

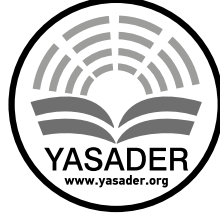
ISSN: 1306-6250 (BASKI)
ISSN: 1306-6269 (ONLINE)

http://www.yasader.org.tr/wp/?page_id=110

YASAMA

D E R G İ S İ





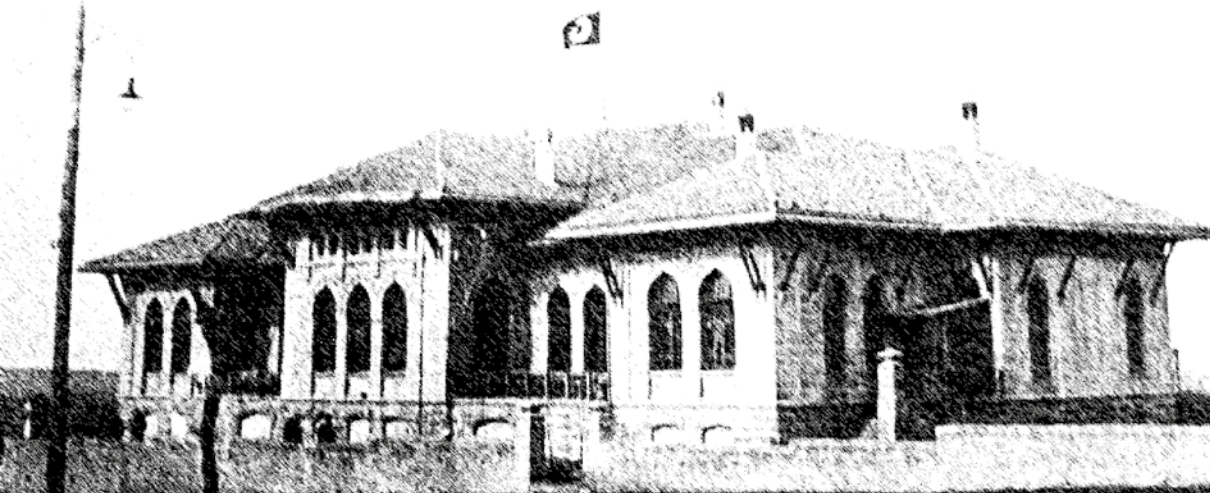
Yasama Derneği

YASAMA

DERGİSİ

Sayı: 39 | Ocak-Haziran 2019

www.yasader.org.tr



YASAMA DERGİSİ hakemli bir dergidir ve *TÜBİTAK ULAKBİM* Hukuk veritabanında indekslenmektedir.

Yasama Derneği Adına Sahibi
Bahadır YEŞİLİRMAK
Yasama Derneği Başkanı

Yasama Dergisi
Sorumlu Yazı İşleri Müdürü ve Editör
Doç. Dr. Fahri BAKIRCI

Sorumlu Yazı İşleri Müdür Yardımcısı ve Yardımcı Editör
Dr. Günal SEYİT

Web: http://www.yasader.org.tr/wp/?page_id=110
E-posta: fahribakirci@gmail.com

Yasama Dergisi, Yasama Derneği'nin süreli yayını olup ücretsizdir.
Dergiye yukarıdaki adresten PDF formatında ulaşılabilmektedir.

ISSN: 1306-6250
e-ISSN: 1306-6269

Grafik Tasarım & Baskı
LOTUS LIFE AJANS

Rek. Tan. Bas. Yay. Org. Amb. İth. İhr. San. ve Tic. Ltd. Şti.
Şehit Cevdet Özdemir Mh. Sokullu Cd. Perçem Sk. No: 9/A Çankaya
Tel: 0312 433 23 10 (pbx) Faks: 0312 434 03 56
info@lotusajans.com www.lotusajans.com

Basım Tarihi: Temmuz 2019

Dergide yer alan yazılarda ileri sürülen görüşler yazarlara aittir; dergiyi, editörleri ve yayıncıyı bağlamaz.

Sayı: 39 (Ocak-Haziran 2019)



Bu sayı, T.C. İçişleri Bakanlığı Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğüne desteklenen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yasama ve Denetim Fonksiyonu Projesi kapsamında yayımlanmıştır.

YASAMA DERGİSİ YAYIN İLKELERİ

1. Yasama Dergisi hakemli bir dergi olup Ocak-Şubat-Mart-Nisan-Mayıs-Haziran ve Temmuz-Ağustos-Eylül-Ekim-Kasım-Aralık periyotlarıyla altı ayda bir sayı olmak üzere, yılda iki kez yayımlanır.
2. Yasama Dergisi, parlamento hukukunun gelişimine katkı sağlanması hedefi doğrultusunda parlamento tarihine ve çalışma usullerine ilişkin araştırmaların özendirilmesini, parlamento hukuku ile iç içe olan anayasa hukuku başta olmak üzere hukuk, siyaset bilimi, kamu yönetimi ve uluslararası ilişkiler alanlarında bilimsel bilgi birikimine katkı sağlanmasını amaçlamaktadır.
3. Dergide; Parlamento Hukuku, Anayasa Hukuku, Siyaset Bilimi, Uluslararası İlişkiler ve Yönetim Bilimleri alanlarına ilişkin bilimsel yazılar yayımlanır. Ayrıca kitap tanıtma yazılarına ve “kronik” adı altında güncel ya da tarihsel olay ve belgeleri inceleyen notlara da yer verilebilir.
4. Dergiye gönderilecek yazılar başka bir yerde yayımlanmamış veya yayımlanmak üzere gönderilmemiş olmalıdır.
5. Yazılar elektronik ortamda, tek dosya hâlinde, “Word” dosyası formatında ve tercihen e-posta yoluyla gönderilmelidir. Yazıların DergiPark (dergi-park.org.tr) üzerinden de gönderilmesi olanaklıdır. Yazarlar unvanlarını, görev yaptıkları kurumları, haberleşme adreslerini, telefon numaralarını, e-posta adreslerini ve ORCID (Open Researcher and Contributor ID) numarasını (<http://orcid.org>) yazıyla birlikte bildirmelidir.
6. Yazıların uzunluğu tercihen 3.000-20.000 kelime arasında olmalıdır.
7. Dergide yayımlanacak yazılar Yasama Derneğinin web sayfasında (www.yasader.org.tr) yer alan biçim kurallarına uygun olmalıdır.
8. Yayın Kurulu’nun, makale kabulü konusunda hem içerik hem de biçim bakımından nihai karar hakkı saklıdır.
9. Dergiye gönderilen bilimsel yazılar, Yayın Kurulu’nun ön incelemesinden sonra ULAKBİM ölçütleri gereğince farklı kurumlardan olmalarına özen gösterilerek en az iki hakeme gönderilir. Hakemlerin her ikisinin de aynı görüşte olması halinde, Yayın Kurulu ya da yetkilendirdiği editör tarafından, hakem raporları doğrultusunda yazının basılmasına, yazardan düzeltme istenmesine veya geri çevrilmesine karar verilir. Hakem görüşlerinin farklı olması halinde üçüncü hakemin görüşüne başvurulur ve bu hakemin görüşü doğrultusunda yazının basılmasına, yazardan düzeltme istenmesine veya geri çevrilmesine karar verilir. İki den fazla hakem görevlendirilmesi durumunda çoğunluk görüşüne göre karar verilir.

10. Yazarlardan düzeltme istenmesi durumunda, düzeltmenin, derginin yayın periyodu dikkate alınarak en kısa süre içinde Yayın Kurulu ya da yetkilendirdiği editöre ulaştırılması gerekmektedir.
11. Yasama Dergisi'nin yazı dili Türkçe olmakla birlikte, İngilizce yazılar da yayımlanmaktadır. Türkçe ve İngilizce yazılarda yaklaşık 100 sözcükten oluşan Türkçe ve İngilizce özetler de yazının giriş kısmından önce eklenerek gönderilmelidir. Aynı şekilde, yazı başlığının Türkçe ve İngilizce biçimlerinin yazıda bulunması, ayrıca Türkçe ve İngilizce 5 anahtar sözcüğe de yer verilmesi gerekmektedir.
12. Dergide yer alan yazıların içeriklerinden yazarlar sorumludur.
13. Dergide yayınlanması için gönderilen çalışmalar yayımlansın ya da yayımlanmasın geri gönderilmez.
14. Dergide yayınlanan yazılardan kaynak gösterilerek alıntı yapılabilir.
15. Dergiye gönderilen yazılar için, Yasama Derneği Yönetim Kurulunca aksi kararlaştırılmadıkça herhangi bir ücret ödenmez.

© Yasama Derneği

ISSN: 1306-6250

YASAMA DERGİSİ HAKEMLERİ

Prof. Dr. Erdal ONAR	İhsan Doğramacı Bilkent Üniversitesi
Prof. Dr. Ömer Faruk GENÇKAYA	Marmara Üniversitesi
Prof. Dr. Yusuf Şevki HAKYEMEZ	Anayasa Mahkemesi
Prof. Dr. Ahmet KARADAĞ	İnönü Üniversitesi
Prof. Dr. Hasan TUNÇ	Hasan Kalyoncu Üniversitesi
Prof. Dr. Faruk BİLİR	Kişisel Verileri Koruma Kurulu
Prof. Dr. Hikmet KAVRUK	İstanbul Gelişim Üniversitesi
Prof. Dr. Mehmet Akif ÖZER	Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi
Prof. M. Kamil MUTLUER	
Prof. Dr. Fevzi DEMİR	Yaşar Üniversitesi
Prof. Dr. Yüksel METİN	Süleyman Demirel Üniversitesi
Prof. Dr. Ece GÖZTEPE	İhsan Doğramacı Bilkent Üniversitesi
Prof. Dr. Aydın USTA	Malatya İnönü Üniversitesi
Prof. Dr. Yusuf TEKİN	Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi
Prof. Dr. Mustafa İsmail KAYA	Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi
Prof. Dr. Haldun YALÇINKAYA	TOBB Ekonomi ve Teknoloji Üniversitesi
Doç. Dr. Ömer KESKİNSOY	Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi
Doç. Dr. Hüseyin ÖZCAN	İstanbul Üniversitesi
Doç. Dr. Bülent YAVUZ	Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi
Doç. Dr. Mehmet GÜNEŞ	Ufuk Üniversitesi
Doç. Dr. Ahmet YILDIZ	TBMM
Doç. Dr. Esra DİK	Mersin Üniversitesi
Doç. Dr. Ozan ERGÜL	TOBB Ekonomi ve Teknoloji Üniversitesi
Dr. Öğretim Üyesi Bülent YÜCEL	Anadolu Üniversitesi
Dr. Öğretim Üyesi Ali Ersoy KONTACI	Ankara Üniversitesi
Dr. Öğretim Üyesi İlhan SAĞSEN	Bolu Abant İzzet Baysal Üniversitesi
Dr. Öğretim Üyesi Selim KANAT	Süleyman Demirel Üniversitesi
Dr. Öğretim Üyesi Mustafa ALTUNOK	Bolu Abant İzzet Baysal Üniversitesi
Dr. Öğretim Üyesi Mustafa TAYTAK	Uşak Üniversitesi

DANIŞMA KURULU

Prof. Dr. Erdal ONAR
İhsan Doğramacı Bilkent Üniversitesi

Prof. Dr. Hüsnu ERDEM
Dicle Üniversitesi

Prof. Dr. A. İlder TURAN
İstanbul Bilgi Üniversitesi

Prof. Dr. Ahmet Merih ÖDEN
Ankara Üniversitesi

Prof. Dr. Ö. Faruk GENÇKAYA
Marmara Üniversitesi

Prof. Dr. Ergun ÖZBUDUN
İstanbul Şehir Üniversitesi

Prof. Dr. Hasan TUNÇ
Hasan Kalyoncu Üniversitesi

Prof. Dr. Mehmet TURHAN
Çankaya Üniversitesi

Prof. Dr. Kemal GÖZLER

Prof. Dr. Hikmet KAVRUK
İstanbul Gelişim Üniversitesi

YAYIN KURULU

Doç. Dr. Ozan ERGÜL
TOBB Ekonomi ve Teknoloji Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Doç. Dr. Belkıs KONAN
Ankara Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Doç. Dr. Can Umut CİNER
Ankara Üniversitesi
Siyasal Bilgiler Fakültesi

Doç. Dr. Cenay BABAOĞLU
Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Doç. Dr. Ahmet YILDIZ
TBMM

Dr. Öğretim Üyesi Bülent YÜCEL
Anadolu Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Dr. Öğretim Üyesi Tolga BÖLÜKBAŞI
İhsan Doğramacı Bilkent Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Dr. Öğretim Üyesi Hatice ALTUNOK
Bolu Abant İzzet Baysal Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Dr. Mustafa BİÇER
TBMM

Dr. Mustafa ŞAHİN
TBMM

Dr. Gamze ÇELİK
TBMM

39. SAYI HAKEMLERİ

Prof. Dr. Faruk BİLİR

Prof. Dr. Fevzi DEMİR

Prof. Dr. Ahmet KARADAĞ

Prof. Dr. Aydın USTA

Prof. Dr. Ece GÖZTEPE

Prof. Dr. Mehmet Akif ÖZER

Prof. Dr. Ömer Faruk GENÇKAYA

Prof. Dr. Yüksel METİN

Doç. Dr. Ahmet YILDIZ

Doç. Dr. Mehmet GÜNEŞ

Dr. Öğretim Üyesi Bülent YÜCEL

İÇİNDEKİLER

Cengiz DEMİRBAĞ

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

-13-

Dr. Yasin SÖYLER

KARİYER UZMANLIK STATÜSÜ CUMHURBAŞKANLIĞI
KARARNAMELERİYLE DÜZENLENEBİLİR Mİ?

-51-

Tekin AVANER - Mustafa VOLKAN

HİKMET-İ HÜKÜMET VE YENİ REFORM: TÜRK TİPİ BAŞKANLIK
SİSTEMİ VE ABD BAŞKANLIK SİSTEMİNİN ETKİSİ ÜZERİNE

-105-

Dr. Nahit YÜKSEL

TÜRKİYE'DE YASAMA (KANUN YAPIMI) PERFORMANSI
TARTIŞMALARI

-131-

Eda BEKTAŞ

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE YASAMA-YÜRÜTME
İLİŞKİSİ VE BU SİSTEMİN TÜRKİYE DEMOKRASİSİNE ETKİLERİ

-199-

Dr. Günal SEYİT - Maviş Esra YARALI

KRONİK

UNUTULMUŞ BİR YASAMA YAYINI: TBMM YILLIKLARI

-219-

SUNUŞ

Yasama Derneği, 2003 yılında yolculuğuna başlarken daha katılımcı ve etkin bir yasama sürecine hizmet etmeyi, yasama tekniğinin geliştirilmesine katkı sağlamayı, ulusal ve uluslararası seviyede yasama sürecinde rol alan kişiler arasındaki iletişimin güçlendirilmesine yardımcı olmayı ve sivil toplumun yasama sürecine katılımını destekleyerek ülkemiz demokrasisinin gelişimine katkı yapmayı amaçlamıştı. Dernek olarak bugünden geriye baktığımızda aradan geçen on altı yıl içinde bu amaçlar doğrultusunda önemli bir birikim oluşturmanın gururunu yaşıyoruz.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişin demokratik siyasal yaşamımızın önünde yeni pencereler açtığı bilinciyle, bu yeni dönemde yasama sürecinin niteliğinin geliştirilmesi amacı doğrultusundaki çalışmalarımızı büyük bir heyecanla sürdürme kararlılığımızdayız. Bu çerçevede Derneğimiz, 2018 yılında İçişleri Bakanlığına başvurarak Siyasallılar Vakfı ile birlikte “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yasama ve Denetim Fonksiyonu” başlıklı bir proje yürütme talebinde bulunmuş ve bu proje Bakanlıkça onaylanarak yürürlüğe konmuştur.

