

YÜRÜTME ORGANININ KANUN YAPIM SÜRECİNE ETKİSİ BAKIMINDAN TÜRK ANAYASALARININ KARŞILAŞTIRILMASI^(*)

Arş. Gör. Ayşe YAMAN KAPLAN^(**)

Öz

2017 Anayasa değişiklikleri hükümet sistemini değiştirmiştir. Hükümet sistemi değişikliği kaçınılmaz olarak yasama yürütme ilişkileri ile karşılıklı etkileşim araçlarında değişimi beraberinde getirmektedir. Yürütme organının kanun yapım sürecine etkisi, karşılıklı etkileşim araçları kapsamına giren konulardan biri olarak yeni sistemin anlaşılmasında önem arz etmektedir. Bu çalışmada öncelikle Türk Anayasalarında yasama - yürütme ilişkileri ile karşılıklı etkileşim araçları ele alınmıştır. Özel nitelikli kanunlar dâhil olmak üzere kanun önerme yetkisi, kanunların parlamentoda görüşülme süreci, Cumhurbaşkanının veto yetkisi ve yürütmenin kanun gücünde düzenleme yapma yetkisi yürütme organının kanun yapım sürecine dâhil edilen konular olduğundan üzerinde ayrıca durulmuştur. Çalışmanın son kısmında Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yürütme organının kanun yapım sürecine etkisi ile ilgili olarak değerlendirmeler yer almaktadır.

Anahtar Kelimeler

Yasama - Yürütme İlişkisi, Karşılıklı Etkileşim Araçları, Kanun Önerme, Veto, Kanun Gücünde Düzenleme.

^(*) Yayın Kuruluna Ulaştığı Tarih: 20.04.2022 - Kabul Edildiği Tarih: 08.05.2022.

Atıf Şekli: Ayşe Yaman Kaplan, "Yürütme Organının Kanun Yapım Sürecine Etkisi Bakımından Türk Anayasalarının Karşılaştırılması", *Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. XII, S. 1, 2022, s. 117-170.

^(**) Süleyman Demirel Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, Anayasa Hukuku Ana Bilim Dalı, Isparta, Türkiye.

Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Kamu Hukuku Doktora Öğrencisi, Ankara, Türkiye.

E-posta: aysekaplan@sdu.edu.tr.

Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-4111-0420>.

COMPARISON OF TURKISH CONSTITUTIONS IN TERMS OF THE EFFECT OF EXECUTIVE BODY ON THE LAWMAKING PROCESS

Abstract

2017 Constitutional amendments changed the government system. The change in government system inevitably brings about changes in legislative-executive relations and mutual interaction tools. As one of the subjects within scope of mutual interaction tools, the effect of executive body on lawmaking process is important in understanding the new system. In this study, primarily legislative-executive relations and mutual interaction tools in Turkish Constitutions are discussed. As subjects included in lawmaking process of executive body, it is also emphasized the power to propose laws including special laws, the process of discussing laws in parliament, veto power of President and the power of executive to make regulations in power of law. In the last part of study, there are evaluations about the effect of executive body on lawmaking process in presidential government system.

Keywords

Legislative - Executive Relationship, Interaction Tools, Power to Propose Laws, Veto Power, Regulation with Force of Law.

GİRİŞ

Devletin sahip olduğu yasama, yürütme ve yargı erkleri birbirleri ile kaçınılmaz olarak ilişki içinde olmak zorundadır. Erklerin birbirleri ile ilişkisi ve etkileşimi hükümet sistemleriyle yakından ilgilidir. Erklerin en az ikisinin bunlardan birinde toplandığı kuvvetler birliği sistemlerinde, bir işlemin yapılmasında hangi erkin ne oranda etkili olduğunu tespit edebilmek zor olduğundan, kimi zaman erkler arası ilişki ve etkileşim görünmez olmaktadır. Yürütmenin bir kanadının yasamadan kaynaklandığı ve ona karşı sorumlu olduğu yumuşak kuvvetler ayrılığı sistemlerinde erkler arası ilişkiler daha görünür halde karşımıza çıkmaya başlar. Kanımızca anılan ilişki ve etkileşim en açık şekilde sert kuvvetler ayrılığı sistemlerinde belirlemektedir. Bu sistemlerde yasama, yürütme ve yargı erkleri ayrı organlara verilir, organların göreve gelişine ve görev sıhhatine bir diğeri müdahale edemez. Ayrıca her birinin görev alanı belirlidir. Tek başına bir organa verildiğinde o organa orantısız güç tanınmasına yol açacak kimi yetkiler, organlar arasında paylaşılırken o yetki ile ilgili bir organın yetkisinin nerede başlayıp bittiğini tespit etmek önemli hale gelmektedir. İşte tam da bunu tespit edebilmemize yarayan karşılıklı etkileşim araçları sert kuvvetler ayrılığı sistemlerinde daha belirgin şekilde görünür.

Bazı önemli yetkilerin kullanılmasında yasama ve yürütme organları arasındaki uyum, karşılıklı işbirliği¹ ve etkileşim sağlayan araçlar şunlardır: bütçenin hazırlanması ve kabul edilmesi, uluslararası anlaşmaların yapılması ve onaylanması, yasamanın yürütmeyi denetlemesi, yürütmenin yasamayı feshi, bazı üst düzey atamaların yapılması, mesaj verme yetkisi ve yürütmenin kanun yapım sürecine etkisi. Yasama - yürütme ilişkilerinin anlamlandırılmasında karşılıklı etkileşim araçları yol gösterici olduğundan çalışmanın ilk ana başlığında 1920'den günümüze Türk Anayasalarında genel olarak yasama ve yürütme organlarının nasıl düzenlendiği ile bunlar arasındaki etkileşim araçlarına yer verilmiştir. Çalışmanın ana konusu olan yürütme organının kanun yapım sürecine etkisi ikinci ve üçüncü başlıklarda ele alınmıştır. İkinci ana başlıkta kanun koyma süreci kapsamında öncelikle kanun önerme yetkisi milletvekilleri, Bakanlar Kurulu ve Cumhurbaşkanı açısından her bir Anayasa için ayrı ayrı incelenmiştir. Bütçe, kesin hesap, milletlerarası anlaşmaları uygun bulma ve yetki kanunu önerileri diğer önerilere göre farklı usullere tabi olduğundan özel nitelikli kanunlar başlığında ve yine her bir Anayasa bakımından ele alınmıştır. Ka-

¹ Kemal Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, Cilt: I, Ekin Yayınları, Bursa, 1. Baskı, 2011, s. 577.

nun önerilerinin parlamentoda görüşülmesi ve Cumhurbaşkanının veto yetkisi kanun koyma süreci başlığının altında yer alan konulardandır. İkinci ana başlıkta son olarak yürütme organının kanun gücünde düzenleme yapma yetkisine sahipliği tüm Anayasalar bakımından araştırılmıştır.

2017 Anayasa değişiklikleri ile birlikte uygulanmaya başlanan Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, başkanlık sistemi olduğu iddiasıyla getirilmiştir. Bu nedenle sert bir kuvvetler ayrılığı sistemi olarak Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yasama-yürütme ilişkileriyle karşılıklı etkileşim araçlarının daha görünür ve sınırlarının belirgin şekilde çizilmiş olması beklenir. Bunu araştırabilmek için 2017 değişiklikleri sonrasındaki genel durum birinci ve ikinci ana başlıklarda ilgili başlıklar altında kendinden önceki Anayasal düzenlemelerle birlikte verilmiş, 1920’den günümüze kadar karşılaştırma yapmak imkânı sunulmuştur. Bununla birlikte yürütme organının kanun yapım sürecine etkisi özelinde yeni sistemin getirdikleri ile götördüklerinin tespiti, değerlendirmesi ve eleştirileri çalışmanın üçüncü ana başlığında ayrıca yapılmıştır.

I. TÜRK ANAYASALARINDA YASAMA-YÜRÜTME İLİŞKİSİ VE KARŞILIKLI ETKİLEŞİM ARAÇLARI

A. Türk Anayasalarında Yasama ve Yürütme Organları

1921 Anayasasından bugüne Türk Anayasalarında yasama ile yürütme organları arasındaki ilişkilerin mahiyetini anlayabilmek için öncelikle bu organların Anayasalarda nasıl düzenlendiğini ortaya koymak gerekmektedir. Bu nedenle yasama ve yürütme organları her bir Anayasa bakımından ayrı ayrı ele alınacaktır.

1. 1921 Anayasası

1921 Anayasası döneminde yasama ve yürütme organlarının oluşumu Birinci Büyük Millet Meclisinin kurulmasıyla 1920’den itibaren netleşmeye başlamıştır. 1920 yılının Mart ayında İstanbul’un işgal edilmesiyle son Osmanlı Meclisi olan Meclis-i Mebusan çalışamaz hale gelince Mustafa Kemal Ankara’da “olağanüstü yetkilere sahip bir meclisin” toplanacağına dair bir bildiri yayımladı². 23 Nisan 1920 tarihinde Ankara’da toplanan Birinci Büyük Millet Meclisi bildiride belirtilen esaslar doğrultusunda yapılan seçimde seçilen milletvekilleri

² Bülent Tanör, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 28. Baskı, 2017, s. 230.

ve İstanbul Meclis-i Mebusanından gelebilen üyelerden oluşmaktaydı³. Meclis çalışma düzenini hukuki zeminde sağlayabilmek için 26 Nisan'da Meclis-i Mebusan Dahili Nizamnamesi'nin değiştirilerek uygulanmasına karar vermişti⁴. Ancak ilgili düzenlemenin uygulanması başta toplantı yeter sayısı olmak üzere birçok konuda sorunlara neden olduğundan 5 Eylül 1920 tarih ve 18 sayılı Nisab-ı Müzakere Kanunu⁵ kabul edilmiştir. Kanuna göre toplantı yeter sayısı her livadan 5 milletvekili olacak şekilde hesaplanan üye tam sayısının yarısından bir fazlasıdır. Kanunda ayrıca meclisin sürekliliği, yasama bağdaşmazlığı, devamsızlık durumunda milletvekilliğinin düşürülmesi gibi hususlar da düzenlenmiştir.

Meclisin gündeme aldığı ilk konu yürütme işlerinin nasıl yerine getirileceğiydi. 1876 Kanun-u Esasi'nin yürütme ile ilgili hükümlerine göre padişahın yürütme alanında kilit yetkileri vardı ancak padişah İstanbul'un işgalinden sonra yetkilerini kullanabilecek durumda değildi. Bu nedenle yürütme işleri ile ilgili olarak 1876 Anayasasının uygulanabilmesi mümkün görünmüyordu. Birinci Büyük Millet Meclisinde 24 Nisan'da yapılan görüşmelerin ardından 25 Nisan'da 5 sayılı kararla⁶ yürütme kuvveti oluşturulmasına karar verildi. Bu karar üzerine başlayan çalışmalar sonucunda 2 Mayıs 1920 tarihinde 3 sayılı "Büyük Millet Meclisi İcra Vekillerinin Suret-i İntihabına Dair Kanun"⁷ kabul edildi. Yalnızca dört maddeden ibaret olan bu kanunla içinde padişah ve sadrazamın bulunmadığı bir yürütme kurulu oluşturulmuştur. 11 kişiden oluşan Heyetin, Meclis üyeleri arasından ve Meclis tarafından mutlak çoğunlukla tek tek seçileceği öngörülmüştür. Kanunda ayrıca heyetteki vekillerin kendi işleriyle ilgili olarak mensup olduğu encümene danışabileceği belirtilmiştir. Kanunda yer alan son düzenleme İcra Vekilleri arasında anlaşmazlık çıkması halinde bunun Meclis tarafından çözüleceğini hükme bağlamıştır. 4 Kasım 1920 tarihinde bu kanunda yapılan değişiklik⁸ İcra Vekilleri Heyetinin doğrudan Meclis tarafından tek tek seçilmesi usulünden vazgeçilmiş, Meclis Başkanının Meclis üyeleri içinden göstereceği adaylar arasından mutlak çoğunlukla Meclis tarafından seçilmesi usulü benimsenmiştir.

³ Bk. TBMM'nin Suret-i Teşekkülü Hakkında Heyet-i Umumiye Kararı. Suna Kili - Şeref Gözübüyük, *Sened-i İttifak'tan Günümüze Türk Anayasa Metinleri*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 3. Baskı, 2006, s. 99.

⁴ Tanör, s. 238.

⁵ Kili - Gözübüyük, s. 102-103.

⁶ Kili - Gözübüyük, s. 100.

⁷ Kili - Gözübüyük, s. 101.

⁸ Kili - Gözübüyük, s. 104.

Olağanüstü yetkilere sahip bir meclisin Ankara’da toplanarak göreve başlaması ve niteliği ile bu Meclisin belirlediği şekilde göreve gelen ve yürütme işlerini yapan İcra Vekilleri Heyetinin hukuki statüsü daha sonra kabul edilen 1921 Anayasasında⁹ da düzenlenerek anayasallaştırılmıştır. Anayasanın 2. maddesinde yürütme kudreti ile yasama yetkisinin Büyük Millet Meclisine ait olduğu belirtilmiştir. 3. maddesinde devletin Meclis tarafından yönetileceği ve hükümetinin “Büyük Millet Meclisi Hükümeti” ismine sahip olduğu vurgulanmıştır. Anayasanın 8. maddesine göre İcra Vekilleri Heyeti Meclis tarafından kanunda belirtilen şekilde seçilir, Meclis yürütme işleriyle ilgili olarak vekillere yön gösterebilir ve vekilleri gerektiğinde değiştirebilir. Heyetin kendi içlerinden birini kendilerine reis olarak seçeceği ve ayrıca Meclis Başkanının Heyetin doğal başkanı olmaya devam edeceği 9. maddede düzenlenmiştir. Anayasanın yürürlüğe girmesinden sonra kabul edilen 8 Temmuz 1922 tarih ve 244 sayılı İcra Vekillerinin Suret-i İntihabına Dair Kanun ile İcra Vekillerinin seçim usulünde değişiklik yapılmıştır. Buna göre İcra Vekilleri Heyeti ile Heyetin Reisi artık Meclis Başkanı tarafından aday gösterilmeyecek, önceden olduğu gibi doğrudan Meclis tarafından seçilecektir. İcra Vekilleri Heyeti Başkanının konumu, görev ve sorumluluklarının hukuki belirsizliğini gidermek üzere 14 Nisan 1923 tarihinde Heyet-i Vekile Reisinin Vazife ve Mes’uliyetleri Hakkında Heyet-i Umumiye Kararı¹⁰ çıkarılmıştır. Bu kararla Vekiller Reisinin, Heyet ile Meclis arasında aracı olacağı, Heyet üyeleri için danışman konumunda bulunacağı ve Heyetle birlikte sorumlu olacağı düzenlenmiştir. Görüldüğü gibi kuvvetler birliği sistemini benimseyen 1921 Anayasası, yasama ve yürütme kuvvetlerini yasama organında toplamıştır.

1921 Anayasasında 1923 yılında yapılan ve “Cumhuriyetin ilanı” olarak anılan değişiklikle¹¹ özellikle yürütme organını ilgilendiren önemli düzenlemeler yapılmıştır. Aynı bir devlet başkanlığı makamı öngörülmüş, devlet başkanının Meclis tarafından ve Meclis üyeleri arasından seçilmesi usulü kabul edilmiştir. Devlet başkanına gerekli gördüğü hallerde İcra Vekilleri Heyetine ve Meclise başkanlık etme yetkisi verilmiştir. Devlet başkanının Bakanlar Kuruluna başkanlık etmesi parlamenter sistemlere özgü durumlardan biridir ve hükümet sisteminin zaman içinde parlamenter sisteme doğru kaydığı düşünüldüğünde anlaşılabilir bir durum olarak kabul edilebilir. Ancak devlet başkanının Meclise baş-

⁹ Kili - Gözübüyük, s. 105-108.

¹⁰ Kili - Gözübüyük, s. 113.

¹¹ Kili - Gözübüyük, s. 119.

kanlık etmesi parlamenter sistemlerdeki devlet başkanının yetkilerini bile aşan bir durum olarak değerlendirilmelidir. 1923 değişiklikleriyle birlikte Vekiller Reisi artık Başvekil (başbakan) konumuna getirilmiştir. Başvekilin devlet başkanını tarafından meclis üyeleri arasından seçilmesi, hükümeti oluşturan diğer vekillerin ise Başvekil tarafından meclis üyeleri arasından belirlenmesi usulü getirilerek hükümetin oluşumu değiştirilmiştir. Yürütme yetkisinin yine Meclise ait olduğu belirtilmekle birlikte hükümetin oluşumunda meclis hükümeti sisteminin parlamenter sisteme doğru bir değişim gözlemlenmektedir.

1920'den itibaren önce kanunen sonra da anayasal temellere dayanarak oluşan yasama ve yürütme organları, aşağıda ilgili başlıkta bahsedilecek bazı araçlarla sürekli etkileşim halinde olmuştur. Bununla birlikte meclis hükümeti sisteminin bir gereği olarak yürütmenin tamamıyla yasamaya bağlı kalması beklenirken zaman zaman bu sistemden sapmalar olduğu gözlemlenmiştir.

2. 1924 Anayasası

Milli mücadelenin başarıyla sonuçlanması sonrasında yeni devlet düzeninin gelişerek yerleşmesi beraberinde daha kapsamlı kurallar ihtiyacını getirmiştir. Zira 1921 Anayasası bir anayasada bulunması beklenen hususların önemli bir kısmını içermiyordu¹². Bu sebeple Anayasa Komisyonu tarafından hazırlanarak Meclis Genel Kuruluna sunulan Anayasa, 20 Nisan 1924 tarihinde kabul edilmiş ve aynı gün yürürlüğe girmiştir¹³. 1921 Anayasasında 1923 yılında yapılan değişikliklerle belirginleşmeye başlayan parlamenter sisteme doğru gidiş 1924 Anayasasıyla hızlanmıştır. Özellikle yürütme organının oluşumu ve yasama - yürütme ilişkileri incelendiğinde bu değişikliği görmek mümkündür.

TBMM üyeleri halk tarafından 4 yıllığına seçilir. Meclisin yetkileri Anayasanın 26. maddesinde sayılmıştır. Bunlar; kanun koymak ve değiştirmek, kanunları yorumlamak ve kaldırmak, başka devletlerle anlaşma, sözleşme ve barış yapmak ile savaş ilan etmek, bütçe ve kesin hesap kanunlarını incelemek ve onaylamak, para basmak, genel ve özel affa karar vermek, cezaları azaltmak ve değiştirmek, kanun soruşturma ve cezalarını ertelemek, kesinleşen ölüm cezalarını yerine getirmek ve tekelli ve akçalı yüklenme sözleşme ve imtiyazlarını onamak ve bozmaktır. Madde metninde "gibi" ifadesi kullanılarak bu yetkilerin sınırlı şekilde sayılmadığı da belirtilmiştir. Bunlardan kanun soruşturma ve ceza-

¹² Ergun Özbudun, *1924 Anayasası*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2012, s. 1.

¹³ Özbudun, 1924 Anayasası, s. 5.

larının ertelenmesi yetkisinin normalde yargı organına ait ve tekelli ve akçalı yüklenme sözleşmeleri ile imtiyazlarını onaylamak ya da bozmak yetkisinin ise yürütme organına ait yetkiler olması gerektiği doktrinde vurgulanmıştır¹⁴. Bununla birlikte Meclisin yetkilerini bu denli geniş tutma eğiliminin 1920 yılından beri uygulanan meclis hükümeti sisteminden kaynaklandığı söylenebilir. Anayasanın 13. maddesinde yeni meclis toplanıncaya kadar önceki meclisin görevine devam edeceği belirtilmiş, böylece 1921 Anayasasının ek maddesinde ifadesini bulan meclisin sürekliliği ilkesi yeni anayasada da kabul edilmiştir.

