırlandığı izlenimini vermektedir. Ne var ki Anayasanın mülga 121. maddesinde de benzer bir sınır olduğu halde Temmuz 2016'dan Temmuz 2018'e kadar hüküm süren olağanüstü hal döneminde bu konu sınırına uyulmamıştır. Anayasa Mahkemesi de bu anayasaya aykırılık sorununu görmezden gelmiştir. Bu nedenle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde ortaya çıkacak herhangi bir olağanüstü hal döneminde bu konu sınırına uyulacağının hiçbir garantisi yoktur.

Dahası, yeni 119. maddenin yukarıda aktardığımız 7. fıkrası, Cumhurbaşkanının olağanüstü hallerde yayınladığı kanun hükmündeki kararnamelerin en geç üç ay içinde Meclis tarafından onaylanmaması halinde kendiliğinden yürürlükten kalkacağını düzenlemiştir. Bu, olağanüstü hal kanun hükmünde kararnamelerinin Meclis tarafından hızla denetlenmesini sağlayacak bir hükümdür. Ancak meclis çoğunluğu bugün olduğu gibi Cumhurbaşkanıyla aynı siyasi eğilimi paylaştığı takdirde TBMM, bu yetkisini kullanmaktan kaçınabilecektir. Böylece Cumhurbaşkanı, ülkeyi üç ayda bir yayınlayacağı olağanüstü hal kanun hükmünde kararnameleriyle yönetebilecektir. Nihayet Anayasa, 148. maddesiyle bu işlemlere bir yargı bağımsızlığı tanıdığından olağanüstü hal kanun hükmünde kararnameleri, yargı organınca denetlenemeyecektir.

### **c. Yürütmeye Özerk Alanların Tanınması**

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişi sağlayan anayasa değişikliği, münhasıran kanunla düzenlenebilecek bazı alanlarda kanun koyucunun yetkisini sınırlamış; bu alanların Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesine yol açmıştır.

2017 değişikliğinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesine olanak tanıdığı konular şunlardır: Üst kademe kamu yöneticilerinin atanması, görevlerine son verilmesi ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasların düzenlenmesi (değişik m. 104, f. 9); bakanlıkların kurulması, kaldırılması, bunların görevleri ve yetkileriyle

Cumhurbaşkanlığı  
Hükümet Sisteminde  
ortaya çıkacak  
herhangi bir  
olağanüstü hal  
döneminde kanun  
hükmünde kararname  
yetkisinin anayasal  
sınırına uyulacağının  
hiçbir garantisi yoktur.



teşkilat yapısı, merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması (değişik m. 106, son fıkra); Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işlerinin düzenlenmesi (değişik m. 108, son fıkra); Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevlerinin düzenlenmesi (değişik m. 118, f. 6). Böylece yasama alanının, yürütme lehine sınırlandırıldığı izlenimi doğmaktadır.<sup>30</sup>

## 2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Yasamanın Yetkilerini Ortadan Kaldırması

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, yasamaya ait olan yetkilerin bir kısmını ilga etmek, bir kısmını da zayıflatmak suretiyle yürütmenin devlet hayatında en güçlü aktör olmasına yol açmıştır. Bu tablo aynı zamanda fren ve denge sisteminin ortadan kalkmasına yol açtığı için yürütme fonksiyonunun keyfilik potansiyelini güçlendirmiştir.

### a. Cumhurbaşkanına Veto Yetkisinin Verilmesi

6771 sayılı Kanun, Anayasanın 89. maddesinde yaptığı değişiklikle Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin kabul ettiği kanunlar üzerinde Cumhurbaşkanına veto yetkisi tanımıştır. Bu yetki aracılığıyla Cumhurbaşkanı, yasama alanına müdahale ederek TBMM'nin kanun yapma yetkisini sınırlayabilecektir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş öncesinde Anayasanın 89. maddesiyle Cumhurbaşkanına TBMM'nin kabul ettiği kanunlar üzerinde bir imza yetkisi tanınmıştı. Bu hüküm kapsamında Cumhurbaşkanı, TBMM'nin kabul ettiği bir kanunu imzalamayı uygun bulduğu takdirde yayınlanması emrini vererek o kanunun yürürlüğe girmesini sağlamaktaydı. İmzalamayı uygun bulmadığı kanunları ise bir defaya mahsus olarak gerekçe göstermek suretiyle bir kez daha görüşülmesi için Meclis'e iade etmekteydi. Meclis, iade edilen kanunu ilk kabulde olduğu gibi toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla kabul edebilmekteydi. Böylece Cumhurbaşkanı, Meclis'in ikinci bir kez kabul ettiği kanunu imzalayarak yürürlük emri vermek zorundaydı.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle birlikte Cumhurbaşkanının evvelce sahip olduğu imza yetkisi, veto yetkisine dönüşmüştür. Böylece TBMM, Cumhurbaşkanı tarafından bir kez daha görüşülmek üzere iade edilen bir kanunu ancak üye tamsayısının salt çoğunluğuyla kabul edebilmektedir. Bu ise Cumhurbaşkanına dolaylı olarak yasama sürecini kontrol imkânı sunmuştur.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, yasamaya ait olan yetkilerin bir kısmını ilga etmek, bir kısmını da zayıflatmak suretiyle yürütmenin devlet hayatında en güçlü aktör olmasına yol açmıştır.