Projemizin temel amacı, 2017 yılında yapılan Anayasa değişikliği sonucunda yürürlüğe giren Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde TBMM’nin yasama ve denetim fonksiyonlarının üniversite gençliğine tanıtılması ve bu alanda akademik çalışmaların artırılmasıdır. Proje kapsamında Yasama Derneği üyesi yasama uzmanlarınca Erciyes Üniversitesi, Selçuk Üniversitesi, Anadolu Üniversitesi ve Bursa Uludağ Üniversitesinde bir dizi seminer düzenlenmiş, yüzlerce üniversite öğrencisi ile öğretim elemanlarına yeni hükümet sisteminde yasama ve denetim süreçlerinin işleyişini anlatan sunumlar yapılmış, katılımcı bir anlayışla kurgulanan model parlamento çalışmalarlarıyla yasama sürecinin öğrenciler tarafından canlandırıldığı uygulamalar gerçekleştirilmiştir.

Bu seminerlerin yanında, Derneğimizin hakemli ve akademik yayını olan Yasama Dergisi, sayfalarını yeni siyasal sisteme ilişkin akademik çalışmalara açmıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişin birinci yıl dönümünde Dergimizin 39’uncu sayısı, aynı proje kapsamında yayımlanmaktadır. Aralık 2019’da aynı perspektifle bir sayısı daha yayımlanacak olan Yasama Dergimizin, Derneğimizin amaçlarını somutlaştıracak bir anlayışla, yeni hükümet sisteminin demokratik özünün pekiştirilmesi, paydaşlarca içselleştirilmesi ve sivil toplumun katılımı ekseninde yasama işlevinin güçlendirilmesi hedefleri doğrultusunda akademinin ve sivil toplumun sisteme dönük yapıcı katkılarını katılımcı bir anlayışla birleştiren bir platform işlevi göreceğini, bu bağlamda Türk demokrasisine mütevazı bir katkı sunacağını umuyorum.

Bahadır YEŞİLİRMAK
Yasama Derneği Başkanı

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

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

CENGİZ DEMİRBAĞ**

ÖZET

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

Bu çalışmada;

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

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

ana hatlarıyla izlenmeye çalışılacaktır.

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

* Araştırma Makalesi.

Makale gönderim tarihi: 24.05.2019 Makale kabul tarihi: 24.06.2019

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

E-posta: cengiz.demirbag@hmb.gov.tr

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

ABSTRACT

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

In this study;

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

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

will be tried to examine with the main lines.

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

GİRİŞ

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

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

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

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

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

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

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

1. ANAYASA VE YASAMA SÜRECİ

1.1. Anayasa’da Yasama Sürecine İlişkin Hükümler

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

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

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

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

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

https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2179

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

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

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

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

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

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

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

1.2. Anayasa’da Cumhurbaşkanı ve Yürütmeye İlişkin Hükümler

Anayasanın 104’üncü maddesinde,

“Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir.

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

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

...

Kanunları yayımlar.

Kanunları tekrar görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderir.

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

...

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

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

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

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

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

1.3. Anayasada Olağanüstü Hal Yönetimi Dönemlerinde Cumhurbaşkanının Yetkileri

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

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

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

hükmü yer almaktadır. Bu maddeyle, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinden

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

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

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

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

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

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

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

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

1.4. Anayasa’da Anayasa Mahkemesine İlişkin Hükümler

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

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

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

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

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

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

rarnamelerinin yargısal denetimini de içine alacak şekilde genişletildiğini”⁷ belirtmiştir.

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

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

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

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

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

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

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

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

1.5. Anayasada Bütçe ve Kesinhesaba İlişkin Hükümler

Anayasanın 161'inci maddesinde,

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

[kId=2293](#)

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

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

...

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

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

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

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

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

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

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

“...”

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

düzenlemeleri yürürlüğe girmiştir.

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

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

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

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

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

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

Son olarak; *“Bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe kanununun da çıkarılmaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirme oranına göre artırılarak uygulanır.”* şeklinde Anayasanın 161’inci maddesinde yapılan değişiklikle altı aylık süreye de bağlı kalmaksızın geçici bütçe uygulaması anayasal kural haline getirilmiştir. Ayrıca, geçici bütçe kanununun çıkarılmamasına ilişkin bir olasılık ve bu durumdaki işleyişe ilişkin kural da Anayasada tanımlanmıştır. Yasama-yürütme uyumunun olmadığı durumlarda ortaya çıkması olası krizlerin bu yolla aşılabileceğine ilişkin gerekçeye¹⁰ karşın bu yolla bütçe hakkının TBMM yetkisinden alınıp doğrudan Cumhurbaşkanlığına kullanılacağına ilişkin çeşitli eleştiriler bulunmaktadır.^{11, 12}

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

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

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

11 YÜKSEL, İsmail 2017, s. 267

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

“Yasama-yürütme uyumsuzluğu durumunda Cumhurbaşkanı, bir önceki yıl bütçesini yeniden değerlendirme oranına göre artırarak kullanmayı tercih dahi edebilir. Dahası Anayasa’da yürütme organının bütçe kanunu veya geçici bütçe kanunu olmadan ne zamana kadar önceki yıl bütçesini kullanabileceğini belirleyen bir hüküm de yoktur.”

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

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

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

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

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

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

2. İÇTÜZÜK VE YASAMA SÜRECİ

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

https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=1839

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

2.1. İçtüzük Kavramı İçtüzük ve Yasama İlişkisi

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

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

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

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

14 YÜKSEL, İsmail 2017, s. 253

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

dışında bırakıldığından içtüzükte de bu kavramın kaldırıldığı,¹⁶

belirtilmektedir.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari_goruntule?pTutanakId=2179

19 Türkiye Büyük Millet Meclisi Komisyonları Üyeliklerine Yapılan Seçime Dair Karar https://www.tbmm.gov.tr/tbmm_kararlari/karar1190.html

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

Plan ve Bütçe Komisyonu için belirlenen 30 üye; AK Parti 15, CHP 7, HDP 3, MHP 3 ve İYİ Parti 2 olarak dağıtılmıştır. Plan ve Bütçe Komisyonunun üye sayısına ilişkin anayasal hüküm yürürlükten kaldırılmış olmakla birlikte içtüzüğün 20 nci maddesinde Plan ve Bütçe Komisyonu ile Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonuna ilişkin ayrıkısı²¹ durum devam etmektedir. Bu düzenlemeye rağmen bu iki komisyonun üye sayıları da yukarıda anılan TBMM Kararıyla belirlenmiştir.

2.3. İçtüzükte Komisyon Görüşmeleri, Komisyonlarda Yürütmenin Temsili

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

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

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

Değişiklik öncesinde, içtüzüğün “Komisyonlarda hükümetin temsili ve uzman

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

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

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

Parlamente sistemde; Bakanlar Kurulu imzasıyla TBMM’ye sevk edilen ve yasama faaliyetinin sayısal olarak önemli bir çoğunluğunu oluşturan kanun tasarılarının²² komisyonlarda görüşülmesinde, Bakanlar Kurulu ve hükümetin komisyonlarda temsiline yönelik düzenlemeler içtüzük açısından önemli bir yere sahipti. Milletvekillerince hazırlanan kanun tekliflerini esas alan yeni sistemde doğrudan kanun tekliflerinin hazırlayıcısı olmamakla birlikte yürütmenin de komisyonlarda temsil edilmesine yönelik düzenlemelere içtüzükte yer verilmiştir.

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

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

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

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

23 YÜKSEL, İsmail 2017, s. 255

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

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

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

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

24 YÜKSEL, İsmail 2017, s. 256

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

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

https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2251

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

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

2.4. İçtüzükte Genel Kurulda Yürütmenin Temsili ve Kanun Teklifi Görüşmeleri

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

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

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

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

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

İçtüzüğün 74'üncü maddesinde, yeni sistem yasama faaliyetinin tek enstrümanı olarak "kanun teklifleri" düzenlenmiştir. Düzenlemede; milletvekillerince verilen kanun tekliflerinde bir veya daha çok imza bulunabileceği, kanun tekliflerinin gerekçesi ile birlikte TBMM Başkanlığına verilebileceği ve komisyonların, şartlarına uymayan kanun tekliflerini sahiplerine tamamlatmaya yetkili olduğu gibi hususlar yer almaktadır. Yasama sürecinin yalnızca kanun teklifleri aracılığıyla yürüyeceği dikkate alındığında, kanun tekliflerinin sadece genel gerekçe eklenerek de verilebileceğine yönelik değerlendirmelerin²⁶ önüne geçilebilmesi için kanun tekliflerinde genel gerekçe ile birlikte madde gerekçelerinin de yer alması gerektiğinin içtüzükte açıkça düzenlenmesinin ve madde gerekçelerinin; düzenlemenin amacını açıklayacak ayrıntı ve sistematik içinde kanun teklifinin ekinde yer almasının konuya ilişkin yürütülen tartışmaları da azaltacağı²⁷ düşünülmektedir.

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

İçtüzüğün değişiklik öncesi 62'nci maddesine göre Genel Kurulda hükümet temsil edilir ve soru cevap işleminde, sorular genellikle ilgili bakan²⁸ tarafından

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

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

28 Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurul Tutanağı, 26. Dönem 3. Yasama Yılı 17. Birleşim 02 Kasım 2017 Perşembe s, 50, 57 (7061 sayılı Bazı Vergi Kanunları ile Diğer Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun soru cevap işlemi,(1/884) ile Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu (sıra sayısı 502)

"BAŞKAN - Sayın milletvekilleri, şimdi soru-cevap bölümüne geldik. On dakikada sayın milletvekillerinin sorularını alacağım, diğer on dakikayı da Sayın Bakana cevaplaması için tanyacağım."

yanıtlanırdı.

Yeni durumda, soru cevap işleminde muhatap komisyon²⁹ olarak belirlenmiştir. Gündemde yer alan teklif ve komisyon raporuna bağlı olmadan doğrudan ilgili bakanlara³⁰ da Genel Kurul görüşmelerinde halen sorular sorulduğu gözlemlenmektedir.

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

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

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

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

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

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

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

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

https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/Tutanak_B_SD.birlesim_baslangic?P4=23229&P5=H&PAGE1=1&PAGE2=143

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

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

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

https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/Tutanak_B_SD.birlesim_baslangic?P4=23229&P5=H&PAGE1=1&PAGE2=143

3. KANUN HAZIRLIK SÜRECİNDE USUL VE ESASLAR

3.1. Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bu kurguyla;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

DEĞERLENDİRME ve SONUÇ

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

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

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

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

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

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

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

Kanun tekliflerinin, komisyon ve genel kurulda görüşülmesi aşamasında, teklif sahibi milletvekili³¹ ile birlikte kanun teklifinin görüşüldüğü esas komisyonun

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

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

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

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

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

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

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

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

samını genişletmek için mi? “

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

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

https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2244

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

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

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

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

konusu yapılmadan belli maddelerinde kanunla değişiklik yapılamayacağı değerlendirilmektedir.)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

KAYNAKÇA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2238

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

https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/Tutanak_B_SD.birlesim_baslangic?P4=23229&P5=H&PAGE1=1&PAGE2=143

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

https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2190

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

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

https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2251

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

https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2293

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

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

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

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

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

https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=1839

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

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

https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2244

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

https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/Tutanak_B_SD.birlesim_baslangic?P4=22990&P5=H&PAGE1=1&PAGE2=70

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

https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/Tutanak_B_SD.birlesim_baslangic?P4=23240&P5=H&PAGE1=1&PAGE2=95

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

https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2179

Türkiye Büyük Millet Meclisi İttüzüğünde Değişiklik Yapılmasına Dair Karar.

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

Türkiye Büyük Millet Meclisi Komisyonları Üyeliklerine Yapılan Seçime Dair Karar.

https://www.tbmm.gov.tr/tbmm_kararlari/karar1190.html

KARİYER UZMANLIK STATÜSÜ CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİYLE DÜZENLENEBİLİR Mİ?*

CAN STATUTE OF CAREER EXPERTISE BE REGULATED BY PRESIDENTIAL DECREES?

Dr. YASİN SÖYLER**

ÖZET

Yeni kapsam ve niteliği itibarıyla son Anayasa değişikliklerinin hukuk sistemimize kazandırdığı hukuki müesseselerden biri de Cumhurbaşkanlığı kararnamesi sistemidir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri yeni anayasal sistemde, Cumhurbaşkanının sahip olduğu önemli bir düzenleme aracı olarak karşımıza çıkmış, özellikle yürütmeye ilişkin konuların düzenlenmesi konusu, bizzat Anayasa tarafından bu kararnamelerin düzenleme alanına bırakılmıştır. Fakat Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin Anayasamızda yer verilen hükümlerde, bu kararnamelerin düzenleme alanına ilişkin bazı sınırlandırmalar getirilmiştir. Bu sınırlandırmalar kapsamında, kamu görevlileri içerisinde özel bir istihdam şekli ile çalıştırılan kariyer uzmanların hak ve yükümlülüklerinin Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenlenip düzenlenemeyeceği önemli bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır. Makalemizde bu konu derinlemesine incelenmiştir.

Öte yandan kariyer uzmanlık statüsünün Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenlenip düzenlenemeyeceği hususunda bu Makalede ortaya konulan sonuçların, söz konusu meslek mensupları ile birlikte diğer kamu görevlileri açısından da bazı ortak sonuçlar ortaya çıkardığına ilişkin tespitler yapılmış, bu özel alandan hareketle Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yeni anayasal sistemde öngörülmuş hukuki çerçevesinin belirlenmesine ilişkin açıklamalar ortaya konulmuştur.

Anahtar kelimeler: Kariyer, kariyer uzmanlık, kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, memurlar ve diğer kamu görevlileri.

* Araştırma Makalesi.

Makale gönderim tarihi: 28.02.2019 Makale kabul tarihi: 24.05.2019

** Raportör, Cumhurbaşkanlığı.

E-posta: ya.soyler@hotmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8833-9230>

SUMMARY

Presidential decree system is one of the legal institutions that recent constitutional amendments have brought to our legal system in terms of new scope and characteristics. Presidential decrees have shown up in the new constitutional system as an important regulatory instrument of the President. In particular, the subjects related to the execution have been left by the Constitution to the regulation area of the presidential decrees. However, some restrictions have been put in the field of regulation of these presidential decrees in the provisions of our Constitution on the presidential decrees. Within the scope of these restrictions, the rights and obligations of the career experts employed in a special employment form within public officials whether can be regulated by presidential decrees or not has emerged as an important issue. In our article, this issue is examined in depth.

On the other hand, the results put forth in this article about the subject of whether career expert status can be regulated by presidential decrees or not, have some common conclusions with respect to the other civil servants as well as the members of the aforementioned professionals. Moreover, starting from this particular area, some explanations about the determination of the legal framework of the presidential decrees in the new constitutional system are put forward.