1924 Anayasasının 5. maddesine göre yasama yetkisi gibi yürütme erki de Mecliste belirir ve toplanır. Bununla birlikte yürütme yetkisi 7. madde uyarınca Meclis tarafından kendi üyeleri arasından seçilen Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanı tarafından tayin edeceği Bakanlar Kurulu eliyle kullanılır. Cumhurbaşkanı bir seçim dönemi olan 4 yıl için seçilir. Cumhurbaşkanı'nın tüm kararları Anayasanın 39. maddesi gereği karşı imza kuralına tabi kılınmıştır. "Devletin başı" sıfatına sahip olan Cumhurbaşkanı, Anayasanın 32. maddesinde verilen yetkiyle özel oturumlarda Meclise ve gerekli gördüğü hallerde de Bakanlar Kuruluna başkanlık eder. Meclise başkanlık ettiğinde tartışmalara katılamaz ve oy kullanamaz. 1921 Anayasası ile Cumhurbaşkanı'na tanınan Meclise başkanlık etme yetkisi Cumhurbaşkanı'nın "gerekli gördüğü hallerde" kullanabileceği bir yetki iken, 1924 Anayasası ile bu yetki "törenli oturumlarda" kullanabileceği bir yetkiye dönüştürülmüş, bir nevi kısıtlanmış, bu anlamda Cumhurbaşkanı'nın konumu parlamenter sisteme daha da yaklaştırılmıştır. Cumhurbaşkanı'na Anayasanın 19. maddesi ile tatilde olan Meclisi toplantıya çağırma yetkisi verilmiştir. 36. maddede Cumhurbaşkanı'na Hükümetin geçmiş çalışmaları ile ilgili değerlendirmelerini ve gelecek yıl için beklentilerini mecliste açıklayabileceği nutuk yetkisi düzenlenmiştir. Bu yetkinin yürütmenin iki kanadının birbirleri ile ve Cumhurbaşkanı'nın meclisle etkileşimi açısından değerli olduğuna kuşku yoktur. Yabancı devletlere temsilci göndermek ve yabancı temsilcileri kabul etmek de Cumhurbaşkanı'nın yetkileri arasında sayılmıştır. Cumhurbaşkanı vatan hainliği hariç olmak üzere Meclise karşı siyasi ve cezai açıdan sorumsuzdur. İmzaladığı kararlardan dolayı sorumluluk ise kararda imzası bulunan bakan ile başbakana aittir. Yürütmenin diğer ve asli kanadı olan hükümetin oluşumu Anayasanın 44 ve devamı maddelerinde düzenlenmiştir. Buna göre Başbakan Meclis üyeleri arasından Cumhurbaşkanı tarafından belirlenir. Bakanlar ise yine Meclis üyeleri arasından ama Başbakan tarafından seçilirler ve Cumhurbaşkanı tarafından

¹⁴ Özbudun, 1924 Anayasası, s. 30.

onarak Meclise sunulurlar. Bu aşamada Meclisin onayı aranmaz. Bu şekilde kurulan Hükümet, bir program hazırlayarak bir hafta içinde Meclise bildirir ve güven ister. Bakanlar Kurulunun Meclise karşı bireysel ve kolektif sorumlulukları bulunmaktadır. Bakanlar Kuruluna Danıştay incelemesinden geçirilmek şartıyla tüzük çıkarma yetkisi verilmiştir. Ancak bu yetkiyi veren 52. madde aynı zamanda tüzüklerin kanunlara uygunluğunu denetleme görevini Meclise vermektedir. Bu görevin Meclise verilmesi, meclis hükümeti sisteminin neredeyse tüm görev ve yetkileri Mecliste toplaması yatkinliğinden kaynaklandığı şeklinde yorumlanabilir.

3. 1961 Anayasası

27 Mayıs 1960 tarihinde bir grup subay tarafından yönetime el konulmasıyla birlikte önce 1924 Anayasasının bazı hükümleri, yeni Anayasanın¹⁵ halk oylamasında kabulünün ardından 20 Temmuz 1961 tarihli Resmi Gazete 'de yayımlanarak yürürlüğe girmesiyle de 1924 Anayasasının tamamı yürürlükten kaldırılmıştır¹⁶.

1961 Anayasasının 63. maddesine göre yasama organı olan Türkiye Büyük Millet Meclisi, Millet Meclisi ve Senato olmak üzere iki kanattan oluşmaktadır. Millet Meclisinin tüm üyeleri, Senatonun ise bir kısım üyesi seçimle göreve gelmektedir. Senatonun diğer üyelerini Cumhurbaşkanı tarafından atanan üyeler ile Milli Birlik Komitesinden gelenler ve eski Cumhurbaşkanı oluşturmaktadır. Millet Meclisinin seçimleri 69. madde uyarınca 4 yılda bir yapılır. Senatoda seçimle gelen ve Cumhurbaşkanı tarafından atanan üyelerin görev süresi 73. maddeye göre 6 yıldır ve bu süre üyelerin üçte birinin her iki yılda bir yenilenmesi suretiyle tamamlanır. Senatonun diğer üyeleri daimidir. Meclisin her iki kanadı kural olarak ayrı ayrı çalışır ancak 63. madde Anayasada ayrıca gösterilen durumlarda birlikte toplanacağını belirtmiştir. Anayasa incelendiğinde 90. maddede meclis soruşturması, 92. maddede karma komisyon raporlarının görüşülmesi, 95. maddede cumhurbaşkanı seçimi ve Yüce Divana sevki, 124. maddede sıkıyönetim ilanının onaylanması ve 66. maddede silahlı kuvvetlerin gönderilmesi hususlarının birleşik oturumda görüşülmesi gerektiği görülmektedir. Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri genel olarak 64. maddede düzenlenmiştir. Bu görev ve yetkileri şu şekilde saymak mümkündür: kanun koymak, değiştirmek ve kal-

¹⁵ 09.07.1961 tarih ve 334 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. Bk. Kili - Gözübüyük, s. 191-260.

¹⁶ Süreçle ilgili detaylı bilgi için bk. Tanör, s. 364 - 377.

dırmak, bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek, para basılmasına, genel ve özel af ilanına ve kesinleşen ölüm cezalarının yerine getirilmesine karar vermek, Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek, 65. maddede belirtilen istisnalar dışındaki uluslararası anlaşmaların onaylanmasını bir kanunla uygun bulmak, hükümeti denetlemek. Gerek 64. maddede belirtilen gerekse diğer maddelerde yer alan görev ve yetkilerin oldukça önemli olan bazılarının kullanımı bakımından Meclisin Millet Meclisi kanadına ağırlık verildiğini söylemek mümkündür. Kanun önerilerinin, bütçe tasarılarının görüşülmesinde son sözü söyleme yetkisi Millet Meclisine ait olduğu gibi güven oylaması sadece Millet Meclisinde yapılabilir¹⁷.

Tam anlamıyla parlamenter sistem öngören 1961 Anayasasında yürütme bu sisteme uygun şekilde ikili yapıdadır, Cumhurbaşkanı ile Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirilir. Anayasanın 95. maddesi gereği Cumhurbaşkanı Meclisin birleşik oturumunda ve meclis üyeleri arasından 7 yıllığına seçilir, seçilen kişinin partisi ile ilişkisi kesilir ve TBMM üyeliği sona erer. Görevleriyle ilgili işlemlerinden sorumsuz olan Cumhurbaşkanı sadece vatan hainliğinden dolayı suçlandırılabilir. 97. maddede Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri arasında gerekli gördüğümüz Bakanlar Kuruluna başkanlık etmek, Türk temsilcileri göndermek ve yabancı temsilcileri kabul etmek, uluslararası anlaşmaları onaylamak ve yayınlamak, belirli kişilerin cezalarını hafifletmek ya da kaldırmak sayılmıştır. Yürütmenin diğer tarafında bulunan Bakanlar Kurulu, Anayasanın 102. maddesi gereği Cumhurbaşkanı tarafından meclis içinden seçilen başbakan ve başbakan tarafından meclis içinden ya da dışından seçilen bakanlardan oluşmaktadır. Cumhurbaşkanı tarafından yapılan atamayla görevine başlayan Bakanlar Kurulu, görevde kalabilmek için güvenoyu almak zorundadır. Bakanlar Kurulu Meclise karşı sorumludur.

4. 1982 Anayasasının İlk Şekli

1982 Anayasası, 12 Eylül 1980 tarihinde Türk Silahlı Kuvvetlerinin yönetimi el koymasının ardından Milli Güvenlik Konseyinin kurduğu ve Milli Güvenlik Konseyi ve Danışma Meclisi olmak üzere iki kanattan oluşan Kurucu Meclis tarafından hazırlanmış ve halk oylaması ile kabul edilmiştir¹⁸.

¹⁷ Kemal Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, Ekin Yayınları, Bursa, 4. Baskı, 2021, s. 124.

¹⁸ Süreçle ilgili detaylı bilgi için bk. Bülent Tanör, *İki Anayasa 1961-1982*, On İki Levha Yayınları, İstanbul, 2012, s. 87-104. Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 131-135. Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınları, Ankara, 15. Baskı, 2014, s. 51-58. Şule Özsoy, *1982 Anayasası'nın Yapım Süreci*, On İki Levha Yayınları, İstanbul, 2010.

1982 Anayasası, 1961 Anayasasından farklı olarak tek meclisli yasama organı öngörmüştür. Anayasanın ilk halinde 5 yıl olan seçim dönemi 2007 yılı değişiklikleri ile 4 yıla indirilmiştir. Meclisin görev ve yetkileri 87. maddede düzenlenmiştir. Buna göre kanun koymak, değiştirmek, kaldırmak, Bakanlar Kurulunu ve Bakanları denetlemek, Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek, bütçe ve kesin hesap tasarılarını görüşmek ve kabul etmek, para basılmasına ve savaş ilanına karar vermek, milletlerarası anlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, genel ve özel af ilanına karar vermek Meclisin görev ve yetkilerindedir.

Anayasanın 8. maddesiyle yürütme görevi ve yetkisi Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kuruluna verilmiştir. Anayasanın 101. maddesinin ilk şekline göre Cumhurbaşkanı Meclis tarafından kendi üyeleri içinden ya da 1961 Anayasasından farklı olarak milletvekili seçilme yeterliliğine sahip Türk vatandaşları arasından 7 yıllığına seçilmekteydi ve ikinci kez seçilmek mümkün değildi. Seçim usulü 102. maddede detaylı şekilde düzenlenmiş ve sonu otomatik feshe bağlanmıştı¹⁹. 2007 yılında yapılan değişikliklerle birlikte cumhurbaşkanının meclis yerine halk tarafından seçilmesi usulü benimsenmiş, görev süresi 5 yıla indirilmiş ve ikinci kez seçilmek mümkün olmuştur. Cumhurbaşkanı seçilen kişinin varsa partisi ile ilişkisi kesilir ve meclis üyeliği sona erer. 105. maddeye göre Cumhurbaşkanının karşı imza kuralına tabi işlemlerinden Başbakan ve ilgili Bakan sorumlu olur. Resen imzaladığı kararlarına karşı yargı merciine başvurmak mümkün değildir. Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri 104. maddede yasama, yürütme ve yargı ile ilgili olanlar şeklinde sınıflandırılarak ve 1961 Anayasasının ilgili 97. madde hükmüne kıyasla oldukça detaylı şekilde sayılmıştır. Ancak sayılan yetkilerin hangilerini tek başına, hangilerini Başbakan ve ilgili Bakanın imzasıyla yapacağı belirtilmemiştir. Cumhurbaşkanı görevi ile ilgili işlemlerinden siyasi ve hukuki olarak sorumlu değildir. Bununla birlikte göreviyle ilgili olarak cezai sorumluluğu ise sadece vatana ihanet halinde doğmaktadır. Yürütmenin diğer kanadında Başbakan ve Bakanlardan oluşan Bakanlar Kurulu 109. maddede düzenlenmiştir. Kurulun oluşumu ve göreve başlama usulü 1961 Anayasasındaki düzenleme ile aynıdır. 1982 Anayasası Bakanlar Kurulunun sorumluluğu ile ilgili 1961 Anayasası hükümlerini aynen kabul etmiş, ayrıca Kurul içinde Başbakanın sorumluluğunu artırıcı ek düzenlemeler öngörmüştür.

¹⁹ Mehmet Turhan, *Hükümet Sistemleri*, Gündoğan Yayınları, Ankara, 1993, s. 109-110.

5. 1982 Anayasasının Son Şekli / Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi

1982 Anayasasında 2017 yılında yapılan köklü değişikliklerle²⁰ birlikte kendine özgü bir başkanlık sistemi olan Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi uygulanmaya başlanmıştır. Hükümet sistemi değişimi yasama ve yürütme organlarının oluşumunu ve birbirleri ile olan ilişkilerini büyük ölçüde değiştirmiştir. 1982 Anayasasının ilk şeklinde yürütme organının iki kanadının da yasama organı tarafından belirlenmesi şeklindeki yürütme organının oluşumunda yasama organının dahil öncce 2007 yılı değişiklikleri ile birlikte Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi usulünün benimsenmesiyle zayıflatılmıştır. 2017 değişiklikleriyle birlikte ise yürütme organının oluşumunda artık yasama organının bir etkisi kalmamıştır.

Anayasanın 75. maddesine göre 600 milletvekilinden oluşan yasama organının seçimleri 77. maddeye göre beş yılda bir ve cumhurbaşkanlığı seçimi ile aynı günde yapılır. Anayasanın değişik maddelerine göre Türkiye Büyük Millet Meclisinin sahip olduğu yetkiler şunlardır: kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak, Cumhurbaşkanını, Cumhurbaşkanı yardımcılarını ile Bakanları denetlemek, bütçe ve kesin hesap kanun tekliflerini görüşmek ve kabul etmek, para basılmasına ve savaş ilanına karar vermek, milletlerarası anlaşmaların onaylanmasını bir kanunla uygun bulmak, genel ve özel af ilanına karar vermek. Yasama organının seçimleri meclisin 5 yıllık seçim döneminin sona ermesi, meclisin erken seçim kararı alması, Cumhurbaşkanı tarafından meclis seçimlerinin yenilenmesi ve genel seçimlere 1 yıl ve daha az bir süre kalmışken cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalması hallerinde yenilenir.

Öngörülen yeni hükümet sistemi bağlamında Anayasanın 104. maddesi yürütme yetkisinin Cumhurbaşkanına ait olduğunu belirterek, yürütme organını tek başlı hale getirmiştir. Anayasanın 106. maddesinde Cumhurbaşkanı yardımcılarını ile Bakanların düzenlenmiş olması yürütme organını tek başlı olmaktan çıkarmamaktadır. Bu kişiler yürütme yetkisinin tek sahibi olan cumhurbaşkanının memurları konumundadırlar. Şöyle ki, 106. maddeye göre Cumhurbaşkanı yardımcılarını ile Bakanlar Cumhurbaşkanı tarafından atanırlar ve yine onun tarafından görevden alınırlar. Diğer bir deyişle bu kişiler sadece Cumhurbaşkanına karşı sorumludurlar, meclise karşı sorumlulukları yoktur. 2007 yılında yapılan değişiklikle kabul edilen Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi usulü 2017 değişiklikleriyle de muhafaza edilmiştir. Cumhurbaşkanının görev süresi 5

²⁰ 16 Nisan 2017 Halkoylaması ile oylanan 6771 sayılı Kanun.

yıldır. Anayasanın 77. maddesine göre Cumhurbaşkanı seçimleri ile meclis seçimleri aynı günde yapılacağından dolayı Cumhurbaşkanının seçim sürecini başlatabilecek durumlar şunlardır: Meclisin ve Cumhurbaşkanının 5 yıllık görev süresinin dolması, Meclis tarafından seçimlerin yenilenmesine karar verilmesi, Cumhurbaşkanı tarafından seçimlerin yenilenmesine karar verilmesi ve Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenle sona ermesi. 2017 değişiklikleriyle birlikte Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri belirtilirken Anayasanın ilk şeklinde yer alan yasamaya, yürütmeye ve yargıya ilişkin yetkiler ayırımına yer verilmemiştir. 104. maddenin yeni şekline göre Cumhurbaşkanı genel olarak yürütme yetkisine sahiptir. Ayrıca Cumhurbaşkanı ülkeyi temsil etmeye, Anayasanın uygulanmasını, devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin etmeye, Mecliste açılış konuşması yapmaya, Meclise mesaj vermeye, kanunları yayımlamaya ya da geri göndermeye, Anayasa Mahkemesinde iptal davası açmaya, Cumhurbaşkanı yardımcılarını ile Bakanları atamaya, üst kademe yöneticilerini atamaya ve görevlerine son vermeye, yabancı devletlerin temsilcilerini kabul etmeye, milletlerarası anlaşmaları onaylama ve yayımlamaya, Anayasa değişikliği kanunlarını halk oyuna sunmaya, milli güvenlik politikalarını belirlemeye ve gerekli tedbirleri almaya, Başkomutanlığı temsil etmeye, Meclis ara verme halinde ya da tatilde silahlı kuvvetlerin kullanılmasına karar vermeye, bazı kişilerin cezalarını affetmeye, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarmaya yetkilidir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin tek başlı yürütme yapısından dolayı 2017 yılında Cumhurbaşkanının sorumluluğu konusunda önemli değişiklikler yapılmıştır. Cumhurbaşkanının siyasi sorumluluğunun olup olmadığı hususu tartışmalıdır. Zira başkanlık sistemlerinde halk tarafından seçilen devlet başkanının süresi bitene kadar siyasi saiklerle görevden alınması mümkün değildir. Ancak Anayasanın 116. maddesine göre Meclis kendi seçimlerinin yenilenmesini göze alarak Cumhurbaşkanının görevine son verme yetkisine sahiptir. Doktrinde bu hususun Cumhurbaşkanının meclise karşı sorumlu olduğu şeklinde yorumlanamayacağı vurgulansa da teknik olarak bunun bir siyasi sorumluluk mekanizması olduğu belirtilmiştir²¹. Cumhurbaşkanının hem kişisel hem de görevleriyle ilgili suçlarından dolayı cezai sorumluluğu ile hem kişisel eylem ve işlemlerinden dolayı hem de göreviyle ilgili eylem ve işlemlerinden dolayı hukuki sorumluluğu tamdır.

²¹ Gözler, Türk Anayasa Hukuku, 4. Baskı, s. 914-915.

B. Türk Anayasalarında Karşılıklı Etkileşim Araçları

Benimsenen hükümet sistemi ne olursa olsun yasama ve yürütme organları arasında kaçınılmaz olarak bir takım karşılıklı etkileşim araçları bulunmaktadır. Bu etkileşim araçları organlar arasında uyum ve işbirliğini sağladığı gibi, birinin diğeri aleyhine orantısız şekilde güç elde etmesini de engellemektedir. Bütçenin hazırlanması ve kabul edilmesi, uluslararası anlaşmaların yapılması ve onaylanması, yasamanın yürütmeyi denetlemesi, yürütmenin yasamayı feshi, mesaj verme yetkisi ve bazı atamaların yapılması yasama ve yürütme organlarını mecburen karşı karşıya getiren, fren ve denge mekanizması işlevi gören karşılıklı etkileşim araçlarıdır. Çalışmanın bu kısmında her bir etkileşim aracının 1921 Anayasasından günümüze Türk Anayasalarında nasıl düzenlendiğine yer verilecektir.

1. Bütçenin Hazırlanması ve Kabul Edilmesi

Kurtuluş mücadelesi içinde iken hazırlanan ve 23 maddelik kısa bir anayasa olan 1921 Anayasasında bütçe ile ilgili herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Ancak yasama yetkisinin yanı sıra yürütme yetkisine de sahip olan Meclisin harcamaların planlanması ve yapılması konusunda da yetkili olduğunu söylemek o dönem benimsenen kuvvetler birliği ilkesine ters düşmeyecektir²². Bu ilkeye göre bütçeyi hazırlayan ve onaylayan organın aynı olmasının bütçenin organların karşılıklı etkileşim aracı olması rolünü zedelediğini söylemek mümkündür. Uygulamada Maliye Vekaleti tarafından hazırlanan bütçeler Meclisin onayına sunulmuş, ancak çoğu bütçe ait olduğu yılbaşında Meclisin onayından geçemediğinden avans ve ek ödemelerle işler yürütülürken vekaletlerin önceki yıl harcamaları da üst sınır olarak kabul edilmiş²³, bütçelerin onaylanması gecikmiştir²⁴.

1924 Anayasasının 26. maddesinde Meclisin yetkileri arasında bütçe ve kesin hesap kanunlarının incelenmesi ve onaylanması da sayılmıştır. Bütçe tasarısının mali yıl başından en az 3 ay önce meclise sunulması ve bütçe kanununun 1 yıl geçerli olacağı yine Anayasa ile düzenlenmiştir. Anayasa 100. maddesiyle

²² Ümit Güveyi, "Bütçe Hakkının Anayasacılık Bakımından Önemi ve Türk Anayasal Düzenindeki Durum", *Terazi Hukuk Dergisi*, 2019, C. 14, S. 155, s. 1363.

²³ Rıdvan Akın, "TBMM'nin İlk Bütçe Yasası: 1336 Muvazene-i Umumiye Kanunu", *Yakın Dönem Türkiye Araştırmaları Dergisi*, 2002, S. 2, s. 38.

²⁴ İhsan Güneş, "Milli Mücadele Dönemi Bütçeleri", *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*, 1988, C. 4, S. 12, s. 781.

Meclis adına devletin gelir ve giderlerini denetleme görevini yapması için Sayıştay kurulacağını öngörmüştür. Bütçe kanunu tasarıları Bakanlar Kurulu tarafından hazırlanır ve Meclisin onayına sunulur. Anayasanın 35. maddesine göre Meclis tarafından onaylanan bütçe kanunlarının Cumhurbaşkanı tarafından Meclise geri gönderilmesi mümkün değildir. Böylece bütçe kanununun Meclis tarafından onaylanması aşamasına yürütme organının etki etme girişimlerinin önlenmek istendiğini söylemek mümkündür²⁵.

1961 Anayasası kendinden önceki anayasalara göre bütçeyi daha detaylı şekilde düzenlemiştir. 94. maddeye göre bütçe tasarısı Bakanlar Kurulu tarafından hazırlanarak Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Tasarı öncelikle 35 Millet Meclisi üyesi ve 15 Senato üyesinden oluşan karma komisyona havale edilir. Komisyonun 8 hafta içinde yapacağı değerlendirmelerden sonra tasarı Cumhuriyet Senatosunda en geç 10 gün içinde görüşülerek karara bağlanır ve tekrar karma komisyona gönderilir. Komisyondan gelen son metin bütçe ile ilgili son sözü söyleme yetkisine sahip olan Millet Meclisinde görüşülür ve karara bağlanır. Gerek Senato gerekse Millet Meclisi görüşmelerinde bu meclislerin üyeleri gider artırıcı ya da gelir azaltıcı teklifler yapamazlar. 1961 Anayasasının kurduğu çift meclisli sistem, yürütmenin en önemli gereksinimlerinden biri olan bütçe üzerinde yasama organının denetimini kuşkusuz pekiştirmiştir.