30 Serap Yazıcı, "2017 Anayasa Değişikliği: Türkiye'de Başkanlık Sistemine Geçiş", Prof. Nami Çağan Armağanı, Ankara Atılım Üniversitesi Yayınları, Ankara, 2020, s. 773-818.

**b. TBMM'nin Sözlü Soru Yetkisinin Kaldırılması**

1982 Anayasasının 98. maddesi, TBMM'nin hükümeti denetim vasıtalarını düzenlemektedir. Bu maddenin ilk metni, TBMM'ye hükümet aktörlerine sözlü ve yazılı soru sorma yetkisini sunmaktaydı. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişi sağlayan 6771 sayılı Kanun, sözlü soru yetkisini ilga etmiştir. Anayasanın 98. maddesinin ilk metnine göre sözlü soru, bir milletvekilinin Başbakan ve bakanlara herhangi bir konuda bilgi almak için soru yöneltme yetkisiydi. Başbakan veya bakan, sorunun cevabını Meclis'te sözlü olarak vermektedir. Böylece bütün milletvekilleri ve kamuoyu, o konuda bilgi sahibi olmaktadır. Bugün sözlü soru yetkisi mevcut olsaydı milletvekilleri, Hazine ve Maliye Bakanına para politikası hakkında, Sağlık Bakanına pandemiyle mücadele tedbirleri konusunda, Tarım Bakanına tarımsal politikaların iflası konusunda soru yöneltebilecek; kamuoyunun bilgilendirilmesini sağlayabileceklerdi.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin sözlü soru yetkisini ortadan kaldırması, yönetimde keyfiliğe yol açmıştır. Çünkü karar vericiler, aldıkları kararların Meclis tarafından etkili olarak denetlenmeyeceğini bilmenin rahatlığı içinde hareket etmektedir.

Bugün milletvekilleri, Cumhurbaşkanı yardımcılara ve bakanlara sadece yazılı soru sorma yetkisine sahiptir. Anayasanın 98. maddesi, bu soruların en geç on beş gün içinde cevaplanmasını emretmektedir. Ne var ki uygulamada bakanların yazılı sorulara cevap vermediği veya gecikerek cevap verdiği görülmektedir. Oysa yazılı sorulara on beş gün içinde cevap vermemek bir yaptırıma bağlansaydı bu yöntem, etkili bir denetim mekanizması olabilirdi. Ancak gene de yazılı sorunun, sözlü sorunun yerini tutmayacağını belirtmek gerekir.

**c. TBMM'nin Gensoru Yetkisinin Kaldırılması**

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, parlamentarizmin zorunlu unsurlarından olan gensoruyu yürürlükten kaldırmıştır. Gensoru, hükümetin izlediği politikalarından dolayı Meclis'e karşı kolektif olarak sorumlu kılınmasını sağlayan bir araçtı. Öte yandan gensoru, bakanların emirleri altındaki işlerden dolayı Meclis'e karşı bireysel olarak da sorumlu kılınmasını sağlamaktaydı.

Gensoru önergesi, ister hükümetin izlediği politikalar nedeniyle Bakanlar Kurulu aleyhine verilsin isterse bir bakanın emri altındaki işlerden dolayı tek bir bakan aleyhine verilsin, her iki durumda da önergenin verilmesini takiben yapılan görüşmeler sonrasında güven oylamasına başvurulmaktaydı. Güvensizlik oyları çoğunluk oluşturduğu takdirde hükümet veya ilgili bakan düşmekteydi.

Cumhurbaşkanlığı  
Hükümet Sistemine  
geçişle birlikte  
Cumhurbaşkanının  
evvelce sahip  
olduğu imza yetkisi,  
veto yetkisine  
dönüştürülmüştür.

#### d. Meclis Soruşturmasının İşleyemez Hale Getirilmesi

Meclis soruşturması, hükümet aktörlerinin kullandıkları yetkiler aracılığıyla suç işlemleri halinde onların cezaî sorumluluğunu sağlayan bir denetim aracıdır. Anayasamızın mülga 100. maddesi, meclis soruşturmasının harekete geçirilmesi yetkisini, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının onda birine (55 milletvekili) sunmaktaydı. 55 milletvekilinin Başbakan veya bir bakan aleyhine soruşturma açılmasını talep etmesi üzerine bu talep, Meclis'in oyuna sunulmaktaydı. Meclis'in soruşturma açılmasını kabul etmesi, toplantıya katılanların yarısından bir fazlasının oyuna bağlıydı. Soruşturma açılması kabul edildiği takdirde bir soruşturma komisyonu kurularak komisyonun hazırlayacağı rapor, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde okunarak Meclis'in oyuna sunulmaktaydı. Bu oylamada Meclis, üye tamsayısının salt çoğunluğu ile (276 milletvekili) Yüce Divan'a sevk kararı verebilmekteydi. Meclis, görevdeki Başbakanı Yüce Divan'a sevk ederse hükümet; bir bakanı Yüce Divan'a sevk ederse bakan düşmüş sayılmaktaydı.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanının yardımcısı ve bakanlar için meclis soruşturması mekanizmasına yer vermiştir. Ancak bu mekanizmayı işleyemez hale getirmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi içinde meclis soruşturmasını talep yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının salt çoğunluğuna (301 milletvekili) aittir. Soruşturma talebinin kabulü için aranan çoğunluk, TBMM üye tamsayısının beşte üçü, yani 360 milletvekilinin oyudur. Yüce Divan'a sevk kararı için aranan çoğunluk ise TBMM üye tamsayısının üçte ikisi, yani 400 milletvekilinin oyudur. Yüce Divan'a sevk edilen kişi, makamında kalmaya devam etmektedir. Eğer Yüce Divan yargılaması sonucunda milletvekili seçilme yeterliğini ortadan kaldıran bir ceza verilirse söz konusu kişi (Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bir bakan) görevinden düşürülmektedir.

