

# CUMHURBAŞKANININ TBMM'YE MESAJ VERME YETKİSİ\*

## PRESIDENT'S POWER TO GIVE MESSAGE TO THE TGNA

Bahadır YEŞİLİRMAK\*\*

### ÖZET

Türkiye'de 2017 Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanı mesajı kavramı hukuk dünyamıza girmiştir. *Mesajın* hukuki niteliği ve yasama yürütme ilişkilerine ne tür bir katkısı olacağı konusunda ise bir netlik bulunmamaktadır. Devlet başkanının parlamentoya mesajı, dünyada ve özellikle ABD sisteminde yasama yürütme ilişkilerinin yürütülmesinde bir araç olarak karşımıza çıkmaktadır. Özellikle ABD sisteminde 200 yıldan fazla bir süredir başkanların Kongreye çeşitli türlerde (birliğin durumu konuşması, özel mesaj vb.) mesaj göndermek suretiyle yasama çalışmalarına etki etmeye çalıştığı görülmektedir.

Bu bakımından Türkiye'de henüz uygulanmamış bir anayasal hüküm özelliğini taşıyan mesajın bu amaç doğrultusunda kullanılabilmesi değerlendirilmelidir. Ancak, karşılaştırmalı hukukta salt kavramların taşınmasının aynı zamanda aynı etkiye yol açması anlamına gelmediği de bir gerçektir. Bu itibarla Anayasa'da düzenlenen mesajın yasama yürütme ilişkilerinde kaliteli yasama çalışmalarına hizmet edebileceği düşüncesini taşımakla birlikte siyasi, kurumsal ve sosyal kültürün de önemli bir etken olduğu unutulmamalıdır.

**Anahtar Kelimeler:** Cumhurbaşkanı Mesajı, TBMM, Yasama ve Yürütme İlişkileri.

\* Araştırma Makalesi.

Makale gönderim tarihi: 31.03.2020

Makale kabul tarihi: 07.05.2020

\*\* TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkan Yardımcısı

E-posta: bahadir.yesilirmak@tbmm.gov.tr

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6011-7022>

### **ABSTRACT**

*In Turkey, President message has been introduced into our legal world with 2017 constitutional amendment. Nonetheless, there is no clarity about the legal nature of the message and what kind of contribution it will have to legislative executive relations. The message of the president to the parliament stands as a tool for the implementation of legislative executive relations in the world, in particular in the USA system. In particular, in the USA system for more than 200 years, Presidents have been trying to influence legislative work through sending various types of messages (the situation of the union speech, private message, etc.) to the Congress.*

*In this respect, the constitutional provision on president's message carrying a feature but not yet implemented in Turkey is considered to be used for this purpose as in the case of the USA. However, in comparative law having the same article does not mean that it also has the same effect in practice. Although it is thought that the message regulated in the constitution may serve qualified legislative works in legislative executive relations, it should not be forgotten that political, institutional and social culture is an important factor in this vein.*

**Key words:** *President's message, TGNA, Legislative and Executive Relations.*

## GİRİŞ

Aristo; yasama, yürütme ve yargılama arasındaki ilişkilerin iyi bir şekilde düzenlenmesi halinde devletten söz edilebileceğini savunmuştur. Montesquieu ve John Locke da aradan yüzyıllar geçtikten sonra klasik kuvvetler ayrılığı teorisini kişi hürriyetlerinin bir güvencesi olarak ileri sürmüşlerdir.<sup>1</sup> Bu bağlamda erkler arasındaki ilişkilerin insanoğlunun çok uzun zamanlardan beri –hatta anayasacılık hareketleri başlamadan- iktidarın anlaşılmasında önemli bir parametre olarak ele alındığı söylenebilir.

Türkiye’de 2017 Anayasa değişikliği ile Anayasa’da düzenlenen Cumhurbaşkanının Meclis’e iç ve dış siyasetle ilgili mesaj vermesi yetkisi, değişikliğin yürürlüğe girmesinin üzerinden bir buçuk yıldan fazla geçmiş olmasına karşın henüz uygulaması yaşanmamış bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Konuya dair gerek teklif gerekçesinde gerekse de TBMM görüşmelerinde kavramın içeriği, usulü, zamanı ve etkilerine ışık tutacak yeterli veri de maalesef elimizde bulunmamaktadır. Öyle ki parlamenterlerin de özellikle komisyon görüşmelerinde kavramı sorgulayıp anlamına dair çeşitli varsayımlarda bulunduğu görülmektedir. Konu doktrinde de yeterli şekilde henüz tartışılmamıştır. Bu nedenle konuya dair olası senaryoların irdelenerek yasama yürütme ilişkileri çerçevesinde mesajın etkileri ve olası kullanılma yöntemi/yöntemlerinin tartışılması gerekmektedir. Özellikle başkanlık sisteminin klasik biçimlenmesine sahip olup olmadığı tartışmaları bir kenara bırakılırsa ülkede hükümet sisteminin kuvvetlerin sert ayrılığı sonucu doğuracak şekilde yapılandığı yeni dönemde yürütme yasama ilişkileri çerçevesinde konuyu irdelenmek gerekmektedir.

Bu bağlamda bu çalışmanın amacı, Cumhurbaşkanı mesajının Türkiye’de uygulanma yöntemi, zamanı ve olası etkileri vb. sorulara yasama yürütme ilişkileri bakış açısıyla birlikte bir cevap bulmaya çalışmaktır.

Bu amaç doğrultusunda çalışmanın birinci bölümünde başkanın mesaj yetkisine dünya örnekleri üzerine genel bir bakış yapıldıktan sonra ABD uygulaması ayrıntılı bir şekilde ele alınmıştır. Çalışmada özellikle ABD örneğine ayrıntılı bakılmasının sebebi ülkenin hem klasik anlayışta tipik başkanlık sisteminin uygulandığı en iyi örnek olduğunun kabul edilmesi hem de ülkede 200 yıldan fazla bir süredir mesaj yetkisinin çeşitli biçimlerde olsa da aktif olarak kullanılmış olmasıdır. Ayrıca ABD sisteminde başkan ile Kongre arasındaki ilişkilerde mesajın çok önemli bir araç olması, başkanın mesajı bir yasama ajandası olarak kullanması gibi nedenlerle, bu kavramın yasama yürütme ilişkileri anlamında fikir verebileceği düşüncesi de bu kararda etken olmuştur.

Çalışmanın ikinci bölümünde ise Türkiye’de Cumhurbaşkanı mesajı kavramı, olası senaryolar ele alınarak analiz edilmeye çalışılmıştır. Bu yöntemde mevcut İktidark hükümleri ve yerleşik parlamento uygulamaları da önemli parametreler olarak kullanılmıştır. Zira yukarıda da ifade edildiği üzere mesajın düzenlenmesinde içerik ve yönetime dair elimizde veri olmaması, konunun parlamento içinde parlamento teamülleri göz önünde tutularak çözümlenmesi olasılığını da beraberinde getirmektedir.

1 Erdoğan TEZİÇ, **Anayasa Hukuku**, Beta Basım, İstanbul 2001, s. 391.

## 1. DÜNYADA ve ABD'DE DEVLET BAŞKANININ MESAJ YETKİSİ

### 1.1. Genel Olarak

Genel olarak başkanlık sistemlerinde yürütme gücünün yasamadan keskin ayrılığının politik yaşama istikrar ve etkinlik getirdiğine inanılmaktadır.<sup>2</sup> Bununla birlikte realitede yürütme ile yasama arasında keskin ayrılıktan çoğu zaman söz edilememektedir. İyi işleyen bir sistemden, yasama organı ile yürütme arasında keskin bir ayrılıktan ziyade bir denge ve denetleme mekanizması içinde birbirleri ile etkileşim içinde bir çalışma olması durumunda söz edilebilir. Ayrıca sistemin işlemesi aynı zamanda o ülkede hâkim olan politik kültür ve demokrasi anlayışı ile de doğru orantılıdır. Örneğin ABD'de bu sistemin işlemesi için gerekli yakıtı; baskı grupları, gevşek siyasi parti yapıları ve ideolojik bölünmeleri keskinleşmemiş bir politik kültür oluşturmaktadır.<sup>3</sup>

Başkanlık sisteminin orijinal ve en iyi işleyen örneği olduğu kabul edilen ABD sisteminde başkanın kanun teklif etme yetkisi bulunmamaktadır. Ancak başkan, çıkmasını arzu ettiği yasalar hakkında Kongreye mesaj gönderebilmekte veya bir kongre üyesine yasa teklifi verdirebilmektedir.<sup>4</sup> Dolayısıyla aslında yürütme organı yasamadan tümünden bağımsız değil aslında bir tür etkileşim içindedir. Üstelik bu etkileşim başkanın üst derece kamu görevlilerini atamasının Senatunun onaylaması gibi salt yürütmenin alanına giren işlerde değil; başkanın da yasama sürecini etkileyebilmesi, hiç değilse mesaj yoluyla da olsa süreç içinde rol alabilmesi şeklinde karşılıklı bir süreçtir.

Öte yandan ABD sisteminde başkanın yasama organına mesaj yetkisinin bir türü de “yıllık mesaj” olarak da bilinen “birliğin durumu konuşmasıdır”. Bu konuşma başkan ile Kongre arasında birliğin mevcut durumu ile gelecek yasama yılına dair politika önerilerini içeren bir iletişim yoludur.<sup>5</sup> Türkiye’de Cumhurbaşkanının yasama yılı açılış konuşmalarına benzetilebilecek olan bu uygulama ABD Anayasası’nda hüküm altına alınmıştır ve ilk konuşma Başkan George Washington tarafından 1790 yılında New York’ta yapılmıştır.<sup>6</sup>

Başkanlık sistemi ile yönetilen ve devlet başkanının meclise mesaj gönderme yetkisi bulunan ülkelere Brezilya ve Arjantin’i eklemek mümkündür. Öyle ki Arjantin’de başkanın kanun teklif etme yetkisi bulunmasının yanı sıra başkan,

2 Bünyamin BEZCİ, “Demokrasi ve Başkanlık Sistemi”, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, Cilt 3, Sayı 2, 2005, s. 85. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/46407> E.: 1/12/2019.

3 ibid, s. 81.

4 Şule ÖZSOY BOYUNSUZ, *Dünyada Başkanlık Sistemleri*, İmge Kitabevi, Ankara 2017, s.136.

5 Colleen J. SHOGAN, “The President’s State of the Union Address: Tradition, Function, and Policy Implications”, *Congressional Research Service*, 2016, s. 1. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R40132> E.: 1/12/2019.

6 Maria KREİSER, Michael GREENE, “History, Evolution, and Practices of the President’s State of the Union Address: Frequently Asked Questions”, *Congressional Research Service*, 2019, s. 2. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R44770> E.: 1/12/2019.

Kongrenin toplantılarına dahi katılabilmektedir. Ayrıca Meksika, Güney Kore ve Endonezya'da başkan kanun teklif edebilmektedir.<sup>7</sup> Hatta Güney Kore'de yasa yapım sürecinde başkanın kanun teklif etmesinin çok ciddi bir yoğunlukta kullanıldığı görülmektedir. Örneğin 1992-1995 yılları arasında önerilen tüm tekliflerin yüzde 64,5'i başkanlar tarafından önerilmiş ve kabul edilen yasaların yüzde 82'ye yakın bir oranı başkanların tekliflerinden oluşmuştur.<sup>8</sup>

Yarı-başkanlık sisteminin benimsendiği Fransa'da Anayasa'nın 18'inci maddesine göre Cumhurbaşkanı, parlamento ile ilişkilerini gönderdiği ve hiçbir tartışmaya yer vermeyen mesajlarla sağlamaktadır. Ayrıca Cumhurbaşkanı, bileşik oturumda toplanan parlamentoya hitap edebilir. Cumhurbaşkanının parlamentoya hitaben yapacağı beyanlar, kendisinin yokluğunda, oylanmaksızın parlamento tarafından tartışılır.<sup>9</sup> Cumhurbaşkanının gönderdiği mesajlar yasama organında ayakta dinlenmektedir. Hatta meclisler toplantı halinde değilse Cumhurbaşkanının mesajını dinlemek için olağanüstü toplanırlar.<sup>10</sup> Yine Portekiz'de Cumhurbaşkanı, Cumhuriyet Meclisi ve özerk bölgelerin yasama meclislerine hitap edebilmektedir.<sup>11</sup>

Parlamente sistemin benimsendiği Hollanda'da hükümet tarafından izlenilecek politika, her yıl Eylül ayının üçüncü Salı günü veya kanunla belirlenecek daha erken bir tarihte parlamentonun birleşik oturumunda Kral tarafından açıklanmaktadır. (*Speech from the Throne*) Anayasa bu açıklamanın kralın adına başka birisi tarafından yapılabilmesine de cevaz vermektedir.<sup>12</sup> Yine İtalya'da<sup>13</sup> ve İrlanda'da<sup>14</sup> da başkan meclislere mesaj gönderebilmektedir.

Görüldüğü üzere dünyada devlet başkanlarının parlamentolara mesaj vermesi çeşitli türevlerde de olsa epeyce yaygın görülmektedir. Ancak özellikle başkanlık sisteminin en bilinen örneği olması nedeniyle ABD uygulamasına daha ayrıntılı bir bakış gerekmektedir.