1982 Anayasasının ilk şeklinde bütçenin hazırlanması, görüşülmesi ve kabul edilmesi 1961 Anayasası gibi detaylı şekilde düzenlenmiştir. Anayasanın 162. maddesi uyarınca Bakanlar Kurulu tarafından hazırlanan bütçe Meclise sunulur. 25 üyesi iktidardan gelmek şartıyla 40 üyeden oluşan bütçe komisyonu rapor hazırlar. Anayasanın 87. maddesi gereği bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını görüşerek kabul etmek Meclisin görev ve yetkilerindedir. Bütçesi reddedilen Bakanlar Kurulunun görevine devam edebilmesi mümkün değildir. 163. maddede bütçeyle verilen harcanabilecek miktar sınırının Bakanlar Kurulu kararıyla artırılamayacağı ve Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapma yetkisinin verilemeyeceği düzenlenmiştir. Bu düzenlemeler, bütçenin yasama ile yürütme organları arasında önemli bir denge-denetim unsuru olma özelliğini Meclis lehine pekiştirmektedir.

2017 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin getirilmesiyle birlikte yasama - yürütme organlarının karşılıklı etkileşiminde kilit konumdaki araçlardan biri olan bütçenin hazırlanması ve kabul edilmesi süreciyle ilgili olarak

²⁵ Güveyi, s. 1364.

önemli değişiklikler yapılmıştır. Yürütme organının monist yapısı gereği bütçe teklifini hazırlama ve Meclise sunma yetkisi Anayasanın 161. maddesi ile Cumhurbaşkanına verilmiştir. Bütçenin görüşülerek kabul edilmesi ise 87. madde gereği Meclisin yetkisindedir. Ancak Anayasanın 161. maddesinin 4. fıkrası Meclisin yürütme organına karşı kullanabileceği bu fren mekanizmasını büyük ölçüde zayıflatmıştır. Şöyle ki, bütçe kanunu belirtilen süre içinde yürürlüğe konulamazsa geçici bütçe kanunu çıkarılır, eğer o da çıkarılamazsa yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilme oranı doğrultusunda artırılır ve uygulamaya konulur.

2. Uluslararası Anlaşmaların Yapılması ve Onaylanması

Kuvvetler birliği ilkesini benimseyen 1921 Anayasasının 7. maddesiyle Meclise ait olduğu sayılan yetkiler arasında uluslararası anlaşmaların yapılması ve onaylanması yetkileri de bulunmaktadır. Madde metninde geçen “muahede akdi” kavramı anlaşmanın hazırlanması aşamasından başlayarak yürürlüğe girdiği zamana kadar olan sürecin tümünü kapsamaktadır²⁶. Ancak Meclis, anlaşma görüşmelerine katılma ve anlaşmayı imzalama yetkisini doğrudan kullanamayacağından kendi üyeleri arasından seçtiği vekilleri bu yetkileri kullanmak üzere görevlendirmiştir²⁷. Büyük Millet Meclisi 1921-1924 yılları arasında yetkilendirdiği kişilerce imzalanan 14 uluslararası anlaşmadan 12’sini kanunla onaylayarak yürürlüğe koymuş, diğerlerinin ise anlaşma yapmaya yetkilendirdiği kişilere aynı zamanda anlaşmaya bağlılık kazandırma yetkisi vermek suretiyle yürürlüğe girmelerini sağlamıştır²⁸. En nihayetinde tüm yetkinin Mecliste olduğunu söylemek mümkündür.

1924 Anayasasının 26. maddesinde sayılan diğer yetkilerle beraber uluslararası anlaşma yapma yetkisi Meclise verilmiştir. Bununla birlikte yürütme organı yasama organından artık daha belirgin şekilde ayrışmaya başladığından zamanla bu ayrışma uluslararası anlaşmaların yapımı ve onaylanması aşamalarında da ortaya çıkmıştır. 1931 yılından sonra yapılan anlaşmaların imzalanması süreci tamamıyla yürütme organının hâkimiyeti ile gerçekleştirilmiş, Meclis bu anlaşmaları sadece onaylamakla yetinmiştir. Anlaşmalar, Bakanlar Kurulu Kararnameleri ile belirlenen hükümet temsilcileri tarafından imzalanmıştır²⁹. Bu

²⁶ Tanör, 260.

²⁷ Ülkü Halatçı Ulusoy, *Türk Hukukunda Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Göre Uluslararası Anlaşmaların Yapımı ve Sona Ermesi*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2021, s. 34.

²⁸ Halatçı Ulusoy, s. 34, 130.

²⁹ Halatçı Ulusoy, s. 35.

aşamadan sonra anlaşma onay için Meclise gelir, onaylanan anlaşma Cumhurbaşkanının imzasıyla Resmi Gazete 'de yayımlanır. Her ne kadar 26. madde ile anlaşmalarla ilgili tüm yetki Meclise ait gibi görünse de anlaşmaları Bakanlar Kurulu kararıyla yetkilendirilen kişiler imzaladığından imza yetkisinin yürütme organında olduğunu söylemek mümkündür. Yine de imzalanan anlaşmalar Meclisin onayından geçmeden geçerlik kazanamayacağı için yürütme organının yetkisini kullanırken bunu hesaba katması beklenir. Bununla birlikte uygulamada imzalanan tüm anlaşmaların Meclisin onayından geçirilmesi usulünden sapmalar olduğu gözlemlenmiştir³⁰. Buna göre hükümete imzaladığı bazı anlaşmaları imza gününden itibaren yürürlüğe koyma yetkisi veren kanunlar³¹ çıkarılmış, bu şekilde yapılması belirtilen bazı anlaşmalar için belirli süre içinde Meclisin onayına sunma şartı getirilmiştir³².

1961 Anayasasında uluslararası anlaşmalar ile ilgili hükümler 65. ve 97. maddelerde bulunmaktadır. Ancak anlaşmanın görüşmelerini kimin yapacağı, esas metni kimin belirleyeceği ve imzalama yetkisinin kimde olacağına dair anayasada açık bir düzenleme bulunmamaktadır. Kuvvetler ayrılığı ilkesinin yerleşmesiyle birlikte bu yetkiler yürütme organı tarafından kullanılmış, bu konuda herhangi bir çatışma yaşanmamıştır³³. Daha sonra bu konuya 244 sayılı Kanun³⁴ ile açıklık getirilmiş, anlaşmaların imzalanması için temsilcilerin ve yetkilerinin tespitinin Resmi Gazete'de yayımlanmayacağı, Bakanlar Kurulu Kararnamesi ile yapılacağı düzenlenmiştir. 97. madde anlaşmaların onaylanması ve yayımlanması yetkisini Cumhurbaşkanına vermiştir. 65. madde ise anlaşmaların onaylanmasının kural olarak Meclis tarafından bir kanunla uygun bulunması halinde mümkün olduğunu belirtmiş, ikinci fıkrasında bu kurala bazı istisnalar getirerek uygun bulma kanunu gerekmeden yayımlanma ile yürürlüğe girebilecek anlaşmaları düzenlemiştir. Görüldüğü üzere 1961 Anayasasına göre yapılan bir uluslararası anlaşmanın onaylanmasının uygun bulunması kanunu Meclis tarafından çıkarılmakta, onaylama yetkisi ise Cumhurbaşkanına verilmektedir. Anlaşmanın bağlayıcılık kazanması ile ilgili olarak

³⁰ Edip Çelik, *Milletlerarası Hukuku*, I. Cilt, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1965, s. 158.

³¹ Ör. 12 Aralık 1925 tarih ve 691 sayılı Kanun, 22 Temmuz 1931 tarih ve 1868 sayılı Kanun, 18 Eylül 1937 tarih ve 3267 sayılı Kanun. Detaylı açıklamalar için bk. Çelik, s. 153-155.

³² Ör. 3 Ocak 1941 tarih ve 3970 sayılı Kanun, 5 Haziran 1944 tarih ve 4852 sayılı Kanun, 20 Mayıs 1959 tarih ve 7280 sayılı Kanun. Detaylı açıklamalar için bk. Çelik, s. 154-156.

³³ Hüseyin Pazarıcı, *Uluslararası Hukuk Dersleri*, 1. Kitap, Turhan Kitabevi, Ankara, 12. Baskı, 2014, s. 156.

³⁴ 31.05.1963 tarih ve 244 sayılı Milletlerarası Andlaşmaların Yapılması, Yürürlüğü ve Yayınlanması ile Bazı Andlaşmaların Yapılması için Bakanlar Kuruluna Yetki Verilmesi Hakkında Kanun.

ilk kez 1961 Anayasası yasama ve yürütme organları arasında yetkiyi açıkça paylaş-tırmıştır³⁵. Bu husus, onaylanması ancak bir uygun bulma kanunu ile mümkün olan anlaşmalar bakımından yasama ve yürütme organları için önemli bir karşılıklı etki-leşim aracı olma özelliği göstermektedir.

1982 Anayasasının ilk şeklinde yasama ve yürütme organlarının arasında karşılıklı etkileşimi sağlayan araçlardan biri olarak uluslararası anlaşmalarla ilgili anayasal düzenlemeler 90. ve 104. maddede yer almaktadır. 1961 Anayasasının ilgili düzenlemeleri ile kıyaslandığında hükümlerin hemen hemen aynı oldukları göze çarpmaktadır. Bu sebeple anlaşmaların bağlayıcılık kazanması sürecinde 1961 Anayasası ile açıkça getirilen yasama ve yürütme arasındaki yetki payla-şımının 1982 Anayasası bakımından da aynen geçerli olduğunu söylemek mümkündür. Bu bağlamda 1982 Anayasası da halefi anayasa gibi uluslararası anlaşmanın görüşmelerini yapmaya, metni belirlemeye ve nihayet imzalamaya kimin açıkça yetkili olduğunu bildirmemiştir. Ancak genel kabul gördüğü üzere bu yetki yürütme organının üyeleri arasında paylaşılmıştır³⁶. Buna göre Cum-hurbaşkanı, Başbakan, Dışişleri Bakanı ve yetki belgesi ile yetkilendirilen kişiler uluslararası anlaşmaların görüşmelerine katılarak metni oluşturabilir ve imzala-yabilir. İmzalanan bir uluslararası anlaşma için sonraki aşama yasama organının yetkisine giren onaylanmasının uygun bulunmasıdır. Anayasanın 90. maddesi-nin ilk fıkrasındaki genel kurala göre anlaşmaların onaylanabilmesi için onayla-manın yasama organı tarafından çıkarılacak bir kanunla uygun bulunması ge-rekmektedir. Bunun için gereken kanun önerisi Bakanlar Kurulu tarafından tasarı olarak hazırlanmaktadır. Aynı maddenin 2. ve 3. fıkralarında ise genel kurala istisna getirilmiş, belirtilen anlaşmaların uygun bulma kanunu gerek-meksizin onaylanması süreci hükme bağlanmıştır. Yasama organındaki sürecini atlatan (ya da uygun bulma kanunu gerekmeyen) uluslararası anlaşma onay aşamasına gelmiştir. Anayasanın 104. maddesine göre uluslararası anlaşmaları onaylamak ve yayımlamak Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerindedir. Karşı imza kuralı gereği Cumhurbaşkanı bu yetkisini Başbakan ve ilgili Bakanın imzası ile birlikte kullanabilmektedir. Bununla birlikte uygulamada uygun bulma kanu-nunun çıkmasından sonra Bakanlar Kurulu hazırladığı kararnameyi anlaşma metnini de ekleyerek Cumhurbaşkanına göndermiş ve Cumhurbaşkanı da imza-sını bu kararnameye ekleyerek onaylama aşaması gerçekleştirmiştir. Cumhur-başkanının ilgili kararnameyi imzalamayı reddetme yetkisinin olup olmadığı

³⁵ Çelik, s. 160. Pazarıcı, s. 158.

³⁶ Pazarıcı, s. 158.

dönemin önemli tartışma konularından olmuş ve takdir yetkisi dahilinde olduğu görüşü ağır basmıştır³⁷.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi kapsamında yasama ve yürütme organlarının karşılıklı etkileşim araçlarından biri olan uluslararası anlaşmaların yapılması ve onaylanması bakımından 2017 Anayasa değişiklikleri incelendiğinde, kendinden önceki anayasa normlarıyla benzer şekilde anlaşmaları akdetme yetkisinin kime ait olduğu ile ilgili bir düzenleme içermediği görülmektedir. 9 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 1. maddesinde akdetmeye yetkili olanların kimler olacağı ve yetkilerinin kapsamının Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile belirleneceği ve bunların Resmi Gazete’de yayımlanmayacağı öngörülmüştür. Anayasanın 104. ve 9 sayılı Kararnamenin 3. maddesine göre anlaşmaları onaylama ve yayımlama yetkisi Cumhurbaşkanına aittir. Ancak Cumhurbaşkanının bu yetkisini kullanabilmesi için Anayasa madde 90/1 gereği kural olarak 2017 öncesinde olduğu gibi Meclisin anlaşmanın onaylanmasını bir kanunla uygun bulması gerekmektedir. Artık kanun tasarısı usulü kaldırıldığı ve uygun bulma kanun teklifi yönünden Cumhurbaşkanına Anayasa ile istisnai bir yetki verilmediğinden uygulamada Meclis Başkanları milletvekili sıfatıyla bu teklifleri yapmaktadırlar. 90/2-3’teki istisna kapsamına giren anlaşmalar ise uygun bulma kanunu gereksiz Cumhurbaşkanı tarafından onaylanır. 9 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine göre anlaşmaların onaylanması Cumhurbaşkanlığı kararı ile olur.

3. Yasamanın Yürütmeyi Denetlemesi

Kuvvetler birliği sistemi uygulayan Meclis ile bu sistemi öngören 1921 Anayasası uyarınca yürütme kuvveti tamamen Meclise aittir. Meclis bu yetkisini kendi üyeleri arasından mutlak çoğunlukla seçtiği üyeler aracılığı ile kullanır. Bu üyelerin Meclis adına ve Meclis tarafından belirlenen şekilde emir ve talimatlarla yürütme işlerini görmeleri öngörülmüştü. Buna uyup uymadıklarının Meclis tarafından denetlenmesi ve gerektiğinde görevden alınacakları düzenlenmişti. Bununla birlikte vekillerin yürüttükleri işlerle ilgili olarak meclis encümenine danışıklarına ve meclisin vekillere yön gösterdiğine uygulamada rastlanmamıştır. Meclis İcra Vekilleri üzerindeki denetimi siyasi sorumluluk aracılığı ile yapabilmıştır. İcra Vekilleri kurulduğu ilk günden itibaren Vekillerin bireysel ve kolektif sorumlulukları uygulamada kabul edilmiş ve zaman zaman bu kurumlar işletilmiştir³⁸.

³⁷ Pazarıcı, s. 164.

³⁸ Tanör, s. 270-271.

Yasama organının yürütmeyi denetleme yetkisine ilişkin olarak 1924 Anayasasında yer alan ilk düzenleme 7. maddede bulunmaktadır. Buna göre Meclis, hükümeti her zaman denetleyebilir ve düşürebilir. Anayasanın 22. maddesi Meclisin, yürütmenin hükümet kanadını denetleme araçlarına yer vermiştir. Soru, gensoru ve meclis soruşturması olarak sayılan bu araçların nasıl uygulanacağına ilişkin içtüzükte gösterileceği belirtilmiştir. Soru önergesi verebilmek için en az bir milletvekilinin imzası gerekmektedir. Soru, yazılı soru veya sözlü soru şeklinde olabilir. Siyasi sorumluluğa yol açan gensoru herhangi bir milletvekili tarafından başbakan ya da bakanlarla ilgili olarak verilebilir. Genel kurulda görüşme yapılmaksızın oylanır ve kabul edilirse tüm milletvekillerinin söz alabileceği gensoru görüşmelerinin ardından oylama yapılır. Meclis soruşturması ise bakanların görevleri ile ilgili cezai sorumluluklarının işletilmesine yarar. Gensoru ve bütçe görüşmeleri sırasında ya da bir görüşme olmasa da milletvekillerinin talepleriyle meclis soruşturması açılmasına Meclis genel kurulunda karar verilebilir. Soruşturma için özel bir komisyon kurulur, ya da Anayasa ve Adalet Komisyonu üyelerinden oluşan karma bir komisyon görevlendirilir. Bu komisyon suçun işlendiğine kanaat getirirse ilgili Bakan Yüce Divana gönderilir ve Anayasanın 50. maddesi gereği Yüce Divana sevk edilen kişinin bakanlık görevi sona erer.

Yasama organı için ikili meclis yapısı öngören 1961 Anayasası, yürütme organının denetlenmesi konusunda bazı denetim araçları bakımından her iki meclise de benzer yetkileri verse de siyasi sorumluluğa yol açan denetim aracı bakımından sadece Millet Meclisini yetkilendirmiştir. 88. maddeye göre soru, genel görüşme, meclis soruşturması ile meclis araştırmasının her iki meclisin de yetkisi dahilinde olduğunu belirtmiştir. Bu kurumlar meclislerin iç tüzüklerinde benzer şekilde düzenlenmiştir. Buna göre soru önergeleri, Başbakan veya bir bakandan bir konu ile ilgili bilgi istemek amacıyla bir imza ile verilebilir. Denetim araçlarından biri olan genel görüşme ilk kez 1961 Anayasası ile kabul edilmiştir. 90. maddede yer alan meclis soruşturması hükümetin ya da tek tek bakanların cezai sorumluluğuna yol açar. Meclis soruşturması istemleri Türkiye Büyük Millet Meclisinin birleşik toplantısında görüşülür ve karara bağlanır. Siyasi sorumluluğa yol açan gensoru kurumu 89. maddede ayrıca düzenlenmiştir. Diğer denetim şekillerinden farklı olarak gensoru ile hükümete güven ya da güvensizlik oyu verme yetkisi yalnızca Millet Meclisine tanınmıştır³⁹. Gensoru önergesinin Anayasanın ilk şeklinde bir milletvekili ya da siyasi parti grubu adı-

³⁹ Tanör, s. 396.

na verilebileceği belirtilmişken 1971 yılında yapılan değişiklikle siyasi parti gruplarının yetkisi aynen korunurken en az 10 milletvekilinin imzası gerekli kılınmıştır. Gensoru görüşmeleri sonucunda bir bütün olarak Bakanlar Kurulunun ya da bir bakanın düşürülebilmesi için üye tam sayısının salt çoğunluğu gereklidir.

1982 Anayasasının ilk şeklinde Meclisin hükümeti denetleme yolları 98. maddede soru, genel görüşme, meclis araştırması, gensoru ve meclis soruşturması olarak sayılmış ve kısaca tanımlanmıştır. Bu denetim yollarının uygulamasında esas alınacak düzenlemeler 1996 yılına kadar 1982 Anayasasının 98, 99 ve 100. maddeleri, 1973 Millet Meclisi iç tüzüğü'nün konu ile ilgili Anayasaya aykırı olmayan hükümleri ve meclis soruşturması bakımından 1965 TBMM Birleşik Toplantısı iç tüzüğü'dür⁴⁰. İç tüzüğü'nün 96 ve devamı maddelerinde soru usulü detaylı şekilde düzenlenmiştir. Soru önergesi, Başbakan veya bir Bakandan bilgi istemek amacıyla bir milletvekili tarafından imzalanır ve Meclis başkanlığına verilir. Cevabı sözlü olarak istendiyse sözlü soru, yazılı olarak istendiyse yazılı soru mevcuttur. Yazılı sorunun cevabı, soru sahibine verilir ve meclis tutanağına eklenir. Sözlü soru ise sorunun cevap verecek birime sevkinden itibaren 7 gün sonra gündeme alınır. Her iki soru türünde de herhangi bir oylama yapılmaz, bu nedenle etkinliği oldukça düşük bir denetim aracıdır. Ancak gündem oluşturabilir, kamuoyunun dikkati çekilebilir. Toplum ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren bir konunun Mecliste genel görüşme usulü ile ele alınabilmesi için siyasi parti gruplarının veya İç tüzüğü'nün ilk halinde 10, 1996 değişikliklerinden sonra en az 20 milletvekilinin önerge vermeleri gerekmektedir. Görüşmelerde önerge sahibi, siyasi parti grupları ve milletvekilleri kişisel olarak söz alabilirler⁴¹. Bu yönüyle genel görüşme, denetim şekillerinden soruya göre daha etkindir. Ancak uygulamada genel görüşme önergelerinin büyük çoğunluğunun hükümsüz kaldığı gözlemlenmiştir⁴². Meclis genel kurulu tarafından kararlaştırılan bir konunun, meclis üyelerinden oluşan ve kurum ve kuruluşlardan bilgi isteme, buralarda inceleme yapma ve ilgili kişileri çağırıp dinleme yetkisine sahip özel bir komisyon tarafından hazırlanan raporla genel kurulda görüşülmesi anlamına gelen meclis araştırmasının açılmasında genel görüşme usulünün hükümleri uygulanır. Genel görüşmede olduğu gibi meclis araştırmasında da herhangi bir

⁴⁰ Mustafa Karaman, *Demokratik Siyasal Sistemde Parlamenter Denetim ve Türkiye Uygulaması*, On İki Levha Yayınları, İstanbul, 2020, s. 169.

