

# CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE YASAMA ORGANI, YASAMA SÜRECİ VE YASAMA SÜRECİNDE YASAMA-YÜRÜTME İLİŞKİSİ\*

## PRESIDENTIAL SYSTEM OF GOVERNMENT: LEGISLATIVE BODY, LEGISLATIVE PROCESS AND EXECUTIVE-LEGISLATIVE RELATION IN LEGISLATIVE PROCESS

CENGİZ DEMİRBAĞ\*\*

### ÖZET

Ülkemizde parlamenter sistem yerini Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne bırakmıştır. Sistem değişikliği henüz bir yılını dahi doldurmadığından ortaya çıkan paradigma değişikliği yeterince gözlemlenememiştir. Hiç kuşkusuz sistem değişikliğinin toplumsal olarak hissedilmesi kuvvetler ayrılığı ilkesine ilişkin yeni bakışa ve dolayısıyla yasama ve yürütmenin sistem içerisindeki yeni rol dağılımına bağlı olarak da değişecektir.

Bu çalışmada;

Anayasa değişikliği ve beraberinde yapılan Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü değişikliğiyle, yasama yetkisinin devredilip, devredilmediğine ilişkin tartışma ile birlikte bütçe hakkı ve parlamenter sistemle yeni sistemin yasama-yürütme fonksiyonlarına ilişkin ayrışmaları,

Cumhurbaşkanının kararname çıkarma, bütçe ve kesin hesap kanun teklifine ilişkin yetkileri, özellikle kanun yapımına ilişkin olmak üzere mevzuat oluşturmada yeni sistemin kurgusu,

ana hatlarıyla izlenmeye çalışılacaktır.

**Anahtar Kelimeler:** Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, kuvvetler ayrılığı ilkesi, yasama süreci, yasama-yürütme fonksiyonları, yasama yetkisinin devri,

\* Araştırma Makalesi.

Makale gönderim tarihi: 24.05.2019 Makale kabul tarihi: 24.06.2019

\*\* Hazine ve Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Kanunlar ve Parlamento İlişkileri Dairesinde Hazine ve Maliye Uzmanı.

E-posta: [cengiz.demirbag@hmb.gov.tr](mailto:cengiz.demirbag@hmb.gov.tr)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4459-6195>

## **ABSTRACT**

*Parliamentary system has given its place to Presidential System of Government in our country. The paradigm shift that emerged could not be observed sufficiently because the system change has not completed a year yet. Undoubtedly social sensation about the system change will differ depending on the new perception of the principle of separation of powers and therefore on the new distribution of roles of legislative and executive in the system.*

*In this study;*

*The Constitutional amendment along with the change of the Rules of Procedure of the Grand National Assembly of Turkey, the debate on whether legislative power is transferred, power of the purse and differences between parliamentary system and the new system within the context of legislative-executive functions,*

*Powers of the President of the Republic in concern with issuing presidential decree, bills of budget and final accounts laws, the new system's fiction in formation of legislations especially in law making,*

*will be tried to examine with the main lines.*

**Key words:** *Presidential system of government, principle of separation of powers, legislative process, legislative-executive functions, transfer of legislative power*

## GİRİŞ

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne ilişkin Anayasa değişikliği, 16 Nisan 2017 tarihinde gerçekleştirilen referandumda kabul edilmiş ve sonrasında 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun bütün hükümleriyle birlikte 9 Temmuz 2018 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bir nevi başkanlık gibi değerlendirilebilecek yeni sistemle, kuvvetler ayrılığı ve buna bağlı olarak yürütme ve yasama süreci yeniden tanımlanmış, yasama sürecinin aktörlerinde ve rol paylaşımında değişiklikler ortaya çıkmıştır. Yasama organının yeni yapısı, fonksiyonu, yasama süreci ile birlikte yasama ve yürütme ilişkisi ayrı bir önem kazanmıştır.

Anayasa değişikliği ve beraberinde yeni sistemin hayata geçmesiyle birlikte yasama süreci, yasama-yürütme ilişkileri ve yürütmenin TBMM'de temsili gibi konularda önemli değişiklikler ortaya çıkmış ve bu durum içtüzük değişikliğini de zorunlu kılmıştır. Bu çalışmada anayasa ve içtüzük değişikliği sonrasında her iki metinde yasama organı ve yasama işlevine ilişkin hükümlerin bütünlüklü olarak sunulması amaçlanmıştır. Yeni sistemde; yasama yetkisinin devredilip, devredilmediğine ilişkin tartışma ile birlikte bütçe hakkı ve yasama ve yürütme ilişkisinin nasıl kurgulandığı ve parlamenter sistemle, yeni sistemin yasama-yürütme fonksiyonlarına ilişkin ayrışmaları büyük önem taşımakta olup, bu tartışmaların ana hatlarının da bu çalışmada yer alması amaçlanmaktadır. Ayrıca bu kapsamda 27'nci Yasama Dönemi 1'nci ve 2'nci yasama yıllarına ilişkin TBMM ihtisas komisyonları ve Genel Kurul çalışmaları tutanaklarından sistem değişikliğinin yansımaları izlenmeye çalışılmıştır.

Çalışmada; yasanın yeni sistem içerisindeki yeri, Cumhurbaşkanının kararname çıkarma, bütçe ve kesin hesap kanun teklifine ilişkin yetkileri, özellikle kanun yapımına ilişkin olmak üzere mevzuat oluşturmada yeni sistemin kurgusu, ana hatlarıyla izlenmeye çalışılacaktır.

Kanun tekliflerinin hazırlık sürecinde düzenleyici etki analizinin yapılması ve düzenlemelere ilişkin mali yükün yasama sürecinin tüm aşamalarında dikkate alınması gerektiğine ilişkin değerlendirmeler bu çalışmanın diğer bir konusunu oluşturmaktadır.

Kanun teklifleri ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hazırlık sürecini de kapsayacak şekilde mevzuat hazırlamaya ilişkin usul ve esasların belirlenmesi ve hazırlık sürecinde yürütmenin fonksiyonunun ne olacağı da yanıtı aranan sorulardandır.

Elimizde henüz uygulamaya ilişkin çok fazla veri olmamasına rağmen, yasama süreci ve yasama yürütme ilişkisine ilişkin muğlak veya tartışmalı konulara

dikkat çekmek ve işleyişin iyileştirilmesine yönelik somut öneriler sunmak bu çalışmanın diğer amaçlarından birisini oluşturmaktadır.

## 1. ANAYASA VE YASAMA SÜRECİ

### 1.1. Anayasa’da Yasama Sürecine İlişkin Hükümler

Anayasanın 7’nci maddesinde, “*Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez.*”, 8’inci maddesinde, “*Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir.*” ve 11’inci maddesinde de, “*Anayasa hükümleri, yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır. Kanunlar Anayasaya aykırı olamaz.*” hükmü yer almaktadır.

Yürütme yetki ve görevinin Cumhurbaşkanına verilmesi ve yıllardır sistemin en önemli aktörlerinden birisi olan Bakanlar Kurulunun sistem dışı kalması yeni sistemin önemli değişikliklerinden birisidir. Bakanlar Kurulunun sistem dışında kalması ve yürütme yetkisinin Cumhurbaşkanına verilmesi yeni sistemde “hükümet” kavramına ilişkin tartışmaları da beraberinde getirmiştir.<sup>1,2</sup>

Anayasanın 87’nci maddesinde, “Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri, kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; bütçe ve kesinhesap kanun tekliflerini görüşmek ve kabul etmek; ...,” 88’inci maddesinde, “*Kanun teklif*

---

1 Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünde Değişiklik Yapılmasına Dair İçtüzük Teklifi (2/772) Anayasa Komisyonu görüşmeleri. Dönem: 27 Cilt: 1 Yasama Yılı: 2 TBMM Anayasa Komisyonu Tutanak Dergisi 1’inci Toplantı 4 Ekim 2018 Perşembe Mustafa ŞENTOP (Tekirdağ) –Mesela, malumunuz, “kanun tasarısı” çıktı, “Hükümet” kavramı çıktı, “Bakanlar Kurulu” kavramı yok artık eskisi gibi, “Başbakan” yok. Dolayısıyla, bu tür düzenlemeler başta olmak üzere, yine milletvekili sayısı 550’den 600’e çıktı, ... (s. 8)

İbrahim Özden KABOĞLU (İstanbul) – 1921 Anayasası, meclis hükûmetiyle yönetilen bir Anayasa’ydı ama 16 Nisan değişikliği, hükûmetsiz meclise dönüşen bir Meclis hâline gelmiş bulunuyor, bu birinci saptama. ... (s. 10)

[https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon\\_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2179](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2179)

2 İzmir Milletvekili Binali YILDIRIM’ın Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünde Değişiklik Yapılmasına Dair İçtüzük Teklifi ( 2/772 ) Anayasa Komisyonu raporu (sıra sayısı 4) genel gerekçe:

“...kurul halinde bir hükümet bulunmadığı için, hükümetin Meclise kanun tasarısı sunmasının söz konusu olamayacağı gibi, hükümet üyelerinin Mecliste hükümeti temsilinin de mümkün olmayacağı, buna karşın yürütme organının temsilinin söz konusu olabileceği ve içtüzükte bu kapsamda değişikliklerin yapıldığı,” (s. 4)

<https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem27/yil01/ss4.pdf>

*etmeye milletvekilleri yetkilidir.*”, 89’ uncu maddesinde ise, “... *Türkiye Büyük Millet Meclisi, Cumhurbaşkanınca geri gönderilen kanunu üye tamsayısının salt çoğunluğuyla aynen kabul ederse, kanun Cumhurbaşkanınca yayımlanır; ...*” hükümleri yer almaktadır.

Bu maddeler incelendiğinde yasama sürecindeki esaslı değişiklik kanun teklif etmeye yalnızca milletvekillerinin yetkili olmasıdır. Oysa değişiklik öncesinde, kanun teklif etmeye milletvekilleri ile birlikte Bakanlar Kurulu da yetkiliydi. Milletvekillerinin, kanun teklif etmeye ilişkin yetkisinin tek istisnası, bütçe ve kesin-hesap kanun tekliflerinin Anayasanın 161’inci maddesi gereğince Cumhurbaşkanını tarafından TBMM’ye sunulmasıdır. Önemli bir değişiklik de Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilen kanunların TBMM’nin salt çoğunluğuyla aynen kabulü halinde Cumhurbaşkanınca yayımlanacağına ilişkindir. Oysa değişiklik öncesinde, geri gönderilen kanunun TBMM’ce aynen kabulünde herhangi bir nitelikli çoğunluk aranmamaktaydı.

Anayasanın 98’inci maddesinde: “Türkiye Büyük Millet Meclisi Meclis araştırması, genel görüşme, Meclis soruşturması ve yazılı soru yollarıyla bilgi edinme ve denetleme yetkisini kullanır.” hükmü yer almaktadır. 98’inci madde de yapılan değişikliklerle ve 99’ uncu, 110’ uncu ve 111’inci maddeler yürürlükten kaldırılarak “sözlü soru” ve “gensoru” TBMM’nin bilgi edinme ve denetim yolları arasından çıkarılmakta ve “güvenoyu” uygulamasına son verilmektedir. Ayrıca, “Meclis soruşturması, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında 106 ncı maddenin beşinci, altıncı ve yedinci fıkraları uyarınca yapılan soruşturma” şeklinde, “Yazılı soru, yazılı olarak en geç onbeş gün içinde cevaplanmak üzere milletvekillerinin, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara yazılı olarak soru sormalarından ibarettir.” şeklinde tanımlanmıştır.

Sistem değişikliğine ilişkin çeşitli eleştiriler bulunmakla birlikte Avrupa Komisyonu’nun 2019 Türkiye Raporunda, yeni başkanlık sistemiyle gücün, yürütmenin elinde toplandığı ve TBMM’nin yasama ve denetim işlevlerinin büyük ölçüde kısıtlandığı, bakanların milletvekillerinin huzuruna çıkmadığı ve soru önergelerinin kendilerine yazılı olarak iletilebildiği şeklinde eleştiriler sunulmuştur.<sup>3</sup>

## **1.2. Anayasa’da Cumhurbaşkanını ve Yürütmeye İlişkin Hükümler**

Anayasanın 104’üncü maddesinde,

*“Cumhurbaşkanını Devletin başıdır. Yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir.*

3 <https://www.avrupa.info.tr/tr/news/2019-turkiye-raporuna-iliskin-temel-bulgular-9579>

*Cumhurbaşkanı, Devlet başkanı sıfatıyla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin eder.*

...

*Kanunları yayımlar.*

*Kanunları tekrar görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderir.*

*Kanunların, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün tümünün veya belirli hükümlerinin Anayasaya şekil veya esas bakımından aykırı oldukları gerekçesiyle Anayasa Mahkemesinde iptal davası açar.*

...

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

Değişiklik öncesi Anayasanın 109 ilâ 115 inci maddeleri arasında Bakanlar Kurulunun kuruluşu, göreve başlama ve güvenoyu, bakanlıkların kurulması ve bakanlar ile tüzüklere ilişkin maddeler yer almaktaydı. Anayasa değişikliğiyle Bakanlar Kurulunun sistemden çıkarılması ve tüzüklerin mevzuat içindeki yerine son verilmesi nedeniyle anılan maddeler yürürlükten kaldırılmıştır.

Anayasanın 106'ncı maddesinde, Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulmasının Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği hükme bağlanmış ve bugüne kadar teşkilatlanmaya ilişkin çok sayıda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi yayımlanarak, yürürlüğe girmiştir.<sup>4</sup>

---

4 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (10/7/2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmi Gazete), 4 sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (15/7/2018 tarihli ve 30479 sayılı Resmi Gazete), 5 sayılı Devlet Denetleme

Anayasanın 123'üncü maddesinde, “*İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Kamu tüzelkişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur.*” hükmü yer almaktadır. Değişiklik öncesinde Anayasada, “*kamu tüzelkişiliğinin ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulacağına*” ilişkin hüküm yer almaktaydı. Değişiklikle kamu tüzel kişiliğinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle de kurulabileceği hüküm altına alınmıştır.

