

# YASAMA, YÜRÜTME VE YARGI ORGANLARI ÇERÇEVESİNDE 2017 ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ VE CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ<sup>1</sup>

Cemaleddin GÜVENÇ\*  
Hakan TURAN \*\*

## Öz

Türkiye, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine ilişkin olarak 2018 yılından beri önemli tecrübeler edinmiştir. Bu kapsamda sistemin kurucuları ve savunucuları yaşanan olumsuzlukları sistemi restore ederek çözebileceklerini savunurken, karşısında yer alanlar ve muhalefet ise genel itibarıyla “güçlendirilmiş” parlamenter sisteme geçişi savunmaktadır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi 2017 Anayasa değişikliği çerçevesinde yasama, yürütme ve yargı erklerinde yapılan değişiklikler üzerinden şekillenmiştir. Bu sebeple söz konusu erklerde yapılan değişikliklerin ayrı ayrı temel başlıklar üzerinden değerlendirilmesi, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin sınırlarının belirlenmesi ve ileriki süreçte hükümet sisteminde meydana gelebilecek olası değişikliklerin demokrasi ekseninde, hukuk devleti ilkesine uygun ve rasyonel bir biçimde yapılması açısından katkı sağlayacaktır.

**Anahtar Kelimeler:** Demokrasi, Anayasa, Hükümet Sistemleri, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi.

## 2017 CONSTITUTIONAL AMENDMENTS AND PRESIDENTIAL GOVERNMENT SYSTEM WITHIN THE FRAMEWORK OF LEGISLATIVE, EXECUTIVE AND JUDICIAL BRANCHES

### Abstract

Türkiye has had significant experiences with the Presidential Government System since 2018. In this context, while the founders and proponents of the system argue that they can address the issues by reinstating the system, opponents and the opposition generally advocate a transition to a ‘strengthened’ parliamentary system. The Presidential Government System has been shaped by the changes made in the legislative, executive, and judicial powers within the framework of the 2017 Constitutional amendment. Therefore, the evaluation of the amendments made in these powers under separate basic headings will contribute to delineating the boundaries of the Presidential Government System and anticipating potential changes that may occur in the government system in the future, in terms of democracy, in accordance with the rule of law and in a rational manner.

**Keywords:** Democracy, Constitution, Government Systems, Presidential Government System.

<sup>1</sup> Bu makale Cemaleddin GÜVENÇ tarafından Hitit Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsünde hazırlanan ve Dr. Öğr. Üyesi Hakan TURAN danışmanlığında yürütülen “Demokrasi, Seçim ve Hükümet Sistemleri Çerçevesinde Türk Tipi Başkanlık Sistemine Yönelik Bir Değerlendirme” adlı yüksek lisans tezinden türetilmiştir.

\* Bilim uzmanı, Yüksek Seçim Kurulu, [cemaleddin.guvenc@ysk.gov.tr](mailto:cemaleddin.guvenc@ysk.gov.tr), ORCID: 0000-0003-4494-2449.

\*\* Dr. Öğr. Üyesi, Hitit Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, [hakanturan19@hotmail.com](mailto:hakanturan19@hotmail.com), ORCID: 0000-0001-5922-9668.

## Giriş

Demokrasi, ülkelerin sahip olduğu sosyal, siyasi, tarihi, dini, kültürel vb. özelliklere göre ülkeden ülkeye farklı şekillerde uygulama alanı bulmaktadır. Demokrasiyle yönetilen ülkelerde hükümet sistemleri çoğunlukla, yasama, yürütme ve yargı organlarının birbirinden ayrılması prensibi üzerinden şekillenmektedir. İster kuvvetlerin katı ayrıldığı başkanlık sistemi olsun, isterse yumuşak ayrılığına dayanan parlamenter sistem olsun her hükümet sistemi demokratik ilkelerle uyumlu olabilir. Başkanlık sistemi aracı olmadan doğrudan halkın iradesini yansıtarak “başkanı” seçmesi yönüyle demokratik ilkelere daha uygun gibi gözükse de (zira parlamenter sistemde dolaylı bir seçim söz konusudur), seçim sonrası “seçilen başkanın” çok geniş yetkileri demokratik ilkelerle örtüşmeyen bir duruma yol açmaktadır. (Lijphart, 1992: 11-14). Her ne kadar başkanın, hukuken sınırlayıcı ve sorumluluk verici çeşitli kurallar olsa da, başkanın elde ettiği yetkiyi verilen güçle daha da artırma çabalarına girişmesi hukuk kurallarını zorlaması da mümkündür. Başkanlık sisteminde yetki ve güç tek bir kişi üzerinde yoğunlaşmaktadır. Yarı-başkanlık sistemi ise literatürde ikisinin arasında bir yerde tanımlansa da bazı ülkelerde başkanlık sistemine doğru bir kayma durumu gözlenmektedir.

Türkiye Cumhuriyeti kurulduğu günden bugüne kadar uzun soluklu bir parlamenter sistem dönemi sonrasında, başkanlık sistemine geçişle birlikte farklı hükümet sistemlerini tecrübe edinmiş bir ülke konumuna gelmiştir. 1990’lardan sonra özellikle sağ gelenekten gelen liderler koalisyon hükümetlerindeki siyasi krizleri gerekçe göstererek güçlü iktidar vurgusuyla zaman zaman parlamenter sistemden başkanlık sistemine geçişi kamuoyunun gündemine getirmişlerdir. Bununla birlikte Linz *The Failure of Presidential Democracy* isimli eserde, toplumsal çatışma ve krizle başa çıkma açısından parlamenter sistemlerin başkanlık sistemine göre daha başarılı olduğunu ileri sürmektedir (Geddes, 1995: 518-519). Türkiye, 2017 Anayasa değişikliği ve akabinde 2018 yılında gerçekleştirilen “Cumhurbaşkanı Seçimi ve 27. Dönem Milletvekili Genel Seçimi” sonrasında fiili olarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş yapmıştır. Söz konusu sistem yasama ve yürütme ilişkileri açısından (örneğin yasamanın yürütmeden katı ayrılığı ilkesi göz önünde bulundurulduğunda) hükümet sistemlerinden “başkanlık sistemi”ne daha yakın bir konumda kendine yer bulmuştur. Ayrıca sistem dünyada uygulanan diğer başkanlık sistemlerinden farklı birtakım özelliklere sahip olmasından dolayı “Türk-tipi” vurgusu yapılarak ifade edilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişte Anayasa değişiklikleri kapsam açısından, TBMM’nin ve Cumhurbaşkanının niteliğinden, görev süresinden; Anayasa Mahkemesi (AYM) ve Hâkimler ve Savcılar Kurulu (HSK)’nin yapısına, mecliste yer alan milletvekillerinin sayısından seçilme yaşına kadar yasama, yürütme ve yargı organlarını ilgilendiren birçok değişikliği içerisinde barındırmaktadır. Bilhassa yapısal açıdan yürütme ve yargıyı ilgilendiren başbakanlık ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesi (AYİM)

gibi bazı kurumlar tamamen kaldırılırken, bazıları değiştirilmekle birlikte daha önce hiç tecrübe edilmemiş politika kurulları, ofisler gibi tamamen yeni kurumlar da oluşturulmuştur.

Bu çalışmada öncelikle demokrasi ve hükümet sistemleri literatür üzerinden aktarılmaya çalışılmış sonrasında ise 2017 Anayasa değişikliğiyle birlikte Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişte yasama, yürütme ve yargı organlarına yönelik yapılan Anayasa değişiklik maddeleri içeriklerine göre başlıklandırılmış ve söz konusu başlıklar maddeler üzerinden analiz edilmeye çalışılmıştır. Bu kapsamda çalışmanın amacını Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde yapılan değişiklikleri kavramsallaştırmak ve geçen sürede edinilen tecrübeleri de göz önünde tutarak sisteme ilişkin çeşitli çıkarımlarda bulunmak oluşturmaktadır. Çalışmada literatür taramasının yanında konuyla ilgili mevzuatta yer alan maddeler üzerinden değerlendirmelerde bulunulmaya çalışılmıştır. Ayrıca çalışmanın gelecekte olası yeni bir sisteme geçiş veya mevcut sistem üzerinde yapılacak değişikliklere ışık tutması hedeflenmektedir.

## **1. Demokrasi ve Hükümet Sistemleri**

Demokrasi ve hükümet sistemleri arasında çok derin ve kompleks bir ilişki bulunmaktadır. Demokrasi yönetime halkın egemenliğini, katılımını ve temsilini sağlamanın yanında hükümetin şeklinin belirlenmesinde de önemli rol oynar. Bununla birlikte ülkeler sahip olduğu geçmişleri ve tecrübeleriyle uyguladıkları hükümet sistemlerinde demokrasiyi farklı şekilde anlamlandırmakta ve uygulamaktadır. Literatürde demokrasi açısından hangi hükümet sisteminin daha iyi olduğuna ilişkin farklı görüşler bulunmaktadır. Hükümet sistemlerinin ülkelerin demokrasi seviyesine etkilerini, demokrasi indeksi üzerinden araştıran bir çalışmada parlamenter sistemle yönetilen ülkelerin daha yüksek demokrasi seviyesine sahip olduklarını ortaya koymuştur (Kurt Topuz, 2016: 461). Bununla birlikte Duverger dolaysız yani doğrudan seçimlerin dolaylı seçimlere göre daha demokratik olduğunu da iddia etmektedir (Duverger, 1995: 13). Ayrıca hükümet sistemlerinin tek başına kriz önleme veya daha demokratik olduğuna dair çıkarım yapmak da mümkün değildir. Örneğin parlamenter sistemle yönetildiği dönemlerde Türkiye zaman zaman askeri darbelerle karşı karşıya kalırken, başkanlık sistemiyle yönetilen Paraguay, Brezilya, Bolivya, Şili, Uruguay ve Arjantin gibi Latin Amerika ülkelerinde de askeri darbeler gerçekleşmiştir. Demokrasi ve hükümet sistemleri arasında derin bir bağ olmasının yanında ikisinin de kendine özgü yapıları ve çeşitleri bulunmaktadır.

## 1.1. Demokrasi ve Türleri

İnsan düşüncelerini konuşarak dile getirirken kavramlar ile ilişki kurarak kavramları anlamlandırmış, hayatlarında yer edinmelerini sağlamış, geliştirmiş ve zenginleştirmiştir. Demokrasi de bu kavramlardan bir tanesidir. Günümüzde sıkça kullanılıp tartışılan ve tam olarak anlamlandırılmayan bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır (Oğuzhan, 2019: 4). Demokrasinin etimolojik kökeni araştırıldığında, Yunanca halk kelimesinin karşılığı olan ‘demos’ ile ‘yönetim, iktidar, egemenlik’ gibi anlamlara gelen ‘kros’ kelimelerinin bir araya gelmesiyle oluşan bir kavramdır. Bu iki kelimenin birleşmesinden ‘demokratia’ sözcüğü ortaya çıkmıştır. Buna göre de demokrasi halk iradesi anlamını taşımaktadır (Gözler, 2000: 132). Demokrasi tarihsel süreçte farklı biçimler almış ve halk egemenliği, insan hakları, hukukun üstünlüğü, özgürlük, eşitlik vb. değerler üzerinde ilerlemiştir (Duman, 2018:3). Realist perspektifte değerlendirildiğinde, farklı türlerde “ayrı bir siyasal kurum ve pratikler kümesi, özel bir haklar bütünü, bir toplumsal ve ekonomik düzen, istenilen belirli sonuçlar sağlayan bir sistem veya kolektif ve bağlayıcı kararlar almanın benzersiz bir yöntemi” şeklinde görülmüştür (Dahl, 1993: 6). Genel çerçevede demokrasi, halkın egemenliği kullanmasında bir araç olarak karşımıza çıkmaktadır. Halkın egemenliği kullanması yönüyle demokrasi, doğrudan, yarı doğrudan, yarı temsili ve temsili demokrasi olmak üzere dört gruba ayrılmaktadır. Demokrasinin ilk akla gelen biçimi eski Atina’da uygulanan “doğrudan demokrasi”dir (Tunç, 2008: 1116). Doğrudan demokrasi, halkın “egemenliği” hiçbir aracı olmadan kullanmasıdır. Bu kuram Rousseau’nun toplumsal sözleşmesine dayanmaktadır. Doğrudan demokraside, devlet için ihtiyaç duyulan tüm kararlar halkın bizatihi kendisi tarafından alınmaktadır. Diğer bir ifadeyle bu saf demokrasi sisteminde temsil veya kanun koyucu parlamento yoktur. Vatandaşların tümü bir araya gelerek karar almaktadır. Günümüzde doğrudan demokrasi İsviçre’nin Appenzell ve Glarus kantonlarında uygulanmaktadır (Gözler, 2013: 273-274; Öztürk, 2015:184-185; Heywood, 2013: 93).

