

# 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu'nun Ardından Kanun Yapma Yöntemi<sup>1</sup>

Hakemli Makale

**İsmail YÜKSEL**

Arş. Gör., Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi Anayasa Hukuku Anabilim Dalı.

---

## İÇİNDEKİLER

---

I. Giriş.....	253
II. Başkanlık Sisteminin Kanun Yapma Sürecine Etkisi.....	254
III. Genel Yasama Yöntemi .....	256
A. Teklif.....	256
B. Görüşme.....	259
1. Komisyon Aşaması .....	259
2. Genel Kurul Aşaması.....	261
C. Kabul .....	263
D. Cumhurbaşkanı'nın Geri Gönderme Yetkisi.....	263
IV. Bütçe ve Kesin Hesap Kanunları.....	265
V. Uluslararası Antlaşmaların Onaylanmasının Uygun Bulunmasına Dair Kanunlar.....	267
VI. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri.....	269
A. Olağan Dönemde Çıkarılan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri .....	269
B. Olağanüstü Hal Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri .....	270
VII. Sonuç.....	271
KAYNAKÇA .....	272

---

1 Bu çalışma İ.D. Bilkent Üniversitesi Ekonomi ve Sosyal Bilimler Enstitüsünde yürütülen doktora tez çalışmasından türetilmiştir.

---

**ÖZET**

---

On 16<sup>th</sup> of April 2017, Act no.6771 was adopted by a referendum, amending 70 articles of the Constitution of Republic of Turkey. Act no.6771 stands out from the previous amendments to the thirty-five-year-old constitution not just by its sheer extent but also by the radical changes it made to the system of government. Following the next parliamentary elections Turkey will leave the camp of parliamentary systems and transform into a presidential system. This momentous change will force several legal reforms, one of which is an extensive overhaul of the rules of the parliament. House rules of the Grand National Assembly of Turkey that has been tailored for a parliamentary system more than a hundred years ago and has survived all the upheavals of 19<sup>th</sup> and 20<sup>th</sup> century with minor alterations is also about to change. Current rules of the parliament ratified in 1973 allows and even urges cabinet to lead the legislative process as expected in a parliamentary system where such a role is barred by the separation of powers doctrine in a presidential system. This article focuses on the powers granted to the executive branch by the rules of the parliament in legislative process and submits suggestions as to how the current rules shall be amended to accommodate a presidential system and separation of powers.

**Anahtar Kelimeler**

6771, kanun, içtüzük, yöntem, TBMM

---

**ABSTRACT**

---

**Law Making Procedure after Constitutional Amendment Act No. 6771**

16 Nisan 2017 tarihinde referandum ile kabul edilen 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Hakkında Kanun 135 yıllık Anayasa'nın 70 maddesini değiştirerek bugüne kadar yapılan değişikliklerden hem geniş kapsamı hem de hükümet sisteminde yaratacağı radikal değişimle ayrılmaktadır. Bir sonraki genel seçimlerden itibaren Türkiye parlamenter sistemi terk edecek ve başkanlık sistemine dönüşecektir. Bu büyük anayasal değişim bir dizi hukuk reformunu da zorunlu kılmaktadır. Yeni hükümet sistemine uyumlu hale getirilmesi gereken kuralların başında ise TBMM İçtüzüğü gelmektedir. Neredeyse yüz yıl önce parlamenter sistemin ihtiyaçları düşünülerek hazırlanmış ve küçük değişikliklerle 19. ve 20. yüzyılın buhranlı dönemlerini atlatan parlamento hukukumuz büyük bir değişimin arifesindedir. 1973 yılında kabul edilen İçtüzük, yürütme organının yasama sürecine katılmasına izin veren ve hatta teşvik eden kurallar barındırmaktadır. Parlamenter sistemlerde olağan olan bu etkileşim sert kuvvetler ayrılığı ilkesi üzerine inşa edilmiş olan başkanlık sistemine uygun değildir. Bu makale mevcut içtüzük kurallarından başkanlık sistemine ve sert kuvvetler ayrılığına uygun hale getirilmesi için yapılması gerekli değişiklikleri ele almaktadır.

**Keywords**

6771, bill, house rules, procedure, GNAT

## I. Giriş

Parlamentolar zaman içinde oldukça kalabalık kurullar halini almışlardır. En küçük parlamentoların dahi yüzün üzerinde üyesi bulunduğu düşünülürken<sup>1</sup> bu kurulların kendi işleyişlerini düzenleyen kurallara duydukları ihtiyaç ve bu kurulların kaçınılmazlığı rahatlıkla anlaşılabilir. Bu kuralları ise anayasa, içtüzük, kanunlar ve teamüller sağlamaktadır. Anayasalar parlamentonun kuruluşu ve işleyişine ilişkin genel kurallar koyarken kurulların detayları genelde içtüzüklerde düzenlenir.<sup>2</sup> İchtüzük, "kural üretmenin hukuki kurallarını" saptayan bir metindir.<sup>3</sup> Meclis Başkanlık divanı, komisyonlar ve parti grupları gibi meclisin kuruluşuna; toplantı ve oylama çoğunluğu, kolluk, disiplin işleri, gündemin oluşturulması, denetim araçlarının kullanılması gibi meclisin işleyişine ilişkin kurallar içtüzük adını verdiğimiz belgede toplanmıştır. İchtüzük kısaca "*parlamentonun çalışmasını tanzim eden metin*"<sup>4</sup> veya "*parlamento hayatının Anayasası*"<sup>5</sup> şeklinde tanımlanabilir. Parlamento hukukunun ülkemizdeki asli kaynağını da 5 Mart 1973 tarihinde kabul edilen 584 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi<sup>6</sup> İchtüzüğü<sup>7</sup> oluşturur.

Basit çoğunlukla değiştirilebilecek olmasına rağmen İchtüzük hukuk düzenimizdeki en yaşlı belgelerden birisidir. 1961 Anayasası'nın kurduğu çift meclisli parlamentonun sadece bir kanadında, Millet Meclisi'nde, uygulanmak üzere kabul edilmiş İchtüzük'e kıyasla anayasalarımızın ömrü dahi oldukça kısadır. 1 Eylül 2017 tarihinde yürürlüğe girişinin 44. yılını devirecek olan emektar İchtüzük daha uzun yıllar parlamentomuza hizmet etmeye devam edecek gibi durmaktadır. Bununla beraber 6771 sayılı kanun'un tüm hükümlerinin yürürlüğe girmesiyle beraber, 140 yıllık parlamenter sistem yerini başkanlık sistemine bırakacak ve bu nedenle bir dahaki milletvekili genel seçimlerinin ardından kurulacak başkanlık divanı birçok maddesi değişmiş bir İchtüzük ile yeni yasama dönemine başlayacaktır.

Her ne kadar Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri<sup>8</sup> TBMM'nin kanun yapma görevinden kaynaklanan iş yükünün bir kısmını azaltacak olsa da mevcut kanun yapma yönteminin sorunlarının tamamına çözüm olamayacaktır. Buna karşın hükümet sistemi değişikliğinin gürültüsü arasında kanun yapma yönteminin daha etkin ve daha demokratik hale getirilmesi ülke gündeminin arka sıralarında kalmaya ne yazık ki devam edecektir. Bu makale de kanun yapma sürecinin nasıl iyileştirileceğine değil 6771 sayılı kanun

1 ONAR, Erdal, "Dünyada Parlamento Kavramının Doğuşu, Gelişimi ve Bugünkü Görünümü", **Milli Egemenlik ve Demokrasi Kurultayı**, TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları, 77, Ankara: TBMM Basımevi, 1995, (s. 43-57), s. 51.

2 ARMAĞAN, Servet, **Memleketimizde İchtüzükler**, İ.Ü.H.F Yayınları, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1972, s. 3.

3 İBA, Şeref, **Anayasa ve Parlamento Üzerine İncelemeler**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2010, s. 5.

4 ARMAĞAN, 1972, s. 3.

5 TUNAYA, Tarık Zafer, **Siyasi Müesseseler ve Anayasa Hukuku**, 3. baskı, Sulhi Garan Matbaası, İstanbul, 1975, s. 91.

6 Buradan itibaren "TBMM" olarak kısaltılacaktır.

7 Buradan itibaren "İchtüzük" olarak kısaltılacaktır.

8 Buradan itibaren "CBK" olarak kısaltılacaktır.

nedeniyle acilen yapılması gereken değişikliklere odaklanmaktadır. Çalışmanın kaleme alındığı sırada, 27 Temmuz 2017 tarihinde kabul edilip 1 Ağustos 2017 tarihli ve 30141 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 1160 sayılı TBMM kararı, başkanlık sistemine geçilmesinin gerektirdiği değişiklikler yerine, usul tartışması, yoklama ve açık oylama gibi muhalefetin sıkça başvurduğu engelleme araçlarına<sup>9</sup> ve disiplin cezalarına yönelik olmuştur. Bu nedenle 1160 sayılı kararın incelenmesine bu çalışmada yer verilmemiştir.

Bu satırları takip eden ikinci bölüm parlamenter sistemden başkanlık sistemine geçişin neden kanun yapma sürecinin de değişmesini gerektirdiğini açıklamaktadır. Üçüncü bölüm genel yasama yönteminde yapılması gereken değişikliklere; dördüncü, beş ve altıncı bölümler ise sırasıyla kesin hesap ve bütçe kanunu, uluslararası antlaşmaların onaylanmasının uygun bulunmasına dair kanunlar ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine ayrılmıştır.

## II. Başkanlık Sisteminin Kanun Yapma Sürecine Etkisi

Başkanlık sistemi kısaca devlet başkanının halk tarafından doğrudan veya doğrudan sayılabilecek bir yöntemle sabit bir süre için seçildiği<sup>10</sup> ve devlet başkanı tarafından atanan ve yönetilen hükümetin parlamento tarafından görevden alınamadığı<sup>11</sup> hükümet sistemidir. Parlamento ve başkan kural olarak ne yetkilerini kullanırken<sup>12</sup> ne de görev süreleri bakımından birbirlerine bağlıdır. Başkan parlamentoyu seçime götüremezken, parlamento da cezai sorumluluğu hariç<sup>13</sup> başkanın görevine son veremez. Bu belirleyici unsurların yanına ayrıca yürütme organı üyelerinin yasama organı üyesi olamamalarını,<sup>14</sup> ve başkanın hem hükümet başkanı hem de devlet başkanı sıfatlarını taşımasını da eklemek gerekir.<sup>15</sup>

Bir hükümet sistemi başkanlık sisteminin temel kurumsal mantığına uygun olduğu sürece başka bir adlandırmaya gerek duymaz.<sup>16</sup> Yeni hükümet sistemimizin en önemli farkı olan Cumhurbaşkanlığı'nın parlamento seçimlerini yenileyebilmesi her ne kadar başkanlık sisteminden büyük bir sapma olsa da bir önceki paragrafta tanımını aktardığımız

9 Muhalefetin kendisine tanınmış yasal yolları kullanarak bir yasama işlemini engellemesi, tıkaması veya geciktirmesi yasama dilinde obstrüksiyon olarak adlandırılmaktadır. NEZİROĞLU, İrfan, **Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları**, Seçkin, Ankara, 2008, s. 411. Tutanaklarında tespit ettiğimiz diğer bir engelleme aracı ise muhalefet milletvekillerinin her fırsatta yoklama istemesidir. Her yoklama talebi için Başkan 1 ila 3 dakika süre vermektedir. Bir birleşim içinde muhalefet defalarca yoklama yapılmasını isteyerek engelleme yapabilmektedir. Bu durumun çok belirgin bir örneği TBMM Tutanak Dergisi, D.24, C.26, YY.2, s.45 vd.

10 SARTORİ, Giovanni, **Comparative Constitutional Engineering**, 2. baskı New York University Press, New York, 1997, s. 83.