### **1.3. Anayasada Olağanüstü Hal Yönetimi Dönemlerinde Cumhurbaşkanının Yetkileri**

Anayasanın “*Olağanüstü hal yönetimi*”ni düzenleyen 119'uncu maddesinde;

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

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

hükmü yer almaktadır. Bu maddeyle, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinden

---

Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (15/7/2018 tarihli ve 30479 sayılı Resmi Gazete), 6 sayılı Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin Teşkilat ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (15/7/2018 tarihli ve 30479 sayılı Resmi Gazete), 7 sayılı Savunma Sanayii Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (15/7/2018 tarihli ve 30479 sayılı Resmi Gazete), 8 sayılı Yüksek Askerî Şûranın Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (15/7/2018 tarihli ve 30479 sayılı Resmi Gazete), 11 sayılı Devlet Arşivleri Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (16/7/2018 tarihli ve 30480 sayılı Resmi Gazete), 12 sayılı Millî Saraylar İdaresi Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (16/7/2018 tarihli ve 30480 sayılı Resmi Gazete), 13 sayılı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (24/7/2018 tarihli ve 30488 sayılı Resmi Gazete), 14 sayılı İletişim Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (24/7/2018 tarihli ve 30488 sayılı Resmi Gazete), 23 sayılı Türkiye Uzay Ajansı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ( 13/12/2018 tarihli ve 30624 sayılı Resmi Gazete), 34 sayılı Türkiye Adalet Akademisi Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ( 2/5/2019 ve 30762 sayılı Resmi Gazete), 38 sayılı Kapadokya Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (1/6/2019 tarihli ve 30791 sayılı Resmi Gazete) ( 21 Haziran 2019 itibarıyla )

farklı olarak olağanüstü hal dönemine özgü olmak üzere Cumhurbaşkanına kanun gücünde kararname çıkarma yetkisi tanınmaktadır.

Değişiklik öncesinde Anayasanın 91’inci maddesinde, kanun hükmünde kararname ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiş olup olağan dönemlerde de TBMM’nin, Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermesi tanımlanmış ve bu yetki Bakanlar Kurulunca sıkça kullanılmıştır. Ayrıca değişiklik öncesinde Anayasanın 121 inci maddesinde: “*Olağanüstü hal süresince, Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda kanun hükmünde kararname çıkarabilir.*” hükmü yer almaktaydı ve Anayasanın 91’inci maddesinde yer alan kanun hükmünde kararname çıkarmaya ilişkin verilen genel yetkinin dışında olağanüstü dönemlere özgü olmak üzere Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname yetkisi verilmesi düzenlenmekteydi.

Anayasanın 119’uncu maddesiyle, olağanüstü hallerde Cumhurbaşkanına tanınan kararname çıkarma yetkisi, Cumhurbaşkanının sistem içerisinde yer alan kararname çıkarma yetkisinden farklılıklar göstermektedir. Anayasada olağanüstü hal döneminde çıkan kararnamelerin kanun gücünde olduğu ve TBMM’de görüşülmesi gerektiği kuralı getirilmiştir. Bu yönüyle olağanüstü hallerde Cumhurbaşkanınca çıkarılan kararnamelerin gücü ve TBMM’de görüşülme zorunluluğu Anayasanın değişiklik öncesi 121’inci maddesinde yer alan düzenlemeyle benzerlik göstermektedir.

Değişiklik öncesi 121’nci maddeden farklı olarak *olağanüstü hal sırasında çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin üç ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülüp, karara bağlanması ve aksi halde anılan kararnamelerin kendiliğinden yürürlükten kalkacağı* anayasal kural haline getirilmiştir.

İçtüzüğün 128’nci maddesiyle, anılan kararnamelerin bir ay içinde komisyonlarda görüşülmediği takdirde, Meclis Başkanlığınca doğrudan doğruya Genel Kurul gündemine alınacağı, Genel Kurulun geriye kalan iki ay içinde bu kararnameler hakkında karar vereceği ve üç ay içinde görüşülüp karara bağlanmayan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kendiliğinden yürürlükten kalkacağı düzenlenmiştir.

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin artık, doğrudan Anayasa tarafından Cumhurbaşkanına tanınan konu bakımından yeterince sınırlanmamış bir düzenleme yetkisi olduğu, kanun hükmünde kararname ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin birbirinden farklı iki işlem olduğu ve TBMM tarafından onaylanmasına gerek olmayan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin, yargısal denetiminin Anayasa Mahkemesi tarafından yapılacak olsa da kanun hükmünde kararnamenin aksine normlar hiyerarşisinde kanunun altında yer alan bir idari işlem olduğuna ilişkin



değerlendirmeler bulunmaktadır.<sup>5,6</sup> Bu nedenlerle, olağanüstü hal dönemleri dışında çıkarılacak Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin; normlar hiyerarşisindeki yeri, daha önce uygulaması olan kanun hükmünde kararnamelerle karşılaştırılması ve yargı incelemesi ve sonuçları gibi konular detaylı akademik çalışmaların konusunu oluşturmaktadır.

#### 1.4. Anayasa’da Anayasa Mahkemesine İlişkin Hükümler

Anayasanın, Anayasa Mahkemesinin görev ve yetkilerini düzenleyen 148’inci maddesinde,

*“Anayasa Mahkemesi, kanunların, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü’nün Anayasaya şekil ve esas bakımlarından uygunluğunu denetler ve bireysel başvuruları karara bağlar. Anayasa değişikliklerini ise sadece şekil bakımından inceler ve denetler. Ancak, olağanüstü hallerde ve savaş hallerinde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesinde dava açılmaz.”* hükmü yer almaktadır.

Anayasanın 148’inci maddesinde yapılan değişiklikle, sisteme yeni giren Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin anayasal yargının görev alanında olduğu açıkça düzenlenmiş, *olağanüstü hallerde ve savaş hallerinde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ise, şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesinde dava açılmayacağı* hükmüne bağlanmıştır. Yeni sistemle birlikte hukuk normları içinde yerini alan *“Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin”*, anayasal yargının görev alanında olması ve bu yargılamaların sonuçları aslında yeni sistemin en önemli problem alanlarından birisini oluşturacaktır.

Anayasa Mahkemesi Başkanı Zühtü Arslan, Anayasa Mahkemesinin 57’nci Kuruluş Yıldönümünde yaptığı açılış konuşmasında *“...Türk anayasa yargısında üçüncü evrenin, 2017 anayasa değişikliğinden itibaren başladığını, 9 Temmuz 2018 tarihinde yürürlüğe giren anayasa değişikliğiyle Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin anayasallık denetimi yetkisinin Anayasa Mahkemesine verildiğini, böylece Anayasa Mahkemesinin görev alanının, yasama işlemlerinin yanında, yürütmenin ilk elden düzenleyici işlemi mahiyetinde olan Cumhurbaşkanlığı ka-*

5 YÜKSEL, İsmail, 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu’nun Ardından Kanun Yapma Yöntemi Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi Cilt 7, Sayı: 2, Yıl: 2017, s. 269

6 Anayasa Mahkemesi Başkanı Zühtü ARSLAN Anayasa Mahkemesinin 57 nci Kuruluş Yıldönümünde Yaptığı Açılış Konuşmasında, “Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini “yürütmenin ilk elden düzenleyici işlemi” olarak nitelendirmektedir.” (<https://www.anayasa.gov.tr/tr/baskan/baskanin-konusmalari/>)

rarnamelerinin yargısal denetimini de içine alacak şekilde genişletildiğini”<sup>7</sup> belirtmiştir.

Arslan konuşmasına devamla, “2017 Anayasa değişikliği ile benimsenen yeni sistemin en önemli kurumunun, tabir yerindeyse “*alamet-i farikası*”nın Cumhurbaşkanlığı kararnameleri olduğunu, bu nedenle Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin anayasallık denetiminin, yeni sistemin üzerine dayanması gereken denetleme ve dengeleme mekanizması bakımından hayati derecede önemi olduğunu belirtmiştir. Ayrıca, Anayasal sistemimizde Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin yeni bir kurum olduğu, Anayasanın bu kararnamelere ilişkin temel esasları, ilkeleri, sınırları ve bunların kanunla ilişkisini düzenlediği ve Anayasa Mahkemesinin görevinin ise söz konusu anayasal hükümleri uygulamak suretiyle önündeki iptali talep edilen Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Anayasa’ya uygunluk denetimini gerçekleştirmek olduğu, Anayasa Mahkemesinin bu kararlarının, bir yandan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hukuki rejimini açıklığa kavuşturacağı, diğer yandan da yeni hükümet sisteminde yasama, yürütme ve yargı organları arasındaki ilişkilerin mahiyetine önemli ölçüde ışık tutacağı” belirtilmiştir. Bu değerlendirmeler, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yeni sistemdeki yerinin belirlenmesi açısından büyük önem taşımaktadır.

Anayasa Mahkemesi Başkanı, Mahkemenin iş yüküne ilişkin olarak mevcut iptal davalarının yaklaşık % 70’inin kanunlaşan olağanüstü hal kanun hükmünde kararnameleri ile Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinden oluştuğunu, Mahkemenin önünde anayasallık denetimi yapılacak olan 21 Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin bulunduğunu ... iptal davasına konu olan kanun ya da kararnamelerin çok sayıda kuralı içerdiğinden bu davaların hazırlık ve karar sürecinin çok daha uzun olacağını belirtmiştir.

Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifinin Plan ve Bütçe komisyonunda 22 Mayıs 2019 tarihinde gerçekleşen görüşmelerinde, İstanbul Milletvekili İbrahim Özden Kaboğlu, “Bugüne kadar 27’nci Dönem yasama faaliyetinde 37 Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarıldı, 1.880 madde; 12 torba kanun çıkarıldı, bunların sayısı 381 madde olarak belirtilebilir. Kanun tekliflerinin neredeyse yarısından fazlası torba şeklinde görüşüldü; 30 teklif yasalaştı ve 503 madde görüşüldü.”<sup>8</sup> diyerek yasalaşan kanunlarla

7 Anayasa Mahkemesi Başkanı Zühtü ARSLAN’ın Anayasa Mahkemesinin 57 nci Kuruluş Yıldönümü Açılış Konuşmasından (<https://www.anayasa.gov.tr/tr/baskan/baskanin-konusmalari/>)

8 İstanbul Milletvekili Nevzat ŞATIROĞLU ve Adalet ve Kalkınma Partisi Grup Başkanvekili Tokat Milletvekili Özlem ZENGİN ile 61 Milletvekilinin; Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi (2/1908) Plan ve Bütçe Komisyonu Tutanağı, 22/5/2019 ( sayfa 44 )  
[https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon\\_tutanaklari.goruntule?pTutana-](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutana-)

birlikte Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin sayısını ve toplam madde sayısını da vermiştir. Bugüne kadar toplam 1892 maddeyi içeren 38 Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılmış ve 27'nci dönem yasama faaliyetinde Milletlerarası andlaşmaların onaylanmasının uygun bulunmasına dair teklifler hariç ve büyük çoğunluğu torba şeklinde olmak üzere toplam 492 maddeyi içeren 23 kanun teklifi yasalaşmıştır.<sup>9</sup> Yürürlüğe giren Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve madde sayıları ile birlikte çoğunlukla anayasallık denetiminin konusu olacakları düşünüldüğünde, Anayasa Mahkemesi Başkanının da belirttiği gibi Cumhurbaşkanlığı kararnameleri mahkemenin iş yükü içinde önemli bir payı oluşturacaktır.

Anayasanın 153'üncü maddesinde, “... *Anayasa Mahkemesinin bir kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin tamamını veya bir hükmünü iptal ederken, kanun koyucu gibi hareketle, yeni bir uygulamaya yol açacak biçimde hüküm tesis edemeyeceği, ... gereken hallerde Anayasa Mahkemesinin iptal hükmünün yürürlüğe gireceği tarihi ayrıca kararlaştırabileceği, bu tarihin, kararın Resmî Gazetede yayımlandığı günden başlayarak bir yılı geçemeyeceği, iptal kararının yürürlüğe girişinin ertelendiği durumlarda, Türkiye Büyük Millet Meclisinin, iptal kararının ortaya çıkardığı hukuki boşluğu dolduracak kanun teklifini öncelikle görüşüp karara bağlayacağı ve iptal kararlarının geriye yürümeyeceği, ...*” hükmü yer almaktadır.

Söz konusu maddeyle, iptal kararının yürürlüğe girişinin ertelendiği durumlarda, *Türkiye Büyük Millet Meclisinin, iptal kararının ortaya çıkardığı hukuki boşluğu dolduracak kanun teklifini öncelikle görüşüp karara bağlayacağı* düzenlenmiş olmakla birlikte iptale konu Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin böylesi bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu nedenle, Anayasa Mahkemesinin, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin iptaline ilişkin vereceği kararlar sonucunda doğacak hukuki boşluğun yürütme tarafından zamanında doldurulması da sistemin işleyişi açısından önem taşımaktadır.

### 1.5. Anayasada Bütçe ve Kesinhesaba İlişkin Hükümler

Anayasanın 161'inci maddesinde,

“... *Cumhurbaşkanı bütçe kanun teklifini, malî yılbaşından en az yetmişbeş gün önce, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. Bütçe teklifi Bütçe Komisyonunda görüşülür. Komisyonun ellibeş gün içinde kabul edeceği metin Genel Kurulda görüşülür ve malî yılbaşına kadar karara bağlanır.*

[kId=2293](#)

9 Veriler, Mevzuat Bilgi Sistemi, Resmi Gazete ve Türkiye Büyük Millet Meclisi internet sitesinden 21 Haziran 2019 tarihi itibarıyla derlenmiştir.

*Bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe kanununun da çıkarılmaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilmesine göre artırılarak uygulanır.*

...

*Merkezî yönetim bütçesiyle verilen ödenek, harcanabilecek tutarın sınırını gösterir. Harcanabilecek tutarın Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle aşılabileceğine dair bütçe kanununa hüküm konulamaz.*

*Carî yıl bütçesindeki ödenek artışını öngören değişiklik teklifleri ile carî ve izleyen yılların bütçelerine malî yük getiren tekliflerde, öngörülen giderleri karşılayabilecek malî kaynak gösterilmesi zorunludur.*

*Merkezî yönetim kesinhesap kanunu teklifi, ilgili olduğu malî yılın sonundan başlayarak en geç altı ay sonra Cumhurbaşkanlığı tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Sayıştay genel uygunluk bildirimini, ilişkin olduğu kesinhesap kanun teklifinin verilmesinden başlayarak en geç yetmişbeş gün içinde Meclise sunar.” şeklindeki düzenlemeler hükme bağlanmıştır.*

Değişiklik öncesinde Anayasada, bütçenin hazırlanması ve uygulanması, bütçenin görüşülmesi, bütçelerde değişiklik yapabilme esasları ve kesinhesap 161 ila 164’üncü maddelerde ayrıntılı bir şekilde düzenlenmişken mevcut Anayasanın “Bütçe ve kesinhesap” başlıklı 161’inci maddesinde konu düzenlenmiş ve 162’nci, 163’ncü ve 164’üncü maddeler yürürlükten kaldırılmıştır.

