



İstanbul Hukuk Mecmuası

Başvuru: 02.11.2022
Revizyon Talebi: 24.09.2023
Son Revizyon Tarihi: 30.01.2024
Kabul: 04.11.2023

ARAŞTIRMA MAKALESİ / RESEARCH ARTICLE

2017 Anayasa Değişiklikleri Sonrasında Türkiye’de Kanun Tekliflerinin Hazırlanmasında Yasama ve Yürütmenin Rolü

N. Betül Haliloğlu Pakdil*

Öz

2017 Anayasa değişiklikleri neticesinde yürütme organı -bütçe ve kesin hesap kanunları hariç olmak üzere- kanun teklif etme yetkisini kaybetmiştir. Bu değişikliklerle kanun tekliflerinin hazırlanmasında yürütme organının rolü belirsizleşmiştir. Bu çalışmada kanun teklifi verilmeden önceki hazırlık aşamasında iki temel faaliyet alanı olduğu tespit edilmiştir: (1) kanun ihtiyacını tespit etmeye yönelik araştırma yapılması ve bilgi edinilmesi ile (2) teklif olarak sunulacak taslak metinlerin hazırlanması. Çalışmada yasama organının kanun tekliflerinin hazırlanmasındaki rolü ve kurumsal yeterliliği ile yürütmenin rolü bu iki faaliyet çerçevesinde değerlendirilmektedir. Bu çerçevede Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin (TBMM) kanun ihtiyacına yönelik olarak bilgi edinme yolları ve TBMM idari teşkilatı içerisinde kanun taslağı hazırlanmasına yönelik faaliyet ortaya konulmaktadır. Bunun ardından bilgi edinme ve taslak metinlerin kaynağı bakımından mevzuatta bir sınırlama olup olmadığı ve bu kapsamda yürütmenin rolü incelenmektedir. Bunun ardından 2017 Anayasa değişiklikleri ile Anayasa’ya eklenen mesaj yetkisi incelenmekte ve bu yetkinin kanun tekliflerinin hazırlanmasında yürütmenin rolü bakımından hukuki dayanak olarak görülüp görülmeyeceği değerlendirilmektedir. Yürütme tarafından kanun taslağı hazırlanması ve bu taslak metinlerin TBMM’ye iletilmesinin mevzuatta dayanağı olup olmadığı incelenmekte, 2017 Anayasa değişiklikleri sonrasındaki belirsiz ve sorunlu alanlar tespit edilmektedir. Çalışmada tüm bunlar çerçevesinde kanun tekliflerinin hazırlanması aşamasındaki faaliyetler bakımından yürütmenin avantajları ve sürece olan katkısı, mesaj yetkisinin açıkça düzenlenmesine yönelik ihtiyaç ve bunun sınırları irdelenmekte ve ayrıca mevcut uygulamadaki şeffaflık sorunu ile hükümet sistemindeki denge ve denetim sorunları dikkate alınmaktadır. Son olarak personel altyapısı ile bilgi edinme ve araştırma kapasitesi bakımından TBMM’nin kurumsal yeterliliği değerlendirilmektedir.

Anahtar Kelimeler

Kanun Yapım Süreci, Mevzuat Hazırlama, Kanun Tekliflerinin Hazırlanması, Kanun Taslağı Hazırlama, Kanun İhtiyacının Tespiti, Bilgi Edinme Yolları, 2017 Anayasa Değişiklikleri, Yürütmenin Yasamaya İlişkin Yetkileri, Yasama ve Yürütme İlişkileri, Mesaj Yetkisi, Teklif Destek Bürosu, Kanun Taslağı İletme, TBMM’nin Kurumsal Kapasitesi, TBMM’nin Personel Altyapısı, Şeffaflık

The Role of the Executive and Legislative Branch in the Preparation of Bills in Türkiye Following the 2017 Constitutional Amendments

Abstract

As a result of the 2017 Constitutional Amendments, the executive branch of the government has lost the power to introduce all but budgetary bills. Consequently, the role of the executive organ in the preparation of bills has become an ambiguous topic. This paper identifies the two main services to be provided to members of Parliament in the initial stages of lawmaking before a bill is introduced as (1) assistance in obtaining information and conducting research to determine the necessity for enacting legislation and (2) the preparation of draft bills. In this regard, the paper presents the mechanisms through which Parliament can obtain information about the necessity of enacting a law as well as the assistive service in drafting provided by the administrative staff of the Grand National Assembly of Türkiye (TBMM).

* Sorumlu Yazar: N. Betül Haliloğlu Pakdil (Arş. Gör.), İstanbul Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, Anayasa Hukuku Anabilim Dalı, İstanbul Türkiye. E-posta: nbetulhaliloglu@gmail.com ORCID: 0000-0001-9579-2263

Atf: Haliloğlu Pakdil NB, “2017 Anayasa Değişiklikleri Sonrasında Türkiye’de Kanun Tekliflerinin Hazırlanmasında Yasama ve Yürütmenin Rolü” (2023) 81(4) İstanbul Hukuk Mecmuası 943. <https://doi.org/10.26650/mecmua.2023.81.4.0004>



Moreover, the paper questions whether legal limitations exist regarding the sources of bills in terms of information and draft texts and examines the executive role in this regard. The study then explores the presidential power of recommendation that was added to the Constitution through the 2017 Amendments and whether this power serves as the constitutional foundation of the executive role and the assistance in preparing bills. This paper examines the legal bases for the executive drafting of legislation and whether the executive branch can communicate such drafts to the TBMM. The study identifies uncertainties and problematic issues in the aftermath of the 2017 Amendments, and within this framework examines the advantages of the executive branch in terms of the services regarding the preparation of bills, the contribution of the executive to the process, the need to clearly regulate the power of recommendation, and the limits such regulations bear. Furthermore, the article considers the problems encountered in terms of transparency and the lack of necessary checks and balances in the current governmental system. Finally, the study evaluates the sufficiency of TBMM's institutional capacity regarding personnel infrastructure, as well as its capacity to obtain information and conduct.

Keywords

Lawmaking in Türkiye, Legislative Drafting, Draft Bills, 2017 Amendments to the Turkish Constitution, Presidential Legislative Powers, Relations Between the Executive and Legislative Branches of Government, the President's Power to Recommend Legislation, Technical Assistance Bureau, The Grand National Assembly, TBMM

Extended Summary

The ambiguity regarding many areas of constitutional law following the 2017 Amendments to the Turkish Constitution is also apparent in lawmaking. Annulling the executive branch's power to introduce bills has raised questions regarding the executive branch's role in the initial stages of lawmaking. The purpose of this paper is to clarify some of these issues by presenting and discussing the role of the executive and legislative branches of government in the initial stages of lawmaking (i.e., the preparation of bills).

The paper identifies two main services in the initial stages of lawmaking: (i) assistance in obtaining information and conducting research in order to determine the necessity for enacting legislation and (ii) the preparation of draft bills that are technically accurate, that express concepts accurately, and that take into account existing enactments. The evaluation regarding the roles of the two branches of government is limited to these two services, and the study presents two sets of research questions: (i) Which mechanisms does the TBMM have access to in terms of the two services mentioned above, and is the TBMM's institutional capacity sufficient for carrying out these services adequately? (ii) Has the executive organ been empowered to play a role in bill preparation through these two services as a result of the 2017 Constitutional Amendments, and if so, what are the legal limits to such power?

Part I of the paper focuses on the mechanisms that Parliamentarians wield through Parliament. For this purpose, the paper presents and briefly analyzes the different mechanisms through which Parliament can obtain information for determining the necessity of enacting a law under three sections: (i) the constitutional mechanisms for obtaining information, (ii) the powers of the administrative staff of the TBMM

in terms of conducting research and obtaining information, and (iii) the mechanisms regarding parliamentary committees. Lastly, the paper presents information on the assistance for legislative drafting as provided by the TBMM administrative staff, along with statistical data.

Part II of the paper questions the power the executive organ has to play a role in the preparation of bills and the legal bases for this power. Firstly, the paper explores the legal limits for the sources of bills and the possibilities the executive organ has for producing information and draft legislation. The paper then examines the meaning, extent, and practice regarding the presidential power of recommendation, exploring whether this power can be interpreted as the constitutional foundation of the executive role and its assistance in preparing bills. Part III of the paper examines the regulations on executive drafting before and after the 2017 Constitutional Amendments and questions whether the regulations that are in force encompass legislative drafting in the aftermath of the amendments.

Part IV of the paper puts forth the advantages and disadvantages of the executive branch’s involvement in the preparation of bills in the aftermath of the 2017 Constitutional Amendments. The paper identifies uncertainties and problematic issues and presents recommendations. Firstly, the article puts forth the advantages that the executive branch holds and what its participation contributes to the procedure. Secondly, this section identifies the need to regulate the power of recommendation and what the legal limits to such possible regulations are. Furthermore, the article identifies and considers the problems that have been encountered in terms of transparency, as well as the lack of the necessary checks and balances in the current governmental system. Finally, the article evaluates the sufficiency of the TBMM’s institutional capacity regarding personnel infrastructure and its capacity to obtain information and conduct research.

Giriş

Öğretide yasama yetkisi “kanun yapma ve parlamento kararı alma yetkisi” olarak tanımlanmaktadır.¹ Yürütme organının giderek daha fazla güç kazandığı belirtilse de hukukun yaratımında temel aktör hala parlamentolardır.² Türkiye’de de TBMM’nin yasama yetkisi kapsamında sahip olduğu en önemli görev kanun yapımıdır.

Kanun yapım süreci, TBMM Başkanlığına teklif verilmesi ile başlamaktadır. Yürütmenin kanun teklifine işaret eden “tasarı” kavramı 6771 Numaralı Kanunla yapılan değişiklik sonucunda Anayasa’dan kaldırılmıştır. Anayasa’nın yürürlükteki 88. maddesi yalnızca “teklif” kavramını kullanmaktadır. 2017 Anayasa değişikliği ile Anayasa madde 161’de istisnai olarak bütçe ve kesin hesap kanun teklifi verme yetkisi Cumhurbaşkanına verilmiştir. Bunlar tasarı olarak değil “Cumhurbaşkanı tarafından sunulan kanun teklifi” olarak kabul edilmiştir.³ Dolayısıyla metni sunan organa göre yapılan tasarı-teklif ayrımının ortadan kalktığı ve farklı bir kavramsal tercihin söz konusu olduğu aşıkardır. TBMM’deki kanun taslaklarının resmi olarak görüşülmesine ilişkin sürecin başlatılmasına yönelik kavramsal tercih münhasıran “teklif”ten yana kullanılmıştır.

Öğretide kanun teklifi ve tasarısının yanı sıra kanun önerisi gibi farklı kavramların kullanıldığı görülmektedir.⁴ Ancak bu çalışmada Anayasa’daki kavramsal tercih benimsenmektedir. Dolayısıyla TBMM’de taslak kanun metinlerinin kanunlaşma sürecini resmi olarak başlatan öneriyi ifade etmek için “teklif” kavramı kullanılmaktadır. Ayrıca çalışma boyunca kanun teklifi olarak TBMM’ye sunulmak üzere hazırlanıp henüz sunulmamış olan metinler “taslak” veya “kanun teklifi taslağı” olarak adlandırılmaktadır.

Yasamanın kanun yapma yetkisi özellikle kanun teklifinin verilmesi ve bundan sonraki aşamalar ile TBMM’nin bu aşamalardaki yetkilerinde kendini göstermektedir. Kanun teklifleri TBMM Başkanlığına sunulup kanun yapımının mutfağı olarak görülen⁵ komisyonlara iletilmekte,⁶ sonrasında Genel Kurul’da görüşülmekte ve oylanmaktadır. Kanun yapım sürecine ilişkin incelemeler öğretilde genellikle teklifin verilmesi ile başlayan bu sürece odaklanmaktadır.⁷

¹ Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, (18. Bası, Yetkin 2018) 205.

² Erdoğan Teziç, *Anayasa Hukuku*, (21. Bası, Beta 2017) 467; Bülent Yücel, *Temsili Demokratik Sistemde Yasama Erki ve Kural Koyma Faaliyetinin Belirleyicileri (Türkiye Uygulaması Üzerine Bir İnceleme)* (Adalet 2018) 59.

³ TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı, *Yasama Bülteni Sayı 6/2021*, (TBMM Basımevi 2022) 129.

⁴ Örneğin bkz. Kahan Onur Arslan, *Türk Parlamento Hukuku* (2. Bası, Adalet 2018) 193. Anayasa’da da öneri kelimesi birkaç maddede kullanılmaktadır. Anayasa madde 118/3’te öneri kelimesi tavsiye anlamında kullanılmaktayken madde 161/5’te kanun teklifinin görüşülmesi sırasındaki öneriden bahsedilmektedir. Her iki maddede de taslak kanun metinlerinin kanunlaşma sürecinin resmi olarak başlatılmasına ilişkin bir kavram kullanımı söz konusu değildir.

⁵ Yasama Derneği, Sivil Toplum için Yasama Sürecine Katılım El Kitabı (4. Bası, TBMM Basımevi 2020) 76; Şeref İba, *Parlamento Hukuku* (Güncellenmiş 7. Bası, Seçkin 2020) 150, 151. Ancak Komisyon aşamasının zorunluluk olarak görülmediği Anayasa Mahkemesi kararları bulunmaktadır. Anayasa Mahkemesi kararlarındaki değişim için bkz. Volkan Has, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin Çalışma Düzeni* (Adalet 2009) 50.

⁶ TBMM İçtüzüğü (İçtüzük), madde 74/2.4.

⁷ Yasin Söyler, *Mevzuat Yapım Hukuku ve Başbakanlığın Hukuksal Rolü* (Savaş 2016) 3; Arslan (n 4) 189.

Hem komisyonlarda hem Genel Kurul’da teklif metinleri önemli değişiklikler geçirebilse de⁸ esas alınan metin teklif metnidir. Bu noktada teklif metinlerinin TBMM Başkanlığına sunulmadan önce nasıl şekillendiği önem arz etmektedir. Komisyon ve Genel Kurul görüşmelerinde teklif metni üzerinde değişiklik yapma imkanı bulunsa da tekliflerin özü ve temel kurgusu hazırlık aşamasında şekillendiği için teklif verilmeden önceki aşamaların teklif metni ve bu yolla kanunlaşan metin üzerinde önemli bir etkisi bulunmaktadır. Dolayısıyla kanun yapım sürecine ve yasama organı ile yürütme organının bu süreçteki rolü ve etkisine ilişkin değerlendirmelerin hiçbir arka plan ve hazırlık süreci dikkate alınmadan doğrudan teklif aşaması ile başlatılması yanıltıcı olacaktır. Bu doğrultuda bu çalışmada kanun tekliflerinin hazırlanması aşamasına odaklanılmaktadır.

Kanunların belirli bir toplumsal ihtiyaçtan doğması ve kamu yararını gözetmesi gerekmektedir.⁹ Kanun teklifi hazırlanıp TBMM’ye sunulabilmesi için öncelikle teklifin düzenlediği hususta bir kanuna ihtiyaç olduğu kanısına varılmalıdır.¹⁰ Bu kaniya varılabilmesi ise teklif sahiplerinin ilgili konuda ayrıntılı bilgi sahibi olmasına bağlıdır. Bilgi edinme yasa yapımının önemli bir parçasıdır.¹¹ Bir konuda ayrıntılı bilgi sahibi olunmasının ne ölçüde yeterli olduğu da şüphelidir. Varlığı tespit edilen toplumsal ihtiyacın hangi spesifik değişiklikler ile karşılanabileceği de tespit edilebilmelidir. Bunun için ise kanun yapım tekniğine yönelik bilgi ve uzmanlığa erişilmesi elzemdir. Bu çerçevede çalışmada kanun teklifi verilmeden önce, teklifin hazırlanması aşamasında iki temel faaliyet alanına odaklanılmaktadır: (i) kanun teklifi verilmesine yönelik ihtiyacı tespit etmek için araştırma yapma ve bilgi edinme (ii) kanun yapım tekniğine uygun bir şekilde kanun teklifi taslağı hazırlama.

Çalışmada temel olarak iki soru grubuna yanıt aranmaktadır: (i) TBMM kanun teklifleri sunulmadan önceki hazırlık aşamasında bu iki faaliyet bağlamında hangi mekanizmalara sahiptir? TBMM’nin kurumsal kapasitesi, kanun tekliflerinin hazırlanması aşamasındaki iki faaliyetin gerektiği gibi yürütülebilmesi için yeterli midir? (ii) Yürütme organı, 2017 Anayasa değişikliklerinin ardından bu iki alanda faaliyette bulunmak suretiyle kanun tekliflerinin hazırlanmasında rol oynamalı mıdır? Bunun mevzuatta bir dayanağı var mıdır? Bunun sınırları nelerdir?

Çalışmada, bu sorulara verilen yanıtlar çerçevesinde mevzuatta yapılabilecek düzenleme ve değişikliklere ilişkin tavsiyelerde bulunulması, tespit edilen sorunlu alanlar ve belirsizliklerin giderilmesine katkı sunulması amaçlanmaktadır. Çalışma mevcut anayasal çerçeve ve hükümet sistemi bağlamında, 2017 Anayasa değişiklikleri

⁸ Bkz. İçtüzük madde 35, 87.

⁹ Nihan Yancı-Özalp, ‘Türkiye’de Yasa Yapımı: Nicelik Sorunu mu Nitelik Sorunu mu?’ (2006) 61(1) Ankara Üniversitesi SBF Dergisi 267, 269.

¹⁰ Bülent Daver, ‘Kanunla İlgili Meseleler’ (1961) 16(4) Ankara Üniversitesi SBF Dergisi 217, 226 – 227.

¹¹ Erdal Onar, *Meclis Araştırması* (Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları 1977) 141.

ile yürürlüğe konulan sistemi anlamlandırma ve bunun daha verimli şekilde işlenmesine yönelmektedir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanına kanun teklif etme yetkisi verilmesinin uygun olup olmadığı, avantajları ve dezavantajları veya parlamenter sistem uygulamaları değerlendirme konusu yapılmamaktadır.

Birinci bölümde öncelikle TBMM'nin kanun ihtiyacına yönelik olarak bilgi edinme yolları ve TBMM idari teşkilatı içerisinde kanun taslağı hazırlanmasına yönelik hizmet ve mekanizmalar, veriler ile ortaya konulmaktadır.

İkinci bölümde ise yürütme organının kanun tekliflerinin hazırlanmasındaki rolü sorgulanmakta ve bunun hukuki dayanakları araştırılmaktadır. Bu çerçevede öncelikle kanun tekliflerinin kaynağı yani hem bilgi kaynağı hem de taslak metinlerin kaynağı bakımından mevzuatımızda herhangi bir sınırlama olup olmadığı ve yürütmenin bu hususlarda rol oynayıp oynayamayacağı sorgulanmaktadır. Sonrasında 2017'deki değişiklik ile Anayasa'ya eklenen mesaj yetkisinin anlamı, kapsamı ve uygulaması ile bu yetkinin kanun tekliflerinin hazırlanması aşamasında yürütmenin rolünün Anayasal dayanağı olarak görülüp görülemeyeceği değerlendirilmektedir.

Üçüncü bölümde 2017 Anayasa değişiklikleri öncesi ve sonrasında yürütme tarafından kanun taslağı hazırlanması ve bu taslak metinlerin TBMM'ye iletilmesi hususu incelenmektedir. 2017 Anayasa değişikliği sonrasında kanun teklifi taslaklarının hazırlanması ve TBMM'ye iletilmesinin mevzuatta düzenlemeye tabi olup olmadığı, mevcut düzenlemelerdeki belirsiz ve sorunlu alanlara da işaret edilmek suretiyle değerlendirilmektedir.

Dördüncü bölümde ise ilk üç bölümdeki inceleme ve veriler çerçevesinde değerlendirme yapılıp tavsiyeler ortaya konulmaktadır. Bu doğrultuda ilk olarak yürütmenin sahip olduğu avantajlar ve kanun tekliflerinin hazırlanmasına katkısı değerlendirilmektedir. İkinci olarak mesaj yetkisine yönelik düzenleme yapılması yönündeki ihtiyaç ve bunun sınırları irdelenmektedir. Sonrasında mevcut uygulamadaki şeffaflık sorunu ile denge ve denetim hususundaki problemlere değinilmektedir. Son olarak TBMM'nin kurumsal kapasitesinin yeterliliği ilk bölümde ortaya konulan mekanizma ve verilerden yararlanılmak suretiyle personel altyapısı ile bilgi edinme ve araştırma kapasitesi bağlamında incelenip değerlendirilmektedir.

I. Kanun Tekliflerinin Hazırlanmasında TBMM'nin Rolü

A. TBMM'nin Kanun İhtiyacına Yönelik Bilgi Edinme Yolları

TBMM'nin kanun ihtiyacını tespit etmek için etkili olabilecek önemli yetkilerinin başında Anayasa'da düzenleme bulması itibarıyla anayasal bilgi edinme yolları gelmektedir. Bunun yanında TBMM idari teşkilatının ve teşkilatta görevli yasama

uzmanlarının kanun tekliflerinin hazırlanmasına bilgi desteği sağlamaya yönelik görevleri bulunmaktadır. Komisyon aşaması da bu açıdan önemli görülebilir.

1. Anayasal Bilgi Edinme Yolları

Anayasal bilgi edinme yollarından meclis araştırması, kanun ihtiyacının tespit edilip ihtiyacın giderilmesine yönelik kanun teklifleri sunulması bakımından önemli bir bilgi kaynağıdır. TBMM’nin görevlerinin ifasında yararlı olabilecek bilgileri toplamak için araştırma yapması anlamına gelen¹² meclis araştırması yoluyla TBMM bakanlıklar, mahallî idareler, muhtarlıklar, üniversiteler, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları gibi çok çeşitli kurumlar ve gerekli gördüğü uzmanlardan bilgi istemek ve inceleme yapıp ilgililerini çağırıp bilgi alabilmektedir.¹³ Kanun yapımına kaynaklık edecek bilgilerin toplanmasına yönelik meclis araştırması faaliyeti yasama araştırması olarak adlandırılmaktadır.¹⁴ Bu çerçevede hiç düzenlenmemiş bir alanda bilgi edinilmesinin yanı sıra mevcut düzenlemelerdeki eksikliklerin tespit edilmesi de söz konusu olabilmektedir.¹⁵ Nitekim meclis araştırması yolunda bir sorunun nedenleri ve alınması gereken önlemler ortaya konulmaya çalışılmaktadır.¹⁶ Meclis araştırması komisyonlarının, raporlarında kanuni düzenlemeler yapılmasını veya belirli kanunlarda spesifik değişiklikler yapılmasını önerdiği durumlara da rastlanmaktadır.¹⁷

Tüm bunlara rağmen meclis araştırması usulü spesifik bir konunun belirlendiği ve o konuda araştırma yapılması için en az 20 milletvekilinin başvurduğu bir yoldur. Konusal ve karar üzerine yapılan bir araştırmadır. Ayrıca verilen meclis araştırması önergelerinin çoğu kabul edilmemektedir.¹⁸ Tüm bunlar meclis araştırmasının TBMM’nin düzenli bilgi ihtiyacının kaynağı olmadığı sonucuna ulaşılmasına neden olmaktadır. Ayrıca meclis araştırması komisyonlarının işlevselliği konusunun incelendiği bir çalışmada önergeler kabul edilse de komisyonların görevlerini yerine getirirken bazı sorunlarla karşılaştığı tespit edilmiştir.¹⁹ Diğer bir bilgi edinme yolu olan genel görüşme usulü ise çok sık kullanılmamaktadır.²⁰

¹² ibid 5; Ergun Özbudun, ‘İngiltere ve Amerika’da Meclis Tahkikatu’ (1960) 17 (1) AÜHF 219, 219.

¹³ İçtüzük, madde 105/3,4.

¹⁴ Onar, (n 11) 6.

¹⁵ ibid 7.

¹⁶ Yasama Demeği, (n 5) 138.

¹⁷ Örneğin bkz. TBMM, ‘27. Yasama Dönemi, 5. Yasama Yılı, Sıra Sayısı: 315, Meclis Araştırması Komisyonu Raporu’ (Mart 2022) <https://www5.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem27/yil01/ss315.pdf> Erişim Tarihi 25 Kasım 2023, 634-644.

¹⁸ TBMM, ‘27. Dönem 4. Yasama Yılı Faaliyet Raporu’ https://www5.tbmm.gov.tr/yayinlar/2022/dijital_kitaplarv2/index.html?pdf=27D_4YY_Faaliyet_Raporu Erişim Tarihi 25 Kasım 2023, 82; TBMM, 27. Dönem 2. ve 3. Yasama Yılı Faaliyet Raporu (1. Bası, TBMM Basımevi 2020) 147.

¹⁹ Ali Fuat Gökçe, ‘TBMM’nin Yürütmeyi Denetlemesinde Meclis Araştırması Komisyonlarının İşlevselliği’ (2009) Sayı: 1 Yasama Dergisi 76, 89.

²⁰ 27 Döneme ilişkin sayılar için bkz. TBMM, 27. Dönem 4. Yasama Yılı Faaliyet Raporu (n 18) 83; TBMM, 27. Dönem 2. ve 3. Yasama Yılı Faaliyet Raporu (n 18) 147.