11 SARTORİ, 1997, s. 84.

12 FENDOĞLU, Hasan Tahsin, "Başkanlık Sistemi", *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 3, Sayı 1, 2012, (s. 39-60), s. 41.

13 LİJPHART, Arend, **Patterns of Democracy Government forms and Performance in Thirty Six Countries**: Yale University Press, New Haven 1999, s. 117.

14 LİJPHART, 1999, s. 125.

15 LİJPHART, 1999, s. 126.

16 SARTORİ, 1997, s. 85.

başkanlık sisteminden farklı, yeni bir hükümet sistemi sınıfı yaratılmasını gerektirmez.<sup>17</sup> 6771 sayılı kanun parlamentoya da nitelikli bir çoğunlukla bile olsa başkanın görevine son verme gücünü vererek saf başkanlık sisteminden biraz daha uzaklaşmış ve karma bir sistem kurmuştur.<sup>18</sup> Bununla beraber yeni hükümet sistemimizde, hem yasamanın hem de yürütmenin donandığı fesih silahı ancak kendilerinin yaşamına da son verme pahasına kullanılabilir ve dahası yeni seçimler de aynı anda yapılacaktır. Kanımızca, yeni hükümet sistemimiz tüm sapmalarına rağmen yukarıda tanımlayıcı özelliklerine değinilen başkanlık sistemleri grubuna dahildir.<sup>19</sup>

Anayasa kanun yapma süreciyle ilgili neredeyse hiçbir hüküm içermemekte ve tüm kuralların İttüzük'te düzenleneceğini belirtmektedir. TBMM İttüzüğü ise parlamenter sistem içinde olgunlaşmış bir meclis geleneğinin ürünü olduğundan yürütme organının kanun yapma sürecinde birçok yetkiye sahip olduğu bir yöntem benimsemiştir. Parlamenter sistemde yürütmenin yasama sürecine katılması kaide iken başkanlık sisteminde yürütme ancak anayasada sayılan durumlarda yasama sürecine dâhil olur.<sup>20</sup> Başkanlık sistemlerinde yasama ve yürütme ayrı kurumlar halinde örgütlenir ve birbirlerinden bağımsız bir şekilde çalışır.<sup>21</sup> Hatta Amerika Birleşik Devletleri'nin ilk yıllarında başkanlar kuvvetler ayrılığı teorisini ihlal ediyor görünmemek için yasama sürecine kendileriyle gizlice işbirliği yapan parlamento üyeleri aracılığıyla katılmışlardır.<sup>22</sup> Yeni hükümet sisteminde yasa teklif etme ve yasama sürecini yönetme yetkisi sadece milletvekillerinde olacak,<sup>23</sup> bütçe ve kesin hesap kanunlarının teklif edilmesi dışında yürütme yasama sürecinden çekilecektir.<sup>24</sup> 6771 sayılı kanun'un yürürlüğe girmesiyle meclis çalışmalarına katılmayacak olan yürütmenin,<sup>25</sup> kanun yapma yetkisinin kullanımına katılmasına izin veren tüm İttüzük hükümleri temizlenmeli ve yürütmenin kanun yapma faaliyetine sadece bir gözlemci veya bilgisinden faydalanılacak bir uzman olarak katıldığı yeni bir süreç inşa edilmelidir.

17 SARTORİ, 1997, s. 87; LİJPHART, 1999, s. 126.

18 LİJPHART, 1999, s. 119. ULUŞAHİN, yasamanın yürütmeyi fesih yetkisine sahip olması durumunda sistemin kırma bir başkanlık sistemi olarak dahi adlandırılmayacağını savunmaktadır. ULUŞAHİN, Nur, **Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi**, Yetkin, Ankara, 1999, s. 182.

19 LİJPHART, 1999, s. 121. LİJPHART, 1987 yılında Amerika Birleşik Devletleri için önerilen hem yasamanın hem yürütmenin fesih hakkına sahip olduğu ancak fesih halinde yasama ve yürütme seçimlerinin aynı anda yapılacağı hükümet sistemi modelini kırma olmayan bir başkanlık sistemi olarak yorumlamaktadır.

20 TEZİÇ, Erdoğan, "Başkanlık Rejimini Anlamak", **Yeni Türkiye**, Yıl: 2013, Cilt: Mart-Nisan, Sayı: 51, (s. 366-372) s. 367.

21 AKÇALI, Pınar, "Genel Özellikleri, Yararları ve Sakıncaları Işığında Başkanlık Sistemleri", **Yeni Türkiye**, Yıl: 2013, Cilt: Mart-Nisan, Sayı: 51, (s. 406-415), s. 406.

22 JANDA, Kenneth / BERRY, Jeffrey M. / GOLDMAN, Jerry, **The Challenge of Democracy Government in America**, 3. baskı, Houghton Mifflin Company, Boston, 1992, s. 405.

23 BOZDAĞ, Bekir, "Yeni ve Büyük Türkiye'nin Temellerini Atıyoruz", **Yeni Türkiye**, Yıl:2017, Cilt: Mart-Nisan, Sayı 94, (s. 23-35), s. 31.

24 İYİMAYA, Ahmet "Anayasa Değişikliği Ekseninde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi", **Yeni Türkiye**, Yıl: 2017, Cilt: Mart-Nisan, Sayı: 94, (s. 71-89), s. 79.

25 MEMUR-SEN, "Sorularla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi", **Yeni Türkiye**, Yıl: 2017, Cilt: Mart-Nisan, Sayı: 94, (s. 209-234), s.226.

Her ne kadar başkanlık sistemi hukuken yürütme organının kanun yapma sürecindeki etkisini ortadan kaldıracak ve milletvekillerini yasa yapma sürecine daha etkin katılmaya zorlayacak<sup>26</sup> olsa da disiplinli bir siyasi partinin lideri konumunda olan Cumhurbaşkanının kanun yapma sürecini, tıpkı parlamenter sistemdeki başbakan gibi, fiilen yönlendirmesini engellemek mümkün değildir. Başkanlık sisteminin uygulanması için disiplinsiz partiler zorunlu olmadığı gibi, başkanlık sistemine geçişle siyasi parti disiplininin kırılıp komisyonların parti çizgilerine aykırı karar verecek kadar güçlenmesi mümkün değildir.<sup>27</sup> Cumhurbaşkanı, Anayasa veya İçtüzük'ün verdiği yetkilere dayanmak yerine partisinin gücüne dayanarak yasama sürecinde etkili olabilir.<sup>28</sup> Siyasi partiler meclis görüşmelerinin önemini azaltmış, parlamento üyelerinin oylarının renginin siyasi partilerin meclis gruplarınca belirlenir olmasına neden olmuştur.<sup>29</sup> Yasama ve yürütme erkleri arasında yapılan ayrımlar parti sistemlerinin ortaya çıkmasıyla silinmeye başlamış<sup>30</sup> ve yasama ile yürütmenin karşılıklı denge araçları olan düşürme ve fesih etkisiz hale gelmiştir.<sup>31</sup> Bugün siyasi partilerin egemenliğindeki parlamentoların klasik işlevleri parti disiplini nedeniyle törpülenmiş, parlamentonun asıl işlevi düşünce ve görüşler için bir forum sağlamaya dönüşmüştür.<sup>32</sup> İçtüzük değişikliği ile yürütme organından alınan yetkilerin, Cumhurbaşkanı'nın partisinin üyelerince kullanılacağı açıktır. Bu nedenle aşağıda ayrı ayrı değineceğimiz değişiklikler kanun yapma sürecini ancak Cumhurbaşkanı'nın partisinin azınlıkta kalması veya Cumhurbaşkanı'nın belirli bir parti tarafından desteklenmemesi halinde değiştirecektir.

### III. Genel Yasama Yöntemi<sup>33</sup>

Çalışmanın bu kısmı hukukumuzda özel bir kanun yapma yöntemine bağlanmamış kanunlar için öngörülen yöntemde yapılması gereken değişikliklere ayrılmıştır. Özel yöntem kurallarında yapılması gereken değişiklikler ise ayrı başlıklar altında ele alınmıştır.

#### A. Teklif

Anayasalar tarafından kanun önerme yetkisi halka,<sup>34</sup> sadece yasamaya, sadece

26 DURGUN, Gonca Bayraktar, "Anayasa Referandum ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi", **Yeni Türkiye**, Yıl: 2017, Cilt: Mart-Nisan, Sayı: 94, (s. 494-499), s. 496.

27 Aksi yönde bkz. DURGUN, Şenol "Yasama Komisyonları Yönünden Demokratik Sistem Uygulamaları", **Yeni Türkiye**, Yıl: 2017, Cilt: Mart-Nisan, Sayı: 94, (s. 477-493), s. 481,483.

28 Lijphart, **1999**, s. 128.

29 KUBALI, Hüseyin Nail, **Anayasa Hukuk Dersleri Genel Esaslar ve Siyasi Rejimler**, İ.Ü.H.F Yayınları, Kukulmuş Matbaası, İstanbul, 1971, s. 307.

30 SOYSAL, Mümtaz, **Dış Politika ve Parlamento**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Sevinç Matbaası, Ankara, 1964, s. 246.

31 Kubalı, **1973**, s. 307.

32 SOYSAL, **1964**, s. 259.

33 ERGÜL, Ozan, "Anayasa Mahkemesi'nin TBMM İçtüzük Değişikliğini İptal Kararı Işığında Özel Yasama Yöntemine Bir Bakış", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Yıl:2002, Cilt: 51, Sayı: 4, (s. 99-130), s. 101.

34 BAŞGİL, Ali Fuad, **Türkiye Siyasi Rejimi ve Anayasa Prensipleri Mukayeseli Türk Esas Teşkilat Hukuku Dersleri**, Baha Matbaası, İstanbul, 1957, s. 201.

yürütmeye veya hem yasamaya hem yürütmeye olmak üzere dört şekilde dağıtılabilir. Sadece yasama organına kanun önerme yetkisi verilmesinin klasik örneğini başkanlık sistemi oluşturur. Bu sistemde yürütme organı yani başkan kanun önerisi sunamamakta ancak yasama organına ihtiyaç duyduğu kanunları bir mesajla iletebilmektedir.<sup>35</sup> Anayasa'nın yürürlükteki hükümleriyse kanun önerme yetkisini Bakanlar Kuruluna ve milletvekillerine tanımıştır. Bakanlar Kurulundan gelen kanun önerileri kanun tasarısı olarak anılırken, milletvekillerinin önerileri teklif olarak adlandırılır. Fransa'da 19. Yüzyılın başında meşrutî monarşi döneminde ortaya çıkmış olan tasarı - teklif ayrımı<sup>36</sup> günümüzde hukuki açıdan olmasa da siyasi açıdan önem taşır. Bugün yürütme, yasama sürecinde de etkin rol oynamaktadır.<sup>37</sup> Kanun tasarısı olarak TBMM Başkanlığına gelmeyen veya hükümetin desteklemediği tekliflerin günümüzde yasalasma şansı neredeyse yoktur.<sup>38</sup> Olağan bir yasama yılında 125-150 adet kanun önerisinin yasalastığı ülkemizde kanun tekliflerinin yasalasma oranı yüzde beş civarındadır.<sup>39</sup> Bununla beraber, zaman zaman iktidar grupları acil gördükleri kanunlar için kanun tasarısı yerine grup başkanvekillerinin imzasını taşıyan kanun teklifleri sunmaktadırlar.<sup>40</sup> Kanun tasarısı hazırlanırken uyulması gereken, 19 Aralık 2005 tarihli ve 2005/9986 sayılı Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in getirdiği kuralları dolaşmak ve tasarının yürütme organı tarafından hazırlanması sürecinde başbakanlık ve bakanlıklar arasında gerçekleşen işlemleri kaldırarak zaman tasarrufu sağlamak amacıyla bu yöntem kullanılmaktadır.<sup>41</sup> Hukukumuzda kanun tasarıları ile kanun teklifleri arasında düzenleyebilecekleri konu bakımından bir ayrım olmadığı için<sup>42</sup> gerçekleştirilen bu muvazaanın bir yaptırımı da bulunmamaktadır.