Değişiklik öncesi Anayasanın 164’üncü maddesinde, “*Kesinhesap kanunu tasarıları, kanunda daha kısa bir süre kabul edilmemiş ise, ilgili oldukları malî yılın sonundan başlayarak, en geç yedi ay sonra, Bakanlar Kurulunca Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur*” hükmü ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 42’nci maddesinde ise, “... kesin hesap kanunu tasarisinin, ... izleyen malî yılın Haziran ayı sonuna kadar Bakanlar Kurulunca Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. ...” düzenlemesi yer almaktaydı ve Anayasa hükmü ve 5018 sayılı Kanunun 42’nci madde hükmü birlikte değerlendirildiğinde, kesin hesap kanun tasarıları Bakanlar Kurulunca haziran ayı sonuna kadar TBMM’ye sunulmaktaydı.

Anayasa değişikliğine bağlı olarak 5018 sayılı Kanunun 16’nci ve 42’nci maddelerinde 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile yapılan değişikliklerle,

*“Cumhurbaşkanlığı merkezî yönetim bütçe kanunu teklifini hazırlar ve bu amaçla ilgili kamu idareleri arasında koordinasyonu sağlar.”*

“...”

“... Kesin hesap kanunu teklifi, muhasebe kayıtları dikkate alınarak, merkezî yönetim bütçe kanununun şekline uygun olarak Hazine ve Maliye Bakanlığınca hazırlanır. Bu teklif, ... izleyen malî yılın Haziran ayı sonuna kadar Cumhurbaşkanlığı tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur ve bir örneği Sayıştaya gönderilir. ...”

düzenlemeleri yürürlüğe girmiştir.

Değişiklik öncesinde Anayasaya göre, Bakanlar Kurulu merkezî yönetim bütçe tasarısını malî yılbaşından en az yetmişbeş gün önce TBMM’ye sunarken, yeni Anayasa ile birlikte bütçe teklifini aynı süre içerisinde TBMM’ne sunma görevi Cumhurbaşkanına tanınmıştır.

Kesinhesap kanun tekliflerinin TBMM’ye sunulmasında, Anayasa ve 5018 sayılı Kanundaki sürenin ortaklaştırıldığı ve Cumhurbaşkanı tarafından TBMM’ye haziran ayı sonuna kadar sunulmasının esas alındığı görülmektedir.

Anayasanın 161’inci maddesiyle getirilen önemli değişikliklerden birisi de geçici bütçe kanununa ilişkin düzenlemenin Anayasaya derç edilmesidir.

Anayasa değişikliği öncesinde 5018 sayılı Kanunun 19’uncu maddesinin üçüncü fıkrasında, “Zorunlu nedenlerle merkezî yönetim bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır: Geçici bütçe ödenekleri, bir önceki yıl bütçe başlangıç ödeneklerinin belirli bir oranı esas alınarak belirlenir. Geçici bütçe uygulaması altı ayı geçemez. Cari yıl bütçesinin yürürlüğe girmesiyle geçici bütçe uygulaması sona erer ve o tarihe kadar yapılan harcamalar ve girilen yüklenmeler ile tahsil olunan gelirler cari yıl bütçesine dahil edilir.” düzenlemesi yer almaktaydı ve Anayasada kural bulunmamasına rağmen geçici bütçe uygulaması anılan maddeye göre yürütülmekteydi. 5018 sayılı Kanun yürürlüğe girmeden önce ise, anayasal ve yasal dayanağı olmamasına rağmen, Anayasa Mahkemesi, 1974 malî yılı “Geçici Bütçe” Kanununun iptali istemine ilişkin verdiği E.1974/9, K.1974/22 sayılı kararıyla geçici bütçe uygulamasının Anayasaya aykırı olmadığını hüküm altına almış ve bu karar sonraları içtihadı dönüştürmüş olup böylelikle geçici bütçe kurumu Türk hukukundaki yerini almıştı.

Anayasa Mahkemesi söz konusu kararını; “ ... Görülüyor ki 1789 sayılı Kanun, düzenlediği ana konular bakımından gerçek anlamıyla bir “bütçe kanunu” dur ve esasen Anayasanın bütçenin görüşülmesine ilişkin olarak koyduğu yöntemlere uyularak çıkarılmıştır. Kanunun Anayasanın 126. maddesinde öngörüldüğü gibi yıllık olmaması ve en çok üç aylık bir dönemi kapsamaması onun bu niteliğini değiştiremez. Devlet yaşantısının gereklerinin ve gereksinmelerinin zorunlu kıldığı istisnai durumlarda, ana kural yine yıllık bütçe olmakla birlikte, geçici bütçelerle işlerin yürütülmesine gidildiği bir vakaadır ve olağan bütçelerin yıllık

*yapılması koşulu altında, böyle zorunlu, geçici bir tedbirin Anayasa ile çelişir sayılamayacağı ortadadır.”* şeklinde gerekçelendirmiştir.

Son olarak; *“Bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe kanununun da çıkarılmaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilme oranına göre artırılarak uygulanır.”* şeklinde Anayasanın 161’inci maddesinde yapılan değişiklikle altı aylık süreye de bağlı kalmaksızın geçici bütçe uygulaması anayasal kural haline getirilmiştir. Ayrıca, geçici bütçe kanununun çıkarılmamasına ilişkin bir olasılık ve bu durumdaki işleyişe ilişkin kural da Anayasada tanımlanmıştır. Yasama-yürütme uyumunun olmadığı durumlarda ortaya çıkması olası krizlerin bu yolla aşılabileceğine ilişkin gerekçeye<sup>10</sup> karşın bu yolla bütçe hakkının TBMM yetkisinden alınıp doğrudan Cumhurbaşkanlığına kullanılacağına ilişkin çeşitli eleştiriler bulunmaktadır.<sup>11, 12</sup>

10 İzmir Milletvekili Binali YILDIRIM’ın Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifinin (6771 sayılı Kanun numarasıyla yasalaşan) 18 inci madde gerekçesi;

“Kuvvetler ayrılığı ilkesinin korunması ve yürütmeye istikrarın devamı için, bütçe kanununun yürürlüğe konulamaması halinde bir önceki yılın bütçesinin yeniden değerlendirilme oranında artırılarak yürürlüğe konması hükme bağlanmaktadır. Bu düzenleme, bütçenin süresinde yasalaşmaması nedeniyle yaşanabilecek sistem tikanıklarını önleyecek olması bakımından dengeleyici bir işlev görecektir.

<https://www2.tbmm.gov.tr/d27/2/2-0772.pdf>

11 YÜKSEL, İsmail 2017, s. 267

“Yeniden değerlendirilme oranının yürütme organı tarafından belirlendiği göz önüne alındığında parlamentoların en eski yetkisi olan bütçe yetkisinin 6771 sayılı Kanunla yürütmeye devredildiği açıktır.”

“Yasama-yürütme uyumsuzluğu durumunda Cumhurbaşkanı, bir önceki yıl bütçesini yeniden değerlendirilme oranına göre artırarak 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.”

12 İzmir Milletvekili Binali YILDIRIM’ın Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifinin Anayasa Komisyonu görüşmelerinden (6771 sayılı Kanun numarasıyla yasalaşan ) TBMM Anayasa Komisyonu Tutanak Dergisi 8’inci Toplantı 28 Aralık 2016 Çarşamba

“Utku ÇAKIRÖZER (Eskişehir) – Değerli arkadaşlarım, bu teklifle Meclisin bütçe hakkı da fiilen elinden alınmaktadır. Teklifte, bütçeyi Meclisin kabul edeceği yazılmış, ancak Cumhurbaşkanı’nın bütçe teklifini Meclisin kabul etmemesi durumunda bir önceki yılın bütçesinin yeniden değerlendirilme oranına göre artırılıp otomatik olarak yürürlüğe gireceği de getirilmekte, yani yasama organı Meclisin bütçeyi reddetmesinin Cumhurbaşkanı üzerinde hiçbir zorlayıcı etkisi olmayacaktır. Bu, bütçe hakkının Meclisin elinden alınması demektir. Oysa, demokratik ya da parlamenter rejimlerde, Meclisin, bütçeyi reddetme yetkisini kullanarak yürütmeyi denetleme gücü bulunmaktadır. İşte, şimdi, bu denetleme imkânı elinden alınmaktadır. Hatırlatmak isterim ki, egemenliği halka ait kılan en önemli unsur kanun yapma tekelininin, bütçe hakkının milletin Meclisinde olmasıdır.”

703 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 213'üncü maddesiyle, 5018 sayılı Kanunun 19'uncu maddesinin üçüncü fıkrasında yapılan değişiklikle geçici bütçe kanunu ve geçici bütçe kanunu çıkarılmaması olasılığına ilişkin düzenlemeler söz konusu anayasa değişikliği ile uyumlu hale getirilmiştir.

Anayasanın yürürlükten kaldırılan 162'nci maddesinde, “*Bütçe tasarıları ve rapor, kırk üyeden kurulu Bütçe Komisyonunda incelenir. Bu komisyonun kuruluşunda, iktidar grubuna veya gruplarına en az yirmibeş üye verilmek şartı ile, siyasi parti gruplarının ve bağımsızların oranlarına göre temsili göz önünde tutulur.*” şeklindeki hükmüne karşın mevcut 161'inci maddede, “*Cumhurbaşkanınca mali yılbaşından en az yetmişbeş gün önce Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulan bütçe teklifinin bütçe komisyonunda ellibeş gün içinde görüşüleceği*” hükme bağlanmış, komisyon oluşumuna ilişkin ayrı bir düzenlemeye yer verilmemiştir.

Anayasanın değişiklik öncesi 163'üncü maddesinde, “*Merkezi yönetim bütçesiyle verilen ödenek, harcanabilecek miktarın sınırını gösterir. Harcanabilecek miktar sınırının Bakanlar Kurulu kararıyla aşılabileceğine dair bütçelere hüküm konulamaz.*” düzenlemesi yer almaktaydı.

Anayasanın mevcut 161'nci maddesinin, “*Merkezi yönetim bütçesiyle verilen ödenek, harcanabilecek miktarın sınırını gösterir. Harcanabilecek tutarın Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle aşılabileceğine dair bütçe kanununa hüküm konulamaz.*” şeklindeki yedinci fıkrası, Anayasanın mülga 163'üncü maddesinde yer alan düzenlemeyle uyumlu olacak şekilde merkezi yönetim bütçesiyle verilen ödenek sınırının Bakanlar Kurulunda olduğu gibi yeni sistemde Cumhurbaşkanınca da aşılamayacağını hükme bağlamıştır. Hiç kuşkusuz bu hüküm bütçe hakkının korunmasına yönelik bir düzenleme olarak değerlendirilebilir.

## 2. İÇTÜZÜK VE YASAMA SÜRECİ

Anayasa değişikliği ile birlikte yasama süreci, yasama-yürütme ilişkileri ve yürütmenin TBMM'de temsili gibi konularda önemli değişiklikler ortaya çıkmış ve bu durum İçtüzük değişikliğini de zorunlu kılmıştır. İzmir Milletvekili Binali Yıldırım tarafından bu amaçla hazırlanan İçtüzük Değişiklik Teklifi, TBMM Genel Kurulunun 9/10/2018 tarih ve 1200 numaralı kararıyla kabul edilmiş ve 16/10/2018 tarihli ve 30567 sayılı mükerrer resmi gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.<sup>13</sup>

[https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon\\_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=1839](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=1839)

13 Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünde Değişiklik Yapılmasına Dair Karar <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/10/20181016M1.htm>

## 2.1. İçtüzük Kavramı İçtüzük ve Yasama İlişkisi

Anayasanın 95’inci maddesi, TBMM’nin çalışmalarını kendi yaptığı içtüzük hükümleriyle yürüteceğini, içtüzük hükümlerinin siyasi parti gruplarının Meclisin bütün faaliyetlerine üye sayısı oranında katılmalarını sağlayacak yolda düzenleneceğini ve 88’inci maddesi ise, kanun tekliflerinin TBMM’de görüşülme usul ve esaslarının içtüzükle düzenleneceğini hükme bağlamıştır.

Yüksel’in çalışmasında içtüzük, “Anayasalar parlamentonun kuruluşu ve işleyişine ilişkin genel kurallar koyarken kuralların detayları genelde içtüzüklerde düzenlenir. İçtüzük, kural üretmenin hukuki kurallarını saptayan bir metin” olarak tanımlanmış, “. . . meclisin işleyişine ilişkin kuralların içtüzük olarak adlandırıldığı, içtüzüğün kısaca “parlamentonun çalışmasını tanzim eden metin veya “parlamento hayatının Anayasası” olduğu” belirtilmiştir.<sup>14</sup>

Anayasa değişikliğiyle uyum sağlamak amacıyla içtüzükte kapsamlı değişiklikler yapılmasının amaçlandığı ve bunun dışında işlevsiz kalan maddelerin ayıklanması ile birlikte kuvvetli teamül haline gelmiş bazı maddelerin içtüzüğe derç edilmesinin belirtildiği İçtüzük Değişiklik Teklifinin genel gerekçesinde özet olarak:

- “Yapılan Anayasa değişikliği ile yürütme yetki ve görevinin Cumhurbaşkanlığı tarafından yerine getirileceği, Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanların Cumhurbaşkanlığı tarafından atanacağı, görevden alınacağı ve ona karşı sorumlu olacakları, yürütmenin ve yasamanın organik ayrılığını ve beraberinde işlemlerinin de ayrılığını gerektirdiği, bu doğrultuda kurul halinde bir hükümet bulunmadığı için hükümetin Meclise kanun tasarısı sunmasının söz konusu olamayacağı gibi, hükümet üyelerinin Mecliste hükümeti temsilinin de mümkün olmayacağı,<sup>15</sup> buna karşın yürütme organının temsilinin söz konusu olabileceği ve içtüzükte bu kapsamda değişikliklerin yapıldığı,
- Anayasa’da Cumhurbaşkanlığına verilen nitelikli geri gönderme yetkisine (veto) uyum sağlamak amacıyla içtüzükte de değişiklik yapıldığı,
- Anayasa’da olağan dönem kanun hükmünde kararname kavramı sistem

---

14 YÜKSEL, İsmail 2017, s. 253

15 Yasama ve yürütmenin organik ayrılığı ve işlemlerinin ayrılığı “sert kuvvetler ayrılığının” zorunlu bir sonucudur. “Sert kuvvetler ayrılığı sistemi (système de séparation rigide des pouvoirs)”nde, yasama ve yürütme kuvvetleri birbirinden mutlak bir şekilde ayrılmış iki organa verilmiştir. Bu organlar karşılıklı olarak birbirinden, gerek kaynak bakımından, gerek varlıklarını sürdürme bakımından bağımsızdır. Yani, yasama ve yürütme organları ayrı ayrı seçilir ve seçildikten sonra da birbirlerinin varlıklarına son veremezler. Bu organların anayasal sistem içinde güçleri de birbirine eşit veya az çok dengelidir GÖZLER, Kemal Anayasa Hukukuna Giriş, Bursa Ekin Kitabevi Yayınları, Dördüncü Baskı, 2004, s.82



dışında bırakıldığından içtüzükte de bu kavramın kaldırıldığı,<sup>16</sup>

belirtilmektedir.