Bunun yanında Cumhurbaşkanlığı yardımcılıkları ve bakanlara yöneltilen ve en geç onbeş gün içinde cevaplanması gereken yazılı soruların çoğu süresi geçtikten sonra yanıtlanmakta, pek çok soru ise yanıtız bırakılmaktadır.²¹ Ayrıca sorulara tatminkar cevaplar verilmesi hususunda da sorun yaşanmaktadır. O kadar ki TBMM Başkanlığı süresi içerisinde ve içerik açısından yeterli cevaplar hazırlanması hususunda Cumhurbaşkanlığı yardımcılıkları ve bakanlıklara çeşitli tarihlerde yazılar gönderme ihtiyacı duymuştur.²² Tüm bunlar çerçevesinde kanun yapımında bilgi kaynağı olmak bakımından yazılı soru usulünün etkin olmadığı söylenebilir.²³

2. TBMM İdari Teşkilatının Yetkileri

İdari Teşkilat Kanunu'na göre idari teşkilatın Genel Kurula, Başkanlık Divanına, komisyonlara, siyasi parti gruplarına ve milletvekillerine bilgi desteği sağlama yükümlülüğü bulunmaktadır.²⁴ Komisyonlar bakımından özellikle Kanunlar ve Kararlar Başkanlığının komisyonun görev alanına ilişkin konularda araştırma ve inceleme yapma görevi önem arz etmektedir.²⁵

TBMM'nin bilgi ihtiyacı çerçevesinde yasama uzmanları eliyle yasama faaliyetlerine ilişkin konu odaklı nesnel araştırmalar yapıp milletvekillerinin bilgisine sunma, milletvekillerinin talebi üzerine bilgi ihtiyaçlarını karşılama, TBMM'nin gündemindeki konulara ilişkin bilgi ve belgeleri derleme, görev alanındaki konularla ilgili ulusal ve uluslararası gelişmeleri takip etme ve harici kaynaklardan bilgi desteği sağlamak için işbirliği kurma görevleri temel olarak Araştırma Hizmetleri Başkanlığına verilmiştir.²⁶

Talep üzerine verilecek hizmetlerin yanı sıra yasama uzmanlarının re'sen araştırma yapıp ihtiyaç halinde sunmak üzere bilgi edinme yükümlülüğü de bulunmaktadır. Bu çerçevede Yasama Uzmanlığı Yönetmeliğinde yasama uzmanlarına "yasama ve denetim süreçlerine ilişkin ulusal ve uluslararası gelişmeleri takip etmek", "TBMM gündemindeki konulara ilişkin bilgi ve belge derlemek" ve "görev alanıyla ilgili ulusal ve uluslararası çalışmaları takip etmek, özellikle Türkiye'ye ilişkin bilgileri toplamak, rapor hazırlamak ve istendiğinde sunmak" ve bu inceleme ve araştırmalar sonucunda tespit ettikleri sorun ve eksikliklerin giderilmesi için kendi inisiyatifleriyle

²¹ TBMM, 27. Dönem 2. ve 3. Yasama Yılı Faaliyet Raporu (n 18) 7-8; TBMM, 27. Dönem 4. Yasama Yılı Faaliyet Raporu (n 18) 80. Ayrıca bkz. Serkan Köybaşı, Volkan Aslan ve Naciye Betül Haliloğlu, 'Turkey: Legal Response to Covid-19', iç Jeff King ve Octávio LM Ferraz et al (edr), The Oxford Compendium of National Legal Responses to Covid-19 (OUP 2021) para 29.

²² TBMM, 27. Dönem 4. Yasama Yılı Faaliyet Raporu (n 18) 80.

²³ Benzer yönde bkz. Ayşe Yaman Kaplan, 'Yürütme Organının Kanun Yapım Sürecine Etkisi Bakımından Türk Anayasalarının Karşılaştırılması' (2022) SDÜHFD 12(1) 117, 138.

²⁴ TBMM Başkanlığı İdari Teşkilat Kanunu, Kanun Numarası: 6253, Kabul Tarihi: 1.12.2011, RG 18.12.2011/28146, madde 3/1 (a), (b), (d).

²⁵ 6253 Numaralı Kanun, madde 6/ç.

²⁶ 6253 Numaralı Kanun, madde 13. Ayrıca bkz. TBMM Başkanlığı Yasama Uzmanlığı Yönetmeliği, RG 1.7.2015/29403, madde 32/3 (h), (i).

“bağlı olduğu birime önerilerde bulunmak, belirlenen görüş doğrultusunda gerekli düzenlemelerin yapılmasını sağlamak”²⁷ yönünde görevler verilmiştir.²⁸

3. Komisyonların Yetkileri

Komisyonların milletvekillerinden oluşmaları itibarıyla kanun teklif edebileceğini iddia edenler olsa da²⁹ nihayetinde Anayasa’nın 88. maddesinde yetki milletvekillerindedir. Ayrıca TBMM İçtüzüğünde komisyonların kanun teklifi vermesi açıkça yasaklanmıştır.³⁰ Komisyonlar verilen tekliflerin görüşülmesinin yanı sıra kanun ihtiyacına yönelik bilgi edinme bakımından da önemli faaliyetler yürütmektedir.

Bazı komisyonlar yalnızca kendilerine havale edilen kanun tekliflerini görüşmekteyken bazılarının bunun dışında yetkiler de verilmiştir. Bunlar arasında görev alanlarındaki konularda ulusal ve uluslararası gelişmeleri izlemek,³¹ gerekli bilgi ve belge temin etmek, bakanlıklardan, genel ve katma bütçeli dairelerden, mahalli idarelerden, üniversitelerden ve diğer kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlardan bilgi istemek, uzman bilgilerine başvurmak,³² faaliyetleri ve bulgularına ilişkin raporlar hazırlayıp TBMM’ye sunmak³³ bulunmaktadır. Bu görevlerin komisyonlarda belirli bir bilgi birikiminin oluşmasını sağlayacağı ve milletvekilleri için kanun yapımında bilgi kaynağı olacağı söylenebilir.

Ayrıca bazı komisyonlara verilen başvuruları inceleme yetkisi³⁴ de somut başvurulardan yola çıkarak kanun ihtiyacını tespit etmek için elverişli bir kaynak olabilir. Bu açıdan Dilekçe Komisyonu’na sunulan dilekçeler de önemli bir kaynak

²⁷ Yasama Uzmanlığı Yönetmeliği, madde 32/3 (ş).

²⁸ Yasama Uzmanlığı Yönetmeliği, madde 32/3 (ğ), (j), (t).

²⁹ İzzet Eroğlu, ‘TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu’ (2006) Sayı 2 Yasama Dergisi 32, 44 ve 55. Komisyonların kanun teklif etme yetkisine ilişkin daha fazla tartışma ve karşı görüş için bkz. Gündüz Alp Aslan, *Türk Anayasa Hukukunda Kanunlaştırma Süreci*, (Seçkin 2020) 46, 47.

³⁰ Bkz. İçtüzük madde 35. 9/10/2018 tarihli ve 1200 Numaralı TBMM Kararı yapılan İçtüzük değişikliğine dayanak oluşturan İçtüzük teklifinde milletlerarası anlaşma tekliflerinin dışıleri komisyonunca verilmesi yönünde hüküm varken bu sonradan değiştirilmiş ve milletlerarası anlaşmayı uygun bulma kanun teklifinin de yalnızca milletvekillerce verileceği yönündeki hüküm kabul edilmiştir. Buna ilişkin bilgi ve İçtüzük’te değişiklik yapılarak komisyonlara kanun teklif etme yetkisi verilmesinin Anayasa’ya aykırılık teşkil etmeyeceğine ilişkin görüş için bkz. TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı, *Yasama Bülteni Sayı 5/2020*, (TBMM Basımevi 2021) 103-105. Ayrıca bkz. TBMM İçtüzüğünde Değişiklik Yapılmasına Dair Karar, Karar Numarası: 1200, Kabul Tarihi: 9.10.2018 RG 16.10.2018/30567(mükerrer). ABD’de ise komiteler kanun teklifi verebilmektedir. Bkz. Patrick Fisher, ‘Bills’ iç Robert E. Dewhirst ve John David Rausch (edr), *Encyclopedia of Congress* (Infobase 2007) 46; Congressional Quarterly Inc., *Guide to Congress*, (6. Bası, CQ Press 2008) 560. Avrupa’daki bazı ülkelere ilişkin örnekler için bkz. Havvana Yapıcı, ‘Komisyonların Yasama Sürecindeki Rollerini Bağlamında Komisyon Aşamasındaki Özel Yöntem ve Uygulamalar’ (2007) Sayı: 5 Yasama Dergisi 57, 62.

³¹ Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu Kanunu, Kanun Numarası: 5840, Kabul Tarihi: 25.2.2009, RG 24.3.2009/27179, madde 1, 3/1/c; İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu, Kanun Numarası: 3686, Kabul Tarihi: 5.12.1990, RG 8.12.1990/20719, madde 1, 4/a; Avrupa Birliği Uyum Komisyonu Kanunu, Kanun Numarası: 4847, Kabul Tarihi: 15.4.2003, RG 19.4.2003/205084, madde 1, 3/b, d; Devlet İstihbarat Hizmetleri ve Milli İstihbarat Teşkilatı Kanunu, Kanun Numarası: 2937, Kabul Tarihi: 1.11.1983, RG 3.11.1983/18210, ek madde 2/4/b.

³² 4847 Numaralı Kanun, madde 3/f, 4; 3686 Numaralı Kanun, madde 5; 5840 Numaralı Kanun, madde 3/1/ç, 4.

³³ 3686 Numaralı Kanun, madde 4/g, 6/3; 5840 Numaralı Kanun, madde 3/1/b; 4847 Numaralı Kanun, madde 3/c; 2937 Numaralı Kanun, ek madde 2/2.

³⁴ 3686 Numaralı Kanun, madde 4/e, 5840 Numaralı Kanun, madde 3/1/e.

olarak görülebilir.³⁵ Uygulamada komisyonların kanunlara ilişkin sürecin dışında bilgi edinme toplantıları düzenleyip sivil toplum kuruluşlarının temsilcileri ile görüş ve bilgi alışverişinde buldukları görülmektedir.³⁶

Bunun yanında ihtisas komisyonlarının kanun teklifi görüşülürken edindiği metnin kanunlaşmadan önce şekillenmesine yarayan bilgilerin de milletvekillerinin kanun teklifi ihtiyacını tespit etmesine yarayabileceği göz ardı edilmemelidir. Komisyonların bu açıdan önemli yetkileri bulunmaktadır. Komisyonlar fikirlerini almak için toplantılara uzman çağırabilmektedir.³⁷ Ayrıca ihtisas komisyonları kanunların komisyonda görüşülmesi aşamasında bütün bakanlıklarla doğrudan doğruya yazışabilmekte ve kendilerine havale edilen işlerin sonuçlandırılması için gerekli bilgileri bakanlıklardan isteyebilmektedirler.³⁸

Meclis soruşturması komisyonun bilgi edinme yetkileri ile karşılaştırıldığında ihtisas komisyonlarının kanun yapımına yönelik bilgi edinme araçlarının daha kısıtlı olduğu söylenebilir.³⁹ Ancak yine de kanun tekliflerinin görüşülmesi esnasında komisyonların önemli bilgi edinme araçları bulunmaktadır. Örneğin komisyonda alt komisyonlar kurularak uzmanlar çağırabilmektedir.⁴⁰ Bunun yanında 2022 tarihli Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 26. maddesi komisyon başkanlarına komisyonda görüşülecek olan kanun teklifleriyle ilgili Strateji ve Bütçe Başkanlığından düzenleyici etki analizi hazırlanmasını isteme yetkisi de verilmiştir.⁴¹

B. TBMM İdari Teşkilatının Kanun Taslağı Hazırlanmasına Yönelik Görevleri

1. Teklif Destek Bürosu

TBMM İdari Teşkilat Kanunu'nda kanun teklifi taslağı hazırlama görevi TBMM bünyesindeki Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı'na verilmiştir.⁴² Kanun teklifi taslağı hazırlama ve milletvekilleri tarafından hazırlanan taslakları TBMM Başkanlığına sunulmadan önce kanun yapımı tekniği yönünden inceleme görevlerinin yerine getirilmesi için 2019'da Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı bünyesinde Teklif Destek Bürosu kurulmuştur.⁴³ Teklif Destek Bürosu, taslak hazırlama açısından da

³⁵ İçtüzüğün 116/4 maddesi bunun dayanağı olabilir. Ancak bu maddenin kullanıldığı bir örneğe rastlanmamıştır.

³⁶ Bkz. TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı, *Yasama Bülteni Sayı 4/2019*, (1. Bası, TBMM Basımevi 2020) 65; Yasama Derneği, (n 5) 85.

³⁷ İçtüzük, madde 30/2.

³⁸ İçtüzük, madde 41.

³⁹ Bkz. İçtüzük, madde 111.

⁴⁰ Yasama Derneği, (n 5) 76. İnsan Hakları İnceleme Komisyonu örneği için bkz. TBMM, İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, *26. Yasama Dönemi II. Devre Faaliyet Raporu*, (TBMM Basımevi 2017) 15 vd.

⁴¹ Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, Karar Sayısı 5210, Karar Tarihi: 23.2.2022, RG 24.2.2022/31760.

⁴² 6253 Numaralı Kanun, madde 3/1(c), 6/1(b). Ayrıca bkz. madde 6/1(c).

⁴³ TBMM Başkanlık Divanı, Kanun Teklifi Taslağı Hazırlama Yönergesi, Numara: 570290, Onay Tarihi: 25.11.2019.

milletvekilleri tarafından hazırlanan taslakları inceleme açısından da re’sen hareket etmemekte, talep üzerine hizmet sunmaktadır.⁴⁴

2019 tarihli Yasama Bülteninde Teklif Destek Bürosunun kurulması ile bu hizmetin “daha yüksek bir kapasite ve kurumsal anlayışla” yürütüleceği ifade edilmiştir.⁴⁵ İdari teşkilat içerisinde planlı teşkilatlanmaya gidilmesi, kanun yapım sürecinin ve kanun tekliflerinin hazırlanması aşamasının kalitesinin artırılması açısından önem arz etmektedir. 2019 tarihli Yönerge ile Teklif Destek Bürosuna verilen işin 2014 tarihli eski Yönerge gereği Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı bünyesindeki Araştırma ve İnceleme Bürosu’nca yapıldığı görülmektedir.⁴⁶ Verilen hizmette değişikliğe gidilmemiştir. Dolayısıyla Teklif Destek Bürosu’nun kurulması, kurumsal kapasite açısından mevcut haliyle ifade edildiği kadar büyük bir katkı sunmamaktadır. Buna karşın Araştırma ve İnceleme Bürosu başka hizmetler de sunmaktayken Teklif Destek Bürosu yalnızca bu faaliyette bulunulması, bu hizmetin sunulması için kurulmuştur. Ancak bu noktada da Teklif Destek Bürosunda görev yapan yasama uzmanlarının başka faaliyetlerde bulunamayacağına, başka hizmetler sunmayacağına ilişkin bir düzenleme olmadığı için kuvvetle muhtemel bu uzmanlara başka görevler de verildiği ifade edilmelidir. Bu açıdan da yapılan değişikliğin büyük bir farklılık yaratmadığı belirtilmelidir.

En belirgin farklılık, yeni Yönerge ile ihtisas komisyonlarındaki yasama uzmanlarının Teklif Destek Bürosu’na destek olacağıın düzenlenmesidir.⁴⁷ Eski Yönerge’de bu tür bir destek öngörülmemektedir. Bunun komisyonların uzmanlıklarından faydalanılması açısından önemli bir kazanım olduğu söylenebilir.⁴⁸

ABD’de de Kongre’nin her iki kanadında da milletvekilleri ve komitelere taslak hazırlama hizmeti sunan ofisler bulunmaktadır.⁴⁹ Bu ofisler yaklaşık 100 yıldır birbiriyle tutarlılık içinde kanunlar çıkarılması adına milletvekilinin partisinden bağımsız olarak tarafsız ve teknik bir hizmet sunmaktadır.⁵⁰ Ofisler siyasi tercihlerde bulunmamakta, talep edilen hususları kanun yapım tekniğine uygun bir şekilde taslak metne dönüştürmektedir. Bu ofisler, taslak hazırlama hizmetinin profesyonelleştiği, öngörülemeyen hukuki sonuçlara yol açmayan metinlerin hazırlandığı, bilinçli bir

⁴⁴ ibid madde 4, 5 ve 7, 8.

⁴⁵ TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı (n 36) 67.

⁴⁶ TBMM Başkanlık Divanı Kanun Teklifi Taslağı Hazırlama Yönergesi, Sayı: 163938, Onay Tarihi: 23.01.2014, madde 3.

⁴⁷ 2019 tarihli Yönerge, madde 3/2.

⁴⁸ TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı (n 36) 67.

⁴⁹ U.S. House of Representatives, ‘Office of the Legislative Counsel’ <https://legcounsel.house.gov> Erişim Tarihi 25 Kasım 2023; U.S. Senate, ‘Office of the Legislative Counsel’ <http://slc.senate.gov> Erişim Tarihi 25 Kasım 2023.

⁵⁰ Frederic P. Lee, ‘The Office of the Legislative Counsel’ (1929) 29(4) Columbia Law Review 381, 381-403; Budget Counsel Reference Directory, Senate Office of Legislative Counsel <https://budgetcounsel.com/§052-office-of-legislative-counsel-senate/> Erişim Tarihi 25 Kasım 2023; M. Douglass Bellis, ‘Drafting in The U.S. Congress’ (2001) 22(1) Statute Law Review 38, 42; U.S. Senate, ‘Office of the Legislative Counsel-Office Policies’ <https://www.slc.senate.gov/Policies/policies.htm> Erişim Tarihi 25 Kasım 2023.

kanun yapım süreci için önemli katkılar sunmaktadır.⁵¹ Kongre üyeleri sıklıkla ofislerin taslak hazırlama hizmetinden yararlanmaktadır.⁵²

Teklif Destek Bürosu'nun faaliyetleri eski uygulamadan önemli ölçüde farklılaşmasa da yalnızca bu işe özgülenmiş bir büro, edindiği deneyimler ve uzmanlıkla giderek profesyonelleşen ve ABD'deki gibi kanun yapım sürecine ve kanun tekliflerinin hazırlanmasına önemli katkılar sunan bir büroya dönüşme potansiyeli açısından önemli bir adım olarak görülmelidir.

2. Taleplere Yönelik Veriler

Tablo 1

Zaman Dilimi	Milletvekillerinin Talebiyle Hazırlanan Kanun Teklifi Taslağı Sayısı	TBMM Başkanlığına Sunulan Kanun Teklifi Sayısı
01.01.2018-31.12.2018	241 ⁵³	360 (+65 kanun tasarısı) ⁵⁴
		1507 ⁵⁵
01.01.2019-31.12.2019	357 ⁵⁶	981 ⁵⁷
01.01.2020-31.12.2020	339 ⁵⁸	845 ⁵⁹
01.01.2021-31.12.2021	342 ⁶⁰	732 ⁶¹

TBMM idari teşkilatı içerisindeki kanun teklifi taslağı hazırlanmasına yönelik hizmetlerin 2017 Anayasa değişikliği sürecinden nasıl etkilendiği sorusu sorulabilir. Tablo 1'de gösterilen 2018-2021 yılları arasındaki veriler çerçevesinde, 2017 Anayasa değişikliği sonrasında milletvekillerinin talepleri ile doğrudan Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı tarafından hazırlanan taslak sayısında doğrusal olmasa da nihai olarak açık bir artış bulunmaktadır.⁶²

⁵¹ Bellis (n 50) 39, 42; U.S. Senate, 'Office of the Legislative Counsel-Responsibilities of the Legislative Drafter' <https://www.slc.senate.gov/Drafting/drafting.htm> Erişim Tarihi 25 Kasım 2023.

⁵² Patrick Fisher, 'Drafting' iç Robert E. Dewhirst ve John David Rausch (edr), *Encyclopedia of Congress* (Infobase 2007) 183.

⁵³ TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı, *Yasama Bülteni Sayı 3/2018*, (1. Bast, TBMM Basımevi 2019) 157.

⁵⁴ 01.01.2018-24.06.2018 arası. bkz. ibid 155.

⁵⁵ 24.06.2018-31.12.2018 arası. bkz. ibid 155.

⁵⁶ TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı (n 36) 164.

⁵⁷ ibid 163.

⁵⁸ TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı (n 30) 400.

⁵⁹ ibid 399.

⁶⁰ TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı (n 3) 130.

⁶¹ ibid 129.

⁶² 16 Nisan 2017 tarihinde halk oylamasında kabul edilen Anayasa değişikliğinin pek çok hükmü 24 Haziran 2018'de yapılan seçimlerden sonra başlayan 27. yasama döneminde uygulama bulduğu için 2017 Anayasa değişikliği sonrasındaki durum 2018-2021 yılları arasındaki veriler çerçevesinde değerlendirilmiştir.

Tablo 2

Zaman Dilimi	Kanun Teklifi Taslağı Hazırlanmasına Yönelik Toplam Talep Sayısı	TBMM Başkanlığına Sunulan Kanun Teklifi Sayısı
26. Yasama Döneminin 1. ve 2. Yasama Yılı	324 ⁶³	1813 ⁶⁴
27. Yasama Döneminin 1. ve 2. Yasama Yılı	422 ⁶⁵	2081 ⁶⁶

Tablo 2’de yer verilen 26. yasama dönemi ve 27. yasama döneminin ilk iki yasama yılları tutulan veriler ise 2017 Anayasa değişikliği öncesi ile sonrasında karşılaştırma imkanı sunmaktadır. Kanun teklifi taslağı hazırlanmasına yönelik toplam talep sayısı, 2017 Anayasa değişikliği sonrasında, öncesine göre artmıştır. 27. yasama yılında TBMM’de 550 yerine 600 milletvekilinin yer aldığı göz önüne alındığında da milletvekili başına düşen taslak hazırlama talebinde artış olduğu görülmektedir.⁶⁷

Bunun yanında toplam teklif sayısındaki değişim değerlendirilmelidir. Tablo 1’deki verilere göre 2017 Anayasa değişikliği sonrasındaki dönemde toplam kanun teklifi sayısında artış olduğu söylenemez. Ancak Tablo 2’deki verilere göre 2017 Anayasa değişikliği öncesi ve sonrası karşılaştırıldığında toplam teklif sayısında açık bir artış bulunmaktadır. 550 yerine 600 milletvekili esas alındığında da milletvekili başına düşen teklif sayısında artış görülmektedir.⁶⁸ Tüm yasama dönemi dikkate alındığında artış daha da belirgin hale gelmektedir. Kanun teklifleri sorgu ekranında 26. dönemdeki toplam kanun teklifi sayısı 3301’ken, 27. dönemde TBMM Başkanlığına sunulan kanun teklifi sayısı 5339’dur.⁶⁹

Tablo 1’de yer verilen taslak hazırlanmasına yönelik talepler ile toplam teklif sayısı karşılaştırıldığında tekliflerin 2018 ila 2021 yılları arasında bazı yıllarda çoğunluğunun her halükârda ise önemli bir kısmının TBMM idari teşkilatının kanun teklifi taslağı hazırlanması hizmetinden faydalanılmadan TBMM Başkanlığına sunulduğu görülmektedir. 27. dönemin başlangıcından 31/12/2021’e kadar tutulan verilere göre kanun teklifi taslağı talebinde bulunan milletvekillerinin parti üyeliğine göre oransal dağılımı şu şekildedir: CHP (571) %59,23; HDP (160) %16,60; MHP (112) %11,62; İYİ Parti (58) %6,02; AKP %2,18 (21).⁷⁰ 27. dönem 3., 4. ve 5. yasama yılları için ayrı ayrı tutulan verilerin tümünde de en yüksek oran %50’ye yakın veya

⁶³ TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı (n 36) 67.

⁶⁴ ibid 67.

⁶⁵ ibid 67.

⁶⁶ ibid 67.

⁶⁷ Taslak hazırlama talebi açısından bu sayı 26. yasama döneminin ilk iki yılında 0,59, 27. yasama döneminin ilk iki yılında ise 0,70’tir.

⁶⁸ Milletvekili başına düşen teklif sayısı 26. yasama döneminin ilk iki yılında 3,29, 27. yasama döneminin ilk iki yılında ise 3,47’dir.

⁶⁹ 26. dönemde 550 milletvekili başına düşen kanun teklifi sayısı yaklaşık 6’ya yakın 27. dönemde 600 milletvekili başına düşen milletvekili sayısı yaklaşık 9’dur.

⁷⁰ TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı (n 3) 151.

fazla olmak üzere CHP milletvekillerine aitken, AKP milletvekillerinin oranı %4'ün üzerine çıkmamıştır.⁷¹

Bu veriler açık bir şekilde TBMM idari teşkilatının sunduğu kanun teklifi taslağı hazırlama hizmetinden yararlanma taleplerinin neredeyse tamamının muhalefet milletvekillerinden geldiğini göstermektedir. TBMM'de parlamenter sistem döneminde kanunlaşan tekliflerin önemli bir bölümü iktidar partisi milletvekilleri tarafından sunulmaktaydı.⁷² Cumhurbaşkanlığı sistemi sonrasında da iktidar partisi milletvekillerinin TBMM Başkanlığına önemli sayıda kanun teklifi sunduğu varsayılabilir.⁷³

İktidar partisi milletvekillerinin az da olsa bu hizmetten yararlanıyor olması kayda değer bir veridir. Ancak nihayetinde TBMM'de en çok koltuğa sahip olan ve Cumhurbaşkanı'nın da üyesi olduğu AKP milletvekillerinin TBMM Başkanlığına sundukları kanun tekliflerinin büyük çoğunluğu için TBMM idari teşkilatından uzmanlık hizmeti almadığı görülmektedir. Dolayısıyla TBMM'ye sunulan ve kanunlaşan tekliflerin büyük çoğunluğunun hazırlanmasında TBMM'deki taslak hazırlama hizmetinden yararlanılmadığı sonucuna ulaşılabilir. Bu noktada idari teşkilatın sunduğu hizmetten yararlanmayan milletvekillerinin uzmanlık hizmetini nereden aldıkları sorusu gündeme gelmekte ve yürütmenin kanun tekliflerinin hazırlanmasındaki rolünü inceleme gereği ortaya çıkmaktadır.

II. Kanun Tekliflerinin Hazırlanmasında Yürütmenin Rolü

A. Kanun Tekliflerinin Kaynağı ve Yürütme

Kanun yapım sürecinin teklifin TBMM Başkanlığına sunulmasından önce başladığını ifade edenler bulunmaktadır.⁷⁴ Anayasa'nın 76. maddesinde kanun koyma yetkisi yasamaya verildiğine göre kanun tekliflerinin hazırlanmasında yürütme rol oynayamayacak mıdır? Öncelikle yasama organının kanun tekliflerini hazırlarken başka kaynaklardan yararlanma imkanı sorgulanmalı, bunun ardından yürütmeye ilişkin soru değerlendirilmelidir.

⁷¹ Diğer partilerin milletvekillerine ilişkin oranlar ise değişiklik göstermektedir. Bkz. ibid 151; TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı (n 30) 427; TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı (n 36) 191.