Yeni imkânlar temsili demokrasinin yerini alacak bir doğrudan demokrasi ortamı sağlamıyorsa da, halk katılımının artırılması yönünden avantajlar sağladığı görülmektedir. Bu kapsamda e-devlet katılımcı demokrasiyi elektronik ortama aktararak e-demokrasiyi güçlendirmektedir (Güler ve Şahnagil, 2017: 16-24). Son dönemlerde siyasal konjonktüre bağlı olarak e-demokrasi açısından ülkelerde önemli gelişmeler gözlenmekle birlikte uygulama noktasında ise farklılıklar göze çarpmaktadır. Ülkelerin dijitalleşme düzeyleri ve konjonktürleri e-demokrasi açısından önemli etkiye sahiptir. Örneğin dijital teknolojiler açısından gelişmiş ülke olarak nitelendirebileceğimiz İngiltere ve Estonya, dijital devlet açısından farklı özellikler taşımakla birlikte Estonya daha başarılı bir görünüm arz etmektedir (Margetts ve Naumann, 2017: 1-2). Ayrıca uzun süreden beri gerçekleştirilen elektronik seçim uygulamalarıyla önemli mesafeler kat eden Estonya,

elektronik seçim açısından örnek ülke olarak literatürde önemli bir yere sahip durumdadır. Diğer taraftan son dönemlerde elektronik seçimin Türkiye’de de uygulanması zaman zaman kamuoyunu meşgul etmektedir. Keza YSK Başkanı Ahmet Yener tarafından elektronik seçimin Türkiye’de uygulanmasının şart olduğuna, mümkünse e-devlet sistemi üzerinden de olabileceğine ve en kısa zamanda uygulama noktasında çalışmalar yapılacağına ilişkin açıklamalar haber bültenlerinde yer almıştır (bkz. TRT Haber, 2023).

Yarı doğrudan demokrasi ise doğrudan demokrasi ile temsili demokrasinin uzlaştırılmasından türemiştir (Kaboğlu, 2012 s. 269-270; Sezen, 2000:38, Gözler, 2013: 289). Halkın seçtiği temsilciler ile beraber kimi konularda halka başvurulmasını gerekli kılan bir modeldir. Bu modelde halk, referandum, halkın vetosu ve halkın kanun teklifi ile egemenliğin kullanılmasına katılmaktadır. Halk temsilcileri seçer ve parlamento kurulur. Kanunlar parlamento tarafından yapılır. Ancak önemli konularda kararlar bizzat halk tarafından alınmaktadır (Yüzbaşıoğlu, 2008: 13; Kaboğlu, 2012: 199; Gözler, 2013: 289). Yarı temsili demokraside ise halk, yönetim faaliyetlerine katılamasa da onu etkileyebilecek araçlara sahip durumdadır (Sezen, 2000: 38). Yarı temsili demokrasi, temsili demokrasinin doğrudan demokrasiye daha yaklaştırılmış hali olarak değerlendirilebilir (Öztürk, 2015: 194). Halk parlamentonun azledilmesi ve erken seçim, temsilcilerin feshi, dilekçe verme, danışma referandum ve siyasi grevle parlamentoyu etkisi altında bırakarak yasa düzenlemelerinde tesirini gösterse de doğrudan kanun yapma işinin içinde bulunmamaktadır (Sezen, 2000: 38). Yarı doğrudan demokrasi esas itibariyle doğrudan demokrasinin uygulanabilirliği sağlama açısından biraz taviz vermiş hali olarak değerlendirilebilir.

Temsili demokrasi ise, halka ait olan egemenliğin, temsilciler marifetiyle kullanılması olarak ifade edilebilir. Günümüzde temsili demokrasi denildiğinde liberal demokrasi anlaşılmaktadır (Öztürk, 2015: 176). Bu modelde iktidar, özgür ve çoğulcu ortamda halkın, genellik, eşitlik ve gizlilik gibi ilkelere uygun ortamda kullandığı oylarla dürüst ve serbest seçimlerle meşruiyetini kazanır. Seçilen temsilciler, seçimlerde yalnızca kendilerini tercih edenleri değil bütün bir ulusu temsil eder (Aliefendioğlu, 2005: 71-73). Günümüzde temsili demokrasinin bir kriz içerisinde olduğuna ve doğrudan katılımı sağlayacak sistemlere ihtiyaç olduğuna ilişkin çeşitli görüşler de bulunmaktadır (Alkan, 2018: 23-24). Bununla birlikte temsili demokrasi günümüz koşulları gereği belki de zorunlu olarak en fazla uygulama alanı bulan demokrasi modeli olarak karşımıza çıkmaktadır.

Günümüzde temsili demokrasi açısından en etkili aktörlerden biri siyasi partilerdir. Bu etki en çok hükümet sistemlerinden yumuşak kuvvetler ayrılığına dayanan parlamenter sistemde görülmektedir (Erdoğan, 2016: 68). Parlamenter sistemde siyasi partiler yasama ve halkın temsili yanında, hükümet oluşturma süreci ve muhalefet gibi birçok önemli fonksiyonla

donatılmıştır. Siyasi partiler ülkede bulunan demokratik yapı ve hükümet sistemlerine göre, ülkeden ülkeye farklı şekillerde siyasi yapı içerisinde kendilerine yer bulmakta ve farklı roller üstlenmektedir.

## **1.2. Yasama-Yürütme İlişkileri Bağlamında Demokratik Hükümet Sistemleri**

Pozitif anayasa hukukunda yasama ve yürütme erklerinin birbirleri arasındaki ilişkiler hükümet sistemlerinin belirlenmesinin temelini oluşturur (Özbudun, 2019: 317). Bu açıdan yasama ve yürütmeyi oluşturan erklerin birbirleri arasındaki katı veya yumuşak ilişki oldukça büyük bir önem arz etmektedir.

Literatürde demokratik yönetime ilişkin farklı sınıflandırmalar yapılsa da, “Parlamenter” ve “Başkanlık” olmak üzere iki saf sistemin, hükümet sistemlerinin temel yapı taşı oluşturduğu konusunda fikir birliği bulunmaktadır. Ayrıca bu ikisinin birtakım özelliklerini barındıran “Yarı-başkanlık” sistemiyle birlikte temelde üç demokratik hükümet sisteminin varlığından söz edebiliriz (Cheibub, 2007: 33-34). Yarı-başkanlık sistemi temelde Parlamenter hükümet sistemiyle Başkanlık hükümet sisteminin bir araya gelmesinden oluşmuştur. Demokratik yönetim biçimlerini tanıma ve tanımlama gereksinimiyle ortaya çıkan Başkanlık, Yarı-başkanlık ve Parlamenter sistemlerini basit bir şekilde ifade etmek gerekirse; hükümetin oluşabilmesi için meclisin desteğine gereksinim duyulursa Parlamenter sistem, gereksinim duyulmazsa Başkanlık sistemi, meclis ve başkanın desteğine gereksinim varsa Yarı-başkanlık sistemidir (Tunçkaşık, 2017: 1-2; Cheibub, 2007: 35). Bununla birlikte ülkeler hükümet sistemlerini farklı şekillerde de uygulayabilmektedir.

Başkanlık sisteminin demokrasi açısından parlamenter sisteme göre en önemli avantajı başkanın doğrudan seçilmesi (zira parlamenter sistemde dolaylı bir seçim söz konusudur) olarak gösterilse de, yürütme gücünün tek bir şahısta toplanması ve çok geniş yetkilere sahip olması ise başkanlık sisteminin demokrasi açısından en tehlikeli ve olumsuz tarafını oluşturmaktadır (Lijphart, 1992: 11-14). Yarı-başkanlık sistemi ise literatürde her ne kadar ikisinin arasında bir yerde tanımlansa da bazı ülkelerde daha otoriter bir başkan ve nihayetinde başkanlık sistemine doğru bir kayma durumu gözlenmektedir. Aşağıda söz konusu üç sistem ayrı ayrı genel hatları ve özellikleri açısından ele alınacaktır.

### **1.2.1. Parlamenter Sistem**

Batı’da demokrasinin gelişmesinde parlamenter sistemin önemli etkisinin olduğu yadsınamaz bir gerçektir (Gözübüyük, 2011:31). Temelde kuvvetlerin birbirinden ayrıldığı ve yürütme ile yasamanın birbirlerinin görevlerine son verebildiği bir sistem olan parlamenter sistem, ilk olarak

İngiltere’de uygulandığı için bu ülkeyle özdeşleşmiş durumdadır. Fakat daha sonra demokrasiyle yönetilen birçok ülkeye örnek olmuştur (Aslan, 2013: 38).

Parlamber sistem, kuvvetlerin yumuşak bir şekilde ayrıldığı ve yürütlemeyle yasamanın birleşiminden meydana gelen bir model olarak karşımıza çıkmaktadır. Anayasayla şekillenen bu sistemde meclis, yasa koyucu işlevini yerine getirirken, yürütme ise meclisin içinden oluşan bakanlar kurulu aracılığıyla görevini yerine getirmektedir. Kuvvetler şekil açısından ayrı olarak gözükse de birbiriyle bağımlı olup yürütme ve yasama arasında bir denge vardır (Öztürk, 2015: 258; Korkmaz, 2020: 13). Parlamber sistemde iki başlı bir yürütme (devlet başkanı-başbakan), siyasal açıdan sorumsuz devlet başkanı, meclise karşı sorumlu bakanlar kurulu, meclis çoğunluğuna dayalı hükümet, meclise karşı sorumlu hükümet gibi birtakım temel özellikler bulunmaktadır (Gözübüyük, 2011:31-32). Fakat bazı ülkelerde uygulama açısından bu özelliklerde farklılıklar bulunabilmektedir. Bu durum daha çok yönetimin devlet başkanı, hükümet veya parlamentodan birine daha fazla ağırlık verilmesiyle ortaya çıkmaktadır. Devlet başkanı güçlü olursa başkanlık sistemine yaklaşıldığı, hükümet veya meclise ağırlık verilirse devlet başkanının güç kaybettiği ve sembolik bir konuma geldiği görülmektedir (Gözübüyük, 2011:33). Günümüzde parlamber sistemi farklı şekillerde uygulayan ülkelerin bulunmasının yanında, bazen ülkeler konjonktüre göre parlamber sistem uygulamasını şekillendirebilmektedir. Zira Türkiye, yukarıda belirtilen aşamalardan geçerek parlamber sistemden başkanlık sistemine geçiş sağlamıştır. Önce güçlü parlamento-güçlü hükümet-zayıf cumhurbaşkanı, sonraki süreçte ise güçlü cumhurbaşkanı-daha zayıf parlamento olduğu görülmüştür. Tarihsel süreçte, 2007 Anayasa değişikliği ve Cumhurbaşkanının halk aracılığıyla seçilmesinin kabul edilmesiyle birlikte parlamber sistemden uzaklaşmış ve sistem yarı başkanlık sistemine doğru evrilmiştir (Özbudun, 2015: 11). 2017 Anayasa değişikliği sonrası yapılan 2018 yılı Cumhurbaşkanlığı seçiminin ardından başkanlık sistemine geçilmiştir. Eğer parlamber sistemden başkanlık sistemine geçiş olacaksa, bu geçişin sert olmaması adına öncesinde yarı-başkanlık sisteminin denenmesi de değerlendirilebilir.