İçtüzük değişikliğine ilişkin teklifin Anayasa Komisyonunda gerçekleşen görüşmelerinde de değişikliğe ilişkin çeşitli tartışmalar yürütülmüştür:

Tekirdağ Milletvekili Mustafa Şentop, içtüzük değişiklik teklifinin içeriğini şöyle özetlemiştir: *“Bu teklifi, teklif içindeki maddeleri kabaca 4 grupta toplayabiliriz. Bunlardan birincisi ve esası, teklifin ağırlıklı kısmı, Anayasa değişikliğinin zorunlu kıldığı değişiklikler. Bunlar içerisinde büyük bir çoğunluğu lafz değişiklikleri, kavram değişiklikleri. Bunun dışında, bu kelime, kavram değişikliklerinin dışında, uygulamayla ilgili hususlarda değişiklikler var. Genel olarak esas aldığımız hususlar, düzenlemenin ağırlığı, sayısal olarak da mahiyeti itibarıyla da Anayasa değişikliğine uyum bakımından yapılması gereken düzenlemeler. İkinci grup, belki yine bu da geniş anlamda Anayasa’ya uyum olarak düşünülebilir. Yeni sistemin işleyişinde, yeni sistem içerisinde yasama çalışmalarının yürütülmesinde katkı sağlayacak düzenlemeler. Daha önce Anayasa dahil başka mevzuatla kaldırılmış olan bazı uygulamalar İçtüzük’te mevcut, onları İçtüzük’ten çıkartıyoruz. Son olarak da yine Meclisler, malum, İçtüzük’le esas olarak çalışıyor ama tabii, teamüller de Meclis çalışmaları bakımından çok önemli. Bu teamüllerin çok kuvvetli hâle gelenlerinin bir kısmını Meclisin işleyişini kolaylaştırmak bakımından İçtüzük’e aktarma yönünde de bir düzenlememiz var.”<sup>17</sup>*

İstanbul milletvekili İbrahim Özden Kaboğlu içtüzük değişiklik teklifine ilişkin özetle aşağıdaki eleştirileri yöneltmiştir: *“İçtüzük’ün önemi konusunda çok fazla söz söylemeye gerek yok ancak burada bir seçenek karşısında bulunmaktığımız söz konusu. Bu seçenekleri şöyle bir hatırlayalım. Bir: teknik değişikliklerle yetinilmesi. İki: İçtüzük’ün Meclisin çalışmalarını sınırlayıcı anlamda değiştirilmesi. Üç: Meclisin, TBMM’nin denge ve denetim işlevini görebilmesi yönünde, nitelikli yasa yapımı yönünde değiştirilmesi olmak üzere üç seçenek karşımızda bulunuyor. Şimdi, burada üç seçeneğin içerisinde birinci seçenek (teknik değişiklik) sanki öne çıkmış bulunuyor. Oysa bu kadar “yeni” vurgusunun ardından esasen yapılması gereken İçtüzük’ün yenilenmesi olmalıydı. Böyle bir ortamda tabii ki*

16 İzmir Milletvekili Binali YILDIRIM’ın Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünde Değişiklik Yapılmasına Dair İçtüzük Teklifi ( 2/772 ) Anayasa Komisyonu raporu (sıra sayısı 4) genel gerekçe (s. 4 )  
<https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem27/yil01/ss4.pdf>

17 Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünde Değişiklik Yapılmasına Dair İçtüzük Teklifi (2/772) Anayasa Komisyonu görüşmeleri. Mustafa ŞENTOP (Tekirdağ) (s. 8, 9 ) Dönem: 27 Cilt: 1 Yasama Yılı: 2 TBMM Anayasa Komisyonu Tutanak Dergisi 1’inci Toplantı 4 Ekim 2018 Perşembe  
[https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon\\_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2179](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2179)

*hükûmetsiz bir Meclisin esasen görmesi gereken görevi, esas görevi yasama görevidir ve dolayısıyla bu tüzük, İçtüzük Meclisin yasama görevini özerk bir biçimde yapabilmesi amacıyla düzenlenen bir; yenilenen bir İçtüzük olmalıydı ve bunun yanında aynı zamanda yürütmeyi de denetleyebilen bir İçtüzük niteliğini taşıması gerekirdi. İçtüzük sessiz anayasadır, Meclisin kimliğidir, Meclisin anayasasıdır, o bakımdan, biz bir kez yasa oylamasını da yaptık, bizi engelleyen bir durum yoktur, bu açıdan biz İçtüzük'ün tümüyle yenilenmesi görüşümüzü savunuyoruz ve şimdi-lik bu kadarla yetiniyorum.”<sup>18</sup>*

## 2.2. İçtüzükte Siyasi Parti Grupları, Başkanlık Divanı ve Komisyonların Oluşumuna İlişkin Düzenlemeler

TBMM İçtüzüğünün 11'inci maddesinde, siyasi parti gruplarının Başkanlık Divanındaki temsili, 14'üncü maddesinde TBMM Başkanının görevleri, 18'inci maddede siyasi partilerin TBMM'de grup kurmaları ve 19'uncu maddesinde ise, “Danışma Kurulunun, TBMM Başkanı veya görevlendireceği başkanvekili başkanlığında siyasi parti grup başkanları ve başkanvekillerinden kurulacağı,” düzenlenmektedir.

İçtüzüğün 20'nci maddesinde, TBMM'de yer alan komisyonların ismi sayılarak, Plan ve Bütçe Komisyonu ile Kamu İktisadî Teşebbüsleri Komisyonu hariç, komisyonların her birinin üye sayısının, Danışma Kurulunun teklifi üzerine Genel Kurulca işaret oyuyla belirleneceği düzenlenmektedir. İçtüzüğün 21'inci maddesinde, TBMM Başkanının içtüzüğün 11'inci maddesinin ilk fıkrasında belirtilen oranlara göre, komisyonlarda siyasi parti gruplarına düşen üye sayısını tespit edeceği ve bir siyasi parti grubunun, herhangi bir komisyonunda kendisine düşen üyelikten vazgeçebileceği düzenlenmiştir.

TBMM'nin 16/07/2018 tarihli ve 1190 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Komisyonları Üyeliklerine Yapılan Seçime Dair Kararı ile komisyonlara seçilen milletvekilleri belirlenmiştir.<sup>19</sup> “TBMM'de komisyon üyeliklerinin siyasi parti gruplarına göre dağılımı yasama faaliyetlerinde etkinliği göstermektedir. Bu açıdan değerlendirildiğinde AK Parti'nin bütün komisyonlarda en yüksek üye sayısına sahip olduğu ancak tek başına çoğunluğu elde edemediği görülmektedir.”<sup>20</sup>

18 Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünde Değişiklik Yapılmasına Dair İçtüzük Teklifi (2/772) Anayasa Komisyonu görüşmeleri. İbrahim Özden KABOĞLU (İstanbul) – (s. 9, 10, 13 ) Dönem: 27 Cilt: 1 Yasama Yılı: 2 TBMM Anayasa Komisyonu Tutanak Dergisi 1'inci Toplantı 4 Ekim 2018 Perşembe

[https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon\\_tutanaklari\\_goruntule?pTutanakId=2179](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari_goruntule?pTutanakId=2179)

19 Türkiye Büyük Millet Meclisi Komisyonları Üyeliklerine Yapılan Seçime Dair Karar [https://www.tbmm.gov.tr/tbmm\\_kararlari/karar1190.html](https://www.tbmm.gov.tr/tbmm_kararlari/karar1190.html)

20 TURAN, A. Menaf, Türkiye'nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sis-

Plan ve Bütçe Komisyonu için belirlenen 30 üye; AK Parti 15, CHP 7, HDP 3, MHP 3 ve İYİ Parti 2 olarak dağıtılmıştır. Plan ve Bütçe Komisyonunun üye sayısına ilişkin anayasal hüküm yürürlükten kaldırılmış olmakla birlikte içtüzüğün 20 nci maddesinde Plan ve Bütçe Komisyonu ile Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonuna ilişkin ayrıksı<sup>21</sup> durum devam etmektedir. Bu düzenlemeye rağmen bu iki komisyonun üye sayıları da yukarıda anılan TBMM Kararıyla belirlenmiştir.

### 2.3. İçtüzükte Komisyon Görüşmeleri, Komisyonlarda Yürütmenin Temsili

İçtüzüğün 23'üncü maddesinde, tekliflerin veya olağanüstü hal sırasında olağanüstü hal ile ilgili çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hangi komisyonlarda görüşüleceğinin, esas ve tali komisyonların hangisi olacağını, işin komisyonlara havalesi sırasında TBMM Başkanlığı tarafından tespit edileceği düzenlenmektedir.

İçtüzüğün “Komisyonlarda söz alma” başlıklı 29'uncu maddesinde, “Komisyonlarda istem sırasına göre söz verilir. Komisyon başkanı ve komisyona katılması halinde Cumhurbaşkanı yardımcısı, bakanlar, bakan yardımcısı ve üst kademe kamu yöneticileri, söz sırasına bağlı değildir. Komisyonca çağrılmış uzmanlara, komisyon başkanı gerekli gördüğü zaman söz verebilir.” düzenlemesi getirilmiştir. Değişiklik öncesinde de aynı madde de “hükümet temsilcisinin söz sırasına bağlı olmayacağı” hükmü yer almaktaydı.

İçtüzüğün “Komisyonlarda yürütmenin temsili ve uzman çağırılması” başlıklı 30'uncu maddesinde, “Komisyon toplantılarına Cumhurbaşkanı yardımcısı, bakanlar, bakan yardımcısı ve üst kademe kamu yöneticileri de katılabilir. Komisyonlar fikirlerini almak üzere, uzmanlar çağırma yetkisine sahiptirler.”, 31'inci maddesinde ise, “Komisyon toplantıları TBMM üyelerine, Cumhurbaşkanı yardımcısına, bakanlara, bakan yardımcısına ve üst kademe kamu yöneticilerine açıktır. Komisyonlarda, TBMM üyeleri, Yürütme adına Cumhurbaşkanı yardımcısı, bakanlar ve bakan yardımcısı söz alabilirler. Ancak, komisyon üyeleri dışında kimse değişiklik önerileri veremez ve oy kullanamaz.” şeklindeki düzenlemelerle komisyon toplantılarına katılacak olanlar belirlenmiş ve yeni sistemde komisyonlarda yürütmenin nasıl temsil edileceği de düzenlenmiştir.

Değişiklik öncesinde, içtüzüğün “Komisyonlarda hükümetin temsili ve uzman

---

temi Social Sciences Research Journal, Volume 7, Issue 3, 42-91 (September 2018), ISSN: 2147-5237, s. 50 <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/524784>

21 Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü madde 21: “(14) ve (15) inci bentlerdeki komisyonlar hariç, komisyonların her birinin üye sayısı, Danışma Kurulunun teklifi üzerine Genel Kurulca işaret oyuyla belirlenir.”

çağrılması” başlıklı 30’uncu maddesinde, “Komisyon toplantılarına Başbakan veya bir bakan katılabilir. Başbakan veya bakan, gerekli görürse, kendi yerine, yüksek dereceli bir kamu görevlisine yazılı temsil yetkisi verebilir” düzenlemesi yer almaktaydı. 31’inci maddede ise, “Komisyon toplantıları TBMM üyelerine, Bakanlar Kurulu üyelerine ve Hükümet temsilcilerine açıktır. Komisyonlarda, TBMM üyeleri ve Bakanlar Kurulu üyeleri söz alabilirler.” düzenlemesi yer almaktaydı.

Parlamentar sistemde; Bakanlar Kurulu imzasıyla TBMM’ye sevk edilen ve yasama faaliyetinin sayısal olarak önemli bir çoğunluğunu oluşturan kanun tasarılarının<sup>22</sup> komisyonlarda görüşülmesinde, Bakanlar Kurulu ve hükümetin komisyonlarda temsiline yönelik düzenlemeler içtüzük açısından önemli bir yere sahipti. Milletvekillerince hazırlanan kanun tekliflerini esas alan yeni sistemde doğrudan kanun tekliflerinin hazırlayıcısı olmamakla birlikte yürütmenin de komisyonlarda temsil edilmesine yönelik düzenlemelere içtüzükte yer verilmiştir.

Başkanlık sisteminde yasama-yürütme ilişkisinin sert bir şekilde ayrılması nedeniyle yürütmenin yasama sürecine katılımının zorlaştığını ve bu nedenle ülke deneyimlerinde ilginç örnekler yaşandığını Yüksel şöyle ifade etmektedir: “*Parlamentar sistemde yürütmenin yasama sürecine katılması kaide iken başkanlık sisteminde yürütme ancak anayasada sayılan durumlarda yasama sürecine dahil olur. Başkanlık sistemlerinde yasama ve yürütme ayrı kurumlar halinde örgütlenir ve birbirlerinden bağımsız bir şekilde çalışır. Hatta Amerika Birleşik Devletlerinin ilk yıllarında başkanlar kuvvetler ayrılığı teorisini ihlal ediyor görünmemek için yasama sürecine kendileriyle gizlice işbirliği yapan parlamento üyeleri aracılığıyla katılmışlardır.*”<sup>23</sup>

Kaldı ki, parlamentoda çoğunluğu elinde bulunduran ve disiplinli bir siyasi partinin lideri konumunda bulunan Cumhurbaşkanlarının kanun yapma sürecini fiilen yönlendirebileceğini Yüksel şu şekilde belirtmektedir: “*Her ne kadar başkanlık sistemi hukuken yürütme organının kanun yapma sürecindeki etkisini ortadan kaldıracak ve milletvekillerini yasa yapma sürecine daha etkin katılmaya zorlayacak olsa da disiplinli bir siyasi partinin lideri konumunda olan*

22 Nahit YÜKSEL, “Türk Parlamento Hukukunda ‘Çerçeve’ Kanunları Adlandırma Yöntem ve Sorunları, Yasama Dergisi, Yıl 2014, (s. 31-63)

“Türk Parlamento Hukuku teamülünde, ağırlıklı bir şekilde, taslak/ tasarı formu kanunlaştırılmaktadır. Tekliflerden kanunlaştırılanların sayısı, tüm kanunların % 5’inden daha azdır. Ortalama olarak, 20. Dönemde 61, 21. Dönemde 95, 22. Dönemde 170 ve 23. Dönemde 136 adet kanun çıkarılmıştır. İçinde bulunduğumuz 24. Dönemin ikinci ve üçüncü yasama yıllarında çıkarılan kanun sayısı, sırasıyla, 115 ve 170’tir. Yasama dönem ve yılları itibarıyla farklılık göstermekle birlikte, ülkemiz yasama pratiğinin “olağan” bir yasama yılında, ortalama, 125- 150 adet kanun çıkarıldığı söylenebilir.”