⁷² İsmail Yüksel, *TBMM'nin Kanun Yapma Yöntemi* (Adalet 2018) 21; Parlamenter sistem dönemindeki uygulama için de bu yönde ifadeler bulunmaktadır. Nahit Yüksel, 'Türk Parlamento Hukukunda "Çerçeve" Kanunları Adlandırma Yöntem ve Sorunları' (2014) 26 *Yasama Dergisi* 31, 42, dipnot 25; Cengiz Demirbağ, 'Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yasama Organı, Yasama Süreci ve Yasama Sürecinde Yasama-Yürütme İlişkisi' (2019) Sayı: 39 *Yasama Dergisi* 13, 40.

⁷³ TBMM Başkanlığına sunulan toplam kanun teklifi sayısının partilere göre oransal dağılımına ilişkin bir veriyi rastlanılmamıştır.

⁷⁴ Bkz. İba (n 5) 109; İbrahim Araç ve Şeref İba, 'Türkiye'de Yasa Önerisi Hazırlama ve Norm Koyma Tekniği ve Yasamacı Mesleğinin Nitelikleri Üzerine', (2003) 58 (3) *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi* 35, 37; Yüksel, *Türk Parlamento Hukukunda Çerçeve Kanunları Adlandırma Sorunu* (n 72) 35-36, 39. Buna karşılık teklif verilmeden önceki hazırlık ve araştırma aşamalarını kanun yapım sürecinin dışında ve yardımcı olarak görenler de bulunmaktadır. Bkz. Onar (n 11) 7 dipnot 17.

TBMM’nin bilgi edinme ve kanun teklifi taslağı hazırlamaya yönelik bir altyapısı bulunsa da ne kanunlar ne Anayasa ne de TBMM İçtüzüğünde milletvekillerinin yararlanacakları bilgi kaynakları ve edindikleri taslak metinlerin kaynağı konusunda sınırlamaya gidilmiştir. Her iki hususta da milletvekillerinin ve TBMM idari teşkilatının tekeli bulunmamaktadır.

Kanun tekliflerinin hazırlık aşamasında yasama organının başka hiçbir kaynaktan faydalanmaması düşünülemez. Kanun tekliflerinin hazırlanması, milletvekillerinin zihin dünyasında şekillenecek bir süreç değildir. Zira milletvekillerinin bilgi birikimleri ve uzmanlıklarının her durumda kanun ihtiyacını tespit edecek ve kanun yapım tekniğine uygun taslak metinler hazırlayacak genişlikte olması imkansızdır.⁷⁵ Kanunlara duyulan ihtiyacın belirlenmesinin yanı sıra bu ihtiyaçları karşılayacak taslak metinlerin hazırlanması da sanıldığından daha karmaşıktır.⁷⁶ Dolayısıyla milletvekilleri kanun tekliflerinin hazırlanmasında harici desteğe ihtiyaç duymaktadır.

Aksinin kabul edilmesi mümkün değildir. ABD’de de Kongre üyeleri ve personel kanun tekliflerinin hazırlanmasında Kongre dışı kaynaklara başvurmaktadır. Sendikalar, sivil toplum kuruluşları, tacirler gibi menfaat grupları da sürece fikir üretmek suretiyle veya teknik konularda ve kanun taslağı oluşturma hususunda destek sunmaktadırlar.⁷⁷ Ayrıca başkan ile başkana bağlı olarak faaliyet gösteren idari teşkilat da kanunların taslak metinlerinin kaynağını oluşturabilmektedir.⁷⁸

2017 Anayasa değişiklikleri yapılırken Cumhurbaşkanı Erdoğan yeni sistem ile yasama ve yürütme organının yetkilerinin birbirine karışmayacağını; yasamanın, yürütmenin ve çoğunluk partisinin tahakkümünde olmayacağını; kanun teklif etme tekeli ile yasama yetkisinin tümüyle milletvekillerinin uhdesine bırakıldığını ifade etmiştir.⁷⁹ Hakikaten 2017 sonrasında yasama ve yürütme ilişkilerinde önemli değişiklikler olmuştur. Örneğin yürütmenin Genel Kurul ve komisyon toplantılarına katılımı ve bu toplantılardaki rolü büyük ölçüde sınırlanmıştır. Nitekim TBMM İçtüzüğünde yer alan Bakanlar Kurulu’nun Genel Kurul’daki görüşmelere katılabileceği, söz alabileceği, değişiklik önergesi verebileceğine dair ifadeler kaldırılmıştır.⁸⁰ Yürütme organının temsilcileri Genel Kurul toplantılarında olduğu gibi komisyon aşamasında da ne değişiklik önergesi verebilmekte ne de oy kullanabilmektedir.⁸¹

⁷⁵ Özbudun (n 12) 219; Aslan, (n 29) 25.

⁷⁶ İba (n 5) 110.

⁷⁷ Congressional Quarterly Inc. (n 30) 559; Fisher (n 52) 183.

⁷⁸ Congress, ‘Enactment of a Law’ <https://www.congress.gov/help/learn-about-the-legislative-process/enactment-of-a-law> Erişim Tarihi 25 Kasım 2023; Fisher (n 52) 183.

⁷⁹ TCBB, ‘Türkiye Büyük Millet Meclisi 26. Dönem 3. Yasama Yılı Açılış Konuşması’ (1 Ekim 2017) <https://www.tcbb.gov.tr/haberler/410/84723/yeni-sistemle-yasama-yetkisi-tamamen-milletvekillerimizin-uhdesine-birakiliyor> Erişim Tarihi 25 Kasım 2023.

⁸⁰ Örneğin bkz. 1200 numaralı TBMM Kararı, madde 25/1, 25/k. Yürütmenin katılabileceği Genel Kurul görüşmeleri bütçe ve kesin hesap tekliflerinin görüşüldüğü oturumlar ile sınırlı tutulmuştur Bkz. İçtüzük madde 62.

⁸¹ 1200 numaralı TBMM kararının 4. maddesi ile değiştirilen İçtüzük, madde 31/2.

Tüm bunlara rağmen kanun yapım sürecine yürütme organının hiçbir dahil olmayacağı sonucuna ulaşılması mümkün değildir. Başkanlık sisteminde kuvvetler arasında belirli bir etkileşim olabileceği kabul edilmektedir.⁸² Başkanlık sisteminde de kuvvetler arasındaki koordinasyon ve karşılıklı bilgi akışı yoluyla iyi yönetimin sağlanmasının önemine vurgu yapılmaktadır.⁸³

Yürütmenin kanun ihtiyacına yönelik bilgi sağlama bakımından TBMM'ye desteği mevzuatta da dayanak bulmaktadır. Öncelikle Bölüm I.A.'da görüldüğü üzere yürütme anayasal bilgi edinme yolları ile kanun tekliflerinin hazırlık sürecine dahil olmaktadır. Ayrıca hazırlanan kanun ve/veya mevzuat taslakları hakkında çeşitli kurum/kuruluş/görevlilere görüş bildirme görevi veren kanuni düzenlemeler bulunmaktadır.⁸⁴ Bu şekilde görev verilenler arasında idari teşkilat içerisinde yer alan kuruluş/görevliler de bulunmaktadır. Bunun yanında İçtüzüğe göre yürütme komisyon toplantılarından tümüyle dışlanmadığı gibi bu aşamada yürütmenin uzmanlığına öncelik tanındığı söylenebilir. Zira yürütme temsilcileri komisyon toplantılarına istediğinde katılabiliyor ve katılmaları halinde söz sırasına bağlı olmuyorken diğer uzmanlar çağrı üzerine toplantılara katılabilmekte ve bu kişilere komisyon başkanı tarafından gerekli görüldüğünde söz verilmektedir.⁸⁵ Ayrıca yürütmenin temsilcileri kapalı oturumlara da katılabiliyorken uzmanlar için bu imkân düzenlenmemiştir.⁸⁶

Bunun yanında yürütmenin Genel Kurul toplantılarına katılımı da 2017 değişikliklerinden sonra dahi tümüyle ortadan kaldırılmamıştır. Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar “Meclis Genel Kuruluna duyurulmasında zaruret görülen olağanüstü acele hallerde” Genel Kurul'da gündem dışı söz alabilmektedir.⁸⁷ Ayrıca Anayasa'da Cumhurbaşkanı'nın TBMM'de açılış konuşması yapabileceği düzenlenmiştir.⁸⁸ Yürütmenin Genel Kurul'da söz alabileceği bu iki istisnai hal, TBMM'ye yürütme tarafından kanun ihtiyacına yönelik bilgi aktarımında bulunulması için kullanılabilir.

Milletvekillerinin tekliflerin hazırlanması hususunda takdir yetkisi bulunmaktadır.⁸⁹ Kanun ihtiyacına yönelik bilgi kaynağının yanı sıra kanun tekliflerine kaynaklık

⁸² Bkz. James Madison, 'Federalist Papers No 47', iç Alexander Hamilton, James Madison ve John Jay, (edr) *The Federalist Papers* (OUP 2008) 239, 240.

⁸³ Mark R. Killenbeck, 'A Matter of Mere Approval - The Role of the President in the Creation of Legislative History' (1995) 48(1) *Arkansas Law Review* 239, 292.

⁸⁴ Örneğin bkz. Hâkimler ve Savcılar Kurulu Kanunu, Kanun Numarası: 6087, Kabul Tarihi: 11.12.2010, RG 18.12.2010/27789, madde 7/2(j); Kişisel Verilerin Korunması Kanunu, Kanun Numarası: 6698, Kabul Tarihi: 24.3.2016, RG 7.4.2016/29677, madde 22/1(h); Yükseköğretim Kanunu, Kanun Numarası: 2547, Kabul Tarihi: 4.11.1981, RG 6.11.1981/17506, madde 14/b(2). Ayrıca bkz. Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu, Kanun Numarası: 4875, Kabul Tarihi: 5.6.2003, RG 17.6.2003/25141, madde 4.

⁸⁵ İçtüzük, madde 29, 30 ve 31.

⁸⁶ İçtüzük, madde 70/4.

⁸⁷ İçtüzük madde 59.

⁸⁸ Anayasa madde 104/3. Bu iki yetkiye mesaj yetkisinin açıklandığı Bölüm II.B.'de daha ayrıntılı değinilecektir.

⁸⁹ Örneğin bkz. Aslan (n 29) 24.

eden taslak metinlerin kimden/nereden edinileceği hususunda da bir sınırlama bulunmamaktadır. Örneğin milletvekilleri ve partiler; kanun teklifi taslağı hazırlamak, bunun için bilgi edinmek gibi konularda sivil toplum kuruluşlarından da destek alabilmektedir.⁹⁰ Milletvekillerinin sonradan kanun teklifi olarak sundukları kanun metinlerinin kaynağının tespit edilmesi ve sınırlanması neredeyse imkansızdır.

Milletvekilleri dışındaki kişi veya kurumlar tarafından TBMM Başkanlığına sunulan taslak metinler de milletvekilleri tarafından hazırlansa dahi TBMM Başkanlığına hiç sunulmayan taslak metinler de “kanun teklifi” niteliğinde değildir. Dolayısıyla örneğin bakanlıklar tarafından hazırlanan taslak metinler bir diğer deyişle kanun taslakları veya kanun teklifi taslakları teklif niteliğinde görülemez. Bir bakanlık bünyesinde ihtiyaca binaen yapılması gerekli görülen kanun değişiklikleri hakkında kanun taslağı hazırlanmasının milletvekillerinin münhasır kanun teklif etme yetkisine halel getirmediği aşıkardır. Nasıl ki herhangi bir sivil toplum kuruluşunun taslak bir kanun metni hazırlaması ona teklif verme yetkisi kazandırmıyorsa ve bu taslak metnin “kanun teklifi” niteliği kazanabilmesi için bir milletvekili tarafından TBMM Başkanlığına sunulması gerekiyorsa yürütmenin hazırladığı taslak metnin de “teklif” niteliğine bürünebilmesi için mutlaka bir milletvekilinin – bütçe ve kesin hesap kanun teklifi taslakları hariç olmak üzere – bu taslak metni TBMM Başkanlığına sunması gerekmektedir.

Bu noktada hem kanun ihtiyacına yönelik bilgi edinme hem de taslak hazırlama bakımından önem arz edebilecek bir yetkiden bahsedilmelidir: mesaj yetkisi.

B. Mesaj Yetkisi ve Kanun Tekliflerinin Hazırlanması Süreci

2017 değişiklikleri ile Anayasa’ya Cumhurbaşkanı “ülkenin iç ve dış siyaseti hakkında Meclise mesaj” vereceği yönünde bir hüküm eklenmiştir.⁹¹ 25 Kasım 2023’te yapılan aramada TBMM İçtüzüğü, herhangi bir kanun, yönetmelik, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, genelgesi veya kararında mesaj yetkisi hakkında açık bir düzenleme tespit edilememiştir. Mesaj yetkisine ilişkin tek hukuki dayanak Anayasa’dır. Ancak bu yetkinin iç ve dış siyaset hakkında olacağına ilişkin – pek de sınırlayıcı olmayan – ifade dışında yetkinin içeriğini belirleyen, nasıl kullanılacağını somutlaştıran bir anayasal düzenleme bulunmamaktadır.⁹² Bunun yanında ne anayasa değişikliğine ilişkin genel gerekçede ne de 104. maddeye ilişkin gerekçede mesaj yetkisine ilişkin bir açıklama yapılmıştır. TBMM görüşmeleri de mesaj yetkisinin nasıl uygulanacağı hakkında yol göstermemektedir.⁹³

⁹⁰ TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı (n 36) 65. Ayrıca bkz. Yasama Derneği (n 5) 72, 83.

⁹¹ Anayasa, madde 104/4.

⁹² İba (n 5) 127; Şeref İba ve Abbas Kılıç, ‘Yeni Hükümet Sistemi Işığında Cumhurbaşkanının Mesaj Yetkisi’ iç Sabih Arkan ve Sarper Süzek et al (edr), *Prof. Dr. Nami Çağan Anısına Armağan* (Atılım Üniversitesi Yayınları 2020) 719.

⁹³ Bahadır Yeşilirmak B, ‘Cumhurbaşkanının TBMM’ye Mesaj Verme Yetkisi’ (2020) Sayı: 41 Yasama Dergisi 11, 13, 25.

Anayurt ve Yeşilirmak ABD Anayasası'nın 2. maddesinin 3. fıkrasının her iki kısmını tarif ederken “mesaj” kavramını kullanmıştır.⁹⁴ Gözler'e göre mesaj yetkisi genel olarak devlet başkanlarının parlamentoya yaptığı bir bildiridir.⁹⁵ Gözler 1982 Anayasası bakımından ise 2017'de eklenen maddenin sadece ilk bölümünü mesaj yetkisi olarak tarif etmiştir.⁹⁶ İba mesaj yetkisinin “yasama ve yürütme organlarının çalışma düzenindeki ayrılığı gidermek üzere ortak işlem yapma kabiliyetinin işletilmesi” amacıyla düzenlendiğini söylerken Anayurt bu yetkinin hukuken olması da işlevsel olarak yasama girişimi olduğunu ifade etmiştir.⁹⁷ Doğan ise mesaj yetkisinin Cumhurbaşkanına kanun teklif etme inisiyatifi verdiğini belirtmiştir.⁹⁸ Görüldüğü üzere mesaj kavramının kullanımı ve Anayasa'da düzenlenen mesaj yetkisinin anlamlandırılması hususunda öğretilerde bu konuda farklı yorumlar yapılmıştır.

Anayasa değişikliğine ilişkin genel gerekçede açıkça ABD uygulamasına atıfta bulunulmamışsa da en eski ve başarılı başkanlık sistemi uygulaması olan ABD uygulaması yol gösterici olabilir. ABD, başkana kanun teklif etme yetkisinin verilmemesi ve mesaj yetkisinin Anayasa'da düzenlenmesi bakımından Türkiye'yle benzer bir anayasal düzleme sahiptir. Bu bakımdan da ABD örneği dikkate değerdir.

ABD Anayasası'nın 2. maddesinin 3. fıkrasında hem başkanın birliğin durumu konuşması yapma yetkisi hem de “gerekli ve uygun gördüğü önlemleri” Kongre'nin görüşüne sunmaya yönelik yetki düzenlenmiştir. ABD Anayasasındaki bu maddenin ilk kısmı açılış konuşması ile benzerlik göstermektedir. Maddenin “recommendations clause” olarak ifade bulan ikinci kısmı ile başkanın kanun tekliflerinin hazırlığına katılma hususunda yetkilendirildiği ifade edilmektedir.⁹⁹

Tüm bunlar neticesinde bu çalışmada mesaj yetkisinin yürütmenin yasama ile resmi bir bildirim ile iletişime girerek önerilerini sunmasına yarayan bir araç olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. TBMM için kanun yapımında bir tür bilgi kaynağıdır. Cumhurbaşkanının kanunlara yönelik pozisyonunu TBMM'ye iletebileceği bir yoldur.¹⁰⁰ Mesaj yetkisinin Anayasa'da ayrıca düzenlenmesi, bunun kurumsal ve resmi bir iletişim aracı olmasından kaynaklanmaktadır. Ayrıca açılış konuşmasının da bir tür mesaj olarak görülebileceği ancak Anayasa'da düzenlenen ve açılış konuşmasından farklılaşan mesaj yetkisini anlamlandırmak için ABD'deki “recommendations clause”un önemli bir kaynak olduğu belirtilmelidir.

⁹⁴ Ömer Anayurt, *Anayasa Hukuku Genel Kısım*, (4. Bası, Seçkin 2021) 400; Yeşilirmak (n 93) 16.

⁹⁵ Kemal Gözler, *Türk Anayasa Hukuku* (4. Bası, Ekin 2021) 870; İba ve Kılıç (n 92) 715; Yeşilirmak, (n 93) 32.

⁹⁶ Kemal Gözler, *Devlet Başkanları: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi*, (1. Bası, Ekin 2001) 37.

⁹⁷ İba (n 5) 125, 127; Anayurt (n 94) 400.

⁹⁸ İlyas Doğan, ‘Türk Tipi Başkanlık Modeli Bağlamında 2017 Anayasa Değişikliğinin İrdelenmesi’, iç İlyas Doğan ve Serdar Ünver (edr) Dört Kıtada Başkanlık Sistemi (Astana 2017) 28.

⁹⁹ Vasan Kesavan ve J. Gregory Sidak, ‘The Legislator-In-Chief’ (2002) 44(1) William and Mary Law Review 1, 63; J. Gregory Sidak, ‘The Recommendation Clause’ (1989) 77(6) The Georgetown Law Journal, 2079, 2135; Ross M. English, *The United States Congress* (Manchester University Press 2003) 127.

¹⁰⁰ Gözler, (n 96) 143-144.

Bu bildirin Cumhurbşkanının kanun ihtiyacını TBMM’ye iletmesi için kullanılabileceği pekala söylenebilir. Bu çerçevede mesaj yetkisi yoluyla başkanın TBMM’ye yaptığı bildirim, genel nitelikli tavsiyeler veya beklentileri içerebilecek ve kanun ihtiyacına yönelik genel öneriler niteliğinde olabilecektir. Bu öneriler belirli kanunlarda değişiklik yapılmasına veya yeni bir kanunun kabul edilmesine yönelik olabilir.

İba, mesaj yetkisi henüz açıkça düzenlenme konusu yapılmadığı için bu yetkinin sözlü veya yazılı olarak kullanılabileceğini ifade etmiştir.¹⁰¹ Ancak Cumhurbşkanının yaptığı herhangi bir konuşmanın mesaj olarak değerlendirilmesinin mümkün olmadığı kanaatindeyiz. Cumhurbşkanının yürütmenin başı olması sebebiyle her türlü sözlü veya yazılı açıklaması “iç veya dış siyasete” ilişkin olması sebebiyle mesaj yetkisi olarak görölmesi, bu anayasal kavrama ilişkin büyük bir belirsizlik oluşturacaktır. Anayasa’da “TBMM’ye” mesaj verme yetkisinden bahsedildiği için bu yetkinin sözlü olarak kullanılması halinde bunun yalnızca TBMM’de ve yasama çalışmalarını esnasında yapılması gerektiği kanaatindeyiz. Yazılı bildirimlerin de resmi olarak TBMM’ye bildirilmesi halinde bunlar mesaj yetkisi olarak değerlendirilebilecektir. Bu, TBMM Başkanlığına yapılan bir bildirim olabileceği gibi komisyonlara da yapılabilir. Bu konuda mevzuatta bir sınırlama bulunmamaktadır.

Tespit edilebildiği kadarıyla TBMM’ye mesaj yetkisi adı altında bir bildirimde bulunulmamıştır. Ancak Yeşilırmak’ın gündeme getirdiği bir örnekten bahsedilmelidir. Cumhurbşkanı, TBMM Başkanlığına 27.2.2020 tarihinde bir kanunda yer alan sermaye miktarının artırılmasına ilişkin gerekliliğin bulunduğuna dair bir yazı göndermiştir.¹⁰² Bunun üzerine Meclis Başkanı ve bir diğer milletvekili, 10.03.2020 tarihinde TBMM Başkanlığına yazıda bahsedilen değerikliği içeren bir kanun teklifi sunmuşlardır.¹⁰³ Yürütme resmi bir yazıyla TBMM ile iletişim kurmuş, kanun değerikliğine duyulan ihtiyacı bildirmiştir. Nihayetinde Meclis Başkanı tarafından TBMM’ye sunulan kanun teklifinin bu resmi yazıdan kaynaklandığı söylenebilir. Dolayısıyla bunun aslında mesaj yetkisinin kullanımı olduğu söylenebilir. Ancak bu bildirim mesaj yetkisi adı altında yapıldığına dair bir veri bulunmamıştır. Ayrıca ne teklif gerekçesinde¹⁰⁴ ne Komisyon raporlarında¹⁰⁵ ne kanun teklifine ilişkin Genel Kurul’da yapılan görüşmelerde¹⁰⁶ Cumhurbşkanının yazısından bahsedilmiştir. Bu yazı gelen kağıtlarda da yayımlanmamıştır. Bu örnekte iki organ arasında şeffaf ve kurumsal bir iletişim gerçekteştiği söylenemez.

¹⁰¹ İba (n 5) 128.

¹⁰² Yeşilırmak (n 93) 32. Yazar bu yazıya TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı Arşivi’nden ulaştığını ifade etmektedir.

¹⁰³ TBMM, ‘Kanun Teklifi 2/2691’ <https://www.tbmm.gov.tr/Yasama/KanunTeklifi/269929> Erişim Tarihi 4 Kasım 2022.

¹⁰⁴ TBMM, ‘Kanun Teklifi ve Gerekeşesi 2/2691’ <https://www2.tbmm.gov.tr/d27/2/2-2691.pdf> Erişim Tarihi 25 Kasım 2023.

¹⁰⁵ TBMM, ‘27. Yasama Dönemi, 3. Yasama Yılı, Sıra Sayısı: 197, Kanun Teklifi (2/2691) ve Dışişleri Komisyonu Raporu’ <https://www5.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem27/yil01/ss197.pdf> Erişim Tarihi 25 Kasım 2023.

¹⁰⁶ TBMM, ‘Genel Kurul Tutanağı, 27. Dönem 3. Yasama Yılı, 71. Birlesim’ (19 Mart 2020) <https://www.tbmm.gov.tr/Tutanaklar/Tutanak?BaslangicSayfa=1&BitisSayfa=64&BirlesimSiraNo=23429&Tur=H> Erişim Tarihi 4 Kasım 2022.

Mevzuatta dayanağı olan gündem dışı konuşma, açılış konuşması ve milletlerarası andlaşmaların uygun bulma kanunu çıkarılmak üzere TBMM'ye iletilmesinin mesaj yetkisinin uygulamaları olarak görülüp görülemeyeceği öğretilmiştir. Bu tartışmalar ve uygulamalar mesaj yetkisinin anlamlandırılması bakımından yol gösterici olabilir.¹⁰⁷ Bu uygulamaların hepsi bir tür iletişim aracıdır ve yürütme tarafından TBMM'ye bilgi aktarımı yapılmasına yönelik araçlar olarak da kullanılmaya müsaittir. Bu açıdan mesaj yetkisinin uygulamaları olarak görülmeleri mümkündür.

Gündem dışı konuşmanın mesaj yetkisinin kullanımı niteliğinde olduğuna dair görüşler vardır.¹⁰⁸ Ancak bu yetkinin 2017 Anayasa değişikliklerinden önce Anayasa'da yer alması sebebiyle yeni düzenlenen mesaj yetkisini anlamlandırmak için işlevsel olmadığı ifade edilmektedir.¹⁰⁹ Ayrıca gündem dışı konuşma, olağanüstü durumlarda uygulanması beklenen bir usuldür.¹¹⁰ Nitekim uygulamada da istisnai ve sınırlı hallerde kullanılmıştır.¹¹¹

Açılış konuşması da 2017 Anayasa değişikliklerinden önce Anayasa'da yer almıştır. Açılış konuşması hukuk düzenimize girdiğinden beri tüm Cumhurbaşkanları tarafından belirli istisnalar hariç olmak üzere her yasama yılının ilk gününde kullanılmıştır.¹¹² 2017 Anayasa değişikliği ile açılış konuşmasına ilişkin düzenlemede ve uygulamada değişikliğe gidilmemiştir.¹¹³ Anayasa'da yer alan açılış konuşmasının mesaj yetkisinin alt türü olduğunu ifade edenler bulunmaktadır.¹¹⁴ Mevcut Anayasa'da mesaj yetkisi ile açılış konuşmasının Cumhurbaşkanının yetkilerinin düzenlendiği 104. maddenin farklı fıkralarında düzenlenmesi ve açılış konuşmasının değişikliklerden önce de Anayasa'da bulunması sebebiyle -açılış konuşması bir tür mesaj olarak görülse dahi- Türk hukukunda mesaj yetkisinin açılış konuşmasının ötesinde bir anlam ve işlevinin olduğu sonucuna ulaşılmalıdır.¹¹⁵

Peki mesaj yetkisi yalnızca kanun ihtiyacına yönelik bilgi ve genel öneriler için mi kullanılabilir? Mesaj yetkisine yönelik Anayasal düzenlemede bu yetkinin genel bilgi

¹⁰⁷ Milletlerarası andlaşmalara ilişkin tartışmalara Bölüm III.B.2.'de değinilecektir.

¹⁰⁸ İba ve Kılıç (n 92) 716; Yeşilirmak (n 93) 28.