Key Words: *Career, Career expertise, Law, Presidential Decree, Civil servants and other public officials.*

GİRİŞ

Kariyer uzmanlık meslekleri Türk kamu yönetiminde çeşitlilik göstermekte ve bürokrasinin işleyişinde önemli etkiler ortaya çıkarmaktadırlar. Bu meslek türlerinden bir kısmının ihdası oldukça eskilere dayanırken, bir kısmı ise 2011 ve 2018 yıllarında gerçekleştirilen idari reform çalışmaları ile oluşturulmuş ve böylece bu meslek türlerinin bürokraside edindiği yer oldukça genişlemiştir. Kariyer uzmanlık meslek türleri ve meslek mensupları sayı itibarıyla her geçen gün artmakta, yeni kurulan kamu kurumlarında ya da mevcutta olmamasına rağmen bazı kamu kurumlarında ilk defa istihdam edilecek şekilde kariyer uzmanlık meslek türleri oluşturulmaktadır. En son 703 sayılı KHK'nın getirmiş olduğu düzenlemeler çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde öngörülmesi kaydıyla, kamu kurum ve kuruluşlarının tamamının merkez teşkilatlarında kariyer uzmanlık mesleklerinin oluşturulması mümkün hale gelmiştir. Bu kapsamda 703 sayılı KHK'nın 104. maddesiyle değişikliğe tabi tutulan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 41. maddesinin birinci fıkrasındaki hüküm, Bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilatlanmalarına ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde öngörülmesi kaydıyla kurumun görev alanına giren konularda çalıştırılmak üzere merkez teşkilatlarında, Yükseköğretim Kurulu Başkanlığında, Genelkurmay Başkanlığı ve kuvvet komutanlıklarının merkez karargâhlarında uzman ve uzman yardımcısı istihdam edilebilir şeklindedir. Bu doğrultuda yürürlüğe konulan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde ise yeni kurulan kamu kurumlarının büyük çoğunluğunun bünyesinde, yeni bir kariyer uzmanlık meslek türünün ihdas edildiği görülmektedir. Örneğin Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan Devlet Arşivleri Başkanlığı'nda arşiv uzmanlığı, İletişim Başkanlığı'nda iletişim uzmanlığı, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği'nde Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği uzmanlığı, Savunma Sanayi Başkanlığı'nda savunma sanayi uzmanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nda strateji ve bütçe uzmanlığı, Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı'nda milli saraylar uzmanlığı bu kapsamda yeni ihdas edilen kariyer uzmanlık meslek türleridir.

703 sayılı KHK'nın kariyer uzmanlık meslek statüsüne kazandırdığı yenilik bununla sınırlı değildir. Bu KHK'nın 178. maddesiyle 375 sayılı KHK'ya eklenen ek 23. madde ile; 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4. maddesinin birinci fıkrasının (A) bendi kapsamında personel istihdam edilmeyen kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilatlanmasına ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde öngörülmesi kaydıyla, kurumun görev alanına giren konularda çalıştırılmak üzere 657 sayılı Kanun ve diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılması hakkındaki hükümlere bağlı olmaksızın, idari hizmet sözleşmesiyle ya da iş mevzuatına tabi olarak uzman ve uzman yardımcısı istihdam edilebileceği ayrıca düzenlemeye tabi kılınmıştır.

Bu esaslı düzenlemelerin yanı sıra kamu kurum ve kuruluşlarında kariyer uzman istihdamına ilişkin kanunlarda ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde başka hükümlere de yer verildiği görülmektedir. Örneğin 11 sayılı Devlet Arşivleri Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin geçici 2. maddesinde, kariyer uzmanlık meslek sahibi olmayan Başkanlık personelinin belirli şartları sağlaması halinde, kurum içi bir sınavla bir kariyer uzmanlık mesleği olarak ihdas edilmiş olan arşiv uzmanlığına atanabilmeleri mümkün kılınmıştır. Bu hükümlerin ayrıntılı açıklamalarına aşağıdaki bölümlerde yer verilmiştir.

Burada önem arz eden konu, son anayasal gelişmeler ışığında ilk olarak, kariyer uzmanlık statüsünün Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenlenip düzenlenmediği; sonrasında, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde yer alan bu meslek mensuplarının istihdamına ilişkin hükümlerin, Anayasamızın 128. maddesinin ikinci fıkrasındaki “*Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.*” hükmüne aykırılık teşkil edip etmediğinin belirlenmesidir. Bu ikinci sorgulamayı, yine Anayasamızın 104. maddesinin on yedinci fıkrasında yer alan “*Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz.*” hükmünü de değerlendirmeye katarak genişletmek gerekmektedir. Çünkü esasen bu istihdam türünün esaslı unsurları, Anayasamızın 128. maddesinin ikinci fıkrasının bir gereği olarak 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile 375 sayılı KHK hükümlerinin konusunu teşkil etmiştir.

Bu sorgulama ile varacağımız sonucun, Türk bürokrasisinin gelişimine sağlayabileceği katkı gözlerden kaçmamalıdır. Kariyer uzmanlık statüsü özellikle kamu kurumlarının merkez teşkilatlanmaları bakımından oldukça önem taşımakta, bu statü içerisindeki personel Türk bürokrasisinin bel kemiğini oluşturan bakanlıklar ve diğer kamu kurumlarının merkez teşkilatlarında önemli görevler üstlenmekte, oluşturulan devlet politikası ve stratejilerinin belirlenmesinde belirleyici olmakta, kurumsal gelenek ve kültürün devamını sağlayarak idarenin düzenliliği ve sürekliliğine katkıda bulunmaktadırlar. Bu kapsamda kariyer uzmanlık statüsünün Türk bürokrasisinin gücü, etkinliği, dinamizmi, sürekliliği, sosyal, ekonomik ya da siyasi kriz ya da bunalımlara karşı dayanıklılığı ve devlet aklını temsil etme kabiliyetinden soyut bir çerçeve içerisinde ele alınması olanaksızdır. Bu yönü itibarıyla kariyer uzmanlık statüsünün Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenlenip düzenlenemeyeceğine ilişkin ortaya konulacak hukuki bir analiz, aynı zamanda Türk bürokrasisi üzerinde ortaya çıkabilecek olumlu ya da olumsuz etkilere ışık tutabilecektir. Makalenin ilgili bölümlerinde bu hususa işaret eden açıklamalara yer verilmesi, bu gerçekliğin bir görünümünde ibarettir.

Kariyer uzmanlık statüsünün Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenlenip düzenlenemeyeceğine ilişkin bir tartışma, aynı zamanda hukuki statüsü kanunla

dzenlenmiş olan kaymakamlık ve hâkimlik-savcılık gibi mesleklerin hukuki statülerinin bu dzenlemelere tabi kılınıp kılınamayacağı hususuna ışık tutacağı gibi, genel olarak kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğeri özlük işlerinin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine konu kılınıp kılınamayacağı hususunda da yol gösterici nitelikte olacaktır.

Öte yandan kariyer uzmanlık statüsüne ilişkin dzenlemelerin kariyer, liyakat ve eşitlik ilkeleriyle ilgili bir yönü de vardır. Bu statünün uygulanmasından kaynaklanan davalarda genellikle bu tür ilkeler üzerinden çözüme gidilmektedir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle yapılan dzenlemelerin bu çerçevede söz konusu ilkeler ekseninde de bir değerlendirmeye tabi tutulması, bu ilkelere kaynaklık eden hukuk devleti ilkesinin gelişimine katkı sağlayabilecektir.

Kariyer uzmanlık mesleğinin hukuki statüsüne ilişkin uygulamada birçok hukuki uyuşmazlık ortaya çıkmaktadır. Bu uyuşmazlıklar içerisinde söz konusu statünün dzenleniş şeklinden kaynaklanan davaların hacmi oldukça yüksektir. Geçmişten günümüze bu uyuşmazlıkların ne şekilde çözüme kavuşturulduğu, burada yapacağımız incelemeye büyük katkı sağlayacaktır. Bu nedenle Makalemizde, kariyer uzmanlık statüsünün dzenleniş şeklinden kaynaklanan hukuki uyuşmazlıklar, tarihsel boyutuyla geniş bir çerçevede içerisinde ele alınmıştır.

1. KARİYER UZMANLIK MESLEĞİNİN HUKUKİ TANIMI

Devlet memurluğu statü hukuku esası üzerine kuruludur¹. Bu statü Devlet Memurları Kanunu ile dzenlenmiş, genel ve nesnel bir niteliğe kavuşturulmuştur. Özel hukuk sözleşmelerinden farklı olarak idare hukukunun bu alanında kişiler, devlet memurluğu statüsüne idarenin tek taraflı işlemleri ile atanırlar ve görevleri boyunca bu Kanunla belirlenmiş statü hukuku içerisinde işlem görürler. Devlet memurlarının sahip olduğu bu genel statü içerisinde, fakat daha özel boyutta belirli meslek gruplarına özgü hukuki statülerin oluşturulması da mümkündür. Uzmanlık, müfettişlik ya da kaymakamlık gibi meslekler bu anlamda devlet memurluğu genel statüsü içerisinde daha özel bir hukuki statü olarak dzenlenmiş meslek türlerini oluşturur. Bu kapsamda 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi özel bir kariyer uzmanlık statüsünden bahsedilebilir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi özel kariyer uzmanlık statüsü de aslında kendi içerisinde bazı farklılıklar taşımaktadır. Merkez ve taşra uzmanlığı ile denetim yetkisine sahip olan ya da olmayan kariyer uzmanlıklar gibi farklılık-

1 Onur Ender Aslan, **Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında 1982 Anayasasına Göre Kamu Personel Rejimi**, Seçkin Yayıncılık, 1. Baskı, Ankara, Şubat 2007, s. 47.

lar, bu anlamda değerlendirilebilir. Bu farklılıklara göre haliyle kariyer uzmanlık tanımlamasında da bir farklılaşma ortaya çıkacaktır.

Öte yandan kariyer uzman istihdamına ilişkin 375 sayılı KHK'nın ek 23. maddesinde yer alan hüküm ile statü hukukuna bir istisna getirilmiştir. Ek 23. madde kapsamında istihdam edilecek uzman yardımcıları ile uzmanların, idari hizmet sözleşmesi ya da iş mevzuatına tabi olarak çalıştırılmaları öngörülmüştür. Fakat bu halde bile ek 23. madde ile bu şekilde istihdam edilecek personelin istihdam şekline ilişkin bazı genel kurallar, söz konusu maddenin konusunu teşkil etmiştir. Buna rağmen ek 23. madde kapsamında gerçekleştirilecek istihdamın, statü hukuğu dışında ayrı bir istihdam türü olarak değerlendirilmesi gerekmektedir.

Şu halde kariyer uzmanlık mesleğinin hukuki tanımı yapılırken her şeyden önce bu ayrımlar gözetilmeli ve farklı kariyer uzmanlık istihdam şekillerine göre tanımlamalar yapılmalıdır.

1.1 Genel Tanım

Bu başlık altında kariyer uzmanlık mesleğinin en geniş uygulama alanına sahip statü hukukundan kaynaklanan ve merkez teşkilatlarındaki istihdama ilişkin tanımlaması ele alınmıştır. İstisnai nitelik oluşturan kariyer uzmanlık istihdam şekillerine ilişkin tanımlamalar aşağıdaki başlıklar altında yapılmıştır.

Yukarıda belirtildiği üzere Türk idare hukukunda ve kamu yönetiminde *kariyer uzmanlık mesleği* kavramı özel ve hukuki bir anlamı ifade eder. Her ne kadar bu kavram altında bir araya getirilebilecek meslek grubu sayısı oldukça çeşitlilik gösterse de, kural olarak bu meslekler arasında hukuki statü eşitliğinin sağlanmasından sonra kariyer uzmanlık mesleği, kamu yönetimi alanında tek bir hukuki statü biçiminde karşımıza çıkan bir meslek türü haline gelmiştir.

Bu durumda kariyer uzmanlık mesleğinin hukuki tanımının ortaya konulması önem kazanmaktadır. Belki kariyer uzmanlık meslekleri, hukuki tanım dışında başka yönlerden çeşitli tanımlamalara tabi tutulabilir. Hatta belki eleştirel yönden bu mesleklerden bazılarının kariyer uzmanlık niteliği taşıyıp taşımadığı dahi dile getirilebilir ve kariyer uzmanlık dışında tutulması gerektiği iddia edilebilir. Bu yöndeki değerlendirmelerin hukuk karşısında anlam ifade edebilmesi ise farklı bir konudur. Bu mesleklerin hukuki tanımı daha belirgin ve nesnel esaslar üzerine kuruludur. Devlet Memurları Kanunu'nda ve diğer bazı özel kanunlarda hangi mesleklerin kariyer uzmanlık mesleği olduğu açıkça düzenlenmiştir. Bu düzenlemelerden hareketle kariyer uzmanlık mesleği hakkında hukuki bir tanım ortaya koymak mümkündür.

Devlet Memurları Kanunu ve bazı özel kanunlarda kariyer uzmanlık mesleğine ilişkin birçok hükme yer verilmesine rağmen, bu meslekler hakkında bir

tanımlama yapılmamıştır. Devlet Memurları Kanunu'nun ek 41. maddesinde bu meslekler hakkında öngörülen yarışma sınavı, mesleğe alınma, yetiştirilme, tez hazırlama ve yeterlik sınavı ile uzman yardımcıları ve uzmanlar hakkındaki diğer hükümlerden hareketle, bu meslek hakkında hukuki bir tanımlama getirmek ise mümkün görünmektedir. Bu çerçevede kariyer uzmanlık mesleği,

- En az dört yıllık lisans eğitimi veren hukuk, siyasal bilgiler, iktisat, işletme, iktisadi ve idari bilimler fakültelerinden veya bakanlıklar ve kamu kurumlarınınca yürütülen kurumsal hizmet gerekleri çerçevesinde en az dört yıllık lisans eğitimi veren ve yönetmelikle belirlenen yükseköğretim kurumlarından ya da bunlara denkliği Yükseköğretim Kurulu tarafından kabul edilen yurtiçindeki veya yurtdışındaki öğretim kurumlarından mezun olunduktan sonra atanabilen,
- Mesleğe uzman yardımcısı olarak özel yarışma sınavı ile alınan,
- En az üç yıl çalışmak ve istihdam edildikleri birimlerce belirlenecek konularda hazırlayacakları uzmanlık tezinin, oluşturulacak tez jürisi tarafından kabul edilmesi gerekli bulunan,
- Uzmanlık yeterlik sınavında başarılı olunması gereken,
- Yeterlik sınavında başarılı olanların uzman kadrolarına atanabilmeleri için Yabancı Dil Sınavı'ndan asgari (C), dışişleri uzmanlığı için asgari (B) düzeyinde veya dil yeterliği bakımından bunlara denkliği kabul edilen ve uluslararası geçerliliği bulunan başka bir belgeye yeterlik sınavından itibaren en geç iki yıl içinde sahip olunması gereken,

bir meslek grubu olarak tanımlanabilir.²

Diğer taraftan Devlet Memurları Kanunu'nun 36. maddesinin Ortak Hükümler bölümünün (A) fıkrasının (11) numaralı bendinde, derece yükseltilmesi uygulanan kariyer meslekler belirlenirken kariyer uzmanlık meslek türlerinin tek tek sayılması şeklinde bir yöntem izlenmiş olması, kariyer uzmanlık mesleklerinin sadece burada sayılanlar ile sınırlı olduğu anlamına gelmemektedir.³ Bu madde

2 Aynı yöndeki tanımlamayı Danıştay da yapmaktadır. Bkz. D5D, 16.11.2017, E. 2016/17453, K. 2017/22930. D5D, 16.11.2017, E. 2016/17444, K. 2017/22929. D5D, 16.11.2017, E. 2016/17438, K. 2017/22927. D5D, 16.11.2017, E. 2016/17435, K. 2017/22924. D5D, 16.11.2017, E. 2016/17749, K. 2017/22931.