7 Akif TÖGEL, **Başkanlık Sisteminde Parlamentolar**, Adalet Yayınevi, Ankara 2018, s. 66-68.

8 BOYUNSUZ (2017), s. 136.

9 Fransa Anayasası, T.C. Adalet Bakanlığı Resmî İnternet Sitesi, <http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar/ulkeana/pdf/07-FRANSA%20169-208.pdf> E.: 2/12/2019.

10 Cem EROĞUL, **Çağdaş Devlet Düzenleri**, İmaj Yayınevi, Ankara 2016, s. 191.

11 Portekiz Anayasası 133'üncü m., T.C. Adalet Bakanlığı Resmî İnternet Sitesi. <http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar/ulkeana/pdf/13-PORTEK%C4%B0Z%20439-532.pdf> E.: 3/12/2019.

12 Hollanda Anayasası 65'inci m., T.C. Adalet Bakanlığı Resmî İnternet Sitesi. <http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar/ulkeana/pdf/11-HOLLANDA%20355-384.pdf> E.: 3/12/2019.

13 İtalya Anayasası 87'inci m. T.C. Adalet Bakanlığı Resmî İnternet Sitesi. <http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar/ulkeana/pdf/10-%C4%B0TALYA%20319-354.pdf> E.: 3/12/2019.

14 İrlanda Anayasası 13'üncü m., T.C. Adalet Bakanlığı Resmî İnternet Sitesi. <http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar/ulkeana/pdf/09-%C4%B0RLANDA%20277-318.pdf> E.: 3/12/2019.

## 1.2. ABD’de Başkanın Mesajı

ABD Kongresinin yasama sözlüğünde başkanlık mesajı; bütçe ve birliğin durumu konuşması örnekleri verilerek başkanın Kongreye yazılı bildirim olarak tanımlanmaktadır.<sup>15</sup> ABD Anayasası; başkana, Kongreyi zaman zaman birliğin durumu (*State of the Union*) hakkında bilgilendirme ve gerekli gördüğü düzenlemeleri tavsiye etme yetkisini vermiştir. Bu tanımdan da anlaşıldığı üzere ABD örneğinde mesajı ikiye ayırmak mümkündür. Bunlardan birincisi ve yukarıda da ifade edildiği gibi dünyada birçok ülkede örneği bulunan ve genellikle parlamentonun (yasama yılı veya döneminde) açılış konuşması şeklinde tasarlanmış tarihsel açıdan kökeni İngiltere’ye dayandığı düşünülen konuşmadır. ABD uygulamasında bu “birliğin durumu konuşması” şeklinde veya bilinen eski ismiyle yıllık konuşma olarak ifade edilmektedir.

Ancak günümüzde, başkanın Kongreye sunduğu bütçe de “başkanlık mesajları” arasında kabul edilmektedir. Başkanlık mesajları hem Kongre kayıtlarında hem tutanaklarda yer alır. Temsilciler Meclisi Başkanı ve Senatoda oturumu yöneten başkan bu mesajları ilgili komisyona havale eder. Örneğin, Temsilciler Meclisinde birliğin durumu mesajları Genel Kurul Komisyonuna (*Committee of the Whole*) havale edilir.<sup>16</sup> Başkanlar Kongre ile irtibatlarını esas olarak bu mesajlar vasıtasıyla sağlamışlardır.

### 1.2.1. ABD’de Birliğin Durumu Konuşması (*State of the Union Adress*)

Yukarıda da ifade edildiği gibi ABD Anayasası’nda hüküm altına alınan birliğin durumu Konuşması ilk olarak Başkan George Washington tarafından 8 Ocak 1790’da New York’ta yapılmıştır. Başkan Washington bu konuşmayı yaptığında bu konuşma yıllık mesaj (*annual message*) olarak bilinmekteydi. Sadece 1089 kelimedenden oluşan ve tarihin en kısa birliğin durumu konuşması<sup>17</sup> olma özelliğini taşıyan bu konuşmadan bir yıl sonraki konuşmasında Başkan Washington, başkanların yıllık olarak Kongreye bilgi vermeleri teamülünü de başlatmış oldu.<sup>18</sup> ABD’de 200 yıldan fazla bir geçmişini olan birliğin durumu Konuşması başkanın Kongreye mesaj yetkisi ve aynı zamanda sorumluluğu olarak, bu şekilde başladı. Bu bağlamda yasama ve yürütme organları arasındaki iş bölümünün bir sonucu olarak başkanın Kongreye izlediği ve izlemeyi planladığı politikaları anlatması şeklinde bir nedene dayandırılması mümkündür.

15 ABD Kongresi Resmî İnternet Sitesi, Yasama Sözlüğü (Legislative-Glossary). <https://www.congress.gov/help/legislative-glossary> E.: 3/12/2019.

16 Halit TUNÇKAŞIK, “Kanun Teklifleri”, **ABD Kongresinde Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri**, ed.:Semra GÖKÇİMEN, TBMM Basımevi, Ankara 2019, s. 68.

17 Bugüne kadarki konuşmaların ortalaması 11.000 kelimedir. Ryan L. TETEN, “We the People: The Modern Rhetorical Popular Address of the Presidents during the Founding Period”, **American Political Science Association Annual Submit**, Philadelphia 31 Ağustos-3 Eylül 2006, s. 17. <http://web.a.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=2&sid=3dad0b64-c9fb-44db-b659-a908984b9357%40sessionmgr4007> E.: 5/12/2019.

18 KREİSER ve GREENE (2019), s. 2.

Başkanın Kongreye şahsen gelerek mesaj vermesi geleneği Thomas Jefferson'a kadar devam etti. Ancak Jefferson 1801 yılında ilk yıllık mesajını Kongreye şahsen gelip konuşarak değil yazılı bir şekilde verdi. Bu mesaj kâtipler (*clerks*) tarafından her iki mecliste okundu. Bu uygulama 1913 yılına kadar teamül oluşturdu ve başkanlar yıllık mesajlarını Kongreye yazılı olarak gönderdiler. Başkan Jefferson'un bu tercihinde Kongrede sözlü olarak mesaj vermenin monarşiyi hatırlattığını düşünmesi, monarşinin Kongreyi veya insanları korkutabilecek izlerinden başkanlığı sakındırmak istemesi olduğu görüşünün<sup>19</sup> yanı sıra Jefferson'un topluluk önünde kötü bir konuşmacı olması ve yemin töreninde sesinin çok zor duyulduğu spekülasyonları da mevcuttur.<sup>20</sup> Her durumda ABD tarihinde yürütme yetkilerini etkin kullanması ile diğer bir ifade ile etkili başkanlık dönemi ile bilinen Jefferson'un mesaj konuşmasına dair bu teamül değişikliği 100 yıldan daha fazla bir süre ile devam etmiştir.

1913 yılında akademisyen kökenli bir başkan olan Woodrow Wilson Kongrede mesajı şahsen okuma geleneğini tekrar başlattı. Aynı zamanda Wilson, mesajın içeriğini önemli ölçüde geliştirdi; mesajı, yürütmenin yıllık faaliyet raporu formatından başkanın desteklediği politikalara da dikkat çeken bir nevi politika belgesi vasfına evirdi.<sup>21</sup>

Wilson'un bu değişikliği birliğin durumu konuşmalarının içeriğinde çok önemli bir gelişim anlamına gelmektedir. Esasen bundan sonra ABD başkanları birliğin durumu konuşmalarını yürütme organının başı olarak yasama çalışmalarında daha etkin ve yönlendirici olma beklentisi içinde halkın da dikkatini çekmek için kullanmaya başlamışlardır. Dolayısıyla halkın başkanın politika hedeflerinden haberdar olmasını sağlayarak Kongre üyeleri üzerinde istediği yasama çalışmalarında baskı kurma aracı olarak kullanılma yolu izlenmeye çalışılmıştır.<sup>22</sup>

Başkanın mesajının bu anlamda sadece Kongreye rapor sunmaktan politika belgesi haline dönüşmesi konuşmanın içeriğinin daha fazla duyurulması ve yaygınlaşması ihtiyacını da şüphesiz beraberinde getirmiştir. Gelişen teknolojik imkânlarla birlikte konuşmanın daha geniş kitlelere ulaştırılabilmesi de içeriğin gelişmesi ve politika vurgusunun artmasına çarpan etkisi yaratmıştır. Nitekim radyoda ilk canlı yayınlanan birliğin durumu mesajı konuşması 1923 yılında Başkan Calvin Coolidge tarafından, televizyonda canlı yayımlanan ilk konuşma ise 1947 yılında Truman tarafından yapılmıştır. 2002 yılında George W. Bush'un konuşması

19 John YOO, "Jefferson and Executive Power", **Boston University Law Review**, Vol. 88, No. 2, 2008, s. 445. <https://www.bu.edu/law/journals-archive/bulr/documents/yoo.pdf> E.: 7/12/2019.

20 Anne C. PLUTA, "Reassessing the Assumptions behind the Evolution of Popular Presidential Communication", **Presidential Studies Quarterly**, Vol. 45, No. 1, 2015, s. 75. <http://web.b.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=2&sid=044f0257-f31a-4070-b352-909c74a0642e%40sessionmgr101> E.: 7/12/2019.

21 KREİSER ve GREENE (2019), s. 3.

22 Bu bağlamda Woodrow Wilson'un gazeteleri de halkla iletişim için kullandığı ve gazetelere bu anlamda çok önem verdiği görülmektedir. Örneğin ABD 1'inci Dünya Savaşı'na girince halka seslenmek için bir metin kaleme aldığı ve bu metni gazetelerin "Amerikan halkına sesleniş" başlığıyla verdiği görülmektedir. PLUTA (2015), s. 76.

Beyaz Sarayın web sitesinden canlı yayınlanmıştır. Barrack Obama'nın 2016 yılında gerçekleşen konuşmasını 31,1 milyon izleyici takip etmiştir.<sup>23</sup> Donald Trump'ın 2018'de yaptığı konuşmasıyla ilgili 4 buçuk milyon tweet atılmıştır.<sup>24</sup> Birliğin durumu mesajlarında geniş halk kitlelerine ulaşmak başkanlar için o kadar önemli olmuştur ki 1965 yılında Başkan Lyndon Johnson mesajın geleneksel olarak öğleden sonra verilme zamanını, televizyonların izleme oranının en yüksek olduğu saatlerden olan 21:00 olarak değiştirmiştir.<sup>25</sup>

Bu imkânın bir sonucu olarak güncel ulusal ve uluslararası gelişmeler de başkanın konuşmasında önemli ölçüde yer almaktadır. Örneğin George W. Bush'un 29 Ocak 2002 akşamı yaptığı birliğin durumu konuşması ulusun 60 yıldır görmediği bir atmosferde gerçekleşmiştir. 11 Eylül saldırılarının arkasından yapılan konuşmanın yarısından fazlası başkanın iç ve dış terörizmle mücadeleye dair taslak planlarını oluşturmaktaydı. Bu konuşmada başkan, Kongrenin bu mücadelede görevlerine ve Amerikan halkının sorumluluklarına da vurgu yapmıştır.<sup>26</sup>

Günümüzde başkanın konuşması, Senato ve Temsilciler Meclisi tarafından alınan ortak kararlar belirlenen gün ve saatte her iki meclisin ortak toplantısında, Kongre binasının (*capitol*) içinde bulunan Temsilciler Meclisi Salonunda genellikle Ocak ayında akşam saatlerinde gerçekleştirilmektedir. Bu konuşma, 1800 yılına kadar Senato salonunda New York ve Philadelphia'da olmak üzere gerçekleştirilmekteydi.

Başkanın mesaj konuşmasını izlemeye, Temsilciler Meclisinin ve Senatonun üyeleri, başkanın kabinesi, başkan yardımcısı, Yüksek Mahkeme üyeleri, ABD Genelkurmay Başkanlığı, Kongrenin eski üyeleri ve Amerikan diplomatları davet edilmektedir. Toplantının düzeni ve emniyetini *Silahlı Çavuş (The Sergeant at Arms of the House)* adı verilen görevli sağlamaktadır.

Burada ilginç bir gelenek olarak yürütmenin devamlılığı sağlama kaygısıyla güvenlik açısından başkanın kabinesinden bir bakan toplantıya katılmamaktadır. Yine 11 Eylül 2011 saldırılarından sonra Kongre yönetimi, Kongrenin iki meclisinden ikişer üyenin toplantıda bulunmamasını sağlamaktadır.<sup>27</sup>

Günümüzde başkan tarafından birliğin durumu konuşması yapıldıktan sonra önemli bir gelenek de muhalefetin başkana cevabıdır. Bunun ilk örnekleri, Washington ve Adams'ın Kongrede yaptığı birliğin durumu konuşmasından sonra Kongre üyelerinin başkanın evine giderek başkanın konuşmasında işaret ettiği konulara dair şekli bir cevap vermeleri şeklinde yaşanmıştır. Yukarıda da ifade edildiği üzere konuşma yapmak yerine Kongreye yazılı mesaj gönderen Jefferson, muhalefetin cevabının verilmiş tarzını da eleştirmiş, bu usulün yasama organına bir tür saygısızlık olduğunu ifade etmiştir. Jefferson'a göre başkanın konuşmasından sonra

23 KREISER ve GREENE (2019), s. 5.

24 ibid.