23 YÜKSEL, İsmail 2017, s. 255

*Cumhurbaşkanının kanun yapma sürecini, tıpkı parlamenter sistemdeki başbakan gibi fiilen yönlendirmesini engellemek mümkün değildir. ... İçtüzük değişikliği ile yürütme organından alınan yetkilerin, Cumhurbaşkanının partisinin üyelerince kullanılacağı açıktır. Kanun yapma süreci, ancak Cumhurbaşkanının partisinden azınlıkta kalması veya Cumhurbaşkanının belirli bir parti tarafından desteklenmemesi halinde değişecektir.”<sup>24</sup>*

İçtüzüğün “Komisyonların yetkisi, toplantı yeri ve zamanı” başlıklı 35’inci maddesi; komisyonların, kendilerine havale edilen kanun tekliflerini aynen veya değiştirerek kabul veya reddedebileceklerini; birbirleriyle ilgili gördüklerini birleştirip görüşebileceklerini, komisyonların, kanun teklif edemeyeceğini ve kanun tekliflerini bölerek ayrı ayrı metinler halinde Genel Kurula sunamayacaklarını düzenlemektedir. Ayrıca, komisyonların, Cumhurbaşkanınca yayımlanması kısmen uygun bulunmayan ve bir daha görüşülmek üzere TBMM’ye geri gönderilen kanunların sadece uygun bulunmayan maddelerini görüşebileceklerini ve bu durumda, sadece uygun bulunmayan maddelerle ilgili görüşme açılacağı madde de yer almaktadır.

İçtüzüğün 36’ncı maddesinde, komisyona havale edilen işlerin görüşülmesine, havale tarihinden itibaren kırksekiz sonra başlanabileceği, 37’nci madde de ise, kanun tekliflerinin esas komisyona havale gününden itibaren en geç kırkbeş gün içinde sonuçlandırılacağı bu süre bitiminde teklifin doğrudan Genel Kurul gündemine alınmasını teklif sahiplerinin isteyebileceği düzenlenmektedir. 37’nci maddenin değişiklik öncesi halinde hükümetin de doğrudan genel kurul gündemine alınma talebinde bulunabileceği yer almaktaydı.

Yürütmede yer almayan ya da yürütmeyi desteklemeyen siyasi partiye üye milletvekilleri tarafından sunulan kanun tekliflerinin, yeni sistemin kuvvetler ayrılığı perspektifi çerçevesinde komisyon ve Genel Kurul gündemine alınıp, alınmayacağı ve bunun nedenleri günümüzün önemli tartışmalarından birisini oluşturmaktadır.<sup>25</sup>

24 YÜKSEL, İsmail 2017, s. 256

25 Türkiye Büyük Millet Meclisi 27. Dönem 2. Yasama Yılı Plan ve Bütçe Komisyonu Tutanak Dergisi 27 nci toplantı 24 Aralık 2018 Pazartesi, Adalet ve Kalkınma Partisi Grup Başkan Vekili İstanbul Milletvekili Mehmet Muş ve 25 milletvekilinin Karayolları Trafik Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi (2/1491) komisyon görüşmelerinden, (s. 13)

“Mahmut TANAL (İstanbul) – Son sözüm şu: Benim bu kanun teklifimin bu kadar, 1 Ekimde verdiğim hâlde ve bugüne kadar bu gündeme alınmıyor, sayın birinci parti, iktidar partisinden Grup Başkan Vekilinin cuma günü mesai saatine üç saat kala veya mesai saati içerisinde -bilemem onu da ben- verilen kanun teklifi bu kadar acilen gündeme geliyor. Bu bir eşitsizliktir.”

[https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon\\_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2251](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2251)

İçtüzüğün 38’inci maddesinde, komisyonların kendilerine havale edilen teklifleri ilk önce Anayasanın metin ve ruhuna aykırı olup olmadığını tetkikle yükümlü olduğuna ilişkin düzenleme korunmuş, “tasarı” ifadesi metinden çıkarılmış ve hükümet temsilcisinin bulunmaması nedeniyle teklifin görüşülmesinin ertelenmesine ilişkin 39’uncu madde ise yürürlükten kaldırılmıştır.

İçtüzüğün 41’inci maddesinde yer alan, “komisyonlar, bütün bakanlıklarla doğrudan doğruya yazışabilirler ve kendilerine havale edilen işlerin sonuçlandırılması için gerekli bilgileri bakanlıklardan isteyebilirler.” düzenlemesi aynen korunmuştur.

#### **2.4. İçtüzükte Genel Kurulda Yürütmenin Temsili ve Kanun Teklifi Görüşmeleri**

İçtüzüğün “*Yürütmenin temsili*” başlıklı 62’nci maddesinde, bütçe sunuş konuşmasını yürütme adına Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bir bakan yapar. Bütçe ve kesinhesap kanun tekliflerinin görüşüldüğü Genel Kurul oturumlarına Yürütme adına Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar katılabilir ve görüş bildirebilir. Cumhurbaşkanı yardımcıları, bakanlar veya zorunlu durumlarda bakan yardımcıları ve üst kademe kamu yöneticileri Anayasanın 119 uncu maddesindeki hallerde meclis başkanının daveti üzerine bilgilendirme yapmak üzere Genel Kurul oturumlarına katılabilir. ... düzenlemesi yer almaktadır.

İçtüzüğün değişiklik öncesi “*Hükümetin temsili*” başlıklı 62’nci maddesinde, her görüşmenin başından sonuna kadar, hükümet adına görüş bildirmek üzere başbakan veya ilgili bakan veya zorunlu hallerde yetkilendirilmiş birinci derecede sorumlu daire amirlerinden bir kamu görevlisinin hazır bulunacağı ve bu kişiler görüşmenin başında hazır değilse, o konudaki görüşmenin bir defalık gelecek birleşime bırakılacağı hükmü yer almaktaydı.

Yeni sistem açısından İçtüzüğün 45’nci, değişiklik öncesi ve sonrası 62’nci maddeleri birlikte değerlendirildiğinde, Cumhurbaşkanı tarafından TBMM’ye sunulan bütçe ve kesinhesap kanun tekliflerinin Genel Kurulda görüşülmesi dışında diğer tekliflerin Genel Kurulda görüşülmesi aşamasında yürütmenin temsiliyetinin olmayacağı anlaşılmaktadır. İstisna olarak Anayasanın “Olağanüstü hal yönetimi” başlıklı 119’uncu maddesinde düzenlenen hallerde yürütmenin bilgilendirme yapmak üzere Genel Kurul oturumlarına katılabileceği hükme bağlanmıştır.

Tekliflerin Genel Kurulda görüşülmesi aşamasında ise, daha önce hükümet temsilcilerinin yerine getirdiği fonksiyonun büyük ölçüde komisyon başkanı, başkanvekili ve teklif sahibi milletvekilleri tarafından yerine getirileceği anlaşılmaktadır ve bir süredir uygulamanın da bu yönde seyrettiği gözlemlenmektedir. Bu yönüyle de komisyon toplantıları dışında komisyonlara Genel Kurul aşamasında

önemli bir görev düşmektedir ve bu konuda komisyonların gerekli bilgi, belge ve iletişime sahip olması önem kazanmaktadır.

İçtüzüğün 74'üncü maddesinde, yeni sistem yasama faaliyetinin tek enstrümanı olarak "kanun teklifleri" düzenlenmiştir. Düzenlemede; milletvekillerince verilen kanun tekliflerinde bir veya daha çok imza bulunabileceği, kanun tekliflerinin gerekçesi ile birlikte TBMM Başkanlığına verilebileceği ve komisyonların, şartlarına uymayan kanun tekliflerini sahiplerine tamamlatmaya yetkili olduğu gibi hususlar yer almaktadır. Yasama sürecinin yalnızca kanun teklifleri aracılığıyla yürüyeceği dikkate alındığında, kanun tekliflerinin sadece genel gerekçe eklenerek de verilebileceğine yönelik değerlendirmelerin<sup>26</sup> önüne geçilebilmesi için kanun tekliflerinde genel gerekçe ile birlikte madde gerekçelerinin de yer alması gerektiğinin içtüzükte açıkça düzenlenmesinin ve madde gerekçelerinin; düzenlemenin amacını açıklayacak ayrıntı ve sistematik içinde kanun teklifinin ekinde yer almasının konuya ilişkin yürütülen tartışmaları da azaltacağı<sup>27</sup> düşünülmektedir.

İçtüzüğün 81'inci maddesinde, kanun tekliflerinin Genel Kurulda görüşülmesi ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Maddenin içeriği büyük ölçüde değişiklik öncesi maddeyle benzerlik göstermesine rağmen yasama süreci açısından maddede yer alan teklifin tümünün görüşülmesinden sonra yirmi dakika komisyonla soru ve cevap işlemi yapılacağı ve maddeler üzerinde bu sürenin on dakika olduğuna ilişkin düzenleme yeni dönem soru ve cevap işleminin uygulamasının izlenmesi açısından önem taşımaktadır.

İçtüzüğün değişiklik öncesi 62'nci maddesine göre Genel Kurulda hükümet temsil edilir ve soru cevap işleminde, sorular genellikle ilgili bakan<sup>28</sup> tarafından

26 YÜKSEL, İsmail 2017, s. 258 "Dahası kanun tekliflerine sadece genel gerekçesi eklenmesi yeterliyen tasarılar madde gerekçelerinin de eklenmesi gerekir."

27 Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi (2/1369) Plan ve Bütçe Komisyonu görüşmelerinden, 27. Dönem: 2. Yasama Yılı TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Tutanak Dergisi 23'üncü Toplantı 4 Aralık 2018 Salı Emine GÜLİZAR EMECAN (İstanbul) – "... Benden önceki konuşmacıların da vurguladığı gibi, gerekçeleri okuduğumuzda hakikaten bir şey alamıyoruz, gerekçelerin içinde kanun teklifindeki cümlelerin tekrar edildiğini görüyoruz. Biz gerekçeleri anlamalıyız ki onlar üzerinden değerlendirme, yorum yapalım. ..." (s. 47 ) [https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon\\_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2238](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2238)

28 Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurul Tutanağı, 26. Dönem 3. Yasama Yılı 17. Birleşim 02 Kasım 2017 Perşembe s, 50, 57 (7061 sayılı Bazı Vergi Kanunları ile Diğer Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun soru cevap işlemi,(1/884) ile Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu (sıra sayısı 502)  
"BAŞKAN - Sayın milletvekilleri, şimdi soru-cevap bölümüne geldik. On dakikada sayın milletvekillerinin sorularını alacağım, diğer on dakikayı da Sayın Bakana cevaplaması için tanyacağım."

yanıtlanırdı.

Yeni durumda, soru cevap işleminde muhatap komisyon<sup>29</sup> olarak belirlenmiştir. Gündemde yer alan teklif ve komisyon raporuna bağlı olmadan doğrudan ilgili bakanlara<sup>30</sup> da Genel Kurul görüşmelerinde halen sorular sorulduğu gözlemlenmektedir.

İçtüzüğün 87’nci maddesinde, “değişiklik önerileri” ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiş, 88’inci maddesinde ise, esas komisyonun teklifin tümünün, belli bir veya birkaç maddesinin, komisyona geri verilmesini, bir defaya mahsus olmak üzere isteyebileceği ve bu istemin görüşülmeksizin yerine getirileceği, teklifin tümü geri istenmişse teklif hakkında verilen bütün önerilerin, teklifin bir veya birkaç maddesi geri istenmişse, o madde veya maddeler hakkındaki önerilerin esas komisyona verileceği düzenlenmektedir.

---

“Kazım ARSLAN (Denizli) - Maliye Bakanına soruyorum: Ülkemizde temmuz ayının genelinde işsizlik oranı 10,7 çıkmıştır. Özellikle genç işsizliğin önlenmesi için, bu oranın daha aşağılara çekilmesi için bir planınız var mıdır?”

“Maliye Bakanı Naci AĞBAL (Bayburt) - ...

İlave olarak son bir yılda da 1,1 milyon insanımıza istihdam ürettik, aş ürettik, iş ürettik ama buna rağmen işsizlik oranları hepimizin bildiği gibi 10’lar seviyesinde devam ediyor. “[https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/Tutanak\\_B\\_SD.birlesim\\_baslangic?P4=22990&P5=H&PAGE1=1&PAGE2=70](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/Tutanak_B_SD.birlesim_baslangic?P4=22990&P5=H&PAGE1=1&PAGE2=70)

- 29 Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurul Tutanağı, 27. Dönem 2. Yasama Yılı 47. Birleşim 17 Ocak 2019 Perşembe s. 58, 59 Giresun Milletvekili Cemal ÖZTÜRK ve 2 Milletvekilinin Gelir Vergisi Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifinin soru cevap işlemi (2/1520) ile Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu (S. Sayısı: 39) “BAŞKAN - Teşekkürler Sayın Öztürk. Şimdi soru-cevap işlemine geçeceğiz. Bu işlem yirmi dakika sürmektedir. İlk bölümünü, ilk on dakikasını sisteme giren milletvekillerine sırasıyla kullanırdacağım, daha sonra Komisyona söz vereceğim.”

“Garı PAYLAN (Diyarbakır) - Teşekkür ederim Sayın Başkan.

Komisyon Başkanımıza soruyorum: Teklifin 1’inci maddesinde geçen “ev hanımları” ifadesini nasıl değerlendiriyorsunuz?”