3 Bununla birlikte bir uzmanlık mesleğinin Devlet Memurları Kanunu'nun 36. maddesinin Ortak Hükümler bölümünün (A) fıkrasının (11) numaralı bendinde sayılmış olması, bu mesleğin kariyer uzmanlık mesleği olarak düzenlenmiş olduğunu göstermesi bakımından önemlidir. Danıştay'a göre,

“... 657 sayılı Kanunun; kariyer mesleklere dâhil kadroların topluca düzenlendiği 36/A-11. maddesine, kariyer uzmanların özel hizmet tazminatının düzenlendiği 152. maddesinin (h)

uzman yardımcılarının uzmanlığa atanması aşamasında bir derece yükseltilmesi ile ilgilidir ve bu hüküm, özel kanunlarda başka tür kariyer uzmanlık mesleklerinin ihdasına engel oluşturmamaktadır. Nitekim örneğin düzenleyici ve denetleyici kurumların kariyer uzmanlık kadrolarında bulunan uzmanlar, kendi özel kanunlarında kariyer uzmanlık meslekleri olarak düzenlenmişler ve Devlet Memurları Kanunu'nun 36/A-11 bendinde sayılmamalarına rağmen ek 41. madde esaslarına tabi tutulmuşlardır.

Şu halde kariyer uzmanlık mesleğinin hukuki açıdan, yukarıdaki tanıma uymayan ve unvanında uzman kavramının geçtiği meslek türleri ile bir ilgisinin bulunmadığı gibi hâkimlik-savcılık, kaymakamlık, müfettişlik, denetçilik ve avukatlık gibi diğer kariyer meslekler ile de bir ilgisi bulunmamaktadır. Zaman zaman kariyer uzmanlık statüsü kapsamında yer almayan, fakat unvan isminde uzman ibaresi bulunan kadroların *genel idari hizmetler sınıfına dâhil uzman* unvanlı memur kadroları olarak nitelendirildiği görülmektedir. Örneğin 2013 yılında yürürlüğe konulan 6495 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'la 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na eklenen geçici 41. madde ile; birçok kamu kurum ve kuruluşunda sözleşmeli personel statüsünde görev yapan personelin kadroya geçirilmesi öngörülmüş ve bu çerçevede Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı'nda görev yapmakta olan sözleşmeli personelin başvurmaları halinde pozisyonlarının vizeli olduğu teşkilat ve birimde, 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'ye tabi kurumlar bakımından bu KHK'ya ekli cetvellerde yer alan, bulunduğu pozisyon unvanıyla aynı unvanlı memur kadrolarına, pozisyon unvanlarıyla aynı unvanlı memur kadrosu olmaması halinde ise 190 sayılı KHK'ya ekli cetveller veya kurumların kadro cetvellerinde yer alan kadro unvanlarıyla sınırlı olmak üzere Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı'nca müştereken belirlenen memur kadrolarına kurumlarınca atanacakları yönünde bir hükme yer verilmiştir. Bu hükmün uygulanması amacıyla yürürlüğe konulan "657 sayılı Kanunun Geçici 41 inci Maddesinin Uygulanmasına İlişkin Tebliğ"de ise sözleşmeli personel pozisyon unvanlı personelin atanacağı memur kadrosu, *genel idari hizmetler sınıfına dâhil uzman* unvanlı memur kadrosu olarak belirlenmiştir. Bunun üzerine söz konusu Başkanlıkta görevli bir kısım sözleşmeli personel, İdareden *Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Uzmanı* kadrosuna atanma talebinde bulunmuş, bu tür taleplerin Başkanlıkça reddi üzerine hem bu kapsamdaki ret işlemlerinin hem de bu işlemlerin dayanağı olan 657 sayılı Kanunun Geçici 41 inci Maddesinin

alt bendine, kariyer uzmanların ek göstergelerinin düzenlendiği (1) sayılı Ek Gösterge Cetvelinin (h) bendine 'Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Uzmanları' ibaresi eklenmek suretiyle 'Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Uzmanı' unvanlı kadro, tereddüde yer vermeyecek şekilde kariyer mesleklere dâhil uzman kadrosu olarak düzenlenmiştir."

2 nolu dipnota bkz.

Uygulanmasına İlişkin Tebliğ'in ilgili hükmünün iptali istemiyle davalar açılmıştır. Açılan bu davalarda Danıştay, 657 sayılı Kanunun Geçici 41 inci Maddesinin Uygulanmasına İlişkin Tebliğ'in ilgili hükmünü kanuna aykırı bulmamış; 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'ndaki düzenlemelerden hareketle (md. 36/A-11, ek madde 40, 41, 42 gibi) yasa koyucunun kariyer uzmanlık kadrolarını kadro unvanlarında uzman ibaresi bulunan "eğitim uzmanı", "uzman", "uzman tabip", "adli tıp uzmanı", "uzman jandarma", "uzman öğretmen" kadroları gibi diğer memuriyet kadrolarından farklı bir hukuki statüde düzenlediği, sözleşmeli personel statüsünün kariyer uzmanlıkla bir ilgisinin bulunmadığı, bu nedenle tesis edilen işlemin hukuka aykırılık oluşturmadığı kanaatine varmıştır.⁴

Benzer şekilde Kültür ve Turizm Bakanlığı Kültür Varlıkları ve Müzeler Genel Müdürlüğü'nde *uzman* unvanıyla görev yapan bir kısım kamu personeli, 666 sayılı Kamu Görevlilerinin Mali Haklarının Düzenlenmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname'nin kariyer uzmanlar bakımından getirmiş olduğu özlük haklarından yararlanmak amacıyla söz konusu Bakanlıkta *kültür ve turizm uzmanı* kadrosuna atanma talebinde bulunmuş, bu talebin Bakanlıkça reddi üzerine ret işleminin iptali ve yoksun kaldıkları parasal hakların ödenmesine karar verilmesi istemiyle dava açmışlardır. Bu davalarda Danıştay; kültür ve turizm uzmanı olarak atanabilmek için kanunda belirtilmiş olan şartların yerine getirilmesi gerektiği, davacıların bu şartları taşımadığı, *uzman* unvanlı kadroda bulunanların 666 sayılı KHK'nın getirmiş olduğu uzman unvanlı kadronun özlük haklarından yararlanabileceği, *kültür ve turizm uzmanı* unvanlı kadronun özlük haklarından ise ancak bu kadroda bulunan kamu personelinin yararlanabileceği, bu nedenle dava konusu işlemde hukuka aykırılık bulunmadığı yönündeki ilk derece mahkemesi kararını onamıştır.⁵

İdari hizmetler sınıfına dâhil uzman unvanlı kadrolarda görev yapan kamu personelinin 666 sayılı KHK'dan kaynaklanan hak talepleri zaman zaman kariyer uzmanlık mesleklerine atanma şeklinde değil de, sadece söz konusu KHK'nın kariyer uzmanlık meslekleri açısından getirmiş olduğu ek gösterge ve diğer mali haklardan yararlanma şeklinde de olabilmektedir. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nda idari hizmetler sınıfına dâhil uzman unvanlı kadroda görev yapan bir kamu personelinin 666 sayılı KHK'nın kariyer uzmanlık meslekleri için getirmiş olduğu özlük haklarından yararlanmak amacıyla idareye yapmış olduğu başvurunun reddi üzerine açmış olduğu davada Danıştay, Devlet Memurları Kanunu'na ekli I sayılı Cetvelin I/g maddesinde yer alan ek gösterge rakamından ancak bu Kanu-

4 2 nolu dipnota bkz.

5 D5D, 24.12.2015, E. 2013/8675, K. 2015/11018. D5D, 04.04.2016, E. 2014/601, K. 2016/1932.

nun ek 41. maddesi kapsamında söz konusu kadroya atanan personelin yararlanabileceği, ek 41. madde kapsamında yer alan kariyer uzmanlar ile bu kapsamda yer almayan uzmanların mesleğe girişleri ve yeterliliklerinde farklı hukuki süreçlerin söz konusu olması nedeniyle eşitlik ilkesi açısından sakıncalı bir durumun da söz konusu olamayacağı gerekçeleriyle davacıyı haksız bulmuştur.⁶

Görüldüğü üzere kariyer uzmanlık mesleğinin hukuki tanımı, Danıştay kararlarında da özel bir anlama sahiptir ve bu statünün getirmiş olduğu haklardan yararlanabilmek için bu statü içerisinde yer almak gerekmektedir.

1.2. Merkez ve Taşra Uzmanlığı

Kariyer uzmanlık mesleği hukuki açıdan her şeyden önce merkez ve taşra teşkilatı uzmanlığı şeklinde bir sınıflandırmaya tabi tutulmak zorundadır. Çünkü kariyer uzmanlık meslekleri sadece merkez teşkilatı uzmanlığı şeklinde ihdas edilmemiş, bazı kamu kurumlarında merkez teşkilatı uzmanlığının yanı sıra taşra teşkilatı uzmanlığına da yer verilmiştir. Hatta Devlet Memurları Kanunu'nun ek 44. maddesinde, bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilatlanmasına ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde öngörülmesi kaydıyla taşra teşkilatlarında uzman ve uzman yardımcısı istihdam edilebileceği hüküm altına alınarak, taşra teşkilatı uzmanlığının Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle ihdas edilmesine de imkân tanınmıştır. Bu arada taşra teşkilatı uzmanlığının yürürlüğe konulan kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile her kamu kurumu bünyesinde ihdas edilmediğine dikkat etmek gerekir. Hatta çeşitlilik itibarıyla bakıldığında taşra teşkilatı uzmanlığının istisnai olarak bazı kamu kurumları bünyesinde bulunduğu, kariyer uzmanlık mesleği bakımından aslolanın ise merkez teşkilatı uzmanlığı olduğu söylenebilir⁷. Bu kapsamda taşra teşkilatı uzmanlığı Hazine ve Maliye Bakanlığı (defterdarlık uzmanlığı), Gelir İdaresi Başkanlığı (vergi istihbarat uzmanlığı ve gelir uzmanlığı), İçişleri Bakanlığı (il planlama uzmanlığı) ve Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (il göç uzmanlığı) gibi kurumların bünyesinde ihdas edilmiş bulunmaktadır.

Taşra teşkilatlarında yer alan kariyer uzmanlık mesleklerinin hukuki statüsünün, merkez teşkilatı uzmanlıkları gibi tek bir biçime kavuşturulması amacıyla 703 sayılı KHK ile Devlet Memurları Kanunu'na ek 44. madde eklenmiş ve bu

6 D2D, 12.12.2013, E. 2013/6149, K. 2013/11031, <http://emsal.danistay.uyap.gov.tr>, (Erişim Tarihi: 17.04.2018).

7 Kariyer uzmanlık mesleklerinin merkezde ihdas edilmesinin nedeni, bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının merkezi olarak planlama yapma, politika belirleme, strateji geliştirme ve alanında kamu yönetimine öncülük etme misyonlarının gerçekleştirilmesine katkı sağlayabilecek, nitelikli, iyi eğitim almış, yabancı dil bilen, sektöre hakim ve dünyayı takip edebilen kişilerin kamuda istihdamının sağlanmasıdır. Süha Oğuz Albayrak, **Kariyer Uzmanlık Sistemi**, TODAİE Yayın No: 394, 1. Basım, Ankara, Aralık 2016, s. 1-2, 208.

madde ile taşra teşkilatı kariyer uzmanlıklarının istihdam biçiminin genel esasları belirlenmiştir. Maddenin ikinci fıkrasında, taşra teşkilatlarında uzman ve uzman yardımcısı istihdamında, Devlet Memurları Kanunu'nun ek 41. maddesinin ikinci, üçüncü ve dördüncü fıkraları ile yabancı dil ve tez hazırlama şartı hariç olmak üzere beşinci fıkrasında yer alan hükümlerin kıyasen uygulanacağı belirtilerek, bu istihdam biçimi açısından kural olarak merkez teşkilatında istihdam edilen kariyer uzmanların tabi oldukları hükümler esas alınmıştır. Bu noktada nitelik açısından merkez teşkilatı kariyer uzmanlıkları için geçerli olan yabancı dil ve tez hazırlama şartı, taşra teşkilatı uzmanlıkları için uygulanması gereken bir şart olarak öngörülmemiştir. şu halde taşra teşkilatı kariyer uzmanlıklarını merkez teşkilatı kariyer uzmanlıklarından ayırt eden unsurlardan birinin, bu nitelik farkına ilişkin bir konu olduğu söylenebilir.

Merkez teşkilatı uzmanlıkları ile taşra teşkilatı uzmanlıkları arasında hem yerine getirmiş oldukları görevin niteliği ve önemi hem de burada belirtilen nitelik farkından dolayı, özlük hakları açısından da bir farklılaştırılmaya gidilmiştir. Taşra teşkilatı kariyer uzmanlarının aylıkları ve ek göstergeleri, merkez teşkilatı uzmanlıklarına göre daha düşük seviyede tutulmuştur.

Makale kapsamında kariyer uzmanlık statüsü hakkında yapılan açıklamalarda, genel olarak merkez teşkilatı kariyer uzmanlıkları esas alınmıştır. Fakat bu kapsamda yapılan açıklamaların, burada ortaya konulan farklılıklar gözetilmek kaydıyla taşra teşkilatı kariyer uzmanlıkları açısından da geçerli olduğu gözlerden kaçmamalıdır.

1.3. 375 Sayılı KHK'nın Ek 23. Maddesi Kapsamında Kariyer Uzmanlık

Kamu kurum ve kuruluşlarında kariyer uzman istihdamının bir diğer şekli, sözleşmeli ya da işçi statüsünde personel çalıştırılmasıdır. Son Anayasa değişiklikleri öncesinde, bazı kamu kurum ve kuruluşları açısından kanunlarda dağınık halde bulunan sözleşmeli ya da işçi statüsünde kariyer uzman istihdamına ilişkin hükümler, 375 sayılı KHK'ya eklenen ek 23. madde ile tek bir biçim haline getirilmiş ve söz konusu istihdam şekillerinin genel esaslarına ilişkin hususlar bu maddede dzenlenmiştir. Fakat söz konusu maddenin öngördüğu sisteme göre kamu kurum ve kuruluşlarında kariyer uzman istihdam edilebilmesi için, bu kurum ve kuruluşlarda Devlet Memurları Kanunu'nun 4. maddesinin birinci fıkrasının (A) bendi kapsamında personel istihdam edilmemesi gerekmektedir. Bir kamu kurum ve kuruluşunda, Devlet Memurları Kanunu'nun 4. maddesinin birinci fıkrasının (A) bendi kapsamında istihdam edilen bir memurun dahi bulunması halinde, bu hükmün uygulanması mümkün olmaz. Ayrıca yine bu hükmeye göre kamu kurum ve kuruluşlarında kariyer uzman istihdam edilebilmesi için, bu kurum ve kuruluşların teşkilatlanmalarına ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde böyle bir

öngöründe bulunulması gerekir. Aksi takdirde, bu hükmün uygulanması mümkün değildir. Bu şartların gerçekleşmesi halinde, söz konusu kamu kurum ve kuruluşlarının görev alanına giren konularda çalıştırılmak üzere 657 sayılı Kanun ve diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılması hakkındaki hükümlere bağlı olmaksızın idari hizmet sözleşmesiyle ya da iş mevzuatına tabi olarak uzman ve uzman yardımcısı istihdam edilebilir.