⁴¹ Şeref İba, *Parlamento Hukuku*, Seçkin Yayınları, Ankara, 7. Baskı, 2020, s. 214.

⁴² Karaman, s. 175.

oylama yapılmaz ancak bu usuller aracılığı ile elde edilen bilgiler doğrultusunda hükümetin siyasi sorumluluğuna gidilmek istenirse gensoru süreci işletilebilir. Gensoru usulü Anayasanın 99. maddesinde ayrıca düzenlenmiştir. Önergeler bir siyasi parti grubu adına ya da en az 20 milletvekilinin imzası ile verilebilir. 99. maddenin 2. ve 3. fıkralarında yer alan usulle açılan gensoru görüşmelerinde güvensizlik önergesi verilebilir, yapılan oylamada yalnızca güvensizlik oyları sayılır ve Bakanlar Kurulunun ya da bir Bakanın düşürülebilmesi için üye tam sayısının salt çoğunluğunun güvensizlik oyu gerekmektedir. Anayasanın 100. maddesinde düzenlenen ve Başbakan ya da bakanların cezai sorumluluğunu araştırmak amacıyla getirilen bir usul olan meclis soruşturması ise meclis üye tam sayısının en az onda biri tarafından istenebilir. Verilmesinden itibaren en geç bir ay içinde önerge görüşülerek karara bağlanır. Soruşturma açılmasına karar verildiğinde konu ile ilgili rapor hazırlamak üzere özel bir komisyon oluşturulur. Raporun görüşülmesi sonucunda Yüce Divana sevk için üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyu gereklidir. Bu durumda 113. madde gereği Yüce Divana sevk edilen bakan bakanlıktan düşer, Başbakanın sevki halinde ise tüm Bakanlar Kurulu düşer. 1982 Anayasasının 2017 değişikliklerine kadar uygulandığı dönemde toplam 117 meclis soruşturması önergesi verilmiş, bunlardan 41 tanesi önergenin kabulü ile sonuçlanmış ve 8'i için Yüce Divan yargılaması yapılmıştır⁴³.

Anayasanın 2017 yılında değiştirilen 98. maddesi yasama organının yürütme organından bilgi edinme ve onu denetleme araçlarına yer vermiştir. Bu araçlar ilk fıkrada meclis araştırması, genel görüşme, meclis soruşturması ve yazılı soru olarak belirtilmiştir. Hükümet sisteminin değiştirilmesi ve parlamenter sistemlerde bulunan şekliyle bir Bakanlar Kurulunun bulunmaması sebebiyle gensoruya yer verilmemiştir. Sözlü soru usulü kaldırılmıştır. 1924 Anayasasından bu yana anayasal denetim araçlarından biri olan sorunun muhatabı, 2017 değişikliklerine kadar yürütme organının iki kanadından biri olan Bakanlar Kurulu üyeleri iken, 2017 yılından sonra yürütme organının sahibi olan Cumhurbaşkanı değil, Cumhurbaşkanı yardımcıları ile Bakanlardır⁴⁴. Soru usulünün etkinliği oldukça düşüktür. Bununla birlikte soru yoluyla muhatabı belli bir konuda uyarılmaktadır⁴⁵. Uygulamada milletvekilleri sıkça bu araca başvurmaktadır. Meclis tutanaklarına göre 27. yasama döneminin başından Mart 2022'ye

⁴³ Karaman, s. 172.

⁴⁴ Gözler, Türk Anayasa Hukuku, 4. Baskı, s. 741.

⁴⁵ Gözler, Türk Anayasa Hukuku, 4. Baskı, s. 741.

kadar toplam 60331 soru sorulmuş, 31821'i süresi geçtikten sonra, 7534 soru ise süresi içinde cevaplandırılmıştır⁴⁶. 2017 yılında genel görüşme ve meclis araştırması ile ilgili önemli değişiklik yapılmamıştır. Ancak Anayasanın 106. maddesinde meclis soruşturmasının Cumhurbaşkanı yardımcılarını ile Bakanlar hakkında ve görevleriyle ilgili bir suç işledikleri iddiasıyla yapılabileceği belirtilmiştir. Soruşturma istemi Meclis üye tam sayısının salt çoğunluğu tarafından yapılabilir. 2017 öncesinde meclis üye tam sayısının onda biri tarafından yapılan soruşturma istemi 2017 sonrasında zorlaştırılmıştır. Soruşturma açılması kararı ise üye tam sayısının beşte üçünün gizli oyuyla verilebilir. Bu durumda bir soruşturma komisyonu oluşturulur ve komisyonun hazırladığı rapor genel kurulda görüşülür. Görüşmeler sonunda bir Bakan ya da Cumhurbaşkanı yardımcısının Yüce Divana sevk edilebilmesi için üye tam sayısının üçte ikisinin oyu gerekmektedir. Aranılan yüksek çoğunluk sayıları, meclis soruşturması usulünün işletilmesini oldukça zorlaştırmaktadır. Buna rağmen bu usul bir şekilde işletilebildiğinde bile 2017 öncesindeki usulün aksine sevk kararına bağlanan siyasal bir sonuç olmadığından⁴⁷ Yüce Divan yargılaması boyunca ilgili Bakan ya da Cumhurbaşkanı yardımcısı görevde kalmaya devam eder. Yargılama sonucunda da her suçtan dolayı değil, ancak seçilmeye engel bir suçtan dolayı mahkûmiyet verilirse bu kişilerin görevleri sona erer. Cumhurbaşkanı'nın cezai sorumluluğu ile Mecliste yürütülecek soruşturma ise 105. maddede düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanı hakkında soruşturma önergesi üye tam sayısının salt çoğunluğu ile verilebilir. Soruşturma, üye tam sayısının beşte üçünün gizli oyu ile açılabilir. Yüce Divana sevk için ise üye tam sayısının üçte ikisinin gizli oyu gerekmektedir. Yüce Divana sevk edilmek Cumhurbaşkanı'nın görevini sona erdirmez. Bunun için Yüce Divan yargılaması sonucunda seçilmeye engel bir suçtan mahkûmiyet kararının verilmesi gerekmektedir.

4. Yürütmenin Yasamayı Feshi

1921 Anayasası döneminde uygulanan meclis hükümeti sisteminde yürütmenin yasamayı feshetme, çalışma süresini kısaltma ya da meclisi tatil etme yetkileri bulunmamaktadır⁴⁸. Çünkü zaten yürütmenin asli sahibi Meclistir. Yürütme gücünün bir an bile boş bırakılmayacağı düşünüldüğünde Anayasanın madde-i münferide de yer verdiği üzere Meclisin sürekli çalışması esastır.

⁴⁶ <https://bit.ly/3LMBazv>. Erişim Tarihi: 28.02.2022.

⁴⁷ Gözler, Türk Anayasa Hukuku, 4. Baskı, s. 753.

⁴⁸ Tanör, 260.

1924 Anayasası yürütmenin her iki kanadına da yasamayı feshetme yetkisini vermemiştir. Bununla birlikte bunun o dönemde akıllara hiç gelmeyen / getirilmeyen bir karşılıklı etkileşim aracı olduğunu söylemek mümkün değildir. Yeni anayasanın hazırlanması için oluşturulan Kanun-ı Esasi Encümeninin sunduğu teklifte Cumhurbaşkanına Meclisi feshetme / seçimleri yenileme yetkisi verilmiştir. Bu konu Mecliste oldukça uzun tartışmalara yol açmış ve sonuçta reddedilmiştir⁴⁹. Bununla birlikte uygulamada 1924 Anayasası döneminde sadece 1957 seçimlerinde olmak üzere bir kez de olsa⁵⁰ hükümetin yönlendirmesiyle meclis kendi seçiminin yenilenmesine ya da seçimlerin erken yapılmasına karar vermiştir⁵¹.

Yürütme organı tarafından yasama organının feshedilmesine dair düzenleme içeren ilk cumhuriyet anayasası 1961 Anayasasıdır. “Millet Meclisi Seçimlerinin Cumhurbaşkanınca Yenilenmesi” başlığını taşıyan 108. maddeye göre sadece Millet Meclisinin seçimlerinin yenilenmesi sağlanabilir. Yasama organının diğer meclisi olan Cumhuriyet Senatosu seçimlerinin yenilenmesini sağlamak mümkün değildir. 108. madde seçimlerin yenilenmesini oldukça zor şartlara bağlamıştır. Seçimlerin yenilenmesinin talep edilebilmesi için Bakanlar Kurulu 18 ay içinde iki kez düşürülmüş ve Kurula üçüncü kez de güvensizlik oyu verilmiş olması gerekir. Ancak güvensizlik oylarının Anayasanın 89. ve 104. maddeleri uyarınca verilmiş olması şarttır. Başka bir ifade ile Bakanlar Kurulunun tüm düşme durumları bu kapsama alınmamıştır. Sadece gensoru görüşmelerindeki güvensizlik önergelerinin kabulü ile güven isteminin Meclis tarafından reddedilmesi sonucunda Bakanlar Kurulunun düşmüş olması gerekmektedir. Bu şartlar gerçekleştiğinde Başbakan Cumhurbaşkanından, Millet Meclisinin seçimlerinin yenilenmesini talep edebilir. Bu durumda Cumhurbaşkanı her iki Meclisin de başkanına danıştıktan sonra seçimlerin yenilenmesine karar verebilir. Gerçekleşmesi bir hayli düşük ihtimallerin seçimlerin yenilenmesi için şart olarak koşulmuş olması bu karşılıklı etkileşim aracının kullanılmasını oldukça zorlaştırmıştır. Uygulamada da bu mekanizma hiç işletilememiştir⁵².

⁴⁹ Konuyla ilgili Mecliste geçen tartışmalar için bk. TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 2, Cilt: 7/1, İçtima Senesi: 2, İçtima: 19, 23.3.1340. <https://bit.ly/3FfXI9c> (Linkler kısaltılmıştır). Erişim Tarihi: 25.02.2022. Anılan Meclis görüşmelerinin bir değerlendirmesi için bk. Özbudun, 1924 Anayasası, s. 38-40.

⁵⁰ Ömer Keskinsoy, “Türkiye’de Seçim Kararının Mahiyeti”, *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 22/1, 2020, s. 57. Ayrıca 1957 yılında yapılan seçimle ilgili detaylı bilgi için bk. Fatma Alev Atayakul, *Türkiye’de Demokrat Parti Döneminde Genel Seçimler*, 2007, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Uluslararası İlişkiler Ana Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, s. 318 vd.

⁵¹ Tanör, s. 317.

⁵² Tanör, s. 401.

1982 Anayasasının ilk şeklinde yürütme organının girişimi ile yasama organının seçimlerinin yenilenmesi usulü 116. maddede düzenlenmiştir. Bu maddenin 1. fıkrasına göre sürecin işletilebilmesi için öncelikle Bakanlar Kurulunun 110. madde kapsamında güvenoyu alamaması, 99. veya 111. maddeler uyarınca güvensizlik oyu ile düşürülmesi hallerinden birinin gerçekleşmesi ve bununla birlikte 45 gün içinde yeni Bakanlar Kurulunun kurulmaması ya da kurulmasına rağmen güvenoyu alamaması gerekmektedir. Aynı maddenin 2. fıkrasına göre ise Başbakanın güvensizlik oyu ile düşürülmeden herhangi bir başka sebeple istifa etmesi ya da meclis seçimlerinin yenilenmesinden sonra -her iki ihtimalde de- 45 gün içinde Bakanlar Kurulunun kurulmaması da seçimlerin yenilenmesi sürecini başlatabilecek şartlardandır. Bu ihtimallerden biri gerçekleştiğinde Cumhurbaşkanı, Meclis Başkanına danışarak seçimlerin yenilenmesine karar verebilir. 1961 Anayasasından farklı olarak 1982 Anayasası bu sürecin işletilmesine Başbakanı dahil etmemiştir. Ayrıca 1961 Anayasasında yer alan ve seçimlerin yenilenmesinin organlar arasında bir karşılıklı etkileşim aracı olmasını oldukça zora sokan 18 aylık süreçte 3 güvensizlik oyu alınması şartına 1982 Anayasasında yer verilmemiştir. Bunun yanı sıra 1982 Anayasası, 1961 Anayasasında öngörülenlerden daha geniş ihtimaller düzenleyerek seçimlerin yenilenmesi usulünün işletilmesini kolaylaştırmıştır. Bu durum seçimlerin yenilenmesi usulünün yasama ve yürütme organları arasında etkili bir denge denetim aracı işlevi görmesine katkı sağlamıştır. Cumhurbaşkanının bu kararı vermeden evvel Meclis Başkanına danışması bir zorunluluk olmakla birlikte, Cumhurbaşkanı Meclis Başkanının görüşü ile bağlı değildir. Hatta 116. maddede belirtilen tüm şartlar gerçekleşmiş olsa dahi Cumhurbaşkanının seçimlerin yenilenmesine karar vermemesi de ihtimal dâhilindedir. Madde metnindeki “verebilir” ifadesinden de anlaşılacağı üzere bu konuda Cumhurbaşkanının takdir yetkisi bulunmaktadır.

Başkanlık sistemi olduğu iddia edilen Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde sert kuvvetler ayrılığı temelinde yasama ve yürütme organlarının birbirlerinin görevlerine son verememeleri gerekirdi. Ancak 2017 değişikliği ile getirilen hükümet sisteminde hem yasama yürütmenin hem de yürütme yasamanın -kendi seçimlerinin de yenilenmesini göze almak kaydıyla- görevine son verebilmektedir. Bu yetkiler Anayasanın 116. maddesinde düzenlenmiştir. Bu iki organa karşılıklı olarak bu yetkinin tanınması bunlar arasındaki başka türlü ya da kısa sürede çözülemeyecek sistem krizlerinin aşılabilmesi⁵³ için onları şüphesiz güçlendirmektedir. Ancak bu elde edilen gücün eşit olduğunu söylemek mümkün değildir.

⁵³ Türker Ertaş, *Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Bağlamında Yasama, Yürütme ve Yargı Organları Arasındaki Modern İlişkiler*, Seçkin Yayınları, Ankara, 2. Baskı, 2019, s. 173.

Meclisin bu yetkisini kullanabilmesi için üye tam sayısının beşte üç çoğunluğunu bulması gerekirken, Cumhurbaşkanının yetkisi hiçbir şarta bağlı kılınmamıştır. Cumhurbaşkanı meclis seçimlerinin yenilenmesine karar verdiğinde kararın verildiği günden sonraki 60. gün Cumhurbaşkanı ile Meclis seçimleri birlikte yapılır.

5. Mesaj Verme Yetkisi

Yasama yürütme ilişkilerinin yürütülmesinde bir araç⁵⁴ olarak karşımıza çıkan mesaj verme yetkisi genel olarak hükümet sistemlerinden bağımsız olarak devlet başkanlarının geleneksel yetkilerindedir⁵⁵. Daha önceki Anayasalarımızda ve 1982 Anayasasının ilk şeklinde yer almayan bu yetki hukuk sistemimize 2017 Anayasa değişiklikleriyle girmiştir. 104. maddenin 4. fıkrasına göre Cumhurbaşkanı ülkenin iç ve dış siyaseti hakkında Meclise mesaj verir. Ancak bu yetkinin nasıl ve ne amaçla kullanılacağına dair herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Yasama yılının ilk günü Cumhurbaşkanının Mecliste açılış konuşması yapmasını aynı zamanda mesaj yetkisinin kullanımı olarak kabul etmek mümkün değildir. Zira Anayasa bu iki yetkiyi aynı maddede ama farklı fıkralarda ayrı ayrı düzenlemiştir⁵⁶. Anayasada bütçe ve kesin hesap kanun teklifleri hariç olmak üzere Cumhurbaşkanıya kanun teklif etme yetkisi tanınmadığından mesaj yetkisinin bir çeşit kanun teklif etme yetkisi olduğunu söylemek mümkün değildir. Bununla birlikte Cumhurbaşkanının ihtiyaç duyduğu bir yasal düzenleme konusunda Meclisi mesaj yetkisi kapsamında bilgilendirmesi mümkün kabul edilebilir⁵⁷.

6. Atamalar

Üst kademe kamu yöneticilerinin atanması başkanlık sisteminin prototipi olarak kabul edilen Amerika Birleşik Devletleri'nde yasama ve yürütme organları için karşılıklı etkileşim alanlarından birini oluşturmaktadır. Ancak ülkemizde 2017 değişiklikleri ile getirilen sistemde bu atamalar böyle bir etkileşim aracı olarak düzenlenmemiştir. Anayasanın 104. maddesinin 9. fıkrasıyla atamalarla ilgili tüm yetki Cumhurbaşkanıya tek başına kullanabileceği şekilde verilmiştir. Buna göre "Cumhurbaşkanı üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenler."

⁵⁴ Bahadır Yeşilirmak, "Cumhurbaşkanının TBMM'ye Mesaj Verme Yetkisi", *Yasama Dergisi*, 2020, Sayı: 41, s. 11.

⁵⁵ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 4. Baskı, s. 870.

⁵⁶ Yeşilirmak, s. 27.

⁵⁷ Ertaş, s. 289.

II. TÜRK ANAYASALARINDA YÜRÜTME ORGANININ KANUN YAPIM SÜRECİNE ETKİSİ

A. Kanun Kavramı

Genel olarak maddi ve şekli anlamda olmak üzere iki farklı açıdan kanun tanımı yapılmaktadır. Maddi anlamda kanunu kısaca devlet tarafından yapılan ve objektif hukuk kuralı içeren işlemler olarak tanımlamak mümkündür. Maddi anlamda kanun tanımında esas olan işlemi yapan organ değil, işlemin içeriğidir. İşlemin genel, soyut, sürekli, kişilik dışı nitelikte kurallar içermesi objektif hukuk kuralı olması için yeterlidir⁵⁸. Şekli anlamda kanun tanımı bakımından ise kanunun içeriği değil, onu yapan organ önemlidir. Buna göre kanun, “yasama organı tarafından yapılan belirli özel usullere göre ve kanun adıyla yapılan işlemlerdir”. Türk Anayasa hukukunun kabul ettiği kanun anlayışı şekli anlamda kanundur. Kanun bir yasama işlemidir ve yasama organı olan Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilir. Kanunu “Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından yapılan ve parlamento kararları dışında kalan işlemler”⁵⁹ şeklinde tanımlamak mümkündür. Kanunlar maddi ve şekli anlamlarının yanı sıra farklı bakış açıları ile başka ayrımlara da tabi tutulurlar; genel - özel, süreli - süresiz, geçici kanun, organik - organik olmayan, kod - çerçeve kanun, nitelikli karar yeter sayısı gerektirenler, model kanunlar ve ayıklayıcı kanunlar⁶⁰.

B. Kanun Koyma Süreci

Kanun koyma süreci oldukça detaylı ve karmaşık bir süreçtir. Çalışmanın ana konusundan uzaklaşmamak için tüm kanun koyma süreci burada ele alınmayacaktır. Bu başlık altında yürütme organının kanun koyma sürecinde etkili olduğu düşünülen özel nitelikli olanlar dahil olmak üzere kanun önerme yetkisine, kanun önerilerinin parlamentoda görüşülmesi usulüne ve Cumhurbaşkanının veto yetkisine yer verilecektir. 1921 Anayasasından günümüze her bir Anayasada bu hususların nasıl düzenlendiği incelenecektir.

1. Kanun Önerme Yetkisi

Kanun koyma süreci kanun önerme ile başlamaktadır. Bu başlık altında Türk Anayasalarına göre milletvekillerinin, Bakanlar Kurulunun ve Cumhurbaş-

⁵⁸ Erdoğan Teziç, *Türkiye’de 1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı*, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1972, s. 33. Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 4. Baskı, s. 716-717.

⁵⁹ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 4. Baskı, s. 718.

⁶⁰ Detaylı bilgi için bk. İba, *Parlamento Hukuku*, s. 110-114.

kanunun kanun önerme yetkisine sahip olup olmadıkları incelenecektir. Yasama organının üyesi olan milletvekillerinin kanun önerme yetkisine sahip olduğuna kuşku yoktur. Ancak benimsenen hükümet sistemi değiştikçe yürütme organı içinde yer alan Bakanlar Kurulu ile Cumhurbaşkanının kanun önerme yetkileri de değişmektedir.

a. Milletvekilleri

Uygulamadaki bazı sapmalara rağmen meclis hükümeti sisteminin benimsendiği Birinci Meclis döneminde yasama ve yürütme yetkilerinin yasama organına ait olduğu bir kuvvetler birliği sistemi mevcuttu. Yasama yetkisine sahip olan Meclisin üyeleri olarak milletvekillerinin ayrıca ve açıkça kanunlarda ya da 1921 Anayasasında ifadesini bulmasa da kanun önerme yetkisine sahip olduğu açıktır. Uygulamada milletvekilleri 1 kişinin⁶¹ imzasıyla kanun teklifi verebildikleri gibi birden fazla⁶² milletvekilinin imzasıyla da verebilmişlerdir.