¹⁰⁹ Yeşilirmak (n 93) 29.

¹¹⁰ İba ve Kılıç (n 92) 716.

¹¹¹ Gündem dışı konuşma için Dışişleri Bakanının Barış Pınarı Harekâtı ve uluslararası gelişmelere dair, Milli Savunma Bakanı ile Dışişleri Bakanının İdlilb'deki saldırılar ve şehitlere dair ve Sağlık Bakanının koronavirüs salgınına dair TBMM'de yaptığı bilgilendirme konuşmaları örnek verilebilir. Bkz. Yeşilirmak (n 93) 28. Ayrıca bkz. TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı, *Yasama Bülteni Sayı 1/2016*, (1. Bası, TBMM Basımevi 2016) 87-91.

¹¹² İba ve Kılıç (n 92) 713; Yeşilirmak (n 93) 26. TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı (n 3) 100.

¹¹³ 2017 Anayasa değişikliklerinin ardından da Cumhurbaşkanının TBMM'de önceki Cumhurbaşkanları gibi açılış konuşması yaptığı görülmektedir. Örneğin bkz. TCBB, 'TBMM 27. Dönem 4. Yasama Yılı Açılış Konuşmaları' (1 Ekim 2020) <https://www.tccb.gov.tr/konusmalar/353/122222/tbmm-27-donem-4-yasama-yili-acilis-konusmalari> Erişim Tarihi 25 Kasım 2023; TCBB, 'TBMM 27. Dönem 5. Yasama Yılı Açılış Konuşması' (1 Ekim 2021) <https://tccb.gov.tr/assets/dosya/2021-10-01-tbmm-tr.pdf> Erişim Tarihi 25 Kasım 2023.

¹¹⁴ İba ve Kılıç (n 92) 716.

¹¹⁵ Aynı yönde bkz. Yeşilirmak (n 93) 27, 34; İba (n 5) 127. Ayrıca bkz. TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı (n 53) 145.

ve öneriler ile sınırlı tutulduğuna dair açık bir belirleme bulunmamaktadır. Kanun ve diğer düzenlemelerde ise mesaj yetkisi açıkça düzenlenmemiştir.

ABD’de bu yetki yoluyla kanun ihtiyacına yönelik genel nitelikli önerilerde bulunmanın yanı sıra Kongre’ye resmi olarak taslak iletme uygulaması da benimsenmiştir.¹¹⁶ Taslaklar başkanın mesajı yoluyla Kongre’ye resmi olarak iletilmektedir. Yürütmeye bağlı idari ajanslar da Kongre’ye doğrudan taslak iletebilmektedir.¹¹⁷ Federal Yüksek Mahkeme de başkanların kanun taslağı sunabileceğini kabul etmiştir.¹¹⁸ Yürütme organı bünyesindeki idari ajanslar tarafından hazırlanan taslak metinler günümüzde kanun tekliflerinin önemli kaynaklarındadır.¹¹⁹ Türkiye’de de yürütme tarafından kanun taslağı hazırlanmasının ve TBMM’ye iletilmesinin temeli bu yetkide görülebilir. Ancak bundan önce bu yetkilerin mevzuatta dayanağının olup olmadığı incelenmelidir.

III. Yürütme Tarafından Kanun Taslağı Hazırlanması ve Taslak Metinlerin TBMM’ye İletilmesi

A. Yürütme Tarafından Kanun Taslağı Hazırlanması

1. 2017 Anayasası Öncesindeki ve Sonrasındaki Hukuki Durum

1992 yılında yayınlanan bir Yönetmelik Bakanlar Kurulu tarafından TBMM Başkanlığına iletilen kanun tasarılarının hazırlanması için tek hukuki dayanaktı.¹²⁰ Bu Yönetmelik, 2006’da Resmi Gazete’de yayınlanan bir diğer Yönetmelik ile yürürlükten kaldırılmıştır.¹²¹ 2006 tarihli bu Yönetmeliğe göre her bakanlık kendi görev alanındaki konularda taslak hazırlayabilmekteydi.¹²² Hazırlanan taslaklar; bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları, kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları ve sivil toplum kuruluşlarına gönderilmekte ve bunların görüşleri alınmaktaydı.¹²³ Ayrıca tasarı taslakları Başbakanlığa iletilmeden önce Adalet Bakanlığına gönderilmekteydi. Adalet Bakanlığı Kanunlar Genel Müdürlüğü, taslakları Türk

¹¹⁶ Charles M. Cameron ve Jee-Kwang Park, ‘A Primer on the President’s Legislative Program’ iç Bert A. Rockman, Richard W. Waterman (edr), *Presidential Leadership The Vortex of Power* (OUP 2008) 46; English (n 99) 12.

¹¹⁷ Harry W. Reynolds, ‘Public Administrators and Policy Agendas: Some Preliminaries to Statute Law Making’ (2006) 24(1) *International Journal of Public Administration* 31, 45, 49.

¹¹⁸ *Clinton v. City of New York*, [1998] USSC 524, [1998] 417, 438.

¹¹⁹ Walter J. Oleszek ve Mark J. Oleszek et al, *Congressional Procedures and the Policy Process* (10. Bası, CQ Press 2016) 105; Reynolds (n 117) 35.

¹²⁰ Kanun, Kanun Hükmünde Kararname, Tüzük ve Yönetmelik Tasarılarının Hazırlanmasına İlişkin Esaslar, RG 8.9.1992/21339. İba (n 5) 157. 1992 tarihli Yönetmeliğin yetersiz olduğunu ve başarıyla uygulanmadığını ifade edenler bulunmaktadır. Bkz. Arslan (n 4) 191.

¹²¹ Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, Numara: 2005/9986, RG: 17.02.2006/26083.

¹²² ibid, madde 5.

¹²³ 2006 tarihli Yönetmelik, madde 6 ve 7. Çakın yasa tasarısı taslaklarının TBMM Başkanlığına sunulmadan önce “yüzü aşkın” kurum ve kuruluş görüşünün alındığını ifade etmektedir. Bkz. Akın Çakın, ‘Yasa Yapma Süreci ve Sosyal Kontrol (Şeffaflık ve Katılım)’ (2008) Sayı: 9 Yasama Dergisi 57, 64.

hukuk sistemine ve kanun koyma tekniğine uygunluğu bakımından incelemekte ve görüş bildirmekteydi.¹²⁴ Ayrıca bakanlıklarca hazırlanıp Başbakanlığa sunulan kanun tasarıları Bakanlar Kurulu'nda görüşülmeden önce Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğüne “Anayasaya, kanunlara, genel hukuk kurallarına, kalkınma plan ve programları ile Hükümet Programına uygunluğu açısından” incelenmekteydi.¹²⁵

Kanun tasarılarının kaldırıldığı 2017 Anayasa değişikliği sonrasında 2006 tarihli Mevzuat Hazırlama Yönetmeliğinin kanuni dayanağı olan 3056 Numaralı Kanun, 2018’de çıkarılan 703 Numaralı KHK ile yürürlükten kaldırılmıştır.¹²⁶ KHK gereğince Yönetmelik açıkça yürürlükten kaldırılmadığı için bir süre yürürlükte kalmıştır.¹²⁷ Ancak bu süre boyunca Yönetmeliğin kanun teklifi taslaklarını değil, kanun tasarı taslaklarını düzenlemesi itibarıyla kanunlar açısından uygulama alanını kaybettiği ifade edilmiştir.¹²⁸ 2022 tarihinde çıkarılan yeni Yönetmelik ile 2006 tarihli Yönetmelik yürürlükten kaldırılarak belirsizlik giderilmiştir.¹²⁹

1 Numaralı CBK'nın Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğünün yetki ve görevlerini düzenleyen 7. maddesine dayanılarak çıkarılan 2022 tarihli Yönetmelik ile Cumhurbaşkanlığı, bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşları tarafından hazırlanan “mevzuat taslaklarının” hazırlanmasına ilişkin usul ve esasları belirlemek amaçlanmıştır.¹³⁰ Taslakların Anayasaya, kanunlara, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ve diğer ilgili mevzuata veya Cumhurbaşkanlığı programı ile kalkınma plan ve programlarına uygun olması gerektiği¹³¹ ve konuyla ilgili bakanlıklar ile çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarından özel sektör paydaşlarına kadar çok çeşitli kurum ve kişilerden görüş alınması gibi hususlar hüküm altına alınmıştır.¹³² Yönetmelik ile CBK’da Cumhurbaşkanlığı teşkilatına verilen mevzuat taslaklarına ilişkin görevlerin somutlaştırıldığı da söylenebilir. Nitekim 1 Numaralı CBK’da bakanlıklara kendi görev alanlarındaki konularda mevzuat hazırlıkları yapmak ve mevzuat taslakları hakkında görüş bildirmek yönünde görevler verilmiştir.¹³³ Adalet Bakanlığına mevzuat tekniğine uygunluğu incelemek

¹²⁴ Adalet Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, Kanun Numarası: 2992, Kabul Tarihi: 29.3.1984, RG 7.4.1984/18365, madde 2/1(i), 13/1(a), (d). Bu Kanun 703 Numaralı KHK ile yürürlükten kaldırılmıştır. Bkz. Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, KHK Numarası: 703 Tarihi: 2.7.18, RG 9.7.2018/30473(3. Mükerrer), madde 1.

¹²⁵ Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, Kanun Numarası: 3056, Kabul Tarihi: 10.10.1984, RG 19.10.1984/18550, madde 8/1(a).

¹²⁶ 703 Numaralı KHK, madde 218.

¹²⁷ ibid, geçici madde 16/1.

¹²⁸ Arslan (n 4) 197, 201; Demirbağ (n 72) 37.

¹²⁹ 2022 tarihli Yönetmelik, madde 30.

¹³⁰ 2022 tarihli Yönetmelik, madde 1/1, 1/2.

¹³¹ ibid madde 28/3.

¹³² ibid madde 6.

¹³³ Örneğin bkz. Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, CBK Numarası: 1, RG 10.7.2018/30474, madde 38/1(e), 42/1(a), 220/1(b), 220/A/1(f), 232/1.

ve Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğüne hazırlanan mevzuat taslaklarını; Anayasaya, kanunlara, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine, genel hukuk kurallarına, Cumhurbaşkanı Programına uygunluğu açısından incelemek gibi görevler verilmiştir.¹³⁴ Burada cevaplanması gereken kilit soru, Bakanlıkların hazırladığı “mevzuat taslakları” arasında kanun taslaklarının da bulunup bulunmadığıdır.

2. Yönetmelik Kapsamında Kanun Teklifi Taslaklarının Hazırlanması Sorunsalı

1 Numaralı CBK’da “kanun taslağı” ifadesine hiç yer verilmemiş, “mevzuat taslağı” ifadesi kullanılmıştır. 2022 tarihli Yönetmelik’te ise mevzuat kavramının kanunu da kapsadığı açıkça düzenlenmiştir.¹³⁵ Ayrıca Yönetmeliğin çeşitli maddelerinde kanun taslaklarına dair çok sayıda düzenleme yer almaktadır.¹³⁶ Yönetmeliğin amaç ve kapsam başlıklı 1. maddesi sorumuzun cevabını karmaşıklaştırmaktadır. Bu maddede milletvekilleri tarafından TBMM Başkanlığına sunulan “kanun tekliflerinin” Yönetmeliğin kapsamı dışında olduğu belirtilmiştir. Bu ifade Yönetmeliğin kapsamının yalnızca Cumhurbaşkanı tarafından sunulabilecek olan kanun tekliflerine ilişkin taslaklar yani bütçe ve kesin hesap kanunu taslakları ile sınırlı olduğu izlenimini uyandırmaktadır. Ancak Yönetmelik bunun aksine işaret eden birden fazla veri sunmaktadır.

Öncelikle Yönetmelik boyunca “kanun” ifadesi kullanılmaktadır.¹³⁷ Bütçe ve kesin hesap kanunlarının görüşülmesi ve yürürlüğe girmesine ilişkin olağan kanunlardan ayrılan usuller bulunsa da hiçbir maddede bütçe ve kesin hesap kanunu ifadesi özel olarak zikredilmemiştir. Buna karşın CBK’larda yer alan taslak hazırlamaya yönelik düzenlemelerde bütçe ve kesin hesap kanunu teklifleri ifadesine açıkça yer verilmiştir.¹³⁸ Yönetmelik’te de bütçe ve kesin hesap kanunu ile sınırlı düzenleme yapılması amaçlanıyorsa bunun açıkça belirtilmesi beklenirdi. Ancak bütçe ve kesin hesap kanunları da TBMM Başkanlığına artık teklif olarak sunulduğuna göre mezkûr argüman yeterli değildir. Mamafih Yönetmeliğin bütçe ve kesin hesap kanunu dışındaki kanunları da kapsadığına yönelik argümanlar bununla sınırlı değildir.

Yönetmelik’te yer verilen “EK-4, ÖRNEK 1/A” bakanlıklar tarafından hazırlanacak olan kanun taslakları için örnek bir şablon sunmaktadır. Bu şablonda başlangıç hükümleri kısmındaki madde başlıklarının sırasıyla “amaç”, “kapsam” ve “tanımlar” olduğu görülmektedir. Herhangi bir bütçe veya kesin hesap kanunu

¹³⁴ ibid madde 38/1(f); 42/1(c); 7/1(e).

¹³⁵ 2022 tarihli Yönetmelik, madde 3/ç.

¹³⁶ ibid madde 8/1(e), 10/1, 11/2, 18/1, 21/8, 22/1, 26/1.

¹³⁷ Bkz. dipnot 136.

¹³⁸ 1 Numaralı CBK 1, madde 221/1 (ğ); Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, CBK Numarası: 13, RG 24.7.2018/30488, madde 2/1 (h), 2/1(s).

incelendiğinde başlangıç hükümlerinde bu madde başlıklarının bulunmadığı kolaylıkla tespit edilebilir.¹³⁹

Bunun yanında Yönetmelik'te birden fazla kanunda değişiklik öngörülen çerçeve taslaklar hazırlanabileceği düzenlenmiştir.¹⁴⁰ Örnek 1/A'da yer alan şablonda da "yürürlükten kaldırılan mevzuat" başlığına yer verilmiştir. Ayrıca çerçeve taslağa ilişkin örnek şablonun yer aldığı "EK-4, ÖRNEK 3/A" kısmında "(...) kanununda değişiklik yapılmasına dair kanun taslağı" başlığına yer vermiştir. Anayasa'nın 161/2. maddesi yaygın olarak bütçe kanunu ile mevcut kanunlarda değişiklik yapılamayacağı şeklinde anlaşılmaktadır.¹⁴¹ Bütçe ve kesin hesap kanununda yürürlükten kaldırılan mevzuat hakkında maddeler yer almamakta, başka kanunlarda değişiklik yapılmasına dair kanun başlığı ile yayınlanmamaktadır. Tüm bu hususlar, Yönetmeliğin Cumhurbaşkanı tarafından hazırlanan bütçe ve kesin hesap kanunu tekliflerine ilişkin taslaklar ile sınırlı olmadığına işaret etmektedir. "EK-4, ÖRNEK 5" ve "EK-4, ÖRNEK 6" kısımlarında taslak adı ve taslaklarda bölümleri örneklemek için Hukuk Muhakemeleri Kanunu ve Türk Ceza Kanunu'nun kullanılması da bunu destekler niteliktedir.

Düzenleyici etki analizine (DEA) ilişkin 26. madde ve buna dayanılarak yayınlanan Usul ve Esaslar¹⁴² da bu noktada büyük önem arz etmektedir. Usul ve Esaslara göre yürürlüğe konulması hâlinde muhtemel yıllık bütçe yükü yüz milyon Türk lirasını aşan düzenlemeler için ilgili düzenlemenin amaçlarının ortaya konulması, bütçeye, mevzuata, sosyal, ekonomik ve ticari hayata, çevreye ve ilgili kesimlere etkilerinin değerlendirilmesi ve önerilerde bulunulmasını içeren DEA hazırlanacaktır.¹⁴³ Bu analiz Cumhurbaşkanlığı yıllık programları ile uyumlu olmalıdır.¹⁴⁴ Yönetmeliğin 26. maddesine göre DEA'ya tabi tutulacak düzenlemeler arasında "kanun taslakları" da bulunmaktadır. Ancak Usul ve Esaslarda bütçe ve kesin hesap kanunlarına yönelik taslaklar ile milletlerarası anlaşmaların uygun bulunmasına ilişkin kanun taslakları açıkça kapsam dışında bırakılmıştır.¹⁴⁵ Yani DEA'ya tabi kanun taslakları bütçe ve kesin hesap kanunu dışında kalan milletvekilleri tarafından TBMM'ye iletilecek olan kanun tekliflerine ilişkindir.

¹³⁹ Örneğin bkz. 2022 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu, Kanun Numarası: 7344, Kabul Tarihi: 17.12.2021, RG 31.12.2021/31706 (Mükerrer); 2020 Yılı Merkezi Yönetim Kesin Hesap Kanunu, Kanun Numarası: 7345, Kabul Tarihi: 17.12.2021, RG 31.12.2021/31706 (2. Mükerrer).

¹⁴⁰ Bkz. 2022 tarihli Yönetmelik, madde 11/2, 18/1.

¹⁴¹ Bkz. Fatih Saraçoğlu, 'Bütçe Kanunu İle Vergi Kanunlarında Değişiklik Yapılabilir mi?' (1999) 1(3) Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi 59, 61; Aslan (n 29) 35-38.

¹⁴² Düzenleyici Etki Analizinin Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar, Cumhurbaşkanı Kararının Sayısı: 5681, Karar Tarihi: 3.6.2022 RG 4.6.2022/31856.

¹⁴³ ibid, madde 5/1.

¹⁴⁴ ibid, madde 10/6

¹⁴⁵ ibid, madde 5/5.

Peki DEA’ya tabi tutulan kanun tasarıları kim tarafından hazırlanmaktadır? Usul ve Esasların 17. maddesinde DEA’yı, düzenlemeyi hazırlayacak olan idarenin yürüteceği ve bunun Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı’nın gözetimi ve değerlendirmesi çerçevesinde hazırlanacağı ifade edilmektedir. Usul ve Esasların 4/h maddesinde “Cumhurbaşkanlığı, bakanlıklar, bağlı, ilgili, ilişkili kurum ve kuruluşlar ile diğer kamu kurum ve kuruluşları” olarak tanımlanan ve kanun tasarılarını hazırlayacak olan idarenin yasama organına işaret etmediği aşikardır. Usul ve Esasların hiçbir maddesinde milletvekilleri veya TBMM’den gelecek DEA hazırlanması taleplerine veya hazırlanan raporların TBMM’ye iletilmesine yönelik bir düzenleme bulunmamaktadır.¹⁴⁶

Uygulamada yürütmenin gözetiminde idare bünyesinde kanun tasarıları hazırlandığına ve mevzuatın da bu şekilde yorumlandığına işaret eden hususlar bunlarla sınırlı değildir. Strateji ve Bütçe Başkanlığı; 2023 yılında yayınladığı DEA Rehberinde 2022 tarihli Yönetmeliğin 26. maddesi ile DEA’nın kanun tasarıları ve CBK’lar için “zorunlu” kılındığını, bunun idare için bir “görev” niteliğinde olduğunu ifade etmiştir.¹⁴⁷ Kanun koyma yetkisi milletvekillerinde olduğuna ve kanun tasarılarının kaynağı ve hazırlanma usulüne ilişkin Anayasa ve kanunlarda bir sınırlama söz konusu olmadığına göre Cumhurbaşkanı kararı ile çıkarılan Yönetmelik ile Usul ve Esaslar’ın milletvekilleri veya Teklif Destek Bürosu tarafından hazırlanan tasarılar için bu tür bir zorunluluk getirmesi mümkün değildir. Bu durumda burada bahsi geçen zorunluluğun idare bünyesinde hazırlanan tasarılarla işaret ettiği tüm açıklığıyla görülmektedir.

Ayrıca Yönetmeliğin 10. maddesinde hazırlanan kanun tasarılarına DEA raporunun ekleneceği düzenlenmiştir. Usul ve Esaslarda bütçe ve kesin hesap kanunları DEA dışında bırakıldığına göre bu Yönetmelik’te bakanlıklar ve kamu kurumları tarafından hazırlanacağı belirtilen kanun tasarılarının bütçe ve kesin hesap kanunu dışındaki kanunları da kapsadığı görülmektedir.

Tüm bunlar göstermektedir ki bu idare Cumhurbaşkanlığının gözetimi ve programı çerçevesinde, yalnızca milletvekillerinin TBMM’ye teklif olarak sunabildiği kanunlar için tasarı metin hazırlayabilmektedir. Yönetmelik’te bunun açık bir dille düzenlenmeyip madde 1/3 ile karışıklığa sebebiyet verilmesi eleştirilmelidir. Yönetmelik bir bütün olarak ele alındığında bu hükme hangi amaçla yer verildiğini anlamak güçtür. Burada anayasal düzenlemeye ilişkin gereksiz bir tekrarın söz konusu olduğu söylenebilir.

¹⁴⁶ Yönetmeliğin 26/2. maddesinde ifade edilen Komisyon Başkanı’nın talebi tasarılarla yönelik değil, TBMM’ye sunulmuş olan tekliflere ilişkindir.

¹⁴⁷ Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Düzenleyici Etki Analizi Rehberi, 2023, <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2023/03/Duzenleyici-Etki-Analizi-Rehberi.pdf> Erişim Tarihi: 25 Kasım 2023, s. 3.

B. Yürütme Tarafından Hazırlanan Taslak Metinlerin TBMM'ye İletilmesi

1. 2017 Anayasa Değişikliği Öncesi ve Sonrasındaki Hukuki Durum

2017 Anayasa değişikliği öncesinde 2006 tarihli Yönetmelik kapsamında hazırlanan taslaklar bakanlıklardan Başbakanlığa gönderilmekteydi.¹⁴⁸ Bu taslaklardan Bakanlar Kurulu'nca kabul gören metinlerin ise TBMM Başkanlığına tasarı olarak sunulmasından Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü sorumluydu.¹⁴⁹

2017 Anayasa değişikliğinden sonra ise ne TBMM'ye kanun ihtiyacına yönelik bildirimler yapılmasına yönelik genel bir yetki ne kanun taslaklarının iletilmesi imkanı açıkça düzenlenmiştir. Başbakanlık teşkilatı kaldırıldığı için haliyle Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü'ne de son verilmiştir. Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü'ne verilen bazı görevleri 2017 sonrasında Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı bünyesindeki Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü devralmıştır. Ancak Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü'nün görevlerini düzenleyen 1 Numaralı CBK hazırlanan kanun taslaklarının TBMM'ye ve milletvekillerine iletilmesine yönelik açık bir yetkiye yer vermemiştir.¹⁵⁰ 2022 tarihli Yönetmelik'te de yürütme bünyesinde hazırlanan kanun taslaklarının TBMM'ye iletilmesine ilişkin bir düzenleme yer almamaktadır.

Bu noktada milletlerarası andlaşmalara yönelik düzenlemeler ve uygulamanın incelenmesi faydalı olabilecektir. Milletlerarası andlaşmaların TBMM'ye iletilmesi süreci 2017 Anayasa değişikliklerinden sonra TBMM İçtüzüğü ve CBK ile düzenlenip uygulamaya konulmuştur. Bunun mesaj yetkisinin kullanımı olarak görüleceğini iddia eden yazarlar bulunmaktadır.¹⁵¹ Bununla birlikte bu uygulamanın hukuki bir boşluğu doldurmak için bulunan zorunlu bir çare niteliğinde olduğunu ve bunun mesaj yetkisinin uygulaması olarak görülemeyeceğini ifade eden bir görüş de dile getirilmiştir.¹⁵² Her şekilde, bu uygulamanın daha ayrıntılı incelenmesi bu bölümde ortaya konulan soruların yanıtlanması açısından yol gösterici niteliktedir.

2. Milletlerarası Andlaşmalara Yönelik Düzenlemeler ve Uygulama

2017 Anayasa değişikliği öncesinde andlaşmaların uygun bulunmasına ilişkin kanunlar tasarı olarak TBMM Başkanlığına sunulmaktaydı.¹⁵³ Milletlerarası andlaşmaların TBMM Başkanlığı bilgisine sunulması için yazıları ve kanun tasarılarını

¹⁴⁸ 2006 tarihli Yönetmelik, madde 9/1.

¹⁴⁹ 3056 Numaralı Kanun, madde 8/1(b).

¹⁵⁰ 1 Numaralı CBK 7/1.

¹⁵¹ İba ve Kılıç (n 92) 718; İba (n 5) 167.

¹⁵² Yeşilirmak (n 93) 30.

¹⁵³ TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı (n 30) 113.

Dışişleri Bakanlığı hazırlamaktaydı.¹⁵⁴ Ancak Anayasa değişikliği ile milletlerarası andlaşmaların uygun bulunmasına ilişkin kanun tekliflerini TBMM Başkanlığına sunma yetkisi yalnızca milletvekillerine bırakılmıştır. Daha önce Bakanlar Kurulu’na ait olan andlaşmaları imzalama yetkisi yürütmenin başı olarak Cumhurbaşkanı’na verilmiştir. Bu durumda onaylanan andlaşmaların uygun bulunması için TBMM’ye nasıl iletileceği hususunda hukuki bir boşluk olduğu söylenmekteydi.¹⁵⁵

Bu konuda Anayasa değişikliğine ilişkin tüm hükümlerin yürürlüğe girdiği 9 Temmuz 2018 tarihinden bir gün sonra 1 Numaralı CBK ile Cumhurbaşkanlığına bağlı Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğüne “Milletlerarası anlaşmaların kanunla uygun bulunması için TBMM Başkanlığına gönderilmesine ilişkin işlemleri yapmak” yetkisi verilmiştir.¹⁵⁶ 15 Temmuz 2018’de yayınlanan 9 Numaralı CBK ile onaylamanın TBMM tarafından uygun bulunması zorunlu olan andlaşmaların Cumhurbaşkanı tarafından TBMM’ye gönderileceği açıkça düzenlenmiştir.¹⁵⁷

Yürütme ile TBMM’nin milletlerarası andlaşmalar konusundaki iletişim sürecine ilişkin en ayrıntılı düzenleme ise bir gün sonra 16 Ekim 2018’deki İçtüzük değişikliği ile TBMM İçtüzüğüne eklenmiştir.¹⁵⁸ Buna göre 9 Numaralı CBK’da düzenleme konusu yapılan andlaşmalar Cumhurbaşkanınca, TBMM Başkanlığına sunulur. TBMM bu andlaşmaları gelen kâğıtlar listesinde yayımlar. Bunun ardından milletvekilleri andlaşmaların onaylanmasının uygun bulunduğu dair kanun teklifi verebilir. Uygulamada andlaşmaların TBMM Başkanı tarafından kanun teklifine dönüştürüldüğü görülmektedir.¹⁵⁹ Ancak bu teklifi her milletvekili verebilecektir.¹⁶⁰

9 Numaralı CBK’ya yönelik olarak AYM’de açılan iptal davası çalışmanın konusu bakımından dikkat çekicidir. Dava dilekçesinde kanun teklif etme yetkisinin milletvekillerine ait olduğu, bunun Cumhurbaşkanı’nın kanun teklifini harekete geçirmek için TBMM’ye bildirimde bulunmasını da engellediği iddia edilmiştir.¹⁶¹ AYM, andlaşmaların Cumhurbaşkanı tarafından TBMM’ye gönderilmesine yönelik düzenlemenin Cumhurbaşkanına kanun teklif etme yetkisi verildiği şeklinde

¹⁵⁴ Bazı Andlaşmaların Yapılması için Cumhurbaşkanına Yetki Verilmesi Hakkında Kanun, Kanun Numarası: 244, Kabul Tarihi: 31.5.1963, RG 11.6.1963/11425, mülga madde 4/1; TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı (n 30) 113-114.