Görüldüğü gibi Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, meclis soruşturması yöntemini işletemez hale getirmiştir. Bu, hükümet aktörlerini denetimsiz kılan; böylece yönetimde keyfiliği teşvik eden bir tablo yaratmıştır. Nitekim Ticaret Bakanı Ruhsar Pekcan, bakanlık yetkilerini kullanarak eşiyile ortak olduğu şirkete haksız menfaat sağladığı halde bu fiilinden dolayı sorumlu kılınamamıştır.

#### e. TBMM'nin Bütçe Kanununu Kabul Yetkisini Etkisizleştirilmesi

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Meclisin bütçe kanun tekliflerini kabul yetkisini ortadan kaldırarak parlamentoyu zayıflatmıştır. Bütün hükümet sistemlerinde bütçe kanun teklifini hazırlama yetkisi, yürütme organındır. Bütçe kanununu ka-

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, parlamentarizmin zorunlu unsurlarından olan gensoruyu yürürlükten kaldırmıştır.

bul yetkisi ise yasama organı, yani parlamentonundur. Bunun nedeni, bütçe kanununda gösterilen parasal kaynağın asıl sahibinin vatandaşlar olmasıdır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde bütçe kanun teklifini hazırlama yetkisi, Cumhurbaşkanına aittir. Bu kanun teklifini kabul yetkisi, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ndir. Ne var ki TBMM, bütçe kanun teklifini kabul etmediği takdirde onun bu ret iradesinin herhangi bir sonucu yoktur. Çünkü bütçe kanun teklifi süresinde kabul edilmediği takdirde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, geçici bütçe kanunu yapılmasına olanak tanımaktadır. Geçici bütçe kanununun da çıkarılmaması durumunda önceki yılın bütçe kanunu yeniden değerlendirilerek artırılarak uygulanacaktır. Bu karmaşık yöntemin amacı, bütçe kanun teklifi Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde kabul edilmeyen bir Cumhurbaşkanına dilediği gibi hareket imkânı sunmaktır. Böylece TBMM'nin bütçe kanununu kabul yetkisi uygulamada etkisiz kılınmıştır.

### 3. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Yargının Bağımsızlığını Ortadan Kaldırması

TBMM, bütçe kanun teklifini kabul etmediği takdirde onun bu ret iradesinin herhangi bir sonucu yoktur.

1982 Anayasası, 2. maddesinde hukuk devleti ilkesine yer vermiş; bu ilkenin gereği olarak 9. maddede “Yargı yetkisi, Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılır.” hükmünü düzenlemiştir. Anayasa, yargı bağımsızlığının önemli güvencelerinden biri olan hâkimlik teminatını 139. maddede düzenlemiştir. Bundan başka Anayasa, “Mahkemelerin Bağımsızlığı” başlıklı 138. maddede şu hükme yer vermiştir:

*“Hâkimler, görevlerinde bağımsızdırlar; Anayasaya, kanuna ve hukuka uygun olarak vicdanî kanaatlerine göre hüküm verirler.*

*Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, yargı yetkisinin kullanılmasında mahkemelere ve hâkimlere emir ve talimat veremez; genelge gönderemez; tavsiye ve telkinde bulunamaz.*

*Görülmekte olan bir dava hakkında Yasama Meclisinde yargı yetkisinin kullanılması ile ilgili soru sorulamaz, görüşme yapılamaz veya herhangi bir beyanda bulunulamaz.*

*Yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır; bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez.”*