25 ibid.

26 TETEN (2006), s. 2.

27 SHOGAN (2016), s. 4.

Kongre üyelerinin başkana verdikleri şekilsel cevap, alelacele hazırlanması nedeniyle aslında yasama organını küçük düşürmektedir. Kendisi yazılı mesaj vermek suretiyle aslında yasama organına saygısını göstermiş ve 10-12 günlük cevap hazırlama sürelerinden tasarruf etmelerini sağlamıştır. Zira kendisi Kongreye gelmediğine göre Kongre üyelerinin de kendisine gelmesi gerekmemektedir.<sup>28</sup>

Günümüzde başkanın yaptığı birliğin durumu konuşmasından sonra muhalefetin cevabı canlı yayında televizyonda hemen verilmektedir. Muhalefet partisine mensup bir veya birkaç Kongre üyesinin verdiği bu cevap genellikle yaklaşık 10 dakika sürmektedir.<sup>29</sup>

Birliğin durumu konuşması bugün başkanın Kongreyle ilişkilerinde yasama faaliyetlerine yönelik en güçlü silahlarından birisidir. ABD sisteminde her ne kadar kuvvetler ayrılığı ilkesi etkili olsa da başkanlar, ihtiyaç duydukları yasal düzenlemeler için, programını ve politikalarını Kongrede, Kongre mensuplarına ama aynı şekilde halka da açıklayarak halkın politikalarına desteğini sağlamaya çalışmaktadır. Özellikle gevşek siyasi parti yapısına sahip olan ülkede başkanın mesaj yoluyla Kongre üyelerini ve halkı ikna etmesi çok önemlidir. Anayurt, bu konuşmayı hukuken değil ama işlevsel açıdan yasama girişiminde bulunmak olarak tanımlamakta ve yasama projesi kaleme alınmış bir biçimde periyodik mesajlarla Kongreye sunulmaktadır demektedir.<sup>30</sup> Gerçekten Başkan Truman, birliğin durumu Mesajını Kongre için yıllık bir gündem planı haline çevirmiştir.<sup>31</sup> Nitekim başkanların genellikle Ocak ayında yaptığı birliğin durumu konuşmasını izleyen süreçte yasama sürecini başlatma özelliği olan *yürütme bildirimleri (executive communication)*, bu konuşmada çizilen plan ve ana hatlar doğrultusunda Kongreye mesaj veya mektup yoluyla gönderilmektedir.

### 1.2.2. Yürütme Mesajları (*Executive Communications*) ve Özel Mesajlar

Günümüzde ABD sisteminde, yürütme mesajları (bildirimler) yasa taslaklarının önemli bir kaynağı haline gelmiştir. Bu bildirimler genellikle bir “mesaj” veya mektup şeklinde Kongreye sunulmaktadır. Bunların kaynağı bir kabine üyesi, bağımsız bir kurumun amiri veya başkanın bizzat kendisi olabilmektedir.<sup>32</sup>

Bunlardan bazıları, ilgili yürütme organı tarafından bir kanun önerisi

28 Gerhard CASPER, “Executive-Congressional Separation of Power during the Presidency of Thomas Jefferson” *Stanford Law Review*, Vol. 47, No. 3, 1995, s. 478. <https://www.jstor.org/stable/1229087> E.: 8/12/2019.

29 SHOGAN (2016), s. 11-12.

30 Ömer ANAYURT, **Anayasa Hukuku: Genel Kısım**, Seçkin Yayıncılık, Ankara Eylül 2018, s. 400-401.

31 Stephen J. WAYNE, “From Washington to Obama: The Evolution of the Legislative Presidency”, **Rivals for Power: Presidential-Congressional Relations**, ed.: James A. THURBER, Rowman&Littlefield Publishers, 4<sup>th</sup> Edition, ABD 2009, s. 63.

32 John V. SULLIVAN, “How Our Laws Are Made”, **How Laws are Made in the U.S.A.**, Helen MAES, (Ed.), Nova Science Publishers, Aralık 2009, s. 4.

mahiyetinde hazırlanmış olabilmektedir. Her halükarda yürütme bildirimleri ilgili daimi komisyona havale edilmektedir. Yürütme bildirimlerinin en önemlisi başkanın yıllık mesaj şeklinde sunduğu bütçe teklifidir. Bu teklif hukuki niteliği bakımından bir öneri mahiyetindedir. Zira Anayasa, bütçe hakkını Kongreye vermiştir.<sup>33</sup>

Başkanlar aynı zamanda yasama yılı devam ederken Kongreye özel mesajlar göndererek yasama faaliyetine etki edebilmektedir. Anayasa'nın ifadesi ile başkan gerekli gördüğü düzenlemeleri Kongreye tavsiye etme yetkisine sahiptir. Başkan bu tavsiyelerini mesaj yoluyla yapmaktadır. Şüphesiz burada da yasa önerilerinin en önemli kaynağı Woodrow Wilson'dan bu yana bir politika belgesi ve yasama projesi haline de dönüşmüş olan birliğin durumu konuşması olmaktadır. Örneğin Franklin Roosevelt'in görevinin ilk yılı, ABD tarihinde en der görülen bir faaliyet temposuna şahitlik etmiş olup Roosevelt, yasama yılının ilk 3 ayında 15 önemli kanuna öncülük eden 15 mesajı Kongreye göndermiştir.<sup>34</sup> Yine Nixon, kömür madenlerinde iş güvenliği ile ilgili<sup>35</sup>; Eisenhower, tarım üreticilerine arazilerinin ekilmeyen kısımlarına yönelik bir ödeme yapılması ile ilgili yasal düzenleme yapılmasına dair özel mesajlarını Kongreye göndermişlerdir.<sup>36</sup>

Başkanların birliğin durumu konuşmasından sonraki süreçte gerek yürütme bildirimleri gerekse özel mesaj vb. yollarla Kongrede yasama faaliyetlerindeki başarısı yazarlar tarafından ayrıca incelenen bir konudur. Başkanın Kongrede etkinliği çok farklı parametrelere dayanmakla birlikte (Kongredeki çoğunluk, başkanın kişiliği, ulusal gelişmeler nedeniyle başkanın halk desteğinin artması veya azalması vb.)<sup>37</sup> genel olarak istatistikler bu konuda önemli bir veri olarak doktrinde gözlemlenmektedir. Örneğin 1965 ile 2015 yılları arasındaki bir istatistikte başkanın birliğin durumu konuşmasını yaptığı yasama yılında konuşmanın içeriğinde bulunan taslakların Kongrece kabul edilme oranı ortalama yüzde 39,4 olarak belirlenmiştir.<sup>38</sup> Bu oranın Kongre ile başkan arasındaki ilişkilerin durumuna göre yüzde 70 gibi yüksek oranlara çıktığı, 2012-2013 yıllarında ise yüzde 8'e düştüğü görülmektedir. Bu istatistiğin analizinden Kongre ile başkan arasındaki ilişkilerin çeşitli faktörlere göre yıllar içinde ciddi değişiklikler gösterdiği anlaşılmaktadır. Ancak her halükarda başkanın Kongrede verdiği mesaj veya diğer iletişim yolları bu ilişkinin yürütülmesinde en önemli araçlar olarak ortaya çıkmaktadır.

33 Akın TÜRER, Ercan ÇELİKER, "Federal Bütçenin Kongrede Görüşülmesi", **ABD Kongresinde Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri**, ed.: Semra GÖKÇİMEN, TBMM Basımevi, Ankara 2019, s. 240.

34 Mark J. OLESZEK, Walter J. OLESZEK, "Congress and the President: "Yes We Can!" or "Can We?"", **Rivals for Power: Presidential-Congressional Relations**, ed.: James A. THURBER, Rowman&Littlefield Publishers, 4'th Edition., ABD 2009, s. 261.

35 Richard Steven CONLEY, **The Presidency Congress and Divided Government: A Postwar Assessment**, Texas A&M University Press, 2002, s. 114.

36 CONLEY (2002), s. 99.

37 Bu konuda ayrıntılı analiz için bkz. WAYNE (2009), s. 61-81.

38 SHOGAN (2016), s.9.

### 1.2.3. Başkanın Veto Mesajı

ABD’de başkanın Kongre ile etkileşim yollarından birisi de yasaları veto etme yetkisidir. Öyle ki kimi yazarlara göre Anayasa koyucular, yürütme erkinin yasama sürecinde yer almasının birincil mekanizmalarından birisi olarak veto yetkisini düzenlemişlerdir.<sup>39</sup> Başkan, Kongrede kabul edilen bir yasayı Anayasa’ya göre 10 gün içinde onaylayabilir veya veto edebilir. Şayet başkan 10 gün içinde yasayı onaylamaz ve veto da etmezse diğer bir ifade ile hareketsiz kalırsa yasa yürürlüğe girmiş olmaktadır. Başkanın 10 gün içinde yasayı veto etmesine *olağan veto (regular veto)* denilmektedir. Bu durumda bir yasanın tekrar Kongrede onaylanması her iki mecliste toplantıya katılan üyelerin üçte iki çoğunluğunun oyu ile mümkündür.

Başkanın veto yetkisinde bir diğer yöntem *cep vetosudur (pocket veto)*. Buna göre başkan 10 gün içinde yasayı onaylamadığı gibi veto da etmezse ve bu 10 günlük sürenin sonunda Kongre tatil veya ara vermede ise yasa veto edilmiş sayılır. Bu yöntemde yasanın tekrar kabul edilebilmesi ancak olağan yasama sürecinin baştan başlatılması ile mümkün olmaktadır.

Eisenhower yönetiminden bu yana başkanlar kanunları Temsilciler Meclisine veya Senatoya bir başkanlık tezkeresi (*presidential memorandum*) ile göndermektedirler. Bu tezkerede başkanlar bu yetkiyi kullanma gerekçelerini açıklamakta ve savunmaktadırlar.<sup>40</sup>

Anayasa’ya göre veto mesajında başkan itirazlarını belirtmek durumundadır. Bu zorunluluk başkanı yasama sürecinde bir aktör haline getirmektedir. Böylece açıkladığı gerekçeler ve itirazlarla başkan politik öncelikleri belirlemekte ve kamuoyuna da açıklanan bu gerekçeler nedeniyle Kongreyi yapacağı yeni düzenlemede yönlendirmektedir. Özellikle veto edilen bir kanunun tekrar kabul edilebilmesi için gereken yeter sayının üçte iki gibi yüksek bir oranda belirlenmesi başkanın bu anlamda rolünü de daha belirginleştirmektedir. Nitekim 1789 yılından beri kullanılan veto yetkisi, 2018 yılı itibarıyla 38 ABD başkanı tarafından toplamda 2576 defa kullanılmıştır. Olağan veto yöntemi 1510 kez (yüzde 58,6), cep vetosu yöntemi ise 1066 (yüzde 41,4) kez kullanılmıştır. Olağan veto yöntemi ile geri gönderilen tekliflerin yalnızca 111’i (yüzde 7,3) Kongre tarafından 2/3 çoğunlukla kabul edilmiştir.<sup>41</sup>

39 Dennis W. GLEİBER, Steven A. SHULL, “Justifying Presidential Decisions: The Scope of Veto Messages”, **Congress & the Presidency**, Vol. 26 Issue 1, 1999, s. 41. <http://web.a.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=6&sid=65855c36-8f00-46db-ba06-c478bd777df3%40sdc-v-sessmgr01 E. 29/12/2019>.

40 GLEİBER ve SHULL (1999), s. 43.

41 Fatih Çağrı OCAKLI, Hakan PALABIYIK, “Genel Kurul”, **ABD Kongresinde Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri**, ed.: Semra GÖKÇİMEN, TBMM Basımevi, Ankara 2019, s. 176.

## 2. TÜRKİYE'DE CUMHURBAŞKANI MESAJI

### 2.1. Genel Olarak Yasama ve Yürütme Erkleri Arasındaki İlişki

Klasik anlamda ülkelerin hükümet sistemleri yargı organı bir kenara bırakılırsa diğer iki erk olan yasama ve yürütme organlarının kuruluşu ve birbirleriyle ilişkileri dikkate alınarak incelenmektedir.<sup>42</sup> Kuvvetler ayrılığına dayanan sistemler klasik sınıflandırmada parlamenter hükümet sistemi, başkanlık sistemi ve yarı-başkanlık sistemi şeklinde sayılmaktadır. Bu sistemlerden başkanlık sistemi, yasama ile yürütme arasında sert kuvvetler ayrılığı sistemi olarak tanımlanmakta ve hem başkanın hem de parlamentonun halk tarafından seçildiği ve başkanın güçlü yetkilerle donatıldığı sistemi ifade etmektedir.