1924 Anayasasının 15. maddesinde açıkça meclis üyelerinin kanun teklif etme hakkının bulunduğu belirtilmiştir. Kanun teklifleri sadece 1 milletvekilinin imzasıyla verilebileceği gibi daha fazla sayıda vekilin imzasıyla da verilebilir.

1961 Anayasası “kanun teklif etme yetkisi” başlıklı 91. maddesinde Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin yetkili olduğunu belirtmiştir. Başkaca bir istisna getirilmediğinden çift meclisli yasama organının hem Millet Meclisi üyelerinin hem de Senato üyelerinin⁶³ kanun teklif etme yetkisinin bulunduğu muhakkaktır. Kanun teklifinin sahibi hangi Meclisin üyesi ise teklif o Meclisin Başkanlığına sunulur⁶⁴. Kanunu teklif eden Senato üyesi olsa da Anayasanın 92. maddesi gereği kanun önerileri önce Millet Meclisinde görüşülmekte sonra Senatoya gönderilmektedir.

1982 Anayasasının ilk şeklindeki 88. maddesinde milletvekillerinin kanun teklif etmeye yetkili olduğunu belirtmiştir. Bu anayasa ile yasama organı 1961 Anayasası öncesinde olduğu gibi tek meclisli yapıda düzenlendiğinden kanun

⁶¹ Bk. TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, İçtima Senesi 3, Cilt: 24, İçtima: 135, 9.11.1338. <https://bit.ly/3LGL4T7>. Erişim Tarihi: 16.02.2022. TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, İçtima Senesi 2, Cilt: 10, İçtima: 37, 28.5.1337. <https://bit.ly/384Bx9S>. Erişim Tarihi: 16.02.2022.

⁶² Bk. TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, İçtima Senesi: 1, Cilt: 7, İçtima: 138, 26.1.1337. <https://bit.ly/3KQCC2m>. Erişim Tarihi: 16.02.2022.

⁶³ Bir örnek için bk. Adana Cumhuriyet Senatosu Üyesi Mehmet Ünalı ve 10 arkadaşının ‘Çukurova Üniversitesinin kuruluşu hakkında kanun teklifi’. Millet Meclisi Tutanak Dergisi, Dönem: 1, Cilt: 1, Toplantı: 1, 27.11.1961 tarihli 13. birleşim. <https://bit.ly/3LPmdwj>. Erişim Tarihi: 28.02.2022.

⁶⁴ Teziç, s. 56.

teklif etmeye yetkili milletvekillerinin Türkiye Büyük Millet Meclis üyesi olacağı kuşkusuzdur. İç tüzük uyarınca kanun tekliflerinde 1 ya da daha çok vekilin imzası bulunabilir. Gerekçesi ile Meclis Başkanlığına sunulan teklifler Başkanlık tarafından ilgili komisyonlara doğrudan havale edilirler.

2017 değişikliklerinin ardından Anayasanın değişik 88. maddesine göre kural olarak kanun önerme yetkisi milletvekillerine aittir. Ancak Anayasanın 161. maddesine göre bu kurala istisna getirilerek bütçe ile kesin hesap kanun tekliflerinin ancak Cumhurbaşkanı tarafından verilebileceği hükme bağlanmıştır. Başka bir ifade ile milletvekilleri bütçe ve kesin hesap kanunu teklifi veremezler⁶⁵. Kanun teklifleri 1 milletvekili tarafından verilebileceği gibi birden fazla milletvekilinin imzası ile de verilebilir. Teklifler gerekçeleri eklenerek Meclis Başkanlığına sunulur ve İç tüzüğün 74. maddesi gereği Başkanlık tarafından doğrudan ilgili komisyona havale edilirler.

b. Bakanlar Kurulu

Birinci Meclis döneminde “Büyük Millet Meclisi İcra Vekilleri Heyeti” ve 1921 Anayasasında “Büyük Millet Meclisi Hükümeti” olarak anılan dönemin yürütme işlerini Meclis adına gören heyetin, meclis hükümeti sisteminin bir gereği olarak Meclisten ayrı bir varlığının olmaması gerektiğinden, heyet olarak kanun tasarısı hazırlayarak Meclise sunmasını beklememek yerinde olurdu. Kaldı ki ne dönem kanunlarında ne de 1921 Anayasasında böyle bir yetkinin varlığına dair bir düzenleme bulunmaktadır. Ancak yürütme kurulu uygulamada tamamıyla Meclise tabi “basit bir ajan” olarak kalmamış, Meclisi yönlendirme girişimleri önemli etkiler doğurarak başarıyla sonuçlanan “siyasal liderlik” yapan bir kurula dönüşmüştür⁶⁶. “Siyasal liderlik” yapma durumunun yansımalarından biri heyetin kanun tasarıları hazırlayarak Meclise sunmasıdır. Meclisin Zabıt Ceridelerinde Meclis Başkanının Vekiller Heyetinin tasarılarının ilgili komisyona havalesine dair tutanaklar olduğunu görüyoruz. Örneğin: “*Orduda kendi hayvanıyla hizmet eden efrada tazminat itasına dair Heyeti Vekileden mevрут lâyihai kanuniye var efendim... Müdafaa-i Milliye ve Muvazene-i Maliye encümenlerine havale ediyoruz*”⁶⁷. Özbudun’un tespitine göre 23.04.1920 -

⁶⁵ Gözler, Türk Anayasa Hukuku, 4. Baskı, s. 758.

⁶⁶ Ergun Özbudun, **1921 Anayasası**, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara, 1992, s. 71.

⁶⁷ Bk. TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, İçtima Senesi: 2, Cilt: 10, İçtima: 37, 28.5.1337, s. 326. <https://bit.ly/3sdGGmT>. Erişim Tarihi: 16.02.2022.

28.02.1921 tarihleri arasında kabul edilen 104 kanundan 83'ü İcra Vekilleri Heyeti tarafından tasarı olarak, 21'i ise milletvekilleri tarafından teklif olarak sunulmuştur⁶⁸.

1921 Anayasasının bu konudaki suskunluğunun aksine 1924 Anayasası 15. maddesiyle açıkça İcra Vekilleri Heyetine kanun önerme yetkisini vermektedir. Heyet kanun tasarıları başta olmak üzere Mecliste kararı alınacak her konuda öneri sunma yetkisine sahip olmuştur⁶⁹. 1961 Anayasası, 1924 Anayasası gibi Bakanlar Kuruluna açıkça kanun önerme yetkisi vermektedir. Meclis tarafından geri çevrilmesi halinde siyasi sorumluluk doğabileceğinden Bakanlar Kurulunun kanun tasarıları tüm Bakanlar tarafından imzalanmalıdır⁷⁰. Bakanlar Kurulu bu yetkisini oldukça aktif şekilde kullanmıştır. Bakanlar Kurulu hazırladığı tasarımı her iki Meclisin Başkanlığına sunar⁷¹.

1982 Anayasası da 88. maddesiyle kendinden önceki iki anayasa gibi Bakanlar Kuruluna kanun önerme yetkisi vermiştir. İç tüzüğe göre hükümet tarafından hazırlanan kanun tasarıları tüm bakanlar tarafından imzalanmış olmalıdır. Ayrıca meclis başkanlığına sunulurken gerekçesi eklenmelidir. 2017 yılında yapılan anayasa değişikliği ile parlamenter sistem terk edilmiş, Türk tipi başkanlık sistemi uygulamaya konulmuştur. Bu sistemde yürütme organı sadece Cumhurbaşkanlığı makamını içeren monist yapıdadır, parlamenter sistemlerdeki gibi bir Bakanlar Kurulu bulunmamaktadır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi kapsamında öngörülen Bakanlar Kurulunun ise böyle bir yetkisi yoktur. Dolayısıyla 2017 değişiklikleri sonrası için Bakanlar Kurulunun kanun önerme yetkisinden bahsetmek mümkün değildir.

c. Cumhurbaşkanlığı

Birinci Büyük Millet Meclisi döneminde resmi olarak bir devlet başkanlığı makamı bulunmamaktaydı. 1921 Anayasası da devlet başkanlığı makamı öngörmemesine rağmen, devlet başkanına ait olması beklenen İcra Vekilleri Heyeti kararlarının onaylanması ya da Meclis adına imza atılması gibi kimi yetkileri Meclis Başkanına vermiştir⁷². Dolayısıyla devlet başkanı sıfatıyla değil ama devlet baş-

⁶⁸ Özbudun, 1921 Anayasası, s. 72.

⁶⁹ Ömer Anayurt, "1924 Anayasası'nda Meclis - Yürütme İlişkileri", *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*, 1997, 8(39), s. 676.

⁷⁰ Teziç, s. 55.

⁷¹ Teziç, s. 56.

⁷² Özbudun, 1921 Anayasası, s. 66.

kanunun kimi yetkilerine sahip olan Meclis Başkanı, aynı zamanda milletvekili olmak sıfatıyla kanun teklif etme yetkisine kuşkusuz sahiptir. 1921 Anayasasında 1923 yılında yapılan değişiklikle devlet başkanlığı makamı oluşturulmuştur. Ancak devlet başkanının kanun önerme yetkisine sahip olduğuna dair bir hüküm bulunmamaktadır. Benzer şekilde 1924 Anayasası da Cumhurbaşkanına kanun önerme yetkisi tanımamıştır. Bununla birlikte burada Anayasanın 32. maddesi ile Cumhurbaşkanına gerekli gördüğünde bakanlar kuruluna başkanlık etme yetkisinin verildiğini hatırlamak gerekir. Bakanlar Kuruluna dilediğinde başkanlık eden Cumhurbaşkanının Kurulun hazırladığı kanun tasarıları üzerinde elbette etkili olacağı düşünülebilir. 1961 Anayasası kanun önerme yetkisine sahip kişiler arasında Cumhurbaşkanını saymamıştır. Bu nedenle 1924 Anayasası döneminde Cumhurbaşkanının kanun önerme yetkisi karşısındaki konumu için yapılan değerlendirmeleri 1961 Anayasası dönemi için de aynen yapmak mümkündür. Zira 1961 Anayasası da 97. maddesinde Cumhurbaşkanının gerekli gördüğünde bakanlar kuruluna başkanlık edeceği belirtilmiştir. Kendinden önceki anayasalar gibi 1982 Anayasası da Cumhurbaşkanına kanun önerme yetkisi vermemekte ancak 104. maddesinde gerekli gördüğünde Bakanlar Kuruluna başkanlık etme yetkisini tanımaktadır. Bu durum, Cumhurbaşkanın hükümetin hazırlayacağı tasarılar üzerinde etkili olabilmesine imkan verebilir. Hükümet sistemine ilişkin önemli değişikliklerin yapıldığı 2017 yılından sonra uygulanmaya başlanan Türk tipi başkanlık sisteminde -sert kuvvetler ayrılığı sisteminin de bir gereği olarak- Cumhurbaşkanının kural olarak kanun önerme yetkisi bulunmamaktadır. Ancak bu genel kurala Anayasanın 161. maddesinin 3. fıkrası ile bütçe kanun teklifleri yönünden ve 9. fıkrası ile kesin hesap kanun teklifleri yönünden istisna getirilmiş ve bütçe ile kesin hesap kanun tekliflerini sunma yetkisi Cumhurbaşkanına verilmiştir.

2. Özel Nitelikli Kanunlar

Yasama ve yürütme organları arasındaki karşılıklı etkileşim araçları arasında yer alan bütçe ve kesin hesap kanunlarının, uluslararası anlaşmaları uygun bulma kanunlarının ve yetki kanunlarının öneri olarak Meclisin önüne nasıl geleceği önem taşımaktadır. Özel nitelikli kanunlar olarak adlandırılan bu kanun önerilerini yapmaya kimlerin yetkili olduğu her bir Anayasa bakımından ayrı ayrı ele alınacaktır.

a. Bütçe Kanunu

Bir yandan milli mücadelenin yürütülmeye çalışıldığı Birinci Büyük Millet Meclisi ve 1921 Anayasası döneminde bütçe kanunlarının hazırlanması ve Mecliste kabul edilmesi genellikle uzun zaman almıştır. Dönemin tutanaklarında

bütçe tasarılarının Maliye Vekaleti tarafından hazırlanarak Meclise İcra Vekilleri Heyeti Başkanının tezkeresi ile gönderildiği görülmektedir⁷³.

1924 Anayasası döneminde bütçe kanunları 1921 Anayasasına benzer şekilde tasarı olarak Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanmış, Bakanlar Kurulu kararıyla gerekçesi ile birlikte Başbakanın imzaladığı bir tezkere ile Meclise sunulmuştur⁷⁴.

1961 Anayasası bütçe konusunda diğer anayasalardan daha detaylı düzenlemeler içermesine rağmen özel nitelikli kanunlar arasında sayılan bütçe tasarısının Meclise sunulmasında usulü bir değişiklik / yenilik getirmemiştir. 94. madde bütçe tasarılarının Bakanlar Kurulu tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulacağını düzenlemiştir. Uygulamada Maliye Bakanlığı tarafından hazırlandığı belirtilen bütçenin bir tasarı olarak Meclise sunulmasının Bakanlar Kurulunca kararlaştırıldığı ve Başbakan tarafından imzalanan bir tezkere ile Meclis Başkanlığına sunulduğu görülmektedir⁷⁵.

1982 Anayasasının ilk şeklinde yer alan “Bütçenin Görüşülmesi” başlıklı 162. maddesi gereğince bütçe tasarıları Bakanlar Kurulu tarafından hazırlanarak Meclise sunulur. Önceki anayasalar döneminde olduğu gibi 1982 Anayasası döneminde de bütçe kanunu tasarıları Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanmış ve Bakanlar Kurulu kararı ile ve gerekçesiyle birlikte Başbakanın imzası ile Meclis Başkanlığına sunulmuştur⁷⁶.

1982 Anayasasında 2017 yılında yapılan değişikliklerle birlikte bütçe kanun teklifinin hazırlanması görevi Cumhurbaşkanına verilmiştir. 161. maddeye göre “Cumhurbaşkanı bütçe kanun teklifini, mali yılbaşından en az 75 gün önce Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar”. Uygulamada bütçe kanun tekliflerinin genel gerekçe ve madde gerekçeleri eklenerek Cumhurbaşkanının imzasıyla Meclis başkanlığına sunulduğu gözlemlenmektedir⁷⁷.

⁷³ Bk. TBMM 1. Dönem, 8. Cilt, 151. Birleşim, s. 245. <https://bit.ly/38WLB4Z>. Erişim Tarihi: 22.02.2022.

⁷⁴ Bir örnek için bk. <https://bit.ly/3FfZPKa>. Erişim Tarihi: 28.02.2022.

⁷⁵ Bir örnek için bk. 1964 yılı bütçe tasarısı. <https://bit.ly/3OXH1E2>. Erişim Tarihi: 28.02.2022.

⁷⁶ Bir örnek için bk. 2011 yılı merkezi yönetim bütçe kanunu tasarısı. <https://bit.ly/3LP7qSm>. Erişim Tarihi: 28.02.2022.

⁷⁷ Bir örnek için bk. 2020 yılı merkezi yönetim bütçe kanun teklifi ile gerekçesi. <https://bit.ly/3w6oGfl>. Erişim Tarihi: 28.02.2022.

b. Kesin Hesap Kanunu

Kesin hesap kanun tasarıları ile ilgili olarak 1921 Anayasasında herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. 1921 Anayasasından farklı olarak 1924 Anayasası kesin hesap kanunlarını 98. ve 99. maddelerinde düzenlemiştir. Bu dönemde Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan kesin hesap kanunu tasarılarının, Bakanlar Kurulu Kararı ile Meclise sunulması kararlaştırılmıştır. Bunun üzerine gerekçesi eklenerek Başbakan tarafından imzalanan bir tezkere ile Meclis Başkanlığına sunulmuştur⁷⁸.

1961 Anayasası kesin hesapları 128. maddede düzenlemiştir. Kesin hesaplar, kanun tasarısı olarak Bakanlar Kurulu tarafından hazırlanır ve Meclise sunulur. Daha farklı bir süre kanunda öngörülmemişse, ilgili oldukları mali yılın sonundan itibaren en geç bir yıl içinde sunulmaları gerekir. Sayıştay kesin hesap tasarılarını ayrıca inceler.

1982 Anayasasının ilk şeklinde 164. maddede düzenlenen kesin hesap kanun tasarıları ilgili oldukları mali yıl sonundan itibaren en geç 7 ay sonra Bakanlar Kurulu tarafından hazırlanarak Meclise sunulmalıdır. 1982 Anayasası, 1961 Anayasasından farklı olarak kesin hesap kanun tasarılarının yeni yıl bütçe kanunu tasarısıyla birlikte Bütçe Komisyonunda inceleneceğini ve Genel Kurulda birlikte görüşüleceğini hükme bağlamıştır. Uygulamada kesin hesap kanun tasarıları Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanmış, Bakanlar Kurulu kararıyla Meclise sunulmasına karar verilmiş ve gerekçesi eklenerek Başbakanın imzası ile Meclis Başkanlığına sunulmuştur⁷⁹.

2017 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile birlikte kesin hesap kanunu teklifini hazırlama görevi Cumhurbaşkanına verilmiştir. Anayasanın 161. maddesinin 9. fıkrasına göre kesin hesap kanunu teklifi Cumhurbaşkanı tarafından ilgili olduğu mali yılın sonundan başlayarak en geç 6 ay sonra Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Uygulamada kesin hesap kanun teklifleri ekleri ve gerekçesiyle birlikte Cumhurbaşkanı tarafından imzalanan bir tezkere ile Meclis Başkanlığına sunulmaktadır⁸⁰.

⁷⁸ Bir örnek için bk. <https://bit.ly/3KPCFeK>. Erişim Tarihi: 28.02.2022.

⁷⁹ Bir örnek için bk. 2009 yılı merkezi yönetim kesin hesap kanunu tasarısı. <https://bit.ly/3MRaPAq>. Erişim Tarihi: 28.02.2022.

⁸⁰ Bir örnek için bk. 2019 yılı merkezi yönetim kesin hesap kanun teklifi. <https://bit.ly/39FyK7y>. Erişim Tarihi: 28.02.2022.

c. Milletlerarası Antlaşmaları Uygun Bulma Kanunu

Birinci Büyük Millet Meclisi ve 1921 Anayasası döneminde milletlerarası anlaşmaların uygun bulunmasına dair kanun önerileri İcra Vekilleri Heyeti tarafından Meclise sunulmuştur. Sunulan öneriler Hariciye Encümenine havale edilmiştir⁸¹.

1924 Anayasası döneminde belirli bir anlaşmanın uygun bulunması için Bakanlar Kurulu tarafından hazırlanan uygun bulma kanun tasarısı, Başbakan tarafından imzalanan bir yazıyla ve gerekçesiyle birlikte Meclis Başkanlığına sunulmaktadır⁸². Meclis Başkanlığı gerekli komisyonlara havalesini yapmaktadır.

1961 Anayasasının 65. maddesinde bir uluslararası anlaşmanın onaylanmasının Meclisin onaylamayı bir kanunla uygun bulmasına bağlı olduğu düzenlenmiştir. Uygulamada uygun bulma kanun tasarıları Dışişleri Bakanlığı tarafından hazırlanmış ve Meclise sunulması Bakanlar Kurulu tarafından kararlaştırılmış ve gerekçesi ve ekleri ile birlikte Başbakanın imzaladığı bir tezkere ile Meclis Başkanlığına sunulmuştur⁸³.

1982 Anayasasının ilk şeklinin uygulandığı dönemde yürütme organı tarafından imzalanmış bir uluslararası anlaşmanın onaylanması için uygun bulma yasa tasarısı gerekiyorsa, ilgili anlaşmanın onaylanmasının uygun bulunmasına dair yasa tasarısı 244 sayılı kanunun 4. maddesinin 1. fıkrası gereği Dışişleri Bakanlığı tarafından hazırlanmaktadır⁸⁴. Uygulamada da yasayla uyumlu şekilde, Dışişleri Bakanlığının hazırladığı tasarılar Bakanlar Kurulunda görüşülmekte ve burada tasarının Meclise sunulup sunulmayacağına karar verilmektedir. Bu konuda Bakanlar Kurulunun takdir yetkisinin olduğu kabul edilmektedir⁸⁵. Takdir yetkisinin kabulü beraberinde uygun bulma yasa önerilerinin ancak Bakanlar Kurulu tarafından yapılabileceği, milletvekillerinin bu yetkiye sahip olmadıkları sonucuna varmayı gerektirmektedir⁸⁶.

⁸¹ Bir örnek için bk. TBMM 1. Dönem, 11. Cilt, 49. Birleşim Tutanağı, S. 221. TBMM Hükümeti ile Afganistan Hükümeti arasında imzalanan muhadenetnamenin onaylanmasına dair kanun önerisi İcra Vekilleri Heyeti tarafından Meclis'e sunulmuştur. <https://bit.ly/3Fhxz45>. Erişim Tarihi: 22.02.2022.

⁸² Bir örnek için bk. <https://bit.ly/381detB>. Erişim Tarihi: 28.02.2022.

⁸³ Bir örnek için bk. <https://bit.ly/3vL3hcX>. s. 101. Erişim Tarihi: 02.03.2022.

⁸⁴ Pazarıcı, s. 162.

⁸⁵ Pazarıcı, s. 162.