Nihayet Anayasa, 159. maddede hâkim ve savcıların özlük hakları konusunda karar verme yetkisine sahip olan Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunu düzenlemiştir. Bu hükümler ilk bakışta Türkiye’de yargının bağımsız bir güç olarak varlık gösterdiği izlenimini yaratabilir. Ne var ki Türkiye’de yargı, hiçbir zaman, hukuk devletinin gerektirdiği ölçüde bağımsız olamamıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ise uzun yıllardan beri tartışmalı olan yargının bağımsızlığı sorununu ciddi ölçüde derinleştirmiştir. Böylece Türkiye’de gerçek anlamda yürütmeye bağımlı bir yargı mekanizması oluşmuştur.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişi sağlayan 6771 sayılı Anayasa değişikliğiyle yargıyı düzenleyen 9. maddeye, bağımsızlığa ek olarak tarafsızlık sıfatı eklenmiştir. Bu, ilk bakışta 6771 sayılı Kanunun yargının bağımsızlığını güçlendirdiği izlenimini uyandırabilir. Ne var ki tarafsızlık, zaten bağımsızlık kavramı içinde yer aldığından yapılan değişikliğin sözel olmanın ötesinde bir anlamı yoktur.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin yargının bağımsızlığını sona erdiren en önemli etkisi, bu hükümet sistemine geçişi sağlayan anayasa değişikliğiyle Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun yapısının değiştirilmesidir. Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu, hâkim ve savcıların mesleğe kabul, tayin, terfi, disiplin işlemleri gibi özlük hakları konusunda karar verme yetkisine sahip olan bir organdır. Bu organın yapısı, Anayasanın yürürlüğe girdiği tarihten itibaren tartışmalıdır. Tartışmanın önemli nedenlerinden biri, Adalet Bakanının Kurulun başkanı, müsteşarının ise Kurulun tabii üyesi olmasıdır. Bu, Kurulun karar alma sürecinin hükümetin kontrolünde olması sonucunu yaratmıştır. 2010 Anayasa değişikliği, Kurulun yapısını daha çoğulcu hale getirmeyi hedeflemişse de bu değişikliğin çoğulculuğu sağlayan en önemli unsurlarının Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi, beklenen sonucu yaratmamıştır. Öte yandan 2010 Anayasa değişikliği de Adalet Bakanı ve müsteşarının varlığını muhafaza etmiştir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişi sağlayan anayasa değişikliği ise Kurulu tümüyle Cumhurbaşkanının ve Cumhurbaşkanının seçimini sağlayan AKP – MHP ittifakının kontrolüne sunmuştur. 6771 sayılı Kanunla değişik 159. maddeye göre Kurul, on üç üyeden oluşmaktadır. Evvelce olduğu gibi Adalet Bakanı Kurulun başkanı, müsteşarı tabii üyesidir. Dört üye Cumhurbaşkanı tarafından seçilmektedir. Böylece Kurulun altı üyesi doğrudan doğruya Cumhurbaşkanının iradesiyle belirlenmektedir. Geri kalan yedi üye ise TBMM tarafından seçilmektedir. Bu seçim usulünü düzenleyen hüküm şöyledir: *“Birinci oylamada üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu; bu oylamada seçimin sonuçlandırılmaması halinde, ikinci oylamada üye tamsayısının beşte üç çoğunluğu aranır. İkinci oylamada da üye seçilemediği takdirde en çok oyu alan iki aday arasında ad çekme usulü ile üye seçimi tamamlanır.”* Görüldüğü gibi bu hüküm, nihaî olarak basit çoğunluk usulünü öngörmektedir. Böylece yedi üyenin seçiminde Meclis’e hâkim olan siyasi çoğunluk etkili olmaktadır.

Yukarıda açıkladığımız gibi Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş, Adalet ve Kalkınma Partisi ve Milliyetçi Hareket Partisi’nin dayanışmasıyla gerçekleşmiştir. Anayasa değişikliği için başlayan bu dayanışma, Cumhuriyet Bloku adı verilen resmî bir ittifaka dönüşmüştür. Bu ittifak, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişten sonra da birlikte hareket etmiş; böylece Hâkimler ve Savcılar Kurulu’nun yedi üyesinin seçiminde de etkili olmuştur. Bunun sonucu olarak tüm yargı mensuplarının

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi uzun yıllardan beri tartışmalı olan yargının bağımsızlığı sorununu ciddi ölçüde derinleştirmiştir.

mesleğe kabul, tayin, terfi ve disiplin işleri, bu iktidar bloğunun iradesiyle yürütülmüştür. Sonuç olarak Türkiye’de yargı kurumu, uyuşmazlıklara, hukukun üstünlüğü ilkesini uygulayarak çözüm üreten; böylece adaleti dağıtan bir aygıt olmak yerine iktidar bloğunun talimatlarını uygulayan bürokratik bir mekanizmaya dönüşmüştür. Bu, bir yandan vatandaşların anayasal haklarının güvencelerini kaybetmelerine, diğer yandan Türkiye’nin hukuk devleti olmaktan hızla uzaklaşmasına yol açmıştır.

## SONUÇ

21.01.2017 tarihli 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanununun TBMM’de ve halkoylamasında kabul edilmesiyle Türkiye, bir buçuk asırdan uzun geçmişi olan parlamenter sistem geleneğini terk etmiştir. Ne var ki bu köklü anayasa değişikliğinin yarattığı hükümet sistemi, ABD modeli bir başkanlık sistemi değildir. Kuvvetlerin sert ve kesin ayrılığı esasına dayanan ABD modelinin aksine Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Cumhurbaşkanına yasama, yürütme ve yargı alanında geniş yetkiler sunmaktadır. Bu nedenle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, kuvvetler birliğine yol açmıştır. Bu yönüyle 2017 Anayasa değişikliği, Türkiye’de 1961 Anayasasının yürürlüğe girmesinden itibaren hüküm süren kuvvetler ayrılığını sona erdirmiştir.