“Plan ve Bütçe Komisyonu Başkanı Süreyya Sadi BİLGİÇ (Isparta)- ... Hayır, maddeye baktığınızda “ev kadını” falan yok, gerekçede var.”

[https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/Tutanak\\_B\\_SD.birlesim\\_baslangic?P4=23229&P5=H&PAGE1=1&PAGE2=143](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/Tutanak_B_SD.birlesim_baslangic?P4=23229&P5=H&PAGE1=1&PAGE2=143)

- 30 Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurul Tutanağı, 27. Dönem 2. Yasama Yılı 47. Birleşim 17 Ocak 2019 Perşembe s. 57, Giresun Milletvekili Cemal ÖZTÜRK ve 2 Milletvekilinin Gelir Vergisi Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifinin soru cevap işlemi (2/1520) ile Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu (S. Sayısı: 39) (7162 sayılı Kanun)

“Kazım ARSLAN (Denizli) - Hazine ve Maliye Bakanına soruyorum:

1) Cumhurbaşkanı, evlerde doğal gaz ve elektrik ücretlerinde yılbaşından geçerli olmak üzere yüzde 10 indirim yapılacağını söyledi. Bu indirimin bütün iş yerlerinde uygulanmasını istiyoruz.”

[https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/Tutanak\\_B\\_SD.birlesim\\_baslangic?P4=23229&P5=H&PAGE1=1&PAGE2=143](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/Tutanak_B_SD.birlesim_baslangic?P4=23229&P5=H&PAGE1=1&PAGE2=143)



### 3. KANUN HAZIRLIK SÜRECİNDE USUL VE ESASLAR

#### 3.1. Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik

3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararname-nin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanununun 2’nci, 8’nci ve 33’üncü madde-leri dayanak gösterilerek Bakanlar Kurulunun 19/12/2005 tarihli ve 2005/9986 sayılı kararıyla kabul edilen ve 17/2/2006 tarihli ve 26083 sayılı resmi gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren “Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” mevzuat hazırlamaya ilişkin usul ve esasları ayrıntılı bir şekilde düzenlemiştir.

703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 3056 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmış ve Başbakanlık kamu yönetimi sisteminin dışında kalmıştır. Buna rağmen 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanununun 17’nci maddesinin (F) bendinde yer alan, “*Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte yürürlükte bulunan kanun hükmünde kararname, tüzükler, Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan yönetmelikler ile diğer düzenleyici işlemler yürürlükten kaldırılmadıkça geçerliliğini sürdürür.*” hükmü gereğince mevzuat hazırlamaya ilişkin usul ve esasları düzenleyen yönetmelik de halen yürürlüktedir. Ancak sistem değişikliği nedeniyle kanun yapım süreci açısından bu yönetmelik işlevini yitirmiştir.

Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde, birçok bakanlık ve kamu idaresine “mevzuat hazırlama” ve “hazırlanan mevzuat taslaklarına” görüş bildirmeye ilişkin görevler verilmiş olmakla birlikte yeni sistemde, yürütme tarafından hazırlanacak mevzuat taslakları kapsamında, kanuni düzenlemeler yer almadığından, hazırlık süreci bakımından “mevzuat” tanımı “Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini” kapsayan ancak kanun tekliflerinin taslak aşamasını kapsamayan bir hal almıştır. Bu nedenle, kanun tekliflerinin hazırlık aşamasında yürütmenin nasıl bir fonksiyonu olacağı belirsizliğini korumaktadır.

Yürütmenin farklı bir yapıya bürünmesi, mevzuat tanımı içerisinde kanun hazırlık sürecinin kanun tekliflerini esas alan bir yapıya dönüşmesi, kanun hükmünde kararnamelerin, ( yürürlükte olanlar hariç olmak üzere ) mevzuat dünyamızdaki yolculuğunun sona ermesi ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin mevzuat kavramı içinde yerini alması nedeniyle 2006 yılının başlarından itibaren başarıyla uygulanan mevzuat hazırlamaya ilişkin yönetmelik, bir mevzuat türü olarak “kanunlar” bakımından işlevini yitirmiş ve güncellenmesi zorunlu bir hal almıştır.

Geçmiş dönemde, bakanlıklar tarafından hazırlanan kanun tasarısı taslaklarının, Bakanlar Kurulu tarafından imzalanıp TBMM’ye sunulmasına kadar geçen hazırlık sürecinde, yürütme çok önemli bir mutfak görevini yerine getiriyordu. Kanun tekliflerini esas alan ve yürütmeyi hazırlık (mutfak) sürecinin de dışında

tutan yeni sistemde, bakanlıkların ve ilgili kamu idarelerinin birikimleri, düzenleme konusu teknik bilgilere erişimleri ayrı bir öneme sahip olup mutlaka dikkate alınmalıdır.

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 7' nci maddesinde Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı bünyesinde yer alan Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü; “Bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarınca hazırlanan mevzuat taslaklarını; Anayasaya, kanunlara, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine, genel hukuk kurallarına, Cumhurbaşkanlığı Programına uygunluğu açısından incelemek,” “Mevzuat hazırlama usul ve esaslarının belirlenmesi için gerekli çalışmaları yapmak,” vb. görevleri üstlenmiş olmakla birlikte bugüne kadar mevzuat hazırlama usul ve esasları güncellenmemiştir.

Özellikle kanun yapım süreci açısından, mevzuat hazırlamaya ilişkin usul ve esasların güncellenmesi ihtiyacı bariz bir şekilde ortada durmakla birlikte son dönem uygulamasının hatırlanmasının, yeni sistemde yürütmenin işlevinin tanımlanması açısından büyük bir öneme sahip olduğu düşünülmektedir.

Mevzuat hazırlamaya ilişkin usul ve esasları belirleyen yönetmeliğin amacı: “Başbakanlık, bakanlıklar, bağlı, ilgili, ilişkili kurum ve kuruluşlar ile diğer kamu kurum ve kuruluşları tarafından hazırlanacak kanun, kanun hükmünde kararname, tüzük, yönetmelik, Bakanlar Kurulu kararı eki kararlar ve diğer düzenleyici işlemlerin taslak metinlerinin hazırlanmasına ilişkin usul ve esasları düzenlemektir.” şeklinde belirlenmiş olup yönetmelik bir bütün olarak incelendiğinde mevzuat taslaklarının şekil ve içeriğine ilişkin ayrıntılı kuralların yer aldığı görülmektedir.

Yönetmelik kurgusunda, kanun yapım sürecinde parlamenter sistemin olmazsa olmazı hükümet ve Bakanlar Kurulu ve buna bağlı olarak da “kanun tasarıları” esas alınmıştır.

Bu kurguyla;

- Taslakların, konuyla ilgili kurum ve kuruluşların (Başbakanlık, bakanlıklar, bağlı, ilgili, ilişkili kurum ve kuruluşlar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının) görevli birimleri tarafından hazırlanacağı, taslaklar hakkında ilgili bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarının görüşlerinin alınacağı,
- Taslaklar hakkında konuyla ilgili mahallî idareler, üniversiteler, sendikalar, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarının görüşlerinden de faydalanılması,
- İlgili kurum ve kuruluşlardan görüş alındıktan sonra; görüşe gönderilen taslak, taslağa ilişkin görüşler, görüşler dikkate alınarak düzenlenen nihai taslak ve genel gerekçenin, görüşlerin değerlendirildiği formun, karşılaştırma cetvelinin, kanun ve kanun hükmünde kararname taslaklarında mad-

de gerekçeleri ve düzenleyici etki analizinin Başbakanlığa gönderileceği, yönetmelikte yer almaktaydı.

- Geçmiş uygulamada; kanun tasarılarının Bakanlar Kurulu imzasıyla TBMM'ye sunulması aşamasına kadar Başbakanlığa çok önemli görevler düşmekteydi. Bu kapsamda, Başbakanlık kanun tasarı taslaklarını gözden geçirme, teknik çalışma ve kurumlar arası uzlaşma sağlamaya yönelik önemli bir görevi yerine getirmekteydi. Bugün itibarıyla kanun tekliflerinin hazırlık sürecinde de böylesi bir fonksiyonun yerine getirilmesine ihtiyaç olduğu düşünülmekle birlikte bu fonksiyonun kim tarafından ve nasıl yerine getirileceğine ilişkin hususun tartışılması gerekmektedir.

### **3.2. Düzenleyici Etki Analizi, Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 14'üncü ve Anayasanın 161'inci Maddeleri**

Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 24'üncü maddesinde; kanun ve kanun hükmünde kararname taslaklarından; yürürlüğe konulması hâlinde yıllık muhtemel toplam etkisi otuz milyon Türk Lirasının altında kalanlar için kısmi, otuz milyon Türk Lirasını aşanlar içinse, tam düzenleyici etki analizi yapılacağı ve bu miktarın gerekli görülen hallerde Başbakanlıkça yeniden belirlenebileceği düzenlenmiştir.

Düzenleyici etki analizinin doğrudan teklif sahibi bakanlık veya kamu kurum ve kuruluşu tarafından hazırlanacağı ve taslaklarla birlikte görüşe gönderileceği ve alınan görüşler çerçevesinde düzenleyici etki analizi taslağına nihai halinin verileceği düzenlenmektedir.

Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun “*Gelir ve giderleri etkileyecek kanun teklifleri*” başlıklı 14'üncü maddesinde, “kamu gelirlerinin azalmasına veya kamu giderlerinin artmasına neden olacak ve kamu idarelerini yükümlülük altına sokacak kanun tekliflerinin getireceği malî yük, orta vadeli program ve malî plan çerçevesinde, en az üç yıllık dönem için hesaplanır ve tekliflere eklenir. Sosyal güvenliğe yönelik kanun tekliflerinde ise en az yirmi yıllık aktüeryal hesaplara yer verilir.” hükmü yer almaktadır.

Ayrıca, Anayasanın 161'inci maddesinde; “Carî yıl bütçesindeki ödenek artışı öngören değişiklik teklifleri ile carî ve izleyen yılların bütçelerine malî yük getiren tekliflerde, öngörülen giderleri karşılayabilecek malî kaynak gösterilmesi zorunludur.” hükmü bulunmaktadır.

Hiç kuşkusuz TBMM'nin gündemine gelen birçok kanun teklifi yasallaşması durumunda kamu giderlerinde artışa ya da kamu gelirlerinde azalmaya neden olabilecektir. Yasama yetkisiyle birlikte ülkemizin bütçe olanakları, yatırımların

ya da kamu hizmetlerinin önceliklendirilmesi, bütçe hakkı gibi konular birlikte düşünüldüğünde, TBMM'ye sunulacak kanun teklifinin, bütçe etkisinin bilinmesi son derece önemlidir. Bu bakış açısıyla, ilgili mevzuatla, yasal düzenleme konusu tasarı ve tekliflerin malî yükünün çıkarılması ve yasalaşmadan önce bu bilgiye yürütme ve yasamanın sahip olması gerektiği düzenlenmiştir.

Yeni sistemde, kanun teklifleri milletvekilleri tarafından hazırlanıp TBMM'ye sunulması kurala bağlanmış olup kanun teklifinin hazırlık sürecinde yürütmenin bir görevi bulunmamaktadır. Bu kurala rağmen, merkezi yönetim bütçesinin hazırlayıcısı ve uygulayıcısı olan yürütmenin ve bütçe hakkı açısından yasamanın hazırlık aşamasından itibaren her aşamada yasal düzenlemelerin malî yükünü bilmesi özel bir öneme sahiptir.

Ayrıca, Anayasanın 106'ncı maddesi gereğince bakanlıkların teşkilatlanması, görev ve yetkileri Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenebilmektedir. Teşkilatlanma, kamu hizmetlerini ve beraberinde bütçe gider ve gelirlerini etkileyeceğinden, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hazırlık sürecinde de, malî yükün göz önünde bulundurulması önem taşımaktadır.

## DEĞERLENDİRME ve SONUÇ

Ülkemizde, uzun vadede sistemin işleyişine ilişkin olumlu ya da olumsuz ek-sende yürütülecek tartışmalar kaçınılmaz olmakla birlikte yeni hükümet sisteminin yakın zamanda hayata geçmesi ve henüz uygulamaya ilişkin elimizde yeterince veri olmaması nedeniyle kısa vadede, sisteme ilişkin tartışmaların yasama sürecinde yasama-yürütme ilişkisi, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, kuvvetler ayrılığı ilkesi ve yasama yetkisinin devri gibi konular etrafında şekilleneceği düşünülmektedir.

Yeni sistemde yürütme yetki ve görevi doğrudan Cumhurbaşkanına verilmiş, yasama fonksiyonu yürütmeden daha net bir şekilde ayrılmıştır. Oysa parlamenter sistemde, yürütme ve yasama fonksiyonu iç içeydi. Kanun tasarısı taslaklarının bakanlıklarca hazırlanması, ilgili bakanlıkların görüşleri alınarak olgunlaştırılması, Bakanlar Kurulunun imzasıyla TBMM'ye sevk edilmesi ve TBMM komisyonları ve genel kuruldaki sürecin doğrudan bakanlıklar tarafından takibi sistemin önemli parametrelerinden birisiydi.

Parlamenter sistemde, kanun tasarıları ve kanun teklifleri yasama sürecinde birlikte yer almış olsa da TBMM Genel Kurulunda kabul edilen kanunların büyük çoğunluğunu kanun tasarılarının oluşturduğu bilinmektedir. Sistem değişikliği sonucunda kanun tekliflerinin yasama sürecinin tek enstrümanı haline gelmesiyle birlikte kanun tekliflerinin hazırlık ve yasalaşma sürecine ve milletvekillerinin bu süreçteki rollerine daha yakından bakma ihtiyacı ortaya çıkmıştır.

Bu bakış açısıyla, bu çalışmada sistem değişikliğinin yasama sürecine olan etkisinin değerlendirilebilmesi açısından az sayıda olan teorik çalışmanın incelenmesiyle birlikte kanun tekliflerine ilişkin TBMM ihtisas komisyonu ve genel kurul görüşmelerinde 27 nci yasama döneminde izlenen yöntemler ve ortaya çıkan tartışmalar, tutanaklar aracılığıyla izlenmeye ve böylelikle pratik işleyişe ilişkin bir fikir edinilmeye çalışılmıştır. Bu aşamada uzun yıllara dayalı parlamenter sistem uygulamalarından sonra yeni sisteme ilişkin kalıcı teamüllerin oluşması için zamana ihtiyaç olduğu düşünülmektedir.