⁸⁶ Pazarıcı, s. 162.

1982 Anayasasında 2017 yılında yapılan değişikliklerle birlikte, onaylanması kanunla uygun bulunması gereken anlaşmalar için uygun bulma kanun teklifinin hazırlanması ve Meclise sunulması oldukça tartışmalı bir hal almıştır. Sürecin bu kısmına yönelik Anayasada bir düzeltme bulunmamaktadır. 9 sayılı kararname ve iç tüzüğün 90. maddesi uyarınca bu kapsama giren anlaşmalar Cumhurbaşkanı tarafından Meclise gönderilir. Ancak değişen hükümet sisteminin bir gereği olarak Cumhurbaşkanının -Anayasa ile bütçe ve kesin hesap kanun teklifi verebilme konusunda getirilen istisna ayrı tutulmak kaydıyla- kanun önerme yetkisi bulunmamaktadır. Bu nedenle uygulamada Meclis Başkanlığına uluslararası anlaşma Cumhurbaşkanı tarafından gönderildikten sonra Meclis Başkanlarının milletvekili sıfatıyla uygun bulma kanun teklifi verdikleri gözlemlenmiştir⁸⁷.

d. Yetki Kanunu

Türk hukukunda yürütme organına kanun hükmünde kararname yapma yetkisi 1961 Anayasasında 1971 yılında yapılan değişikliklerle tanındığından, o yetkiyi kullanmak için Meclis tarafından çıkarılması gereken yetki kanunu ile ilgili anayasal düzenlemeler bu tarihten itibaren karşımıza çıkmaktadır. Bununla birlikte bu tarihten önce uygulamada yürütme organına yetki veren birtakım kanunlar aracılığı ile yürütme organının yürürlükteki kanunlarda değişiklik yapma imkanına sahip olduğu görülmektedir. 1924 Anayasası döneminde kabul edilen 1567 sayılı Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında Kanun ile konu ile ilgili olarak Bakanlar Kuruluna tanınan geniş düzenleme yapma yetkisi ile Bakanlar Kurulunun mevcut kanunlarda değişiklik yapma imkanına sahip olduğunu söylemek mümkündür. Resmi olarak “yetki kanunu” olmamakla birlikte kanunun görüşmeleri sırasında bunun bir yetki kanunu olduğu bizzat dönemin Maliye Bakanı tarafından belirtilmiştir⁸⁸. Bu sebeple burada anılan kanun, Bakanlar Kurulu tarafından bir kanun tasarısı olarak Meclise sunulmuştur.

⁸⁷ Ör; Tekirdağ Milletvekili Mustafa Şentop’un; Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Sırbistan Cumhuriyeti Hükümeti Arasında Altyapı Projeleri Alanında İş Birliği Konulu Anlaşma Ek-1’in Onaylanmasının Uygun Bulduğuna Dair Kanun Teklifi (2/2217) (Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm ile Dışişleri Komisyonlarına) (Başkanlığa geliş tarihi: 02.10.2019). <https://bit.ly/3sgp4a6>. Erişim Tarihi: 01.03.2022. Ayrıca bk. Gözler, Türk Anayasa Hukuku, 4. Baskı, s. 1113-1115. Ayrıca çeşitli örnekler için bk. Halatçı Ulusoy, s. 74-78.

⁸⁸ Bk. TBMM Zabıt Ceridesi, 23.11.1930. s. 47. <https://bit.ly/3OZqSxN>. Erişim Tarihi: 24.02.2022.

1961 Anayasasının 64. maddesine 1971 yılında eklenen fıkralarla Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verilmiştir. Aynı maddede Meclis tarafından Bakanlar Kuruluna bu yetkinin bir yetki kanunu ile verileceği belirtilmiş ve yetki kanunu ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır. Yetki kanununda, Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak kararnamelerin amacı, kapsamı, ilkeleri ile yetkinin ne kadar süre kullanılacağı ve yürürlükten kaldırılacak kanun hükümlerinin hangileri olduğu açıkça gösterilmelidir. Anayasada yetki kanunlarının hangi organ tarafından hazırlanacağına dair bir düzenleme bulunmamaktadır. Uygulamada yetki kanunları, düzenleme yetkisi verdiği alan hangi bakanlığın yetkisine giriyorsa o bakanlık tarafından hazırlanmış ve Bakanlar Kurulunda bir tasarı olarak görüşüldükten sonra meclise sunulması kararlaştırılmıştır⁸⁹.

1982 Anayasası ilk şeklinde, Meclisin Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verme usulünü 91. maddede düzenlemiştir. Ancak 1961 Anayasasına benzer şekilde yetki kanununun hangi organ tarafından hazırlanarak Meclise sunulacağına dair bir hüküm içermemektedir. Uygulamada yetki kanunlarının Bakanlar Kurulu tasarısı olarak hazırlandıkları ve gerekçeleri ile birlikte Başbakanın imzasıyla Meclis Başkanlığına gönderildiği gözlemlenmiştir⁹⁰.

1982 Anayasasında 2017 yılında yapılan değişikliklerle hükümet sistemi olarak parlamenter sistem terk edildiğinden ve sistemde parlamenter sistemlerdeki Bakanlar Kuruluna yer verilmediğinden Bakanlar Kurulunun kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinden bahsedilemez. Dolayısıyla 2017 yılından itibaren hukuk sistemimizde yetki kanunu kavramı bulunmamaktadır. Kabul edilen sistemde Cumhurbaşkanına kararname çıkarma yetkisi verilmektedir ancak bunun kullanılması için Meclisten ayrıca bir yetki alınmasına gerek yoktur. Çünkü bu yetki kanuna dayanan bir yetki değildir, Cumhurbaşkanına doğrudan Anayasa ile verilmiştir⁹¹.

⁸⁹ Bir örnek için bk. Deniz Hukuku ile İlgili Yetki Kanunu ve Adalet ve Dışişleri Komisyon Raporları. 28.5.1974. <https://bit.ly/3LPnPPR>. Erişim Tarihi: 01.03.2022.

⁹⁰ Bir örnek için bk. 28 Mart 2011 tarihli Başbakan tarafından imzalanan tezkere ile Meclis Başkanlığına sunulan 'Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri ile Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu Tasarısı'. <https://bit.ly/39EtQHx>. Erişim Tarihi: 01.03.2022.

⁹¹ Gözler, Türk Anayasa Hukuku, 4. Baskı, s. 993, 1022.

3. Kanun Önerilerinin Parlamentoda Görüşülmesi

Kanun önerilerinin parlamentoda görüşülmesi başlığında önerinin kaynaklandığı kişilerin / organın bu görüşmeler sırasında parlamentoda bulunmaya yetkili olup olmadığı, öneriyi savunma, oy kullanma ve oy kullanacakların görüşünü etkileme imkanının bulunup bulunmadığı hususlarının üzerinde durulacaktır. Milletvekilleri tarafından verilen kanun tekliflerinin görüşülmesi sırasında teklif sahibi milletvekilinin Mecliste bulunmasının onun görev ve yetkileri kapsamında olduğuna şüphe yoktur. Dolayısıyla teklif konusu kanunu savunabilir, konuyla ilgili soruları her zaman ve özellikle teklifin görüşülmesi sırasında yanıtlayabilir ve teklif lehine oy kullanabilir. Ancak yürütme organının kanun önerme yetkisinin olduğu durumlarda, öneri sahipleri bakımından şahsi kuvvetler ayrılığının benimsenip benimsenmediği⁹², önerinin görüşülmesi sırasında öneri sahibi yürütme organı mensuplarının mecliste bulunma, oylamaya katılma ve söz almaya yetkili olup olmadıkları önerinin akıbetini etkilemeye elverişli olduğundan incelemeye değer görünmektedir.

Birinci Büyük Millet Meclisi ve 1921 Anayasası dönemlerinde kanun önerileri milletvekilleri ile İcra Vekilleri Heyeti tarafından Meclise sunulmaktaydı. Yukarıda belirtildiği gibi bu dönemde kuvvetler birliği sistemi olarak meclis hükümeti sistemi uygulandığından yürütme kurulu niteliğindeki heyet Meclis içinden ve Meclis tarafından seçilmekteydi. Aynı zamanda milletvekili olan heyet üyeleri, heyet olarak hazırlayıp sundukları tasarıların görüşülmesi esnasında Mecliste bulunabilir, oy kullanabilir, soruları yanıtlayabilir ve tasarımı savunmak suretiyle akıbetine etki edebilirlerdi. Nitekim 23.09.1920 tarih ve 26 sayılı Tuz Resmî Hakkında Kanunun görüşmeleri sırasında kanuna karşı çıkanlar olmuş, sorular sorulmuş Maliye Vekili anında soruları cevaplamış ve neden böyle bir kanuna ihtiyaç duyulduğunu anlatma imkanı bulmuştur. Sonuçta kanun 36 ret oyuna karşı 81 oyla kabul edilmiştir⁹³.

1924 Anayasası döneminde de 1921 Anayasasındakine benzer şekilde yürütme, yasamayı etkileyecek (fesih gibi) araçlardan yoksundur. Bununla birlikte Başbakan ve Bakanların meclis görüşmelerine katılma yetkileri bulunmaktaydı. O dönem yürürlükte olan Dahili Nizamnamenin⁹⁴ 87. maddesinde Hükümetin

⁹² Ertaş, s. 236.

⁹³ Bk. TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 1, Cilt: 4, İçtima Senesi: 1, İçtima: 71, 23.09.1920. s. 301-317. <https://bit.ly/381dxEL>. Erişim Tarihi: 22.02.2022.

⁹⁴ 2 Mayıs 1927 Tarihli Dahili Nizamname. Bk. <https://bit.ly/3MVWKBN>. Erişim Tarihi: 01.03.2022.

temsili düzenlenmiş, Başbakan ya da onun yetki verdiği bir Bakanın ya da birinci sınıf daire başkanlarından birinin görüşmelerin başından sonuna kadar hazır bulunacağı belirtilmiştir. Hükümet bu yolla yasamayı etkilemek ve yönlendirmek istemiştir⁹⁵. Bunun için en çok kullanılan yöntem, hükümetin yürütme işleminde ihtiyaç duyduğu kanunları Bakanlar Kurulu tasarısı olarak hazırlayarak meclise sunması idi. Hükümet, tasarı hakkındaki soruları görüşmeler sırasında cevaplayarak ve tasarımı savunarak meclisin tasarı ile ilgili kararını etkilemeye çalışmış ve çoğu zaman da bunda başarılı olmuştur. 1924 Anayasasında yasamadan oldukça ayrılmış bir organ olarak karşımıza çıkan yürütme organının diğer kanadı olan Cumhurbaşkanının da dolaylı olarak da olsa kanunların görüşülmesi sürecinde önemli etkilerinin olduğunu söylemek mümkündür. Cumhurbaşkanının özel törenli oturumlarda Meclise başkanlık edebileceği zaten anayasa ile düzenlenmiştir. Bununla birlikte bu törenler dışında Mecliste bulunması ayrıca yasaklanmadığından önemli görüşmeleri izlemesi, oy hakkı bulunmasa bile partisinin manevi lideri konumunda olan Cumhurbaşkanıya meclis üzerinde psikolojik etki yapabilecek nitelikte bir güç vermektedir⁹⁶.

Kuvvetlerin yumuşak ayrılığı olarak tanımlanan parlamenter sistemin ülkemizde en saf şekliyle düzenlendiği Anayasa olan 1961 Anayasası döneminde kanunların parlamentoda görüşülmesi sırasında hükümetin ya da temsilcilerinin Mecliste bulunmaları mümkündür. Bu dönemde yürürlükte bulunan önce 1927 tarihli Dahili Nizamnamenin 87. ve sonra 1973 tarihli iç tüzüğün 63. maddesiyle bu husus düzenlenmiştir. Bu düzenlemelerin hükümetin yasama üzerinde etkili olabilmesine imkan sağladığına kuşku bulunmamaktadır. Öte yandan hükümetin kanun tasarısı sunma yetkisinin bulunduğunu ve bunu oldukça aktif şekilde kullandığını yine burada belirtmek gerekmektedir. 1961 Ekim ayından 1976 Nisan ayına kadar olan dönemde kanunlaşan önerilerin yüzde sekseninin hükümet tasarısı olduğu⁹⁷ bilgisinden hareketle meclis görüşmelerine katılan hükümetin Meclis üzerindeki etkisinin oldukça büyük olduğunu söylemek mümkündür.

1982 Anayasasının ilk şeklinde 109. maddeye göre Bakanlar Kurulu bakımından şahsi kuvvetler ayrımına yer verilmemiştir⁹⁸. Bir kere kendinden önceki

⁹⁵ Tanör, Osmanlı - Türk Anayasal Gelişmeleri, s. 305. Anayurt, s. 677.

⁹⁶ Anayurt, s. 677.

⁹⁷ Cem Eroğul, *Türk Anayasa Düzeninde Cumhuriyet Senatosunun Yeri*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, Ankara, 1977, s. 50'den aktaran Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, 15. Baskı, s. 316.

⁹⁸ Ertaş, s. 236.

Anayasalar gibi 1982 Anayasasına göre Başbakanın Meclis üyesi olması gerekmektedir. Bakanlar ise milletvekilleri arasından seçilebileceği gibi Meclis dışından da seçilebilir. Bakan olan milletvekilinin milletvekilliğinden çekilmesi gerekmemektedir. İç tüzüğün hükümetin temsili başlığını taşıyan 62. maddesinde hükümet adına görüş bildirmek için Başbakan ya da ilgili Bakanın Genel Kurul görüşmelerinin başından sonuna kadar bulunacağı düzenlenmiştir. Böylece Bakanlar Kurulu Genel kurul görüşmeleri sırasında gerek hükümet tasarılarını savunarak gerekse kanun teklifleriyle ilgili görüş bildirerek Mecliste kanun yapım sürecini etkileme imkanına sahip olmaktadır. Ancak aynı şeyi Cumhurbaşkanı açısından söylemek mümkün değildir. Anayasanın 101. maddesinin son fıkrasına göre “Cumhurbaşkanı seçilenin Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği sona erer”. Cumhurbaşkanlığı ile Meclis üyeliği arasında şahsi kuvvetler ayrılığına yer verilmiş, bu iki unvanın aynı kişide birleşemeyeceği belirtilmiştir. Bununla birlikte Cumhurbaşkanının Meclis görüşmeleri sırasında orada olmasını yasaklayan bir hüküm bulunmadığından Cumhurbaşkanı kanun görüşmelerini izleyebilir.

Özellikle yürütme organının yapısında önemli değişiklikler getiren 2017 Anayasa değişikliği ile yürütme organının kanunların parlamentoda görüşülmesi sürecine etkisi de değişmiştir. Anayasanın 101. maddesinin Cumhurbaşkanı seçilen milletvekilinin Meclis üyeliğinin sona ereceğine dair hükmü aynen korunmuş, Cumhurbaşkanı yönünden şahsi kuvvetler ayrılığı sağlanmıştır. 106. maddeye göre Cumhurbaşkanı yardımcısı ya da Bakan olarak atanan kişi Meclis üyesi ise milletvekilliği sona erer. Bu durum yasama ile yürütme organları arasında şahsi kuvvetler ayrılığının sağlandığını gösterse de siyasi parti disiplininin yoğun olduğu ülkemizde özellikle Cumhurbaşkanının siyasi partisi ile ilişkisinin devam etmesi halinde aynı partiye mensup milletvekilleri ile yürütme organı üyelerinin yakın ilişkide olması muhtemeldir⁹⁹. Burada ayrıca iç tüzüğün 2018 yılında değiştirilen yürütmenin parlamentoda temsilini düzenleyen 62. maddesine de değinmek gerekmektedir. Buna göre bütçe sunuş konuşması yürütme adına Cumhurbaşkanı yardımcısı ya da bir Bakan tarafından yapılır. Yürütmenin hazırladığı bütçe ve kesin hesap kanun tekliflerinin Genel Kurulda görüşülmesi sırasında yürütme adına Cumhurbaşkanı yardımcısı ve Bakanlar katılarak görüş bildirebilir. Bunun dışında normal şartlarda yürütme organının üyesi olmadığı Meclisin çalışmalarına katılması, görüş bildirmesi ve oy kullanması mümkün değildir. Ancak iç tüzüğün 62. maddesinde Anayasanın 119. maddesindeki

⁹⁹ Ertaş, s. 237-238.

(olağanüstü hal yönetimi) hallerle sınırlı kalmak kaydıyla Meclis Başkanının davetiyle Cumhurbaşkanı yardımcılarının, Bakanların veya zorunlu hallerde Bakan yardımcılarının bilgilendirme yapmak amacıyla Genel Kurul oturumlarına katılabileceği yönünde bir istisna getirilmiştir. Metnin kaleme alınış şekline anlaşıldığı üzere Meclis Başkanının davetine rağmen yürütme organı üyeleri Genel Kurula katılma konusunda takdir yetkisine sahiptir. İç tüzüğün 59. maddesinde bu kez Meclis Başkanını, yürütme organı üyelerinin olağanüstü hallerde gündem dışı söz almak amacıyla parlamento karşısına çıkma taleplerini kabul etmeye zorlayan bir hüküm içermektedir. Bu durum dengenin yasama aleyhine bozulduğunu göstermektedir¹⁰⁰. Başka bir ifade ile talep Meclisten geldiğinde yürütmenin takdir yetkisine takılma durumuyla karşı karşıya kalınırken, talep yürütmeden geldiğinde yasama organı için kabul zorunluluğu oluşturulmuştur. Bunun sonucunda şahsi kuvvetler ayrılığı ilkesinin varlığına rağmen yürütmenin Meclis Genel Kurulunda dilediği zaman söz alabilmesinin ve dolayısıyla yasamayı etkileyebilmesinin önü açılmıştır¹⁰¹. Olağanüstü hal ve bütçe ile kesin hesap görüşmeleri bir kenara bırakılırsa yürütme organı üyelerinin mecliste bulunarak kanun yapım sürecine etki edebilmesi mümkün görünmemektedir. Ancak elbette meclisteki çoğunluk ile yürütme organının aynı partiden olması durumunda yürütmenin yasamayı gayri resmi olarak etkilemesi, istediği kanunları milletvekili teklifi aracılığı ile çıkarması muhtemeldir.

4. Cumhurbaşkanı'nın Veto Yetkisi

Birinci Meclis döneminde ve 1921 Anayasasının ilk şeklinde devlet başkanlığı makamı bulunmamaktadır. 1923 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile devlet başkanlığı makamı oluşturulmuş ancak veto yetkisinden bahsedilmemiştir. 1924 Anayasası 35. maddesiyle Cumhurbaşkanı'na meclis tarafından kabul edilen kanunları veto etme yetkisi verilmiştir. Ancak bu yetki sınırsız değildir. Bir kere veto yetkisi 10 gün içinde kullanılmalıdır. Anayasa değişikliğine dair kanunlar ile bütçe kanunlarının geri gönderilmesi mümkün değildir. Geri gönderilen kanunu Meclis tekrar kabul edip gönderirse Cumhurbaşkanı bu defa kanunu yayımlamak zorundadır. Tekrar kabul için özel bir çoğunluk aranmamıştır. Bu durum anılan yetkinin geciktirici veto niteliğinde olduğunu göstermektedir¹⁰². 1924 Anayasasının uygulandığı süreçte Cumhurbaşkanı veto yetkisini hiç

¹⁰⁰ Karaman, s. 211-212.

¹⁰¹ Yeşilirmak, s. 28.

¹⁰² Özbudun, 1924 Anayasası, s. 40.

kullanmamışlardır¹⁰³. Bu dönemde Anayasa Mahkemesi bulunmadığından kanunların Anayasaya uygunluğunun yargısal denetimi mümkün değildi. Bu nedenle hiç olmazsa Meclisin kanunu ikinci kez gözden geçirmesi sonucunu doğurabilecek geri gönderme yetkisinin kullanılması beklenirdi¹⁰⁴.

1961 Anayasasında Cumhurbaşkanının veto yetkisi 93. maddede düzenlenmiştir. Buna göre Cumhurbaşkanı kabul edilen kanunlardan uygun bulmadıklarını 10 gün içinde Meclise geri gönderir. Türkiye Büyük Millet Meclisi geri gönderilen kanunu yine kabul ederse Cumhurbaşkanı kanunu yayımlamak zorundadır. Geri gönderilen kanunun Mecliste kabulü için nitelikli çoğunluk aranmamaktadır. Bu sebeple veto yetkisinin güçleştirici değil, geciktirici nitelikte olduğunu söylemek mümkündür¹⁰⁵. 1924 Anayasasındaki düzenlemeye benzer şekilde 1961 Anayasası ile Cumhurbaşkanına tanınan veto yetkisi sınırsız değildir. Bütçe kanunları ile Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunlar veto edilemez. Görüldüğü gibi 1924 ve 1961 Anayasalarının veto yetkisi ile ilgili düzenlemeleri birbirine oldukça benzerdir. Bununla birlikte 1924 Anayasası döneminde bu yetki Cumhurbaşkanlarıncı hiç kullanılmadığından ortaya çıkmayan bu sorun 1961 Anayasası döneminde yaşanmıştır. Veto edilerek Meclisin önüne gelen kanunda veto gerekçesinde belirtilenlerin dışında bir değişiklik yapılmış, Cumhurbaşkanı bunun artık yeni bir kanun olduğunu ileri sürerek 93. maddeye göre tekrar veto etmiştir. Ancak Meclis bunun aynı kanunun ikinci kez geri gönderilmesi niteliğinde olduğundan mümkün olmadığını ileri sürerek yayımlanması için Cumhurbaşkanına geri göndermiştir. Kanunu yayımlayan Cumhurbaşkanının hemen ardından açtığı iptal davası sonucunda Anayasa Mahkemesi kanunu şekil yönünden iptal etmiş ve gerekçesinde veto edilen kanunda Cumhurbaşkanının gerekçesinde yer alanların dışında yapılan değişikliklerin yeni bir kanun yapılması anlamına geleceğini ve tekrar vetoya konu olabileceğini belirtmiştir¹⁰⁶. Hemen aşağıda görüleceği gibi, 1982 Anayasasına bu içtihat doğrultusunda açık bir hüküm eklenerek, Anayasal belirsizlik giderilmiştir. 1924 Anayasası döneminde hiç kullanılmayan veto yetkisi bu dönemde 28 kez kullanılmıştır. Geri gönderilen 8 kanun Meclisten geçemediği için yürürlüğe girememiştir¹⁰⁷.