6771 sayılı kanun başkanlık sistemindeki yasama - yürütme ayrılığını sağlamak için yürütme organının kanun önerme yetkisini kaldırmıştır. Bir dahaki milletvekili genel seçimlerinin ardından, başkanlık sistemlerinin tipik bir özelliği hukuk düzenimizde yerini alacak<sup>43</sup> ve yürütme organı kanun yapma sürecini başlatma yetkisini, bütçe ve

35 ARSEL, İlhan, *Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları*, Cilt:1, Mars Matbaası, Ankara, 1965, s. 295.

36 KARAMUSTAFAOĞLU, Tuncer, *Yasama Meclisinde Komisyonlar*, Ankara Üniversitesi Yayınları, Ankara, 1965, s. 47.

37 KARAMUSTAFAOĞLU, 1965, s. 60.

38 KARAMUSTAFAOĞLU, 1965, s. 64; GÖZLER, Kemal, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, Ekin Kitabevi, Bursa, 2011, Cilt:1, s. 834.

39 YÜKSEL, Nahit, "Türk Parlamento Hukukunda 'Çerçeve' Kanunları Adlandırma Yöntem ve Sorunları", *Yasama Dergisi*, Yıl: 2014, (s.31-63), s. 42. Bununla beraber istisnai kanun teklifleri, arkalarında kanun tasarılarının dahi elde edemediği siyasi destekle, TBMM siyasi parti grup başkan vekillerinin hepsinin imzasıyla, meclis gündemine girebilir. BAKIRCI, Fahri, *TBMM'nin Çalışma Yöntemi*, İmge Kitabevi, Ankara, 2000, s. 401. Örnek olarak bkz. TBMM Tutanak Dergisi, 22.12.2011, D.24, C.10, B.45, s.76.

40 BAKIRCI, 2000, s. 401.

41 BAKIRCI, Fahri, "Yasama Sürecinin Hızlandırılması ve Sakıncaları", *Kanun Yapma Tekniği*, Türkiye Barolar Birliği, Ankara 2016, (s. 21-61), s. 32.

42 BAKIRCI, 2000, s. 399.

43 FENDOĞLU, Hasan Tahsin, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi", *Yeni Türkiye*, Yıl:2017, Cilt: Mart-Nisan, Sayı: 94, (s. 90-109), s. 93.

kesin hesap kanunları dışında kaybedecektir. Bu nedenle İçtüzük'te kanun tasarılarının düzenlendiği 73. maddenin ilga edilmesi gerekmektedir. İlk bakışta yasamanın yürütme aleyhine elde ettiği bir kazanım gibi gözükse de kanun tasarılarının hukukumuzdan çıkması kanun tekliflerine ilişkin yeni bir düzenleme yapılmadığı sürece, uygulamada Cumhurbaşkanının işini kolaylaştıracaktır. Bir siyasi partinin üyesi olan Cumhurbaşkanı rahatlıkla istediği kanun teklifini Meclis Başkanlığına iletebilir. Bu sebeple Anayasa'nın 88. maddesinde yapılan değişiklik başkanlık sisteminin dayandığı kuvvetler ayrılığı teorisinin bir göstergesi olmanın dışında işlevsizdir. Son dönemlerde yaygınlaşan teklif kılığına bürünmüş kanun tasarısı uygulaması olağan yöntem haline gelecektir. Kanun tasarılarının sunulması kanun tekliflerine göre daha detaylı gerekçelerin hazırlanmasını ve bakanlıklar arasında fikir alışverişinde bulunulmasını gerektirir. TBMM'ye sunulan tasarı bir veya birkaç bakanlık tarafından incelenmiş, olgunlaştırılmış bir metindir.<sup>44</sup> Kanun teklifleri bir milletvekili tarafından, hiç bir çalışma ve incelemeye gerek olmaksızın kaleme alınabilirler. Dahası kanun tekliflerine sadece genel gerekçe eklenmesi yeterliyken tasarılar madde gerekçelerinin de eklenmesi gerekir. Bu durumda İçtüzük değişikliğinin tercih edebileceği iki uçtan biri, kanun tekliflerinin hazırlanmasında da bugüne kadar tasarıların uyduğu kurallara riayet edilmesini arayarak milletvekilleri tarafından teklif verilmesini neredeyse imkansız kılacak kadar zorlaştırmak, diğeri ise arkasında aslında yürütme organının olduğu tekliflerin madde gerekçeleri dahi olmadan sunulmasına izin vermektir. Bu iki uç tercih yerine kanımızca İçtüzük değişikliği ile 73. madde ilga edilirken, kanun tekliflerinin en azından madde gerekçeleriyle sunulmasının aranması gerekmektedir.

6771 sayılı kanun'un yarattığı Cumhurbaşkanı tarafından kanun teklif edilmesi yöntemi bu tekliflerin geri alınıp alınamayacağı sorusunu akla getirmektedir. Mevcut parlamenter hükümet sistemimizde bakanlar kurulu vermiş olduğu kanun tasarılarını geri alabilmektedir. NEZİROĞLU, kanun tasarılarının geri alınması için sadece başbakanın imzasını taşıyan bir tezkerenin yeterli olduğunu yazmaktadır.<sup>45</sup> BAKIRCI ise geri alma için tüm bakanların imzasının gerekli olduğuna işaret etmektedir.<sup>46</sup> Yasama ve yürütme organlarına ait yetkilerin kesin şekilde ayrılmadığı parlamenter sisteme uygun olarak kurgulanmış bu yetki, başkanlık sistemindeki sert kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırıdır. Kanımızca Cumhurbaşkanı tarafından bir kez Meclis Başkanlığına sunulan tekliflerin, ki bu teklifler sadece bütçe ve kesin hesap kanunlarına ilişkindir, geri alınabilmesi yürütme organının yasama sürecine müdahalesine imkân vereceği için kabul edilmemelidir. Yukarıda aktarıldığı üzere başkanlık sisteminde anayasanın açıkça saydığı durumlar haricinde yasama ve yürütme birbirlerine müdahale edemezler.

44 ASLAN Kahan Onur, **Türk Parlamento Hukuku**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2014, s. 161.

45 NEZİROĞLU, **2008**, s. 178.

46 BAKIRCI, **2000**, s. 406.



## B. Görüşme

### 1. Komisyon Aşaması

Günümüzde parlamentolar kanun tekliflerini toplu halde incelemenin, tartışmanın ve nihayetinde sonuçlandırmanın imkânsızlığı karşısında bu işlemlerin bir kısmını kendi içlerinden çıkan daha küçük kurullara; komisyonlara bırakmışlardır.<sup>47</sup> Komisyonlar sayesinde yasama faaliyetinin büyük kısmı daha hızlı çalışabilen, daha küçük, çok sayıda kurulda gerçekleşmektedir. TBMM'nin yaptığı yasaların halka sunulduğu, halkın bu yasalardan haberdar olduğu yer TBMM Genel Kurulu ise de kanunlar aslında buzdağının suyun altında kalan kısmında, komisyonlarda şekillenirler.<sup>48</sup> Genel Kurul ise bu yasalara son dokunuşların yapıldığı yerdir ve genellikle kanunlar komisyonlardan geldikleri şekilde yasalaşır.<sup>49</sup>

Mevcut hükümleriyle İçtüzük hükümetin komisyonlarda etkili bir aktör olarak bulunmasına izin vermektedir. Kanunlaşacak yasa önerilerinin bir çoğunun tasarı olarak TBMM'ye iletildiği düşünülürse bu düzenleme yerindedir. Başkanlık sistemlerinde ise yürütme organı ile bağlantısı kesilmiş olan yasama komisyonları anayasa tarafından yürütme organından bağımsız karar almaya zorlanmaktadır. Yasama organının karar alma sürecinin birbirinden bağımsız komisyonlara bölünmesi ise bu komisyonların zaman zaman "alt-hükümetler" veya bağımsız "imparatorluklar" görünümü kazanmasına neden olmaktadır.<sup>50</sup> 6771 sayılı kanun ile kanun öneremeyecek olan yürütmenin komisyonlardaki rolü de değişecektir.<sup>51</sup> Anayasa değişikliği ile yasama sürecinden Anayasa'nın öngördüğü durumlar haricinde dışlanacak olan yürütmenin mevcut İçtüzükte komisyon aşamasında sahip olduğu yetkilerin ne şekilde değiştirilmesi gerektiği bu kısımda ele alınmıştır.

İçtüzük'ün 24. maddesi'nin son fıkrası yasama dönemi içinde yeni bir hükümetin kurulması halinde yeni hükümetin güvenoyu almasından itibaren on gün içinde komisyon başkan, başkanvekili, sözcü ve katibinin yeniden seçilmesini gerektirmektedir. Yeni hükümet sistemimizde yürütme organının değişmesinin tek yolu seçimlerin yenilenmesi olduğuna göre ve her yeni yasama döneminde komisyon seçimleri yenileneceği için, komisyonların üyeler tarafından toplantıya çağırılmasının gerekçesini kaybettiği düşünülebilir. Buna karşın Cumhurbaşkanı'nın TBMM'de birden fazla partinin desteğiyle salt çoğunluğu sağlayabildiği dönemlerde, bu koalisyonların değişmesi mümkündür. Bu nedenle, hükümet değişiklikleri çok yakında tarihe karışacak olsa da, 24. maddeye komisyon üye tamsayısının salt çoğunluğunun talebiyle seçimlerin yenilenmesine izin veren bir fıkra eklenmelidir.

47 Parlamentoya beraber doğan yasama komisyonlarının İngiltere'de 16. Yüzyılın ortalarından itibaren devamlı olarak kullanıldığı görülmektedir. KARAMUSTAFAOĞLU, 1965, s. 17.

48 KARAMUSTAFAOĞLU, 1965, s. 9.

49 KARAMUSTAFAOĞLU, 1965, s. 192.

50 RIGGS, Fred W., "The Survival of Presidentialism in America: ParaConstitutional Practices", *International Political Science Review*, Yıl: 1988, Cilt: 9, Sayı:4, ss. (247-278), s. 261.

51 Başkanlık sistemlerinde komisyonlar yasama faaliyetinde tek egemen olmanın yanı sıra, yürütme organını denetlerken de daha aktif rol üstlenmektedir. STORM, Kaare, "Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies", *European Journal of Political Research*, Yıl: 2000, Cilt: 37, Sayı:3, ss. (261-289), s. 274.

İçtüzük'ün 26. maddesiye ilk fıkrasında komisyonların toplantıya çağırılmasını komisyon başkanının takdirine bırakmışken, aynı maddenin son fıkrası komisyon üye tamsayısının üçte birinin istemi üzerine başkana komisyonu toplantıya çağırma zorunluluğu yüklemiştir. 26. maddeye 1996 yılında eklenen son fıkra hükümet değişikliklerinin ardından hükümetin kurulmasından komisyon başkanlarının yeniden seçilmesine kadar geçecek olan süre içerisinde komisyon toplantılarının komisyon başkanlarınca askıya alınmasına karşı bir önlemdir. 24. madde için sunduğumuz gerekçe bu hükmün korunması için de geçerlidir. Komisyon seçimleri yenileninceye kadar çalışmaların devamını sağlamak için üyelerin çağrıda bulunma yetkisi korunmalıdır.