### **1.2.2. Başkanlık Sistemi**

Çoğulcu demokrasinin gelişmesinde önemli payı olan başkanlık sistemi ilk defa ABD’de ortaya konulmuş bir hükümet şeklidir. Bu sistemin temel ayırıcı özelliği halkın seçtiği devlet başkanının yürütme erkini tek başına kimseyle paylaşmadan kullanması ve kuvvetler ayrılığı ilkesinin katı şekilde uygulanmasıdır (Gözübüyük, 2011:37). Başkanlık sistemi başkanın yetkilerinin etkili bir denge ve fren sistemiyle dengelendiği ve devletin özel durumuna göre (kültürel, sosyolojik, siyasal) uygun olabilecek demokratik bir sistemdir (Özbudun, 2019: 321). Başkan ve Kongre anlaştığı sürece sorunsuz şekilde işleyen başkanlık sisteminin ABD’de başarılı şekilde işlemesi de

ABD'nin özel koşullarıyla ilişkilendirilebilir (Kahraman, 2012: 438). Zira ABD dışında Latin Amerika, Orta Asya, Afrika'da başkanlıkla yönetilen ülkelerde başkanlık sistemi istenilen düzeyde performans vermemektedir. Fakat söz konusu başarısızlığı tamamen başkanlık sistemine bağlamak da doğru bir yaklaşım değildir (Al, 2020: 28-29). Diğer taraftan kimi Latin Amerika ülkelerinde geniş yetkilere sahip başkanların yasama ve yargının yetkilerini gasp etmesi de sistemsel krizlere neden olabilmektedir (Özmen ve Yaman, 2022: 325). Zira Latin Amerika ülkelerinin kendi iç dinamikleri, hükümet sisteminin işleyişi açısından oldukça etkili bir görünüm arz etmektedir.

Başkanın halk tarafından seçildiği, başkanın belirlenen bir zaman içinde vazifedeyken meclis tarafından görevden alınamayan, kendi kabinesini oluşturan, kabinesine başkanlık eden ve kabineyi yönettiği sisteme Başkanlık sistemi denilmektedir (Sartori, 1997: 117). Başkanlık sisteminin en temel özelliği yürütme organı olan devlet başkanının doğrudan halk tarafından belirli bir süre için seçilmesi ve görevini sürdürmesi için yasama organının güvenoyuna bağlı olmaması, başkanın siyasal açıdan sorumluluğunun halka karşı olmasıdır. Ayrıca görevden uzaklaştırılması da sadece vatana ihanet, rüşvet ve diğer ağır suçlar işlediği zaman temsilciler meclisinin suçlaması ve senatonun yargılmasıyla gerçekleşebilmektedir (Öztürk, 1999: 17). Başkanlık sistemini başarılı bir şekilde uygulayan ABD'de her ne kadar başkanların azli mümkün olsa da, sadece üç başkan (Johnson, Clinton ve Trump) Senato'da azil yargılaması geçirmiş ve üç isim de Senato'da yapılan oylamada aklanmıştır.

Başkanlık sisteminin temel özellikleri şu şekilde sıralamak mümkündür; başkanlık sisteminde bakanların parlamento karşısında sorumlulukları bulunmamaktadır. Başkan hem hükümet hem de devletin başı konumundadır. Yasama-yürütme dengesi içerisinde daha güçlü pozisyonundadır. Başkan birçok yetkisi bulunmasına rağmen yasama alanında doğrudan yetkiye sahip değildir fakat partisindeki parlamenterler aracılığıyla yasa önerileri sunabilmektedir (Öztürk, 1999: 17). ABD'de Demokrat ve Cumhuriyetçi başkanların, başkanlık yetkisini kullanma açısından farklı minvalde hareket ettikleri görülmektedir. Cumhuriyetçi başkanların, başkanlık yetkilerini genişletme eğilimli hareket ettikleri hatta bu durumun Amerikan demokrasisine tehdit oluşturduğu iddia edilmektedir (Howell ve Moe, 2023: 145). Günümüzde de dünya konjonktürü gereği güç dengesinin giderek başkan lehine genişlediğini söylemek yanlış olmayacaktır.

### **1.2.3. Yarı-başkanlık Sistemi**

Parlamenter sistemde "başkan"ın yer aldığı konuma göre farklı uygulama şekilleri bulunmaktadır. Cumhurbaşkanı başkanlarının göreve gelme usulleri Cumhurbaşkanı başkanını güçlü veya daha zayıf konuma getirebilmektedir (Polater,



2014:14). Parlamenter sistemde güçlü Cumhurbaşkanı modeli parlamenter sistemin bazı özelliklerini temelden etkilemiştir. Buna mukabil ortaya hem başkanlık hem de parlamenter sistemin özelliklerini barındıran yeni bir sistem çıkmıştır. Zira alanyazında genel kabul edilen görüşe göre yarı başkanlık hükümet sistemi, başkanlık ve parlamenter hükümet sisteminin kimi unsurlarını içerisinde barındıran karmaşık yapıya sahip bir hükümet modelidir. Yarı-başkanlık sisteminde tek tip bir modelden söz etmek de imkansızdır (Durkal ve Karahöyük, 2017: 55). Yarı-başkanlık sisteminde başkanın, meclis tarafından değil halk tarafından seçilmesi gerekmektedir. Yarı-başkanlık sisteminde başkan, iktidarı başbakan ile paylaşmak durumundadır.

Yarı başkanlık sisteminin kaynağı Batı Avrupa'dır. I. Dünya Savaşı sonrası bazı ülkeler yarı başkanlık sistemini deneyimlemiş, bazıları devam ederken bazıları ise sistemlerini değiştirmiştir. Bu ülkelerde hâkim olan düşünce devlet başkanlarının doğrudan genel oyla seçilmeleri ve bakanlar kurulunun da parlamento önünde siyasi açıdan sorumlu olmalarıdır (Teziç, 1998: 430).

Yarı-başkanlık sisteminin temel özelliklerine değinecek olursak; 1-Cumhurbaşkanı doğrudan halk tarafından seçilmelidir. 2-İkili bir yürütme yapısı kapsamında devlet başkanı yürütme yetkisini bir başbakanla paylaşmaktadır. 3-Devlet başkanı parlamentoya karşı sorumlu değildir. 4-Cumhurbaşkanının tek başına kullanabileceği yetkilerin sayısı fazladır (Öztürk, 2015:285). Fakat bu özellikler ülkelerin kendi konjonktürlerine göre farklı şekiller alabilmektedir. Dünya üzerinde kendine özgü özellikleriyle yarı-başkanlık sistemiyle yönetilen pek çok ülke olmasına rağmen, yarı-başkanlık sistemi denilince ilk akla gelen ülke Fransa'dır. Rusya Federasyonu da kurulduğu 1991 yılından bu yana alanyazında yarı-başkanlık sınıfına dâhil edilmiştir. Rusya, hem devlet başkanı hem de hükümet başkanının karşılıklı rolünü esas almaktadır (Khabrieva, 2020: 273). Ancak Devlet başkanının yetkileri nedeni ile otoriter/süper başkanlık olarak da nitelendirilmiştir (Durkal ve Karahöyük, 2017: 66; Alkan, 2013: 786). Türk Dışişleri bakanlığı internet sitesinde de Rusya Federasyonu'nun siyasi görünümü başkanlık sistemi olarak belirtilmektedir (Dışişleri Bakanlığı, 2023). 1993 Rusya Federasyonu Anayasası, 1958 Fransız Anayasasıyla yasama, yürütme ve yargı ilişkileri kapsamında benzer bir nitelik arz etmektedir. Fakat iki ülke arasında siyasal düzen açısından önemli fark bulunmaktadır. Bu fark ise anayasal düzenden değil toplumsal dinamiklerden kaynaklanmaktadır (Durkal ve Karahöyük, 2017: 56). Son dönemlerde Rusya'nın içinde bulunduğu siyasi ve uluslararası koşullar devlet başkanını giderek artan şekilde daha güçlü bir konuma doğru sürüklemektedir. Bununla birlikte The Economist'in (2023) yayınladığı demokrasi indeks raporuna göre son dönemlerde artan şekilde notunun düştüğü gözlenmektedir.

## 2. 2017 Anayasa Değişikliği ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi

Türkiye Cumhuriyeti kurulduğu günden günümüze kadar farklı anayasalar tecrübe edinmiş ve zaman zaman da çeşitli nedenlerle anayasa değişikliklerine gitmiştir. Nitekim 1982 Anayasasının en geniş kapsamlı değişikliklerinden birisi 16 Nisan 2017 tarihinde halkoyuna sunulan ve %51 civarında evet oy oranıyla kabul edilen 6771 sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”la meydana gelmiştir. Kapsam açısından TBMM’nin ve Cumhurbaşkanının niteliğinden, görev süresinden AYM ve HSK’nın yapısına, mecliste yer alan milletvekillerinin sayısından seçilme yaşına kadar yasama, yürütme ve yargı organlarını ilgilendiren birçok değişikliği içerisinde barındırmaktadır. Bu bağlamda, yapılan değişiklikler, hükümet sistemini dünya üzerindeki mevcut hükümet sistemlerinden başkanlık sistemine yakın olan ve bazı farklı özellikleri nedeniyle “Türk tipi başkanlık” ifadesiyle ortaya çıkan yeni bir sisteme evirmiştir. Hükümet sisteminde meydana gelen değişiklik yürütme ve yasama organları arasındaki ilişkilerin yeniden şekillenmesine neden olmuştur.

2017 yılında gerçekleşen Anayasa değişikliğiyle yasama, yürütme ve yargı alanlarında birçok yenilik gerçekleşmiştir. 2019 yılında yapılması gereken Cumhurbaşkanı ve Milletvekili Genel Seçimleri erkene çekilerek 2018 yılında yapılmıştır. Bu seçimle Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi uygulanması resmen başlamıştır. Yeni sisteme geçiş temelde Anayasa’da yer alan yasama, yürütme ve yargı erklerine ilişkin yapılan değişikliklerle gerçekleştirilmiştir.

Başkanlık sisteminin meclisi tâli konuma getirmesi ve Türkiye’nin uzun süredir alıştığı hükümet uygulamalarını değiştirmesi muhalefetin tepkisini çekmiştir (Metin ve Ünal, 2022: 506). Başkanlık sistemini getiren 2017 Anayasa değişikliğine hayır diyen muhalefet, geçen yedi yılda da fikrini değiştirmemiştir. Zira 2023 genel seçimlerinde parlamenter sisteme dönüş muhalefetin (Millet İttifakı) en önemli vaatlerinden birisi olmuştur. Fakat geçmişte parlamenter sistem döneminde tecrübe edinilen hükümet istikrarsızlıkları ve koalisyonlar gibi zihinlerde olumsuz yer edinen durumlar göz önünde tutularak eskiden farklı olacağını vurgulamak adına güçlendirilmiş, iyileştirilmiş parlamenter sistem gibi ifadeler kullanılmıştır (Metin ve Ünal, 2022: 507). Bununla birlikte iktidar partisinde de zaman zaman başkanlık sistemindeki eksik tarafları kabul eden açıklamalar bulunmaktadır. Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan, 2023 seçimleri öncesinde katıldığı bir haber programında hükümet sisteminde bazı konularda aksayan yanların bulunduğunu ve bunları düzeltmek için demokratik reformlarla sistemde eksik tarafların restore edilebileceğini dile getirmiştir (CNN Türk, 2023). Son yedi yılda edinilen başkanlık tecrübesi neticesinde, 2023 genel seçimleri için oluşturulan Millet İttifakının görüşü sistem

değişikliği, Cumhuriyet İttifakı açısından ise aksayan tarafların restore edilerek düzenlenmesi şeklinde tezahür etmiştir.