Bununla birlikte Sovyetler Birliğinin dağılması gibi dünyada 1990'lı yıllardan sonraki önemli gelişmeler bazı ülkelerde ortaya çıkan melez veya karma sistemler nedeniyle bu klasik ayrıma yeni bir bakış açısı gerektirmiştir.<sup>43</sup> Buna göre doktrinde klasik sınıflandırmaya “*başkanlı parlamenter sistem*” ve “*süper başkanlık sistemi*”<sup>44</sup>’ni ekleyen çalışmalar mevcuttur.<sup>45</sup> Başkanlı parlamenter sistem; temel olarak saf parlamenter sistemle aynı özellikleri taşıyan, ama ondan farklı olarak, bünyesinde doğrudan halk tarafından seçilen bir de cumhurbaşkanının bulunduğu sistemi olarak tanımlanmaktadır. Süper başkanlık sistemi ise yürütme organının, kendisine çok önemli anayasal yetkiler tanınmış olan ve doğrudan halk tarafından seçilen bir başkan ile yasama organına karşı sorumlu olan bir bakanlar kurulundan oluştuğu; ancak bakanlar kurulunun aynı zamanda başkana karşı da siyasi olarak sorumlu olduğu sistemi ifade etmektedir.<sup>46</sup>

Ülkemizde 1982 Anayasası döneminde parlamenter sistem benimsenmiştir. Doktrinde benimsenen sistemin cumhurbaşkanının kimi yetkilerle donatılmış olması nedeniyle saf parlamenter sistem olmadığına dair görüşlere karşın, nasıl adlandırılırsa adlandırılısın hükümet sisteminin bir parlamenter sistem olduğundan kuşku duyulmamıştır. Bununla birlikte 2007 Anayasa değişikliği ile sistemde önemli bir değişiklik yaşanmıştır. Gerçekten bu değişiklik sonrası cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi, sistemi daha da karmaşıklştırmıştır. Öyle ki kimi yazarlar bu karmaşıklıkla vurgulamışlar kimileri ise sistemin başkanlık sistemine doğru

42 Levent GÖNENÇ, Ali Ersoy KONTACI, “2017 Tarihli Anayasa Değişikliği Sonrasında Yasama - Yürütme İlişkileri”, **TBBD**, Sayı 145, 2019, s. 58. <http://tbddergisi.barobirlik.org.tr/m2019-145-1880> E. 25.12.2019.

43 Levent GÖNENÇ, **Prospects for Constitutionalism in Post-Communist Countries**, Kluwer Law International, Martinus Nijhoff Publishers, Netherlands 2002, s. 274- 276.

44 Doktrinde “Başkancı Parlamenter Sistem” olarak da tanımlanmaktadır.

45 Ali Ersoy KONTACI, “Parlamenter Sistemden Kopuş ve Sonrası: Karşılaştırmalı Gözlemler ve Bazı Değerlendirmeler” **TBBD**, Sayı 133, 2017, s. 16. <http://tbddergisi.barobirlik.org.tr/m2017-133-1693> E.: 25.12.2019.

46 Matthew Soberg SHUGART, “Of Presidents and Parliaments”, **East European Constitutional Review**, Vol. 2, No. 1, 1993, s. 30. akt. KONTACI, (2017), s. 15.

kayabileceğini ifade etmişlerdir.<sup>47</sup> Nitekim zaman, sistemin başkanlık sistemine dönüşeceğini düşünen yazarları haklı çıkarmıştır. 21 Ocak 2017'de TBMM'de kabul edilen 6771 sayılı Kanun, 16 Nisan 2017 tarihinde halk oylamasında yüzde 51,4 evet oyuyla kabul edilerek yürürlüğe girmiş ve bu değişiklikle Türkiye'de hükümet sistemi başkanlık sistemine benzer bir hale bürünmüştür. Öyle ki sistemin kendine özgü bir sistem olduğu, hiçbir sisteme benzemediği eleştirilerinin yanı sıra başkanlık sistemleri içinde olduğuna ilişkin görüşler de ifade edilmiştir.<sup>48</sup> Biz çalışmamızın konusu olmadığından bu tartışmalara girmeyeceğiz.<sup>49</sup> Ancak 2017 sonrası hükümet sisteminin yürütme (Cumhurbaşkanı) ile yasama arasındaki ilişkileri düzenleme şekline konumuzla alakası bulunması nedeniyle değinilmesi gerekmektedir.

## 2.2. 2017 Anayasa Değişikliği Sonrası Yasama ile Yürütme Arasındaki İlişki

2017 Anayasa değişikliği yürütmeyi tek başlı hale getirmiştir. Anayasa'nın 8'inci maddesi bu durumu yürütme yetkisi ve görevinin Cumhurbaşkanı tarafından kullanılacağı ve yerine getirileceğini hüküm altına alarak açıkça ifade etmiştir. Cumhurbaşkanının kanunları yayımlama, geri gönderme, tatil veya ara verme sırasında TBMM'yi toplantıya çağırma, yasama yılının başında açılış konuşması yapma gibi parlamenter hükümet sisteminde de geçerli olan yetkilerinin yanı sıra 2017 değişiklikleri sonrası yasama yürütme ilişkileri bağlamında en dikkat çekici unsurlardan birisi Cumhurbaşkanının TBMM'nin seçimlerini yenileyebilmesidir. Gerçekten bakanlar kurulunun güvenoyunu alamaması veya güvensizlik oyu ile düşürülmesi hallerinde, 45 gün içinde yeni bir bakanlar kurulunun kurulamaması ya da kurulduğu halde güvenoyu alamaması durumunda; yine, başbakanın güvensizlik önergesi ile düşürülmeden istifa etmesi üzerine veya TBMM Başkanlık Divanı seçiminden sonra 45 gün içinde Bakanlar Kurulu kurulamamışsa Cumhurbaşkanının TBMM Başkanına danışarak seçimlerin yenilenmesine karar verme yetkisi hükmü 2017 değişikliği ile önemli şekilde değişmiştir. Buna göre 2017 değişikliği sonrasında Cumhurbaşkanının TBMM'nin seçimlerini yenileme yetkisi herhangi bir şarta

47 KONTACI (2017), s. 19.

48 ibid, s. 20.

49 Anayasa değişikliği teklifinin gerekçesinde getirilmek istenen yeni hükümet sisteminin hangi sınıflandırmada ele alındığı belirtilmemiştir. Öyle ki 1982 Anayasası'nın ilk halinin saf parlamenter sistem olmadığını tespit edecek şekilde teknik ifadeler içeren gerekçenin, sistemin bir başkanlık sistemi olarak kurgulandığını açıkça ifade etmemesi dikkate değer bir durumdur. Ayrıca gerekçenin son fıkrasında geçen şu cümle ilginç bir ayrıntı içermektedir; *"Bu Anayasa değişikliği ile öngörülen hükümet sisteminin kurgulanırken, Cumhurbaşkanlığı ve parlamento seçimlerinin eş zamanlı olarak yapılması ve sistemde bir tıkanmanın ortaya çıkması halinde parlamento ve başkanlık seçimlerinin birlikte yenilenmesine imkan verilmektedir."* Görüldüğü gibi aynı cümle içinde hem cumhurbaşkanlığı hem de başkanlık seçimleri ifadeleri kullanılmak suretiyle yeni sistemde bundan sonra parlamento seçimleri dışındaki seçimin ne seçimi olduğuna dair gerekçede bir terim birliği sağlanamamıştır. Ayrıca yukarıda da altı çizildiği üzere "sistemi" kelimesine fazladan eklenen ve cümlede anlatım bozukluğu oluşturan "nin" eki de gerekçenin fazlaca aceleye gelerek kaleme alındığı izlenimi vermektedir. **TBMMTD**, Dönem 26, Cilt 31, Birleşim 53, 9/1/2017, 447 sıra sayılı Komisyon raporu, s. 11. Aynı kaynağa başka bir erişim yolu: TBMM Anayasa sayfası, <https://anayasa.tbmm.gov.tr/docs/1982/1982-19/S%C4%B1raSay%C4%B1s%C4%B1447.pdf>. E. 30/12/2019.

bağlanmamıştır. TBMM'nin seçimleri yenilemesi üye tamsayısının beşte üçü şartı ile kabulü şartına bağlanırken (ki 2017 öncesi TBMM özel bir nisap aranmaksızın kanun veya TBMM kararı ile seçimleri yenileyebiliyordu) Cumhurbaşkanının yenileme yetkisinin herhangi bir şarta bağlanmaması yasama yürütme ilişkileri açısından dikkate değerdir. Nitekim bazı yazarlar bu durumu Cumhurbaşkanının TBMM'ye kıyasla daha kolay bir şekilde seçimleri yenileyebilmesi ve seçimlerin aynı gün yapılmasının, yasamanın yürütmeden kurumsal ve siyasi olarak özerk kalabilmesini engellediğini ve parlamenter sistemde olduğu gibi bu erklerin birbirine bağımlı hale gelmelerine neden olduğu görüşünü savunmaktadırlar.<sup>50</sup> Ancak Cumhurbaşkanının seçimleri yenilemesi kararı alması halinde Anayasa'nın 116'ncı maddesi gereğince TBMM seçimleri ile birlikte Cumhurbaşkanlığı seçimi de yenilenmiş olacağından bu hükmün realitede Cumhurbaşkanının şahsı açısından taşıdığı siyasi ve politik riskler de göz ardı edilmemelidir. Diğer bir ifade ile Cumhurbaşkanının TBMM'nin seçimlerini yenilemesi ifadesini kullanmak normatif açıdan da reel politik şartlar açısından da tek başına bir anlam ifade etmemektedir. Zira bir Cumhurbaşkanı seçimlerin yenilenmesi kararını herhangi bir şart olmadan kolayca alabilse de sonuçta en fazla iki defa seçilebileceğinden bir görev döneminin sona ermesi anlamına da gelecektir. Bu nedenle bu hususun kendi içinde kendine özgü bir denge oluşturduğu göz ardı edilmemelidir.

Ayrıca Cumhurbaşkanı seçimleri ile TBMM seçimlerinin aynı tarihte birlikte yapılmasının da değerlendirilmesi gerekmektedir. Şöyle ki, farklı tarihlerde yapılan seçimlerin yasama organında farklı siyasi eğilimlerin ortaya çıkması durumunda başkanın çalışmasını zorlaştırma tehlikesi ortaya çıkaracağından bunu önleme açısından olumlu bulunmakla birlikte, Cumhurbaşkanının siyasi parti liderliğinin devam etmesinin aynı seçimde başkanın partisinin yasamada da çoğunluğu ele geçirme ihtimalini doğurması nedeniyle yasamanın yürütmenin kontrolüne girme riskini de beraberinde getirdiği şeklinde bazı yazarlarca görüş bildirilmektedir.<sup>51</sup>

Bunun yanında 2017 değişikliklerinin Cumhurbaşkanına daha önceden çıkarılması TBMM'den yetki alınması şartına bağlı olan kanun hükmünde kararnamelere çok benzer etkide Cumhurbaşkanlığı kararnamesi adı altında düzenleyici işlem kabul etme yetkisi vermesi ve herhangi bir yetki alınmadan bu yetkinin ilk elden Cumhurbaşkanınca kullanılabilmesi de ayrıca yasama yürütme ilişkileri anlamında önemli bir husus olarak dikkat çekmektedir. Yine Cumhurbaşkanının cumhurbaşkanı yardımcıları ile bakanları doğrudan atayabilmesi ve ABD örneğinin aksine TBMM'nin bu süreçte herhangi bir *onay* makamı olarak öngörülmemiş olmasının da ayrıca değerlendirilmesi gereken bir konu olduğu düşünülmektedir.

50 Eda BEKTAŞ, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yasama-Yürütme İlişkisi ve Bu Sistemin Türkiye Demokrasisine Etkileri", **Yasama Dergisi**, sayı 39, 2019, s. 208.  
Bu hususta Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu ile bağlantılı bir yorum; Vahap COŞKUN, "16 Nisan 2017 Tarihinde Kabul Edilen Anayasa Değişikliklerinin Değerlendirilmesi", **Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, sayı 36, 2017, s. 21-22. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/322749> E.: 1.1.2020.

51 İlyas DOĞAN, "2017 Anayasa Değişikliği Paketi, Başkanlık Sistemi ve Parlamenter Sistem", **Dört Kıtada Başkanlık Sistemi**, ed.: İlyas DOĞAN ve Serdar ÜNVER, Astana Yayınları, Ankara 2017, s. 25.

2017 sonrası Cumhurbaşkanı ile TBMM, diğer bir ifade ile yürütme ile yasama arasındaki ilişkiyi çok ayrıntılı irdelemek mümkündür. Ancak çalışmamızın konusu olan *Cumhurbaşkanı mesajının* yasama yürütme ilişkilerine yepyeni bir alan açma ve olası tartışmaları beraberinde getirme ihtimali nedeniyle ayrıca tartışılması gerekmektedir.

### 2.3. Cumhurbaşkanı Mesajının Değerlendirilmesi

Anayasa'nın Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini düzenleyen 104'üncü maddesinin dördüncü fıkrası *"Ülkenin iç ve dış siyaseti hakkında Meclise mesaj verir."* hükmünü haizdir. Öncelikle açıkça düzenlenmiş olduğundan mesajın muhatabı TBMM'dir ancak Cumhurbaşkanının bu yetkisini hangi yolla kullanacağı, bu yetkinin sözlü mü yazılı mı olduğu konusu Anayasa'da belirtilmemiştir.<sup>52</sup> 24 Haziran 2018 tarihinde birlikte yapılan Cumhurbaşkanlığı ve TBMM seçimleri ile yürürlüğe giren bu hüküm, yürürlüğe girmesinden itibaren yaklaşık bir buçuk yıl geçmesine rağmen henüz uygulanmış da değildir. Bu nedenle bu hükmün uygulanmasına ilişkin teorik tartışmalara ışık tutabilmek için hükmün gerekçesine bakılması gerekmektedir. Ancak ne yazık ki hükmün gerekçesinde bu konuya ışık tutacak bir husus bulunmamaktadır. Teklifin Anayasa Komisyonu görüşmelerinde "mesajın" içeriği, usulü ve sebebine dair bazı milletvekillerinin de ısrarlı bir şekilde konunun açıklığa kavuşturulmasını istedikleri görülmektedir.<sup>53</sup> Bununla birlikte mesajın ne şekilde somutlaşacağına dair görüşmelerden bir çıkarım yapılamamaktadır. Yine aynı şekilde teklifin Genel Kurul görüşmelerinde konuya ışık tutacak bir yorum veya açıklamaya rastlanılmamaktadır. Bu itibarla konunun Anayasa ile İhtizük hükümleri ve parlamento teamülleri ele alınarak çeşitli alternatiflerle ele alınmasında fayda bulunmaktadır.