İçtüzük'ün 30. maddesinin ilk fıkrası komisyon toplantılarına başbakan veya bir bakanın katılabileceğini veya başbakan veya bakanın gerekli görmesi üzerine yüksek dereceli bir kamu görevlisine temsil yetkisi verebileceğini düzenlemektedir. Fıkranın yüksek dereceli kamu görevlisi ifadesiyle kimi kastetmek istediği tartışmaya açıktır. 30. maddenin gerekçesinde de yüksek dereceli kamu görevlisinin kim olduğu belirtilmemiş ancak komisyonda hükümetin "bir" kişi tarafından temsil edilmesi zorunlu kılınarak komisyonda hükümeti temsil eden bürokratlar arasında oluşabilecek görüş ayrılıklarının giderilmesinin amaçlandığı belirtilmiştir.<sup>52</sup> Komisyonların temsil yetkisi verilen kamu görevlisini yeterince yüksek dereceli görmeyerek, hükümet temsilcisinin hazır bulunmaması halinde komisyon toplantısını bir defa ertelenmesine imkân veren 39. maddeyi işlettiği görülmüştür.<sup>53</sup> Yürütme kanun yapma sürecine etkin olarak katılamayacak olsa da, komisyon toplantılarında hükümetin de bir temsilcisi bulunması yürütmenin komisyon aşamasındaki değişikliklerden anında haberdar olmasını ve komisyonun yürütmenin bilgisine kolaylıkla başvurmasını sağlayacaktır. Bununla beraber komisyonların yürütme organını temsilen toplantılarında hangi bakan veya Cumhurbaşkanı yardımcısının bulunacağını belirleme yetkisi olmalıdır. Hükümet temsilcisine ek olarak TBMM üyesi olmayan bakanların da komisyon toplantılarına katılması 31. maddeyle mümkün kılınmıştır. Kanımızca sayısı tamamen Cumhurbaşkanı'nın takdirinde olan bakan ve cumhurbaşkanı yardımcılarının hepsinin komisyon toplantılarına katılması gereksizdir ve gerektiğinde bir engelleme aracı olarak dahi kullanılabilir.

İçtüzük'ün 29. maddesine göre komisyon başkanı ve komisyondaki hükümet temsilcisi istem sırasına bağlı olmaksızın söz alabilirler. Komisyonlara çağırılmış uzmanlar ise kendileri söz alamazlar, başkanın gerekli gördüğü takdirde söz vermesi üzerine görüşmelere katılabilirler. Kanımızca 6771 sayılı kanun ardından komisyonda bulunan hükümet temsilcisi yasama sürecine müdahale edemeyecek bir gözlemci veya uzman olarak toplantıya katılabilmelidir. Bu sebeple hükümet temsilcisinin komisyon toplantılarındaki ayrıcalıklı söz sırası kaldırılmalıdır.

İçtüzük 32. maddesiyle ilgili bakana bir komisyon toplantısının kapalı yapılmasını isteme hakkı vermektedir ve kapalı oturum kararı alınması halinde toplantıya sadece komisyon üyeleri ve bakanlar katılabilir. Başkanlık sistemine geçilmesinin ardından da

52 Millet Meclisi Tutanak Dergisi, 4/12/1972, D.3, T.4, C.29, B.13, ss.763, s.52.

53 BAKIRCI, 2000, s. 358.

yürütme organının kapalı oturum isteme yetkisi korunmalıdır. Bununla beraber olağan oturumlara olduğu gibi kapalı oturumlara da yürütmeyi temsilen kimlerin katılabileceğine komisyon karar vermelidir.

İçtüzük'ün 37. maddesine göre komisyona havale tarihinden itibaren 45 gün içinde komisyonun bir işi görüşüp raporunu teslim etmiş olması gerekmektedir.<sup>54</sup> Uygulamada ise komisyon tarafından gündeme alınmamış olmak esas alınmaktadır.<sup>55</sup> 45 günlük sürenin dolması halinde kanun önerisi, hükümetin veya teklif sahibinin<sup>56</sup> istemi üzerine doğrudan Genel Kurul gündemine alınabilir. Anayasa'nın 88. maddesinde yapılan değişikliğin ardından komisyondaki önerinin yürütme organıyla hiçbir ilişkisi olmayacağına göre yürütme organının kendisine ait olmayan öneriyi doğrudan Genel Kurul gündemine taşıyarak komisyon çalışmalarını kesmesine olanak tanıyan 37. madde değiştirilerek hükümete tanınan bu yetki kaldırılmalıdır.

6771 sayılı kanun ile bakanlar kurulu kaldırıldığı ve yasama dönemi içinde yürütme organı değişmeyeceği için; Bakanlar Kurulunun herhangi bir sebeple çekilmesi halinde kanun önerilerinin Genel Kurulda ve komisyonlarda görüşülmesinin yeni hükümet güvenoyu alınca kadar erteleneceğini düzenleyen İçtüzük'ün 78. maddesinin de ilga edilmesi gerekmektedir.

## 2. Genel Kurul Aşaması

İçtüzük yürütmenin Genel Kurul görüşmelerine katılmasına o derece önem vermektedir ki, 62. maddeye göre hükümetin; Genel Kurulda sadece kanun önerilerinin görüşülmesi sırasında değil her zaman başbakan, ilgili bakan veya zorunlu hallerde yetkilendirilmiş birinci derece sorumlu daire amiri tarafından temsil edilmesi gereklidir ve hükümet temsilcisinin hazır bulunmaması halinde görüşme bir defalık ertelenir. Başkanlık sisteminde yürütme yasama sürecinde bir aktör değil seyirci olduğuna göre yürütmenin Genel Kurul'da bulunmaması halinde görüşmenin kendiliğinden ertelenmesi yöntemi terk edilerek, Genel Kurul'un bu hususta karar vermesine olanak tanınmalıdır.

Parlamento gündemi her ülkede hükümet çalışmalarını doğrudan etkileyen kritik bir konudur.<sup>57</sup> Ancak yeni hükümet sistemine geçmemizle birlikte seçimlerde sunduğu programı gerçekleştirmek isteyen Cumhurbaşkanı parlamento gündemini etkileyemeyecektir. İçtüzük'ün mevcut 49. maddesi hükümet ve esas komisyonun gündem değişikliği istemlerinin Danışma Kurulunda görüşüleceğini ve Danışma Kurulunun görüşünün Genel Kurula sunulacağını düzenlemektedir. 52. maddenin 2. fıkrası da hükümet ve esas komisyona gündemin 8. maddesinde yer alan işlerden birinin doğrudan ilk sıraya alınmasını veya 48 saatlik serinleme süresi<sup>58</sup> beklenmeden görüşülmesini, gerekçesini de

54 NEZİROĞLU, 2008, s. 137.

55 NEZİROĞLU, 2008, s. 139.

56 27 Temmuz 2007 tarihli 1160 sayılı kararla yapılan değişikliğin ardından her milletvekili bir yasama döneminde bir tane doğrudan gündeme alma önergesi verebilecektir.

57 İBA, Şeref, "TBMM İçtüzüğünden Doğan Bir Yasama Aktörü Olarak Danışma Kurulu", *Yasama Dergisi*, Yıl: 2011, s. (35-50), s. 35.

58 İBA, Şeref / BOZKURT, Rauf, *100 Soruda Türk Parlamento Hukuku*, Nobel Yayınevi, Ankara, 2006, s. 94.

belirtmek şartıyla Genel Kurulun oyuna sunma yetkisi vermiştir. Bu iki düzenleme de yürütme organının yasama sürecine gündem sırasını değiştirerek esaslı müdahalesine olanak tanıdığı için parlamenter sistemle uyumlu ancak başkanlık sistemiyle bağdaşmayan yetkililerdir ve kaldırılmaları gerekir.

İçtüzük'ün 61. maddesine göre Genel Kurul görüşmelerinde ilk söz esas komisyona, ikinci sıra hükümete ayrılır. Esas komisyon ve hükümetin ardından ise siyasi parti gruplarına istem sırasına göre söz verilir. Bununla beraber iktidar grubu yapılan eleştirilere cevap verebilmek amacıyla son konuşmayı yapmak istemekte ve bunun için diğer gruplar konuşma talebinde bulunduktan veya konuştuğuktan sonra söz talebinde bulunmaktadır.<sup>59</sup> Konuşmaların süresi ise aksi Danışma Kurulunun teklifiyle Genel Kurulca kararlaştırılmadığı sürece siyasi parti grupları, esas komisyon ve hükümet için 20, üyeler içinse 10 dakikayla sınırlanmıştır. Kanun önerilerinin görüşülmesi sırasındaki konuşmalar 81. maddede tekrar düzenlenmiştir. Kanun önerilerinin tümü üzerindeki görüşmeler için 60. maddedeki yirmişer ve onar dakikalık süreler korunmuş, kanun önerisinin maddeleri üzerindeki görüşmelere ise bu sürelerin yarısı kadar yani onar ve beşer dakikalık süreler verilmiştir. Kanımızca başkanlık sisteminde yürütmenin kanun yapma sürecine müdahalesi mümkün olmasa da İçtüzük'te düzenlenen konuşma süreleri ve sıraları korunmalı, hükümet temsilcisinin hazır bulunduğu oturumlarda yasama organı ile yürütme arasında doğrudan iletişim kurulması sağlanmalıdır. Cumhurbaşkanı'nın bir veya birkaç partinin desteğine sahip olduğu durumlarda bu konuşma haklarına ihtiyaç duyulmayacağı açıktır ancak yeni hükümet sistemimiz parti üyesi olmayan veya partiler tarafından desteklenmeyen Cumhurbaşkanı ihtimaline de kapıyı açık tutmaktadır.

Önerinin tümü üzerindeki görüşmeler tamamlandıktan sonra, önerinin tümü için yirmi dakikalık soru - cevap işlemine sıra gelir. Maddeler üzerindeki soru - cevap süresi ise on dakika ile sınırlanmıştır. Milletvekilleri bu aşamada yerlerinden elektronik cihaza giriş sırasına göre hükümet veya komisyon temsilcisine sorular yöneltebilirler. Kanun tasarısı sunmayan hükümetin, bir kanun önerisi üzerindeki sorulara muhatap olması beklenemez bu nedenle soru - cevap aşamasında sadece komisyon raporunun sahibi olan esas komisyona soru yöneltebilmelidir. Soruların muhatabı olmayan yürütme, aksine kendisi hazırlamadığı kanun önerisi hakkında komisyona belirli sayıda soru yönelte hakkına sahip olmalıdır. Yürütme kanun teklifinin tümü veya maddeleri hakkındaki görüşünü ise kendisine ayrılan konuşma sürelerinde belirtebilir.

Yürürlükteki İçtüzük'e göre kanun önerilerinin maddeleri hakkında milletvekilleri, esas komisyon ve hükümet değişiklik önergesi verme hakkına sahiptir. Bir önerinin maddeleri hakkında milletvekilleri tarafından yedi önerge verilebileceğini hükme bağlamış, ardından siyasi parti gruplarına değişiklik önergesi verme ehliyeti tanınmamış olsa da her siyasi parti gurubuna mensup milletvekillerinin birer önerge verme haklarının saklı olduğunu belirtmiştir. Grup kuramamış siyasi parti milletvekilleri ise bağımsızlara

59 NEZİROĞLU, İrfan, "Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda Söz Alma ve Konuşma", **Yasama Dergisi**, Yıl: 2009, (s.66-106), s. 73.

ayrılan önermeleri kullanılmaktadırlar.<sup>60</sup> Bu hüküm esas komisyon veya hükümetin önerme verme sayısını sınırlamamaktadır. Uygulamada esas komisyonlar önerme verme haklarını kullanmamaktadır.<sup>61</sup> Başkanlık sistemine geçilmesiyle birlikte yürütme organının kanun maddeleri üzerinde önerme verme hakkı ortadan kaldırılmalıdır. Kanun yapma faaliyeti tamamen yasamanın tekelinde, yürütmeden bağımsız yürütüleceği için, yürütmenin maddelerde değişiklik önermesi verememesi gerekir. Buna karşın, önerinin yasalaşmasından sonra Anayasa Mahkemesi'ne başvurma hakkı olan yürütme organına sadece anayasaya aykırılık önermeleri verme hakkı tanınması gereklidir.