375 sayılı KHK'nın ek 23. maddesi kapsamında kariyer uzman istihdam edilmesi halinde, bu istihdam şeklinin hangi esaslar dâhilinde gerçekleştirileceği, maddenin ikinci fıkrasında düzenlenmiştir. Bu fıkra göre, söz konusu madde kapsamında uzman ve uzman yardımcısı istihdamında Devlet Memurları Kanunu'nun ek 41. maddesinin ikinci, üçüncü, dördüncü ve beşinci fıkraları hükümleri kıyasen uygulanır. Ancak uzman yardımcılardan verilen ilave süre içinde tezlerini sunmayan veya ikinci defa hazırladıkları tezleri de kabul edilmeyenler, ikinci sınavda da başarı gösteremeyen veya sınav hakkını kullanmayanlar ile yabancı dil yeterliği şartını yerine getirmeyenler, uzman yardımcısı unvanını kaybederler ve kurumlarında durumlarına uygun kadro veya pozisyonlara atanırlar. Görüldüğü üzere bu istihdam şekli açısından da, kamu kurum ve kuruluşlarının merkez teşkilatlarında çalıştırılan uzmanların istihdam şeklini düzenleyen Devlet Memurları Kanunu'nun ek 41. maddesi hükümlerine atıf yapılmış ve bu hükümlerin kıyasen uygulanacağı belirtilmiştir. Bu yaklaşım, kariyer uzman istihdamında Devlet Memurları Kanunu'na tabi olarak çalıştırılanlar ile sözleşmeli ya da işçi statüsünde çalıştırılanların mesleğe alınmaları, yetiştirilmeleri ve nitelikleri açısından standart oluşturma gayretinin bir ürünü olarak değerlendirilebilir.

Makale kapsamında kariyer uzmanlık statüsü hakkında yapılan açıklamalarda, genel olarak Devlet Memurları Kanunu'na tabi olarak istihdam edilen merkez teşkilatı kariyer uzmanlıklarının esas alındığını tekrar belirtmek isteriz.

2. CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMESİNİN GENEL OLARAK ANAYASAL ÇERÇEVESİ VE KARİYER UZMANLIK STATÜSÜ

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi sistemi yeni anlam ve kapsamıyla, son Anayasa değişiklikleri ile hukuk sistemimize dâhil edilmiş bir hukuki müessese olarak karşımıza çıkmaktadır. Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin esasları, Anayasanın 104/17 fıkrasında düzenlenmiş, bunun yanı sıra olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleri hariç olmak üzere Anayasanın beş farklı maddesinde daha Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleme yapılabileceği belirtilen konulara yer verilmiştir. Cumhurbaşkanlığı kararnamesine ilişkin esaslı hüküm olarak 104/17 fıkrasının yanı sıra Anayasada, üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarına

ilişkin usul ve esaslar (104/9), bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması (106/11), Devlet Denetleme Kurulu'nun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri (108/4), Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilat ve görevleri (118/6) ile kamu tüzel kişiliğinin kuruluşuna (123/3) -kanunla da kurulabilir- ilişkin hususların Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle dzenleneceği yönünde hükümlere yer verilmiştir.

Anayasanın söz konusu maddelerinde yer alan hükümler doğrudan belirli konularda Cumhurbaşkanına, Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle dzenleme yapma konusunda yetki verdiğiinden dolayı, bu kapsamda yürürlüğe konulacak Cumhurbaşkanlığı kararnameleri aynen kanunların yürürlüğe konulmasında olduğu gibi aslilik özelliği göstermektedirler⁸. Yani Anayasanın öngördüğü sistemde Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, doğrudan Anayasadan kaynaklanmakta, kanuna dayanarak yürürlüğe konulma gibi bir özelliği bünyelerinde taşımamaktadırlar. Bu yönü itibarıyla Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, yönetmelik ve tebliğ gibi idarenin kanuna dayanarak yürürlüğe koyduğu dzenleyici idari işlemlerden farklıdırlar. Bu özelliklerinden olsa gerek Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin

8 Ergun Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, 2017 Anayasa Değişikliklerine Göre Gözden Geçirilmiş 18. Basım, Yetkin Yayınları, Ankara, 2018, s. 203, 249. Özen Ülgen, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri", **Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 2018/1, s. 6-14. Turgut Tan, **İdare Hukuku**, Güncelleştirilmiş 7. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2018, s. 71-72. Ender Ethem Atay, **İdare Hukuku**, 16 Nisan 2017 Tarihli Anayasa Değişikliğine Göre Güncellenmiş ve Gözden Geçirilmiş 6. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2018, s. 71. Hasan Tahsin Fendoğlu, **Anayasa Yargısı**, 2. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2018, s. 133. Yasin Söyler, **Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi**, 1. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, Eylül 2018, s. 78. Kemal Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, Güncellenmiş ve Düzeltilmiş 23. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, Ocak 2019, s. 293, 361. M. Artuk Ardıçoğlu, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", **Ankara Barosu Dergisi**, 2017/3, s. 25, 50. Tolga Şirin, **Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda Kanun Kavramı**, Onikilevha, İstanbul, Aralık 2018, s. 212. Doktrindeki baskın görüş bu şekilde olmakla birlikte, aksi yönde görüşlerin ileri sürüldüğünü de belirtmek gerekir. Örneğin Yıldırım, Anayasanın 104/17 hükmünde dzenlenen Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin "yürütme yetkisine ilişkin konular"-da çıkarılabilecek olmasından dolayı, bu kararnamelerin asli nitelik taşıyamayacağını, kanundan kaynaklanabileceğini ve kanun gücünde olamayacağını belirtmektedir. Çünkü yazara göre yürütme alanı, kanuna bağımlı olan bir alandır. Yazar, Anayasanın 104/9, 106/11, 108/4, 118/6 maddelerinde dzenlenen Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini ise, bu kararnamelerin doğrudan Anayasadan kaynaklanıyor olmalarından dolayı, burada yapmış olduğu yorumdan istisna tutmakta, bu kapsamdaki kararnamelerin asli ve özerk nitelikte olduğunu savunmaktadır. Turan Yıldırım ve Diğerleri, **İdare Hukuku**, Güncelleştirilmiş 7. Baskı, Onikilevha, İstanbul, Ekim, 2018, s. 10-12. Turan Yıldırım, "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri", **MÜHF-HAD**, C. 23, S. 2, s. 17, 23, 27.

yargısal denetimi görevi, Danıştay'a değil Anayasa Mahkemesi'ne verilmiştir⁹. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin aslilik özelliği, kariyer uzmanlık statüsüne ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde yer alan bazı hükümler açısından dikkat çekmekte ve hukuki tartışmaların ortaya çıkmasına neden olmaktadır.

Öte yandan Anayasanın 104/17 fıkrasında Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hangi alanlarda çıkarılabileceği ve hangi alanlarda çıkarılamayacağına ilişkin bazı hükümlere yer verilmesine rağmen, kariyer uzmanlık statüsünün düzenlenmesi konusunda kanuna ait olan alan ile Cumhurbaşkanlığı kararnamesine ait olan alanın belirlenmesi konusunda uygulamada bazı sorunlar kendisini göstermiştir. Özellikle Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasındaki “*Anayasa-da münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz.*” hükmü ile 128. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan “*Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.*” hükmünün bağdaştırılmasında bazı güçlükler ortaya çıkmaktadır.

Nihayet Anayasanın 104/17 hükmü dışındaki bazı maddelerinde belirtilen konuların Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenleneceğinin özellikle belirtilmesinden dolayı, bu konulara özgü olmak üzere Cumhurbaşkanının özerk (münhasır) bir düzenleme yetkisine sahip olup olmadığı yönünde ayrı bir tartışma bulunduğu belirtilmelidir. Bu tartışma aşağıda ayrıntılı bir şekilde belirtildiği üzere, özellikle üst kademe kamu yöneticisi kadrolarında bulunanların görevlerinin sona ermesi ya da görevlerinden alınmaları halinde kariyer uzmanlık kadrolarına atanabilecekleri hususuna ilişkin kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümlerinin varlığı nedeniyle hukuki bir tartışma ortaya çıkarmaktadır.

Burada belirtilen konulara ilişkin ayrıntılı tartışmalara aşağıdaki bölümlerde yer verilmiştir.

3. KAMU GÖREVLİLERİNİN STATÜSÜNE İLİŞKİN HUSUSLARIN KANUNLA DÜZENLENMESİ

Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin hukuki statüsüne ilişkin hususların kanunla düzenlenmesi konusu bu bölümde öncelikle genel çerçeve içerisinde değerlendirilmiş, sonrasında ise kariyer uzmanlık statüsüne özgü bir bakış açısıyla, bu alanın ne şekilde düzenlenebileceği konusu ele alınmıştır.

9 Özen Ülgen, Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin, s. 7-14.

3.1. Genel Olarak

Kamu görevlilerinin statüsüne ilişkin hususlar, bürokrasi ve kamu hizmetlerinin sunumu açısından önemli bir konu teşkil ettiği ve kamu görevlisi olarak çalışan çok sayıda kişinin hak ve özgürlükleri ile ilişkili bir konu olduğundan, bu statüye ilişkin hususların düzenlenmesi konusu Anayasamız tarafından TBMM'nin yetki alanına bırakılmıştır¹⁰. Anayasanın 128. maddesinin birinci fıkrasında, devlet ile kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslı ve sürekli görevlerin, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütüleceği belirtildikten sonra, bu anlayışın bir gereği olarak aynı hükmün ikinci fıkrasında, “*Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.*” şeklinde bir hükme yer verilmiştir. Söz konusu hükümde memurların yanı sıra diğer kamu görevlilerinin de nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceği belirtildiğinden, memurların yanı sıra hâkim-savcı, öğretim elemanı ve askeri personel kadrolarında istihdam edilen kişilerin söz konusu hak ve yükümlülüklerinin de kanunla düzenlenmesi gerekmektedir. Ayrıca anılan Anayasa hükmünde memurlar ile diğer kamu görevlilerinin kanunla düzenlenmesinin gerekli olduğu konu alanı o kadar geniş bir çerçeve içerisinde ifade edilmiştir ki, memurluk ve diğer kamu görevliliğine ilişkin hemen her konunun bu kapsamda değerlendirilmesi mümkün hale gelmiştir¹¹. *Nitelik, atanma, görev ve yetki, hak ve yükümlülük, aylık ve ödenek ve diğer özlük işleri*, hemen hemen memurlar ve diğer kamu görevlileri ile ilgili her konuyu kapsayacak niteliktedir. Nitekim bu esastan hareketle yürürlüğe konulan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 2802 sayılı Hâkimler ve Savcılar Kanunu, 926 sayılı Türk Silâhlı Kuvvetleri Personel Kanunu, 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu ile söz konusu kanunlar kapsamında yer alan memur ve diğer kamu görevlilerinin hak ve yükümlülüklerine ilişkin ayrıntılı düzenlemelere yer verilmiştir¹².

10 Memur statüsünün kanunla düzenlenebilecek bir husus olduğu hakkında bkz. Ülkü Azrak, “Hukuk Devleti Açısından Memurların Mesleki Güvenceleri”, **Kamu Personeli Sorunları İdare Hukuku Sempozyumu**, Eskişehir, 4-5 Nisan 2003, Hukuk Fakültesi Yayınları No: 8, Eskişehir, 2004, s. 3. Aslan’a göre, “... *yasa ile düzenleme kuralı memurların statü güvencelerinin esaslı öğelerinden biridir.*” Onur Ender Aslan, Anayasa Mahkemesi, s. 72. Hatta Aslan, memur ve diğer kamu görevlilerinin statülerine ilişkin hususların kanunla düzenlenmesini, hukuk devleti ilkesinin bir unsuru olarak değerlendirmektedir. Aynı yerde bkz. s. 75.

11 Onur Ender Aslan, Anayasa Mahkemesi, s. 73.

12 Onur Ender Aslan, Anayasa Mahkemesi, s. 53.

Öte yandan sözleşmeli statüde istihdam edilen personelin, *diğer kamu görevlisi* kapsamında olup olmadığı tereddüt oluşturmaktadır¹³. Bu konuya ilişkin ayrıntılı tartışmalara girmeksizin, devlet ile kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevlerde de sözleşmeli statüde personel istihdam edildiği ve sözleşmeli personel istihdamına idare hukuku kuralları hâkim kılındığından, sözleşmeli personelin diğer kamu görevlisi kapsamında değerlendirilmesi ve bu istihdam türüne ilişkin hususların da kanunla düzenlenmeye tabi kılınması gerektiği kanaatindeyiz¹⁴.

Anayasanın 128. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan hüküm, memurlar ile diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerine ilişkin her konunun bizzat kanunlarla düzenlenmesi gerektiğine yönelik bir zorunluluk getirmemektedir. Anayasanın 124. maddesi ile kamu kurumlarına verilmiş olan yönetmelik çıkarma yetkisinin gereği olarak, kamu kurumlarının 128. maddenin ikinci fıkrasında belirtilen konularda uygulamaya yönelik yönetmelikler çıkarabilmesi mümkündür. Uygulamada bu kapsamda yürürlüğe konulmuş birçok yönetmelik bulunmaktadır.

3.2. Kariyer Uzmanlık Statüsünün Kanun, KHK, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve Yönetmeliklerde Düzenleniş Şekli

Kural olarak kariyer uzmanlık statüsüne ilişkin genel ilke ve esaslar kanunlarla, uygulamaya yönelik hususlar ise yönetmeliklerle düzenlenmektedir. KHK sisteminin uygulandığı dönemlerde kariyer uzmanlık statüsünün düzenlenmesine ilişkin birçok KHK yürürlüğe konulmuş, yine kanunların uygulanmasında olduğu gibi yürürlüğe konulan bu KHK'ların uygulanmasına yönelik de birçok yönetmelik çıkarılmıştır. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi sisteminin yürürlüğe konulması ile birlikte kariyer uzmanlık statüsüne ilişkin bazı hususlara bu kararnamelerde yer vermeye başlanılmıştır.

Bu durumda kariyer uzmanlık statüsünün belirlenmesine ilişkin kanun, KHK,

13 Bununla birlikte özel hukuk hükümlerine tabi olarak istihdam edilen işçiler, “memur ve diğer kamu görevlisi” kapsamında değerlendirilemez. Turan Yıldırım ve Diğerleri, İdare Hukuku, s. 140. Ender Ethem Atay, İdare Hukuku, s. 851. Bahtiyar Akyılmaz/Murat Sezginer/Cemil Kaya, **Türk İdare Hukuku**, Yenilenmiş 9. Baskı, Savaş Yayınevi, Ankara, Eylül 2018, s. 645-646.

14 Aynı yönde bkz. Turan Yıldırım ve Diğerleri, İdare Hukuku, s. 141-142. Bahtiyar Akyılmaz/Murat Sezginer/Cemil Kaya, Türk İdare Hukuku, s. 645. Sözleşmeli personelin “geniş anlamda kamu görevlisi” tanımına girdiği hakkında bkz. Turgut Tan, İdare Hukuku, s. 509. Aksi yöndeki görüş için bkz. Onur Ender Aslan, Anayasa Mahkemesi, s. 50.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve yönetmeliklerde ne tür düzenlemelere yer verildiği ve bu düzenlemelerin Anayasa açısından nasıl bir görüntü ortaya çıkardığı önemli bir konu haline gelmiştir.