¹⁵⁵ Yeşilırmak (n 93) 29; Fahri Bakırcı ve Ömer Faruk Gençkaya et al, *Parlamento Hukukuna Giriş* (Lykeion 2020) 101. İba ve Kılıç uygun bulma kanunlarının teklifleştirilmesinin yürütmenin yetkisi olması gerektiğini ve buna ilişkin anayasal düzenlemenin unutulduğunu ifade etmektedir. Bkz. İba ve Kılıç (n 92) 717.

¹⁵⁶ 1 Numaralı CBK, madde 7/d.

¹⁵⁷ Milletlerarası Andlaşmaların Onaylanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, CBK Numarası: 9, RG 15.7.2018/30479, madde 6/1.

¹⁵⁸ 1200 Numaralı TBMM Kararının 13. maddesi ile İçtüzüğün 90. maddesi değiştirilmiştir.

¹⁵⁹ Gözler, (n 95) 632; Bakırcı ve Gençkaya et al (n 155) 102. TBMM Başkanı Mustafa Şentop’un imzasının bulunduğu kanun tekliflerine ilişkin liste için bkz. TBMM, ‘Milletvekilinin İmzasının Bulunduğu Kanun Teklifleri’ <https://www.tbmm.gov.tr/milletvekili/KanunTeklifiUyeniImzasiBulunanTeklifler?donemKod=27&sicil=WCBJCzYzL08>= Erişim Tarihi 4 Kasım 2022. Gözler TBMM başkanının siyasi bir konuda bu şekilde öne çıkmasını eleştirmektedir. Bkz. Gözler (n 95) 632.

¹⁶⁰ TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı (n 30) 102.

¹⁶¹ AYM, E. 2018/126, K. 2020/32, 25.6.2020, para 38.

anlaşılamayacağını vurgulamıştır.¹⁶² Metnin TBMM'ye gönderilmesinin ardından teklif aşamasından itibaren kanun yapımına ilişkin tüm süreçlerin TBMM'de İçtüzük'te belirtilen olağan usullere uygun olarak işletildiği ifade edilmiştir.¹⁶³ Anayasa'nın 88. maddesine aykırılık bulunmadığı sonucuna ulaşmıştır.

AYM'nin yorumu doğrultusunda, 2022 tarihli Yönetmelik kapsamında hazırlanan kanun taslaklarının TBMM'ye iletilmesinin de Anayasa'ya aykırı olmadığını savunulması mümkündür. Ancak milletlerarası andlaşmaların TBMM'ye iletilmesi ile genel olarak kanun taslaklarının iletilmesi arasındaki fark, milletlerarası andlaşmalar için CBK ve İçtüzük'te düzenleme olmasıdır. Halbuki daha önce de belirttiği üzere yürütme tarafından hazırlanan kanun taslaklarının TBMM'ye iletilmesine yönelik açık bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu durumda TBMM'ye kanun taslağı iletilmesinin hukuken mümkün olup olmadığı sorusu gündeme gelmektedir. Bu çerçevede Cumhurbaşkanının TBMM ile resmi olarak iletişime geçmesinin bir yolu olan tezkere uygulaması açıklanacak ve kanun taslaklarının tezkere olarak TBMM'ye iletilmesi imkanı değerlendirilecektir.

3. Cumhurbaşkanlığı Tezkerelerine Yönelik Düzenlemeler ve Uygulama

TBMM'ye iletilen Cumhurbaşkanlığı tezkereleri gelen kağıtlar listesinde yayınlanmaktadır. Gelen kağıtlar listesinde yayınlanmanın bir belgenin hukuken geçerli ve eksiksiz olduğuna işaret ettiği ve milletvekillerine duyurulmasına yönelik olduğu söylenebilir.¹⁶⁴ TBMM İçtüzüğü'nün 51. maddesine göre “Başkanlığa gelen kanun teklifleri, resmî tezkereler ve komisyon raporları ile yazılı soru, genel görüşme, Meclis araştırması ve Meclis soruşturması önergeleri gelen kâğıtlar listesinde yayımlanır.” Cumhurbaşkanının bütçe ve kesin hesap kanunu teklifleri tezkere adı altında değil “Cumhurbaşkanı teklifi” olarak yayınlanmaktadır.¹⁶⁵ Cumhurbaşkanlığı tezkereleri ise “resmi tezkere” olarak görülmektedir.

27. dönemde yayınlanan tüm gelen kağıt listelerinde yapılan aramada aşağıdaki hususların Cumhurbaşkanlığı tezkeresi adıyla yer aldığı tespit edilmiştir:

- Olağanüstü hal ilan edilmesine ilişkin Cumhurbaşkanı kararının TBMM'nin onayına sunulması,¹⁶⁶

¹⁶² ibid para 51.

¹⁶³ ibid para 52.

¹⁶⁴ İba (n 5) 128, 129; Bakırcı ve Gençkaya et al (n 155) 100.

¹⁶⁵ Merkezi yönetim bütçe kanun teklifi ve merkezi yönetim kesin hesap kanunu teklifine dair birer örnek için bkz. TBMM, '27. Dönem, 3. Yasama Yılı, Gelen Kağıtlar No: 14', (18 Ekim 2019) <https://www5.tbmm.gov.tr/gelenkagit/d027/yil03gk/gk.14.htm> Erişim Tarihi 25 Kasım 2023; TBMM, '27. Dönem, 5. Yasama Yılı, Gelen Kağıtlar No: 44', (3 Aralık 2021) <https://www5.tbmm.gov.tr/gelenkagit/d027/yil05gk/gk.44.htm> Erişim Tarihi 25 Kasım 2023.

¹⁶⁶ TBMM, '27. Dönem, 6. Yasama Yılı, Gelen Kağıtlar No: 89' (8 Şubat 2023) <https://www.tbmm.gov.tr/Gundem/GelenKagitDetay/15661dac-cf5e-4700-3d25-08db286ee6e6> Erişim Tarihi 25 Kasım 2023.

- Milletvekillerinin dokunulmazlığının kaldırılmasına yönelik istemler,¹⁶⁷
- Milletlerarası andlaşmalara yönelik bildirimler,¹⁶⁸
- Silahlı kuvvet kullanılmasına izin verilmesine/asker göndermeye yönelik istemler,¹⁶⁹
- Kanunların Cumhurbaşkanınca bir daha görüşülmek üzere geri gönderilmesine yönelik bildirimler,¹⁷⁰
- Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından yürütülen devlet istihbarat hizmetleri ile Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı ve Mali Suçları Araştırma Kurulu Başkanlığı tarafından görevleri gereği yürütülen güvenlik faaliyetlerine ve istihbari nitelikteki faaliyetlere ilişkin olarak hazırlanan yıllık raporlar,¹⁷¹
- Kalkınma planlarının sunulması,¹⁷²
- Türkiye Varlık Fonu’nun mali tabloları ve faaliyetleri ile ilgili denetim raporlarının sunulması.¹⁷³

Anayasa ve İktüzük Türk parlamento hukukunun önemli kaynaklarındandır. Kanunlar da bu kaynaklar arasında yer alır.¹⁷⁴ Olağanüstü hal ilanı kararının onayına sunulmak üzere TBMM’ye iletilmesi hem Anayasa’da hem de Olağanüstü Hal Kanununda açıkça düzenlenmiştir.¹⁷⁵ Güvenlik faaliyetlerine ve istihbari nitelikteki faaliyetlere ilişkin olarak hazırlanan yıllık raporların, kalkınma planlarının ve Türkiye Varlık Fonu’nun mali tabloları ve faaliyetleri ile ilgili denetim raporlarının TBMM’ye

¹⁶⁷ Örneğin bkz. TBMM, ‘27. Dönem, 5. Yasama Yılı, Gelen Kağıtlar No:1’ (1 Ekim 2021) <https://www5.tbmm.gov.tr/gelenkagit/d027/yil05gk/gk.1.htm> Erişim Tarihi 25 Kasım 2023.

¹⁶⁸ Örneğin bkz. TBMM, ‘27. Dönem, 5. Yasama Yılı, Gelen Kağıtlar No: 165’ (3 Haziran 2022) <https://www5.tbmm.gov.tr/gelenkagit/d027/yil05gk/gk.165.htm> Erişim Tarihi 25 Kasım 2023.

¹⁶⁹ Örneğin bkz. TBMM, ‘27. Dönem, 5. Yasama Yılı, Gelen Kağıtlar No: 2’ (4 Ekim 2021) <https://www5.tbmm.gov.tr/gelenkagit/d027/yil05gk/gk.2.htm> Erişim Tarihi 25 Kasım 2023; TBMM, ‘27. Dönem, 6. Yasama Yılı, Gelen Kağıtlar No: 1’ (1 Ekim 2022) <https://www.tbmm.gov.tr/Gundem/GelenKagitDetay/a70154d4-8fa9-4ae2-3ccd-08db286ee6e6> Erişim Tarihi 25 Kasım 2023.

¹⁷⁰ Örneğin bkz. TBMM, ‘27. Dönem, 3. Yasama Yılı, Gelen Kağıtlar No: 43’ (3 Aralık 2019) <https://www5.tbmm.gov.tr/gelenkagit/d027/yil03gk/gk.43.htm> Erişim Tarihi 25 Kasım 2023.

¹⁷¹ Örneğin bkz. TBMM, ‘27. Yasama Dönemi, 2. Yasama Yılı, Gelen Kağıtlar No: 119’ (21 Mayıs 2019) <https://www5.tbmm.gov.tr/gelenkagit/d027/yil02gk/gk.119.htm> Erişim Tarihi 25 Kasım 2023.

¹⁷² Örneğin bkz. TBMM, ‘27. Dönem, 2. Yasama Yılı, Gelen Kağıtlar No: 143’ (8 Temmuz 2019) <https://www5.tbmm.gov.tr/gelenkagit/d027/yil02gk/gk.143.htm> Erişim Tarihi 25 Kasım 2023.

¹⁷³ Örneğin bkz. TBMM, ‘27. Dönem, 5. Yasama Yılı, Gelen Kağıtlar No: 30’ (12 Kasım 2021) <https://www5.tbmm.gov.tr/gelenkagit/d027/yil05gk/gk.30.htm> Erişim Tarihi 25 Kasım 2023.

¹⁷⁴ Erdoğan Teziç, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları*, (Fakülteler Matbaası 1980). Ayrıca bkz. Arslan, (n 4) 47.

¹⁷⁵ Anayasa’nın 119. maddesi; Olağanüstü Hal Kanunu, Kanun Numarası: 2935, Kabul Tarihi: 25.10.1983, RG 27.10.1983/18204, madde 3.

sunulması açık kanuni dayanağa sahiptir.¹⁷⁶ Milletvekillerinin dokunulmazlığının kaldırılmasına yönelik istemler,¹⁷⁷ milletlerarası andlaşmalara yönelik bildirimler,¹⁷⁸ silahlı kuvvet kullanılmasına izin verilmesine yönelik istemler¹⁷⁹ ile kanunların Cumhurbaşkanınca bir daha görüşülmek üzere geri gönderilmesine yönelik bildirimlerin¹⁸⁰ ise İttüzük'te dayanağı bulunmaktadır. Yani 27. Dönemde gelen kağıtlarda Cumhurbaşkanlığı tezkeresi adıyla yayınlanan her bir bildirim Anayasa, İttüzük veya bir kanunda dayanağı vardır. 27. Dönem ile sınırlı olarak yapılan araştırma neticesinde aksi yönde bir veriye erişilmemiştir. 27. Dönemde uygulaması olmadığı için yukarıdaki listede yer almayan savaş ilanına ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararının TBMM'ye sunulmasına yönelik de İttüzük'te düzenlemeler bulunmaktadır.¹⁸¹ Bu tür kararlar alındığı takdirde de TBMM'ye yapılan bildirimler resmi tezkere (Cumhurbaşkanlığı tezkeresi) adı altında gelen kağıtlarda yayınlanacaktır.

TBMM Başkanlığına iletileceği İttüzük'te veya bir kanunda düzenlenen bir yıllık raporda da kanun ihtiyacına yönelik bilgilendirme yapılabilir. Ancak bu, yıllık rapor kapsamındaki bir bilgi akışı olduğu için bunun dışında herhangi bir konuda kanun ihtiyacı olduğuna dair bildirimlerin tezkere yoluyla yapılabileceği anlamına gelmez. Yürütmenin genel olarak kanun ihtiyacına yönelik olarak TBMM'ye bildirimde bulunabileceğine ve hatta kanun taslağı iletilebileceğine dair – tespit edilebildiği kadarıyla – ne kanunlarda ne de İttüzük'te açık bir düzenleme bulunduğu için bu tür bildirimler resmi tezkere olarak gelen kağıtlarda yayınlanamaz. İba kanun değişikliğine yönelik olarak Cumhurbaşkanlığı tarafından yapılacak bildirimlerin İttüzüğün 49. maddesi kapsamında “Başkanlığın Genel Kurula sunuşları” kısmında Genel Kurul gündemine alınması gerektiğini ifade etmiştir.¹⁸² Anayasa'da, İttüzük'te veya kanunlarda ne mesaj yetkisi ne kanunlara ilişkin öneri bildirimleri ne de taslak iletmesi açıkça düzenlendiği için biz bu görüşe katılmıyoruz.

¹⁷⁶ 2937 Numaralı Kanun, ek madde 2/2; Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun, Kanun Numarası: 3067, Kabul Tarihi: 30.10.1984, RG 6.11.1984/18567, madde 1; Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketinin Kurulması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Kanun Numarası: 6741, Kabul Tarihi: 19.8.2016, RG 26.8.2016/29813, madde 6/3.

¹⁷⁷ İttüzüğün 131. maddesinde açıkça tezkereden ve gelen kağıtlardan bahsedilmemiştir ancak nihayetinde milletvekili dokunulmazlığının kaldırılmasına ilişkin istemler İttüzük'te düzenlenmiştir.

¹⁷⁸ İttüzüğün 90. maddesi.

¹⁷⁹ İttüzüğün 130. maddesinde de Cumhurbaşkanının talebinden bahsedilmiştir.

¹⁸⁰ İttüzüğün çeşitli maddelerinde Cumhurbaşkanlığı tarafından geri gönderilen kanunlardan bahsedilmiştir. Bkz. İttüzük 35/3, 81/6.

¹⁸¹ İttüzük, madde 126 ve 129.

¹⁸² İba ve Kılıç (n 92) 720.

IV. Değerlendirme: Avantajlar, Dezavantajlar, Kurumsal Kapasite ve Tavsiyeler

A. Kanun Tekliflerinin Hazırlanmasında Yürütmenin Rolü Bakımından

1. Yürütmenin Avantajları ve Kanun Tekliflerinin Hazırlanmasına Katkısı

Kanun tekliflerinin hazırlanmasında milletvekillerine sunulacak olan harici destek bakımından yürütme organının önemli avantajları bulunmaktadır. Öncelikle yürütme organı bünyesinde çok geniş bir idari teşkilatı barındırmaktadır ve devasa bir personel altyapısına sahiptir. Teşkilat içerisindeki personelin sayı bakımından olduğu kadar uzmanlık alanları bakımından da bir avantajı bulunmaktadır. İdari teşkilat konu bakımından geniş bir yelpazede uzmanı bünyesinde barındırmaktadır. Bu, özellikle teknik ayrıntılarda bilgi ve uzmanlık gerektiren düzenlemeler söz konusu olduğunda büyük bir avantajdır. Yürütme organının mevcut bilgi birikimi yüksek düzeydedir. Bunun yanında niceliksel ve uzmanlık alanlarındaki çeşitlilik bakımından avantajların yanında idaredeki hiyerarşik yapı yürütme organına pratik ve hızlı şekilde araştırma yapma ve bilgiye erişme imkanı vermektedir. Yürütme organının bütçe imkanları nedeniyle de araştırma yapma bakımından avantajlı olduğu pekala söylenebilir.

Bunun yanında kanun taslağı hazırlanması, yürürlükteki kanunlar hakkında da bilgi sahibi olmayı gerekli kılmaktadır.¹⁸³ Kanunları uygulama görev ve yetkisinin sahibi olan yürütme organının yürürlükteki kanunlardaki iyi uygulamalar, eksiklikler ve dolayısıyla ihtiyaçlara hakim olması beklenir.¹⁸⁴ İdare, düzenli olarak uygulamadaki sorun ve eksikliklerle muhatap olmaktadır. Yargı kararlarına konu olan eksiklik ve sorunlar da idareye düzenli olarak bildirilmektedir.¹⁸⁵ Bu şekilde uygulamada yer alan yürütme organının ve idarenin sürekli güncellenen bir bilgi birikimi bulunmaktadır. Tüm bunlar yürütmenin kanun ihtiyacının tespit edilmesine yönelik mevcut bilgi birikimi, araştırma yapma ve bilgiye erişme konusunda olduğu kadar kanun teklifi taslaklarının amaca yönelen ve mevcut mevzuatla uyumlu şekilde hazırlanması hususunda da bir avantaj sağlamaktadır.

Türkiye’de ve dünyada parlamentoların kanun yapım fabrikasına dönüştüğü, bir kanun enflasyonunun bulunduğu ifade edilmektedir.¹⁸⁶ Ancak çok sayıda kanuna değil, etkili ve ihtiyaçlara yönelen, yürürlükteki kanunlar ile uyum içerisinde kanunlara ihtiyaç vardır. Etkili ve ihtiyaca yönelik kanun yapımı ise kanun tekliflerinin hazırlanmasında yürütmenin yukarıda zikredilen avantajlarından faydalanılmasını yani kanun ihtiyacının tespitine yönelik bilgi edinme ve kanun

¹⁸³ Araç ve İba (n 74) 37.

¹⁸⁴ Bkz. Anayasa madde 8, 104/8.

¹⁸⁵ Örneğin bkz. İdari Yargılama Usulü Kanunu, Kanun Numarası: 2577, Kabul Tarihi: 6.1.1982, RG 20.1.1982/17580, madde 25 ve 28.

¹⁸⁶ Daver, (n 10) 226 – 227; Araç ve İba (n 74) 38; İba (n 5) 164; Yancı-Özalp (n 9) 270.

taslağı hazırlanması hususunda yürütme ile iş birliğini gerektirmektedir. Kanun tekliflerinin hazırlanmasında yürütmeden teknik konularda hızlı bilgi alınması, kanun yapım sürecine önemli katkılar sunabilecektir.

2. Mesaj Yetkisine Yönelik Düzenleme İhtiyacı

Açılış konuşması, gündem dışı konuşma ve özellikle mesaj yetkisinin yürütmeden kanun ihtiyacına yönelik bilgi edinme yollarından olduğu dikkate alınarak bu yetkilerin uygulamasının belirginleştirilmesi yönünde çalışmalar yapılmalıdır. Özellikle kanun tekliflerinin hazırlanması aşamasındaki iki temel faaliyet bakımından önem arz eden mesaj yetkisinin kapsamı ve uygulamasındaki belirsizlik mesaj yetkisinin kullanımına yönelik somutlaştırıcı düzenlemeler yoluyla bir ölçüde giderilmelidir.¹⁸⁷

Yürütmenin kanun tekliflerinin hazırlanması sürecindeki rolünü kurumsal ve açık bir iş birliği yoluna dönüştürmek için yürütmenin kanun ihtiyacına yönelik bildirimlerinin ve hazırlanan kanun teklifi taslaklarının TBMM'ye iletilmesi ve TBMM'de geçirdiği süreçler kanunlar veya TBMM İçtüzüğünde düzenlenmelidir. Yasamanın genelliği ilkesi gereği Anayasa'ya aykırı olmadığı sürece bu hususlar kanun ile düzenlenebilir. Bu düzenlemeler AYM'nin 9 Numaralı CBK'ya ilişkin kararında da ifade ettiği gibi Anayasa'nın 88. maddesine aykırılık teşkil etmeyecektir. Kanun teklif etme milletvekillerinin görevi değil yetkisidir.¹⁸⁸ Dolayısıyla yürütme tarafından gönderilen taslakların teklifleştirilmesi yönünde bir yükümlülük elbette yoktur. Nihayetinde bu taslak iletildikten sonra taslağın teklifleştirilmesi hususunda takdir milletvekillerinin olacak, kanun yapım süreci olağan şekilde işletecektir.¹⁸⁹

Düzenleme yapıldığı takdirde milletlerarası andlaşmalara ilişkin bildirim için olduğu gibi tezkere olarak gelen kağıtlarda yayınlanma usulü izlenebilir. Ayrıca Cumhurbaşkanının kendisi kadar bakanlıklar ve idari teşkilat içerisindeki başkanlıkların da doğrudan, mesaj yetkisi yoluyla TBMM'ye kanun ihtiyacına yönelik bildirimlerde bulunma ve kanun taslağı iletme imkanı düzenleme konusu yapılmalıdır. Bu, özellikle bu kurumların kendi uzmanlık alanlarındaki teknik konular bakımından kaliteli kanun yapımına önemli katkılar sunacaktır.

Yürütmeye bilgilendirme yapma ve belirli konularda kanun taslakları sunma yönünde görevler yükleyen kanuni düzenlemeler de yapılabilir.¹⁹⁰ Taslak metinlerin hazırlanma usulü hakkında Anayasa'da bir belirleme olmaması itibarıyla bu konuda

¹⁸⁷ Ayrıca bkz. İba (n 5) 128.

¹⁸⁸ Gözler (n 95) 1113.

¹⁸⁹ AYM, E. 2018/126, K. 2020/32, 25.6.2020, para 52.

¹⁹⁰ ABD Kongresi, yürütmenin bilgi akışı sağlama konusundaki anayasal yükümlülüğünü yerine getirmesini temin etmek için başkana belirli bir konuda program veya kanun taslağı sunma mecburiyeti yükleyen kanunlar çıkarmaktadır. Bkz. Benjamin J. Schwartz, 'The Recommendations Clause and the President's Role in Legislation' (2020) 168 University of Pennsylvania Law Review 767, 791-792; Richard E. Neustadt, 'Presidency and Legislation: Planning the President's Program' (1955) 49(4) The American Political Science Review 980, 997.

sınırlamaya gidilen düzenlemeler yapılamayacağı iddia edilebilir. Bizce bu iddia yerinde olmayacaktır. TBMM, mesaj yetkisini sınırlayacak düzenlemeler yapabilir. Bu çerçevede örneğin belirli konularda mesaj yetkisi yoluyla taslak iletilemeyeceği hüküm altına alınabilir. Bu konuda TBMM’deki uzmanların uzmanlığına dayanılacağı yönünde kanuni düzenlemeler yapılabilir.¹⁹¹

Cumhurbaşkanının yetkilerinin düzenlendiği 104. maddenin 3. fıkrasına göre Cumhurbaşkanı “Gerekli gördüğü takdirde, yasama yılının ilk günü Türkiye Büyük Millet Meclisinde açılış konuşmasını yapar.” Açılış konuşmasında “gerekli gördüğü takdirde” ifadesinden de anlaşılacağı üzere, bu isteğe bağlı olarak kullanılacak bir yetkidir.¹⁹² Ancak mesaj yetkisi için bu tür bir belirleme bulunmamaktadır. Bu açıdan TBMM’ye mesajlar vermenin bir görev olduğu söylenebilir.¹⁹³ Peki anayasal bir görevin TBMM tarafından sınırlanması Anayasa’ya aykırı olmaz mı?

Anayasa’nın 104. maddesinde mesaj yetkisinin içeriği ve kapsamı belirlenmemiştir. Bu çalışmada mesaj yetkisi yürütmenin TBMM’ye kanun ihtiyacına yönelik bilgi vermesinin ve taslak iletmesinin dayanağı olarak görülmektedir. Kanun taslağı iletme uygulaması ise açık bir anayasal görev değildir. Anayasa’daki sınırların belirsizliği kanuni düzenleme yapılmasına alan açmaktadır. Dolayısıyla TBMM’ye mesajlar verme görevinin kapsamı kanuni düzenlemeler ile belirlenebilecek ve yukarıdaki paragraflarda örneklendirilen şekilde sınırlamalar da yapılabilecektir. Ancak TBMM elbette mesaj yetkisini tümüyle ortadan kaldıracak nitelikte düzenlemeler yapamayacaktır.

Öğretide mesaj yetkisinin kullanımının CBK ile de düzenlenebileceğini ifade edenler olmuştur.¹⁹⁴ Mesaj yetkisi Anayasa’da CBK ile düzenleneceği belirtilen alanlardan olmadığı için CBK’ların münhasır alanı tartışmasının yapılmasına gerek yoktur. Anayasa madde 104/17’de yer alan, AYM’nin deyimiyile “konu bakımından yetki kuralları” değerlendirilmelidir.