Hükümet mevcut uygulamada sınırsız sayıda önerme verme hakkına sahip olmanın yanı sıra; zaman zaman verilen bir önermeye şartlı katıldığını, önermenin hükümetin belirttiği şekilde değiştirilmesi halinde katılacağını ifade etmektedir. Bu durumda önerme, önerme sahibi kabul ederse hükümetin yaptığı değişikliklerle, kabul etmezse ilk haliyle oya sunulur.<sup>62</sup> İktüzük'te bulunmayan ancak uygulamada rastlanan bu yöntem de 6771 sayılı kanun'un ardından terkedilmelidir.

Komisyon temsilcisi veya hükümet temsilcisi tek başlarına İktüzük'ün 89. maddesine göre kabul edilmiş olan bir veya daha fazla maddenin yeniden görüşmesini talep edebilirler.<sup>63</sup> TBMM'nin iradesini belli ettiği bir konuya yeniden dönmesini isteme hakkının da Cumhurbaşkanına tanınmaması gerekir. Aksi takdirde Cumhurbaşkanı tüm kanunların fiilen iki kere görüşülmesini sağlayabilir.

### C. Kabul

Kanunları teklif ve görüşme aşamalarında yürütmenin oynadığı rol parlamenter ve başkanlık sistemleri arasında oldukça farklı olmasına rağmen, kabul aşamasındaki tek fark parlamenter sistemde yürütmenin parlamento üyesi olan üyelerinin oy kullanmasıdır.

6771 sayılı kanun'un yürürlüğe girmesiyle Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlarının oy hakkı olmayacağı için milletvekili olan bakanlara katılmadıkları oylamalar için başka bir bakana vekalet verme yetkisi tanıyan Anayasa'nın 96. maddesinin 2. fıkrası da aynı kanunla ilga edilmiştir. 1982 Anayasası ile gelen vekaletle oy uygulamasına dair değişiklik İktüzük'te hiç yapılmadığı için vekaletle oy İktüzük'te hiç düzenlenmeden yürürlükten kalkmıştır.

### D. Cumhurbaşkanı'nın Geri Gönderme Yetkisi

TBMM tarafından kabul edilen kanunlar Meclis Başkanlığı'nca son kez kontrol edilip Genel Kurulda geçirdiği değişiklikleri de kapsayacak şekilde yeniden yazıldıktan sonra bir-iki gün içinde Cumhurbaşkanı'na gönderilecektir.<sup>64</sup> TBMM tarafından Cumhurbaşkanlığına

60 BAKIRCI, Fahri, **Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulundaki Yerleşik Uygulamalar**, TBMM Basımevi, Ankara, 2015, s. 228.

61 BAKIRCI, **2015**, s. 228.

62 BAKIRCI, **2015** s. 229.

63 NEZİROĞLU, **2008**, s. 481; BAKIRCI, **2015**, s. 287.

64 İBA / BOZKURT, **2006**, s. 166. TBMM Genel Kurulundaki görüşmeleri 21 Ocak 2017 tarihinde sona eren 6771 sayılı kanun'un uzunca bir süre TBMM'de beklemesi ve Cumhurbaşkanı'nın onayına sunulmaması tartışma

yollanan metin Resmi Gazete'de yayımlanmadığı için henüz yürürlükte olmasa dahi, tam anlamıyla bir kanundur.<sup>65</sup>

Teamül gereği, Cumhurbaşkanı'nın geri gönderme tezkeresi Genel Kurul gündeminin "Başkanlığın Genel Kurula sunuşları" bölümünde okunarak Genel Kurulun bilgisine sunulur.<sup>66</sup> Bu tezkerede eğer kanun kısmen geri gönderilmiş ise uygun bulunmayan maddelerin açıkça belirtildiği, tamamı uygun görülmediyse maddelerden bahsedilmeksizin kanunun iade edildiği belirtilmekte ve kanunun kısmen mi tamamen mi geri gönderildiğinin tespiti için bu sonuç kısmı esas alınmaktadır.<sup>67</sup> HAS, sonuç kısmının esas alınıp, tezkerenin gerekçesinin göz ardı edilmesinin Cumhurbaşkanı'nın kanunu kısmen uygun bulmasa bile kanunun tümünü TBMM'ye geri gönderme yetkisi vereceğini ve TBMM'ye tanınan kısmen veya tamamen görüşmeyi seçme yetkisinin Cumhurbaşkanı'na devredileceğini savunmaktadır. Yazara göre Cumhurbaşkanı eğer kanunun tamamının yeniden görüşülmesini istiyorsa geri gönderme tezkeresinin gerekçesinde maddelerin tamamı için ayrı ayrı uygun bulmama nedenini açıklaması gerekmektedir.<sup>68</sup> 6771 sayılı kanun'un ardından geri gönderilen maddelerin üye tamsayısının salt çoğunluğu diğerlerinin ise 96. maddedeki olağan nisaba göre kabul edileceği göz önüne alındığında bu tartışmanın artık ne kadar önemli olduğu anlaşılır. Kanımızca da, Cumhurbaşkanı'nın sadece kanun maddelerini sonuç kısmında sayması veya herhangi bir gerekçe göstermeden kanunu geri göndermesi mümkün değildir. Cumhurbaşkanı'nın 89. maddenin emrine uyarak geri gönderdiği her madde için geri gönderme gerekçesini belirtmesi gerekir.

Anayasa'nın 89. maddesine göre TBMM, Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilen kanunu aynen kabul edebileceği gibi kanunu değiştirerek de kabul edebilir. 6771 sayılı kanunla yapılan değişikliğin ardından TBMM'nin geri gönderilen kanunu aynen kabul etmesi üye tamsayısının salt çoğunluğuyla mümkünken, değiştirerek kabul için nitelikli bir çoğunluk öngörülmemiştir.

6771 sayılı kanun'un yürürlüğe girmesinin ardından Cumhurbaşkanı'na tanınan, kanunları bir kez daha görüşülmek üzere geri gönderme yetkisi zorlaştırmacı vetoya<sup>69</sup> dönüşecektir. Anayasa'nın 89. maddesinin yeni haline göre TBMM'nin geri gönderilen kanunu aynen kabul etmesi için üye tamsayısının salt çoğunluğunu sağlaması gerekecektir. Geri gönderilen bir kanun'un kabulü için hangi oylamalarda üye tamsayısının salt çoğunluğunun aranacağı Anayasa tarafından açıklanmamaktadır. Dahası uygulamada da nitelikli çoğunluk gerektiren kanunların görüşmeleri için yeknesak bir yöntem de yoktur. Kabul edilmesi için beşte üç çoğunluk aranan af kanunlarında, af getiren önergelerin kabulü

---

konusu olmuştur.

65 TEZİÇ, Erdoğan, "Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi", *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, Yıl: 1987, Cilt: 52, Sayı: 1-4, (s.101-116), s. 105.

66 NEZİROĞLU, 2008, s. 98.

67 HAS, Volkan, **Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2009, s. 299.

68 HAS, 2009, s. 300.

69 BAHÇECİ, Barış, **Karşılaştırmalı Hukukta ve Türkiye'de Devlet Başkanının Veto Yetkisi**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2008, s. 14.

için dahi nitelikli çoğunluk aranırken, anayasa değişikliği kanunlarının görüşülmesinde her aşamasında nitelikli çoğunluk aranmamaktadır. Kanımızca sadece Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilen maddelerin kabulü için nitelikli çoğunluk aranmalı, diğer oylamalarda basit çoğunluk yeterli görülmelidir. Nitelikli çoğunluk aranıyor olması oylamaların işaretle yapılmasına da imkân vermeyecek, nitelikli çoğunluğun tespiti için açık oylama yapılması gerekecektir. Geri gönderilen kanunun af kanunu olması veya geri gönderme üzerine yapılan görüşmelerde kanunun af kanunu niteliği kazanması halinde ise üye tamsayısının salt çoğunluğu yerine beşte üç çoğunlukla kabul edilebilecektir.

#### IV. Bütçe ve Kesin Hesap Kanunları

Bütçe kanunu devletin gelir toplamasına ve harcama yapmasına izin veren bir kanundur. Bütçe kanunları hem parlamenter sistemde hem de başkanlık sisteminde etkin bir denetim aracıdır. Parlamentolar, programına güvenoyu verdikleri Bakanlar Kurulunun programa uygun davranıp davranmadığını bütçe görüşmeleri aracılığıyla kontrol ederler.<sup>70</sup> Parlamenter sistemlerde bütçenin reddi yasama organının hükümete duyduğu güveni kaybettiği anlamına gelir<sup>71</sup> ve bütçesi reddedilen Bakanlar Kurulunun istifa etmesi beklenir.<sup>72</sup> Başkanlık sistemlerinde ise başkan zaten parlamentonun güvenine dayanmadığı için böyle bir zorunluluk yoktur.<sup>73</sup>

Ülkemizde bütçe tüm devletlerde olduğu gibi yürütme organı tarafından hazırlanır. Ülkenin ihtiyaçları dâhilinde yerine getirmesi gereken kamu hizmetlerini en yakından bilen, geniş örgütüyle bunları tespit edebilme yeteneğine sahip yegâne organ olan yürütme, kendisinin bir yıllık programı olan bütçeyi hazırlamakla görevlidir.<sup>74</sup> 6771 sayılı kanunla, kanun önerme yetkisini kaybeden yürütme sadece bütçe ve kesin hesap kanunlarını teklif edebilecektir.

Anayasa'nın 161. maddesinin şimdiki son, 6771 sayılı kanun yürürlüğe girmesinin ardından ise 2. fıkrasına göre, bütçe kanununa "bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz". Bu hüküm doğal olarak, diğer kanunları açık veya zımnî olarak değiştiren veya kaldıran hükümlerin de bütçe kanununda yer alamayacağı anlamına gelir.<sup>75</sup> Bununla beraber hükümetler zaman zaman kamu maliyesi ile ilgili kanunları bir yıllığına askıya alacak veya bu kanunlarda değişiklikler yapacak hükümleri de bütçe kanuna eklemeye çalışmakta ancak "süzgeç madde" olarak anılan<sup>76</sup> bu maddeler Anayasa

70 ÇELİK, Ercan "Plan ve Bütçe Komisyonu: Gelişimi ve Yasama Sürecindeki İşlevi", *Yasama Dergisi*, Yıl: 2006, (s.5-31), s. 19.

71 HAS, 2009, s. 294.

72 ÇELİK, 2006, s. 6.

73 GÖZLER, 2011, Cilt:1, s. 872.

74 ERGİNAY, Akif, *Kamu Maliyesi*, 18. baskı, Savaş Kitap ve Yayınevi, Ankara, 2010, s. 240.

75 ÖZBUDUN, Ergun, *Türk Anayasa Hukuku*, 17. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2017, s. 225.

76 İBA, 2010, s. 443.

Mahkemesi tarafından iptal edilmektedir.<sup>77</sup> Bu yasağın sebebi bütçe kanunu yönteminin yürütme organına genel yasama yöntemine göre kolaylık sağlayan<sup>78</sup> özel bir yöntem<sup>79</sup> olmasıdır. 6771 sayılı kanun'un yürürlüğe girmesinden sonra bütçe kanunu teklifine bütçeyle ilgili olmayan hükümler konulması; Cumhurbaşkanı'nın kanun teklif etmesine imkân verecektir. Cumhurbaşkanı'nın kesin hesap ve bütçe kanunları dışında kanun teklif etmesi mümkün olmadığı için bütçeyle ilgili olmayan hükümler içeren bir bütçe kanunu teklifi şekil yönünden Anayasa'ya aykırı olacaktır.