52 Kemal GÖZLER, *Türk Anayasa Hukuku*, Ekin Basım yayın Dağıtım, Bursa 2018, s. 786.

53 *"Bursa Milletvekili Nurhayat ALTACA KAYIŞOĞLU- ...Evet, diyorum ki arkadaşlar, şimdi buraya bir madde eklenmiş "Ülkenin iç ve dış siyaseti hakkında Meclise mesaj verir." diye bir yetki verilmiş Cumhurbaşkanına. Ben gerekçesini anlayamadım yani iç ve dış siyaset mesajı verince istikrar falan gelmiyor bu ülkeye..."* TBMM Anayasa Sayfası, TBMM Anayasa Komisyonu Görüşme Tutanakları, 21/12/2016 tarihli toplantı, s. 61, [https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon\\_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=1828](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=1828). E.: 3/1/2020.

*"Yalova Milletvekili Muharrem İNCE- ...Ya, şurayı anlayamadım: Uluslararası politika, ekonomik alanlarda falan Meclise mesaj verecek; "Bilgi verecek, yön verecek." değil "mesaj verecek." Ya, bu, ne üst perdeden bir bakıştır. Ne demek mesaj vermek, ayar vermek gibi bir şey midir bu? Ayar mı verecek bize yani? Bu nasıl bir şeydir ya? Bunu kim metne yazdı? Yani, ne zannediyor kendini? Ben halkın oylarıyla buraya seçilmiş, gelmişim, Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisine mesaj vereceğim. Kınıyorum bunu yazan. Ne demek mesaj verecek? Ben oradan "Ayar verecek." i anlıyorum. Böyle bir şey olamaz. Bilgi verir, verse verse bilgi verir yani böyle bir mantık olabilir mi?"* ibid, s. 97.

*"Ankara Milletvekili Murat EMİR- Şu "Meclise yılda bir gelecek iç ve dış siyaset hakkında mesaj verecek." lafının anlamını ben bilmiyorum, ne demek bu? Niye ihtiyaç var? Zaten Meclise geliyor. Cumhurbaşkanı Meclise gelip Meclise konuşursa fıkra anlatacak hâli yok, hava durumunu anlatacak hâli yok; iç politikada mesaj verecek, dış politikayla ilgili kendi görüşlerini anlatacak Cumhurbaşkanı. Bunun ötesinde ne olabilir ki zaten? Bu hangi ihtiyaçtan kaynaklandı, hangi ihtiyaç? Yani, Cumhurbaşkanı gelecek, o gün konuşacak, iç ve dış politika hakkında mesaj verecek. Yani, bunu çözümlenebilmiş değilim, nasıl, hangi mantıkla olduğunu ben oturtmadım; öğrenebilirim de mutlu olurum."* TBMM Anayasa Sayfası, **TBMM Anayasa Komisyonu Görüşme Tutanakları**, 27/12/2016 tarihli toplantı, s. 80, [https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon\\_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=1838](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=1838). E.: 3/1/2020.

### 2.3.1. Cumhurbaşkanı Mesajı Yasama Yılı Açılış Konuşması mıdır?

Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini sayan Anayasa'nın 104'üncü maddesinin üçüncü fıkrası "*gerekli gördüğü takdirde, yasama yılının ilk günü Türkiye Büyük Millet Meclisinde açılış konuşmasını yapacağını*" hüküm altına almıştır. Bu hüküm 1982 Anayasası'nın ilk halinde de bulunmaktaydı. Hüküm tarihsel gelişimine bakılacak olursa;

Meclis hükümeti sistemi benimsenen 1921 Anayasası döneminde Anayasa'da Meclis'in açılışının kim tarafından yapılacağına dair bir düzenleme yer almamıştır. 1924 Anayasası'nın 36'ncı maddesinde ise şu hüküm bulunmaktaydı; *Cumhurbaşkanı her yıl Kasım ayında hükümetin geçen yıldaki çalışmaları ve giren yıl içinde alınması uygun görülen tedbirler hakkında bir söylev verir. Yahut söylevini Başbakanına okutur.*<sup>54</sup> 1924 Anayasası'nda ayrıca Cumhurbaşkanının özel birleşimlerde Meclise başkanlık edeceği hükmü de bulunmaktadır.<sup>55</sup> Bu kural nedeniyle cumhurbaşkanlarının açılış toplantılarını hem yürüttükleri hem de dolayısıyla konuşmalarını kürsüden değil başkanlık divanından yaptıkları görülmektedir.

1961 Anayasası Cumhurbaşkanlarının Meclis önünde konuşma yapmalarına ilişkin hükme yer vermemiştir. Bundan dolayı da bu dönemde Cumhurbaşkanlarının Meclis önünde yaptığı konuşma bulunmamaktadır. Bu durumun tek istisnası 25 Ekim 1961'de Milli Birlik Komitesi Başkanı ve Devlet Başkanı Cemal Gürsel'in TBMM Birleşik Toplantı Birinci Toplantı Yılı Açılış Konuşmasını yapmasıdır.<sup>56</sup>

1982 Anayasası, 1924 Anayasası'ndaki uygulamayı geri getirmiş ancak farklı bir biçimde düzenlemiştir. Buna göre açılış konuşması yeniden Cumhurbaşkanının yasamayla ilgili görev ve yetkileri arasında sayılmıştır. Ancak bu yetki Cumhurbaşkanlarının takdirine bağlı bırakıldığından, Cumhurbaşkanlarının kimi zaman açılış konuşmalarını yapmadıkları görülmüştür.<sup>57</sup>

Devlet başkanlarının parlamentoların açılışında (çoğunlukla her yasama yılı başlangıcında) parlamentoda açılış konuşması yapmaları dünyada da birçok ülkede örneği olan bir uygulamadır. Soysal, bu kuralı İngiliz parlamentosunda hükümet tarafından yazılıp kral tarafından okunan açılış söylevine benzetmektedir.<sup>58</sup> Kuralın hem ülkemizde hem de dünyada uzun yıllara dayanan geçmişi göz önüne alındığında bu önemli geleneğin bir tür devlet başkanının mesajı olduğu düşüncesi ileri sürülebilir. Nitekim devlet başkanları parlamentoların açılış konuşmalarında hem geçmiş yıla dair gelişmeleri parlamenterlere izah etmekte hem de önlerindeki çalışma yılına dair hedef ve beklentilerini dile getirmektedirler. Bu beklenti ve hedefler muhakkak sadece iç politika konusu olmayıp ülkenin dış siyaseti hakkında da olmaktadır. Örneğin

54 Örneğin, Mustafa Kemal Atatürk, 1 Kasım 1938 tarihindeki TBMM'yi açış nutkunu Başbakan Celal Bayar'a okutmuştur. **TBMMZC**, Dönem 5, Cilt 27, Birleşim 1, 1/11/1938, s. 3-7, <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d05/c027/tbmm05027001.pdf>. E.: 4/1/2020.

55 Hüküm şu şekildedir; "*OTUZ İKİNCİ MADDE- Reiscumhur Devletin reisidir. Bu sıfatla merasimi mahsusada Meclise ve lüzum gördükçe İcra Vekilleri Heyetine riyaset eder...*"

56 **TBMMTD**, Dönem 1, Cilt 1, 25/10/1961, s. 2-3, <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/t01/c001/tbmm01001001.pdf> E.: 4/1/2020.

57 **Tarihe Düşülen Notlar-1 (Yasama Yılı Açılışlarında Cumhurbaşkanlarının Konuşmaları-1)**, ed.: Hasan YILMAZ, TBMM Yayınları, TBMM Basımevi, Ankara 2011, s.9.

58 Mümtaz SOYSAL, **Anayasanın Anlamı (100 Soruda)**, Gerçek Yayınları, İstanbul 1997, s. 218.

yukarıda örneği verilen 1 Kasım 1938 tarihinde Başbakan Celal Bayar'ın okuduğu Cumhurbaşkanlığı Atatürk'ün açılış konuşması metninin "İstanbul'daki Avrupa turistik asfalt yolunun inşaatından" "Hatay meselesine" kadar çok geniş bir yelpazede içerik barındırdığı görülmektedir.<sup>59</sup> Yine aynı şekilde Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın 1 Ekim 2019 tarihinde gerçekleştirdiği açılış konuşmasında da iç ve dış siyasete dair birçok başlığa değindiği görülmektedir.<sup>60</sup>

Açılış konuşmalarının bu içerikleri nedeniyle bir tür mesaj olduğu şeklinde yorum yapılsa da bizce Anayasa'nın lafzından açıkça anlaşılacağı üzere bu uygulama işlevsel açıdan bir "mesaj" olsa da normatif anlamda Cumhurbaşkanı mesajı olarak değerlendirilemez. Zira Anayasa koyucu 104'üncü maddede Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri arasında bu iki konuyu ayrı fıkralar halinde saymıştır. Şayet Anayasa koyucu "mesaj"ı açılış konuşması içinde değerlendirse idi bunu ayrı bir fıkra olarak düzenlemeye açılış konuşmasının içeriğini (uygulamaya da uygun bir şekilde) "iç ve dış siyaset" ibareleri ekleyerek zenginleştirirdi. Bu noktadan hareketle Anayasa koyucunun "mesaj"ı başka bir gayeyle metne eklediği düşünülmektedir.

### 2.3.2. Cumhurbaşkanı Mesajı "Gündem Dışı Konuşma" Olarak Ele Alınabilir mi?

TBMM İctüzük'ünün gündem dışı konuşma başlıklı 59'uncu maddesinin ikinci fıkrası "*Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, olağanüstü acele hallerde gündem dışı söz isterse, Başkan, bu istemi yerine getirir. Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların açıklamasından sonra, siyasi parti grupları birer defa ve onar dakikayı aşmamak üzere, konuşma hakkına sahiptirler. Grubu bulunmayan milletvekillerinden birine de beş dakikayı geçmemek üzere söz verilir.*" şeklindedir.

Yeni dönemde olağanüstü acele hallerde gündem dışı konuşma yapılma ihtiyacı doğması durumunda yürütme adına Genel Kurulda kimler tarafından bilgilendirilme yapılabileceği belirlenmiştir. Söz konusu hüküm teklifin ilk halinde Anayasa'nın 119'uncu maddesindeki savaş, seferberlik vb. durumlarda olağanüstü hal ilanını gerektirecek durumlara atıfta bulunularak formüle edilmiştir.<sup>61</sup> Daha sonra teklifin Anayasa Komisyonu görüşmelerinde madde hali hazırdaki halini almış ancak olağanüstü acele halin tarifi yapılmamıştır. Böylece yürütmenin gündem dışı söz

59 TBMMZC, Dönem 5, Cild 27, 1/11/1938, s. 3-7. <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d05/c027/tbmm05027001.pdf>. E.: 4/1/2020.

60 TBMM Resmî İnternet Sitesi, Tutanak Metinleri, Dönem 27, Yasama Yılı 3, Birleşim 1, 1/10/2019. <https://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem27/yil3/ham/b00101h.htm>. E.: 5/12/2020.

61 "Madde ile yürütme organı temsilcilerinin Genel Kurulda istisnai olarak söz alabilecekleri savaş, savaşı gerektirecek bir durumun başgöstermesi, seferberlik, ayaklanma, vatan veya Cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemlî bir kalkışma, ülkenin ve milletin bölünmezliğini içten veya dıştan tehlikeye düşüren şiddet hareketlerinin yaygınlaşması, anayasal düzeni veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerinin ortaya çıkması, şiddet olayları nedeniyle kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması, tabii afet veya tehlikeli salgın hastalık ya da ağır ekonomik bunalımın ortaya çıkması hallerinde yapacakları konuşmanın süresi ve bu konuşma üzerinde siyasi parti grupları ile grubu bulunmayan milletvekillerinin söz hakları ve konuşma süreleri düzenlenmektedir." TBMM Resmî İnternet Sitesi, Sıra sayısı 4, s. 7, <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem27/yil01/ss4.pdf>. E.: 5/1/2020.

talebi daha esnek özelliğe kavuşturulmuştur. Nitekim bu hükmün bugüne kadarki ilk uygulaması 16 Ekim 2019 tarihinde Dışişleri Bakanı Mevlüt Çavuşoğlu'nun Barış Pınarı Harekâtı ve Uluslararası Gelişmelere dair gündem dışı bilgilendirme yapması şeklinde gerçekleşmiştir.<sup>62</sup> Daha sonra 3 Mart 2020 tarihinde Milli Savunma Bakanı Hulusi Akar ve yine Dışişleri Bakanı Mevlüt Çavuşoğlu İdlib'de askerlerimizin şehit olmasına neden olan hain saldırı ve bölgedeki gelişmeler konusunda Genel Kurulda bu hüküm çerçevesinde kapalı oturumda konuşma gerçekleştirmişlerdir. Bu hususta son örnek, Sağlık Bakanı Fahrettin Koca tarafından 19 Mart 2020 tarihinde coronavirus salgını hakkında yapılan bilgilendirmedir.