3.2.1. Kariyer Uzmanlık Kadrolarının İhdas ve İptali

Kamu kurum ve kuruluşlarında kariyer uzmanlık kadrolarının ihdas ve iptal edilmesi konusundaki yetkinin yasama organına mı, yoksa Cumhurbaşkanına mı ait olduğu konusu ciddi bir tartışma alanı oluşturmaktadır. Son Anayasa değişiklikleri öncesinde bu kadroların ihdası ve iptali, kanun ya da KHK'larla yapılabilmekteydi. Önceki sistemde *idarenin kanuniliği ilkesinin* gereği olarak yeni kamu kurumlarının oluşturulması ya da değişikliğe tabi tutulması, kural olarak kanun ya da KHK'larla yapılmakta ve bunun doğal bir sonucu olarak kadro ihdas ve iptalleri de bu kanun ya da KHK'ların konusunu oluşturmaktaydı. Ayrıca Anayasanın 128. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan hüküm, memur ve diğer kamu görevlilerinin kadro ihdas ve iptallerinin ancak kanunla gerçekleştirilebileceği şeklinde yorumlanmaktaydı¹⁵. Konuya ilişkin bir Anayasa Mahkemesi kararında,

*“İdarenin kanuniliği ilkesi, bakanlık birimleri ile bu birimlerin kadro ve görev unvanlarının ve görevlerinin kanunla düzenlenmesini de içerir. Kadrolar, bir kamu hizmetinin teşkilatlanmasının ön koşuludur. Kadro unvanı, personelin yerine getireceği görevlerini, yetkilerini, haklarını ve yükümlülüklerini, aylık ve ödenekleri ile diğer özlük haklarını ifade etmektedir. Kadro unvanı ile personelin özellikle aylık ve ödenekleri ve diğer özlük hakları arasında sıkı bir bağ bulunmaktadır. Kadro ile birlikte, idarede istihdam edilecek ve genel idare esaslarına göre yürütülmekte olan kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri ifa edecek personelin niteliklerinin kanun ile belirlenmesi aynı zamanda Anayasa'nın 128. maddesinin gereğidir. Buna göre bakan yardımcılığı kurumu da Anayasa'nın 128. maddesi kapsamında olduğundan, bunların kadrolarına ve bu kadroların ihdas ve iptaline ilişkin temel kuralları da Anayasa'nın 128. maddesi uyarınca kanunla düzenlenmesi gerekir.”*¹⁶

şeklinde ortaya konulan sonuç, bu gerçekliği göstermesi açısından dikkat çekicidir. Yeni anayasal sistemde Anayasa Mahkemesi tarafından burada ortaya konulan sonucun, etkinliğini devam ettirip ettirmeyeceği oldukça belirsizlik oluşturmaktadır.

15 Bkz. Onur Ender Aslan, Anayasa Mahkemesi, s. 21, 85-86.

16 AYM, 14.02.2013, E. 2011/89, K. 2013/29, RG. 31/12/2013, 28868. Bu karar ve değerlendirmesi için bkz. Yasin Söyler, Yeni Başkanlık Sisteminde, s. 131-132.

Şöyle ki Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasında, Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacağı hüküm altına alınmış¹⁷, 128. maddesinin ikinci fıkrasında ise memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. Bir üst paragrafta belirtilen Anayasa Mahkemesi kararı esas alındığında, yani memur ve diğer kamu görevlilerinin kadro ihdas ve iptallerinin de 128. madde kapsamında olduğu kabul edildiğinde, 104. maddenin on yedinci fıkrasında yer alan “*Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz.*” hükmü gereğince, kadro ihdas ve iptallerinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemeyeceği gibi bir sonuç karşımıza çıkmaktadır.

Öte yandan Anayasanın 106. maddesinin son fıkrasında, “*Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.*” şeklinde bir hüküm ile 123. maddesinin üçüncü fıkrasında, “*Kamu tüzelkişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur.*” şeklinde bir hükme yer verilmiş olmasının, beraberinde Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle kurulan ya da yeniden yapılandırılan kamu kurumlarının teşkilat kararnamelerinde kadro ihdaslarını yapma yetkisini de getirip getirmediği tartışılabilir görünmektedir. Yani bakan-

17 Anayasanın 128. maddesinin ikinci fıkrasında açıkça söz konusu maddede belirtilen konuların münhasıran kanunla düzenleneceği belirtilmemiş olsa da, yani fıkrada *münhasıran* kavramına yer verilmemiş olsa da, bu konunun, 104. maddenin on yedinci fıkrası kapsamında Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen bir konu olduğunu kabul etmek gerekir. Çünkü 104. maddenin on yedinci fıkrasında yer verilmiş olan münhasıran kavramının Anayasada bir karşılığı bulunmamaktadır. Bu konuda ve aynı yönde ayrıntılı bilgi için bkz. Özen Ülgen, Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin, s. 28 vd. Yasin Söyler, Yeni Başkanlık Sisteminde, s. 94-95. Turan Yıldırım ve Diğerleri, İdare Hukuku, s. 13. Halil Kalabalık, İdare Hukuku Dersleri, Cilt II, 4. Baskı, Seçkin Kitabevi, Ankara, Ocak 2019, s. 129-130. Hasan Tahsin Fendoğlu, Anayasa Yargısı, s. 139. Kemal Gözler, Türk Anayasa Hukuku, s. 371. Tolga Şirin, Karşılaştırmalı Anayasa, s. 197. Bununla birlikte yeni sistemin yürürlüğe girdiği dönem öncesinde, Anayasada temel hak ve özgürlüklerin kanunla sınırlandırılabilmesi ve cezaların kanunla konulması gibi bazı alanlarda “münhasır kanun alanı”nın öngörüldüğünü ileri süren yazarlar da vardır. Bkz. Turan Güneş, **Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No: 191-173, Sevinç Matbaası, Ankara, 1965, s. 100 vd. Onur Karahanoğulları, İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdarî İşlemler (Yargı Kararlarına Dayalı Bir İnceleme), Turhan Kitabevi, Ankara, 2011, s. 83-84, 90. Yeni sistemin yürürlüğe girmesinden sonra bu görüş doğrultusunda fikir beyan eden yazarların bulunduğu da belirtilmelidir. Bkz. Şükrü Karatepe, **Türk Anayasa Hukuku**, 2. Baskı, Savaş Yayınevi, Ankara, Temmuz 2018, s. 294. Öte yandan münhasır kanun alanı, bazı Anayasa Mahkemesi kararlarında karşılık bulmuştur.

lıkların teşkilatlandırılması ile yeni kamu tüzel kişiliği kurulması konusunda kararname çıkarmak üzere yetkinin Cumhurbaşkanına verilmiş olmasının, beraberinde kadro ihdas etmek yetkisini de getirdiği kabul edilebilir mi? Uygulamada Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle yeniden teşkilatlandırılması ya da ilk defa kurulup kurulması önem arz etmeksizin, bazı kamu kurumları hariç olmak üzere kamu kurum ve kuruluşlarının tamamının kadroları, 2 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'yle düzenlenmiştir. Söz konusu Kararnamenin 4. maddesinde, Kararname kapsamına giren kurum ve kuruluşların; 657 sayılı Kanuna tabi memur kadrolarının ekli (I) sayılı cetvelde, hâkimlik ve savcılık mesleklerinde bulunanlara ve bu mesleklerden sayılan görevlere ait kadroların (II) sayılı cetvelde, öğretim elemanı kadrolarının (III) sayılı cetvelde, sözleşmeli personel pozisyonlarının (IV) sayılı cetvelde, işçi kadrolarının ise (V) sayılı cetvelde, düzenleneceği belirtilmiştir. Kanaatimizce bakanlıkların teşkilatlandırılması ile yeni kamu tüzel kişiliği kurulması konusunda kararname çıkarmak üzere yetkinin Cumhurbaşkanına verilmiş olmasının, belki beraberinde bu kurumlara ilişkin kadroların ihdas edilmesi yetkisini de getirdiği bir nebze kabul edilebilirse de, bu kapsamda olmayan kamu kurumlarının kadrolarının ihdas ve iptallerinin Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle yapılması, Anayasanın 128. maddesinin ikinci fıkrası kapsamında mümkün görünmemektedir¹⁸.

Bu noktada kariyer uzmanlık kadrolarının ihdas ya da iptalleri açısından özel bir duruma işaret etmek gerekir. Devlet Memurları Kanunu'nun ek 41. maddesinin birinci fıkrasında, bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilatlanmalarına ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde öngörülmesi kaydıyla kurumun görev alanına giren konularda çalıştırılmak üzere merkez teşkilatlarında, Yükseköğretim Kurulu Başkanlığında, Genelkurmay Başkanlığı ve kuvvet komutanlıklarının merkez karargâhlarında uzman ve uzman yardımcısı istihdam edilebileceği öngörülmüştür. Aşağıda ayrıca belirtildiği üzere aslında bu düzenlemede yer alan "Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde öngörülmeye kaydı", bu kadroların ihdası anlamını taşımakta ve söz konusu Kanun hükmü ile, kararnamelerle düzenleme yapmak üzere Cumhurbaşkanına bir yetki verilmektedir. Bunun hukuken mümkün olup olmadığı ve ortaya çıkarabileceği sonuçlar aşağıda ayrıca belirtilmiştir. Fakat burada ifade etmek gerekir ki ek 41. maddede öngörülmüş olan söz konusu düzenleme kapsamında, bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilatlanmalarına ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile bu kurumlarda kariyer uzmanlık kadrolarının ihdas ya da iptallerinin yapılabilmesi mümkün görünmektedir. Kanunla teşkilatlandırılan kamu kurumları açısından

18 703 sayılı KHK'nın 33. maddesinde her ne kadar kadroların, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde gösterildiği şekilde düzenleneceğine yönelik bir hükme yer verilmişse de böylesine geniş bir yasama yetkisi devrinin Anayasaya uygun olduğunu söylemek güçtür.

ise aynı sonuca ulaşmak güçtür. Çünkü bu durumda kamu kurumları doğrudan kanunla teşkilatlandırılmakta ve ek 41. madde kapsamında bir yetkilendirmenin gerçekleşmesi söz konusu olmamaktadır.

3.2.2. Kariyer Uzmanlık Statüsüne Girişe İlişkin Kurallar

Kariyer uzmanlık statüsüne girişe ilişkin kurallar arasında her şeyden önce, daha önce kamu görevlisi olmayan kişilerin bu statüye atanmaları ile kamu görevlisi olmasına rağmen kariyer uzmanlık statüsü içerisinde olmayan kişilerin bu statüye atanmaları şeklinde bir ayırım yapmak gerekir. Çünkü kamu görevlisi olmayan kişilerin bu statüye atanmaları, Anayasanın 70. maddesinde düzenlenmiş olan kamu hizmetine girme hakkının doğrudan kullanımı ile ilgili kurallardır¹⁹. Kamu görevlisi olmasına rağmen kariyer uzmanlık statüsü içerisinde olmayan kişilerin bu statüye atanmaları ise doğrudan kamu hizmetine girme hakkı ile ilgili olmadığından, bu şekilde yapılacak atamaları düzenleyen kuralların farklı esaslara tabi kılınması söz konusu olabilmektedir. Daha önce kamu görevlisi olmayan kişilerin bu statüye atanmalarında özellikle Anayasanın 70., 104. maddesinin on yedinci fıkrası ve 128. maddesinin ikinci fıkrası gündeme gelirken, kamu görevlisi olmasına rağmen kariyer uzmanlık statüsü içerisinde olmayan kişilerin bu statüye atanmalarında Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrası ile 128. maddesinin ikinci fıkrası gündeme gelmektedir.

3.2.2.1. Kamu Görevlisi Olmayan Kişilerin Kariyer Uzmanlık Statüsüne Atanmalarına İlişkin Kurallar

Kamu görevlisi olmayan kişilerin kariyer uzmanlık statüsüne atanmalarına ilişkin kurallar, bu statüyü düzenleyen diğer kurallara göre daha özel bir anlam ve değere sahiptir. Çünkü bu kurallar sayesinde *kamu hizmetine girme hakkının* kullanımı söz konusu olmaktadır. Bu yönü itibarıyla kamu görevlisi olmayan kişilerin kariyer uzmanlık statüsüne atanmalarına ilişkin kurallar, doğrudan temel hak ve özgürlüklerle ilgilidir²⁰. Bu öneminden dolayı Anayasamızın 13. ve 70. maddeleri ile genel olarak kamu hizmetlerine giriş, daha özelden ise kariyer uzmanlık statüsüne girişe yönelik getirilecek sınırlandırmaların ancak kanunla gerçekleştirilebileceği anayasal olarak güvence altına alınmış, 104. maddenin on yedinci fıkrası ile de bu hak üzerinde Cumhurbaşkanlığı kararnameleleriyle düzenleme yapılabilmesi yasaklanmıştır.

19 Genel olarak memuriyet ve diğer kamu görevlerine girişe ilişkin hususların, Anayasanın 70. maddesi kapsamında değerlendirilecek bir konu olduğu hakkında bkz. Onur Ender Aslan, Anayasa Mahkemesi, s. 109-110.

20 Aynı sonucu içerecek nitelikte bkz. Onur Ender Aslan, Anayasa Mahkemesi, s. 109-110.

Anayasanın öngörmüş olduğu bu düzenlemelerden hareketle kamu görevlisi olmayan kişilerin kariyer uzmanlık statüsüne girişine ilişkin kurallar esas itibarıyla kanunlarla düzenlenmiştir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun ek 40, 41 ve 42. maddeleri bu kapsamda kariyer uzmanlık statüsüne girişe ilişkin kuralları bünyelerinde barındıran düzenlemelerdir.

3.2.2.1.1. Yaş Şartı

Devlet Memurları Kanunu'nun ek 40. maddesinde, mesleğe özel yarışma sınavına tabi tutulmak suretiyle alınan ve 36. maddenin "Ortak Hükümler" bölümünün (A) fıkrasının (11) numaralı bendinde sayılan kadrolara atanmak amacıyla kurumlarca yapılacak olan özel yarışma sınavlarına başvurulara üst yaş sınırının, özel mevzuatında yer alan yaş şartına ilişkin hükümlere bağlı kalınmaksızın giriş sınavının yapıldığı yılın ocak ayının birinci günü itibarıyla otuz beş yaşını doldurmamış olmak şeklinde uygulanacağı belirtilmiş; ayrıca, kanunlarla veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle kurulmuş diğer kamu kurum, kurul, üst kurul ve kuruluşları tarafından mesleğe özel yarışma sınavına tabi tutulmak suretiyle yapılacak alımlarda da bu hükmün uygulanacağı belirtilerek kariyer uzmanlık mesleklerinin tamamına giriş açısından yaş şartına ilişkin kural standart bir hale getirilmiştir. Kariyer uzmanlık mesleklerine girişte yaş şartı, doğrudan kamu hizmetine girme hakkının sınırlandırılmasına ilişkin bir kural olduğundan bu şartın kanunla düzenlenmiş olması, Anayasanın 13. ve 70. maddelerine uygun bir düzenleme olmuştur.