## **2.1. Yasama Organında Yapılan Değişiklikler**

John Locke'a göre devlette egemenliğin temsilcisi yasama organıdır (Büyük, 2010: 165). Zira farklı hükümet sistemlerini benimsemiş demokratik ülkelerde yasama organına önemli güçlerin atfedildiği görülmektedir. Temelde yasa yapan organ olarak tanımlanan yasama organının yapısına ilişkin değişiklikler hükümet sistemlerinin işlerliği için büyük önem arz etmektedir. 2017 yılında gerçekleşen Anayasa değişikliğinde yer alan yasama organına ilişkin maddeler aşağıda ele alınmıştır.

### **2.1.1. Milletvekillerinin Sayısı, Milletvekilliğine Seçilme ve Seçim Zamanı**

İlk olarak milletvekillerinin niceliği açısından bir değişiklik yapılmıştır. Tarihsel perspektifte bu sayıların zaman zaman arttığı zaman zaman da azaldığı görülmektedir. Bu kapsamda Anayasa'nın 75. maddesinde yapılan değişiklikle beraber seçilecek milletvekili sayısı 550'den 600'e çıkartılmıştır. 76/1. maddesinde yapılan değişiklik ile de milletvekili seçilebilme yaşı 25'ten 18 yaşa indirilmiştir. Söz konusu değişikliği somut açıdan inceleyecek olursak, 2018 seçim sonucuna göre 18-25 yaş arası meclise giren milletvekili sayısı 3'tür. Fakat 1 Kasım 2015 genel seçim sonuçlarına göre mecliste yer alan 25-29 yaş arası milletvekili sayısı 9 iken 2018 seçimlerinde 18-29 yaş arası milletvekili sayısı 8'e düşmüştür. Nicelik açısından yaşa ilişkin değişikliğin anlamlı bir karşılığının olmadığı görülmektedir. 76/2. maddesinde ise *“yükümlü olduğu askerlik hizmetini yapmamış olanlar”* ibaresi *“askerlikle ilişkisi olanlar”* olarak değiştirilmiştir. Böylelikle her seçmen milletvekili de seçilebilecektir (Akıncı, 2019: 37). 77. maddesinde yapılan değişikliğiyle TBMM ile Cumhurbaşkanı seçimleri birlikte aynı günde yapılır ve görev süreleri 5 yıldır. Bununla birlikte Cumhurbaşkanının seçim sistemi usulü iki türlü olarak belirlenmiştir (Küçük, 2017: 161). TBMM ve Cumhurbaşkanı seçimlerinin aynı gün yapılması yasama ve yürütme organının birlikte gelip birlikte gidecekleri bir düzen oluşturmuştur. Bu durumun sistem yeni olduğundan dolayı demokrasi ve diğer açılardan şu an için bir değerlendirmesini yapmak çok doğru olmayacaktır. Zira seçimleri sık sık yapmak, siyasi istikrar ve seçimin kendine özgü zorluklarını dışarıda tutarsak, temsili demokrasiler açısından denetim açısından fayda sağlayacağı düşünülmektedir.

### **2.1.2. TBMM'nin Görev ve Yetkileri**

TBMM'nin görev ve yetkilerine yönelik 87. maddesinin eski halinde bulunan Bakanlar veya bakanların denetim yetkisine ilişkin cümle tamamen

madde metninden çıkartılmıştır. Ayrıca meclisin Bakanlar Kuruluna Kanun Hükmünde Kararname (KHK) çıkarma yetkisi veren yetkisi de kaldırılmıştır. Bu iki ibare metinden çıkartılırken TBMM'nin diğer görev ve yetkilerinin korunduğu görülmektedir. Denetim yetkisine yönelik değişikliğin yasamanın yürütme üzerinde anayasal açıdan siyasi denetimini ortadan kaldırdığına yönelik eleştiriler bulunmaktadır (TBB, 2022). Burada yürütmenin, yasama engeline takılmadan hareket edebilmesine yönelik bir amacı olsa da, yürütme erkinin yasama tarafından denetlenmesi demokrasi için elzem bir durumdur.

### **2.1.3. Kanunların Yayınlanması**

Anayasanın 89. maddesinde yapılan değişiklik, Cumhurbaşkanının Meclise geri gönderdiği kanunun, Meclis tarafından yeniden Cumhurbaşkanına gönderilmesinde Meclisin üye tam sayısının salt çoğunluğunun istenmesine ilişkindir. Yeni düzenleme, Meclis için zorlayıcı bir etki ortaya çıkartmaktadır. Zira eski düzenlemede salt çoğunluk aranmadan Cumhurbaşkanına tekrar gönderilmesi, Cumhurbaşkanı tarafından yayımlanması için yeterliydi.

### **2.1.4. TBMM'nin Yürütmeyi Denetlemesi**

Yasamanın denetimine ilişkin olarak, TBMM'nin yürütmeyi denetlemesine yönelik hükümlerin yer aldığı 98. madde üzerinde değişiklik yapılmıştır. Değişiklikten önce TBMM'nin soru, meclis araştırması, genel görüşme, gensoru ve meclis soruşturması gibi yetkileri bulunmaktaydı ve TBMM hükümeti bu yetkileri vasıtasıyla denetleme imkânı buluyordu. 2017 Anayasa değişikliğiyle yapılan düzenlemeyle TBMM'nin genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması ve yazılı soru aracılığıyla denetleyebilme yetkisi bulunmaktadır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin bir sonucu olarak gensorunun kaldırılmasının nedeni ise bakanların siyasi sorumluluğunun ortadan kalkmasından kaynaklanmaktadır. TBMM'nin diğer etkili denetim mekanizması olan sözlü soru kaldırılmış ancak yazılı soru muhafaza edilmiştir (Dönmez, 2020: 43-44). Ayrıca meclis araştırması ve genel görüşme usulünün de devam ettiği görülmektedir. İlgili değişikliklerle TBMM'nin yürütme üzerindeki denetim gücünün önemli derecede azaltıldığı görülmektedir.

## **2.2. Yürütme Organında Yapılan Değişiklikler**

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, eski sistemden farklı olarak yürütme erkine siyasi bir makam olan Cumhurbaşkanı'nı yerleştirmiştir. Yürütmenin sorumsuz kanadında yer alan ve tarafsız olan Cumhurbaşkanının eski sistemdeki konumundan tamamen çıktığı ve daha da güçlenerek sorumlu ve partili “başkan” konumuna geçtiği görülmektedir. Cumhurbaşkanı bu

yetkisini Bakanlar Kurulu veya başbakan gibi bir makamla da paylaşmamaktadır. Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu tamamen kaldırılmış, bakanların statülerinde, niteliklerinde ve hükümete etkilerinde ise önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Genel yürütme yetkisi yalnızca Cumhurbaşkanına ait olup bakanlara genel bir yürütme yetkisinin verilmediği görülmektedir (Gözler, 2018: 117-118). Yürütme kısmını temelde Cumhurbaşkanı üzerinden ele almak daha doğru olacaktır.

### 2.2.1. Cumhurbaşkanının Adaylığı

Anayasa'nın 101. maddesinde yapılan değişiklikle Cumhurbaşkanlığına aday olunabilme şartları yeniden düzenlenmiştir. Anayasa değişikliği öncesi Cumhurbaşkanlığına aday olunabilme şartları şu şekildeydi:

- Yirmi milletvekili,
- En son yapılan milletvekili genel seçiminde yüzde 10'u geçen siyasi parti grupları 1 tane aday,
- Yüzde 10'u geçen siyasi parti grupları beraber ortak aday gösterebilmekteydiler.

Anayasa değişikliği sonrası Cumhurbaşkanlığına aday olunabilme şartları ise:

- 100 bin seçmen,
- En son yapılan milletvekili genel seçiminde yüzde 5'i geçen siyasi partiler,
- Toplamda Yüzde 5'i elde eden siyasi partiler beraber ortak aday gösterebilmektedirler.

Anayasa değişikliği öncesine göre Cumhurbaşkanı adayı gösterilebilmeye yönelik şartlar biraz daha yumuşatılmıştır. Cumhurbaşkanının görev süresi iki halde de 5 yıl olarak tespit edilmiş, kazanan Cumhurbaşkanının iki dönemden fazla bu görevde bulunamayacağı hükümleri muhafaza edilmiştir. Cumhurbaşkanlığına aday olunabilmede, 100 bin seçmenin aday gösterebilmesi, siyasi partilerin genel seçimdeki geçerli oylarının yüzde 10'dan 5'e düşürülmesi, Demokrasi açısından olumlu olarak ifade edilebilir. Ancak 20 milletvekilinin aday gösterebilmesinin kaldırılarak siyasi parti gruplarının aday gösterebilmesinin sağlanması Türkiye'de disiplinli parti sisteminden vazgeçilmediğini de göstermektedir (Coşkun, 2017:14).

Yine, adaylığa yönelik değişikliğin öncesi, Cumhurbaşkanlığını kazananın şayet siyasi parti üyeliği bulunuyorsa ilişkisi kesilmekteydi. Değişiklik sonrasında, Cumhurbaşkanlığı seçimini kazananın siyasi partiye üye olabilmesinde veya siyasi parti genel başkanı olarak görevi ifasında herhangi bir engel kalmamıştır. Yapılan bu değişiklik sonrasında, Cumhurbaşkanlığı seçimini kazanan kişi siyasi düşüncesinin temsilini gerçekleştirmesinin önünde bir engel kalmamıştır. Ayrıca Anayasanın 103.

maddesinde Cumhurbaşkanının yemini düzenlenmiş ve metinde görevini tarafsız bir şekilde yapılması kıstas alınmıştır. Seçilen Cumhurbaşkanı hem siyasi parti üyesi, hem de siyasi partinin genel başkanı ise yeminde de belirtilen tarafsızlığı durumu tezatlık oluşturmaktadır (Akcagündüz, 2021:427; Coşkun, 2017:14). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle birlikte idareye daha da yaklaşan Cumhurbaşkanının tarafsızlığına ilişkin durum yeniden değerlendirilmeli ve bu karışıklık giderilmelidir. Anayasal durum dışında da Cumhurbaşkanının siyasi tarafsızlığı ülkenin siyasi istikrarı ve toplumsal barış açısından tartışılan bir konudur.

### **2.2.2. Cumhurbaşkanının Görev ve Yetkileri**

Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini tanımlayan Anayasanın 104. maddesi, değişiklik öncesine göre hemen hemen bütünüyle yeniden düzenlenmiştir. Söz konusu madde Cumhurbaşkanı ve yeni sistem açısından en önemli değişiklikleri içeren maddelerden birisidir. Düzenleme öncesinde Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri yasama, yürütme ve yargı açısından ayrı ayrı başlıklar altında ele alınmıştı. 2017 Anayasa değişikliği sonrasında ise görev ve yetkileri maddeler halinde sıralanmıştır.