Yasama-yürütme ilişkileri açısından yürütmenin Genel Kurulda istediği zaman söz alabilmesinin önünü açan bu bakış açısı konumuz bağlamında Cumhurbaşkanı mesajı olarak değerlendirilebilir mi sorusunun irdelenmesi gerekmektedir. Öncelikle her şeyden önce İktüzük metninde Genel Kurulda bilgilendirme yapabilecek kişiler arasında Cumhurbaşkanı sayılmıştır ancak onun yanında Cumhurbaşkanı yardımcısı ve Bakanların da bilgilendirmeyi yapabilecekleri belirtilmiştir. Anayasa'nın 8'inci ve 104'üncü maddeleri yürütme yetkisi ve görevinin Cumhurbaşkanı tarafından yerine getirileceğini hüküm altına almıştır. Dolayısıyla yürütme aslında tek (monist) yapıdadır. Cumhurbaşkanı yardımcısı ve Bakanlar ise yürütmenin bir organı değil, yegâne organ olan Cumhurbaşkanının ajanları (veya ABD uygulamasında adamları) konumundadır. Dolayısıyla İktüzük'ün Cumhurbaşkanı yardımcısı ve Bakanların da gündem dışı bilgilendirme yapabilmelerine imkân vermesi esasen pratik ihtiyaçtan kaynaklanmıştır. Aslında bilgilendirme yapması gereken makam Cumhurbaşkanıdır. Nitekim bilgilendirme yapılmasına dair TBMM Başkanlığına gönderilen talep yazısı da uygulamada ilk bilgilendirmenin yapıldığı dönemde Cumhurbaşkanı vekâlet eden Cumhurbaşkanı yardımcısı tarafından imzalanmıştır. Bu durum, bundan sonraki bilgilendirmelerde de bizce yanlış bir uygulama olarak talep yazılarının Cumhurbaşkanı yardımcısı tarafından imzalanmasına neden olmuştur.<sup>63</sup> Ancak her halükarda Genel Kurulda bakanların kendi adına değil yürütme adına yani Cumhurbaşkanı adına bilgilendirme yaptığı bir gerçektir. Bu nedenle bunun da bir tür "mesaj" olduğu düşüncesi ileri sürülebilir.

Gündem dışı konuşma İktüzük'ün 59'uncu maddesinde milletvekilleri için "*Meclis Genel Kuruluna duyurulmasında zaruret görülen olağanüstü acele hallerde*" en çok üç kişiye söz verilebilmesi şeklinde; yürütme için ise "*Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlar, olağanüstü acele hallerde gündem dışı söz isterse*" şeklinde düzenlenmiştir. Görüldüğü üzere madde açıkça her durumda değil ancak milletvekilleri için hem Genel Kurula duyurulması gereken zaruret halde hem de olağanüstü acele halin varlığını halinde bu iki şart birlikte gerçekleştiğinde

62 TBMM Resmî İnternet Sitesi, Tutanak Metinleri, Dönem 27, Yasama Yılı 3, Birleşim 7, 16/10/2019. <https://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem27/yil3/ham/b00701h.htm> E.: 5/1/2020.

63 TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı Arşivi.

söz verilmesini hükme bağlamıştır.<sup>64</sup> Yürütme için ise olağanüstü acele hallerde söz istenirse söz verileceği hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla gündem dışı konuşma niteliği itibarıyla her durumda değil sınırlı bir alanda uygulama imkânı olan bir mekanizmadır. Buradan hareketle Cumhurbaşkanı mesajına dair Anayasa'da iç ve dış siyaset hakkında olacağına dair konu sınırlamasının dışında öncelik, acillik veya olağanüstülük şeklinde bir zaman sınırlaması öngörülmemişken İçtüzük'le konuyu sınırlandırmakta hukuka uyarlık bulunmaz. Kaldı ki hükmün komisyon ve genel kurul gelişiminde yukarıda da ifade edildiği üzere teklifin ilk halinde sadece Anayasa'nın 119'uncu maddesinde belirtilen hallerde yürütmenin gündem dışı konuşma yapması şeklinde konu düzenlenmekteydi. Bu da gündem dışı konuşmanın sınırlı bir alan için öngörüldüğü düşüncemizi desteklemektedir.

Buna ilaveten mesajın niteliği itibarıyla Cumhurbaşkanlığı sistemine geçişin sonucunda yeni bir hukuki statü oluşturması veya yasama ve yürütme ilişkilerinde "mesaj"a bir sonuç bağlanması gerektiği düşünülmektedir. Aksi durumda Anayasa koyucunun sistem değişikliğine ilişkin bir Anayasa paketine bu hükmü koyması anlamını yitirir. Gündem dışı konuşma yukarıda da ifade edildiği üzere parlamenter hükümet sisteminde de var olan bir müessese idi. Dolayısıyla gündem dışı konuşmanın da işlevsel açıdan mesaj içerse de hukuki açıdan "mesaj" niteliğinde olmadığı değerlendirilmektedir.

### **2.3.3. Cumhurbaşkanı Mesajı Uluslararası Andlaşmaların Uygun Bulunması Kanunu Teklifi Olarak Değerlendirilebilir mi?**

2017 Anayasa değişikliği kabul edilirken uluslararası andlaşmaların TBMM tarafından onaylanmasında sürecin TBMM ayağı bir süre belirsiz kalmıştır. Bunun sebebi 244 sayılı "Milletlerarası Andlaşmaların Yapılması, Yürürlüğü ve Yayınlanması ile Bazı Andlaşmaların Yapılması İçin Bakanlar Kuruluna Yetki Verilmesi Hakkında Kanun"<sup>65</sup> un 4'üncü maddesinin, andlaşmaların onaylanmasına ilişkin kanun tasarılarını ve bunlarla ilgili olarak TBMM'ye sunum yazıları ile kararname tasarılarını hazırlama görevinin Dışişleri Bakanlığına ait olduğunu düzenlemesiydi. Bu hükümden hareketle uluslararası andlaşmaların onaylanmasına ilişkin önerilerin milletvekillerince değil sadece bakanlar kurulunca yapılabileceği kabul edilmekteydi.<sup>66</sup> Yine İçtüzük'te açık oylama yapılması gereken zorunlu hallerde andlaşmaların onaylanmasının uygun bulunması *kanun tasarıları* şeklinde geçmekteydi. 2017 değişikliği ile kanun tasarısı Anayasa metninden çıkarıldığından ve Anayasa'nın 88'inci maddesine göre Kanun teklif etmeye sadece milletvekillerinin yetkili olması nedeniyle İçtüzük değişikliği yapılanaya kadar bir belirsizlik oluşmuştur.

64 Fahri BAKIRCI, *TBMM Genel Kurulundaki Yerleşik Uygulamalar*, TBMM Basımevi, Ankara 2015, s. 67.

65 2/7/2018 tarihli 703 sayılı KHK'nin 181'inci maddesiyle, Kanunun adı "Bazı Andlaşmaların Yapılması İçin Cumhurbaşkanına Yetki Verilmesi Hakkında Kanun" şeklinde değiştirilmiştir.

66 Hüseyin PAZARCI, *Uluslararası Hukuk*, Turhan Kitabevi, Ankara 2007, s. 73-74.

Nitekim 2018 yılında yapılan İttüzük değişikliği ile andlaşmaların, Cumhurbaşkanınca Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına genel gerekçesiyle sunulacağı ve bu andlaşmaların gelen kâğıtlar listesinde yayımından itibaren milletvekilleri tarafından andlaşmaların onaylanmasının uygun bulunduğu dair kanun teklifi verilebileceği şeklinde düzenlenmiştir.<sup>67</sup>

Bu düzenleme sonrası Cumhurbaşkanı tarafından uluslararası andlaşmalar TBMM'ye genel gerekçe ile sunulmakta ve uygulamada TBMM Başkanı uygun bulma kanun teklifini hazırlayıp başkanlığa sunmaktadır. Bu düzenlemeden hareketle Cumhurbaşkanının sunduğu genel gerekçenin bir *mesaj* olarak kabul edilip İttüzük'ün lafzına göre milletvekilleri tarafından kanun teklifi haline getirilmesi fikri ileri sürülebilir. Ancak bizce tamamen zorunluluktan doğmuş bir uygulamayı Anayasal bir müesseseye sırf uygulama kazansın diye dayanak teşkil ettirmeye çalışmak yersizdir. Zira öncelikle Cumhurbaşkanı mesajının iç ve dış siyasete dair olacağı hüküm altına alınmıştır. Uluslararası andlaşmaların iç hukuku da etkileyen yönleri olduğu bir gerçektir. Fakat andlaşmaların çoğunlukla ikili veya çok taraflı uluslararası yükümlülükler doğuran metinler olduğu unutulmamalıdır. Yine andlaşmaların genel gerekçesini mesaj olarak ele alıp teklif haline getirilmesinin kabulü bir yasama yılında TBMM'ye 100'lerce mesaj gelmesi anlamına gelecektir.<sup>68</sup> Bu durum da yasama yürütme ilişkileri anlamında “mesaj”ın etkinliğini tartışmaya açacak, konuyu prosedürel bir hale büründürüp erkler arasında ilişki ve dengeler anlamında belki de muhtemel olanakların önünü kapayacaktır.

#### 2.3.4. Cumhurbaşkanı Mesajı Bir Kanun Teklif Etme Yolu mudur?

Mesaj yetkisine dair doktrinde ileri sürülen görüşlerden birisi Cumhurbaşkanının kanun teklif etme inisiyatifi elde ettiğiidir. Bu görüşü savunan Doğan;

*“Anayasanın 104. maddesi yeni modelde Cumhurbaşkanına geniş bir yetkiler demeti tanımaktadır. Yürütme yetkisinin tümüyle Cumhurbaşkanının yetki alanı olarak düzenlenmesi olağandır. Ancak 104/IV hükmünde yer alan “Ülkenin iç ve dış siyaseti hakkında Meclise mesaj verir.” Hükmü Cumhurbaşkanının sadece yürütme yetkisi ve göreviyle yetinmek zorunda olmadığını göstermektedir. Çünkü Cumhurbaşkanının her yıl Meclis açılış konuşmasını yapacağını öngören 104/III hükmü varken “iç” siyasete ilişkin de meclise mesaj vermenin açıkça öngörülmesi Cumhurbaşkanının “kanun teklif etme inisiyatifi” ile donatıldığı şeklinde anlaşılacaktır. Meclisin olağan yıllık toplantı dönemi açılışında Cumhurbaşkanı zaten ülkenin iç ve dış siyasetine ilişkin görüşlerini yasama ile paylaşması öngörülmesine rağmen Meclise mesaj vermenin*

67 İttüzük değişikliği teklifinin ilk halinde konu şu şekilde düzenlenmişti; Cumhurbaşkanınca genel gerekçe ile TBMM Başkanlığına sunulan bu andlaşmalar TBMM Başkanı tarafından Dışişleri Komisyonuna havale edilecek, Komisyon uygun bulma kanun teklifi hazırlayarak raporunu Genel Kurula sunacaktı. Ancak daha sonra teklifin Anayasa Komisyonu görüşmelerinde bu formülden vazgeçilmiş, milletvekillerinin kanun teklifi sunmaları uygun bulunmuştur.

68 27'nci dönemde 2019 yılı sonu itibarıyla TBMM Başkanlığına sunulan andlaşma sayısı 167'dir.

*ayrıca düzenlenmiş olması bu mesajın büyük olasılıkla “kanun teklifi tarzında” gönderilmesinin amaçlandığını gösterdiği şeklinde de yorumlanabilecektir.”*

şeklinde konuya yaklaşmıştır.<sup>69</sup> Bu görüşe katılmak mümkün değildir. Bir kere her şeyden önce Anayasa'nın 88'inci maddesi çok açıktır. Kanun teklif etmeye sadece milletvekilleri yetkilidir. Bunun tek istisnası ise bütçe ve kesin hesap kanun tekliflerinin Cumhurbaşkanınca sunulmasıdır. Bunun dışında başka bir yoldan Cumhurbaşkanının kanun teklif edebilmesi mümkün değildir. İkincisi yaklaşım açısından açılış konuşması zaten düzenlenmişken ayrıca mesaj yetkisinin verilmesi teklif sunulabileceği şeklinde bir yoruma imkân veremez. Yukarıda da tartışıldığı üzere açılış konuşması ile mesaj yetkisinin ayrı ayrı düzenlenmesi en fazla mesaj yetkisinin açılış konuşması olarak anlaşılamayacağına, başka bir duruma işaret edebileceğine ışık tutar. Ancak bu başka bir durumun arayışında açıkça Anayasa'ya aykırı bir yorumla fonksiyon tecavüzüne girilmesine ihtiyaç bulunmamaktadır.