Bu noktada kariyer uzmanlık mesleklerine girişte yaş şartına ilişkin kuralın, önceki anayasal sistemimizde yer alan kanun hükmünde kararnameler ile düzenlenip düzenlenmediği hususu üzerinde ayrıca durmakta fayda vardır. Aslında Devlet Memurları Kanunu'nun ek 40. maddesinin ilk halinde yer alan, mesleğe özel yarışma sınavına tabi tutulmak suretiyle alınan ve bu Kanunun 36 ncı maddesinin Ortak Hükümler bölümünün (A) fıkrasının (11) numaralı bendinde sayılan kadrolara atanmak amacıyla kurumlarca yapılacak olan özel yarışma sınavlarına başvurulara üst yaş sınırının; özel mevzuatında yer alan yaş şartına ilişkin hükümlere bağlı kalınmaksızın sınavın yapıldığı tarihte otuzbeş yaşını doldurmamış olmak şeklinde uygulanacağına ilişkin hüküm, söz konusu kanuna bir KHK değişikliği (643 sayılı 3046 Sayılı Kanun ile Bazı Kanun ve Kanun Hükümünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükümünde Kararname) ile eklenmişti. Anayasa Mahkemesi bu düzenlemeyi, Anayasanın mülga 91. maddesinde öngörülen KHK ile düzenleme yapılamayacak yasak alan içerisinde görmüş ve hükmün iptaline karar vermiştir. Mahkemeye göre söz konusu hüküm Anayasanın "Kamu hizmetlerine girme hakkı" başlıklı 70. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan, "*Hizmete alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım*

gözetilemez.” hükmünün düzenlenmesi ile ilgilidir ve Anayasanın 91. maddesi gereğince, Anayasanın ikinci kısmının dördüncü bölümünde yer alan siyasi haklar ve ödevler –ki kamu hizmetlerine girme hakkı da bu bölümde yer almaktadır- kanun hükmünde kararname ile düzenlenemez.²¹ Devlet Memurları Kanunu’nun ek

- 21 AYM, 14.02.2013, E. 2011/89, K. 2013/29, RG. 31.12.2013, 28868. Aynı yönde bkz. AYM, 22.11.2012, E. 2011/148, K. 2012/186, RG. 08.10.2013, 28789. Kariyer uzmanlık mesleklerine giriş şartlarına ilişkin kuralların kanunla düzenlenmesi gerekliliğine ilişkin Anayasa Mahkemesi’nin daha geniş bir çerçevede konuyu ele aldığı kararları da vardır. Bir kararında Anayasa Mahkemesi, 660 sayılı Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile getirilen Kurum meslek personeli uzman ve uzman yardımcılarının göreve atanma şartları ile uzman yardımcılığın uzmanlığı atanma şartları ve söz konusu personelin mesleğe alınmaları, atanmaları, yetiştirilmeleri, giriş ve yeterlik sınavları ile çalışma usul ve esaslarının Kurum tarafından çıkarılan yönetmelikle düzenlenmesine ilişkin hükmü, Anayasa’nın “Kamu hizmetlerine girme hakkı” başlıklı 70. maddesinin ikinci fıkrası kapsamında değerlendirmiş ve KHK ile düzenleme yapılamayacak alan içerisinde olduğu gerekçesiyle iptal etmiştir. Söz konusu hususlar Devlet Memurları Kanunu’nun ek 41. maddesinde düzenlendiği için bu konuda söz konusu KHK bünyesinde sonradan ayrıca bir değişikliğe gidilmemiştir. Bkz. AYM, 31.1.2013, E. 2011/144, K. 2013/23, RG. 10.12.2013, 28847. Maliye uzman yardımcılığı ile defterdarlık uzman yardımcılığı mesleklerine giriş koşullarının KHK ile belirlenmesinin de aynı çerçevede Anayasanın 91. maddesine aykırılık oluşturacağı hakkında bkz. AYM, 06.06.2013, E. 2011/145, K. 2013/70, RG. 23.11.2013, 28830. Öte yandan 666 sayılı KHK ile Devlet Memurları Kanunu’na ek 41. maddenin eklenmesinden önceki dönemde bazı kariyer uzmanlık mesleklerine atanabilmek için gerekli olan şartlar bizzat özel kanunlarda düzenlenmemekte, bunun yerine bu kanunlarda söz konusu şartların yönetmeliklerle düzenleneceğine yönelik hükümlere yer verilmekteydi. Örneğin 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun’un 4756 sayılı Kanunla değişik 15. maddesinde, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu daire başkanlıklarında yeteri kadar uzman istihdam edileceği ve bu başkanlıkların uzmanlık esasına göre çalışacağı yönünde bir hüküm ile, Üst Kurulun çalışma usul ve esasları ile teşkilâtı ve atama usullerinin bu Kanuna uygun olarak Üst Kurul tarafından çıkarılacak bir yönetmeliklerle belirleneceğine yönelik hükümlere yer verilmişti. Bu tür hükümler anılan dönemde genellikle dava konusu edilmiş ve Anayasa Mahkemesi bu tür yasal hükümleri Anayasanın 2. maddesi ile 128. maddesine aykırılık oluşturduğu gerekçesiyle iptal etmiştir. Radyo ve Televizyon Üst Kurulu’nda kariyer uzmanlık mesleğine atanma usullerinin bizzat 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun’la belirlenmeyip bu konuda idareye yetki devredilmiş olmasının idarenin kanuniliği, yasama yetkisinin devredilmezliği ve hukuk devleti ilkelerine aykırılığı gerekçesiyle açılan davada Anayasa Mahkemesi, söz konusu kanun hükmünü kariyer uzmanlık mesleğine atanma usullerinin kanunla düzenlenmesi gerektiği gerekçesiyle Anayasanın 2. ve 128. maddesine aykırı bularak iptal etmiştir. Kariyer uzmanlık mesleklerine ilişkin Devlet Memurları Kanunu’nun ek 41. maddesinde genel bir yasal düzenlemeye yer verildikten sonra artık bu tür kanun hükümlerinin mevzuatta yer bulması olanaksızlaşmıştır. Ek 41. maddede ise kariyer uzmanlık statüsünün genel çerçevesi ve ilkelere ilişkin birçok esaslı hükme yer verilmiş ve böylece bu alanda idarenin kanuniliği ilkesi gerçekleştirilmiştir. Bkz. AYM, 12.06.2008, E. 2004/55, K. 2008/118, RG. 05.11.2008, 27045. Fakat öte yandan Anayasa Mahkemesi’nin bazı kariyer meslekler açısından aksi yönde kararları da bulunmaktadır. Örneğin 637 sayılı Ekonomi Bakanlığının Teşkilat ve

40. maddesi, Anayasa Mahkemesi'nin bu iptal kararı üzerine sonradan 6495 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile yeniden düzenlenmiştir (md. 73).

Anayasa Mahkemesi'nin kanun hükmünde kararname sisteminin yürürlükte olduğu dönemde vermiş olduğu bu kararın, yeni anayasal sistemde Cumhurbaşkanlığı kararnameleri açısından da aynı değere sahip olması gerekir. Çünkü yeni sistemde de aynen kanun hükmünde kararnamelerde olduğu gibi, Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasına göre, Anayasanın İkinci Kısmının Dördüncü Bölümünde yer alan Siyasi Hak ve Ödevler -ki kamu hizmetine girme hakkı bu bölümde yer almaktadır- Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenlenemez. Şu halde kamu görevlisi olmayan kişilerin kariyer uzmanlığa atanmalarında yaş şartına ilişkin bir kuralın Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde yer alması, hem yukarıda belirtilen Anayasa hükümleri hem de söz konusu Anayasa Mahkemesi kararı gereğince mümkün olamamalıdır. Nitekim uygulamada şu ana kadar yürürlüğe konulmuş Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde, kamu görevlisi olmayan kişilerin kariyer uzmanlığa atanmalarında yaş şartına ilişkin bir kurala yer verilmiş değildir.

3.2.2.1.2. Kariyer Uzman İstihdamını Mümkün Kılan Hükümler

Kariyer uzmanlık statüsüne girişe ilişkin kapsamlı hükümlere, Devlet Memurları Kanunu'nun ek 41. maddesinde yer verilmiştir. Ek 41. madde, kamu kurumlarında kariyer uzman istihdamına ilişkin esaslı hüküm niteliğindedir ve bu madde ile kural olarak kariyer uzmanlık mesleklerinin hukuki statüsü aynı şartlara tabi kılınmıştır.

Ek 41. maddede ilk olarak, hangi tür kamu kurumlarında kariyer uzman istihdamına gidilebileceği düzenlenmiş, bu çerçevede bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilatlanmalarına ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde öngörülmesi kaydıyla kurumun görev alanına giren konularda çalıştırılmak üzere merkez teşkilatlarında, Yükseköğretim Kurulu Başkanlığında, Genelkurmay Başkanlığı ve kuvvet komutanlıklarının merkez karargâhlarında uzman ve uzman yardımcısı istihdam edilebileceği öngörülmüştür. Bu hükümde Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile yapılacak düzenlemeler açısından en dikkat çekici husus, kariyer uzman istihdam edilebileceği hakkında bakanlıklar ile diğer kamu kurum

Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 33. maddesinde düzenlenen dış ticaret uzman yardımcılığına giriş koşulları ile 34. maddesinde düzenlenen ürün denetmen yardımcılığına giriş koşullarının söz konusu KHK ile düzenlenmiş olmasının Anayasanın 91. maddesine aykırılık oluşturduğu gerekçesiyle açılan davada Anayasa Mahkemesi, dava konusu KHK hükümlerini Anayasanın 91. maddesine aykırı bulmamıştır. Karar için bkz. AYM, 18.07.2012, E. 2011/85, K. 2012/109, RG. 25.05.2013, 28657.

ve kuruluşlarının teşkilatlanmalarına ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde düzenleme getirilebileceğinin, söz konusu kanun hükmü ile kabul edilmiş olmasıdır. Yani ek 41. maddenin bu hükmü ile, kamu kurumlarında Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle kariyer uzman istihdamı yapılabileceğine ilişkin bir yetkilendirme söz konusu olmuştur. Özellikle Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle ilk defa kurulan kamu kurumlarında –ki Anayasanın 123. maddesinin üçüncü fıkrası gereğince bu mümkün hale gelmiştir- kariyer uzman istihdamının arzulanması halinde ayrıca bir yasal düzenlemeye gerek duymaksızın bu istihdamın, kamu kurumunun kuruluşuna ilişkin söz konusu Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle gerçekleştirilebilmesine imkân tanınmıştır. Bu çerçevede yürürlüğe konulan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde, Devlet Memurları Kanunu'nun anılan ek 41. maddesi hükmü esas alınarak yeni kurulan ya da yeniden yapılandırılan kamu kurumlarının büyük çoğunluğunda kariyer uzman istihdamı öngören hükümlere yer verilmiştir.

Burada dikkat edilmesi gereken husus, bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilatlanmalarına ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde kariyer uzman istihdam edileceğine ilişkin hükümlerin aslında kadro ihdası ile ilgili olduğudur. Yani bu şekilde bir istihdam türü, ancak bu yönde öngörülecek kadro ihdasları ile gerçekleştirilebilir. Bu anlamda mezkûr kanun hükmü ile Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine yetki verilmiş olunmaktadır. Yukarıda “kariyer uzmanlık kadrolarının ihdası” başlığı altında yapılan tartışmalar çerçevesinde konu ele alındığı zaman, burada kadro ihdasları açısından özel bir durum ortaya çıkmakta; tartışmanın seyri, bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilatlanmalarına ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde kariyer uzmanlık kadrolarının ihdas edilip edilemeyeceği sorunundan, kanunla bu kapsamda bir yetkinin verilip verilemeyeceğine dönüşmektedir. Kanaatimizce yasa koyucunun böyle bir düzenleme öngörmesi, *yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine* aykırılık oluşturmaz ve fakat bu yöndeki Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümlerinin asliliği tartışma konusu haline gelir. Kanundan dayanak alınarak yürürlüğe konulan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, Anayasanın bu kararnameler açısından öngörmüş olduğu aslilik unsurunu taşımadıklarından, bu yöndeki Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümlerinin nitelik değiştirmesinden bahsedilebilir ve dolayısıyla bu hükümlere ilişkin idari yargı denetimi yapılabileceğine ilişkin iddialar gündeme gelebilir²².

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri haricinde kamu kurumlarında kariyer uzman istihdamına ilişkin hükümlere özel kanunlarda da yer verilebilir. Bu durumda söz konusu özel kanun hükümlerinin uygulanması gündeme gelir. Devlet Memurları

22 Bu konuya ilişkin ayrıntılı tartışma, aşağıda “3.2.2.2.2. Üst Kademe Kamu Yöneticisi Kadrolarında Bulunanların Görevinin Sona Ermesi Üzerine Kariyer Uzmanlık Kadrolarına Atanmalarını Mümkün Kılan Kanun ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Hükümleri” başlığı altında yapılmıştır.

Kanunu'nun Ek 41. maddesi, kamu kurumlarında Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle kariyer uzman istihdam edilebilmesine izin niteliğinde bir kanun hükmü olarak dikkat çekmektedir.

3.2.2.1.3. Özel Yarışma Sınavı Şartı

Devlet Memurları Kanunu'nun ek 41. maddesinin üçüncü ve dördüncü fıkralarında, kariyer uzmanlık kadrolarına atanmak için özel bir yarışma sınavı öngörülmüştür²³. Bu özel yarışma sınavı, merkezi sınav sonuçlarına göre; yazılı ve sözlü sınav veya yalnızca sözlü sınavdan oluşacak şekilde bir düzenlemeye tabi kılınmıştır. Merkezi sınav esasları ise 18/3/2002 tarihli ve 2002/3975 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe konulan Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Yönetmelik'te düzenlenmiş ve bu sınav Kamu Personel Seçme Sınavı (KPSS) olarak öngörülmüştür. Şu halde KPSS sonuçlarına göre gerçekleştirilen ön elemelerden sonra yapılan yazılı ve sözlü sınav veya yalnızca sözlü sınav, özel yarışma sınavını oluşturmaktadır. Maddenin devamında, yapılacak bu özel yarışma sınavının hangi esaslar dâhilinde gerçekleştirileceğine ilişkin ayrıntılı düzenlemelere yer verilmiştir.

Kariyer uzmanlık kadrolarına atanma açısından özel yarışma sınavına ilişkin ayrıntılı düzenlemelerin ek 41. maddenin söz konusu fıkralarında açıkça yer almış olması nedeniyle, burada öngörülen yarışma sınavından farklı esasları içerecek şekilde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi düzenlemelerine yer verilememesi gerekir. Ayrıca kariyer uzmanlık kadrolarına atanmada aranan özel yarışma sınavı şartının kamu hizmetine girme hakkı ve Anayasanın 128. maddesinin ikinci fıkrasıyla ilgili olması nedeniyle, bu maddeler yönünden de böyle bir şartın Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenlenmesi olanaklı değildir. Nitekim uygulamada yürürlüğe konulan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde, bu esas doğrultusunda kariyer uzmanlık kadrolarına atanmada ek 41. maddenin öngördüğü özel yarışma sınavı esaslarını değiştiren veya kaldıran hükümlere yer verilmemiştir.