Bu hükümet sisteminin Cumhurbaşkanına yürütme alanında sınırsız ve denetimsiz yetkiler sunması, yasamanın yetkilerini zayıflatması ve nihayet yargıyı yürütmenin kontrolüne sunması, otoriterleşmenin yolunu açmıştır. Bugün artık Türkiye’nin siyasi düzenini, demokrasinin alt tiplerinden<sup>51</sup> olan seçimsel demokrasi, yarı demokrasi, sözde demokrasi gibi kavramlarla dahi tanımlamak mümkün değildir. Türkiye’nin içinde bulunduğu sistemi tanımlayacak en uygun kavram, yarışmacı otoriterizmdir. Bu kavramı geliştiren Steven Levitsky ve Lucan A. Way’e göre, “biçimsel demokratik kurumların mevcut olduğu ve iktidarı ele geçirmenin başlıca aracı olarak geniş ölçüde kullanıldığı, fakat iktidar sahiplerinin devleti kötüye kullanmalarının, onlara muhalifleri karşısında büyük bir avantaj sağladığı sivil rejimlerdir. Bu rejimler, muhalefet partilerinin, iktidar için ciddi şekilde yarışırken demokratik kurumları kullanmaları açısından yarışmacıdır; ama, oyun alanının iktidar sahipleri lehine büyük ölçüde eşitsizleştirilmiş olması açısından demokratik değildir. Dolayısıyla yarışma gerçektir, ama adilane değildir.”<sup>52</sup>

31 Demokrasinin bu alt tipleri hakkındaki açıklamaları için bakınız Larry Diamond, *Developing Democracy: Toward Consolidation*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 1999, s. 7-17

32 Ergun Özbudun, *Anayasalcılık ve Demokrasi*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2019, s. 27.

Yargı kurumu,  
uyuşmazlıklara,  
hukukun üstünlüğü  
ilkesini uygulayarak  
çözüm üreten;  
böylece adaleti  
dağıtan bir aygıt  
olmak yerine iktidar  
bloğunun talimatlarını  
uygulayan bürokratik  
bir mekanizmaya  
dönüşmüştür.

Ergun Özbudun da Türkiye'nin bugünkü siyasal rejimini tanımlamaya en elverişli kavramın yarışmacı otoriterizm olduğu kanısındadır. Yazara göre,

*1961 Anayasasının yürürlüğe girmesinden itibaren seçimlerin adilliği ve dürüstlüğü konusunda herhangi bir kuşku olmadığı halde son yıllarda hükümetin Yargıtay ve Danıştay üzerinde kurduğu kontrol, üyeleri iki yüksek yargı organından gelen Yüksek Seçim Kurulunun tarafsızlığına da gölge düşürmüştür. Öte yandan iktidar yarışı her geçen gün eşitsiz hale gelmektedir. Bundan başka "iktidarla "uyumlu" bir yargı yaratma teşebbüsü, büyük ölçüde başarıyla sonuçlanmıştır. (...) İktidar, (...) siyasal, ekonomik ve hukukî araçları kullanarak medya alanında büyük avantaj sağlamıştır. (...) Devlete ait olan Türkiye Radyo Televizyon Kurumu, tamamen iktidarın propaganda aracı haline dönüştürülmüştür.*

Nihayet son yıllarda yatay denetim mekanizmalarının tamamı, hükümet tarafından tedricen etkisiz hale getirilmiştir. Bütün bu gerekçelerle Ergun Özbudun, Türkiye'nin bugünkü rejiminin yarışmacı otoriterizm kavramıyla örtüştüğü düşüncesindedir.<sup>33</sup>

Gerçekten Cumhurbaşkanının seçiminde etkili olan ve parlamento çalışmalarında da dayanışmasını sürdüren AKP – MHP Bloku, anayasal düzenin sadece demokrasi boyutunu değil, aynı zamanda yarışma boyutunu da sistematik olarak tahrip etmektedir. 6 Nisan 2022'de yürürlüğe giren Milletvekili Seçimi Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, AKP – MHP Blokunun seçim yarışını muhalefet aleyhine sınırlamak amacıyla gerçekleştirdiği son hamledir.<sup>34</sup> Bu Kanun, müteakip seçimlerin demokratik muhalefeti iktidara taşıyabileceği umudunu zayıflatmaktadır. Buna rağmen demokratik muhalefet kararlı bir tutum sergilemeyi başarır ve TBMM'de anayasayı değiştirecek çoğunluğu elde edebilirse bu tablo, Türkiye için demokrasiye geçiş umudunu da uyandıracaktır. Çünkü bugün demokratik muhalefette yer alan Cumhuriyet Halk Partisi, İYİ Parti, Demokrat Parti, Saadet Partisi, GELECEK Partisi ve DEVA Partisi'nin taahhütleri, Güçlendirilmiş Parlamenter Sisteme geçiş yönündedir. Bu sağlanabildiği takdirde Türkiye, yeniden hukuk devletiyle ve demokrasiyle buluşma imkânına kavuşacaktır.