Yeni düzenlemeyle Cumhurbaşkanına yürütme yetkisine ilişkin hususlarda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK) çıkartma yetkisi verilmiştir. Bakanlar Kurulunun KHK çıkarma yetkisinin kaldırılmasıyla, yeni sistemde bu düzenlemenin yerine getirildiği hususu tartışmalı olan CBK, hukuki açıdan düzenleyici işlemler arasında yer almaktadır (Gözler, 2020: 385-386).

Cumhurbaşkanına parlamentodan özerk asli bir düzenleme yetkisi verilmesi ayrı bir önem arz etmektedir. Kriz dönemlerinde veya olağanüstü durumlarda yürütme erkinin hızlı karar alabilmesi ve Cumhurbaşkanına siyasi, toplumsal ve ekonomik sorunların çözümü gerekçe gösterilerek geniş yetkilerle düzenleme yapma yetkisi verildiği görülmektedir. Bununla birlikte CBK belirli alanlarda sınırlandırılmıştır. Temel hak ve hürriyetler ile Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlemesine hükmedilen konularda ve açıkça kanunla düzenleme yapılmasının belirtildiği hususlarda CBK çıkarılamamaktadır. CBK ile kanun arasında çatışma bulunması halinde ise normlar hiyerarşisi gereği kanun hükümleri uygulanacaktır. Ancak Meclis ile CBK aynı konuda düzenleme yaparsa kanun hükmünün geçerli olması kıstası ancak mahkeme kararıyla ortaya çıkartılabilmektedir. Yani mahkeme CBK ile kanun arasındaki çatışmada kararını verinceye kadar CBK'nin mevcudiyetini devam ettireceği anlamını taşımaktadır. Dolayısıyla TBMM'nin CBK'ler üzerindeki denetimi işlevsiz durumdadır (Coşkun, 2017: 18-20). Cumhurbaşkanının yürütmedeki en önemli araçlarından birisi olan CBK'lerin AYM aracılığıyla denetime tabi tutulması, aynı hususta kanun çıkartıldığı zaman (Anayasanın açıkça CBK'ye yetki verdiği durumlar hariç) CBK'lerin

hükümsüz kalması yasama üstünlüğü açısından yerinde bir uygulama olarak değerlendirilebilir. Ancak uygulamada meclis vasıtasıyla CBK'lerin hükümsüz hale getirilmesinin çok zor olduğu da bir gerçektir.

Söz konusu madde de yer alan önemli değişikliklerden bir diğeri de Cumhurbaşkanı'nın bürokrat yani üst kademe kamu yöneticilerinin atamalarına ilişkindir. Söz konusu durum kimlerin üst kademe kamu yöneticisi olduğu tartışmalarını gündeme getirmiştir. Anayasa, üst kademe kamu yöneticilerinin atanmasında tek başına Cumhurbaşkanı yetkili kılmış bu yetkisini meclis vb. herhangi bir erkle paylaşmamıştır. Yeni sistemdeki bu değişiklikler, Meclisi zayıflatmakta, Cumhurbaşkanı'na da fazlasıyla güçlü konuma getirmektedir (Coşkun, 2017:17). Zira üst kademe kamu yöneticisi atamalarında Cumhurbaşkanı karşısında TBMM denge konumunda olmadığı gibi, denetim vazifesi de bulunmamaktadır (Parlak, 2019: 95). Cumhurbaşkanına üst düzey kamu yöneticilerini atama yetkisinin verilmesi, başkanlık sisteminin doğası gereği olası bir düzenlemedir. Ancak Cumhurbaşkanı tarafından atama yapılabilmesi için Meclisin etkisinin olmamasının, yasama-yürütme arasındaki güç dengesinin Cumhurbaşkanı yönlü olduğunu göstermektedir.

### **2.2.3. Cumhurbaşkanı'nın Sorumluluğu**

2017 Anayasa değişikliği öncesinde Cumhurbaşkanı, re'sen yapacağı görevler ile karşı imza şartına göre yapacağı görevler ayırımına tabi tutulmadığından, resen yapacağı görevlerde vatana ihanet haricinde herhangi bir yükümlülüğü bulunmamaktaydı. Şahsi suçlarla ilgili herhangi bir hükümde olmadığından sorumluluk açısından cezai ve siyasi bir ayırım gidilmediği görülmektedir (Yıldız, 2019:5-8). Anayasanın 105. maddesi Cumhurbaşkanı'nın cezai sorumluluğunu düzenlemektedir. Cumhurbaşkanı'nın suç işlediği iddiası durumunda soruşturma usulünün, Cumhurbaşkanı'nın göreviyle ilgili olup olmadığı dikkate alınmadan uygulanacağını göstermektedir. Bilhassa eski düzenlemeyle kıyaslandığında suçun şahsi veya göreviyle ilgili ayırım yapılmadan hepsini kapsamaya makul ve anlaşılır olarak düşünülebilir. Fakat yapılan değişiklikte beraber soruşturmanın başlamasından yargılamanın nihayetine kadar geçen süreç uygulama açısından çok zor ve bir o kadar da güç unsurlar içermektedir. Çünkü mevcut veya eski Cumhurbaşkanı'nın suç işlediği iddiasıyla soruşturma açılabilmesi için TBMM'nin salt çoğunluğuna ihtiyaç vardır. Soruşturma açılmasına da üye tam sayısının beşte üçünün oyu ile karar verilmektedir. Yüce Divan için ise üye tam sayısının üçte ikisinin oyu gereklidir. Bu şartların ortaya konulmasındaki gaye Cumhurbaşkanı'nın sürekli olarak suçlamalara maruz bırakılmasının önüne geçilebilmesi gibi gözükse de partili bir Cumhurbaşkanı'nın mecliste de güçlü olduğu varsayılırsa, hakkında soruşturma veya kovuşturma süreçlerinin sonuçlandırılması zayıf bir olasılık olarak değerlendirilmektedir. Anayasanın 105. maddesindeki bu değişiklik

TBMM'nin Cumhurbaşkanı karşısında zayıf konuma getirildiğini ve Cumhurbaşkanının konumunu güçlendirdiğini bir kez daha göstermektedir (Korkmaz, 2020:102-104). Diğer taraftan görev suçu ve şahsi suçun birbirinden ayırt edilmesi gerekirdi (Coşkun, 2017: 22). Zira vatana ihanet vb. ile göreve ilişkin suçların ayrılmaması ileride Cumhurbaşkanı'nın işleyebileceği şahsi suçlar ve görev suçları noktasında, ülke açısından hukuki anlamda krizlere neden olma olasılığı da düşünülmelidir.

#### **2.2.4. Cumhurbaşkanı Vekâlet, Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanlar**

Anayasa'nın 106. maddesinin değişikliği öncesinde TBMM Başkanı, Cumhurbaşkanı makamının boşalması, hastalık veya yurt dışı ziyaretleri gibi sebeplerden dolayı görevinden ayrılması durumlarında makama vekâlet etmekteydi. Ancak 2017 Anayasa değişikliği sonrasında Cumhurbaşkanı yardımcısının Cumhurbaşkanı makamına vekâlet edeceği düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanı, milletvekilliğine seçilme yeterliliği olan kişilerden bir veyahut birden fazla Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakan atayabilmektedir. Düzenlemeye göre yardımcıların ve bakanların seçime girme zorunluluğu bulunmamaktadır. Doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadırlar. Şayet bakanların milletvekili seçilenlerden ataması yapılacaksa Parlamentodaki görevleri sona ermektedirler. Cumhurbaşkanı yardımcıları veya bakanların görevlerinden dolayı bir suça karışmaları durumunda yargılamaları, Cumhurbaşkanı'nın soruşturma kaideleriyle aynıdır. Görevleri sona erseler bile aynı şartlar altında yargılama usulleri geçerlidir. Yardımcılar ve bakanlar görevleri dışında bir suça bulaşmaları halinde, yargılamaları milletvekili dokunulmazlığı kapsamındadır. Eğer işlenen suç seçilmeye engel bir durum teşkil eder ve hükme bağlanırsa yardımcılar ve bakanların görevleri sona ermektedir (Parlak, 2019:96-97). 106. madde Cumhurbaşkanı Yardımcılığı makamına vekâlet açısından önemli sorumluluklar yüklemiştir. Fakat herhangi bir sebeple Cumhurbaşkanlığı makamı boşalırsa Cumhurbaşkanı Yardımcısına kalan süreyi teslim etmemiş ve kırkbeş gün içinde seçim yapılma koşulu koymuştur. Ayrıca Cumhurbaşkanı yardımcılığına sayı sınırlaması getirilmesi daha rasyonel gözükmektedir. Zira sistem sayı noktasında (sınırsız haliyle) takdiri Cumhurbaşkanı'na bırakmasına rağmen, mevcutta bir Cumhurbaşkanı Yardımcısı bulunmaktadır.

#### **2.2.5. Cumhurbaşkanı ve TBMM'nin Feshi**

Cumhurbaşkanı ve TBMM seçimlerinin yenilenmesi Anayasa'nın 116. maddesinde de yeni bir başlık olarak düzenlenmiştir. Değişiklik öncesinde bu madde, parlamenter hükümet sisteminin özelliğini taşıyan hükümleri



barındırmaktaydı. Güvenoyunu alamayan Bakanlar Kurulu ile hükümet düşürülmekte, Cumhurbaşkanı'nın seçimler yenilenmekteydi.

116. maddeyle yapılan değişiklik Türk Tipi Başkanlık sistemini belki de diğer sistemlerden ayıran en önemli hususlardan birisi olmuştur. Zira yeni sistemde TBMM ve Cumhurbaşkanı seçimleri yenileyebilmektedir. Cumhurbaşkanı tek başına dilediği zaman ülkeyi seçime götürebilmektedir. Meclis ise üye tamsayısının beşte üçüyle seçimlerin yenilenmesine karar verebilmektedir. İki organdan birisinin aldığı seçim yenileme kararı, iki organın da seçimini yenilenmekte ve Cumhurbaşkanı ile milletvekili seçiminin birlikte yapılması sonucunu doğurmaktadır. Partili olan bir Cumhurbaşkanı'nın partisinin, Mecliste de çoğunluğu elinde bulundurması hali değerlendirildiğinde, Meclisin seçimi yenileme kararını alabilmesi pek mümkün görülmemektedir (Coşkun, 2017:24) Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin bu özelliği, ABD gibi başkanlık sistemlerinden önemli ölçüde ayrılmaktadır. Zira ABD'de karşılıklı fesih gibi bir durum söz konusu değildir. Siyasi anlamda istikrar temelli bu özellik ileride yaşanabilecek olası siyasi krizler için erklere büyük koz vermektedir.

### **2.2.6. OHAL Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri**

Değişiklik öncesinde Anayasa'nın 119. maddesine istinaden, Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, OHAL ilan etme yetkisine sahipti ve bu süre 6 ayı geçemekteydi. 2017 Anayasa değişikliğiyle birlikte, OHAL ilan etme yetkisi Cumhurbaşkanı'na verilmiştir. Normal zamanlarda CBK'ler TBMM'nin onayına sunulmazken, OHAL CBK'leri Resmi Gazetede yayımlandıkları gün TBMM'ye sunulmaları zorunlu tutulmuştur. OHAL CBK'leri kanun hükmünde olup, temel haklar, kişisel haklar ve siyasi haklar üzerinde düzenleme yapabilmektedir. OHAL CBK'leri genellikle olağanüstü durumlara ilişkin özel hükümler içerir. Kanunlarla çatışması durumunda OHAL CBK'leri esas alınacak olup Anayasa'da yer alan 148. madde gereği OHAL CBK'leri için Anayasaya aykırılık iddiasıyla Anayasa Mahkemesi'ne dava açılmayacaktır. TBMM'ye sunulan OHAL CBK'leri, kabul edilebilir, reddedilebilir veya değiştirilebilir. TBMM, bu kararları 3 aylık bir süre içinde almalıdır, aksi halde OHAL CBK'leri kendiliğinden yürürlükten kalkmaktadır. Bu düzenlemelerin amacı, OHAL CBK'lerinin sadece TBMM tarafından denetlenebilmesi sebebiyle hızlı bir şekilde ele alınıp karara bağlanmasını sağlamaktır (Atar, 2019: 10-12). 6 Şubat 2023 tarihinde meydana gelen Gaziantep ve Kahramanmaraş depremlerinden sonra 8 Şubat 2023 tarihinden itibaren depremle etkilenen 10 ilde OHAL ilan edilmesine ilişkin karar, "Cumhurbaşkanı Kararı" şeklinde Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. 9 Şubat 2023 tarihinde de TBMM tarafından onaylanmıştır. Bu durum Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde olağanüstü hali gerektirecek durumlarda Cumhurbaşkanı'nın gecikmeye mahal vermeden hızlı karar alınabilmesi kapsamında değerlendirilmektedir. TBMM tarafından OHAL CBK'lerinin denetiminin yapılması yerindedir.