¹⁰³ F. Demir - Ş. Karatepe, *Anayasa Hukukuna Giriş*, 2. Baskı, İstanbul 1989, s. 147'den aktaran Anayurt, s. 675.

¹⁰⁴ Yüksel Metin, "Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 1996, s. 193.

¹⁰⁵ Teziç, s. 142.

¹⁰⁶ Anayasa Mahkemesi Kararı, E. 1979/22, K. 1979/45, Karar Tarihi: 18.12.1979. Ayrıca bk. Metin, "Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi", s. 179-180.

¹⁰⁷ Yılmaz Aliefendioğlu, "Yasaların Cumhurbaşkanınca Geri Gönderilmesi", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 21, Sayı: 1, 1988, Çizelge 1'den aktaran Metin, "Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi", s. 193.

1982 Anayasasının ilk şeklinde Cumhurbaşkanının veto yetkisi 89. maddede düzenlenmiştir. 1961 Anayasasında 10 gün olarak belirlenen kanunu yayımlama ya da veto etme süresi, 1982 Anayasası ile 15 gün olarak belirlenmiştir. 1961 Anayasasından farklı olarak 1982 Anayasası Cumhurbaşkanının bir kanunun hepsini değil de bir kısmını uygun bulmama ihtimalini de düzenlemektedir¹⁰⁸. Buna göre Cumhurbaşkanı yayımlanmasını kısmen uygun bulmadığı kanunu bir bütün olarak Meclise geri göndermelidir¹⁰⁹. Ancak Anayasanın 89/2 hükmü gereği Meclis sadece uygun bulunmayan maddeleri görüşebilir. Aynı fıkranın son cümlesiyle 1982 Anayasası, 1924 ve 1961 Anayasalarının veto yetkisi dışında bıraktığı anayasa değişikliklerini 175. maddede ayrıca düzenleyerek veto yetkisi kapsamına almış, sadece bütçe kanunlarının tekrar görüşülmek üzere Meclise gönderilemeyeceğini hükme bağlamıştır. Veto yetkisinin aşılabilmesi için nitelikli çoğunluk aranmadığından veto yetkisi güçleştirici değil, geciktirici niteliktedir. Ayrıca hemen bir önceki paragrafta belirtildiği gibi 1982 Anayasası, geri gönderilen kanunda Meclis tarafından yeni bir değişiklik yapılırsa Cumhurbaşkanının değiştirilen kanunu tekrar Meclise geri gönderme yetkisine sahip olduğunu 89. maddenin 3. fıkrasında açıkça düzenlemiştir. Burada kanunda yapılan 'yeni değişikliğin' Cumhurbaşkanının veto gerekçesinde yer alanların dışındaki değişiklikler olduğunu vurgulamak önem arz etmektedir.

1982 Anayasasında 2017 yılında yapılan değişiklikler kapsamında Cumhurbaşkanının bu yetkisi güçleştirici vetoya dönüştürülmüştür¹¹⁰. 89. maddeye göre Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilen kanunun Mecliste tekrar kabul edilebilmesi için toplantıya katılanların değil üye tam sayısının salt çoğunluğu gerekmektedir. Bunun dışında Cumhurbaşkanını veto yetkisi konusunda Anayasanın 2017 değişikliği öncesi dönem için yapılan açıklamalar değişiklik sonrası dönem için de aynen geçerlidir.

C. Kanun Gücünde Düzenleme Yapma Yetkisi

1921 ve 1924 Anayasalarında yürütme organlarına açıkça kanun gücünde düzenleme yapma yetkisi tanınmamıştır. Meclis hükümeti sisteminin önemli etkilerinin gözlemlendiği bu dönemde her iki anayasa da yasama yetkisinin

¹⁰⁸ İlgili maddede cumhurbaşkanının kısmen uygun bulmama durumu ile meclisin sadece uygun bulunmayan maddeleri görüşebileceği hususu Anayasa'ya 3 Ekim 2001 tarih ve 2709 sayılı Anayasa değişikliği kanunu ile eklenmiştir.

¹⁰⁹ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 15. Baskı, s. 317.

¹¹⁰ Şeref İba, *Türk Anayasa Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2018, s. 245.

Meclis'e ait olduğunu belirtmiş, 1924 Anayasası 6. maddesiyle bu yetkinin bizzat meclis tarafından kullanılacağını vurgulayarak yasama yetkisini devretmenin mümkün olmadığını ortaya koymuştur. Yürütme organı kuşkusuz düzenleme yapabilir, nitekim Anayasa 52. maddesiyle Bakanlar Kuruluna tüzük çıkarma yetkisini bizzat kendisi vermiştir. Ancak bu düzenlemeler mevcut kanunları değiştiremez ya da kaldıramaz. Başka bir deyişle kanun gücünde olamaz¹¹¹. Bununla birlikte uygulamada 1924 Anayasası döneminde teknik olarak yetki kanunu sayılamayacak bazı kanunlarla Bakanlar Kuruluna mevcut kanunlarda değişiklik yapma yetkisinin verildiği gözlemlenmektedir. Yukarıda "Yetki Kanunları" başlığında da belirtildiği üzere 1567 sayılı Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında Kanun¹¹² burada örnek olarak gösterilebilir. Kanunun 1. maddesinde Bakanlar Kuruluna Türk parasının korunması amacıyla karar alma yetkisi verilmiştir. Bu yetkinin nasıl kullanılacağına dair herhangi bir sınırlama ya da başka bir düzenleme mevcut değildir¹¹³. Buna bir başka örnek olarak Bakanlar Kuruluna gümrük vergisinde değişiklik yapma yetkisinin verildiği 10.06.1933 tarih ve 2294 sayılı kanun¹¹⁴ gösterilebilir. Gümrük vergileri ilgili kanunla belirlendiğinden, bu vergilerde değişiklik yapma yetkisinin tanınması aynı zamanda kanunda değişiklik yapılması anlamına gelecektir¹¹⁵.

Anayasada belirtilen şartların yerine getirilmesi suretiyle yürütme organına kanun gücünde düzenleme yapma yetkisinin verilebilmesine imkân tanıyan ilk anayasa 1961 Anayasasıdır. Anayasanın ilk şeklinde bulunmayan bu uygulama 1971 yılında Anayasanın 64. maddesinde yapılan değişiklikle birlikte sistemimize girmiştir. Buna göre Türkiye Büyük Millet Meclisi, çıkaracağı yetki kanunları aracılığı ile Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebilecektir. Görüldüğü gibi kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisini veren doğrudan Anayasa değil, Anayasanın çıkarılmasına imkan tanıdığı yetki kanunudur¹¹⁶. Yetki kanunu çıkarılacak kanun hükmünde kararnamelerin sınırını

¹¹¹ Özbudun, 1924 Anayasası, s. 36.

¹¹² Kanun metni için bk. <https://bit.ly/37ndgM0>. Erişim Tarihi: 24.02.2022.

¹¹³ Özbudun, 1924 Anayasası, s. 36.

¹¹⁴ 10 Haziran 1933 tarih ve 2294 sayılı "Ticaret Mukavelesi veya Modüs Vivendi Aktetmeyen Devletler Ülkesinden Türkiye'ye Yapılacak İthalata Memnuiyetler veya Tahdit veya Takyitler Tatbikine Dair Olan 22 Temmuz 1931 tarih ve 1873 Numaralı Kanuna Müzeyyel Kanun". Bk. 20 Haziran 1933 tarih ve 2432 sayılı Resmi Gazete. <https://bit.ly/3KNzzlm>. Erişim Tarihi: 25.02.2022.

¹¹⁵ Özbudun, 1924 Anayasası, s. 37.

¹¹⁶ Ergun Özbudun, "1961 ve 1982 Anayasalarında Kanun Hükmünde Kararnameler", *Anayasa Yargısı*, Anayasa Mahkemesi Yayını, Ankara, 1985, Cilt 2, s. 230.

belirlemektedir. Buna göre yetki kanununda kararnamelerin amacı, kapsamı, ilkeleri, yetkinin ne kadar süreyle kullanılabilceği ve kararname ile yürürlükten kaldırılacak kanun hükümlerinin hangileri olduğu açıkça gösterilmelidir. 64. maddenin 6. fıkrasında kanun hükmünde kararnamelere konu bakımından sınırlama getirilmiştir, Anayasa'nın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel hak ve hürriyetler ile dördüncü bölümünde yer alan siyasi haklar ve ödevler düzenlenemez. Yetki kanununda belirtilen şartlara ve 6. fıkrada belirtilen konu sınırına uygun şekilde Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan kararnameler Cumhurbaşkanı tarafından da imzalanarak Resmi Gazete 'de yayımlanır ve aynı gün Meclise sunulur. Görüldüğü üzere kararnamelerin Meclis denetiminden geçirilmesi zorunludur. Yayımlandıkları gün meclise sunulmayan kararnameler aynı gün yürürlükten kalkar. Meclis kararnameyi reddederse kararname ret kararının Resmi Gazete 'de yayımlandığı tarihten itibaren yürürlükten kalkar. Son olarak Meclis değiştirerek kabul ederse, bu değişiklikler Resmi Gazete 'de yayımlanmasından itibaren yürürlüğe girer. Ancak meclise sunulan kararnamelerin burada görüşülüp karara bağlanması için herhangi bir süre öngörülmemiştir. Bu nedenle meclis kararnameleri görüşmeyi zaman zaman geciktirmiştir. Bu durum beraberinde başka bir soruyu getirmiştir; Bakanlar Kurulu, Meclise sunulan ancak henüz orada görüşülmemiş bir kararnameyi yetkisi devam ederken geri alabilir ya da değiştirebilir mi?¹¹⁷ Anayasa Mahkemesi bu soruya olumlu yanıt vermiştir.¹¹⁸ Kanun hükmünde kararnamelerin Anayasaya uygunluğu Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenir.

1982 Anayasasının ilk şeklinde yer alan kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi ile ilgili 91. madde hükümlerinin 1961 Anayasasındaki düzenlemelere göre daha detaylı olduğunu söylemek mümkündür.¹¹⁹ 1961 Anayasasındaki düzenlemeden farklı olarak yetki kanununda kararname ile yürürlükten kaldırılacak kanun hükümlerinin açıkça gösterilmesi şartı kaldırılmıştır. Ancak süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılmayacağını yetki kanunu ile belirtilmesi şartı getirilmiştir. Bu şartın getirilmesi, Meclise sunulan ancak henüz görüşülüp karara bağlanmayan kararnamenin Bakanlar Kurulunun yetkisi devam ederken geri alınamayacağı ya da değiştirip değiştiremeyeceği sorusuna verilecek cevabı değiştirmiştir. Buna göre, yetki kanununda süresi içinde tek bir kararname çıkarılacağı belirtilmişse kararnamenin değiştirilmesi ya da

¹¹⁷ Özbudun, "1961 ve 1982 Anayasalarında Kanun Hükmünde Kararnameler", s. 234.

¹¹⁸ Anayasa Mahkemesi Kararı, E. 1974/18, K. 1974/42, Karar Tarihi: 08.10.1974.

¹¹⁹ Özbudun, "1961 ve 1982 Anayasalarında Kanun Hükmünde Kararnameler", s. 231.

geri alınması mümkün olmamalıdır. Ancak birden fazla kararname çıkarma yetkisi varsa o zaman Bakanlar Kurulu ilgili kararnameyi değiştirebilir ya da geri alabilir¹²⁰. 91. maddenin 3. fıkrasında yetki kanununda belirtilen süre sona ermeden Bakanlar Kurulunun istifa etmesinin, düşürülmesinin veya yasama döneminin bitmesinin yetkiyi sona erdirmeyeceği düzenlenmiştir. 4. fıkrada ise Meclis tarafından yetki süresinin bitmesinden evvel kararnamenin onaylanması sırasında yetkinin sonlandırıldığı ya da devam ettiğinin belirtileceği hüküm altına alınmıştır. Bu düzenlemenin süresi içinde sadece tek bir kanun hükmünde kararname çıkarılması yetkisinin verildiği durumlar için anlamsız olduğu ortadadır. Bununla birlikte süresi içinde birden fazla kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verilmişse ve Meclis onaylamakta olduğu kararnameyi ilgili olduğu konunun düzenlenmesi bakımından yeterli görüyorsa, başka bir düzenlemeye ihtiyaç yoksa Meclis ilgili kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisini sonlandırabilecektir. 1982 Anayasası 1961 Anayasasında yer alan düzenlemeleri aynen kabul ederek kanun hükmünde kararnameleri Meclis denetimine tabi tutmuştur. Benzer şekilde 1982 Anayasası ile kanun hükmünde kararnamelerin yargısal denetiminin Anayasa Mahkemesi tarafından yapılacağı belirtilmiştir.

1982 Anayasası sıkıyönetim veya olağanüstü hallerde çıkarılabileceğini belirttiği ayrı bir kanun hükmünde kararname grubuna yer vererek, 1961 Anayasasında bulunmayan ayrı bir kategori oluşturmuştur. Öncelikle Anayasanın 91. maddesinde olağan dönem kanun hükmünde kararnameleri ile ilgili hükümlerin arasında, 5. fıkrada sıkıyönetim ve olağanüstü hallerde¹²¹ Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunun kanun hükmünde kararname çıkarmasına ilişkin hükümlerin saklı olduğu belirtilerek bunların istisna olarak ayrıca düzenleneceği vurgulanmak istenmiştir. Buna bağlı olarak olağanüstü hal kanun hükmünde kararnameleri 121. maddede, sıkıyönetim kanun hükmünde kararnameleri ise 122. maddede düzenlenmiştir. Olağanüstü dönemlerde kanun hükmünde kararname çıkarmaya Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu yetkilidir. Bu yetki doğrudan Anayasa ile verildiğinden burada yürütmenin asli düzenleme yetkisine sahip olduğunu söylemek mümkündür¹²². Olağanüstü dönem kanun hükmünde kararnameleri için ilgili maddelerde getirilen tek konu kısıtlaması olağanüstü dönemin “gerekli kıldığı” konularda çıka-

¹²⁰ Özbudun, “1961 ve 1982 Anayasalarında Kanun Hükmünde Kararnameler”, s. 234-235.

¹²¹ Çalışmanın devamında “olağanüstü hal ve sıkıyönetim” kavramlarının ikisini birden karşılamak üzere “olağanüstü dönem” ifadesi kullanılmıştır.

¹²² Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, 15. Baskı, s. 264.

rılmış olmaktadır. Başka bir ifade ile bu kararname bu şartı sağladıkları sürece temel haklar ve siyasi haklarla ilgili düzenlemeler yapabilirler. Olağanüstü dönem kanun hükmünde kararname tıpkı olağan dönemde çıkarılanlar gibi meclis denetimine tabidirler. Meclisin onayından geçen olağanüstü dönem kararname kanuna dönüşeceği dolayısıyla onaydan sonra Anayasa Mahkemesinin yargısal denetimine tabi olacağı kabul edilmiştir¹²³. Ancak Anayasanın 148. maddesi gereği henüz Meclis tarafından onaylanmayan olağanüstü dönem kanun hükmünde kararname hakkında Anayasa Mahkemesine başvurmak mümkün değildir. Bununla birlikte uygulamada Anayasa Mahkemesi olağanüstü dönem kararname “olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda” çıkarılıp çıkarılmadıkları yönünden incelemiştir. Mahkeme bunu yaparken düzenlemenin olağanüstü halin yer ve süre bakımından sınırlarına uyup uymadığını ve bu düzenlemelerle kanunların değiştirilip değiştirilmediğini araştırmıştır. Olağanüstü halin yer ve süre yönünden sınırlılığı ilkesine uymayan ve kanunlarda değişiklik yapan kararname olağan dönem kararname olarak kabul edilerek denetime tabi tutulmuş, yetki kanununa dayanmaması da iptal sebebi olarak gösterilmiştir¹²⁴.

1982 Anayasasında 2017 yılında yapılan değişikliklerle birlikte yürütme organının kanun hükmünde kararname yapma yetkisinden değil Cumhurbaşkanlığı kararname çıkarma yetkisinden söz etmek gerekmektedir. Doktrinde bazı yazarlar çeşitli gerekçelerle Cumhurbaşkanlığı kararname kanun gücünde olduğunu, normlar hiyerarşisinde kanunlarla aynı seviyede bulunduğunu ileri sürmektedir¹²⁵. Anayasada Cumhurbaşkanlığı kararname düzenlendiği hükümlerden yola çıkarak bunların normlar hiyerarşisinde kanunların altında yer aldığını söylemek mümkündür¹²⁶. Örneğin Anayasanın 104. maddesinin 17. fıkrasından hareketle aynı konuyu düzenleyen Cumhurbaşkanlığı karname ile kanunda farklı sonuçlara ulaşılmasına neden olan düzenlemeler varsa kanunun tercih edilmesinin gerekli olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. Bununla birlikte doktrinde Cumhurbaşkanlığı kararname mahfuz alanı oldu-

¹²³ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 15. Baskı, s. 268.

¹²⁴ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 15. Baskı, s. 265-268. Anayasa Mahkemesi Kararları, E. 1991/6, K. 1991/20, 3.7.1991. E. 1990/25, K. 1991/1, 10.1.1991.

¹²⁵ Adnan Küçük, *Türkiye’de Başkanlık (Cumhurbaşkanlığı) Sistemi*, Adalet Yayınevi, Ankara, 2. Baskı, 2021, s. 319. Yavuz Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 13. Baskı, 2019, s. 280.

¹²⁶ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 4. Baskı, s. 1023. Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınları, Ankara, 17. Baskı, 2017, s. 251.

ğu sürülmüştür¹²⁷. Bu durumda mahfuz alana giren konularda esas alınması gereken düzenleme kanun değil Cumhurbaşkanlığı kararnameleri olacaktır¹²⁸. Mahfuz alanın şunlardan ibaret olduğu belirtilmektedir; üst kademe yöneticilerinin atanması, bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görev ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması, Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi ile üyelerinin görev süresi ve özlük işleri ve son olarak Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ile görevleri. Bu alanın Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine özgü olması, bu konulardaki Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin hükümlerinin kanun hükümlerinden aşağıda olmaması anlamına gelmektedir¹²⁹. Bununla birlikte Anayasanın 104. maddesinin 17. fıkrasında yer alan düzenlemelerin varlığı karşısında mahfuz alana giren konulardaki kararnamelerin kanun hükmünde olduklarını açıkça beyan etmek de pek mümkün görünmemektedir. Anayasanın 104. maddesine göre Cumhurbaşkanlığı kararnamesini çıkarma yetkisi Cumhurbaşkanına aittir. Bu kararnameler yürütme yetkisine ilişkin konularda çıkarılırlar ve konu bakımından ayrıca sınırlandırılmışlardır. Buna göre, Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde düzenlenen temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümdeki siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez. Ayrıca münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken konularda ve kanunla açıkça düzenlenen alanlarda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılması mümkün değildir. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yargısal denetimi Anayasanın 148. maddesi uyarınca Anayasa Mahkemesi tarafından yapılmaktadır.

Anayasanın 119. maddesine göre olağanüstü dönemlerde çıkarılacak Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri açıkça kanun hükmündedir. Bu kararnamelerin çıkarılabilmesi için Anayasada belirtilen sebeplerle ilan edilmiş bir olağanüstü hal olmalıdır. Olağanüstü dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri için Anayasayla getirilmiş bir konu sınırlaması bulunmamaktadır. Bununla birlikte bu kararnameler gereklilik, ölçülülük, milletlerarası yükümlülükleri ihlal etmeme ve çekirdek alana dokunmama şartlarına uygun olarak çıkarılmalıdır¹³⁰. Olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Resmi Gazete 'de yayımlandıkları gün Meclisin onayına sunulmaları gerekmektedir. Kararnameye onay vermek için Meclisin 3 aylık süresi bulunmaktadır. Bu süre içinde Mecliste görüşülüp

¹²⁷ Gözler, Türk Anayasa Hukuku, 4. Baskı, s. 1023. Küçük, s. 308.

¹²⁸ Gözler, Türk Anayasa Hukuku, 4. Baskı, s. 1005.

¹²⁹ Gözler, Türk Anayasa Hukuku, 4. Baskı, s. 1005.