1982 Anayasası, diğer komisyonların aksine bütçe komisyonunu kendisi düzenlemeyi tercih etmiştir. İçtüzük'ün "komisyon adları" kenar başlıklı 20. maddesinde ise "bütçe komisyonu" yerine "Plan ve Bütçe Komisyonu" ifadesi yer almaktadır. Halen yürürlükteki 162. maddeye göre 40 üyeden oluşan komisyonun en az 25 üyesi iktidar partisi veya partilerine ayrılırken, kalan üyelikler diğer siyasi parti gruplarının ve bağımsızların oranına göre dağıtılır. İktidar parti veya partileri mecliste 25/40'ın üzerinde bir çoğunluğa yani 344'ten fazla sandalyeye sahiplerse, iktidar parti veya partilerine komisyonda 25'ten fazla sandalye ayrılacaktır.<sup>80</sup> Anayasa'nın 95. maddesinin bir istisnası olan bu hüküm, hükümetin programını yürütebilmesi için bütçe bütünlüğünün ve tutarlılığının korunmasını amaçlamaktadır. 6771 sayılı kanun ise yürütme organına Plan ve Bütçe Komisyonunda sağlanan bu ayrıcalığı kaldırmaktadır. 162. maddenin ilga edilmesiyle Plan ve Bütçe Komisyonu da Anayasa'nın 95. maddesine göre siyasi partilerin sandalye oranlarına göre kurulacak ve süre sınırları haricinde kesin hesap ve bütçe kanunları genel yasama yöntemine göre görüşülecektir. Bütçe kanunu teklif etme yetkisi Cumhurbaşkanı'nda olsa dahi, parlamento çoğunluğunun desteğine sahip olmayan bir Cumhurbaşkanı daha komisyon aşamasında yasamaya boyun eğecek,<sup>81</sup> Genel Kurul'a ulaşan bütçe kanunu teklifi Cumhurbaşkanı'na değil TBMM çoğunluğuna ait olacaktır. Anayasa'nın bütçe kanunlarını Cumhurbaşkanı'nın geri gönderme yetkisinin dışında tutan 89. maddesinin 2. fıkrası 6771 sayılı kanunla değiştirilmediği için yasama çoğunluğunun desteğini kaybeden Cumhurbaşkanı, TBMM'nin uygun göreceği bütçe ile yürütme görevini yerine getirmek zorunda kalacaktır.

77 2004/10 E., 2009/68 K. sayılı kararında Anayasa Mahkemesi bu tür maddeleri iptal gerekçesini şu şekilde açıklamıştır: "Bütçe kanunlarının açıklanan özel hukuki nitelikleri dolayısıyla, Anayasa'nın 161. maddesinin son fıkrasında 'Bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz' esası vazedilmiştir. Bütçe kanunlarına bütçe ile ilgili olmayan kurallar konulması, Anayasa'nın öngördüğü olağan usullerle çıkarılmayan kimi kanun kurallarının sağladığı kolaylık nedeniyle bütçe kanunlarıyla düzenlenmesi eğilimini ortaya çıkartabilecek niteliktedir. Bu itibarla, bütçe kanunu ile mevcut diğer kanun hükümlerinde açık veya zımnî değişiklik yapılması veya mevcut kanun hükümlerinin kaldırılması yasaklanmıştır. Anayasa Mahkemesi'nin konuyla ilgili pek çok kararında belirtildiği üzere 'bütçe ile ilgili hükümler' sadece malî nitelikteki kurallar olarak değil, genel yasa konusu olabilecek bir kuralı içermemek koşulu ile ancak bütçenin uygulanmasını açıklayıcı ve kolaylaştırıcı nitelikteki hükümler olarak anlaşılmıştır. Burada Anayasa Mahkemesi'nin üzerinde durduğu temel konu bütçe kanunlarının Anayasal çerçevesinin korunmasıdır."

78 GÖZLER, 2011, Cilt:1, s. 877.

79 İBA, 2010, s. 445.

80 ÖZBUDUN, Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, 13. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2012, s. 221.

81 KUZU, Burhan, "Anayasa Değişikliği ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Genel Faydaları", **Yeni Türkiye**, Yıl:2017, Cilt: Mart-Nisan, Sayı: 94, (s.110-128), s. 126.



Diğer kanun önerileri gibi bütçe kanunu teklifinin de Genel Kurul tarafından reddedilmesi bir ihtimaldir. Her ne kadar bütçenin reddedilmesi beklenmese, hatta istenmese<sup>82</sup> dahi, ülkemizde ve yurt dışında bütçeler zaman zaman reddedilmektedir. Bu durumda 5018 sayılı kanun'un 19. maddesi uyarınca geçici bütçe çıkartılır.<sup>83</sup> 6771 sayılı kanun geçici bütçe uygulamasına anayasal bir temel sağlamaktadır. Buna karşın geçici bütçe kanunu için özel bir yöntem öngörmemekte ve ne kadar süre için çıkartılacağına dair bir hüküm içermemektedir. 5018 sayılı kanun'un 19. maddesinin 3. fıkrasına göre geçici bütçe kanunu en fazla altı ay için çıkartılabilir. 5018 sayılı kanun Cumhurbaşkanı'nın sunacağı tasarımı altı ayla sınırlasa da bu sürede değişiklik önerileriyle komisyon aşamasında değişiklik yapılmasını engelleyecek bir hüküm Anayasa'da bulunmamaktadır.

6771 sayılı kanun geçici bütçe kanununun mali yıl başlangıcına kadar çıkartılmaması halinde ise parlamento tarafından onaylanmış bir bütçe olmadan yürütmenin gelir toplayıp harcama yapabilmesine olanak tanımaktadır. 161. maddenin yeni haline göre geçici bütçe kanununun çıkartılmaması halinde bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilerek artırılarak uygulanabilecektir. Yeniden değerlendirilmesinin ise yürütme organı tarafından belirlendiği göz önüne alındığında<sup>84</sup> parlamentoların en eski yetkisi<sup>85</sup> olan bütçe yetkisinin 6771 sayılı kanunla yürütmeye devredildiği açıktır. Kanımızca, yeniden değerlendirilmesinin de Cumhurbaşkanı tarafından belirleneceği için, yeniden değerlendirilmesinin artırılarak bütçeyi kullanmak zorunda kalma ihtimali yürütme organını yasamayla uzlaşmaya zorlayamayacaktır<sup>86</sup> Kanımızca parlamento çoğunluğunun desteğini kaybettiğini, bütçe kanunu teklifinin parlamentonun uygun gördüğü şekilde yasalaşacağını bilen bir Cumhurbaşkanı, bir önceki yıl bütçesini yeniden değerlendirilerek kullanmayı tercih dahi edebilir. Dahası Anayasa'da yürütme organının bütçe kanunu veya geçici bütçe kanunu olmadan ne zamana kadar önceki yıl bütçesini kullanabileceğini belirleyen bir hüküm de yoktur. Bu nedenle geçici bütçe kanununun görüşülmesi için ayrı ve çok hızlı bir yöntemin İttüyük'te düzenlenmesi, hatta bütçe kanunu teklifi ile birlikte geçici bütçe kanunu teklifinin de parlamentoya sunulmuş olması gerekmektedir.

## V. Uluslararası Antlaşmaların Onaylanmasının Uygun Bulunmasına Dair Kanunlar

Milletlerarası antlaşmaların onaylanmasının uygun bulunması TBMM'nin kanun şeklinde kullandığı yetkilerinden bir tanesidir. Hatta Türkiye Cumhuriyeti Anayasası parlamentonun onayına sunulması gereken antlaşmalar yerine sunulmaması mümkün olanları sayarak karşılaştırmalı hukukta ayrık bir örnek oluşturmaktadır.<sup>87</sup> Anayasa milletlerarası

82 ERGİNAY, 2010, s. 254.

83 ERGİNAY, 2010, s. 255.

84 Vergi Usul Kanunu, mükerrer 298.

85 ONAR, 1995, s. 47.

86 Aksi yönde bkz. Memur-Sen, 2017, s. 228.

87 GÖZLER, Kemal, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, 1. baskı, 2 c., Ekin Kitabevi, Bursa, 2011, Cilt:2, s. 654.

antlaşmaları düzenlediği 90. maddesinde özel bir usul kuralı getirmemiş olduğuna göre, bu kanunlar hakkında genel hükümler uygulanacaktır.<sup>88</sup> İçtüzük ise sadece 142. madde ile, milletlerarası antlaşmaların onaylanmasının uygun bulunmasına dair kanun tasarılarının kabulü için açık oylama yapılmasını zorunlu kılmakla yetinmiştir.

Anayasa'da milletvekillerinin kanun teklif etme yetkisini sınırlandıran bir hüküm olmadığı halde 244 sayılı kanun<sup>89</sup> uluslararası antlaşmaların onaylanmasına ilişkin kanunların ancak kanun tasarısı olarak Bakanlar Kurulunca Meclis Başkanlığına sunulabileceğini düzenlemektedir. Bu kural kanun tasarısı ve tekliflerinin konu bakımından bir ayrıma tabi olmadıklarının istisnasını oluşturmaktadır.<sup>90</sup>

6771 sayılı kanun hem Bakanlar Kurulu hem de kanun tasarısını hukuk düzenimizden çıkarttığı ve artık yürütme organının kanun önermesi sadece bütçe ve kesin hesap kanunları için mümkün olacağı için, 244 sayılı kanun fiilen uygulanamaz hale gelmiştir. Anayasa'nın 90. maddesinin bir kanunla onaylanmasının uygun bulunmasını aradığı antlaşmaların Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle onaylanması da mümkün olmadığından, kalan tek çare bu kanunların teklif olarak sunulmasıdır.

Uluslararası antlaşmaların yapılmasında yetkinin yürütmenin elinde olduğu ve hatta antlaşmaların akdedilmesinin bir "hükümet tasarrufu" olduğu bugün dahi kabul edilmektedir.<sup>91</sup> Buna karşın parlamentolar 14. yüzyıldan itibaren<sup>92</sup> dış politika alanına da müdahale etmeye başlamışlardır. Başlangıçta sadece toprak terkine has olan bu yetki, zamanla tüm antlaşmaların ülkede hüküm ve sonuç doğurabilmesi için parlamentolarca onaylanması şartına dönüşmüştür.<sup>93</sup> Parlamentoların hukuki yollarla dış politika işlerine müdahalesi ilk kez Amerika Birleşik Devletleri'nde görülmüştür. ABD'de Kongre dış politika işlerine diğer yasama organlarından daha sıkı bir denetim uygulamaktadır.<sup>94</sup> Uluslararası ilişkilerin gelişmesiyle yasama organının uluslararası antlaşmaların tamamını görmesi imkânsız ve bazı durumlarda ise gereksiz hale gelmiştir. Dünya savaşlarından sonra yasama organlarının bilgisi olmayan gizli antlaşmaları anayasalar engellemiş ancak bunların yerini ticari, teknik ve ekonomik antlaşmalar almıştır. Başka bir ifadeyle iç hukukta olduğu gibi uluslararası ilişkilerde de yürütme organına düzenleme yetkisi verilmiştir.<sup>95</sup> Anayasa değişikliği ise yerinde olarak yürütme organının bütçe ve kesin

88 2001 yılında 713 sayılı karar ile 81. maddede değişiklik yapılarak uygun bulma kanunlarını sadece tümü üzerinde görüşme açılacağı maddeleri üzerinde görüşme açılmayacağı ve önerge verilemeyeceği düzenlenmişti. Bu düzenleme Anayasa Mahkemesi tarafından; TBMM'nin antlaşmalara çekince koyma ve uygun bulma kanununun yürürlük tarihini belirleme yetkilerini ancak görüşme açılarak kullanabileceği gerekçesi ile Anayasa'nın 2. ve 87. maddelerine aykırı bularak iptal etmiştir. E.2001/129 K. 2002/24.

89 31 Mayıs 1963 tarihli ve 244 sayılı Milletlerarası Antlaşmaların Yapılması, Yürürlüğü ve Yayınlanması ile Bazı Antlaşmaların Yapılması İçin Bakanlar Kuruluna Yetki Verilmesi Hakkında Yasa.