Türkiye'nin içinde bulunduğu sistemi tanımlayacak en uygun kavram, yarışmacı otoriterizmdir.

33 Ayrıntılı açıklamalar için bakınız Ergun Özbudun, Anayasalcılık ve Demokrasi, Yetkin Yayınları, Ankara, 2019, s. 143-144.

34 Bu Kanuna ilişkin değerlendirmeleri için bakınız Ergun Özbudun, Seçim Kanunu Değişiklikleri ve Muhalefet, Perspektif.Online, 25 Mart 2022, <https://www.perspektif.online/secim-kanunu-degisiklikleri-ve-muhalefet/>, erişim tarihi: 18.04.2022; Seyfettin Gürsel, Seçim Sisteminde Değişiklik: Amaçlar ve Hesaplar, T24, 16 Mart 2022, <https://t24.com.tr/yazarlar/seyfettin-gursel/secim-sisteminde-degisiklik-amaclar-ve-hesaplar,34612>, erişim tarihi: 18.04.2022; Tanju Tosun, Seçim Kanununda Değişiklik Teklifi ve Milletvekili Dağılım Senaryoları, Politikayol.com, 16 Mart 2022, <https://www.politikyol.com/secim-kanununda-degisiklik-teklifi-ve-milletvekili-dagilim-senaryolari/>, erişim tarihi: 18.04.2022; Serap Yazıcı, Cumhurbaşkanlığı Mühendisliği Altılı Masayı Devirmeyi Amaçlıyor, Politikayol.com, 20 Mart 2022, <https://www.politikyol.com/cumhur-blokunun-secim-muhendisligi-altili-masayi-devirmeyi-amacliyor/>, erişim tarihi: 18.04.2022; Serap Yazıcı, Seçim Mevzuatında Yapılan Değişiklikler Anayasaya Aykırıdır, Politikayol.com, 3 Nisan 2022, <https://www.politikyol.com/secim-mevzuatinda-yapilan-degisiklikler-anayasaya-aykiridir/>, erişim tarihi: 18.04.2022.

## KAYNAKÇA

### Kitaplar

Ergun Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, 13. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2012.

Ergun Özbudun, Anayasalcılık ve Demokrasi, Yetkin Yayıncılık, Ankara, 2019.

Kemal Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Esasları, Ekin Yayınevi, Bursa, 2015.

Larry Diamond, Developing Democracy: Toward Consolidation, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 1999.

Serap Yazıcı, Demokratikleşme Sürecinde Türkiye, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2012.

Serap Yazıcı, Yeni Bir Anayasa Hazırlığı ve Türkiye, Seçkincilikten Toplum Sözleşmesine, Genişletilmiş 3. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2016.

Serap Yazıcı, Başkanlık ve Yarı-başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme, 4. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2017.

Steven Levitsky ve Lucan A. Way, Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War, Cambridge University Press, 2010.

### Kitap Bölümü

Serap Yazıcı, “Yeni Anayasa Çalışmaları ve Başkanlık Sistemi Tartışmaları”, Türkiye’de Hukuku Yeniden Düşünmek, (der.) Haluk İnanıcı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2015.

Serap Yazıcı, “Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararnameleri: Kamu Görevinden İhraçlar ve Yol Açtıkları Hukuka Aykırılık Sorunları”, Metin

Günday Armağanı, Cilt 2, Atılım Üniversitesi Yayınları, Ankara, 2020, s. 1501-1555.

Serap Yazıcı, “2017 Anayasa Değişikliği: Türkiye’de Başkanlık Sistemine Geçiş”, Prof. Nami Çağan Armağanı, Ankara Atılım Üniversitesi Yayınları, Ankara, 2020, s. 773-818

### Makaleler

David Landau, “Abusive Constitutionalism”, *University of California Davis Law Review*, Cilt 47, Sayı 1, 2013, s.189-260 ([http://lawreview.law.ucdavis.edu/issues/47/1/Articles/47-1\\_Landau.pdf](http://lawreview.law.ucdavis.edu/issues/47/1/Articles/47-1_Landau.pdf)).

Ergun Özbudun, Seçim Kanunu Değişiklikleri ve Muhalefet, Perspektif.Online, 25 Mart 2022, <https://www.perspektif.online/secim-kanunu-degisiklikleri-ve-muhalefet/>

Kemal Gözler, “Cumhurbaşkanlarının Seçimi: Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi”, *Terazi: Aylık Hukuk Dergisi*, Yıl 2, Sayı 9, Mayıs 2007, s.19-29.

Kemal Gözler, “Mühürsüz Oy Pusulası Tartışması: YSK’nın 16 Nisan 2017 Tarih ve 560 sayılı Kararı Hakkında Bir İnceleme”, <http://www.anayasa.gen.tr/muhursuz.html> (Konuluş Tarihi: 19 Nisan 2017), erişim tarihi: 18.04.2022.

Kemal Gözler, “Cumhurbaşkanlığı Sistemi mi, Başkanlık Sistemi mi, Yoksa *Neverland* Sistemi mi? 16 Nisan’da Neyi Oylayacağız?”, <http://www.anayasa.gen.tr/neverland.htm> (Konuluş Tarihi: 24 Şubat 2017), erişim tarihi: 18.04.2022.