Bu çerçevede mesaj yetkisinin yürütme başlıklı ikinci bölümde, Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri başlıklı 104. maddede düzenlendiği dikkate alınmalıdır. Sistematik yorumun bir sonucu olarak mesaj yetkisinin yürütme yetkisine ilişkin bir kural olduğu sonucuna ulaşılmalıdır. Kanunlara ilişkin öneriler ve kanun taslaklarının TBMM’ye iletilmesinin yürütmeye ilişkin yetki olamayacağını iddia edenler olabilecektir. Ancak nasıl ki veto kanun yapım sürecine ilişkin olmasına rağmen

¹⁹¹ ABD’de belirli bir konunun araştırılması için yürütmenin kaynak ayırmasına engel olan kanunlar çıkarılmıştır. Schwartz (n 190) 785; Sidak (n 99) 2079. Ancak bunun Anayasa’ya aykırı olduğunu ifade edenler de bulunmaktadır. Kesavan ve Sidak (n 99) 57-58; Sidak (n 99) 2118; Jay S. Bybee, ‘Advising the President: Separation of Powers and the Federal Advisory Committee Act’ (1994) 104 The Yale Law Journal 51, 115.

¹⁹² Gözler (n 95) 870.

¹⁹³ ABD’de öğretide mesaj yetkisi görev olarak değerlendirilenler bulunmaktadır. Schwartz (n 190) 770; Sidak (n 99) 2086; Kesavan ve Sidak (n 99) 9, 35.

¹⁹⁴ Bkz. İba (n 5) 128; İba ve Kılıç (n 92) 719.

yürütme yetkisi kapsamında görülüyorsa mesaj yetkisi de yürütmenin – yasamaya ilişkin – yetkilerinden biri olarak değerlendirilmelidir.

Bunun yanında Anayasa’da mesaj yetkisinin kanunla düzenleneceğine ilişkin bir ifade bulunmadığı için bu yetki “münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen” konulardan da değildir.¹⁹⁵ Yani Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile mesaj yetkisi kural olarak düzenlenebilir. Milletlerarası andlaşmalara ilişkin 9 Numaralı CBK’nın 6. maddesinde olduğu gibi mesajların TBMM’ye gönderileceği ve bilgisine sunulacağı yönünde bir düzenleme yapılabilir.¹⁹⁶ Ayrıca Cumhurbaşkanı kararı ile çıkarılan 2022 tarihli Yönetmelik’teki gibi taslak metinlerin yürütme organı içerisinde geçireceği süreçler de CBK’larla düzenlenebilir.

CBK ile yapılabilecek düzenlemelerin elbette sınırları vardır. TBMM çıkaracağı bir kanunla CBK’yı hükümsüz kılabilir.¹⁹⁷ Ayrıca mesaj yetkisi hakkında açık kanuni düzenlemeler bulunması halinde de bunun CBK ile düzenlenmesi Anayasa’ya aykırılık teşkil edip iptal davasına konu olacaktır.¹⁹⁸ Tüm bunların yanında CBK’lar parlamento hukukunun kaynaklarından değildir. Dolayısıyla kanun ve İçtüzüğüne aksine mesajların TBMM’de geçirdiği süreçler hakkında CBK ile düzenleme yapılamaz.

3. Şeffaflık Sorunu

Yürütmenin kanun tekliflerinin hazırlanmasına taslak metinler ile dahline engel olmak pek de mümkün değildir. 2017 Anayasa değişiklikleri sonrasında da yürütmenin gayri resmi olarak istediği kanun taslaklarını milletvekilleri aracılığı ile teklifleştirme hususunda zorluk yaşamayacağı ifade edilmiştir.¹⁹⁹ Problem bu uygulamanın şeffaflığındadır.

Şeffaflık modern toplumun önemli değerlerindedir.²⁰⁰ Aleniyet, kanunun temel niteliklerinden biridir ve bu, kanun yapımında şeffaflığı gerektirir.²⁰¹ Bu noktada teklif verilmeden önceki aşamalarda da şeffaflığın sağlanmasına dikkat edilmelidir. Kanun teklifi taslağı hazırlanmasına yönelik işlemler idari işlem niteliğinde olduğuna göre idare hukukundaki şeffaflık ilkesi de bu tespitimizi desteklemektedir.²⁰²

¹⁹⁵ AYM’nin münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konular ifadesine yönelik yaklaşımı için bkz. AYM, E. 2019/78, K. 2020/6, 23/1/2020, para 11.

¹⁹⁶ AYM bu maddenin Anayasa’ya uygun olduğuna oybirliği ile karar vermiştir. AYM, E. 2018/126, K. 2020/32, 25/6/2020.

¹⁹⁷ Anayasa madde 104/17.

¹⁹⁸ Anayasa madde 104/17.

¹⁹⁹ Yaman-Kaplan (n 23) 156; Yüksel, TBMM’nin Kanun Yapma Yöntemi (n 72) 31.

²⁰⁰ Rachel Adams, *Transparency New Trajectories in Law* (Routledge 2020) 2. Özellikle müzakereci demokrasi teorisi bakımından şeffaflık önem arz etmektedir. Örneğin bkz. Ian O’Flynn, *Deliberative Democracy and Divided Societies* (Edinburgh University Press 2006) 99-101.

²⁰¹ Erdoğan Teziç, ‘Torba Kanun’ iç Yener Üner (edr), *Türkiye Barolar Birliği Kanun Yapım Tekniği 27-28 Mart 2015* (Türkiye Barolar Birliği Yayınları 2016) 337; Yücel (n 2) 77; Çakın (n 123) 71-72.

²⁰² Örneğin bkz. Cihan Kanlıgöz, ‘Katılımcı Demokrasi ya da “İdari Usul Kanunu Hazırlığı” Uluslararası Sempozyumu Üzerine’ (1996) 45(1-4) AÜHFD 167, 180.

2017 değişiklikleri öncesinde tasarı taslaklarının geçirdiği süreçler düzenlenmekteydi. Hangi bakanlığın kanun tasarılarını hazırladığı dahi bilinmemekteydi.²⁰³ Günümüzde ise yürütmenin ve kamu kurumlarının kanun tekliflerinin geçirdiği süreçlerde dahlî olsa da bu şeffaf şekilde olmamaktadır. Bölüm I.B.2.’deki oranlar Cumhurbaşkanlığı’nın genel başkanı olduğu partiye mensup olan milletvekillerinin halihazırda uygulamada kuvvetle muhtemelen çoğunlukla idarenin hazırladığı taslakları TBMM’ye sunduğunu göstermektedir. Ancak kamu kaynaklarını kullanan idari teşkilatın hazırladığı kanun taslaklarının yalnızca bir partiye hizmet eder şekilde kullanılması oldukça problemlidir. Bu, Cumhurbaşkanının partisine yönelik bir hizmet olmaktan çıkarılmalıdır. Yasama ile yürütme organlarının iş birliği halindeki iki ayrı kurumsal yapı olarak kurgulanması gerektiği unutulmamalıdır.

Yürütmenin hazırladığı taslakların TBMM’ye iletilmesi usulünün ve bunların TBMM’de geçireceği süreçlerin düzenlenmesi, bu sürecin şeffaflaşmasına katkı sağlayacaktır. Ayrıca bir kanun teklifinin asıl kaynağının Cumhurbaşkanlığı veya bakanlıkların TBMM’ye ilettiği taslak metin olduğu seçmen tarafından açıkça görülecektir. Milletvekillerinin bu metinde yaptığı değişiklikler veya eylemsizliği de tespit edilebilecektir. Bu metinler üzerindeki kamusal tartışmalar daha açık bir şekilde yürütülebilecek, sivil toplum kuruluşları gibi farklı aktörler de bu tartışmaya daha fazla veri ile ve bilinçli şekilde katılabilecektir. Tüm bunlar bilinçli seçmen tercihleri ve demokratik açıdan sorumluluğun atfedileceği organ/kişilerin tespiti bakımından kıymetlidir.²⁰⁴

Bahsedilen süreç aleni olarak düzenlenmesi durumunda dahi milletvekillerine yürütme tarafından gayri resmi şekilde taslak iletilebilir. Buna engel olmak neredeyse imkansızdır. Ancak bu usulün düzenlenmesi ve resmîyete kavuşturulması her halükarda şeffaflık açısından olumlu bir adım olacaktır.

4. Denge ve Denetim Sorunları

Yürütme organının kanun tekliflerinin hazırlanması aşamasında yer almasının dezavantajlarından biri olarak yürütme organının kendi siyasi gündemini TBMM’ye ve tüm yasama sürecine dayatma ihtimalinden bahsedilebilir. Buna karşın yürütmenin kanun tekliflerinin hazırlanmasında rol oynaması bir tahakküm yolu değil, daha ziyade bir hizmet olarak da görülebilir. Kanun tekliflerinin hazırlanması aşamasında özellikle teknik hususlarda yürütme organından düzenli destek alınmasının zarardan çok yarar getireceği söylenebilir. Ayrıca yürütme organının kanun yapım süreci ve

²⁰³ Örneğin bkz. MGM, ‘Haberler’ <https://mgm.adalet.gov.tr/Home/SayfaDetay/bakanligimizca-hazirlanan-is-mahkemeleri-kanunu-tasarisi-turkiye-buyuk-millet-meclisi-genel-kurulunca-12102017-tarihinde-kabul-edilmistir12112019030700> Erişim Tarihi 25 Kasım 2023.

²⁰⁴ Hesap verebilirlik ile şeffaflık arasında sıkı bir bağ vardır. Bkz. Piotr Mikuli and Grzegorz Kuca, ‘Introduction’ iç Piotr Mikuli ve Grzegorz Kuca (ed) *Accountability and the Law Rights, Authority and Transparency of Public Power* (Routledge 2022) 1.

yasama organı gündemi üzerinde tahakküm kurma yönündeki muhtemel amaçları sistem içerisinde yasama organının yürütme organı karşısında sahip olduğu yetkiler ile dengelenebilir.

Ancak bu açıdan Türkiye’de 2017 Anayasa değişiklikleri ile benimsenen hükümet sisteminin ne yazık ki büyük eksiklikleri bulunmaktadır. TBMM’ye nitelikli çoğunluk şartı getirilmesine rağmen Cumhurbaşkanına koşulsuz şartsız seçimleri yenileme yetkisi verilmesi; bütçe konusunda TBMM’nin yetkilerinin kısıtlanması; üst düzey kamu yöneticileri, bakanlar, yüksek yargıçların TBMM onayı olmadan Cumhurbaşkanının tek taraflı iradesi ile atanabilmesi; TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin aynı gün yapılması bunlardan bazılarıdır. Ayrıca Cumhurbaşkanı’nın parti üyesi ve hatta parti başkanı olabilmesi ile katı parti disiplini yönündeki uygulama dikkate alındığında TBMM ile Cumhurbaşkanı ilişkilerinde dengenin bariz şekilde Cumhurbaşkanı’nın lehine olduğu ve ABD’deki sistemden önemli ölçüde sapıldığı görülecektir.²⁰⁵

Yasama ve yürütme organı ilişkilerinin dengeli bir şekilde kurgulanması sistemin bütünü için olduğu gibi kanun yapım sürecinin iyi işlemesi için de hayatidir. Bu noktada elbette en doğru seçenek denge bozukluklarını giderecek Anayasa değişiklikleri yapılmasıdır.

B. TBMM’nin Kurumsal Kapasitesi

1. Kanun Tekliflerinin Hazırlanmasına İlişkin Faaliyetler Açısından TBMM’nin Personel Altyapısı

TBMM İdari Teşkilat Kanunu’nda TBMM Başkanı, siyasi parti grupları ve milletvekilleri için sözleşmeli personel çalıştırma imkânı düzenlenmiştir. Her siyasi parti grubu, “yasama faaliyetleri ile ilgili özel bilgi ve ihtisas gerektiren konularda” on danışman, yirmi beş büro görevlisi ve milletvekili sayısının yüzde onu oranında ilave büro görevlisi çalıştırabilir.²⁰⁶

²⁰⁵ Denge denetim konusundaki eksikliklere ilişkin eleştiriler için bkz. European Commission For Democracy Through Law, ‘Draft Opinion on the Amendments to the Constitution Adopted by the Grand National Assembly on 21 January 2017 and to be Submitted to a National Referendum on 16 April 2017, CDL(2017)007’ (27 Şubat 2017) [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2017\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2017)007-e) Erişim Tarihi 25 Kasım 2023, para 130-131; Özbudun (n 1) 322; Nihan Yancı-Özalp, ‘2017 Anayasa Değişikliklerinin Yasama Yürütme İlişkilerine ve Yargı Bağımsızlığına Etkileri’ (2017) 6(11) Anayasa Hukuku Dergisi 117, 126, 133, 135; Zafer Gören, ‘Erkler Ayrılmış İlkesi ve 2017 Anayasa Değişikliği ile Benimsenen Hükümet Sistemi’ (Eylül 2019) İzmir Barosu Dergisi 469, 485, 487, 488; Ece Göztepe, ‘Cumhurbaşkanlığı Sistemine Geçiş ve Anayasa Değişikliği’ (Güncel Hukuk, 31 Mart 2017) <https://www.sosyalbilimler.org/anayasa2017-cumhurbaşkanlığı-sistemine-gecis-ve-anayasa-degisikligi/> Erişim Tarihi 25 Kasım 2023; Korkut Kanadoğlu, ‘Patronlu Bir Hiper Başkanlık Teklifi’, (Hukuk Defterleri, Sayı 5 Ocak-Şubat 2017) <https://hukukdefterleri.com/patronlu-bir-hiper-baskanlik-teklifi/?amp=1> Erişim Tarihi 25 Kasım 2023; Sevtap Yokuş, ‘Türkiye’de Yeni Anayasa Arayışları ve 2017 Anayasa Değişiklikleri’ (2017) 6 (12) Anayasa Hukuku Dergisi 665, 676-682; Levent Göneç, ‘2017 Tarihli Anayasa Değişikliği Sonrasında Yasama - Yürütme İlişkileri’ (2019) Sayı 145 TBB Dergisi 53, 62.

²⁰⁶ 6253 Numaralı Kanun, madde 30/2.

Milletvekilleri ise “yasama faaliyetlerinde milletvekillerine yardımcı olmak üzere” bir danışman, bir ikinci danışman ve ilave bir personel olmak üzere toplam üç sözleşmeli personel çalıştırabilmektedir.²⁰⁷ TBMM Başkanlık Divanının 2012’deki kararına göre “danışman; milletvekiline yasama faaliyetlerinde danışmanlık hizmeti veren personeli, ikinci danışman; sözleşmeli olarak milletvekilinin sekreteryaya hizmetini yürüten ve TBMM veya diğer kamu kurum ve kuruluşları ile kamu tüzel kişiliğini haiz kurumlardan görevlendirilen personeli, ilave (yardımcı) personel; milletvekiline yasama faaliyetlerinde yardımcı olan personeli” ifade etmektedir.²⁰⁸ Milletvekillerinin sekreteryaya hizmetini yürüten personel haricinde kanun yapımı bakımından hizmet sunacak en fazla 2, en az 1 personeli bulunmaktadır. Uygulamada genellikle sekreter dışındaki iki personelden birinin danışman ve diğerinin şoför olarak çalıştırıldığı görülmektedir.²⁰⁹ Dolayısıyla çoğu milletvekilinin kanun yapımında teknik destek ve bilgi desteği sunabilecek olan sadece bir danışmanı bulunmaktadır. Kanun ihtiyacının tespiti ve kanun metninin şekillendirilmesinde bu personellerin yeterli olmadığı ve harici bilgi desteği ve teknik desteğe ihtiyaç duyulduğu belirtilmelidir. Dolayısıyla TBMM idari teşkilatının sunduğu hizmetler önem arz etmektedir.

Kadrolu personelin seçimlerden bağımsız olarak kurumsal süreklilik ve uzmanlığın teminatı olduğu belirtilmelidir. Kadrolu personel TBMM’nin bağımsızlığı açısından da önemlidir.²¹⁰ Personel sayısı, TBMM içindeki uzmanlık hizmeti değerlendirilirken dikkate alınması gereken önemli bir unsurdur. TBMM’de bir yasama dönemi için seçilen milletvekillerinin danışmanları dışında yasama yetkisinin yerine getirilmesine destek olmak üzere kadrolu personel olarak çalışan yasama uzmanları bulunmaktadır.²¹¹ Yasama uzmanları, Genel Kurula, Başkanlık Divanına, TBMM Başkanlığına, Danışma Kuruluna, komisyonlara ve milletvekillerine uzmanlık hizmeti sunmaktadır.²¹² İdari teşkilatın kanun tekliflerinin verilmesinden önce ve sonraki aşamalara ilişkin görevlerinde yasama uzmanları önemli bir rol oynamaktadır.

Öncelikle TBMM idari teşkilatının kanun teklifi taslağı hazırlanması bakımından yeterliliği değerlendirilmelidir. Kanun teklifi taslağı hazırlanmasının çok zorlu ve karmaşık bir süreç olması sebebiyle bu aşamada çalışan personelin uzmanlığı ve sayısı büyük önem arz etmektedir.²¹³ TBMM Başkanlığı tarafından yayınlanan

²⁰⁷ 6253 Numaralı Kanun, madde 30/3.

²⁰⁸ TBMM Başkanlık Divanı, Milletvekillerinin Yasama Faaliyetlerinde Sözleşmeli Olarak Çalıştırılacak Danışman, İkinci Danışman ve İlave (Yardımcı) Personel Hakkında Hizmet Sözleşmesi Esasları Karar Numarası: 12 Karar Tarihi: 6.1.2012, madde 3.

²⁰⁹ 6253 Numaralı Kanun, madde 30/3’e göre “danışmanın en az iki yıllık yükseköğrenim görmüş olması, ikinci danışmanın en az lise mezunu olması, ilave (yardımcı) personelin en az ilkokul mezunu olması” şartı aranmaktadır.

²¹⁰ 2 Numaralı CBK’ya göre TBMM Başkanlığı İdari Teşkilatı personelinin kadro ve pozisyonları hakkında uygulanmamaktadır. Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, CBK Numarası: 2, RG 10.7.2018/30474, madde 3.

²¹¹ 6253 Numaralı Kanun, madde 31.

²¹² Ayrıca bkz. Yasama Uzmanlığı Yönetmeliği, madde 32/3 (a).

²¹³ Söylar (n 7) 147.

2019 tarihli Yasama Bülteni'nde de 2017 Anayasa değişikliği ile kanun teklif etme yetkisinin yalnızca milletvekillerine tanınmasının kanun teklifi taslağı hazırlanması açısından kurumsal kapasitenin güçlendirilmesini “zorunlu” kıldığı ifade edilmiştir.²¹⁴ 2017 Anayasa değişikliğinin ardından kanun teklifi taslağı hazırlanmasına yönelik taleplerin ve talepler doğrultusunda hazırlanan taslak metinlerin ve TBMM Başkanlığına sunulan kanun tekliflerinin sayısı arttığına göre tabii olarak buna ilişkin hizmet sunan idari personel sayısında da önemli bir artış olması beklenir.²¹⁵

2017'de TBMM'de 1913'ü kadrolu olmak üzere toplam 6109 personel görev yapmaktadır.²¹⁶ Toplam personel sayısı, 2017 yılına kadar genel olarak artış göstermiştir.²¹⁷ Burada vurgulanması gereken husus ise milletvekili başına düşen personel sayısıdır. 2017 yılına kadar bu sayı da artış grafiği göstermiştir.²¹⁸ 2017 yılı itibarıyla milletvekili başına düşen personel sayısı yaklaşık 11'dir.²¹⁹ Ancak bu sayı tüm personeli kapsayan sayının (6109) milletvekili sayısına (550) bölünmesi ile elde edilmiştir. Bu personelin her biri milletvekillerine kanun teklifi taslağı hazırlanması hususunda hizmet vermemektedir. Bu sebeple yanıltıcıdır. Doğru olan, Teklif Destek Bürosunda çalışan yasama uzmanı sayısının dikkate alınması olacaktır. Ancak buna ilişkin bir veriye erişilemediği için Kanunlar ve Kararlar Başkanlığındaki yasama uzmanı sayısındaki değişimler üzerinden değerlendirme yapılmaya çalışılacak, 2017 Anayasa değişikliğinden sonraki seçimlerden önceki dönem (2017) ile seçimlerden sonraki dönem (2021) karşılaştırılacaktır.

2017 yılında Kanunlar ve Kararlar Başkanlığında 52 yasama uzmanının görev yaptığı kaydedilmiştir.²²⁰ Basit bir oranlama yapıldığında Kanunlar ve Kararlar Başkanlığında görev yapan her yasama uzmanının yaklaşık 11 (10,5) milletvekiline hizmet vermekle sorumlu olduğu görülmektedir.²²¹ 2021 yılı verilerine göre ise Kanunlar ve Kararlar Başkanlığında 79 yasama uzmanı görev yapmaktadır.²²² Yasama uzmanı başına düşen milletvekili sayısı ise yaklaşık 8'e (7,6) düşmüştür.²²³ Kanunlar ve Kararlar Başkanlığında 2017 yılından beri yasama uzmanı sayısının arttığı ve bunun bir sonucu olarak da kanun yapımında milletvekillerine uzmanlık desteği sunacak olan personelde bir artış olduğu görülmektedir.

²¹⁴ TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı (n 36) 66.

²¹⁵ Bu sayılar için bkz. Bölüm I.B.2.'deki tablolar ve devamındaki veriler.

²¹⁶ TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı, *Meclis-i Mebusan'dan Günümüze Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı*, (1. Bası, TBMM Basımevi 2017) 54.

²¹⁷ Örneğin 2010 yılı ile karşılaştırıldığında 2017'de toplam personel sayısı artmıştır. 1920 ila 2017 yılları arasında personel sayısında yaşanan değişimlere ilişkin ayrıntılı tablo için bkz. ibid 59.

²¹⁸ ibid 61.

²¹⁹ ibid 61.

²²⁰ ibid 54.

²²¹ Toplam milletvekili sayısı olarak 550 esas alınmıştır.

²²² TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı (n 3) 148. Kanunlar ve Kararlar Başkanlığında 2018 verilerine göre 86 yasama uzmanı; 2019 verilerine göre 83 yasama uzmanı ve 2020 verilerine göre 82 yasama uzmanı hizmet vermektedir. Bkz. TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı (n 53) 176; TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı (n 36) 184; TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı (n 30) 424.

²²³ Toplam milletvekili sayısı olarak 600 esas alınmıştır.

Kanun teklifi taslağı hazırlama hizmetine ihtisas komisyonlarındaki uzmanların da yardımcı olduğu dikkate alındığında taslak hazırlama taleplerinin gerektiği gibi karşılandığı, oransal olarak artış olması sebebiyle personel sayısının yeterli olduğu sonucuna ulaşanlar olabilecektir. Ancak bu sorgulanabilir bir sonuçtur.

TBMM idari teşkilatında kanun teklifi taslağı hazırlanması hizmetinden çoğunlukla muhalefet partilerine üye milletvekilleri yararlandığı için parlamentodaki muhalefetin kuvvetlendirilmesi adına da bu hizmeti sunan büronun personel altyapısının nicelik ve nitelik bakımından belirgin bir şekilde kuvvetlendirilmesi önem arz etmektedir. Ayrıca 2017 Anayasa değişikliği sonrasında bütçe ve kesin hesap kanunları dışında kanun teklif etme yetkisinin milletvekillerine verilmesi ile milletvekili başına düşen yasama uzmanı sayısının daha belirgin bir artış göstermesine ihtiyaç duyulduğu, söz konusu artışın cüzi olduğu da iddia edilebilir.

Personel altyapısının yeterliliği, idari teşkilatın kanun tekliflerinin hazırlanması aşamasında araştırma yapma ve kanun ihtiyacına yönelik bilgi edinme görevleri ve genel olarak iş yükü açısından da değerlendirilmelidir. Yasama uzmanlarının komisyonlara destek olmak gibi görevlerin yanı sıra kendi inisiyatifleriyle bilgi derlemek, araştırma yapmak, gelişmeleri takip etmek gibi aktif görevleri olduğundan bahsedilmiştir.²²⁴ Bu görevler yoluyla TBMM idari teşkilatının da kanun tekliflerinin hazırlanması aşamasındaki temel iki faaliyetten birinde rol oynadığı görülmektedir. Genel itibarıyla yasama uzmanlarına mevzuatta verilen görevler çok geniş kapsamlıdır. TBMM idari teşkilatının İdari Teşkilat Kanununda sayılan tüm bu araştırma ve bilgi edinme görevlerini gerektiği gibi yerine getirmesi için oldukça büyük bir teşkilata ihtiyaç duyulmaktadır.²²⁵ Bu aktif görevlerin çok geniş bir alana ilişkin olduğu değerlendirildiğinde de personel sayılarının yetersiz olduğu sonucuna ulaşılmalıdır.

Bunun yanında ABD Kongre’sindeki personel sayısı ile karşılaştırma yapıldığında da TBMM’deki personelin yetersizliği gözler önüne serilmektedir. 2003 yılında 24,000 Kongre personelinin üyeler, komiteler ve partilere hizmet verdiği ve ayrıca her bir Temsilciler Meclisi üyesinin ortalama 14, her bir Senato üyesinin ise 34 personel çalıştırdığı tespit edilmiştir.²²⁶ Bunun yanında Kongre’ye bilgi sunmakla görevlendirilmiş, bağımsız bir araştırma merkezi bulunmaktadır.²²⁷ Toplam 600 personelinden 400’ü araştırmacı olan Kongre Araştırma Merkezinin 2020 yılı bütçesi

²²⁴ Bkz. Bölüm I.A.2.

²²⁵ Araştırma yapma görevi temel olarak Araştırma Hizmetleri Başkanlığına verilmiştir. Ancak bu başkanlığın personel sayısı, 2017 sonrasında bir artış olup olmadığına ilişkin herhangi bir veriye ulaşılamamıştır. Bu sebeple Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı’nın aksine bu açıdan ayrı değerlendirme yapılamayacaktır.

²²⁶ English (n 99) 53.

²²⁷ Library of Congress, ‘About Congressional Research Service’ (2 Temmuz 2022) <https://www.loc.gov/crsinfo/about/> Erişim Tarihi 25 Kasım 2023. Ayrıca bkz. Yancı-Özalp (n 9) 277.