Dolayısıyla Cumhurbaşkanının kanun teklif etme yetkisine sahip olması hükümet etme sistemi açısından çok ciddi bir karar olup Anayasa'da açık hüküm bulunmadan bu yetkinin bir müessesenin yorumundan yola çıkılıp dolaylı bir şekilde verilemeyeceği düşüncesindeyiz. Bu nedenle bizce *mesaj* yetkisi kesinlikle kanun teklifi etme veya Meclise gönderme yetkisi değildir.

### **2.3.5. Cumhurbaşkanı Mesajı Yasa Teklifi Önerisi veya Talebi Sayılabilir mi?**

Birinci bölümde de ifade edildiği üzere başkanlık sisteminin ilk ve orijinal örneği olan ABD'de başkanın kanun teklif etme yetkisi bulunmamaktadır. Ancak başkan, çıkmasını arzu ettiği yasalar hakkında Kongreye *mesaj* gönderebilmekte veya bir kongre üyesine yasa teklifi verdirebilmektedir.<sup>70</sup> Dolayısıyla başkanın gönderdiği bazı mesajlar kanun tekliflerine kaynaklık edebilmektedir. Bu örnekten hareketle Cumhurbaşkanının *mesaj* yoluyla yasal düzenleme ihtiyacını/gerekçesini TBMM'ye sunabilmesinin sistemin işleyişi açısından gerekliliği tartışılabilir. Özellikle her ne kadar Cumhurbaşkanı seçimi ile TBMM seçimlerinin aynı gün yapılmasının parlamentoda Cumhurbaşkanının partisinin çoğunluğu elde etmesini çok güçlü bir ihtimal haline getirdiğine ilişkin görüşler<sup>71</sup> olsa da fiiliyatta bu sıklıkla gerçekleşmeyebilir.<sup>72</sup> Özellikle 13/3/2018 tarihli ve 7102 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile birlikte seçim ittifaklarının hukuki zemine kavuşması, yüzde 10 genel ülke barajını geçemeyen siyasi partilerin de seçim bölgeleri bazında

69 DOĞAN (2017), s.28.

70 BOYUNSUZ (2017), s.136.

71 Ergun ÖZBUDUN, **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara 2018, s. 322.

72 Nitekim sistemin yürürlüğe girdiği daha ilk seçim olan 24 Haziran 2018 seçimlerinde Cumhurbaşkanının partisi tek başına salt çoğunluğu oluşturacak sandalye sayısına ulaşamamıştır.

milletvekili çıkarabilmesi sonucunu doğurduğundan<sup>73</sup> gelecekte parlamentoda büyüklü küçüklü birçok partinin temsil edilmesi çok olasıdır. Böyle bir durumda yürütmenin ihtiyaç duyduğu yasal düzenlemelerin TBMM’de kabul edilebilmesi için çoğunluğa sahip olmayan Cumhurbaşkanının mesaj yoluyla yasal düzenleme ihtiyacını parlamentoya bildirmesi, şayet parlamentoda milletvekilleri bu mesajı kanun teklifi olarak sunmayı arzu ederlerse de imzalayıp kanun teklifi şeklinde TBMM Başkanlığına sunmaları olası bir senaryodur.

Bu bağlamda Cumhurbaşkanı tıpkı uluslararası andlaşmalarda TBMM Başkanlığına genel gerekçe ile anlaşmayı sunması gibi bir yasal düzenleme ihtiyacını *mesaj* olarak TBMM’ye bildirebilir. Bu mesaj, gelen kâğıtlara alınarak ve Genel Kurulda okunmak suretiyle milletvekillerine duyurulabilir. Bu bildirim üzerine milletvekilleri mesajı teklif olarak sunmak isterlerse TBMM Başkanlığınca 25/11/2019 tarihinde kurulan Teklif Destek Bürosunda görev yapan yasama uzmanlarına teklif metinlerini hazırlatabilirler. Hatta TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı bünyesindeki bu birim, gerekli yasal düzenlemelerin yapılması halinde teklif hazırlanmasına dair yürütmeden bilgi ve belge isteyerek, gerekirse sivil toplum kuruluşları dâhil ilgili aktörlerle toplantılar düzenleyerek teklif metninin hazırlanması aşamasını yasama kalitesini artıracak, katılımcılığı güçlendirecek şekilde nitelikli bir şekilde de yürütebilir. Böylece yasama sürecinde Cumhurbaşkanı-Parlamento ilişkilerinde yasama organının rolü görece güçlendirilebilir. Tabi bütün bu senaryoların yanı sıra Cumhurbaşkanının partisine mensup olan bir milletvekilinin bu süreçte ne kadar aktif rol alabileceği de ayrı bir sorun olacaktır. Ancak en azından teorik düzeyde de olsa *mesaja* böyle bir bakış açısı ile yaklaşmanın yasama yürütme ilişkilerinde kuvvetler ayrılığı prensibine en az aykırılık oluşturabilecek senaryo olduğu düşünülmektedir. Zira mesajın bu şekilde kullanılmasıyla Cumhurbaşkanı TBMM ilişkilerinde yürütmenin yasal düzenleme ihtiyacının karşılanabilmesi için -ABD örneğinde olduğu gibi- Cumhurbaşkanının TBMM’de yasa koyucuları ikna etmesi gerekeceğinden sistem kendi içinde bir denge oluşturabilir. Ancak bu hususta Türkiye’de katı parti disiplini anlayışının önemli bir engel teşkil edebileceği de göz ardı edilmemelidir.

Bu konuda örnek teşkil edebileceği değerlendirilen bir süreç TBMM uygulamalarında kısa bir zaman önce yaşanmıştır. Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan, TBMM Başkanlığına 27/2/2020 tarihli bir yazı göndermiştir. Bu yazıda özetle, 6398 sayılı Afrika Kalkınma Bankası Kuruluş Anlaşmasına Katılmamızın Uygun Bulduğuna Dair Kanun’un ikinci maddesi ile Türkiye Cumhuriyeti’nin Bankaya olan sermaye iştiraki taahhüdünün belirlendiğini belirterek Bankanın toplam sermayesi süreç içinde arttığından Türkiye’nin vereceği sermaye miktarının da artırılması gerekliliğini ifade etmiştir. Diğer bir ifade ile Cumhurbaşkanı, daha

73 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanununun 33’üncü maddesinin birinci fıkrasına “*Genel seçimlerde ülke genelinde, ara seçimlerde seçim yapılan çevrelerin tümünde, geçerli oyların % 10’unu geçmeyen partiler milletvekili çıkaramazlar.*” hükmünden sonra gelmek üzere 7102 sayılı Kanunla “*Seçim ittifakı yapılması halinde, yüzde onluk barajın hesaplanmasında ittifak yapan siyasi partilerin aldıkları geçerli oyların toplamı esas alınır ve bu siyasi partiler için ayrıca baraj hesaplaması yapılmaz.*” hükmü eklenmiştir.

önce kabul edilen bir uluslararası andlaşmanın uygun bulunmasına dair kanunda belirlenmiş olan sermaye miktarının yetersiz kalması nedeniyle yeni duruma uyum için yasal değişiklik ihtiyacını TBMM Başkanlığına yazı ile bildirmiştir.<sup>74</sup> Bu yazı üzerine TBMM Başkanı ve Tekirdağ Milletvekili Mustafa Şentop ile Dışişleri Komisyonu Başkanı ve İstanbul Milletvekili Volkan Bozkır bir kanun teklifi hazırlayarak TBMM Başkanlığına sunmuşlardır. Bu teklifle 6398 sayılı Kanunun ikinci maddesinde yukarıda belirtilen ihtiyaç nedeniyle değişiklik yapılması öngörülmüştür.<sup>75</sup> Dolayısıyla bu somut vakada yürütmenin ihtiyaç duyduğu bir yasal değişiklik için süreç, bir resmî yazı sonrası TBMM içinde başlatılmıştır. Bizce Cumhurbaşkanının TBMM Başkanlığına hitaben yazdığı ve yasal değişiklik ihtiyacına dair bu yazı, tipik bir mesaj olarak algılanarak Genel Kurulda milletvekillerinin bilgisine sunulup gelen kâğıtlar listesinde yayımlanabilirdi. Böylece alenilik kazanan bu yazı doğrultusunda yasama sürecinin başlatılması ile Cumhurbaşkanının TBMM'ye mesaj verme yetkisi fiilen hayata geçirilmiş olabilir.

## SONUÇ

Bir ülkede yasama erki ile yürütme erki arasındaki ilişki ülkede egemen olan siyaset ve demokrasi kültürü de göz önünde alınarak birçok açıdan değerlendirilmesi gereken karmaşık bir sorundur. Nitekim bir ülkenin demokrasi kültürü açısından çok etkin bir mekanizma başka bir ülkede hiçbir anlam ifade etmeyebilir. Bu nedenle karşılaştırmalı anayasa çalışmalarında *bağlamsalci yaklaşım (contextualism)* olarak tanımlanan ve anayasa hukukunun; bir ulusun sosyal, kültürel, kurumsal ve öğretisel şartlarının derinliklerinde saklı olduğunu savunan yaklaşım<sup>76</sup> önem kazanmaktadır. Anayasal kavramların ve kurumların ülkeler arasında taşınmasında gerçekten istenen etki oluşturulabilmekte midir? Ya da diğer bir ifade ile anayasal bir kavram veya kurum, bir ülkede oluşturduğu etkinin aynısını kavramı kendisine uyarlayan ülkede oluşturabilecek midir? Söz gelimi anayasa şikâyeti kurumunu ele alırsak bu kurumun Alman Anayasa Mahkemesinin yaklaşımından doğan sonuçla Alman hukuk dünyasında yaptığı etki ortadadır. Ancak aynı kurum, Göztepe'nin ifadesi ile Azerbaycan örneğinde kâğıt üstünde var olan ancak AIHM'ce etkili bir başvuru yolu olmadığı için de tüketilmesi gerekmeyen bir hukuki çare olarak kabul edilmesi sonucunu doğuran bir etki yaratmıştır.<sup>77</sup> Dolayısıyla bu kurum, iki farklı ülkede ülkelerin siyasi, sosyal, kültürel ve kurumsal şartlarına göre farklı etkide bulunmuştur.

Ülkemizde 2017 Anayasa değişikliğine bu açıdan bakılacak olursa

74 TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı Arşivi.

75 TBMM Resmî İnternet Sitesi, 197 sıra sayılı Dışişleri Komisyonu raporu <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem27/yil01/ss197.pdf> Erişim: 20/3/2020

76 Mark TUSHNET, "Some Reflections on Method in Comparative Constitutional Law", **The Migration of Constitutional Ideas**, ed.: Sujit, CHOUDHRY, Cambridge University Press, 2006, s. 76.

77 Ece GÖZTEPE, **Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru Paneli**, TBB Yayınları, Şen Matbaa, Ankara 2011, s. 42-43 <http://tbbayinlari.barobirlik.org.tr/TBBBooks/ambb-2011-382.pdf> E.: 8/1/2020.

Cumhurbaşkanı mesajının yeni bir kavram olarak anayasa hukukumuzda girmesi neticesinde bu kurumun işlevi veya etkinliği konusunun ayrıca değerlendirilmesi gerekmektedir. Yukarıda da izah edilmeye çalışıldığı gibi birçok ülkede örneği bulunan bu kavram ülkemizin sosyal ve politik gerçekleri göz önünde tutularak anayasa hukukçuları tarafından tartışılmaya muhtaç görünmektedir. Zira bu kavramın hangi yönde ne tür etkiler doğurabileceği henüz belli değildir.

Mesajın ABD sisteminde başkan ile Kongre arasındaki ilişkilerin yürütülmesinde çok önemli bir araç olduğu görülmektedir. Mesaj, başkanların elinde adeta bir yasama ajandası etkisi doğurabilen etkili bir araç olarak kullanılmaktadır. Tarihsel gelişimi içinde sembolik ve törensel mahiyeti ağır basan ancak özellikle teknolojik gelişmelerle kamuoyuyla iletişim imkânlarının artması neticesinde mesaj günümüzde, başkanların istedikleri yasama çalışmalarını yaptırabilmeleri için yasa koyucuları ikna etmesinde kolaylaştırıcı bir rol almaktadır. ABD sisteminde kanun teklif etme yetkisi olmayan başkan, Kongrede yaptığı birliğin durumu konuşması, yürütme bildirimleri veya özel mesajlar yoluyla yasama önceliklerini kamuoyunun desteğini de alarak Kongrede hayata geçirmeye çalışmaktadır.

Dünyada bazı parlamenter sistemlerde de düzenlenmiş olmasına karşın ülkemizde 2017 Anayasa değişikliğinin yürürlüğe girmesi, diğer bir ifade ile başkanlık sistemine geçişle birlikte bu kavramın hukukumuzda giriş yaptığı göz önüne alınırsa kavrama parlamenter sistemin bakış açısıyla yaklaşmanın eksik veya hatalı olabileceği düşünülmektedir. Diğer bir ifade ile mesaj, başkanlık sisteminin yürürlüğe girmesi ile birlikte bu sistemin işleyişindeki araçlardan biri olarak değerlendirilmelidir. Bu açıdan konuya yaklaşıncı mesajın Cumhurbaşkanlarının açılış konuşmaları çerçevesinde değerlendirilemeyeceği düşünülmektedir. Ayrıca anayasa normu olarak açılış konuşması ve mesaj yetkisi iki ayrı fıkra şeklinde düzenlenmiştir. Şayet mesaj yetkisi açılış konuşması ile sınırlandırılmak istenseydi ayrı bir anayasal norm olarak düzenlenmezdi.