Bununla birlikte kanun tekliflerinin hazırlık, olgunlaştırılma ve görüşülme süreci ve yürütmenin hazırlık ve görüşülme sürecindeki rolünün ne olması gerektiği konusu bir süre uzmanların ve akademisyenlerin önemli tartışma konularından birisini oluşturacaktır.

Bu tartışma yasal düzenleme ( kanun teklifi ) ihtiyacının nasıl tespit edileceği, hazırlık süreci ve hazırlık sürecinin aktörleri ile birlikte kanunlaşma sürecindeki işleyişin nasıl olacağı ekseninde gelişecektir. Bu alanda sorulardan birisi milletvekillerinin, belli bir alana ilişkin düzenleme ihtiyacını nasıl belirleyeceğine ilişkindir. Düzenleme ihtiyacının yürütmeden, sivil toplum örgütlerinden, vatan-daşlardan alınan taleplerin değerlendirmeye tabi tutulmasıyla mı? yoksa milletvekillerince başka yöntemler kullanılarak mı? belirleneceği önümüzdeki dönemin ana konularından birisini oluşturacaktır.

Yeni sistem, kanun tekliflerinin yeni sistemdeki önemi ve milletvekillerinin yasama sürecine ilişkin görevleri birlikte düşünüldüğünde düzenleme ihtiyacının tespiti ve düzenlemelere ilişkin hazırlık sürecinde yasama-sivil toplum ilişkisinin yeniden kurgulanmasının ve sivil toplumun düzenleme alanlarına ilişkin yapmış olduğu çalışmaları milletvekillerine sunmasının, seçmen taleplerinin yansıtılması ve demokratik işleyiş açısından yararlı olacağı düşünülmektedir. Ayrıca kanun tekliflerinin hazırlık sürecinde yürütmenin rolü belirlenmelidir.

Kanun tekliflerinin, komisyon ve genel kurulda görüşülmesi aşamasında, teklif sahibi milletvekili<sup>31</sup> ile birlikte kanun teklifinin görüşüldüğü esas komisyonun

31 Dönem: 27 Cilt: Yasama Yılı: 2 TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Tutanak Dergisi 26'ncı Toplantı 7 Aralık 2018 Cuma Konya Milletvekili Ziya Altunyaldız ve 7 milletvekili tarafından verilen (2/1369) esas numaralı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifinin Plan ve Bütçe Komisyonu görüşmelerinden; (s.51, 52 )

“Emine GÜLİZAR EMECAN (İstanbul) – Yani benim sorularım vardı “Bu yüzde 50 ibaresi neden çıkarıldı? Cumhurbaşkanı neye göre bunu belirleyecek?” diye.”

“Ziya ALTUNYALDIZ (Konya) – Sayın Emecan, yüzde 50 konusu şu: Bu, işletmelerle ilgili ya da projelerle ilgili mülkiyet konusunda, eğer belediyenin kurduğu şirketin payı yüzde 50'nin altındaysa bu hüküm geçersiz hâle geliyor ama... “

“Emine GÜLİZAR EMECAN (İstanbul) – Onları da dâhil etmek için mi yani bunun kap-

başkanı, başkanlık divanı ve üyelerine de önemli görevler ve sorumluluklar düşmektedir. Komisyon ve genel kurul görüşmelerinde parlamenter sisteme kıyasen yürütmenin temsiliyeti ve sorumluluğu azaldığından bu görev ve sorumluluğun komisyonca yerine getirildiği görülmektedir. (Örneğin, Komisyonlarda kanun teklifine ilişkin sorular sorular teklifin imza sahibi milletvekillerce cevaplanırken, genel kurulda kanun teklifine ilişkin yapılan soru-cevap işleminde, sorular Komisyon Başkanı tarafından yanıtlanmaktadır. ) Bu nedenle görüşülmekte olan kanun tekliflerine ilişkin teklifin imza sahibi milletvekillerinin ve komisyonların yürütmenin görev alanıyla ilgili bilgi ve belgeler dâhil olmak üzere gerekli hukuksal ve teknik detaylara yeterince hakim olması gerekmektedir.

Kuvvetler ayrılığı ve bu doğrultuda yasama ve yürütmenin birbirlerinden sert bir şekilde ayrıldığı bir sistem öngörüsünde milletvekillerce hazırlanan kanun tekliflerine yürütmenin katkı sunması olası görünmemekle birlikte kanun teklifini hazırlayan milletvekilinin, düzenleme alanına ilişkin farklı bakış açılarını yansıtan, detaylı, derinlikli bilgi ve analizlere sahip olması gerekmektedir. Bu durum mevcut yasama yürütme ilişkisi kurgusunda çelişkili gibi görünse de ve özellikle yürütmenin görev alanıyla ilgili konularda bu bilgilere milletvekillerinin nasıl ulaşacağına ilişkin bir formül elimizde olmasa da bu bilgi ve verilere sahip olunması hem yapılacak düzenlemeye duyulan ihtiyacın tespitini hem de yapılacak düzenlemeyle bu ihtiyacın karşılanıp karşılanamayacağını gözler önüne serecektir. Ayrıca, bu bilgilere sahip olunması kanun teklifinin ihtisas komisyonları ve genel kurul aşamasındaki görüşmelerinde teklif sahibi milletvekilinin tartışmalara aktif katılımına ve yürütülen müzakereler ve verilen önermelerle düzenlemenin bu aşamalarda iyileştirilmesine katkı sağlayabilecektir.

Anayasa ve kuvvetler ayrılığı ilkesi gereğince, yürütmenin doğrudan yasama işlevine müdahalesi ve düzenleme önerme yetkisi bulunmamakla birlikte kamu idarelerinin bilgi birikimleri, geçmiş tecrübeleri ve önerilecek düzenlemelerin doğrudan alanlarına ilişkin kamu hizmetlerine özgü olması gibi hususlar düşünüldüğünde mevcut yasal çerçeve içinde yeni bir yasama-yürütme ilişkisinin formüle edilmesine ihtiyaç bulunmaktadır.

Yasama fonksiyonu ile ilgili önemli konulardan birisi hiç kuşkusuz Cumhurbaşkanlığı kararnameleridir. Anayasa Mahkemesi Başkanı, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini, “yürütmenin ilk elden düzenleyici işlemi” olarak tanımlasa da

---

samını genişletmek için mi? “

“Ziya ALTUNYALDIZ (Konya) – Buradaki amaç –aynen söylediğiniz gibi- eğer belediyenin payı varsa yüzde kaçına bakmadan bu hükmün altında işlem yapılıns diye düşündük, hadise o. “

“Emine GÜLİZAR EMECAN (İstanbul) – Tamam, teşekkürler.”

[https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon\\_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2244](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2244)

normun gücü ve hukuk sisteminin içindeki yeri itibarıyla bakıldığında aslında Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanun gücünde olduğu söylenebilir. Anayasada, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanun gücünde olduğuna ilişkin bir hüküm bulunmamakla birlikte Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanun gücünde olduğuna parlamenter sistem uygulamalarında yasa ile düzenlenen birçok alanın yeni sistemle birlikte Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenlenebileceği ve bunun anayasal kural haline getirildiğine ilişkin değerlendirmeler bulunmaktadır.<sup>32</sup>

Anayasanın 7'nci maddesinde yer alan, “Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez.” hükmü göz önünde bulundurulduğunda norm gücü ve hukuk sisteminde yarattığı etki nedeniyle kanun gücünde olduğu iddia edilen Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin çıkarılmasına ilişkin Cumhurbaşkanınca kullanılan yetkinin, yasama yetkisinin devri anlamına gelip gelmeyeceği hiç kuşkusuz uzun yıllar tartışılacaktır.

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin, yasama iradesiyle kanun konusu yapılması halinde normlar hiyerarşisindeki yerinin kanunun altında bir hukuk normu olduğu tarif edilse ve hatta kanunla düzenlendiğinde hükümsüz kalacağı anayasal kural olarak belirlenmişse de Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin, yarattığı etki itibarıyla yürürlükte kaldığı sürece kanunla eşdeğer olduğu söylenebilir. Ayrıca, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, yürütmenin ilk elden düzenleyici işlemi şeklinde tarif edilse de, her bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin yasama iradesiyle kanun konusu olabileceği düşünüldüğünde düzenleme alanı ve norm gücü olarak Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanun gücünde olduğu rahatlıkla söylenebilir. Anayasanın ilgili maddeleri birlikte değerlendirildiğinde, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin bir bütün olarak kanun konusu yapılmadığında, kanunla bazı maddelerinde değişiklik yapılmasının da söz konusu olamayacağı ve bu durumun Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ayrı bir güvence verdiği de söylenebilir. ( Örneğin 23 sayılı Türkiye Uzay Ajansı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin tamamı kanun konusu olabilecekken ve bu yöntemle anılan kararnamenin tamamı yürürlükten kaldırılabilirken anılan kararnamenin tümüyle kanun

32 İstanbul Milletvekili Nevzat ŞATIROĞLU ve Tokat Milletvekili Özlem ZENGİN ile 61 Milletvekilinin; Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi (2/1908) Plan ve Bütçe Komisyonu Tutanağı 22/5/2019 sayfa (34, 35) Abdüllatif ŞENER (Konya) – Eğer yasama organının yasa yapma konusunda bir şeriki varsa, bir ortağı varsa o ülke demokratik bir ülke değildir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri dediğimiz şey doğrudan doğruya bir yasama faaliyetidir. Eskiden “Anayasa”da şu şu hususlar ancak kanunla düzenlenir.” derken o madde değiştirilmiştir, aynı hususların Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenleneceği hükme bağlanmıştır. Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı kararnameleri Meclisin aynı zamanda yasama gücüne Cumhurbaşkanının ortak oluşunu anlatmaktadır.

konusu yapılmadan belli maddelerinde kanunla değişiklik yapılamayacağı değerlendirilmektedir. )

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine konu olan bir düzenlemenin kanunla yapılmasına engel bir durum olmamakla birlikte Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenen bir alanda, bu alana ilişkin bazı hususların kanun konusu olması durumunda ikili bir yapının ortaya çıkabileceği düşünülmektedir. Böylelikle bir alanın bazı maddeleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenirken, bazı maddelerinin de kanunla düzenlenmesine ihtiyaç duyulabilecektir.<sup>33</sup> Ancak burada da iki farklı organın, (yasama ve yürütme) farklı kurallar ve işleyişle kabul edip yürürlüğe sokacağı düzenlemelerin eş zamanlı olarak kabul edilmesinin yayımlanıp yürürlüğe girmesinin uygulamada zorluklarının olabileceği düşünülmektedir. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hukuk dünyamızdaki yerinin netleştirilmesinde, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin Anayasa Mahkemesince verilecek kararların da ayrı bir önemi olacaktır.

Yeni sistemde parlamenter sisteme kıyasla, yasama sürecinde yürütmenin temsili azalmakla birlikte bütçe kanun teklifi ve kesinhesap kanun teklifinin hazırlık, komisyonda ve genel kurulda görüşülme sürecine ilişkin başka kurallar belirlenmiştir. Genel uygulamada kanun teklifleri milletvekilleri tarafından hazırlanıp TBMM'ye sunulurken, yalnızca bütçe kanun teklifi ve kesinhesap kanun teklifinin Cumhurbaşkanı tarafından hazırlanıp TBMM'ye sunulması kurala bağlanmıştır.

Ayrıca, İçtüzüğün “Genel Kurul Çalışmaları” başlıklı Üçüncü Kısımının, “Yürütmenin temsili” başlıklı 62’nci maddesinde yer alan, “Bütçe sunuş konuşmasını Yürütme adına Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bir bakan yapar. Bütçe ve kesinhesap kanun tekliflerinin görüşüldüğü Genel Kurul oturumlarına Yürütme adına Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar katılabilir ve görüş bildirebilir.” hükmü gereğince diğer kanun tekliflerinin görüşme usulünden farklı olarak bütçe ve kesinhesap kanun tekliflerinin, genel kurulda görüşülmesinde yürütme adına Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakana sunuş konuşması yapma ve görüş bildirme hakkı tanınmıştır. Literatürde “kamu kesiminin mali, ekonomik ve siyasal bir planı”<sup>34</sup> olarak da tanımlanan “bütçe” yürütme fonksiyonu açısından hayati öneme sahiptir. Yürütme yıllık programları ve ekonomik ve sosyal hedefleri doğrultusunda yerine getireceği kamu hizmetlerini bütçe öngörüsüne göre şekillen-

33 23/5/2019 tarihli ve 7174 sayılı Kapadokya Alanı Hakkında Kanun ve 38 sayılı Kapadokya Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi 1/6/2019 tarihli ve 30791 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

34 BAĞLI, Mehmet Selim “Teorik ve Tarihsel Açıdan Bütçe Hakkı” Yasama Dergisi 2012, 20. Sayı (s. 44 )



direcektir. Bu nedenle, diğer düzenlemelerden farklı olarak bütçe ve kesinhesap kanun tekliflerinin hazırlık ve TBMM komisyon ve genel kurul görüşmelerinde yürütmenin aktif rol oynaması içtüzükte düzenlenmiştir.

İçtüzüğün komisyon görüşmelerine ilişkin maddelerinde, bütçe ve kesinhesap kanun tekliflerinin görüşülme usulüne ilişkin bir düzenleme yer almamakla birlikte genel kurul görüşmelerine ilişkin 62'nci maddenin komisyon görüşmelerinde de uygulandığı anlaşılmaktadır.<sup>35</sup>

Yeni sistemle birlikte geçici bütçe kanunu anayasal hükme kavuşturulmuş ve geçici bütçenin de çıkarılamaması olasılığında, başvurulacak yöntem de ayrıca Anayasa'da düzenlenmiştir. Söz konusu düzenlemeyle; bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanununun çıkarılacağı, geçici bütçe kanununun da çıkarılamaması durumunda ise, yeni bütçe kanunu kabul edinceye kadar bir önceki yılın bütçesinin yeniden değerlendirilmesine göre artırılarak uygulanacağı düzenlenmiştir.