Fakat partili Cumhurbaşkanının parlamentoda çoğunluğa sahip partiden olması halinde siyasi denetim tartışmalı hale gelmektedir.

### **2.2.7. Bütçeye İlişkin Değişiklikler**

Bütçeye ilişkin düzenlemelere 161. maddede yer verilmiştir. Değişiklik öncesinde bu maddeye göre, TBMM, bütçenin onaylama ve kabul edilme makamı olarak belirlenmişti. Demokratik devletlerde, meclisin yürütme organı üzerinde en etkin silahı, en önemli hâkimiyet kurduğu alanı şüphesiz ki bütçedir. 2017 Anayasa değişikliği sonrasında, Cumhurbaşkanı'na, bütçeyle ilgili kanun teklifi yapabilme yetkisi verilmiştir. Cumhurbaşkanının bütçe kanun telifini mali yılbaşından en az 75 gün evvel TBMM'ye sunması gerekmektedir. Öncelikle bütçe kanun teklifi Bütçe Komisyonunda değerlendirilmekte, sonrasında 55 gün içerisinde TBMM Genel Kurulunda görüşülerek mali yılbaşına değin karara bağlanmak durumundadır. Fakat bütçe kanunu zamanında yürürlüğe konulmazsa, geçici bütçe kanunu yoluna başvurulmaktadır. Geçici bütçe kanunu yolu da mümkün olmaz ise bütçe kanununun kabulüne değin bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilme oranına göre arttırılarak tekrar uygulanmaktadır. Bu değişiklikte meclisin en etkili denetim vasıtasını Cumhurbaşkanı karşısında zayıflattığı yönünde eleştiriler yapılmaktadır. Bu yetkiyle birlikte, Cumhurbaşkanı fazlasıyla meclise karşı bağımsızlığı olmayan ve uzlaşma sağlamaya gerek duyulmayan bir role bürünmüştür (Korkmaz, 2020: 110). Bununla birlikte bütçeden Cumhurbaşkanı'na ülke için gerçekleştirilecek yatırımlar açısından büyük bir hareket alanı da bırakılmıştır.

### **2.3. Yargı Organında Yapılan Değişiklikler**

2017 Anayasa değişikliği ile yasama ve yürütme organları dışında yargı organında da birtakım değişiklikler yapılmıştır. Türk siyasi tarihinde yargı alanında yapılan değişikliklere yönelik tartışmaların “tarafsızlık” ve “bağımsızlık” ekseninde cereyan ettiği görülmektedir. Nitekim benzer tartışmalar 2017 Anayasa değişikliğinde de vuku bulmuştur (Turan ve Güvenç, 2023: 99). Bununla birlikte Anayasa değişikliğiyle birlikte yargı alanında önemli derecede yapısal değişikliklere de gidilmiştir.

#### **2.3.1. Bağımsız ve “Tarafsız” Mahkemeler**

2017 değişikliği öncesinde Anayasa'nın 9. maddesinde, yargı yetkisinin Türk Milleti adına bağımsız mahkemeler tarafından kullanılacağı belirtilmiştir. 2017 Anayasa değişikliği sonrasında ise “...bağımsız ve tarafsız...” diyerek bağımsızlığın yanına “tarafsız” ibaresi ilave edilmiştir. Anayasanın 9. maddesinde yapılan bu değişikliğin gerekçesi irdelendiğinde, normalde “bağımsızlık” aynı zamanda tarafsızlığı da içermektedir fakat “tarafsızlık” ilkesini özellikle vurgulamak gayesiyle yapıldığı değerlendirilebilir (Özalp, 2017: 98-99). Diğer taraftan bağımsızlığı, yargının

yasama ve yürütmeye karşı duruşu; tarafsızlığı ise hâkim ve savcılarının hukuk kurallarının uygulanması aşamasında kararlarını verirken takinacakları tutum olarak ayırmak mümkündür. Bu sebeplerle sözde kalmamak ve fiili olarak uygulamada da görünür kılmak şartıyla bağımsızlığın yanına “tarafsızlık” niteliğinin eklenmesi hukuk devleti açısından yerindedir.

### **2.3.2. Askeri Yargının Kaldırılması ve Yargı Birliği**

2017 Anayasa değişikliği öncesinde 142. madde de, mahkemelerin kuruluş, görev ve yetkileri ile işleyişi ve yargılamaya ilişkin usullerinin kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. Anayasa değişikliği sonrasında da mahkemelerin kanunla düzenlenmesi yoluna devam edilmekle beraber, ek fıkra konularak disiplin mahkemeleri dışında askeri mahkemelerin kurulamayacağı, fakat savaş halinde askeri kişilerin görevleriyle ilgili işledikleri suçlardan dolayı askeri mahkeme kurulabileceği düzenlemesi getirilmiştir (Parlak, 2019: 101). Bu açıdan ele alınması gereken konulardan birisi de “yargı birliği”ne ilişkindir. Türkiye hukuk sistemi olarak Kara Avrupa Hukuk Sistemine dahil durumdadır. Temelde yargı ayrılığını benimseyen bu sistemde kurallara bağlı ve içine kapalı bir ortam mevcuttur. Türkiye’de yargı birliğinin olmaması da Türk yargısı açısından çeşitli sorunlara neden olmaktadır (Koçak Süren, 2009: 403-404). Bu minvalde muhtemel anayasa değişikliğiyle birlikte yargı açısından, yargı ayrılığına ilişkin sorunları çözecek yeni adımlar atılması yerinde olacaktır.

### **2.3.3. Anayasa Mahkemesi’ne Yönelik Yapısal Değişiklikler**

2017 Anayasa değişikliği öncesinde 146. madde kapsamında, AYM’nin üye sayısı 17 olarak belirlenmişti. 2017 Anayasa değişikliğinden sonra bu sayı 15’e düşürülmüştür. Savaş hali dışında askeri mahkemeler kurulamayacağından, askeri yargıdan AYM’ye üye alınmamaktadır. AYM’nin 15 üyesinden 12 üyesi Cumhurbaşkanı tarafından, 3 üyesi ise TBMM tarafından seçilmektedir. Yeni sistemde önemli olan konu AYM’nin üye sayısının düşürülmesi değil, üyelerin seçilme yöntemindedir. 3 üye TBMM tarafından seçilmektedir. Fakat partili bir Cumhurbaşkanı’nın Mecliste çoğunluğa sahip olması göz önünde tutulduğunda, AYM’nin 3 üyesi Cumhurbaşkanının belirlediği Yüksek Öğretim Kurumu tarafından öneride bulunularak Cumhurbaşkanı tarafından seçilmektedir. AYM’nin 4 üyesi belirli kategorilerde direkt Cumhurbaşkanı tarafından seçilmektedir. Geriye kalan AYM’nin 5 üyesi ise Yargıtay ve Danıştay’ın gösterdiği adaylar arasından yine Cumhurbaşkanınca seçilmektedir. Seçilme yöntemindeki bu düsturlardan elde edilen sonuç (Meclis tarafından seçilen 3 üyenin de Cumhurbaşkanının partisi Mecliste çoğunluğu oluşturduğu varsayılırsa) AYM’nin bütün üyelerinin neredeyse Cumhurbaşkanı tarafından doğrudan seçilmesi veya dolaylı dahlinin olduğu bir durum ortaya çıkarmaktadır. Bu itibarla AYM’nin üyelerinin seçimine yönelik yapısal değişiklikle

Mahkemenin Yüce Divan görevini nasıl tarafsız ve bağımsız yerine getireceği hususu tartışmalıdır (TBB, 2022). AYM üyelerinin seçilme usullerini belirlemeye yönelik yapılan değişiklik, Cumhurbaşkanı'nın muazzam güçlerle donatılmasını sağlamakla beraber Meclisi de bir hayli pasif hale getirmekte, ikisi arasındaki denge haliyle bozulmaktadır.

### **2.3.4. Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Yerine Hâkimler ve Savcılar Kurulu ve Yapısal Değişiklikler**

2017 Anayasa değişikliği sonrasında 159. madde kapsamında, HSYK'daki yüksek ibaresi ile yedek üyelikler kaldırılmıştır. Üye sayısı 22 üyeden 13 üyeye düşürülmüştür. Adalet Bakanı ve Bakan yardımcısı (Anayasa 159. madde değişik fıkra: 21/1/2017-6771/14.md. Hâkimler ve Savcılar Kurulu onüç üyeden oluşur; iki daire halinde çalışır. Değişik fıkra: 21/1/2017-6771/14.md. Kurulun Başkanı Adalet Bakanıdır. Adalet Bakanlığı Müsteşarı Kurulun tabii üyesidir) ile 4 üye doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından, 7 Üye ise TBMM tarafından seçilmektedir. TBMM adayları belirlerken ilk turda 400 oy, bu çoğunluk sağlanamazsa ikinci turda 360 oy alan aday HSK'ya üye olarak seçilmektedir. Her iki oylamada istenilen çoğunluk elde edilemezse seçilecek üye kur'a yöntemiyle tespit edilmektedir (Coşkun, 2017: 25). HSK üyelerinin seçiminde Cumhurbaşkanı'na verilen üye sayısının neredeyse yarısına yakını doğrudan ataması durumu tartışma konusu olmaktadır. Bir diğer tartışma konusu da yargı organlarına (Danıştay-Yargıtay gibi) HSK üye atamalarında yetki verilmemesine yöneliktir (Uzun, 2018: 425). Yargı sisteminin temel unsuru olan hâkim ve savcılarının özlük haklarını düzenlenmesinde önemli bir işleve sahip HSK'nın yapısal anlamda önemli düzenlemelere ihtiyaç duyduğu aşikârdır.