120 milyon dolar civarındadır.²²⁸ Merkez, çok sayıda çalışma ve rapor hazırlamakta ve düzenli olarak Kongre'ye bilgi desteği sunmaktadır. Bunun yanında yasama ajansları da araştırma yapma ve kanun teklifi hazırlama açısından üyelere hukuki ve teknik destek hizmeti vermektedir.²²⁹

İki ülke arasındaki nüfus farkı düşünüldüğünde personel sayısı bakımından farklılık olması normal karşılanabilir. Ancak bu sayıların yalnızca federal düzeyde hizmet veren Kongre'ye ilişkin olduğu, federe devlet yasama organlarındaki personelin dahil edilmediği dikkate alınmalıdır. ABD'de Anglosakson hukuk geleneği sebebiyle kanunlara, kodifikasyona daha az başvurulduğu da düşünüldüğünde Kıta Avrupası hukuk sisteminin benimsendiği ve çok sayıda uzun kanuni düzenlemenin yapıldığı TBMM'nin personelinin daha fazla olması dahi beklenebilecektir.²³⁰

2. TBMM'nin Bilgi Edinme ve Araştırma Yapma Kapasitesinin Güçlendirilmesi

Kanun teklif etme yetkisinin münhasıran milletvekillerine verilmesinin milletvekillerini ve yasamayı güçlendireceği, TBMM'nin performansını artıracığı iddia edilmiştir.²³¹ Ancak TBMM'nin var olan kurumsal yapısı, personel sayısı, sahip olduğu bilgi edinme yolları ve mekanizmalarında herhangi bir değişiklik yapılmadan yalnızca münhasır kanun teklif etme yetkisi verilmesi yasama organını belirgin bir şekilde güçlendirmeyecektir. Bunun için öncelikle var olan mekanizmalar güçlendirilmeli veya yeni mekanizmalar düzenlenmelidir.

Bölüm I.A.1.'de anayasal bilgi edinme yollarına ilişkin bazı problemlerden bahsedilmişti. TBMM'nin kanun yapımında iddia edildiği gibi performansını artırabilmesi için öncelikle anayasal bilgi edinme yolları güçlendirilmelidir. Yazılı sorulara süresi içinde düzenli ve tatminkar cevaplar verilerek bunun düzenli bilgi edinme yolu olarak aktif ve etkin hale getirilmesi gerekmektedir. Daha etraflı araştırma gerektiren hususlarda başvurulacak meclis araştırması yolunu etkin kılacak ve meclis araştırması komisyonlarını yürütmeden bilgi edinme noktasında güçlendirecek mekanizmaların düzenlenmesi gerekmektedir. Bu mekanizmaları etkin kılmak için yürütme organındaki isteksizliklere yönelik yaptırımlar konulması da düşünülebilecektir.²³² Ayrıca özellikle meclis araştırması yolunda başvurulacak

²²⁸ Library of Congress, 'CRS Annual Report' (2020) https://www.loc.gov/ersinfo/about/crs20_annrpt.pdf Erişim Tarihi 25 Kasım 2023, 106.

²²⁹ English (n 99) 53.

²³⁰ Personel sayılarının daha kapsamlı araştırmalarla karşılaştırılması ile elbette daha sağlıklı sonuçlara ulaşılabilecektir. Burada kısıtlı bir araştırmanın sonucu ortaya konulmuştur.

²³¹ TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı, *Yeni Sisteme Göre Yasama El Kitabı*, (TBMM Basın, Yayın ve Halkla İlişkiler Başkanlığı Basımevi 2018) 16; Yaman-Kaplan, (n 23) 167.

²³² TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı (n 53) 147.

harici kaynakların çeşitlendirilmesi, yürütme dışındaki uzmanlardan daha sık yararlanılması da mümkün kılınmalıdır.²³³

İdari teşkilatın talep üzerine ve re’sen araştırmalar yapıp TBMM’ye bilgi desteği sunma yönündeki yükümlülüklerinin gerektiği gibi yerine getirilmesi için Bölüm IV.B.1.’de yetersiz olduğu sonucuna ulaşılan personel altyapısının hem niceliksel hem niteliksel olarak güçlendirilmesi gerekmektedir. Bu, TBMM’nin kurumsal bağımsızlığına katkıda bulunacaktır. Bunun yanında TBMM’nin kanun tekliflerinin hazırlanmasında kurumsal olarak güçlendirilmesi adına komisyonların da bu aşamada etkin kılınması gerekmektedir.²³⁴ Öncelikle bazı komisyonların görev alanlarındaki konularda bilgi ve belge temin etme, gelişmeleri izleme gibi yetkileri kullanırken edindiği bilgi ve bulgulardan komisyonlara kanun teklif etme yetkisi verilerek suretiyle de faydalanılmalıdır.

Aslında bazı komisyonlara görev alanına ilişkin konularda yapılması gereken kanuni değişiklikleri tespit edip önerilerde bulunmak, iyileştirme ve çözümler önermek yönünde yetkiler verilmiştir.²³⁵ Öneride bulunma yetkisinin teklif yetkisi olduğu kesinlikle söylenemez. Anayasa’nın 88. maddesi bu yoruma engel teşkil etmektedir. Bu tür yetkiler, yalnızca edinilen bulgular neticesinde milletvekillerine tavsiye verilmesine yöneliktir. Öneriler doğrultusunda TBMM’ye kanun teklifi sunmak veya sunmamak milletvekillerinin takdirindedir.

Gelişmeleri izleme ve bilgi edinme yetkileri yalnızca bazı komisyonlara verilmiş ve bu yetkiler ilgili komisyonların görev alanlarına giren konular ile sınırlanmıştır. İhtisas komisyonları tekliften sonraki aşamalarda faaliyet göstermektedir. Ancak Bölüm I.A.3.’de belirtildiği üzere kanun tekliflerinin görüşülmesi esnasında yürütme ve uzmanlardan edinilen bilgiler de milletvekillerinin kanun teklifi ihtiyacını tespit etmesi bakımından katkı sağlayabilir. Bu noktada ihtisas komisyonlarının kanun tekliflerinin görüşüldüğü aşamada araştırma imkanlarının geliştirilmesi de kanun ihtiyacının tespiti bakımından kıymetli olacaktır.²³⁶

Bunun yanında belirli konuların sürekli olarak belirli ihtisas komisyonlarında görüşülmesinin bir tür uzmanlığa yol açtığı ifade edilmektedir.²³⁷ İhtisas komisyonlarının kanun tekliflerini görüşürken yürütmeden ve uzmanlardan bilgi talep etme imkanlarının yanında komisyonlara yürütmeden düzenli bilgi akışı olmasına yönelik düzenlemeler bulunmaktadır. Belirli kurum ve kuruluşların TBMM

²³³ ibid 143.

²³⁴ Bu husus mevcut Meclis Başkanı Mustafa Şentop tarafından da vurgulanmıştır. Bkz. TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Tutanak Dergisi, ‘27. Dönem, 4. Yasama Yılı, 7’nci Toplantı’ (28 Ekim 2020)

²³⁵ https://www5.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2588 Erişim Tarihi 25 Kasım 2023, 123.

²³⁶ Bkz. 3686 Numaralı Kanun, madde 4/b, 4/d; 5840 Numaralı Kanun, madde 3/1/d; 2937 Numaralı Kanun, ek madde 2/4.

²³⁷ Bunun için örneğin TBMM’nin çıkardığı Yasama Bülteni’nde Araştırma Hizmetleri Başkanlığı ile ihtisas komisyonlarının entegre bir şekilde çalışmasının sağlanması önerilmiştir. TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı (n 53) 144.

²³⁸ Aslan (n 29) 71.

Başkanlığına ve TBMM bünyesindeki çeşitli komisyonlara düzenli bilgi vereceğini, yıllık raporlar göndereceğini düzenleyen pek çok kanuni hüküm bulunmaktadır.²³⁸ Buna yönelik düzenlemelerin yer aldığı CBK'lar da vardır.²³⁹ İhtisas komisyonlarının bu uzmanlıklarından faydalanılmalı ve teklif verilmeden önce de bilgi edinme ve araştırma yapma yetkileri düzenlenmelidir. Örneğin ihtisas komisyonları sürekli alt komisyonlar kurmak yoluyla incelemeler yaparak kendi bağımsız bilgi ihtiyacını karşılayabilmelidir.²⁴⁰ Ayrıca komisyonlara bu araştırmalar sonucunda uygun gördükleri teklifleri TBMM Başkanlığına sunma yetkisi verilmelidir.

Son olarak TBMM'nin yürütmeden veya başka harici kaynaklardan edindiği bilgiyle yetinmesi kabul edilemez.²⁴¹ Yasama organı bunu tercih etse dahi en azından buna mahkum edilmemelidir. Yürütmeden, sivil toplumdan ve çeşitli uzmanlardan edinilen bilgilerin değerlendirilmesi ve süzgeçten geçirilebilmesi için TBMM'nin bağımsız bilgi kaynağına erişimi elzemdir.²⁴² TBMM'nin kanun yapma yetkisini kanun tekliflerinin hazırlanması aşamasında hakkıyla yerine getirmesi ancak bu erişimin temin edilmesiyle mümkün olacaktır.

Araştırma yetkisi, yasama yetkisinin temellerinden olsa da²⁴³ TBMM bünyesindeki Araştırma Hizmetleri Başkanlığının TBMM'nin bilgi ve araştırma altyapısı olarak bağımsızlığını temin etmek açısından yeterli olduğu kanaatinde değiliz. ABD'deki yüksek bütçeli bağımsız araştırma merkezi bu konuda yol gösterici olabilecektir. Bu çerçevede Türkiye'de de ayrı bütçeli bir araştırma merkezi kurulmalı ve burada uzman personel istihdam edilmelidir. Bu merkez yoluyla akademi, sivil toplum, meslek odaları vs. ile iş birliği içinde TBMM'ye destek sunulmalıdır.

²³⁸ TBMM Plan ve Bütçe Komisyonuna bilgi verilmesine ilişkin düzenlemeler için bkz. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu, Kanun Numarası: 1211, Kabul Tarihi: 14.1.1970, RG 26.1.1970/13409, madde 42/3; Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, Kanun Numarası: 4749, Kabul Tarihi: 28.3.2002, RG 9.4.2002/24721, madde 14/17; Sermaye Piyasası Kanunu, Kanun Numarası: 6362, Kabul Tarihi: 6.12.2012, RG 30.12.2012/28513, madde 129/1; Afet Sigortaları Kanunu, Kanun Numarası: 6305, Kabul Tarihi: 9.5.2012, RG 18.5.2012/28296, madde 3/5; Devlet Desteklerinin İzlenmesi ve Denetlenmesi Hakkında Kanun, Kanun Numarası: 6015, Kabul Tarihi: 13.10.2010, RG 23.10.2010/27738, madde 13; Spor Müsabakalarına Dayalı Sabit İhtimali ve Müşterek Bahis Oyunlarının Özel Hukuk Tüzel Kişilerine Yaptırılması Hakkında Kanun, Kanun Numarası: 5738, Kabul Tarihi: 21.2.2008, RG 27.2.2008/26800, madde 31; Bankacılık Kanunu, Kanun Numarası: 5411, Kabul Tarihi: 19.10.2005, RG 1.11.2005/25983, madde 97/1, 124/6; Sayıştay Kanunu, Kanun Numarası: 6085, Kabul Tarihi: 3.12.2010, RG 19.12.2010/27790, madde 21/3; Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu, Kanun Numarası: 5502, Kabul Tarihi: 16.5.2006, RG 20.5.2006/26173, madde 33/3. Diğer komisyonlara bilgi verilmesine ilişkin düzenlemeler için bkz. 5502 Numaralı Kanun, madde 33/3; 6085 Numaralı Kanun, madde 21/3; Polis Vazife ve Salâhiyet Kanunu, Kanun Numarası: 2559, Kabul Tarihi: 4.7.1934, RG 14.7.1934/2751, ek madde 7/9; Kolluk Gözetim Komisyonu Kurulması Hakkında Kanun, Kanun Numarası: 6713, Kabul Tarihi: 3.5.2016, RG 20.5.2016/29717, madde 11/1 (e); Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu, Kanun Numarası: 6701, Kabul Tarihi: 6.4.2016, RG 20.4.2016/29690, madde 9/3; 6698 Numaralı Kanun, madde 20 (ç); Ceza İnfaz Kurumları ve Tutuklevleri İzleme Kurulları Kanunu, Kanun Numarası: 4681, Kabul Tarihi: 14.6.2001, RG 21.6.2001/24439, madde 6/4. TBMM'ye bilgi verilmesine ilişkin düzenlemeler için bkz. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, Kanun Numarası: 4982, Kabul Tarihi: 9.10.2003, RG 24.10.2003/25269, madde 30/1(e); 5411 Numaralı Kanun, madde 124/4; 6701 Numaralı Kanunu, madde 9/1(k); 2937 Numaralı Kanun, ek madde 2/2.

²³⁹ 1 Numaralı CBK, madde 138/ç; Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, CBK Numarası: 47, RG 18.10.2019/30922, madde 17/1; Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, CBK Numarası: 4, RG 15.7.2018/30479, madde 430/3.

²⁴⁰ TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı (n 53) 143.

²⁴¹ Onar (n 11) 4.

²⁴² Benzer yönde bkz. Eroğlu (n 29) 43; TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı (n 53) 143.

²⁴³ Onar (n 11) 77.

Sonuç

2017 Anayasa değişiklikleri sonrasında kanun tekliflerinin hazırlanması ve yasama ile yürütmenin bu süreçteki rolü hususunda pek çok hukuki sorun ve belirsizlik ortaya çıkmıştır. Kanun tekliflerinin hazırlanması aşamasındaki iki temel faaliyet bakımından TBMM’nin belirli bir altyapısı ve imkanları olduğu görülmektedir. Kanun ihtiyacına yönelik bilgi edinme bakımından TBMM’nin anayasal bilgi edinme yolları, idari teşkilatın araştırma yapma ve bilgi edinmeye yönelik görevleri ile komisyonların kanunların görüşülmesi sırasında veya bazı komisyonların bunun dışındaki bilgi edinme araçları bunu göstermektedir. Ayrıca Teklif Destek Bürosu tarafından kanun teklifi taslağı hazırlanmasına yönelik hizmet de 2017 sonrasında artan taleplerle karşılaşmaktadır.

Her halükarda kanun tekliflerinin hazırlanması aşamasındaki iki temel faaliyet bakımından TBMM’nin tekeli bulunmamaktadır. Milletvekillerinin TBMM Başkanlığına sunduğu tekliflerin kaynağı konusunda takdir yetkileri bulunmaktadır. Milletvekilleri çeşitli kaynaklara başvurma konusunda serbesttirler.

Kanun tekliflerinin hazırlanmasında harici desteğe başvurmanın bir serbesti olmanın yanında bir ihtiyaç olduğu da vurgulanmalıdır. Geniş teşkilatı, devasa personel altyapısı, bilgiye erişme ve teknik ayrıntılar hususundaki avantajı ile kanunları uygularken edindiği büyük bilgi birikimi dikkate alındığında kanun tekliflerinin hazırlanması aşamasında özellikle yürütme organının desteğine duyulan ihtiyaç reddedilemez. Kanun yapım sürecini ve özellikle bu sürecin teklif verilmeden önceki hazırlık aşamalarını yürütmenin hiç dahil olmadan kurgulamak verimli, kaliteli ve ihtiyaca yönelik kanun yapımı bakımından ne mantıklı ne de işlevseldir.

Peki bu 2017 Anayasa değişikliklerinin ardından hukuken mümkün müdür? Bu çalışmada yürütmenin kanun tekliflerinin hazırlanması aşamasındaki iki temel faaliyet (bilgi sunma ve taslak hazırlama) bakımından 2017 Anayasa değişiklikleri ile eklenen mesaj yetkisinin anayasal dayanak olarak görülebileceği sonucuna ulaşılmıştır. Yani kanun tekliflerinin hazırlanması aşamasında yürütmenin rol oynaması bir ihtiyaç olduğu kadar hukuken de mümkündür. Çalışmada mesaj yetkisi, yürütmenin TBMM ile resmi bir bildirim ile iletişime girerek önerilerini sunmasına yarayan bir araç olarak görülmektedir. Ancak kanun tekliflerinin hazırlanması aşaması bakımından bu denli önem arz eden mesaj yetkisinin kapsamı ve uygulaması önemli ölçüde belirsizdir.

2022 tarihli Yönetmeliğe yönelik olarak yapılan ayrıntılı inceleme neticesinde Yönetmeliğin bütçe ve kesin hesap kanunu ile bunlar dışındaki kanunlara yönelik taslak hazırlama usulünü kapsadığı sonucuna ulaşılmıştır. Ancak Yönetmelik’te taslak metinlerin iletilmesine ilişkin herhangi bir düzenleme yoktur. Ayrıca yürütmenin genel olarak kanun ihtiyacına yönelik olarak TBMM’ye bildirimde bulunabileceğine ve hatta kanun taslağı iletebileceğine dair – tespit edilebildiği kadarıyla – ne kanunlarda

ne de İçtüzük'te açık bir düzenleme bulunduğu için bu tür bildirimlerin resmi tezkere olarak gelen kağıtlarda yayınlanamayacağı sonucuna ulaşılmıştır.

Mesaj yetkisi ve yürütmenin kanun tekliflerinin hazırlanması aşamasındaki faaliyetleri bakımından var olan belirsizlik mesaj yetkisinin kullanımına yönelik açık düzenlemeler yapılarak bir ölçüde giderilmelidir. Öncelikle yürütmenin kanun ihtiyacına yönelik bildirimlerinin ve hazırlanan kanun teklifi taslaklarının TBMM'ye iletilmesi ve tezkere olarak gelen kağıtlarda yayınlanması usulü kanunlar veya TBMM İçtüzüğünde hüküm altına alınmalıdır. Cumhurbaşkanının kendisi kadar bakanlıklar ve idari teşkilatın da TBMM'ye kanun ihtiyacına yönelik bildirimlerde bulunma ve kanun teklifi taslağı ileme imkanı düzenlenmelidir. Kanuni düzenlemeler yoluyla yürütmeye belirli konularda bilgilendirme yapma ve kanun taslakları sunma yönünde görevler yüklenebileceği gibi mesaj yetkisinin kapsamı belirlenip buna ilişkin sınırlamalar da yapılabilecektir. Ancak bu düzenlemelerin anayasal bir yetki olan mesaj yetkisini tümüyle ortadan kaldıracak nitelikte olması mümkün değildir.

Mesaj yetkisi, yürütmenin – yasamaya ilişkin – yetkilerinden biri olduğu için birtakım sınırlara tabi olmak koşuluyla TBMM'ye kanun ihtiyacına yönelik bildirim yapılacağı, taslak iletileceği ve bu tür bildirimlerin yürütme içerisinde geçirdiği süreçler CBK ile düzenlenebilir. Ancak bu tür bildirimlerin TBMM'de geçireceği süreçler CBK ile düzenlenemez.

Yürütmenin kanun tekliflerinin hazırlanması aşamasındaki rolünün, spesifik olarak mesaj yetkisi yoluyla iki temel faaliyeti sunmasının açık düzenleme konusu yapılması; kanun tekliflerinin hazırlanması aşamasında şeffaflığı sağlayacaktır. Ayrıca uygulamada Cumhurbaşkanının partisine yönelik bir hizmet olarak işleyen sürecin kurumsal ve açık bir iş birliği ve iletişim aracına dönüşmesi için bir adım olacaktır. Bu hesap verebilirlik bakımından da kıymetlidir.

Bu tür düzenlemeler Anayasa'nın 88. maddesine aykırı değildir. Örneğin hazırlanan taslak metnin TBMM'ye iletilmesi yalnızca bir bildirim niteliğindedir. Taslak metnin kanunlaşma süreci ancak milletvekil(ler)i tarafından TBMM Başkanlığına teklif verilmesi ile başlatılabilir. Bunlar birbirinden farklı işlemlerdir. Ayrıca nihayetinde kanun tekliflerini şekillendirme hususundaki temel yetki Komisyonlar ve Genel Kurul'daki görüşmeler ve yapılan oylamalar neticesinde TBMM'de ve milletvekillerindedir.

Kanun ihtiyacına yönelik bildirimlerin ve taslak metinlerin kurumsal ve açık bir şekilde TBMM'ye iletilmesi yönündeki uygulamanın yürütmenin meclis gündemi üzerinde tahakküm kurması ihtimalini beraberinde getirdiği iddia edilebilir. Bu dezavantaja karşı etkili olabilecek denge unsurları, 2017 Anayasa değişiklikleri ile benimsenen hükümet sisteminin hayati eksikliklerindedir. Ancak tüm bunlar

yürütmenin uzmanlığına duyulan ihtiyacı ortadan kaldırmamaktadır. Elde edilen veriler kapsamında yapılan değerlendirme ve ABD ile yapılan kısa karşılaştırma neticesinde kanun tekliflerinin hazırlanması aşamasına ilişkin hizmetler açısından TBMM’nin personel altyapısının yeterli olmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Bu yetersizlik de TBMM’nin yürütmeye ihtiyaç duyduğunu gösteren unsurlardan biri olarak değerlendirilebilir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin yürürlükte kalmasına yönelik siyasi irade sürdürülse dahi Anayasa değişikliği ile bu sistemsel denge sorunları çözümlenmelidir. Ancak Anayasa değişikliği yapılsa da yapılmasa da yürütmenin kanun tekliflerinin hazırlanması aşamasında milletvekillerine bilgi vermesi ve taslak iletilmesinin tümüyle engellenmesi mümkün değildir. Dolayısıyla fiiliyatta var olan bu uygulamanın şeffaf ve kurumsal bir iş birliğine dönüştürülmesi yönünde çalışmalar yapılmasından başka çare bulunmamaktadır. Bu sayede yürütme organının tahakkümüne yönelik karşı mekanizmaların tartışılması ve kurumsallaşması için de bir adım atılmış olacaktır.

Bu çalışmada TBMM’nin kanun tekliflerinin hazırlanması aşamasında yürütme organından destek almasına Anayasal bir engel olmadığı ve uygulamada bir ihtiyaç olduğu savunulmuştur. Ancak bu, TBMM’nin kurumsal bağımsızlığını temin etmek için yeterli kapasiteye sahip olması yönündeki gerekliliği ortadan kaldırmamaktadır. Yürütmeden veya başka bir kaynaktan edindikleri kanun taslaklarını teklif olarak sunma hususunda takdir milletvekillerininindir ve kanun yapım süreci teklif verildikten sonra olağan şekilde işleyecektir. Ancak milletvekillerinin bu takdire gerçek anlamda sahip olabilmeleri ve yürütmenin faaliyetleri ve hizmetlerinin karşılıklı iş birliği ve iletişime katkı sunabilmesi için TBMM’nin güçlendirilmesi gerekmektedir.

TBMM, milletvekillerinin yürütmeden edindikleri bilgiyi ve taslak metinleri kendi tercihleri doğrultusunda değerlendirmelerine ve bir tahakküm aracından çok bir bilgi kaynağına dönüştürmelerine yarayacak personel altyapısına ve araştırma/bilgi edinme kapasitesine sahip olmalıdır. Bunun için bağımsız bilgi kaynağı üretebilecek yeterlilikte bir personel altyapısına yönelik olarak hem niceliksel hem niteliksel iyileştirmeler yapılması, bilgi edinme yollarında karşılaşılan sorunların üzerinde durulması, komisyonların kanun tekliflerinin hazırlanması aşamasında kanun teklif etme ve araştırma yapma bakımından yetkili ve etkin kılınması ile TBMM’nin bağımsız bilgi kaynağına erişimi için bir araştırma merkezi kurulması gerekmektedir.

Burada önerilen güçlendirme neticesinde TBMM’nin personel altyapısının yürütmenin teşkilatı ile boy ölçüşebileceği iddia edilmemektedir. TBMM idari teşkilatı güçlendirilse dahi her halükârda yürütmenin daha geniş bir teşkilatı bulunacaktır. Hem niceliksel hem de niteliksel olarak yürütme organı belirli avantajlara sahip olmayı sürdürecektir. Bu gerçek kabul edilmeli ama hem etkin şekilde yürütmeden faydalanmanın hem de TBMM’nin kapasitesinin bağımsızlığını temin edebilecek

belirli bir seviyede tutulmasının yolları aranmalıdır. Bu çalışmada sunulan önerilerde bu denge gözetilmeye çalışılmıştır.

Tüm bu değerlendirme ve tavsiyelerin Anayasa değişiklikleri sonrasında Türkiye’de kanun tekliflerinin hazırlanması aşamasında yasama ve yürütmenin rollerine ilişkin belirsizliğin bir ölçüde giderilmesine, asgari şeffaflığın sağlanmasına ve kuvvetler arası ilişkiler ile dengenin tespiti ve değerlendirilmesine ilişkin tartışmaya katkı sunacağı umulmaktadır.

Hakem Değerlendirmesi: Dışbağımsız.

Çıkar Çatışması: Yazar çıkar çatışması bildirmemiştir.

Finansal Destek: Yazar bu çalışma için finansal destek almadığını beyan etmiştir.

Teşekkür: Çalışma konusuna ilişkin sorularımı sabırla dinleyip yardımını esirgemeyen TBMM Yasama ve Denetim Hizmetlerinden Sorumlu Genel Sekreter Yardımcısı Dr. Selçuk Gişi’ye, çalışmaya yorumlarıyla katkıda bulunan Hayri Pakdil’e ve kürsü arkadaşım Arş. Gör. Doğukan Sever’e teşekkür ederim.

Peer-review: Externally peer-reviewed.

Conflict of Interest: The author has no conflict of interest to declare.

Grant Support: The author declared that this study has received no financial support.

Acknowledgement: I would like to express my gratitude to Dr. Selçuk Gişi, the Deputy General Secretary in charge of Legislative and Oversight Services at the Turkish Grand National Assembly, for his invaluable contributions and insights on the topic. I also extend my thanks to Hayri Pakdil and to my colleague Research Assistant Doğukan Sever for their thoughtful comments on the paper.

Bibliyografya/Bibliography

Kitaplar, Kitap Bölümleri ve Makaleler

Adams R, *Transparency New Trajectories in Law* (Routledge 2020).

Anayurt Ö, *Anayasa Hukuku Genel Kısım*, (4. Bası, Seçkin 2021).