¹³⁰ Gözler, Türk Anayasa Hukuku, 4. Baskı, s. 1033-1034.

karara bağlanmayan kararname kendiliğinden yürürlükten kalkar. Olağanüstü dönemlerde çıkarılacak Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin yargısal denetimi yapılamaz. Anayasanın 148. maddesine göre bu kararnamelerin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla dava açılmaz.

III. YÜRÜTME ORGANININ KANUN YAPIM SÜRECİNE ETKİSİ BAKIMINDAN CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Bu çalışmanın kapsamına alınan yasama-yürütme ilişkileri, bunlar arasındaki karşılıklı etkileşim araçları ve özellikle yürütme organının kanun yapım sürecine etkisinin 1982 Anayasasında 2017 yılında yapılan değişikliklerle nasıl düzenlendiğini ana hatlarıyla bundan önceki ilgili başlıklarda vermeye çalıştık. Bu başlıkta ise anılan düzenlemelerin hepsinin değil ancak kanun yapım sürecine etkisinin büyük olduğu düşünülen değişikliklerin değerlendirme ve eleştirileri yer almaktadır.

2017 yılında yapılan Anayasa değişikliği kapsamında yasama ve yürütmenin sert ayrılığının bir sonucu yürütme işleri ile ilgili olarak yürütme organının ihtiyaç duyduğu kanunların meclisin gündemine nasıl geleceği önemli sorunlardan biridir. Bakanların ihtiyaç duyduğu kanunlar 2017 değişiklikleri öncesinde Bakanlar Kurulu tarafından kanun tasarısı olarak hazırlanıyordu. 2017 değişikliklerine göre yürütme organının kanun önerme yetkisi bulunmamaktadır. Bu nedenle uygulamada ihtiyaç duyulan kanuni düzenlemenin ilgili bakanlıkta kanun taslağı olarak hazırlandığı ve bir milletvekili tarafından kanun teklifi olarak Meclise sunulduğu gözlemlenmektedir. Ancak kendi hazırlamadığı taslak metinle ilgili olarak milletvekilinin detaylı bilgi sahibi olması çok zor olduğundan kanunun görüşmeleri sırasında teklifi sunan milletvekilinin kanun ile ilgili detaylı sorulara cevap verememesi ve kanunu yeterince savunamaması kuvvetle muhtemeldir.

2017 değişikliği ile ilk kez Anayasada yer alan mesaj verme yetkisinin Cumhurbaşkanının kanun ihtiyacının Meclise bildirilmesi olarak yorumlanabileceğini yukarıda belirtmiştik. Uygulamada “mesaj” olarak adlandırılmamakla birlikte niteliği itibari ile mesaj yetkisi kapsamında olduğu kabul edilebilecek bir duruma Cumhurbaşkanının Meclis Başkanlığına gönderdiği 27 Şubat 2020 tarihli yazı örnek gösterilebilir. Uygun bulma kanunu ile onaylanan bir anlaşma kapsamında sermaye artırım gerekliliğinin bildirildiği yazı sonrasında milletvekili sıfatlarıyla Meclis Başkanı ve Dışişleri Komisyonu Başkanı kanun teklifi hazırlayarak Meclise sunmuşlardır¹³¹. Mesaj yetkisinin karşılıklı etkileşim aracı olarak

¹³¹ Detaylı bilgi için bk. Yeşilirmak, s. 31-33.

özellikle kanun yapım sürecinde etkinliğinin olabilmesi biraz da Cumhurbaşkanının siyasi partisinin Mecliste çoğunlukta olmasına bağlıdır. Bu durum olmadığında Cumhurbaşkanının mesaj verme yoluyla ihtiyaç duyduğunu bildirdiği kanunların milletvekilleri tarafından teklif olarak sunulması, sunulsa bile gereken çoğunluğa ulaşım kanun olarak kabul edilmesi zorlaşabilir.

Özel nitelikli kanunların yapım sürecine yürütme organının etkisi incelendiğinde bütçe ile kesin hesap kanun teklifleri bakımından Anayasa m. 161 ile Cumhurbaşkanı görevlendirilmiştir. Bununla ilgili bir sorun göze çarpmamaktadır. Ancak başkanlık sistemleri bakımından yasama ve yürütme organlarının karşılıklı etkileşim içinde olmalarını sağlayan ve önemli bir fren - denge mekanizması işlevi gören bütçenin yasama organı tarafından kabul edilmesi gerekliliği Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yer aldığı şekliyle oldukça problemli. 161. maddenin 4. fıkrasında bütçe kanunun süresi içinde yürürlüğe konulamaması durumunda meclis tarafından geçici bütçe kanunun çıkarılacağı, bu da yapılamazsa bir önceki yılın bütçesinin yeniden değerlendirilerek artırılarak uygulanacağı hükme bağlanmıştır. Bu düzenlemenin getirdiği kademeli çözüm(!), sunacağı bütçe meclis tarafından kabul edilmezse sıkıntıya düşmeyeceğini bilen yürütme organının bütçeyi hazırlarken yasama organının denetimini ve beklentisini göz ardı edebilecek kadar rahat hareket etmesine yol açabilecek niteliktedir. Her ne kadar bu durum bazı yazarlar tarafından yürütmenin bütçesi kabul edilmediğinde oluşabilecek sistem krizlerini önleme fonksiyonu nedeniyle olumlu karşılanırsa¹³² da bütçeyi, bir fren - denge mekanizması olmaktan çıkarabilir. Öte yandan hükümet sistemi ne olursa olsun, bütçe üzerindeki yetkisini kaybeden bir parlamentoyu artık parlamento olarak adlandırmak kolay görünmemektedir. Zira parlamentoların tarihsel olarak ortaya çıkışında esas erken kanun yapmak değil, mali konuları düzenlemek, özellikle vergi toplamasına izin vermek ve bütçeyi kabul etmektir¹³³. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin uygulanmaya başlandığı zamandan bu yana bütçe kanununun süresi içinde yürürlüğe girmesi ile ilgili herhangi bir gecikme yaşanmadığından bahsedilen hükümler henüz uygulanmamıştır.

Hükümet sisteminin bir gereği olarak Cumhurbaşkanına kanun önerme yetkisinin verilmemiş olmasına karşın bütçe ve kesin hesap kanun teklifleri yönünden Anayasa ile istisna getirilerek çıkması kuvvetle muhtemel pek çok sorunun önüne

¹³² Güveyi, s. 1367.

¹³³ Gözler, Türk Anayasa Hukuku, 4. Baskı, s. 759.

geçilmiştir. Ancak uluslararası anlaşmaları uygun bulma kanunu teklifi bakımından aynı şeyi söylemek mümkün görünmemektedir. Uluslararası anlaşmaların uygun bulunması kanunlarının meclisin gündemine nasıl geleceği ile ilgili bir anayasal hükmün bulunmaması ve uygulamadaki usul doktrinde tartışmalara neden olmaktadır. Yukarıda özel nitelikli kanunlar başlığında belirtildiği gibi -9 sayılı kararname ve iç tüzük m. 90 uyarınca- uluslararası anlaşma metni, onaylama isteği ve gerekçesi eklenerek Cumhurbaşkanı tarafından meclis başkanlığına bir yazı ile bildirilmektedir. İç tüzüğün 90. maddesinin 2. fıkrasına göre Cumhurbaşkanlığından bildirilen anlaşmalar Mecliste gelen kâğıtlar listesinde yayımlanır. Bu aşamadan sonra milletvekilleri bu konuda kanun teklifi verebilirler. Ancak kanun teklif etmek bir görev değil yetki olduğundan milletvekillerini buna zorlamak mümkün değildir. Bu nedenle hakkında uygun bulma kanun teklifi verilmeyen bir anlaşmanın akibetinin ne olacağına dair bir cevap vermek oldukça zor görünmektedir¹³⁴. Ayrıca gelen kâğıtlar listesinden haberdar olan birden fazla milletvekilinin uygun bulma kanun teklifi vermesi de ihtimaller dahilindedir. Uygulamada bu teklifler Meclis Başkanı tarafından milletvekili sıfatıyla kanun teklifi olarak Meclise sunulmaktadır. 27. dönemde Meclis Başkanı olan Binali Yıldırım tarafından 77 adet ve yine Meclis Başkanı olan Mustafa Şentop tarafından “Tekirdağ Milletvekili” sıfatıyla 144 adet uygun bulma kanun teklifi verildiği tespit edilmiştir¹³⁵. Bu nedenle Meclis Başkanları milletvekillerinin içinde en çok kanun teklifi veren kişiler olmuşlardır. Bu durumun ülkenin dış siyaseti ile ilgili bir konuda Meclis Başkanlarının tarafsız konumunu zedelediği muhakkaktır. En makul çözümün bütçe ve kesin hesap kanun tekliflerinde tanınan istisnai yetkinin Cumhurbaşkanıya uluslararası anlaşmaları uygun bulma kanun teklifi yönünden de tanınması olacağını söylemek mümkündür.

2017 değişikliklerinin yürütmenin kanun yapım sürecine etkisi bakımından ele alınması gerekli olan bir başka düzenlemesi veto yetkisi ile ilgili olan düzenlemedir. Anayasanın 89. maddesine göre geri gönderilen kanunun aynen kabulü için Meclis üye tam sayısının salt çoğunluğu aranmaktadır. Fakat değiştirerek kabul için ayrıca bir çoğunluk arandığından bahsedilmemiştir. Bu sebeple doktrinde geri gönderilen kanunun değiştirilerek kabul edilmesi için aranan çoğunluğun ne olduğu konusunda çeşitli görüşler bulunmaktadır. Gözler’e göre üye tam sayısının salt çoğunluğu ifadesi geri gönderilen kanunun aynen kabulü durumuna özgüdür. Değiştirerek kabul ile ilgili cümlede böyle bir ibare olmadığından ve nitelikli çoğunluk ancak belirtilen istisnai hallerde aranabileceğinden geri gönderilen kanunun mec-

¹³⁴ Gözler, Türk Anayasa Hukuku, 4. Baskı, s. 1113.

¹³⁵ Gözler, Türk Anayasa Hukuku, 4. Baskı, s. 1114.

liste değiştirilerek kabul edilebilmesi için genel karar yeter sayısı olan toplantıya katılanların salt çoğunluğu aranmalıdır¹³⁶. Her hâlükârda aynen kabul için nitelikli çoğunluk arandığından bunun bir güçleştirici veto olduğuna şüphe yoktur. Hemen aşağıda değinileceği gibi Meclisin kanun çıkarma performansı halihazırda düşmüşken, Cumhurbaşkanının tamamen takdir yetkisine bağlı bir şekilde kullanabileceği veto yetkisinin güçleştirici niteliğe dönüştürülmesi Meclisten kanunların çıkmasını zorlaştırıcı bir etki yaratacaktır. İba'nın tespitlerine göre 26.10.1961'den 2003 yılına kadar olan dönemde Meclis 4790 adet kanun çıkarmıştır. Bunların 103'ü Cumhurbaşkanları tarafından geri gönderilmiş, geri gönderilenlerin 70'i kanunlaşmıştır. Geri gönderilen kanunların Meclisten geçme yüzdesinin %69 olduğu belirtilmiştir¹³⁷. İba'nın tespitleri kapsamına aldığı dönemde geri gönderilen kanunların kabulü için nitelikli çoğunluk aranmamaktaydı. Buna rağmen Cumhurbaşkanları geri gönderdikleri kanunların %31'inin kanunlaşmasını engellemişlerdir. 2017 değişiklikleri kapsamında artık güçleştirici vetonun söz konusu olduğu ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenen bir konuda kanun çıkarıldığında kanunun uygulanacağı yönündeki Anayasa hükmü birlikte düşünüldüğünde, Cumhurbaşkanının böyle bir kanunu veto etmeye daha istekli olacağı muhtemeldir. Geri gönderilen kanunun aynen kabulü için nitelikli çoğunluk aranması, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile aynı konuyu düzenleyen kanunun kabul edilerek yürürlüğe girmesini ve ilgili kararnameyi bertaraf etmesini kuşkusuz zorlaştırmaktadır.

2017 Anayasa değişikliklerinin yapıldığı süreçte yasama ve yürütme organlarının birbirlerinden ayrılacağı, yürütme organından üye bulundurmeyen Meclisin artık tek görevinin kanun çıkarmak olacağı için Meclisin yasama performansının artacağı ileri sürülmüş idi. Ancak 27. yasama döneminde öyle olmadığı ortaya çıkmış oldu. 2017 değişiklikleri sonrasında meclisten geçen kanun sayısı geçmiş dönemlere göre azalmıştır. 27. Yasama Döneminde 07.07.2018 - 28.07.2020 tarihleri arasındaki 3 yasama yılını kapsayan dönemde Mecliste 108 adet kanun yapılmıştır¹³⁸. 26. Yasama Döneminde 17.11.2015 - 16.05.2018 ta-

¹³⁶ Gözler, Türk Anayasa Hukuku, 4. Baskı, s. 731.

¹³⁷ Şeref İba, "Cumhurbaşkanınca Yayımlanması Kismen veya Tamamen Uygun Bulunmayan Kanunların Meclise Geri Gönderilmesi", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 52/3, 2003, s. 303.

¹³⁸ 27. Yasama döneminde 1. yasama yılı 07.07.2018-25.07.2018 tarihleri arasındaki 18 günden ibarettir. Bu sebeple adil bir kıyaslama olmadığı düşünülebilir. Ancak 1. yasama yılı tam bir yıl olsaydı ve o sürede diğer iki yılda yapıldığı kadar yasa daha yapılmış olsaydı bile (108+108=216) yine 26. yasama dönemindeki 3 yasama yılında çıkarılan kanun sayısının yarısına yaklaşmak mümkün olmayacaktı.

rihleri arasındaki 3 yasama yılında ise 527 adet kanun yapılmıştır¹³⁹. Öte yandan Resmi Gazete kayıtlarına göre 09.07.2018 - 17.04.2022 tarihleri arasında 98 adet Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılmıştır. Bu sayının 27. Yasama Döneminin ilk 3 yasama yılında asli görevi kanun yapmak olan Meclisin çıkardığı toplam kanun sayısına yakınlığı dikkat çekicidir. Hemen belirtelim ki 98 sayısının içinde daha evvel çıkarılan kararnamelerde değişiklik yapılmasını öngören değişiklik kararnameleri de bulunmaktadır. Tespit edebildiğimiz kadarıyla 98 Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin 62'si değişiklik kararnamesidir. Erdoğan'ın yaptığı araştırmaya göre 07.10.2021 tarihine kadar çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin %63'ten fazlası değişiklik kararnamesidir¹⁴⁰.

SONUÇ

Devletin sahip olduğu yasama, yürütme ve yargı erkleri organik olarak ne kadar birbirinden ayrışsın ayrışsın asgari düzeyde de olsa birbirlerine uyum sağlamak ve birbirleriyle işbirliği yapmak zorundadır. Kanun yapmak parlamentoların yetki alanındadır ancak zaman zaman yürütme organlarının bu alana dahil oldukları gözlemlenmektedir. Parlamenter sistemlerde bu dâhiliyetin başkanlık sistemlerine göre fazla olması normal karşılanır. Çalışmamız kapsamında ülkemizde parlamenter sistem kuran 1924 ve 1961 Anayasaları ile 1982 Anayasasının ilk şeklindeki düzenlemeler, yürütme organının kanun yapım sürecindeki aktif rolünü ortaya koymuştur.

2017 Anayasa değişiklikleri sonrasında, sert kuvvetler ayrılığı sistemine geçişin bir gereği olarak yürütme organının kanun yapım sürecine etkisinin daha az olması beklenmektedir. Bununla birlikte yasama - yürütme ilişkilerinin ve etkileşimlerinin sıfırlanması hiçbir zaman söz konusu olamaz. Bu ilişki ve etkileşim araçlarını düzenleyen normların ve kanun yapım sürecinde yürütmeye paylaşılacak yetkilerin tartışmaya yol açmayacak nitelikte düzenlenmesi gerekir. Ancak 2017 yılında değiştirilen hükümlerin bir kısmının tartışmalı düzenlemeler getirdiği ortadadır. Çalışmada bütçe kanunun süresi içinde kabul edilmemesi durumunda son alternatif olarak geçen yılın bütçesinin artırılarak yürütme tarafından uygulamaya konulabilmesi, milletlerarası anlaşmaları uygun bulma kanun tekliflerinin meclisin önüne gelmesi usulü, veto yetkisinin güçleştirici hale getirilmesi ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle ilgili düzenlemelerin, yürütmenin kanun yapım sürecine etkisi bakımından sorunlu yanları ortaya konmaya çalışılmıştır.

¹³⁹ <https://bit.ly/3w55U8e>. Erişim Tarihi: 02.03.2022.

¹⁴⁰ Didem Erdoğan, *Türk Anayasa Hukukunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2021, s. 210.

KAYNAKÇA

- AKIN, Rıdvan, "TBMM'nin İlk Bütçe Yasası: 1336 Muvazene-i Umumiye Kanunu", *Yakın Dönem Türkiye Araştırmaları Dergisi*, 2002, S. 2, s. 1-40.
- ANAYURT, Ömer, "1924 Anayasası'nda Meclis - Yürütme İlişkileri", *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*, 1997, 8(39), s. 673-694.
- ATAR, Yavuz, *Türk Anayasa Hukuku*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 13. Baskı, 2019.
- ATAYAKUL, Fatma Alev, *Türkiye'de Demokrat Parti Döneminde Genel Seçimler*, 2007, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi.
- ÇELİK, Edip, *Milletlerarası Hukuku*, I. Cilt, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1965.
- ERDOĞAN, Didem, *Türk Anayasa Hukukunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2021.
- ERTAŞ, Türker, *Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Bağlamında Yasama, Yürütme ve Yargı Organları Arasındaki Modern İlişkiler*, Seçkin Yayınları, Ankara, 2. Baskı, 2019.
- GÖZLER, Kemal, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, Cilt: I, Ekin Yayınları, Bursa, 1. Baskı, 2011.
- GÖZLER, Kemal, *Türk Anayasa Hukuku*, Bursa, Ekin Yayınları, 4. Baskı, 2021.
- GÜNEŞ, İhsan, "Milli Mücadele Dönemi Bütçeleri", *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*, 1988, C. 4, S. 12, s. 763-782.
- GÜVEYİ, Ümit, "Bütçe Hakkının Anayasacılık Bakımından Önemi ve Türk Anayasal Düzenindeki Durum", *Terazi Hukuk Dergisi*, 2019, C. 14, S. 155, s. 1360-1370.
- HALATÇI ULUSOY, Ülkü, *Türk Hukukunda Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Göre Uluslararası Anlaşmaların Yapımı ve Sona Ermesi*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2021.
- İBA, Şeref, "Cumhurbaşkanınca Yayımlanması Kısım veya Tamamen Uygun Bulunmayan Kanunların Meclise Geri Gönderilmesi", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 52/3, 2003, s. 299-316.
- İBA, Şeref, *Türk Anayasa Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2018.
- İBA, Şeref, *Parlamento Hukuku*, Seçkin Yayınları, Ankara, 7. Baskı, 2020.
- KARAMAN, Mustafa, *Demokratik Siyasal Sistemde Parlamenter Denetim ve Türkiye Uygulaması*, On İki Levha Yayınları, İstanbul, 2020.
- KESKİNSOY, Ömer, "Türkiye'de Seçim Kararının Mahiyeti", *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 22/1, 2020, s. 54-73.
- KİLİ, Suna - GÖZÜBÜYÜK, Şeref, *Sened-i İttifak'tan Günümüze Türk Anayasa Metinleri*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 3. Baskı, 2006.

- KÜÇÜK, Adnan, **Türkiye’de Başkanlık (Cumhurbaşkanlığı) Sistemi**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2. Baskı, 2021.
- METİN, Yüksel, “Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, 1996, s. 171-197.
- ÖZBUDUN, Ergun, “1961 ve 1982 Anayasalarında Kanun Hükmünde Kararnameler”, **Anayasa Yargısı**, Anayasa Mahkemesi Yayını, Ankara, 1985, Cilt 2, s. 227-238.
- ÖZBUDUN, Ergun, **1921 Anayasası**, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara, 1992.
- ÖZBUDUN, Ergun, **1924 Anayasası**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2012.
- ÖZBUDUN, Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara, 15. Baskı, 2014.
- ÖZBUDUN, Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara, 17. Baskı, 2017.
- ÖZSOY, Şule, **1982 Anayasası’nın Yapım Süreci**, On İki Levha Yayınları, İstanbul, 2010.
- PAZARCI, Hüseyin, **Uluslararası Hukuk Dersleri**, 1. Kitap, Turhan Kitabevi, 12. Baskı, Ankara, 2014.
- TANÖR, Bülent, **İki Anayasa 1961-1982**, On İki Levha Yayınları, İstanbul, 4. Baskı, 2012.
- TANÖR, Bülent, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 28. Baskı, 2017.
- TEZİÇ, Erdoğan, **Türkiye’de 1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı**, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1972.
- TURHAN, Mehmet, **Hükümet Sistemleri**, Gündoğan Yayınları, Ankara, 1993.
- YEŞİLIRMAK, Bahadır, “Cumhurbaşkanının TBMM’ye Mesaj Verme Yetkisi”, **Yasama Dergisi**, Sayı: 41, 2020, s. 11-38.