## **Sonuç**

Demokrasi geçmişten günümüze dönemin koşullarına ve konumlandığı ortama göre sürekli değişerek şekillenen bir yapıya sahiptir. Demokrasi tarihsel süreçte yaşadığı krizleri yeni türler oluşturarak aşmaya çalışmıştır. Her ne kadar demokrasi genel anlamda, günümüzde birçok açıdan tartışılsa ve farklı türlere sahip olsa da, mevcut hükümet sistemleri açısından en uygulanabilir olan demokrasi türü temsili demokrasidir. Temelde seçimleri zorunlu kılan demokrasi, yönetimin meşruiyetini de seçimlere dayandırmaktadır. Demokratik yönetimin en önemli amacı siyasi iktidarın mümkün olduğunca kısıtlanarak, yönetimdeki keyfilğin engellenmesidir. Bu kapsamda ülkeler demokratik yönetim gereğince kuvvetler ayrılığı teorisi çerçevesinde farklı hükümet sistemleri benimsemişlerdir. Hükümet sistemleri, seçmen davranışı, yürütme faaliyeti, kurumsal ilişkiler, meclisin oluşumu, bürokratik işleyiş, çıkar grupları ve devletin refah düzeyine kadar etki etmektedir. Tüm bunların yanında en iyi yönetim şeklinin, hükümet sisteminin veya demokrasinin hangisi olduğu sorusu gerçek anlamıyla halen

cevabı bulunamamış bir soru olarak karşımıza çıkmaktadır. Söz konusu arayış insan yaşamı var olduğu sürece devam edecektir. Zira insanoğlu tarih boyunca birçok yönetim şeklini tecrübe edinmiş ve gelecek nesillere bu tecrübelerini olumlu veya olumsuz miras bırakmıştır. Bundan sonraki süreçte de gerek demokrasi açısından gerekse demokratik yönetim biçimi çerçevesinde hükümet sistemleri açısından birçok yeni açılım yapılacaktır. Bu kapsamda Türkiye de demokrasi ve hükümet sistemleri açısından yapılan değişikliklerle önemli tecrübeler elde eden ülkeler arasında yer almaktadır. Türkiye uzun süre parlamenter sistemle yönetilmiş ve bu süreçte bazı siyasetler, başkanlık sistemine geçilmesine yönelik söylemlerde bulunmuştur. Günümüzde de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde parlamenter sisteme geri dönülmesi gerektiğini savunan siyasetler bulunmaktadır. Zira 2023 seçimlerinde muhalefetin en önemli vaatlerinden birisi güçlendirilmiş parlamenter sisteme geçiş olmuştur. Bununla birlikte mevcut iktidar ise sistemdeki aksayan tarafların demokratik reformlarla restore edilerek, sistem değişikliğine gitmeden çözülebileceğini ileri sürmektedir.

2017 Anayasa değişiklikleriyle yeni sisteme geçişle birlikte yasama, yürütme ve yargı alanlarında önemli değişiklikler meydana gelmiştir. 2017 Anayasa değişiklikleri kapsamında yasama alanında milletvekillerinin sayısı, görevleri, seçilme şartları, yürütmeyi denetleme durumu gibi hususlar yeniden düzenlenmiştir. Milletvekillerinin sayısı, seçilme şartları gibi yapısal unsurları bir kenara bırakacak olursak; yeni sistemde görev ve yetkileriyle yürütmeyi denetleme konusundaki milletvekillerine yönelik düzenlemeler yasama organının yürütme karşısında denetim noktasında gücünü azalttığı görülmektedir. Yürütme organına yönelik değişiklikler Cumhurbaşkanının konumunu tamamen değiştirmiştir. En başta başkanlık sisteminin doğası gereği Cumhurbaşkanı, yürütmeye tek erk konumunda bulunmaktadır. Bununla birlikte doğrudan halk tarafından seçilmesi vesilesiyle halka karşı sorumluluğu mevcuttur. Yeni sistemde Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğuna ilişkin de önemli düzenlemeler yapılmıştır. Cumhurbaşkanı işlediği suçlardan meclis onayıyla yargılanabilecek olsa da soruşturmanın başlatılabilmesi için gerekli meclis çoğunluğu, yargılamaya ilişkin prosedürler vb. durumlar oldukça güç bir süreci içermektedir. Diğer taraftan vatana ihanet vb. ile göreve ilişkin suçların ayrılması da Cumhurbaşkanı'nın işleyebileceği şahsi suçlar ve görev suçları açısından, hukuki anlamda krizlere neden olma olasılığı bulunmaktadır. Cumhurbaşkanı yardımcılığı makamı yeni sistemin getirdiği önemli değişikliklerden birisi olarak gözükse de sistemin uygulanmasından bugüne kadar geçen 7 yıllık süre göz önünde bulundurulduğunda Cumhurbaşkanı'nın yurt dışında bulunduğu dönemlerde vekalet vb. görevler dışında aktif bir makam izlenimi vermemektedir. Yargı açısından değerlendirecek olursak, Anayasa Mahkemesi ve HSK'da yapılan düzenlemeler ile askeri yargının kaldırılması gibi durumlar yargı organında önemli yapısal değişikliklerin yapıldığını göstermektedir. Bu değişiklikler yargı karşısında, yürütme ve yasama

organlarının kendi aralarındaki konumunu yürütme lehine güçlendirmiştir. Zira çalışmada detaylı olarak ele alınan 2017 Anayasa değişikliği kapsamında değiştirilen Anayasa'nın 87, 98, 104, 105 ve 161. maddeleri incelendiğinde yasama erki karşısında yürütme erkinin güçlendirildiği ortaya çıkmaktadır. Ayrıca 146 ve 159. maddelerde yargı alanında yapılan değişiklikler de yürütmeyi güçlendirmiştir.

2017 Anayasa değişikliğiyle yasama, yürütme ve yargı erklerine ilişkin yapılan değişiklikler yeni hükümet sisteminin temel dinamiklerini oluşturmaktadır. İlerleyen süreçte ister hükümet sistemi değişikliği söz konusu olsun, isterse aynı hükümet sistemiyle devam edilsin değişiklikler yine erkler üzerinden ve çalışmada belirtilen başlıklar kapsamında olacaktır. 2024 yılının ortalarına değin hem yürütmenin başı olarak Cumhurbaşkanı, hem de TBMM Başkanı sivil anayasa çalışmaları kapsamında demeçler vermekte, Anayasa'nın değişmesi gerektiği konusunda çalışmalar yapmaktadır. Ana Muhalefet partisi ve muhalifler, Anayasa değişikliği çalışmalarına güçlendirilmiş parlamenter sistem üzerinden cevap vermektedir. Olası değişikliklerde demokrasi açısından en işlevseli, yasama-yürütme dengesine hassasiyet gösterilmesi ve yürütmenin yargıyla olan ilişkilerinin yargının bağımsızlığı ve tarafsızlığını ön planda tutacak şekilde belirlenmesidir. Aksi halde sistem üzerine yapılan tartışmalar yalnızca siyasi ve ideolojik tarafgirlik çerçevesinde cereyan etmektedir. Hükümet sistemi meselesi sadece siyasi argümanlarla tartışılarak ele alınacak bir konu değildir. Son olarak 2023 seçimleri öncesinde yaşanan süreç gelecekte koalisyoncu bir başkanlık sisteminin ortaya çıkabileceğine işaret etmektedir.

## Kaynakça

- Akcagündüz, Emre (2021), “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kilit Bir Aktör: Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı”, *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 4 (2), s. 422-438.
- Akıncı, Berat (2019), *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Sisteme Yönelik Tartışmalar ve Çözüm Önerileri*, (Ankara: Atalay Matbaacılık).
- Al, Hamza (2020), “Başkanlık Sistemi Üzerine: Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Zayıf Halkası: Parlamento”, *Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi*, 22 (1), s. 14-44.
- Aliefendioğlu, Yılmaz (2005), “Temsili Demokrasinin Seçim Ayağı”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, (60), s. 71-96.
- Alkan, Haluk (2013), “Karşılaştırmalı Başkanlık Sistemleri: Latin Amerika ve Sovyet Sonrası Örnekler Üzerine Bir İnceleme”, *Yeni Türkiye Dergisi*, (51), s. 779-789.
- Alkan, Yavuz Selim (2018), “Gizli Demokrasi: Temsili Demokrasi Krizi ve Doğrudan Demokrasi Talebi Arasındaki İlişkiye Yönelik Bir Görüş”, *Akdeniz İİBF Dergisi*, (18), s. 23-43.

- Aslan, Rıza (2013), *Demokratik Yönetim Sistemleri*, (Bursa: Dora Yayıncılık).
- Atar, Yavuz (2019), *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi Ve Anayasallık Denetimi*. Anayasa Mahkemesi 56. Kuruluş Sempozyumu, Ankara, 25 Nisan 2019.
- Büyük, Celal (2010), “Yasama Yürütme Yargı: Platon’dan Montesquieu’ya Devletin Fonksiyonlarına Genel Bir Bakış”, *Din Bilimler Akademik Araştırma Dergisi*, 10 (1), s. 159-170.
- Cheibub, Jose Antonio (2007), *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, (Cambridge: Cambridge University Press).
- CNN Türk (2023), <https://www.cnntrk.com/video/turkiye/son-dakika-haber-i-cumhurbaskani-erdogan-cnn-turkte>, (25.07.2023).
- Coşkun, Vahap (2017), “16 Nisan 2017 Tarihinde Kabul Edilen Anayasa Değişikliklerinin Değerlendirilmesi”, *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 22 (36), s. 3-30.
- Dahl, Robert A. (1993), *Demokrasi ve Eleştirileri*, (Çev. Levent KÖKER), (Ankara: Yetkin Basımevi).
- Dışişleri Bakanlığı, (2023). “Rusya Federasyonu’nun Siyasi Görünümü”, <https://www.mfa.gov.tr/rusya-siyasi-gorunumu.tr.mfa>, (12.07.2023).
- Dönmez, Gökhan (2020), “2017 Anayasa Değişiklikleri Çerçevesinde Türkiye’de Meclis Soruşturması”, *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 25 (42), s. 39-66.
- Duman, Fatih (2018), *Demokrasi ve Muhafazakarlık*, (Ankara: Kadim Yayınları).
- Durkal, Müzeyyen Eroğlu ve Mustafa Karahöyük (2017). “Yarı Başkanlık Sistemi ve Rusya Federasyonu Örneği”, *Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 12 (1), 53-90.
- Duverger, Maurice (1995), *Siyasal Rejimler*, Çev. Teoman TUNÇDOĞAN, (İstanbul: İletişim Yayınları).
- Erdoğan, Didem (2016), “Siyasi Partilerin Temsili Demokrasi Üzerindeki Etkileri”, *İstanbul Aydın Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2 (2), s. 59-74.
- Geddes, Barbara (1995), “The Failure of Presidential Democracy by Juan J. Linz, Arturo Valenzuela”, *The American Political Science Review*, 89 (2), s. 518-519.
- Gözler, Kemal (2000), *Türk Anayasa Hukuku*, (Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları).
- Gözler, Kemal (2013), *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, (Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları).
- Gözler, Kemal (2018), *Türkiye’nin Yönetim Yapısı (T.C. İdarî Teşkilatı)*, (Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları).