Araç İ ve İba Ş, ‘Türkiye’de Yasa Önerisi Hazırlama ve Norm Koyma Tekniği ve Yasamacı Mesleğinin Nitelikleri Üzerine’, (2003) 58 (3) Ankara Üniversitesi SBF Dergisi 35-59.

Arslan KO, *Türk Parlamento Hukuku* (2. Bası, Adalet 2018).

Aslan GA, *Türk Anayasa Hukukunda Kanunlaştırma Süreci*, (Seçkin 2020).

Bakırcı F, Gençkaya ÖF, Ergül O, Kılıç A, Aslan GA ve Yüksel İ, *Parlamento Hukukuna Giriş* (Lykeion 2020).

Bellis MD, ‘Drafting in The U.S. Congress’ (2001) 22(1) Statute Law Review 38-44.

Bybee JS, ‘Advising the President: Separation of Powers and the Federal Advisory Committee Act’ (1994) 104 The Yale Law Journal 51-128.

Cameron CM ve Park JK, ‘A Primer on the President’s Legislative Program’ iç Bert A. Rockman, Richard W. Waterman (edr), *Presidential Leadership The Vortex of Power* (OUP 2008) 45-79.

Congressional Quarterly Inc., *Guide to Congress*, (6. Bası, CQ Press 2008).

Çakın A, ‘Yasa Yapma Süreci ve Sosyal Kontrol (Şeffaflık ve Katılım)’ (2008) Sayı: 9 Yasama Dergisi 57-73.

- Daver B, ‘Kanunla İlgili Meseleler’ (1961) 16(4) Ankara Üniversitesi SBF Dergisi 217-246.
- Demirbağ C, ‘Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yasama Organı, Yasama Süreci ve Yasama Sürecinde Yasama-Yürütme İlişkisi’ (2019) Sayı: 39 Yasama Dergisi 13-50.
- Doğan İ, ‘Türk Tipi Başkanlık Modeli Bağlamında 2017 Anayasa Değişikliğinin İrdelenmesi’, iç İlyas Doğan ve Serdar Ünver (edr) Dört Kıtada Başkanlık Sistemi (Astana 2017) 16-45.
- English RM, *The United States Congress* (Manchester University Press 2003).
- Eroğlu İ, ‘TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu’ (2006) Sayı 2 Yasama Dergisi 32-74.
- Fisher P, ‘Bills’ iç Robert E. Dewhirst ve John David Rausch (edr), *Encyclopedia of Congress* (Infobase 2007) 45-46.
- Fisher P, ‘Drafting’ iç Robert E. Dewhirst ve John David Rausch (edr), *Encyclopedia of Congress* (Infobase 2007) 183-184.
- Gökçe AF, ‘TBMM’nin Yürütmeyi Denetlemesinde Meclis Araştırması Komisyonlarının İşlevselliği’ (2009) Sayı: 1 Yasama Dergisi 76-92.
- Gönenç L, ‘2017 Tarihli Anayasa Değişikliği Sonrasında Yasama - Yürütme İlişkileri’ (2019) Sayı 145 TBB Dergisi 53-79.
- Gören Z, ‘Erkler Ayrılığı İlkesi ve 2017 Anayasa Değişikliği ile Benimsenen Hükümet Sistemi’ (Eylül 2019) İzmir Barosu Dergisi 469-490.
- Gözler K, *Devlet Başkanları: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi*, (1. Bası, Ekin 2001).
- Gözler K, *Türk Anayasa Hukuku* (4. Bası, Ekin 2021).
- Has V, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin Çalışma Düzeni* (Adalet 2009).
- İba Ş ve Kılıç A, ‘Yeni Hükümet Sistemi Işığında Cumhurbaşkanının Mesaj Yetkisi’ iç Sabih Arkan ve Sarper Süzek et al (edr), *Prof. Dr. Nami Çağan Anısına Armağan* (Atılım Üniversitesi Yayınları 2020) 703-722.
- İba Ş, *Parlamento Hukuku* (Güncellenmiş 7. Bası, Seçkin 2020).
- Kanlıgöz C, ‘Katılımcı Demokrasi ya da “İdari Usul Kanunu Hazırlığı” Uluslararası Sempozyumu Üzerine’ (1996) 45(1-4) AÜHFD 167-183.
- Kesavan V ve Sidak JG, ‘The Legislator-In-Chief’ (2002) 44(1) William and Mary Law Review 1-64.
- Killenbeck MR ‘A Matter of Mere Approval - The Role of the President in the Creation of Legislative History’ (1995) 48(1) Arkansas Law Review 239-310.
- Köybaşı S, Aslan V ve Haliloğlu NB, ‘Turkey: Legal Response to Covid-19’, iç Jeff King ve Octávio LM Ferraz et al (edr), *The Oxford Compendium of National Legal Responses to Covid-19* (OUP 2021).
- Lee FP, ‘The Office of the Legislative Counsel’ (1929) 29(4) Columbia Law Review 381-403.
- Madison J, ‘Federalist Papers No 47’, iç Alexander Hamilton, James Madison ve John Jay, (edr) *The Federalist Papers* (OUP 2008) 239-245.
- Mikuli P ve Kuca G, ‘Introduction’ iç Piotr Mikuli ve Grzegorz Kuca (edr) *Accountability and the Law Rights, Authority and Transparency of Public Power* (Routledge 2022) 1-5.
- Neustadt RE, ‘Presidency and Legislation: Planning the President’s Program’ (1955) 49(4) The American Political Science Review 980-1021.
- O’Flynn I, *Deliberative Democracy and Divided Societies* (Edinburgh University Press 2006).

- Oleszek WJ ve Oleszek MJ et al, *Congressional Procedures and the Policy Process* (10. Bası, CQ Press 2016).
- Onar E, *Meclis Araştırması* (Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları 1977).
- Özbudun E, 'İngiltere ve Amerika'da Meclis Tahkikatı' (1960) 17 (1) AÜHFD 219-248.
- Özbudun E, *Türk Anayasa Hukuku*, (18. Bası, Yetkin 2018).
- Reynolds HW, 'Public Administrators and Policy Agendas: Some Preliminaries to Statute Law Making' (2006) 24(1) International Journal of Public Administration 31-50.
- Saraçoğlu F, 'Bütçe Kanunu İle Vergi Kanunlarında Değişiklik Yapılabilir mi?' (1999) 1(3) Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi 59-64.
- Schwartz BJ, 'The Recommendations Clause and the President's Role in Legislation' (2020) 168 University of Pennsylvania Law Review 767-815.
- Sidak JG, 'The Recommendation Clause' (1989) 77(6) The Georgetown Law Journal, 2079-2135.
- Söyler Y, *Mevzuat Yapım Hukuku ve Başbakanlığın Hukuksal Rolü* (Savaş 2016).
- TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı, *Meclis-i Mebusan'dan Günümüze Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı*, (1. Bası, TBMM Basımevi 2017).
- TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı, *Yasama Bülteni Sayı 1/2016*, (1. Bası, TBMM Basımevi 2016).
- TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı, *Yasama Bülteni Sayı 3/2018*, (1. Bası, TBMM Basımevi 2019).
- TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı, *Yasama Bülteni Sayı 4/2019*, (1. Bası, TBMM Basımevi 2020).
- TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı, *Yasama Bülteni Sayı 5/2020*, (TBMM Basımevi 2021).
- TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı, *Yasama Bülteni Sayı 6/2021*, (TBMM Basımevi 2022).
- TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı, *Yeni Sisteme Göre Yasama El Kitabı*, (TBMM Basın, Yayın ve Halkla İlişkiler Başkanlığı Basımevi 2018).
- TBMM, 27. Dönem 2. ve 3. Yasama Yılı Faaliyet Raporu (1. Bası, TBMM Basımevi 2020).
- TBMM, İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, *26. Yasama Dönemi II. Devre Faaliyet Raporu*, (TBMM Basımevi 2017).
- Teziç E, *Anayasa Hukuku*, (21. Bası, Beta 2017).
- Teziç E, 'Torba Kanun' iç Yener Üner (edr), *Türkiye Barolar Birliği Kanun Yapım Tekniği 27-28 Mart 2015* (Türkiye Barolar Birliği Yayınları 2016) 335-342.
- Teziç E, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları*, (Fakülteler Matbaası 1980).
- Yaman-Kaplan A, 'Yürütme Organının Kanun Yapım Sürecine Etkisi Bakımından Türk Anayasalarının Karşılaştırılması' (2022) SDÜHFD 12(1) 117-170.
- Yancı-Özalp N, '2017 Anayasa Değişikliklerinin Yasama Yürütme İlişkilerine ve Yargı Bağımsızlığına Etkileri' (2017) 6(11) Anayasa Hukuku Dergisi 117-136.
- Yancı-Özalp N, 'Türkiye'de Yasa Yapımı: Nicelik Sorunu mu Nitelik Sorunu mu?' (2006) 61(1) Ankara Üniversitesi SBF Dergisi 267-295.
- Yapıcı H, 'Komisyonların Yasama Sürecindeki Rollerini Bağlamında Komisyon Aşamasındaki Özel Yöntem ve Uygulamalar' (2007) Sayı: 5 Yasama Dergisi 57-81.
- Yasama Derneği, *Sivil Toplum için Yasama Sürecine Katılım El Kitabı* (4. Bası, TBMM Basımevi 2020).
- Yeşilirmak B, 'Cumhurbaşkanının TBMM'ye Mesaj Verme Yetkisi' (2020) Sayı: 41 Yasama Dergisi 11-38.

- Yokuş S, ‘Türkiye’de Yeni Anayasa Arayışları ve 2017 Anayasa Değişiklikleri’ (2017) 6(12) Anayasa Hukuku Dergisi 665-682.
- Yücel B, *Temsili Demokratik Sistemde Yasama Erki ve Kural Koyma Faaliyetinin Belirleyicileri (Türkiye Uygulaması Üzerine Bir İnceleme)* (Adalet 2018).
- Yüksel İ, *TBMM’nin Kanun Yapma Yöntemi* (Adalet 2018).
- Yüksel N, ‘Türk Parlamento Hukukunda “Çerçeve” Kanunları Adlandırma Yöntem ve Sorunları’ (2014) 26 Yasama Dergisi 31-63.

Elektronik Kaynaklar:

- Budget Counsel Reference Directory, Senate Office of Legislative Counsel <https://budgetcounsel.com/ş052-office-of-legislative-counsel-senate/> Erişim Tarihi 25 Kasım 2023.
- Congress, ‘Enactment of a Law’ <https://www.congress.gov/help/learn-about-the-legislative-process/enactment-of-a-law> Erişim Tarihi 25 Kasım 2023.
- European Commission For Democracy Through Law, ‘Draft Opinion on the Amendments to the Constitution Adopted by the Grand National Assembly on 21 January 2017 and to be Submitted to a National Referendum on 16 April 2017, CDL(2017)007’ (27 Şubat 20217)[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2017\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2017)007-e) Erişim Tarihi 25 Kasım 2023.
- Göztepe E, ‘Cumhurbaşkanlığı Sistemine Geçiş ve Anayasa Değişikliği’ (*Güncel Hukuk*, 31 Mart 2017) <https://www.sosyalbilimler.org/anayasa2017-cumhurbaşkanligi-sistemine-gecis-ve-anayasa-degisikligi/> Erişim Tarihi 25 Kasım 2023.
- Kanadoğlu K, ‘Patronlu Bir Hiper Başkanlık Teklifi’, (*Hukuk Defterleri*, Sayı 5 Ocak-Şubat 2017) <https://hukukdefterleri.com/patronlu-bir-hiper-baskanlik-teklifi/?amp=1> Erişim Tarihi 25 Kasım 2023.
- Library of Congress, ‘About Congressional Research Service’ (2 Temmuz 2022)<https://www.loc.gov/crsinfo/about/> Erişim Tarihi 25 Kasım 2023.
- Library of Congress, ‘CRS Annual Report’ (2020) https://www.loc.gov/crsinfo/about/crs20_annrpt.pdf Erişim Tarihi 25 Kasım 2023.
- MGM, ‘Haberler’ <https://mgm.adalet.gov.tr/Home/SayfaDetay/bakanligimizca-hazirlanan-ismahkemeleri-kanunu-tasarisi-turkiye-buyuk-millet-meclisi-genel-kurulunca-12102017-tarihinde-kabul-edilmistir12112019030700> Erişim Tarihi 25 Kasım 2023.
- TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Tutanak Dergisi, ‘27. Dönem, 4. Yasama Yılı, 7’nci Toplantı’ (28 Ekim 2020)https://www5.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2588 Erişim Tarihi 25 Kasım 2023.
- TBMM, ‘27. Dönem 4. Yasama Yılı Faaliyet Raporu’ https://www5.tbmm.gov.tr/yayinlar/2022/dijital_kitaplarv2/index.html?pdf=27D_4YY_Faaliyet_Raporu Erişim Tarihi 25 Kasım 2023.
- TBMM, ‘27. Dönem, 2. Yasama Yılı, Gelen Kağıtlar No: 143’ (8 Temmuz 2019)<https://www5.tbmm.gov.tr/gelenkagit/d027/yil02gk/gk.143.htm> Erişim Tarihi 25 Kasım 2023.
- TBMM, ‘27. Dönem, 3. Yasama Yılı, Gelen Kağıtlar No: 14’ (18 Ekim 2019)<https://www5.tbmm.gov.tr/gelenkagit/d027/yil03gk/gk.14.htm> Erişim Tarihi 25 Kasım 2023.
- TBMM, ‘27. Dönem, 3. Yasama Yılı, Gelen Kağıtlar No: 43’ (3 Aralık 2019)<https://www5.tbmm.gov.tr/gelenkagit/d027/yil03gk/gk.43.htm> Erişim Tarihi 25 Kasım 2023.
- TBMM, ‘27. Dönem, 5. Yasam Yılı, Gelen Kağıtlar No: 165’ (3 Haziran 2022)<https://www5.tbmm.gov.tr/gelenkagit/d027/yil05gk/gk.165.htm> Erişim Tarihi 25 Kasım 2023.

- TBMM, ‘27. Dönem, 5. Yasama Yılı, Gelen Kağıtlar No: 2’ (4 Ekim 2021)<https://www5.tbmm.gov.tr/gelenkagit/d027/yil05gk/gk.2.htm> Erişim Tarihi 25 Kasım 2023.
- TBMM, ‘27. Dönem, 5. Yasama Yılı, Gelen Kağıtlar No: 30’ (12 Kasım 2021)<https://www5.tbmm.gov.tr/gelenkagit/d027/yil05gk/gk.30.htm> Erişim Tarihi 25 Kasım 2023.
- TBMM, ‘27. Dönem, 5. Yasama Yılı, Gelen Kağıtlar No: 44’, (3 Aralık 2021)<https://www5.tbmm.gov.tr/gelenkagit/d027/yil05gk/gk.44.htm> Erişim Tarihi 25 Kasım 2023.
- TBMM, ‘27. Dönem, 5. Yasama Yılı, Gelen Kağıtlar No:1’ (1 Ekim 2021)<https://www5.tbmm.gov.tr/gelenkagit/d027/yil05gk/gk.1.htm> Erişim Tarihi 25 Kasım 2023.
- TBMM, ‘27. Yasama Dönemi, 3. Yasama Yılı, Sıra Sayısı: 197, Kanun Teklifi (2/2691) ve Dışişleri Komisyonu Raporu’ <https://www5.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem27/yil01/ss197.pdf> Erişim Tarihi 25 Kasım 2023.
- TBMM, ‘27. Yasama Dönemi, 2. Yasama Yılı, Gelen Kağıtlar No: 119’ (21 Mayıs 2019)<https://www5.tbmm.gov.tr/gelenkagit/d027/yil02gk/gk.119.htm> Erişim Tarihi 25 Kasım 2023.
- TBMM, ‘27. Yasama Dönemi, 5. Yasama Yılı, Sıra Sayısı: 315, Meclis Araştırması Komisyonu Raporu’ (Mart 2022) <https://www5.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem27/yil01/ss315.pdf> Erişim Tarihi 25 Kasım 2023.
- TBMM, ‘Genel Kurul Tutanağı, 27. Dönem 3. Yasama Yılı, 71. Birlesim’ (19 Mart 2020)<https://www.tbmm.gov.tr/Tutanaklar/Tutanak?BaslangicSayfa=1&BitisSayfa=64&BirlesimSiraNo=23429&Tur=H> Erişim Tarihi 4 Kasım 2022.
- TBMM, ‘Kanun Teklifi 2/2691’ <https://www.tbmm.gov.tr/Yasama/KanunTeklifi/269929> Erişim Tarihi 4 Kasım 2022.
- TBMM, ‘Kanun Teklifi ve Gerekçesi 2/2691’ <https://www2.tbmm.gov.tr/d27/2/2-2691.pdf> Erişim Tarihi 25 Kasım 2023.
- TBMM, ‘Milletvekilinin İmzasının Bulunduğu Kanun Teklifleri’<https://www.tbmm.gov.tr/milletvekili/KanunTeklifiUyeninImzasiBulunanTeklifler?donemKod=27&sicil=WCBJCzYzL08>= Erişim Tarihi 4 Kasım 2022.
- TCBB, ‘TBMM 27. Dönem 4. Yasama Yılı Açılış Konuşmaları’ (1 Ekim 2020) <https://www.tcbb.gov.tr/konusmalar/353/122222/tbmm-27-donem-4-yasama-yili-acilis-konusmaları> Erişim Tarihi 25 Kasım 2023.
- TCBB, ‘TBMM 27. Dönem 5. Yasama Yılı Açılış Konuşması’ (1 Ekim 2021) <https://tcbb.gov.tr/assets/dosya/2021-10-01-tbmm-tr.pdf> Erişim Tarihi 25 Kasım 2023.
- TCBB, ‘Türkiye Büyük Millet Meclisi 26. Dönem 3. Yasama Yılı Açılış Konuşması’ (1 Ekim 2017) <https://www.tcbb.gov.tr/haberler/410/84723/yeni-sistemle-yasama-yetkisi-tamamen-milletvekillerimizin-uhdesine-birakiliyor> Erişim Tarihi 25 Kasım 2023.
- Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Düzenleyici Etki Analizi Rehberi, 2023, <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2023/03/Duzenleyici-Etki-Analizi-Rehberi.pdf> Erişim Tarihi 25 Kasım 2023.
- U.S. House of Representatives, ‘Office of the Legislative Counsel’ <https://legcounsel.house.gov> Erişim Tarihi 25 Kasım 2023.
- U.S. Senate, ‘Office of the Legislative Counsel-Office Policies’ <https://www.slc.senate.gov/Policies/policies.htm> Erişim Tarihi 25 Kasım 2023.
- U.S. Senate, ‘Office of the Legislative Counsel-Responsibilities of the Legislative Drafter’ <https://www.slc.senate.gov/Drafting/drafting.htm> Erişim Tarihi 25 Kasım 2023.
- U.S. Senate, ‘Office of the Legislative Counsel’ <http://slc.senate.gov> Erişim Tarihi 25 Kasım 2023.

Mevzuat ve Yargı Kararları

- 2020 Yılı Merkezi Yönetim Kesin Hesap Kanunu, Kanun Numarası: 7345, Kabul Tarihi: 17.12.2021, RG 31.12.2021/31706 (2. Mükerrer).
- 2022 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu, Kanun Numarası: 7344, Kabul Tarihi: 17.12.2021, RG 31.12.2021/31706 (Mükerrer).
- Adalet Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, Kanun Numarası: 2992, Kabul Tarihi: 29.3.1984, RG 7.4.1984/18365.
- Afet Sigortaları Kanunu, Kanun Numarası: 6305, Kabul Tarihi: 9.5.2012, RG 18.5.2012/28296.
- Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, KHK Numarası: 703 Tarihi: 2.7.18, RG 9.7.2018/30473(3. Mükerrer).
- Avrupa Birliği Uyum Komisyonu Kanunu, Kanun Numarası: 4847, Kabul Tarihi: 15.4.2003, RG 19.4.2003/205084.
- AYM, E. 2018/126, K. 2020/32, 25.6.2020.
- AYM, E. 2019/78, K. 2020/6, 23/1/2020.
- Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, CBK Numarası: 4, RG 15.7.2018/30479.
- Bankacılık Kanunu, Kanun Numarası: 5411, Kabul Tarihi: 19.10.2005, RG 1.11.2005/25983.
- Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, Kanun Numarası: 3056, Kabul Tarihi: 10.10.1984, RG 19.10.1984/18550.
- Bazı Andlaşmaların Yapılması için Cumhurbaşkanına Yetki Verilmesi Hakkında Kanun, Kanun Numarası: 244, Kabul Tarihi: 31.5.1963, RG 11.6.1963/11425.
- Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, Kanun Numarası: 4982, Kabul Tarihi: 9.10.2003, RG 24.10.2003/25269.
- Ceza İnfaz Kurumları ve Tutukevleri İzleme Kurulları Kanunu, Kanun Numarası: 4681, Kabul Tarihi: 14.6.2001, RG 21.6.2001/24439.
- Clinton v. City of New York, [1998] USSC 524, [1998] 417, 438.
- Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, CBK Numarası: 1, RG 10.7.2018/30474.
- Devlet Desteklerinin İzlenmesi ve Denetlenmesi Hakkında Kanun, Kanun Numarası: 6015, Kabul Tarihi: 13.10.2010, RG 23.10.2010/27738.
- Devlet İstihbarat Hizmetleri ve Millî İstihbarat Teşkilatı Kanunu, Kanun Numarası: 2937, Kabul Tarihi: 1.11.1983, RG 3.11.1983/18210.
- Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu, Kanun Numarası: 4875, Kabul Tarihi: 5.6.2003, RG 17.6.2003/25141.
- Düzenleyici Etki Analizinin Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar, Cumhurbaşkanlığı Kararının Sayısı : 5681, Karar Tarihi: 3.6.2022 RG 4.6.2022/31856.
- Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, CBK Numarası: 2, RG 10.7.2018/30474.
- Hâkimler ve Savcılar Kurulu Kanunu, Kanun Numarası: 6087, Kabul Tarihi: 11.12.2010, RG 18.12.2010/27789.

- İdari Yargılama Usulü Kanunu, Kanun Numarası: 2577, Kabul Tarihi: 6.1.1982, RG 20.1.1982/17580.
- İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu, Kanun Numarası: 3686, Kabul Tarihi: 5.12.1990, RG 8.12.1990/20719.
- Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu Kanunu, Kanun Numarası: 5840, Kabul Tarihi: 25.2.2009, RG 24.3.2009/27179.
- Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun, Kanun Numarası: 3067, Kabul Tarihi: 30.10.1984, RG 6.11.1984/18567.
- Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, Kanun Numarası: 4749, Kabul Tarihi: 28.3.2002, RG 9.4.2002/24721.
- Kanun, Kanun Hükmünde Kararname, Tüzük ve Yönetmelik Tasarılarının Hazırlanmasına İlişkin Esaslar, RG 8.9.1992/21339.
- Kişisel Verilerin Korunması Kanunu, Kanun Numarası: 6698, Kabul Tarihi: 24.3.2016, RG 7.4.2016/29677.
- Kolluk Gözetim Komisyonu Kurulması Hakkında Kanun, Kanun Numarası: 6713, Kabul Tarihi: 3.5.2016, RG 20.5.2016/29717.
- Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, Karar Sayısı 5210, Karar Tarihi: 23.2.2022, RG 24.2.2022/31760.
- Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, Numara: 2005/9986, RG: 17.02.2006/26083.
- Milletlerarası Andlaşmaların Onaylanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, CBK Numarası: 9, RG 15.7.2018/30479.
- Olağanüstü Hal Kanunu, Kanun Numarası: 2935, Kabul Tarihi: 25.10.1983, RG 27.10.1983/18204.
- Polis Vazife ve Salâhiyet Kanunu, Kanun Numarası: 2559, Kabul Tarihi: 4.7.1934, RG 14.7.1934/2751.
- Sayıştay Kanunu, Kanun Numarası: 6085, Kabul Tarihi: 3.12.2010, RG 19.12.2010/27790.
- Sermaye Piyasası Kanunu, Kanun Numarası: 6362, Kabul Tarihi: 6.12.2012, RG 30.12.2012/28513.
- Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, CBK Numarası: 47, RG 18.10.2019/30922.
- Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu, Kanun Numarası: 5502, Kabul Tarihi: 16.5.2006, RG 20.5.2006/26173.
- Spor Müsabakalarına Dayalı Sabit İhtimalli ve Müşterek Bahis Oyunlarının Özel Hukuk Tüzel Kişilerine Yaptırılması Hakkında Kanun, Kanun Numarası: 5738, Kabul Tarihi: 21.2.2008, RG 27.2.2008/26800.
- Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, CBK Numarası: 13, RG 24.7.2018/30488.
- TBMM Başkanlığı İdari Teşkilat Kanunu, Kanun Numarası: 6253, Kabul Tarihi: 1.12.2011, RG 18.12.2011/28146.
- TBMM Başkanlığı Yasama Uzmanlığı Yönetmeliği, RG 1.7.2015/29403.
- TBMM Başkanlık Divanı Kanun Teklifi Taslağı Hazırlama Yönergesi, Sayı: 163938, Onay Tarihi: 23.01.2014.
- TBMM Başkanlık Divanı, Kanun Teklifi Taslağı Hazırlama Yönergesi, Numara: 570290, Onay Tarihi: 25.11.2019.

TBMM Başkanlık Divanı, Milletvekillerinin Yasama Faaliyetlerinde Sözleşmeli Olarak Çalıştırılacak Danışman, İkinci Danışman ve İlave (Yardımcı) Personel Hakkında Hizmet Sözleşmesi Esasları Karar Numarası: 12, Karar Tarihi: 6.1.2012.

TBMM İçtüzüğünde Değişiklik Yapılmasına Dair Karar, Karar Numarası: 1200, Kabul Tarihi: 9.10.2018 RG 16.10.2018/30567(mükerrer).

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu, Kanun Numarası: 1211, Kabul Tarihi: 14.1.1970, RG 26.1.1970/13409.

Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu, Kanun Numarası: 6701, Kabul Tarihi: 6.4.2016, RG 20.4.2016/29690.

Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketinin Kurulması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Kanun Numarası: 6741, Kabul Tarihi: 19.8.2016, RG 26.8.2016/29813.

Yükseköğretim Kanunu, Kanun Numarası: 2547, Kabul Tarihi: 4.11.1981, RG 6.11.1981/17506.