Kemal Gözler, “15 Temmuz Kararnameleri: Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukukî Rejiminin İfsadı Hakkında Bir İnceleme”, *Ankara Barosu Dergisi*, 2017/1, s. 47.



Kemal Gözler, “16 Nisan’da Oylayacağımız Anayasa Değişikliği Bir ‘Suistimalci Anayasa Değişikliği’ midir?”, <http://www.anayasa.gen.tr/suistimalci.htm> (Konuluş Tarihi: 1 Mart 2017)

Serap Yazıcı, Turkey in the Last Two Decades: From Democratization to Authoritarianism, European Public Law, Volume 21, December 2015, Number 4, s. 653-655.

Serap Yazıcı, Cumhuriyetin Seçim Mühendisliği Altılı Masayı Devirmeyi Amaçlıyor, Politikayol.com, 20 Mart 2022, <https://www.politikayol.com/cumhur-blokunun-secim-muhendisligi-altili-masayi-devirmeyi-amacliyor/>

Serap Yazıcı, Seçim Mevzuatında Yapılan Değişiklikler Anayasaya Aykırıdır, Politikayol.com, 3 Nisan 2022, <https://www.politikayol.com/secim-mevzuatinda-yapilan-degisiklikler-anayasaya-aykiridir/>

Seyfettin Gürsel, Seçim Sisteminde Değişiklik: Amaçlar ve Hesaplar, T24, 16 Mart 2022, <https://t24.com.tr/yazarlar/seyfettin-gursel/secim-sisteminde-degisiklik-amaclar-ve-hesaplar,34612>

Tanju Tosun, Seçim Kanununda Değişiklik Teklifi ve Milletvekili Dağılım Senaryoları, Politikayol.com, 16 Mart 2022, <https://www.politikayol.com/secim-kanununda-degisiklik-teklifi-ve-milletvekili-dagilim-senaryolari/>

#### Gazete Yazıları

Sabah Kanadoğlu, “AKP Tek Başına Seçemez”, Cumhuriyet Gazetesi, 26 Aralık 2006.

“AKP’nin Tercihi Davutoğlu”, BBC News Türkçe, 21.08.2014, erişim tarihi: 05.04.2022, [https://www.bbc.com/turkce/haberler/2014/08/140821\\_yeni\\_basbakan](https://www.bbc.com/turkce/haberler/2014/08/140821_yeni_basbakan)

“Erdoğan’dan Başçı’ya: Başka Yere Bağımlılığın mı Var?”, Cumhuriyet Gazetesi, 25.02.2015, erişim tarihi: 04.04.2022, <https://www.cumhuriyet.com.tr/haber/erdogandan-basciya-baska-yere-bagimlilik-mi-var-221538>

“Hakan Fidan Aday Oluyor”, Sözcü Gazetesi, 07.02.2015, erişim tarihi: 04.04.2022, <https://www.sozcu.com.tr/2015/gundem/hakan-fidan-aday-oluyor-735641/>

“Erdoğan: Fidan’ın Adaylığına Olumlu Bakmıyorum”, Aljazeera Turk, 08.02.2015, erişim tarihi: 04.04.2022, <http://www.aljazeera.com.tr/haber/erdogan-fidanin-adayligina-olumlu-bakmıyorum>

Fikret Bila, “Fidan ‘Sır Küpüm’”, Milliyet Gazetesi, 10.02.2015, erişim tarihi: 04.04.2022, <https://www.milliyet.com.tr/yazarlar/fikret-bila/fidan-sir-kupum-2011269>

“Hakan Fidan Milletvekilliği Adaylığını Geri Çekti”, BBC News Türkçe, 09.03.2015, erişim tarihi: 04.04.2022, [https://www.bbc.com/turkce/haberler/2015/03/150309\\_hakanfidan\\_adayliktan-cekildi](https://www.bbc.com/turkce/haberler/2015/03/150309_hakanfidan_adayliktan-cekildi)

“Erdoğan’dan İzleme Heyeti Çıkışı: Gazetelerden Öğreniyorum, Olumlu Bakmıyorum”, sendika.org, 20.03.2015, erişim tarihi: 04.04.2022, <http://www.sendika.org/2015/03/erdogandan-izleme-heyeti-cikisi-gazetelerden-ogreniyorum-olumlu-bakmıyorum/>

“Erdoğan: Ben Konu Mankenini Değilim”, cnnturk.com, 21.03.2015, erişim tarihi: 04.04.2022, <http://www.cnnturk.com/haber/turkiye/erdogan-ben-konu-mankenini-degilim>

“10 Ağustos’ta Cumhurbaşkanı’nı Halkın Seçmesiyle Bir Dönem Sona Ermıştır”, Sabah Gazetesi, 22.03.2015, erişim tarihi: 04.04.2022, <http://www.sabah.com.tr/gundem/2015/03/22/10-agustosta-cumhurbaskanini-halkin-secmesiyle-bir-donem-sona-ermistir>