- Gözler, Kemal (2020), *İdare Hukuku Dersleri*, (Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları).
- Gözübüyük, A.Şeref (2011), *Anayasa Hukuku*, (Ankara: Turhan Kitabevi).
- Güler, Tahsin ve Sinem Şahnagil (2017), “Dijital Demokrasi ve Yönetişim İlişkisi Çerçevesinde E-demokrasi/E-Devlet Uygulamaları”, *Journal of Emerging Economies and Policy*, 2 (2), s. 16-29.
- Heywood, Andrew (2013), *Politics*, (New York: Palgrave Macmillan).
- Howell, William G. and Terry M. Moe (2023), “The Strongman Presidency and the Two Logics of Presidential Power”, *Presidential Studies Quarterly*, 53, s.145–168. <https://doi.org/10.1111/psq.12830>.
- Kaboğlu, İbrahim (2012), *Anayasa Hukuku Dersleri*, (İstanbul: Legal Yayıncılık).
- Kahraman, Mustafa (2012), “Hükümet Sistemi Tartışmaları Bağlamında Başkanlık Ya Da Yarı-Başkanlık Sistemlerinin Türkiye’de Uygulanabilirliği”, *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 9(18), s. 431-457.
- Khabrieva, T. Ya (2020), “Constitutional reform in Russia: Searching for national identity”, *Herald of the Russian Academy of Sciences*, 90 (3), s. 273-282.
- Koçak Süren, Özlem (2009), “Türkiye’de Yargının Örgütlenmesi ve Adalet Sisteminin Problemleri”, *TBB Dergisi*, (85), s. 403-413.
- Korkmaz, Ahmet (2020), *Hükümet Sistemleri ve Türkiye Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemleri*, (Yüksek Lisans Tezi), Mersin, Çağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Kurt Topuz, Senem (2016), *Hükümet Sistemleri ve Devlet Şekillerinin Ülkelerin Demokrasi Seviyeleri Üzerinde Yarattığı Farklılığın Tespiti Üzerine Bir Çalışma*, *Ege Akademik Bakış*, 16(3), s. 461-476.
- Küçük, Adnan (2017), “Yeni Anayasa Değişikliği ile Getirilmek İstenen Türkiye’ye Özgü Başkanlık Sistemi Korkular, Algular, Beklentiler”, *Liberal Düşünce Dergisi*, 0 (85), s. 157-190.
- Lijphart, Arend (1992), *Parliamentary versus Presidential Government*, (Oxford: University Press).
- Margetts, Helen ve Andre Naumann (2017), *Government as a Platform: What can Estonia Show the world?*, Oxford Internet Institute, University of Oxford, [https://www.ospi.es/export/sites/ospi/documents/documentos/Government-as-a-platform\\_Estonia.pdf](https://www.ospi.es/export/sites/ospi/documents/documentos/Government-as-a-platform_Estonia.pdf) (24.07.2023).
- Metin, Abdullah ve Serkan Ünal (2022), “Yarı Monarşiden Başkanlığa Türkiye’de Hükümet Sisteminin Evrimi”, *Memleket Siyaset Yönetim*, 17 (38), s. 479-514.
- Oğuzhan, Merve (2019), *Demokrasi Teorisi ve Türkiye’de Demokrasiye Geçiş Süresi*, (Yüksek Lisans Tezi), Kırıkkale, Kırıkkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.



- Özalp, Nihan Yancı (2017), “2017 Anayasa Değişikliklerinin Yasama Yürütme İlişkilerine ve Yargı Bağımsızlığına Etkileri”, *Anayasa Hukuku Dergisi*, 6 (11), s. 117-136.
- Özbudun, Ergun (2015), “Başkanlık Sistemi ve Türkiye”, Liberal Perspektif Analiz, [https://oad.org.tr/wp-content/uploads/2021/06/Analyses\\_2090\\_201992414137200Liberal-Perspektif-Analiz-Sayi-1-Baskanlik-Sistemi-ve-Turkiye-Ergun-Ozbudun-Kopya.pdf](https://oad.org.tr/wp-content/uploads/2021/06/Analyses_2090_201992414137200Liberal-Perspektif-Analiz-Sayi-1-Baskanlik-Sistemi-ve-Turkiye-Ergun-Ozbudun-Kopya.pdf), (25.07.2023).
- Özbudun, Ergun (2019), *Türk Anayasa Hukuku*, (Ankara: Yetkin Yayınevi).
- Özmen Yaşar P. ve Furkan Yaman (2022), “Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi ve Demokrasi İlişkisi-Aynı Kadehte Farklı Şaraplar”, *Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 23 (3), s. 324-345.
- Öztürk, Namık Kemal (1999), *Cumhurbaşkanı ve Parlamenter Sistem*, (Ankara: Atilla Kitabevi).
- Öztürk, Namık Kemal (2015), *Anayasa ve Devlet Temel Kavramlar ve Uygulamalar*, (İzmir: Albi Yayınları).
- Parlak, Anıl (2019), 1961 ve 1982 Anayasalarının 2017 Anayasa Değişikliği ile Mukayese Edilmesi, (Yüksek Lisans Tezi), Antalya, Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Polater, Yusuf Ziya (2014), “Modern Hükümet Sistemlerinden Yarı-Başkanlık Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, *Uyuşmazlık Dergisi*, 4, s. 133-175.
- Sartori, Giovanni (1997), *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, (Çev. Ergun Özbudun), (Ankara: Yetkin Yayınları).
- Sezen, Saim (2000), *Seçim ve Demokrasi*, (Ankara: Gündoğan Yayıncılık).
- TBB, (2022), “Anayasa Değişikliği Teklifi’nin Karşılaştırmalı ve Açıklamalı Metni”, [http://anayasadegisikligi.barobirlik.org.tr/Anayasa\\_Degisikligi.aspx](http://anayasadegisikligi.barobirlik.org.tr/Anayasa_Degisikligi.aspx), (28.11.2022).
- Teziç, Erdoğan (1998), *Anayasa Hukuku*, (İstanbul: Beta Yayınları).
- The Economist (2023), Democracy Index 2022, <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2022/> (28.08.2023).
- TRT Haber (2023), “Türkiye Elektronik Seçime Hazırlanıyor”, <https://www.trthaber.com/haber/gundem/turkiye-elektronik-secime-hazirlaniyor-775343.html>, (26.07.2023)
- Tunç, Hasan (2008), “Demokrasi Türleri ve Müzakereci Demokrasi Kavramı”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 12(1-2), s. 1113-1132.
- Tunçkaşık, Halit (2017), “Parlamenter Sistem Teori, Pratik ve Tartışmalar. Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri Parlamenter Sistem

(Almanya, Güney Afrika, Hindistan, İngiltere, İtalya ve Japonya Örnekleri)”, *Ankara TBMM Araştırma Merkezi Yayınları*, Yayın no 8, TBMM Basımevi.

Turan, Hakan ve Güvenç, Cemaletdin (2023), “Türk Tipi Başkanlık Sisteminde Seçim Hakimlerinin Belirlenmesi Sorunu”, Dündar, Özlem (Ed.), *İktisadi ve İdari Bilimler Alanında Teori, Uygulama ve Güncel Tartışmalar*, (Ankara: Gazi Kitabevi):87-102.

Uzun, Cem Duran (2018), “6771 Sayılı Kanunla Anayasada Yargıyla İlgili Yapılan Düzenlemeler”, *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, 11, s. 409-433.

Yıldız, Abdulkadir (2019), “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Cumhurbaşkanının Sorumluluğu Meselesi”, *Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 9(1), s. 1-20.

Yüzbaşıoğlu, Necmi (2008), *Anayasa Hukuku El Kitabı*, (İstanbul: Beta Yayınları).

YSK (2018), “Cumhurbaşkanı ve 27.Dönem Milletvekili Genel Seçimi”, <https://ysk.gov.tr/doc/dosyalar/docs/24Haziran2018/KesinSecimSonuclari/2018MV-96D.pdf> (15.02.2022).

### **Extended Abstract**

Democracy is practiced in different ways according to the political and cultural structures of countries. The most functional type of democracy is representative democracy, and the indispensable element of representative democracy is political parties. The most important element for the existence of political parties is elections. In democratic states, another crucial factor is the system of the government. Democratic systems are defined based on the executive, legislative, and judicial powers. When classifying government systems, the relations between these powers are taken as a basis, and the judiciary is kept separate from other powers by recognizing that it must be independent and impartial. The formation of the presidential system and the parliamentary system is shaped by this relationship. The debate on the ‘presidential system’ in Türkiye began primarily with right-wing leaders, who argued for ‘strong power’ as a justification of the presidential system, citing political crises caused by coalition governments. Especially since the 2007 constitutional amendment, discussions on the presidential system and civil constitutional studies have remained on the agenda. After the 2010 constitutional amendment, a commission was formed in 2011 in the Grand National Assembly of Türkiye to work on a civilian constitution. However, the commission was disbanded towards the end of 2013 with no results obtained from the work on a civilian constitution. Since the direct election of the President of the Republic by the people in 2014, discussions on the transition from a parliamentary system of government to a semi-presidential system have constantly occupied Türkiye’s agenda. Following the 2017

constitutional amendment and the presidential and parliamentary elections in 2018, Türkiye transitioned to the “Presidential Government System” both de jure and de facto with the inauguration of the President on July 9, 2018. In terms of its scope, the constitutional amendment includes many changes ranging from the term of office of the Grand National Assembly of Türkiye through the structure of the Constitutional Court and the Council of Judges and Prosecutors to the number of deputies in the parliament and the age requirement for candidacy. In this context, the amendments have led into a new system, which is close to the presidential system among the existing ones in the world and which is referred to as the “Turkish-type presidency” due to some of its different features. The change in the system of government has revealed the designing of the relations between the executive and legislative powers.

Within the scope of the 2017 constitutional amendments, issues such as the duties of MPs in the legislative field, the conditions for their election, and their ability to oversee the executive have been rearranged. With the structural elements such as the number of deputies and the conditions for their election left aside, it is seen that the new system’s regulations on the duties and powers of deputies regarding oversight of the executive powers have reduced the power of the legislative body in terms of oversight over the executive power. In the previous system, motions of no confidence and oral questions were among the important oversight functions of the legislature vis-à-vis the executive. On the other hand, the amendment regarding the promulgation of laws requires the vote of the absolute majority of the total number of members of the Parliament in order for the Parliament to resend the President for promulgation the law that he/she has returned to the Parliament. The new regulation creates a coercive effect for the Parliament. This is because, in the previous regulation, sending the law back to the President without requiring an absolute majority in the parliament was sufficient for its promulgation.

The changes in the executive power have completely altered the position of the President. First and foremost, due to the nature of the presidential system, the President is the sole executive power. He is directly elected by the people and is therefore accountable to them. Important arrangements have also been made regarding the criminal responsibility of the President. Although the President can be prosecuted for the committed crimes with parliamentary approval, the parliamentary majority required to initiate an investigation, the procedures for the prosecution, etc., involve a very difficult process. On the other hand, the lack of separation between treason, etc. and crimes related to office may lead to legal crises in terms of personal crimes and crimes of office that the President may commit. In the Presidential Government System, one of the most debated issues regarding the President is the impartiality of the President. Prior to the constitutional amendment, there was a provision stating that “the person elected as President shall be

disassociated from his/her party, if any”. After the amendment, this provision was removed, and the President-elect was allowed to be a member of a political party or to serve as the chairman of a political party. With this amendment, the President of the Republic has become the representative or defender of the political party. The contrasting element with the amendment is the text of the oath in Article 103 of the Constitution. This is because the oath to be taken by the President at the beginning of his/her term of office includes the phrase ‘I have assumed my duties impartially’.

Considering the time that has elapsed since the implementation of the system, the office of the vice-presidency has not given the impression of being an active office except for acting as a deputy when the President is abroad. Although the President has the authority to appoint more than one vice-president, only one vice-president has been preferred so far.

In terms of the judiciary, the changes in the Constitutional Court and the Council of Judges and Prosecutors, as well as the abolition of the military judiciary, indicate that significant structural changes have been made in the judiciary. These changes have strengthened the position of the executive and legislative powers against the judiciary in favour of the executive. In fact, an analysis of Articles 87, 98, 104, 105, and 161 of the Constitution, which were amended within the scope of the 2017 constitutional amendments discussed in detail in this study, reveals that the executive power has been strengthened against the legislative power. Moreover, the amendments made to Articles 146 and 159 in the judiciary have also strengthened the executive.

The 2017 constitutional amendments regarding the legislative, executive, and judicial powers constitute the basic dynamics of the Presidential Government System. Whether there is a change in the government system in the following period or the same government system is continued, the changes will still be based on the powers and within the scope of the headings mentioned in this study. The most functional one of the possible changes in terms of democracy is that it is sensitive to the legislative-executive balance and determines the relations of the executive with the judiciary in a way that prioritizes the independence and impartiality of the judiciary. Otherwise, discussions on the system will only take place within the framework of political and ideological partisanship. However, the issue of the system of government is not an issue to be discussed only with political arguments. Finally, the process prior to the 2023 elections indicates that a coalitionist presidential system may emerge in the future.