90 BAKIRCI, 2000, s. 400.

91 GÖZLER, 2011, II, s. 643.

92 SOYSAL, 1964, s. 20.

93 SOYSAL, 1964, s. 26.

94 SOYSAL, 1964, s. 127.

95 Soysal, s. 253.

hesap kanunlarını önerme yetkisini korurken, yukarıda açıklanan nedenlerle yürütme organının sahip olması gereken uluslararası anlaşmaların onaylanmasının uygun bulunmasına dair kanunları önerme yetkisini hukukumuzdan çıkartmıştır.

Uluslararası anlaşmaların onaylanmasının uygun bulunmasına dair kanunların herhangi bir milletvekilince teklif edilmesiye yürütme organının belki de bilinçli olarak ertelediği uluslararası meselelerin TBMM gündemine gelmesine, kanun teklifinin reddedilmesi halinde ise bir yıllık görüşme yasağına takılmasına neden olacaktır. Öte yandan bu tür kanun teklifleri muhalefete yürütmenin dış politika tercihlerini denetlemek için etkin bir yöntem sağlayacaktır.

Kanımızca yürütmenin bu alanda kanun teklif etme yetkisine sahip olması gerekmektedir. Ancak Anayasa tarafından verilmeyen bir yetkinin İktüzük ile Cumhurbaşkanı'na tanınması veya milletvekillerine konu sınırı olmaksızın tanınan yetkinin geri alınması mümkün olmadığı için tek çare yeni bir Anayasa değişikliğidir.

## VI. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri

6771 sayılı kanun'un yürürlüğe girmesiyle KHK ve tüzük hukukumuzdan çıkarak yerlerini Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine bırakacaklardır. 1982 Anayasasıyla hukukumuzda giren CBK, 6771 sayılı kanuna kadar sadece Cumhurbaşkanlığı teşkilatının düzenlenmesi için kullanılan ve üzerinde fazla durulmayan<sup>96</sup> bir idari işlem den ibaretti. 6771 sayılı kanun öncesi TBMM'nin kanunla düzenleyemeyeceği bir konuda çıkarılabilecek olan CBK,<sup>97</sup> yürütme organının olağan dönemlerde ilk-el olarak yapabileceği tek idari işlemdir.<sup>98</sup> 6771 sayılı kanunla beraber ise ismi aynı kalmakla beraber CBK artık, doğrudan Anayasa tarafından Cumhurbaşkanı'na tanınan konu bakımından yeterince sınırlanmamış<sup>99</sup> bir düzenleme yetkisidir. KHK ve CBK birbirinden tamamen farklı iki işlemdir. TBMM tarafından onaylanmasına gerek olmayan CBK, yargısal denetimi Anayasa Mahkemesi tarafından yapılacak olsa da KHK'nin aksine normlar hiyerarşisinde kanunun altında yer alan bir idari işlemdir.<sup>100</sup>

### A. Olağan Dönemde Çıkartılan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri

CBK'ler, KHK'lerin aksine yetki kanununa ihtiyaç duymamaları ve TBMM'nin onayına sunulmayacak olmaları sebebiyle herhangi bir kanuna konu olmayacaklardır. Bu nedenle olağan dönemlerde çıkartılan CBK'ler çalışmamızın kapsamı dışında kalmaktadır. Anayasa'ya göre kanunun varlığı halinde CBK ile düzenleme yapılamayacak ve TBMM'nin aynı alanı kanunla düzenlemesi halinde CBK hükümsüz hale gelecektir de

96 TAŞDÖĞEN, Salih, "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Yıl 2016, Cilt: 65, Sayı: 3, (s.937-66), s. 938.

97 TAŞDÖĞEN, 2016, s. 942.

98 TAŞDÖĞEN, 2016, s. 943.

99 KÖKER, Levent, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Çelişkileri ve Sorunları", *Ortak Söz* <<http://ortak-soz.com/2017/03/07/cumhurbaskanligi-kararnamesinin-celiskileri-ve-sorunlari-levent-koker-yazdi/>> [erişim 10 Mayıs 2017].

100 ULUSOY, Ali, "Aralık 2016 Anayasa Teklifi Neler Getiriyor, Neler Götürüyor?", s. 6 <<http://www.anayasa.gen.tr/ulusoy-anayasa-degisikligi.pdf>> [erişim 11 Mayıs 2017].

TBMM'nin yavaş işleyen çarkları ve mevcut uygulamada KHK'lerin ne kadar uzun süre gündemde kaldığı düşünüldüğünde CBK ile düzenlenen alanların TBMM gündeminin üst sıralarına gelme ihtimali düşük gözükmetedir.

## B. Olağanüstü Hal Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri

Olağan CBK'ler ile KHK'ler oldukça farklı iki işlem olsa da olağanüstü KHK'ler ile CBK'ler arasında bir fark bulunmamaktadır. İki kurum da yürütme organına olağanüstü hallerde TBMM onayına tabi ancak, TBMM'nin önceden yetkilendirilmesine dayanmayan bir düzenleme yetkisi vermektedir.

Olağanüstü hallerde çıkartılacak olan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ise 104. maddenin yeni halinde sayılan ve yürürlükteki 91. maddeyle aynı olan sınırlandırma-lara tabi olmayacaktır. Buna karşın olağanüstü hallerde çıkartılan CBK'lerin aynı gün içerisinde TBMM'ye sunulması gerekmektedir. Uygulamada TBMM'nin olağanüstü hal KHK'leri hakkında karar vermekten kaçındığı gözlemlenmiştir.<sup>101</sup> TBMM'nin bu davranışını engellemek için 6771 sayılı kanun TBMM'ye sunulmalarından itibaren 3 ay içinde karar bağlanmayan olağanüstü hal CBK'lerin ise kendiliğinden yürürlükten kalkacağını düzenlemiştir. Onay işlemi için TBMM'ye tanınan üç aylık süre, Anayasayla TBMM'nin hareketsizliğine zımni ret sonucu bağlansa da, etkin siyasi denetim sağlayamayacak kadar uzundur.<sup>102</sup> Bununla beraber İttüzük'ün 128. maddesinin olağanüstü KHK'lerin görüşülmesi için verdiği 30 günlük sürenin sonunda Anayasa'nın 121 ve 122. maddelere dayanan KHK'lerin görüşülmemesine nasıl bir sonuç bağlanacağı konusunda öğretilerde görüş birliği yoktur. GÖZLER<sup>103</sup> ve ESEN<sup>104</sup> bu durumda KHK'nin yürürlüğünün devam edeceğini savunurlarken; YÜZBAŞIOĞLU, 30 günlük sürenin sonunda olağanüstü hal KHK'lerinin TBMM tarafından reddedilmiş sayılması gerektiğini<sup>105</sup>, TEZİÇ ise kendiliklerinden yürürlükten kalkacaklarını savunmaktadır.<sup>106</sup> 6771 sayılı kanun kanımızca 30 günlük süre sonunda olağanüstü hal CBK'nin kaderinin ne olacağını açıklamıştır. Anayasalar asgari ölçütleri belirlediği ve kanun veya diğer düzenleyici işlemlerle temel hakların daha fazla güvenceye kavuşturulması mümkün olduğu için 6771 sayılı kanun'un getirdiği üç aylık askıda geçerlilik süresinin İttüzük tarafından bir aya indirildiğinin kabul edilmesi gerekir. Öte yandan Anayasa'nın TBMM onayı için getirdiği üç aylık süre sınırı yürütme organına bir yetki vermediği, sadece kişilerin temel haklarının TBMM denetimi olmadan

101 TÜRK, Ender, **1982 Anayasası'na Göre Kanun Hükmünde Kararnameler ve Yargısal Denetimi** Seçkin, Ankara, 2013, s. 97. TÜRK, yaptığı incelemede çıkartılan 20 olağanüstü hal KHK'nden sadece 4 tanesinin karara bağlandığını belirtmiştir.

102 Aksi yönde bkz. KILIÇ, Muharrem, "Hukuk-Politik Gerçekliği Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi", **Yeni Türkiye, Yıl:2017**, Cilt: Mart-Nisan, Sayı: 94, (s.169-182), s. 174.

103 GÖZLER, **2000**, s. 232.

104 ESEN, Selin, **Karşılaştırmalı Hukukta ve Türkiye'de Olağanüstü Hal Rejimi**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2008, s. 240.

105 YÜZBAŞIOĞLU, Necmi, **1982 Anayasası ve Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre Türkiye'de Kanun Hükmünde Kararnameler Rejimi**, Beta, İstanbul, 1996, s. 187.

106 TEZİÇ, Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, 21. baskı, Beta, İstanbul, 2017, s. 47.

sınırlanmasına bir üst had belirlediği için Anayasa ile yürütmeye verilen bir yetkinin içtüzük ile alınamayacağı da iddia edilemez.

TBMM'nin bu onay işlemini kanunla mı yoksa bir kararla mı yapacağı Anayasa tarafından tayin edilmemiştir. Bu güne kadar olağanüstü hal kararnamelerinin onaylanmasına dair yapılan tartışma olağanüstü hal CBK'leri için de sürecektir. Uygulamada olağan KHK'ler gibi olağanüstü KHK'ler de bir kanunla onaylanmaktadır. Bununla beraber kanımızca olağanüstü hâl CBK'lerinin bir karar ile onaylanması gerekmektedir.<sup>107</sup> Bu görüşün ilk gerekçesini DURAN, bu işlemlerin hukuk düzeninde kalıcı değişiklikler getirmeyip, kısa süreli bir tehlikeye yönelik acil tedbirler olmaları<sup>108</sup> olarak açıklamaktadır. EROĞUL, ise olağan KHK'lerin kanunla onaylanacağını ancak olağanüstü KHK'lerin TBMM tarafından onaylanmasının siyasal denetim aracı olması sebebiyle parlamento kararıyla yapılması gerektiğini savunmaktadır.<sup>109</sup> ESEN, olağanüstü hal KHK'lerinin kanunla onaylanmasının, geçici olması gereken düzenlemeleri kanuna dönüştürerek kalıcı hale getireceği için yanlış bir uygulama olduğunu belirtmektedir.<sup>110</sup> İchtüzük'ün olağanüstü hal kanun hükmünde kararnamelerinin kanunların görüşülmesinde kullanılan yöntemle görüşüleceğini belirten 128. maddesi ise kanımızca sadece olağanüstü hal kararnamelerinin onayının tabi olacağı yöntemi belirlemektedir.

## VII. Sonuç

16 Nisan 2017 tarihinde, referandum sonucunda kabul edilen 6771 sayılı kanun 1982 Anayasası'nın öngördüğü hükümet sistemini kökten değiştirmiştir. Yasama - yürütme ilişkilerinde, en azından hukuki açıdan, ülkemizin hiç tecrübe etmediği yeni bir yola girilmiştir. Anayasa'nın 70 maddesinde değişiklik yapan 6771 sayılı kanun yeni hükümet sisteminde yasama sürecinin nasıl işleyeceğine dair bir düzenleme getirmemiş, sadece gerekli içtüzük değişikliklerinin altı ay içinde yapılmasını emretmiştir. 1160 sayılı TBMM kararıyla yapılan içtüzük değişikliği ise ne yazık ki hükümet sistemi değişikliğinin gereklerinden ziyade yasama sürecinin, muhalefetin başvurduğu engelleme araçlarının bir kısmını ortadan kaldırarak hızlandırılmasına yönelik olmuştur.

1961 Anayasası altında parlamentonun bir kanadı için kabul edilen içtüzük, hem 1980 darbesinden sonraki ara dönemde hem de 1982 Anayasası döneminde küçük değişikliklerle parlamento uygulamasına yön vermiştir. 1961 Anayasası'nın da 1982 Anayasası'nın da parlamento sistemi kabul etmesi 44 yaşına girmek üzere olan içtüzük'ün işlevselliğini kaybetmemesini sağlamıştır. 6771 sayılı kanun'un ardından ise içtüzük'te düzenlenen yasama süreci tamamen değiştirilmelidir.