“Bahçeli’den Başkanlık Sistemi Çıkışı”, NTV, 11 Ekim 2016, erişim tarihi: 04.04.2022, [https://www.ntv.com.tr/turkiye/bahceliden-baskanlik-sistemi-cikisi,c1WeUw7SfUaRhJHd\\_4gIAQ](https://www.ntv.com.tr/turkiye/bahceliden-baskanlik-sistemi-cikisi,c1WeUw7SfUaRhJHd_4gIAQ)

## Ankara Enstitüsü

Ankara Enstitüsü Türkiye ve dünyadaki siyasal, ekonomik, toplumsal ve jopolitik gelişmeleri inceleyen akademik bir düşünce kuruluşudur. Başta Türkiye'nin siyasal ve toplumsal hayatını ilgilendiren başlıklar olmak üzere düzenli olarak demokratikleşme, siyasal çoğulculuk, katılım, hesap verilebilirlik ve şeffaflık temelli araştırmalar gerçekleştiren Enstitü, Türkiye dış politikası ve jeopolitik gelişmelere dair çalışmalar da yürütmektedir.

Türkiye'deki tartışmalara katkıda bulunmak üzere çoğulcu bir tartışma platformu olarak yayın hayatında olan perspektif.online sitesi de Ankara Enstitüsü tarafından yönetilmektedir.

Farklı akademik kurum, sivil toplum ve medya kuruluşlarıyla ortak akademik çalışmalara imza atan Ankara Enstitüsü düzenli bir şekilde Türkiye'nin siyasal, ekonomik ve toplumsal nabzını tutacak saha araştırmaları da gerçekleştirmektedir. Bu araştırmalar sayesinde elde edilen zengin veriler akademik ortaklıklar veya müstakil araştırmalarla bilimsel ürünler olarak yayınlanmaktadır.

[www.ankaraenstitusu.org](http://www.ankaraenstitusu.org)

[www.perspektif.online](http://www.perspektif.online)

[www.panoramatr.com](http://www.panoramatr.com)

## SERAP YAZICI

1984'te Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nden mezun oldu. Aynı üniversitede yüksek lisans (1986) ve doktora (1995) eğitimini tamamladı. 2000 yılında doçent, 2009'da profesör oldu. Askerî Müdahalelerin Anayasal Etkileri, Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme, Demokratikleşme Sürecinde Türkiye, Yeni Bir Anayasa Hazırlığı ve Türkiye – Seçkincilikten Toplum Sözleşmesine isimli kitapların yazarı olan Yazıcı, 2012'den itibaren İstanbul Şehir Üniversitesinin Cumhurbaşkanı kararıyla kapatıldığı tarihe kadar bu üniversitenin hukuk fakültesinde öğretim üyesi olarak görev yapmıştır. Halen Gelecek Partisi İnsan Haklarından Sorumlu Genel Başkan Yardımcısıdır.

## Centre for Applied Turkey Studies (CATS)

German Institute for International and Security Affairs (SWP)'in içinde bir program olan The Centre for Applied Turkey Studies (CATS), Stiftung Mercator ve Federal Foreign Office tarafından desteklenmektedir. CATS Türkiye üzerine çalışmalar yürüten düşünce ve araştırma kuruluşlarının uluslararası bir ağı olan CATS Network'ün yürütücüsüdür. Bu yayın CATS Network'ün "Türkiye'nin Sistem Arayışı" projesinin bir parçasıdır.

<https://www.cats-network.eu/>



Federal Foreign Office





Türkiye uzunca bir süredir sistem tartışması yürütüyor ve öyle anlaşılıyor ki bu konudaki tartışma ve arayış, siyaseti önümüzdeki birkaç yıl daha yoğun bir şekilde etkilemeye ve biçimlendirmeye devam edecek.

Türkiye’de parlamenter sistem, sık sık kesintilere uğrasa da bir buçuk asra yakın (1876-2017) bir geçmişe sahip. 2017’den beri de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi yürürlükte. Her iki sistemin de siyasette ve toplumda genel bir memnuniyet üretebildiğini söylemek zor.

Haziran 2023’te yapılması öngörülen seçimlerin sonucuna göre, yoğunluğu ve süresi değişse bile, her halükârda sistem tartışması Türkiye siyasetini meşgul etmeye devam edecek.

Bu durumu göz önünde bulundurarak, karar alıcılara ve kamuoyuna akademik bilgi temelli katkı sağlamak ve tartışmaların siyasi keskinliğini esneterek diyalog ve müzakere zeminini genişletmek üzere kapsamlı bir program hazırlamış bulunuyoruz.

Bu program çerçevesinde, Ankara Enstitüsü olarak, önümüzdeki bir yıl boyunca, sistem arayışına katkı sunacak 10 akademik analiz yayınlamayı, etkili bir sistem tartışması sağlayacağını öngördüğümüz paydaşların katılımıyla 2 çalıştay düzenlemeyi ve toplumun sistem ile ilgili kanaatlerini öğrenmek üzere detaylı bir kamuoyu araştırması yapmayı planlıyoruz.

Prof. Dr. Serap Yazıcı’nın Türkiye’nin Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi tecrübesini değerlendirdiği elinizdeki çalışma, 10 rapordan oluşacak akademik katkının ikinci raporunu oluşturmaktadır.