Doktrinde bazı yazarların mesajın bir kanun teklifi olarak algılanabilme ihtimalini dile getirmeleri de bize göre yerinde bir görüş değildir. Zira kanun teklif etme yetkisinin açıkça Anayasa'da düzenlenmeden bir normun yorumundan yola çıkılarak elde edilmesi hukuken mümkün değildir. Dolayısıyla Türkiye'de Cumhurbaşkanı Anayasa'ya göre bütçe ve kesin hesap kanunu teklifi dışında kanun teklif edemez. Bunun için Latin Amerika ülkelerinin neredeyse tamamında olduğu gibi devlet başkanının bizzat veya bakanları aracılığıyla kanun teklif etme yetkisi açıkça Anayasa'da düzenlenmiş olmalıdır. Hatta bazı Latin Amerika ülkelerinde belli konuların sadece başkan tarafından kanun teklifi olarak sunulabileceği veya başkan tarafından sunulan tekliflerin öncelikle görüşüleceği şeklinde düzenlemelerin olduğu<sup>78</sup> düşünüldüğünde bu konunun başı başına bir hükümet sistemi tercihi olduğu kabul edilmelidir.

78 Murat AÇIL, *Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi*, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul 2018, s. 142.

Yine parlamento hukukunun mevcut kurumlarından yürütmenin Genel Kurulda gündem dışı konuşmasının yasama yürütme ilişkilerinin yürütülmesinde bir araç olması nedeniyle bu konuşmanın bir mesaj olduğu fikri ileri sürülebilir. Gündem dışı konuşma İttüzük'te yürütme açısından olağanüstü acele hallerle sınırlı bir sebeple düzenlenmiştir. Dolayısıyla anayasal bir kurumun Anayasa'nın öngörmediği bir sınırlamaya tabi tutulması bizce yerinde olmayacaktır.

Cumhurbaşkanı mesajının uluslararası andlaşmaların TBMM'de kabul edilmesi sürecine dâhil edilmesi de bir çözüm fikri olarak dikkate alınabilir. Andlaşmalar TBMM İttüzük'üne göre Cumhurbaşkanı tarafından genel gerekçesi ile sunulmaktadır. Bu genel gerekçenin bir mesaj olduğu fikri tartışılabilir da burada da karşımıza şöyle bir sorun çıkmaktadır; Bir yasama yılında ortalama 100, bir yasama döneminde ortalama 500 civarı uluslararası anlaşma TBMM'ye sunulduğuna göre bir yasama döneminde 500 Cumhurbaşkanı mesajı yasama yürütme ilişkileri açısından tercih edilir bir durum olacak mıdır? Öte yandan Anayasa'nın mesaja dair *iç ve dış siyaset* şeklinde konu belirlemesi yapması ve andlaşma gerekçelerinde de salt anlaşma hükümleri ve andlaşmanın imzalanma nedeni anlatılması nedeniyle bunlar iç siyasete dair bir mesaj olarak kabul edilemez. Bizce bu sorunlar nedeniyle ve hali hazırda İttüzük'te çözüme kavuşmuş bir müesseseye, sırf mesaja bir hukuki nitelik kazandırma çabasıyla mesaj tanımlaması yapılması yerinde olmayacaktır.

Son olarak mesajın bir kanun teklifi talebi, bir yasama ihtiyacı bildirimini olup olamayacağı sorunu irdelendiğinde diğer alternatiflere göre bu çözümün en azından belirli şartlarla desteklenmesi halinde anayasa koyucunun amacına daha uygun olduğu değerlendirilmektedir. Özellikle yasa yapım sürecinde TBMM'nin rolü ve etkisini artırmak açısından da bu çözüm başkanlık sisteminin kuvvetlerin ayrı ancak etkileşimli birbirini dengeleme rollerine uygun olabilir. Buna göre cumhurbaşkanının yapılmasını gerekli gördüğü yasal düzenlemeler için tekliflerin fiilen TBMM öncesi süreçte yani yürütmenin etki alanında hazırlanıp milletvekillerce imza konulması yerine Cumhurbaşkanı, yasal düzenleme ihtiyacını TBMM'ye bir mesajla bildirebilmelidir. Genel Kurulda okunacak ve gelen kâğıtlar listesine alınacak bu mesaj daha sonra milletvekillerce yasa teklifi haline getirilerek TBMM Başkanlığına sunulabilir. Böylece TBMM içinde yürütülecek yasa teklifi hazırlama süreci şeffaf bir şekilde tüm aktörlerin katılımıyla, katılımcı bir anlayışla olgunlaştırılabilir. Bu süreçte Cumhurbaşkanının ABD örneğinde olduğu gibi yasa yapım sürecinde yasa yapımcıları etkilemeye çalışması başkanlık sisteminin temel ölçütlerine aykırılık teşkil etmeyecektir. Ayrıca bu süreç STK'lar ve meslek kuruluşları gibi karar alma süreçlerine katılma potansiyeli olan aktörlerin de daha taslak aşamasında TBMM çatısı altında katılımcılığın imkân sağlayabileceğinden kaliteli yasama yapılması hedefine de destek olabilir.

Ancak her durumda yukarıda da değinildiği üzere hukuk dünyamıza başka ülke örneklerinden taşınan bu kavramın verimli ve etkin kullanılabilmesi için sadece anayasal düzenleme ile yetinilmeyerek siyasi parti disiplini vb. kurumsal ve politik kültürün de bu yöndeki şartları desteklemesi gerekmektedir.

## KAYNAKÇA

- AÇIL, Murat, **Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi**, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul 2018.
- ANAYURT, Ömer, **Anayasa Hukuku: Genel Kısım**, Seçkin Yayıncılık, Ankara Eylül 2018.
- BAKIRCI, Fahri, **TBMM Genel Kurulundaki Yerleşik Uygulamalar**, TBMM Basımevi, Ankara 2015.
- BEKTAŞ, Eda, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yasama-Yürütme İlişkisi ve Bu Sistemin Türkiye Demokrasisine Etkileri”, **Yasama Dergisi**, Sayı: 39, 2019.
- BEZCİ, Bünyamin, “Demokrasi ve Başkanlık Sistemi”, **Yönetim Bilimleri Dergisi**, Cilt 3, Sayı 2, 2005. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/46407> E.: 1/12/2019.
- CASPER, Gerhard, “Executive-Congressional Separation of Power during the Presidency of Thomas Jefferson” **Stanford Law Review**, Vol. 47, No. 3, 1995. <https://www.jstor.org/stable/1229087> E.: 8/12/2019.
- CONLEY, Richard Steven, The Presidency Congress and Divided Government: A Postwar Assessment, **Texas A&M University Press**, 2002, s. 114.
- COŞKUN, Vahap, “16 Nisan 2017 Tarihinde Kabul Edilen Anayasa Değişikliklerinin Değerlendirilmesi”, **Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, sayı 36, 2017. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/322749> E.: 1.1.2020.
- DOĞAN, İlyas, “2017 Anayasa Değişikliği Paketi, Başkanlık Sistemi ve Parlamenter Sistem”, **Dört Kitada Başkanlık Sistemi**, İlyas DOĞAN ve Serdar ÜNVER (Ed.), Astana Yayınları, Ankara 2017.
- EROĞUL, Cem, **Çağdaş Devlet Düzenleri**, İmaj Yayınevi, Ankara 2016.
- GLEİBER, Dennis W., SHULL, Steven A., “Justifying Presidential Decisions: The Scope of Veto Messages”, **Congress & the Presidency**, Vol. 26 Issue 1, 1999. <http://web.a.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=6&sid=65855c36-8f00-46db-ba06-c478bd777df3%40sdc-v-sessmgr01> E. 29/12/2019.
- GÖNENÇ, Levent, Prospects for Constitutionalism in Post-Communist Countries, **Kluwer Law International**, Martinus Nijhoff Publishers, Netherlands, 2002.
- GÖNENÇ, Levent, KONTACI, Ali Ersoy, “2017 Tarihli Anayasa Değişikliği Sonrasında Yasama - Yürütme İlişkileri”, **TBBD**, Sayı 145, 2019. <http://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2019-145-1880> E. 25.12.2019.
- GÖZLER, Kemal, **Türk Anayasa Hukuku**, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa 2018.
- GÖZTEPE, Ece, **Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru Paneli**, TBB Yayınları, Şen Matbaa, Ankara 2011, s. 42-43 <http://tbbyayinlari.barobirlik.org.tr/TBBBooks/ambb-2011-382.pdf> E.: 8/1/2020.
- KONTACI, Ali Ersoy, “Parlamenter Sistemden Kopuş ve Sonrası: Karşılaştırmalı Gözlemler ve Bazı Değerlendirmeler” **TBBD**, Sayı: 133, 2017. <http://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2017-133-1693> E.: 25.12.2019.

- KREİSER, Maria, GREENE, Michael, “History, Evolution, and Practices of the President’s State of the Union Address: Frequently Asked Questions”, **Congressional Research Service**, 2019. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R44770> E.: 1/12/2019.
- OCAKLI, Fatih Çağrı, PALABIYIK, Hakan, “Genel Kurul”, **ABD Kongresinde Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri**, Semra GÖKÇİMEN (Ed.), TBMM Basımevi, Ankara 2019.
- OLESZEK, Mark J., OLESZEK, Walter J., “Congress and the President: “Yes We Can!” or “Can We?””, **Rivals for Power: Presidential-Congressional Relations**, James A., THURBER, (Ed.), Rowman&Littlefield Publishers, 4’th Edition., ABD 2009.
- ÖZBUDUN, Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara 2018.
- ÖZSOY BOYUNSUZ, Şule, **Dünyada Başkanlık Sistemleri**, İmge Kitabevi, Ankara 2017.
- PAZARCI, Hüseyin, **Uluslararası Hukuk**, Turhan Kitabevi, Ankara 2007.
- PLUTA, Anne C, “Reassessing the Assumptions behind the Evolution of Popular Presidential Communication”, **Presidential Studies Quarterly**, Vol. 45, No. 1, 2015. <http://web.b.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=2&sid=044f0257-f31a-4070-b352-909c74a0642e%40sessionmgr101> E.: 7/12/2019.
- SHOGAN, Colleen J., , “The President’s State of the Union Address: Tradition, Function, and Policy Implications”, Congressional Research Service, 2016. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R40132> E.: 1/12/2019.
- SHUGART, Matthew Soberg, “Of Presidents and Parliaments”, **East European Constitutional Review**, Vol. 2, No. 1, 1993.
- SOYSAL, Mümtaz, **Anayasanın Anlamı (100 Soruda)**, Gerçek Yayınları, İstanbul 1997.
- Tarihe Düşülen Notlar-1** (Yasama Yılı Açılışlarında Cumhurbaşkanlarının Konuşmaları-1), Hasan YILMAZ (Ed.).
- TETEN, Ryan L., “We the People: The Modern Rhetorical Popular Address of the Presidents during the Founding Period”, **American Political Science Association Annual Submit**, Philadelphia 31 Ağustos-3 Eylül 2006. <http://web.a.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=2&sid=3dad0b64-c9fb-44db-b659-a908984b9357%40sessionmgr4007> E.: 5/12/2019.
- TEZİÇ, Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, Beta Basım, İstanbul 2001.
- TÖGEL, Akif, **Başkanlık Sisteminde Parlamentolar**, Adalet Yayınevi, Ankara 2018.
- TUNÇKAŞIK, Halit, “Kanun Teklifleri”, **ABD Kongresinde Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri**, Semra GÖKÇİMEN (Ed.), TBMM Basımevi, Ankara 2019.
- TUSHNET, Mark, “Some Reflections on Method in Comparative Constitutional Law”, **The Migration of Constitutional Ideas**, Sujit, CHOUDHRY (Ed.), Cambridge University Press, 2006.

TÜRER, Akın, ÇELİKER, Ercan, “Federal Bütçenin Kongrede Görüşülmesi”, **ABD Kongresinde Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri**, Semra GÖKÇİMEN (Ed.), TBMM Basımevi, Ankara 2019.

WAYNE, Stephen J., “From Washington to Obama: The Evolution of the Legislative Presidency”, **Rivals for Power: Presidential-Congressional Relations**, James A., THURBER, (Ed.), Rowman&Littlefield Publishers, 4’th Edition, ABD 2009.

YOO, John, “Jefferson and Executive Power”, **Boston University Law Review**, Vol. 88, No. 2, 2008. <https://www.bu.edu/law/journals-archive/bulr/documents/yoo.pdf> E.: 7/12/2019.

ABD Kongresi Resmî İnternet Sitesi, **Yasama Sözlüğü (Legislative-Glossary)**. <https://www.congress.gov/help/legislative-glossary> E.: 3/12/2019.

T.C. Adalet Bakanlığı Resmî İnternet Sitesi.

TBMM Anayasa Sayfası.

TBMM Anayasa Komisyonu Görüşme Tutanakları.

TBMM Resmî İnternet Sitesi.

TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı Arşivi.

TBMM Tutanak Dergisi.

TBMM Zabıt Ceridesi.