Hem parlamento sistemlerinde, hem de başkanlık sistemlerinde yürütmenin programını hayata geçirmesi için en etkin aracı kanunlardır. Parlamento sistemlerinde

107 GÖZLER, **2000**, s. 241; aksi yönde bkz. TÜRK, **2013**, s. 99.

108 DURAN, Lütfi "Bunalım Kararnameleri", AÜ **Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Yıl: 1995, Cilt: 50, Sayı: 3-4, (s. 141-158), s. 152.

109 EROĞUL, Cem, "Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Olağanüstü Yasa Gücünde Kararnamelerin TBMM'ce Onaylanması Sorunu", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Yıl 1999, Cilt: 54, Sayı: 4, (31-46), s. 42.

110 ESEN, **2008**, s. 244.

yasamanın üyesi olan ve yasamanın güvenine dayanan yürütme organı, kanun yapma sürecinde de etkin bir role sahiptir. Parlamenter sistemde kanun teklif edebilen, komisyon toplantılarında etkili olan, parlamento gündemine müdahale edip, değişiklik önerileri verebilen yürütme; başkanlık sisteminde yasama sürecine ancak kendisine tanınan veto yetkisi ile müdahale edebilir. Yasamanın üyesi olmayan Cumhurbaşkanı ve hükümeti yasama organını ancak ziyaretçi koltuklarından takip edebilecek, işlemlerine müdahale edemeyecektir. Bu nedenle İçtüzük'te yürütmeye yasama sürecine müdahale yetkisi veren tüm düzenlemeler kaldırılmalıdır.

Yapılması gereken değişikliklerin 1982 Anayasası'nın yürürlüğe girmesinden sonra olduğu gibi ertelenmesi bu sefer yürütmenin yasama sürecine Anayasa'ya aykırı şekilde müdahale etmesine neden olacaktır. Bu sebeple 6771 sayılı kanun'un öngördüğü altı ay içinde mümkün olmasa da TBMM'nin 27. döneminde Geçici Başkanlık Divanı kurulana kadar yasama sürecinin yeni hükümet sistemine uyarlanması gerekmektedir.

Yukarıda ayrıntılı olarak değindiğimiz değişiklikler sonraki milletvekili genel seçimlerine kadar yapılması zorunlu olanlardan ibarettir. Hükümet sisteminin değiştirilmesi yasama sürecinin değiştirilmesine neden olsa da, kendi başına yasama sürecinin iyileştirilmesini sağlamayacaktır. Yasama sürecinin ülkenin ihtiyaçlarını karşılayacak derecede hızlanması ve daha demokratik hale gelmesi içinse burada belirttiklerimizin çok daha ötesinde bir içtüzük reformuna acilen ihtiyaç vardır.

---

## KAYNAKÇA

---

- AKÇALI, Pinar, "Genel Özellikleri, Yararları ve Sakıncaları Işığında Başkanlık Sistemleri", **Yeni Türkiye**, Yıl: 2013, Cilt: Mart-Nisan, Sayı: 51, (s. 406-415),
- ARMAĞAN, Servet, **Memleketimizde İçtüzükler**, İ.Ü.H.F Yayınları, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1972
- ARSEL, İlhan , **Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları**, Cilt:1, Mars Matbaası, Ankara, 1965
- ASLAN Kahan Onur, **Türk Parlamento Hukuku**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2014
- BAHÇECİ, Barış, **Karşılaştırmalı Hukukta ve Türkiye'de Devlet Başkanının Veto Yetkisi**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2008
- BAKIRCI, Fahri, "Yasama Sürecinin Hızlandırılması ve Sakıncaları", Kanun **Yapma Tekniği** , Türkiye Barolar Birliği, Ankara 2016
- BAKIRCI, Fahri, **TBMM'nin Çalışma Yöntemi**, İmge Kitabevi, Ankara, 2000
- BAKIRCI, Fahri, **Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulundaki Yerleşik Uygulamalar**, TBMM Basımevi, Ankara, 2015
- BAŞGİL, Ali Fuad , **Türkiye Siyasi Rejimi ve Anayasa Prensipleri Mukayeseli Türk Esas Teşkilat Hukuku Dersleri**, Baha Matbaası, İstanbul, 1957
- BOZDAÇ, Bekir , "Yeni ve Büyük Türkiye'nin Temellerini Atıyoruz", **Yeni Türkiye**, Yıl:2017, Cilt: Mart-Nisan, Sayı 94, (s. 23-35)
- ÇELİKER, Ercan "Plan ve Bütçe Komisyonu: Gelişimi ve Yasama Sürecindeki İşlevi", **Yasama Dergisi**, Yıl: 2006
- DURAN, Lütfi "Bunalım Kararnameleri", AÜ **Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Yıl: 1995, Cilt: 50, Sayı: 3-4, (s. 141-158)

- DURGUN, Gonca Bayraktar, "Anayasa Referandumunu ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi", **Yeni Türkiye**, Yıl: 2017, Cilt: Mart-Nisan, Sayı: 94, (s. 494-499)
- DURGUN, Şenol "Yasama Komisyonları Yönünden Demokratik Sistem Uygulamaları", **Yeni Türkiye**, Yıl: 2017, Cilt: Mart-Nisan, Sayı: 94, (s. 477-493)
- ERGİNAY, Akif, **Kamu Maliyesi**, 18. baskı, Savaş Kitap ve Yayınevi, Ankara, 2010
- ERGÜL, Ozan, "Anayasa Mahkemesi'nin TBMM İçtüzük Değişikliğini İptal Kararı Işığında Özel Yasama Yöntemine Bir Bakış", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Yıl:2002, Cilt: 51,Sayı: 4, (s. 99-130)
- EROĞUL, Cem "Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Olağanüstü Yasa Gücünde Kararnamelerin TBMM'ce Onaylanması Sorunu", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Yıl:1999, Cilt: 54, Sayı: 4, (31-46)
- ESEN, Selin, **Karşılaştırmalı Hukukta ve Türkiye'de Olağanüstü Hal Rejimi**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2008
- FENDOĞLU, Hasan Tahsin, "Başkanlık Sistemi", *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 3,Sayı 1, **2012**
- FENDOĞLU, Hasan Tahsin, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi", **Yeni Türkiye**, Yıl:2017, Cilt: Mart-Nisan, Sayı: 94, (s. 90-109)
- GÖZLER, Kemal, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, 1. baskı, 2 c., Ekin Kitabevi, Bursa, 2011, Cilt:2
- GÖZLER, Kemal, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, Ekin Kitabevi, Bursa, 2011, Cilt:1
- HAS, Volkan, **Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2009
- İBA, Şeref / BOZKURT, Rauf, **100 Soruda Türk Parlamento Hukuku**, Nobel Yayınevi, Ankara, 2006
- İBA, Şeref, "TBMM İçtüzüğünden Doğan Bir Yasama Aktörü Olarak Danışma Kurulu", **Yasama Dergisi**, Yıl: 2011
- İBA, Şeref, **Anayasa ve Parlamento Üzerine İncelemeler**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2010
- İYİMAYA, Ahmet "Anayasa Değişikliği Ekseninde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi", **Yeni Türkiye**, Yıl: 2017, Cilt: Mart-Nisan, Sayı: 94, (s. 71-89)
- JANDA, Kenneth / BERRY, Jeffrey M. / GOLDMAN, Jerry, **The Challenge of Democracy Government in America**, 3. baskı, Houghton Mifflin Company, Boston, 1992
- KARAMUSTAFAOĞLU, Tuncer, **Yasama Meclisinde Komisyonlar**, Ankara Üniversitesi Yayınları, Ankara, 1965
- KILIÇ, Muharrem, "Hukuk-Politik Gerçekliği Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi", **Yeni Türkiye**, Yıl:2017, Cilt: Mart-Nisan, Sayı: 94, (s.169-182)
- KÖKER, Levent, "**Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Çelişkileri ve Sorunları**", *Ortak Söz* <<http://ortaksoz.com/2017/03/07/cumhurbaskanligi-kararnamesinin-celiskileri-ve-sorunlari-levent-koker-yazdi/>> [erişim 10 Mayıs 2017]
- KUBALI, Hüseyin Nail, **Anayasa Hukuk Dersleri Genel Esaslar ve Siyasi Rejimler**, İ.Ü.H.F Yayınları, Kutulmuş Matbaası, İstanbul, 1971
- KUZU, Burhan, "Anayasa Değişikliği ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Genel Faydaları", **Yeni Türkiye**, Yıl:2017, Cilt: Mart-Nisan, Sayı: 94, (s.110-128)
- LİJPHART, Arend, **Patterns of Democracy Government forms and Performance in Thirty Six Countries**: Yale University Press, New Haven 1999
- MEMUR-SEN, "Sorularla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi", **Yeni Türkiye**, Yıl: 2017, Cilt: Mart-Nisan, Sayı: 94, (s. 209-234)
- NEZİROĞLU, İrfan, "Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda Söz Alma ve Konuşma", **Yasama Dergisi**, Yıl: 2009
- NEZİROĞLU, İrfan, **Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları**, Seçkin, Ankara, 2008

- ONAR, Erdal, "Dünyada Parlamento Kavramının Doğuşu, Gelişimi ve Bugünkü Görünümü", **Milli Egemenlik ve Demokrasi Kurultayı**, TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları, 77, Ankara: TBMM Basımevi, **1995**, (s. 43-57)
- ÖZBUDUN, Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, 13. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2012
- ÖZBUDUN, Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, 17. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2017
- RİGGS, Fred W., "The Survival of Presidentialism in America: ParaConstitutional Practices", **International Political Science Review**, , Yıl: 1988, Cilt: 9, Sayı:4, ss.(247-278)
- SARTORI, Giovanni, **Comparative Constitutional Engineering**, 2. baskı New York University Press, New York, 1997
- SOYSAL, Mümtaz, **Dış Politika ve Parlamento**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Sevinç Matbaası, Ankara, 1964
- STORM, Kaare, "Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies", **European Journal of Political Research**, Yıl: 2000, Cilt: 37, Sayı:3, ss.(261-289)
- TAŞDÖÇEN, Salih, "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Yıl:2016, Cilt: 65, Sayı: 3, (s.937-66)
- TEZİÇ, Erdoğan, "Başkanlık Rejimini Anlamak", **Yeni Türkiye**, Yıl: 2013, Cilt: Mart-Nisan, Sayı: 51, (s. 366-372)
- TEZİÇ, Erdoğan, "Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi", *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, Yıl: 1987, Cilt: 52, Sayı: 1-4, (s.101-116)
- TEZİÇ, Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, 16. baskı, Beta, İstanbul, 2013
- TUNAYA, Tarık Zafer, **Siyasi Müesseseler ve Anayasa Hukuku**, 3. baskı, Sulhi Garan Matbaası, İstanbul, 1975
- TÜRK, Ender, **1982 Anayasası'na Göre Kanun Hükmünde Kararnameler ve Yargısal Denetimi** Seçkin, Ankara, 2013
- ULUSOY, Ali, "Aralık 2016 Anayasa Teklifi Neler Getiriyor, Neler Götürüyor?", s. 6 <<http://www.anayasa.gen.tr/ulusoy-anayasa-degisikligi.pdf>> [erişim 11 Mayıs 2017]
- ULUŞAHİN, Nur, **Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi**, Yetkin, Ankara, 1999
- YÜKSEL, Nahit, "Türk Parlamento Hukukunda 'Çerçeve' Kanunları Adlandırma Yöntem ve Sorunları", **Yasama Dergisi**, Yıl: 2014, (s.31-63)
- YÜZBAŞIOĞLU, Necmi, **1982 Anayasası ve Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre Türkiye'de Kanun Hükmünde Kararnameler Rejimi**, Beta, İstanbul, 1996