Geçici bütçe kanununun dahi çıkarılamadığı ve yasama-yürütme uyumunun olmadığı durumlarda ortaya çıkması olası krizlerin, yeni bütçe kanunu kabul edinceye kadar bir önceki yılın bütçesinin yeniden değerlendirilmesine göre artırılarak uygulanmasıyla aşılabileceğine ilişkin gerekçeye karşın bu yöntemle bütçe hakkının TBMM yetkisinden alınıp doğrudan Cumhurbaşkanlığına kullanılacağına ilişkin çeşitli eleştiriler bulunmaktadır. Kamu hizmetlerinin aksamaması ve yürütmenin fonksiyonunu yerine getirebilmesi için ihtiyaç duyacağı kamu gelirlerinin bu yolla sağlanabileceğine yönelik gerekçelerle birlikte özellikle yürütme tarafından belirlenecek yeniden değerlendirilme oranı esas alınarak belirlenen ve yasamanın görüşmesine ve onayına tabi olmayan bir bütçe formülünün doğrudan bütçe hakkının ihlali anlamına geldiğine ilişkin eleştiriler bulunmaktadır.

Anayasa ile geçici bütçe ve geçici bütçenin de çıkarılamaması olasılığında yürütmeye tanınan yetkinin bütçe hakkının ihlali anlamına geldiğine ilişkin eleştirilerin geçici bütçenin çıkarılamaması ve bir önceki yılın bütçesinin yeniden değerlendirilmesine göre artırılarak uygulanmasına ilişkin yetkinin yürütme organınca fiilen kullanılması durumunda daha çok alevleneceği düşünülse de teorik düzeyde de bütçe hakkına ilişkin tartışmaların bir süre devam edeceği değerlendirilmektedir. Bağlı'nın çalışmasında, bütçe hakkına ilişkin yasama organının üstleneceği

35 Dönem: 27 Cilt: Yasama Yılı: 2 TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Tutanak Dergisi 3'üncü Toplantı 23 Ekim 2018 Salı  
Hazine ve Maliye Bakanı Berat ALBAYRAK'ın, 2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Teklifi (1/276) ile 2017 Yılı Merkezi Yönetim Kesin Hesap Kanunu Tasarısı (1/275) hakkında sunumu (s. 6-18) [https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon\\_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2190](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2190)

role şu şekilde dikkat çekilmektedir: “*Henry Laufenburger*’in belirttiği gibi bütçe, bir çeşit “filtre”dir ve toplumsal politika yönünden kuvvetli bir araçtır. Çünkü bütçe, bir rakamlar yığını olmanın ötesinde, sosyal sınıflar arası ilişkileri düzenleyen, toplumsal ihtiyaçların giderilmesini sağlayan ve dolayısıyla toplumsal refahı etkileyen, devlet toplum ilişkilerini belirleyen bir dokümandır. Dolayısıyla bütçe hakkının millete ait olması, milletin belirlediği ve arzuladığı yönde tüm bu sayılanları kökten değiştirme ve farklılaştırma gücüne sahip olmasını sağlamaktadır.”

“... Dolayısıyla bütçe hakkı parlamentonun yürütmeyi ve idareyi harekete geçirme yetkisidir. Bu yetki bütçenin onaylanması, uygulamasının izlenmesi ve uygulama sonuçlarının denetlenmesini içermektedir.”

“Bütçe hakkını soyut bir hak olmaktan çıkararak olgu, bütçenin yasallığı ilkesi ile bütçe uygulama sonuçlarının parlamento tarafından denetlenmesidir.”<sup>36</sup> Sistem değişikliğinin ortaya çıkardığı kuvvetler ayrılığı tartışmasıyla birlikte bütçe hakkına ilişkin tartışmanın da sağlıklı bir zeminde yürütülebilmesi sistemin işleyişine katkı sunacaktır.

Mevzuat hazırlamaya ilişkin usul ve esasların belirlenmesi aşamasında yasama sürecinde yasama-yürütme ilişkisinin nasıl olması gerektiği konusu üzerinde ayrıntılı bir şekilde durularak mevcut Anayasal ve yasal sınırlar içinde en uygun ilişki ağının belirlenmesinin yararlı olacağı ve buna bu aşamada ihtiyaç olduğu düşünülmektedir.

Kaldı ki Anayasa, 5018 sayılı Kanun ve geçmiş mevzuat usul ve esasları tecrübesi düşünüldüğünde düzenlemelere ilişkin malî yükün gerek yürütme ve gerekse yasama tarafından düzenlemenin hayata geçirilmesinden önce bilinmesinde yarar olduğu ve bu nedenle de katı bir yasama-yürütme ilişkisinin uygulanması yerine yasama sürecinde yürütmenin de rol almasının kaçınılmaz olduğu düşünülmektedir.

Yasama sürecinin sağlıklı bir işleyiş içerisinde olması için TBMM’nin yeni sistemle uyumlu bir şekilde yeniden yapılanmasına da ihtiyaç olabileceği düşünülmektedir. TBMM’nin, temel yasama alanlarını göz önünde bulundurarak (ekonomi, enerji, sosyal güvenlik, eğitim, sağlık, ... vb. ) sektörel tarzda güçlü bir yapılanmaya gitmesinin işlevsel olabileceği değerlendirilmektedir. Halihazırda uzun yıllara dayalı bilgi birikimi, tecrübesi ve büyük ölçüde sektörel tarzda bir yapısı olan ihtisas komisyonlarının teknik, hukuki, personel vb. konulardaki alt yapısının güçlendirilmesi büyük önem taşımaktadır. Ayrıca, ihtisas komisyonları, yürütmeye işbirliği yaparak, yürütme tarafından üretilen verilere daha çok sahip

olmalıdır. Komisyonların, alana ilişkin verileri, gelişmeleri, sorunları ve çözümleri inceleyerek geniş kapsamlı bilgi hazinesi ve hafızasına sahip olması büyük önem kazanmaktadır.

Böylelikle, komisyon üyelerini ve milletvekillerini sürekli bilgilendiren dinamik bir yapı oluşturulabilecektir. Kanun tekliflerinin hazırlık süreci ile birlikte TBMM'ye sunulan kanun tekliflerinin teknik detaylarının başta esas komisyon üyesi milletvekilleri olmak üzere tüm milletvekilleriyle paylaşılması faydalı olacaktır. Ayrıca, yürürlüğe giren kanunlar ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, kanunlar ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin Anayasa Mahkemesi kararları ile söz konusu mevzuatın uygulama sonuçlarının izlenmesine ilişkin geniş ölçekli ve aktif yapıda bir birim oluşturulmalıdır.

TBMM bünyesinde, ihtisas komisyonlarının görev alanları da dikkate alınarak yasama uzmanları ağırlıklı olmak üzere malî yük, hukukî ve teknik analize ilişkin karma bir çalışma grubunun oluşturulmasının ve kanun tekliflerinin hazırlık aşamasında ve TBMM ihtisas komisyon görüşmeleri öncesinde söz konusu çalışma grubunun kanun teklifine ilişkin analizler yapmasının ve raporunu komisyona ve ilgili milletvekillerine sunmasının yararlı olacağı düşünülmektedir. İhtisas alanları ve görev yaptıkları komisyonlar dikkate alınarak milletvekili danışmanlık sistemi gözden geçirilmeli ve danışman görevlendirmesinde gerekli bilgi birikimi ve donanım gözetilmelidir.

Bir ülkede uygulanmakta olan hükümet sisteminin iyi işleyen ve aksayan yönlerinin bilinmesi, gerektiğinde buna yönelik önlemler alınması ve de ihtiyaç halinde radikal bir şekilde sistem değişikliğine gidilebilmesi nasıl önemliyse sistem değişikliğinin iyi izlenmesi ve kısa ve uzun vadede sonuçlarının gözlemlenmesi de son derece önemlidir. Bu doğrultuda, demokrasi, hukuk devleti ve toplumun refahı gibi kavramlar baz alınarak sistem değişikliğinin belirli dönemlerde muhasebesinin yapılması sistemin işleyişine ilişkin önemli verileri gözler önüne sermektedir.

Sonuç olarak iyi işleyen bir sistem, kuvvetlerin rollerinin iyi dağılımına, uyumuna, işbirliğine ve yerine getirmiş oldukları fonksiyonlar sonucunda ortaya çıkan kamu yararına göre değerlendirilecektir. Bu nedenle, sisteme ilişkin eleştirel bakış ve yaklaşımlar son derece değerlidir. Özellikle akademi dünyasının ve konunun uzmanlarının yürüteceği tartışmalar, çalışmalar ve bunun sonucunda ortaya çıkacak akademik dokümanlar sistemin işleyişine ilişkin çok yönlü bir bakışı ve özleştiriyi de beraberinde getirebilecektir.

## KAYNAKÇA

BAĞLI, Mehmet Selim, “Teorik ve Tarihsel Açıdan Bütçe Hakkı”, **Yasama Dergisi**, 2012, S.20, ss. 39-77.

GÖZLER, Kemal, **Anayasa Hukukuna Giriş**, Bursa Ekin Kitabevi Yayınları, Dördüncü Baskı, 2004.

TURAN, A. Menaf, “Türkiye’nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, **Social Sciences Research Journal**, Volume 7, Issue 3, 42-91, September 2018, ISSN: 2147-5237, ss. 42-91.

<http://dergipark.gov.tr/download/article-file/524784>

YÜKSEL, İsmail, “6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu’nun Ardından Kanun Yapma Yöntemi”, **Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 7, S: 2, 2017, ss. 251-274.

YÜKSEL, Nahit, “Türk Parlamento Hukukunda ‘Çerçeve’ Kanunları Adlandırma Yöntem ve Sorunları”, **Yasama Dergisi**, 2014, ss. 31-63.

Anayasa Mahkemesi Başkanı Zühtü Arslan’ın Anayasa Mahkemesinin 57’nci Kuruluş Yıldönümü Açılış Konuşması.

<https://www.anayasa.gov.tr/tr/baskan/baskanin-konusmalari/>

Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi (2/1369) Plan ve Bütçe Komisyonu Görüşmeleri, 27. Dönem, 2. Yasama Yılı, **TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Tutanak Dergisi**, 23’üncü Toplantı 4 Aralık 2018 Salı.

[https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon\\_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2238](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2238)

Giresun Milletvekili Cemal Öztürk ve 2 Milletvekilinin Gelir Vergisi Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifinin Soru Cevap İşlemi (2/1520) ile Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu (S. Sayısı: 39), **TBMM Genel Kurul Tutanağı**, 27. Dönem, 2. Yasama Yılı, 47. Birleşim, 17 Ocak 2019 Perşembe (7162 sayılı Kanun).

[https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/Tutanak\\_B\\_SD.birlesim\\_baslangic?P4=23229&P5=H&PAGE1=1&PAGE2=143](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/Tutanak_B_SD.birlesim_baslangic?P4=23229&P5=H&PAGE1=1&PAGE2=143)

Hazine ve Maliye Bakanı Berat Albayrak’ın, 2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Teklifi (1/276) ile 2017 Yılı Merkezi Yönetim Kesin Hesap Kanunu Tasarısı (1/275) Hakkında Sunumu, 27. Dönem, 2. Yasama Yılı, **TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Tutanak Dergisi**, 3’üncü Toplantı, 23 Ekim 2018 Salı.

[https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon\\_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2190](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2190)

<https://www.avrupa.info.tr/tr/news/2019-turkiye-raporuna-iliskin-temel-bulgular-9579>

*İstanbul Milletvekili Mehmet Muş ve 25 Milletvekilinin Karayolları Trafik Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi (2/1491) Komisyon Görüşmeleri, Türkiye Büyük Millet Meclisi 27. Dönem 2. Yasama Yılı, **Plan ve Bütçe Komisyonu Tutanak Dergisi**, 27'nci toplantı, 24 Aralık 2018 Pazartesi.*

[https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon\\_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2251](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2251)

*İstanbul Milletvekili Nevzat Şatıroğlu ve Tokat Milletvekili Özlem Zengin ile 61 Milletvekilinin Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi (2/1908), **Plan ve Bütçe Komisyonu Tutanak**, 22/5/2019.*

[https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon\\_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2293](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2293)

*İzmir Milletvekili Binali Yıldırım'ın Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünde Değişiklik Yapılmasına Dair İçtüzük Teklifi (2/772). **Anayasa Komisyonu Raporu** (S. Sayısı: 4).*

<https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem27/yil01/ss4.pdf>

*İzmir Milletvekili Binali Yıldırım'ın Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifinin (6771 sayılı Kanun numarasıyla yasalaşan ) Genel Gerekçesi.*

<https://www2.tbmm.gov.tr/d27/2/2-0772.pdf>

*İzmir Milletvekili Binali Yıldırım'ın Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifinin Anayasa Komisyonu Görüşmeleri (6771 sayılı Kanun numarasıyla yasalaşan ), **TBMM Anayasa Komisyonu Tutanak Dergisi**.*

[https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon\\_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=1839](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=1839)

*Konya Milletvekili Ziya Altunyaldız ve 7 milletvekili tarafından verilen (2/1369) esas numaralı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifinin Plan ve Bütçe Komisyonu Görüşmeleri, 27. Dönem, 2. Yasama Yılı, **TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Tutanak Der-***

**gisi**, 26'ncı Toplantı, 7 Aralık 2018 Cuma.

[https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon\\_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2244](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2244)

Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurul Tutanağı, 26. Dönem 3. Yasama Yılı 17. Birleşim 02 Kasım 2017 Perşembe (7061 sayılı Bazı Vergi Kanunları ile Diğer Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Soru Cevap İşlemi (1/884) ile Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu (S. Sayısı 502).

[https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/Tutanak\\_B\\_SD.birlesim\\_baslangic?P4=22990&P5=H&PAGE1=1&PAGE2=70](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/Tutanak_B_SD.birlesim_baslangic?P4=22990&P5=H&PAGE1=1&PAGE2=70)

**TBMM Genel Kurul Tutanağı**, 27. Dönem, 2. Yasama Yılı, 56. Birleşim, 21 Şubat 2019 Perşembe.

[https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/Tutanak\\_B\\_SD.birlesim\\_baslangic?P4=23240&P5=H&PAGE1=1&PAGE2=95](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/Tutanak_B_SD.birlesim_baslangic?P4=23240&P5=H&PAGE1=1&PAGE2=95)

TBMM İttüzüğünde Değişiklik Yapılmasına Dair İttüzük Teklifi (2/772) Anayasa Komisyonu Görüşmeleri, **TBMM Anayasa Komisyonu Tutanak Dergisi**.

[https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon\\_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2179](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2179)

Türkiye Büyük Millet Meclisi İttüzüğünde Değişiklik Yapılmasına Dair Karar.

<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/10/20181016M1.htm>

Türkiye Büyük Millet Meclisi Komisyonları Üyeliklerine Yapılan Seçime Dair Karar.

[https://www.tbmm.gov.tr/tbmm\\_kararlari/karar1190.html](https://www.tbmm.gov.tr/tbmm_kararlari/karar1190.html)