Öte yandan bu esaslara rağmen Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle ilgili olmamakla birlikte, Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Yönetmeliğin istisnalar başlıklı 3. maddesinde, birer kariyer uzmanlık mesleği olan yurtdışı Türkler ve akraba topluluklar uzman yardımcıları ile iletişim uzman yardımcılarının bu Yönetmelik kapsamında olmadığı, dolayısıyla merkezi sınava tabi olmadan bu kadrolara atama yapılabileceği yönünde bir hükme yer verilmiştir. Ek 41. maddede bu kadrolara atanabilmek için merkezi sınavın (KPSS'nin) şart olarak öngörülmüş olması karşısında, anılan yönetme-

23 Sınav ve sertifikasyonun, kariyer sisteminin en temel unsurlarından olduğu hakkında bkz. Süha Oğuz Albayrak, Kariyer Uzmanlık, s. 69.

likle bu kadrolar açısından böyle bir şartın aranmayacağına düzenlenmiş olması, kuşkusuz söz konusu Kanun hükmüne aykırıdır. Aynı yöndeki bir düzenlemenin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde yer alması mümkün değilken, bir yönetmelik hükmünde yer alması ise apayrı bir tezatlıktır.

3.2.2.1.4. Eğitim Şartı

Kariyer uzmanlık kadrolarına atanabilmek için öngörölmüş olan eğitim şartı, Devlet Memurları Kanunu'nun ek 41. maddesinin ikinci fıkrası ile ek 42. maddesinde düzenlenmiştir. Ek 41. maddeye göre bu kadrolara atanabilmek için, en az dört yıllık lisans eğitimi veren hukuk, siyasal bilgiler, iktisat, işletme, iktisadi ve idari bilimler fakültelerinden veya bu bakanlıklar ve kurumlarca yürütölen kurumsal hizmet gerekleri çerçevesinde en az dört yıllık lisans eğitimi veren ve yönetmelikle belirlenen yükseköğretim kurumlarından ya da bunlara denkliği Yükseköğretim Kurulu tarafından kabul edilen yurtiçindeki veya yurtdışındaki öğretim kurumlarından mezun olmak gerekir. Ek 41. maddede yer alan bu düzenlemeye rağmen ek 42. maddede, kamu kurum ve kuruluşlarının yarışma ve yeterlik sınavıyla atanan diğerkadro ve pozisyonlarına alınacak personeli de kapsamak üzere daha geniş kapsamlı bir hükme yer verilmiştir. Ek 42. maddeye göre, 36. maddenin "Ortak Hükümler" bölümünün (A) fıkrasının (11) numaralı bendinde belirtilen unvanlı kadrolar ile kamu kurum ve kuruluşlarının yarışma ve yeterlik sınavıyla atanan kadro ve pozisyonlarına alınacak personele ilişkin yapılacak sınavlara; kanunlarında belirtilen fakülte ve/veya bölümlerin yanı sıra ilgili kamu kurum ve kuruluşunca yürütölen kurumsal hizmet gerekleri çerçevesinde en az dört yıllık lisans eğitimi veren ve yönetmeliklerinde belirlenen yükseköğretim kurumlarından ya da bunlara denkliği Yükseköğretim Kurulu tarafından kabul edilen yurt içindeki veya yurt dışındaki öğretim kurumlarından mezun olanlar başvurabilir. Söz konusu iki hüküm bir arada değerlendirildiğinde kariyer uzmanlık mesleklerine atanma açısından, en az dört yıllık lisans eğitimi veren hukuk, siyasal bilgiler, iktisat, işletme, iktisadi ve idari bilimler fakültelerinden mezuniyet şartının söz konusu kanun ile belirlendiğı, bakanlıklar ve kurumlarca yürütölen kurumsal hizmet gerekleri çerçevesinde en az dört yıllık lisans eğitimine ilişkin diğerbölüm mezuniyet şartlarının ise yönetmelikle belirlenebileceğinin öngöröldüğü dikkat çekmektedir. Ek 41. maddede kariyer uzmanlık kadrolarına atanabilmek için mezun olunması gereken bazı bölümlerin açıkça düzenlenmiş olması ve mezuniyete ilişkin diğerbölümlerin belirlenmesi konusunda ise yönetmelikle düzenleme yapılabileceğı belirtildiğinden, Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle eğitim şartına ilişkin yeni düzenlemelerin getirilmesi olanaksızdır. Çünkü Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasında göre, kanunda açıkça

düzenlenen konular ile kanunda yönetmelikle düzenleme yapılabileceği belirtilen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz.

Bu noktada ek 41. maddede kariyer uzmanlık kadrolarına atanabilmek açısından mezuniyete ilişkin belirlenmiş olan bazı bölümlerin yanı sıra, diğer bölümlerin yönetmeliklerle belirlenebileceğine yönelik hükmün eleştiriden uzak tutulmayacağını belirtmemiz gerekir. Gerçi Anayasa Mahkemesi bu konuda farklı bir içtihat ortaya koymuştur. Önceki sistemde 637 sayılı Ekonomi Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 34. maddesinin birinci fıkrasında, ürün denetmenlerinin Bakanlık taşra teşkilatında istihdam edilmek üzere, en az dört yıllık lisans eğitimi veren ve yönetmelikle belirlenen fakülte veya yüksekokullar ile bunlara denkliği Yükseköğretim Kurulu'na onaylanan fakülte veya yüksekokullardan mezun olanlar arasından yapılan yarışma sınavı sonucuna göre mesleğe ürün denetmen yardımcısı olarak atanacaklarına ilişkin bir hükme yer verilmiş ve bu hükmün gereği olarak ürün denetmen yardımcısı kadrosuna atanabilmek için gerekli olan fakülte ya da yüksekokul mezuniyet türüne ilişkin belirlemeler yönetmelikle yapılmıştı.²⁴ Bu hükmün *idarenin kanuniliği* ve *yasama yetkisinin devredilmezliği* ilkesine aykırılık oluşturduğu gerekçesiyle açılan davada Anayasa Mahkemesi,

“Dört yıllık olmak üzere hangi fakülte veya yüksekokul mezunlarının göreve alınacağını belirleme yetkisini yürütme organına bırakmak, memuriyete girişin koşullarını değil göreve gireceklerin ek niteliklerini belirlemeye ilişkindir. Ayrıca denetlenecek ürün çeşidinin çokluğu ve değişkenliği nedeniyle yürütülen görev farklı uzmanlık alanları ve dolayısıyla farklı nitelikte personel çalıştırılmasını gerektirmektedir. Görevin özelliği gereği personelde eğitime ilişkin ek niteliklerin aranması doğaldır. Bu nedenle, görevi gerçekleştirecek kişilerin hangi fakülte veya yüksekokul mezunu olmaları gerektiğini belirleme yetkisinin yürütme organına bırakılmış olması, yasama yetkisinin devri anlamına gelmez.”

düşüncesiyle bu hükmü Anayasaya aykırı bulmamıştı.²⁵ Kanaatimizce kariyer uzmanlık kadrolarına atanmada eğitim şartına ilişkin hükümler doğrudan kamu hizmetlerine girme hakkının sınırlandırılması ile ilgili bir konu olduğundan bu

24 Ekonomi Bakanlığı ürün denetmenliği yardımcılığı kadrosuna atanabilmek için gerekli olan mezuniyet şartı, 29.06.2012 tarihli ve 28338 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Ürün Denetmenliği Yönetmeliği’nde şu şekilde düzenlenmiştir (md.12/1, b):

“En az dört yıl eğitim veren iktisadi ve idari bilimler, iktisat, işletme ve duyuruda belirtilecek mühendislik fakülte ve/veya yüksek okullar ile diğer fakültelerin dış ticaret, uluslararası ticaret bölümleri veya bunlara denkliği Yükseköğretim Kurulu tarafından onaylanmış yabancı fakülte veya yüksek okullardan mezun olmak”.

25 AYM, 18.07.2012, E. 2011/85, K. 2012/109, RG. 25.05.2013, 28657.

yöndeki sınırlandırmaların, dolayısıyla mezun olunması gereken bölümlere ilişkin belirlemelerin doğrudan kanun konusu olması gerekir.

3.2.2.2. Kamu Görevlisi Olan Kişilerin Kariyer Uzmanlık Statüsüne Atanmalarına İlişkin Kurallar

Bir üst paragrafta ayrıntılı bir şekilde ele alındığı üzere kariyer uzmanlık kadrolarına kural olarak Devlet Memurları Kanunu'nun ek 40, 41 ve 42. maddeleri çerçevesinde açıktan atama yapılabilir. Dolayısıyla bu mesleklere giriş, söz konusu Kanun maddelerinde öngörülen şartların karşılanması kaydıyla ancak uzman yardımcılığı şeklinde ve aşağıda ayrıca belirtildiği üzere meslekte ilerleme ve uzmanlığa atanma da yine ek 41. maddede öngörülen şartlar çerçevesinde gerçekleştirilebilir.

Öte yandan ana kural bu şekilde olmakla birlikte bazen kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ya da yönetmeliklerinin geçici maddeleriyle, ek 41. maddede öngörülen usul dışında bu kadrolara uzman yardımcılığı dışında yer alan diğer kadrolardan atama yapılabilmesine yönelik düzenlemeler getirilebilmektedir. Bu yöndeki düzenlemelerin hukuka uygunluğu ciddi bir tartışma alanı oluşturmaktadır. Meslek mensubu olmayan kamu görevlilerinin, getirilen bazı şartlar dahilinde kariyer uzmanlık statüsüne atanmalarına ilişkin kanun hükümleri, özellikle eşitlik ilkesi ile kariyer ve liyakat ilkeleri açısından hukuki bir tartışma gündeme getirirken, bu yöndeki Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümleri, Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrası ile 128. maddesinin ikinci fıkrasına aykırılık iddialarını gündeme getirmektedir. Meslek mensubu olmayan kamu görevlilerinin kariyer uzmanlık statüsüne atanmaları, bu kişiler zaten kamu görevlisi statüsünde oldukları için Anayasanın 70. maddesinde düzenlenmiş olan kamu hizmetlerine girme hakkı ile ilişkili kılınmamaktadır. Aynı yöndeki yönetmelik hükümleri ise özellikle normlar hiyerarşisinin gereği olarak Devlet Memurları Kanunu'nun ek 41. maddesine aykırılık iddialarına neden olmaktadır.

3.2.2.2.1. Meslekten Olmayan Personelin Kariyer Uzmanlık Kadrolarına Atanmalarını Mümkün Kılan *Kanun Hükümleri*

İdarenin yeniden yapılanması kapsamında yürürlüğe konulan yeni teşkilat kanunlarında, yeniden teşkilatlandırılan bakanlık ya da kamu kurumlarının memur veya benzer unvanlı kadrolarında bulunan personelin, özellikle özlük haklarının daha iyi bir düzeye getirilmesi amacıyla, bazı şartların karşılanması kaydıyla kariyer uzmanlık kadrolarına atanmalarına kanunla imkân tanınabilmektedir. Bu tür hükümler zaman zaman Anayasaya aykırılık iddiasıyla Anayasa Mahkemesi'ne götürülmektedir. Bu çerçevede mülga 656 sayılı Türk İşbirliği ve Koordinasyon

Ajansı Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin geçici 4. maddesinde yer verilen benzer yöndeki bir hükmün Anayasaya aykırılık oluşturduğu iddiasıyla Anayasa Mahkemesi'ne başvurulmuş, fakat Anayasa Mahkemesi bu hükmü, kariyer-liyakat ilkeleri (bu konu Anayasanın 49. maddesi kapsamında da değerlendirilebilir) ile hukuk devleti ve eşitlik ilkesi çerçevesinde ele almamış ve bu yönde bir Anayasaya aykırılık durumu tespit etmemiştir.²⁶

Kariyer uzmanlık kadrolarına bu yöntem kullanılarak doğrudan yasal düzenlemelerle diğer kadrolardan atama yapılabilmesinin önünü açan bu tarzdaki hükümlerin, diğer yöntemlerden farklı olarak genellikle kamu kurumlarındaki bir kısım personelin haksız bir şekilde yükseltildiği ve hak etmedikleri kadrolara atanmalarına yol açan düzenlemeler olarak varlık gösterdiklerine dikkat edilmelidir. Bu yöndeki düzenlemeler genellikle kariyer ve liyakat ilkelerini zedelemekte, eşitlik ilkesine aykırı uygulamaların ortaya çıkmasına neden olmaktadır²⁷. Mülga Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin geçici 4. maddesinde yer verilen hükme bakıldığı zaman, kapatılan Başkanlıkta fiilen çalışmayan kişilerin TİKA uzmanı olarak atanabilmeleri²⁸ için KPSS ve özel yarışma sınavına tabi tutulmamış olmaları, ayrıca bunlarla birlikte kapatılan Başkanlıkta fiilen çalışanlar da dâhil olmak üzere söz konusu geçici madde hükmü ile TİKA uzmanlığına atanacak kişilerde uzmanlık tezi hazırlama ve yeterlik sınavına tabi tutularak bu sınavda başarılı olma şartlarının aranmamış olması, TİKA uzmanlığını normal koşullar altında özel yarışma ve yeterlik sınavları ile kazanan kişiler aleyhine eşitlik ilkesini ihlal edici bir durum ortaya çıkarmaktadır. Anayasa Mahkemesi kararında bu hususun üzerinde hiç durulmamış olması, eleştirilebilecek bir husustur.

Bir başka yöntem olarak kanunlarda, kariyer uzmanlık kadroları ya da en az doktor düzeyinde üniversite öğretim elemanlığı kadrolarından yeni kurulan kurumların kariyer uzmanlık kadrolarına naklen geçişe ilişkin hükümlere rastlanmaktadır. Bu yöndeki bir düzenlemeye, 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu

26 AYM, 22.11.2012, E. 2011/148, K. 2012/186, RG. 08.10.2013, 28789. Mülga 656 sayılı Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin geçici 4. maddesinde yer alan söz konusu bendin "*kapatılan Başkanlıkta fiilen çalışmakta olan kişiler*" kısmı haricindeki bölümü, KHK ile düzenlenemeyecek bir husus oluşturduğu gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi'nin mezkûr kararıyla iptal edilmiştir.

27 Bu tarz kanun hükümleri ile getirilen durumun kariyer uzmanlık sistemi ile bağdaşmadığı ve bu sisteme ciddi şekilde zarar verdiği hakkında bkz. Süha Oğuz Albayrak, Kariyer Uzmanlık, s. 247-248.

28 Yukarıda belirtildiği üzere bu hüküm bir başka gerekçeyle Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.

Kanunu'nun geçici 1. maddesinin dördüncü fıkrasında yer verilmiş; bu hükmün Anayasaya aykırılığı gerekçesiyle açılan davada Anayasa Mahkemesi ret kararı vermiştir.²⁹ Belki de yukarıda belirtmiş olduğumuz kariyer-liyakat ilkeleri ölçütleri ile eşitlik ilkesi ve hukuk devleti ilkesi açısından en makul görünen bir düzenleme yöntemi olarak bu türden düzenlemeler hakkındaki Anayasa Mahkemesi kararları daha yerindedir. Çünkü bu yöntemde, yeni kurulan kurumların kariyer uzmanlık kadrolarına naklen yapılacak atamalarda, naklen atanabilecek personel olarak yine kariyer meslek ya da en az doktor düzeyinde üniversite öğretim elemanlığı kadrolarında bulunmak şartı aranmaktadır -ki bu şartların belirli bir düzeyde kariyer-liyakat ölçütü oluşturduğu ve hakkaniyet esaslarına daha uygun olduğu söylenebilir-.

Bu noktada söz konusu düzenlemeler açısından dikkat edilmesi gereken husus, yapılan yasal düzenlemelerin Anayasaya uygunluğuna ilişkin değerlendirmelerin kariyer ve liyakat ilkeleri ile eşitlik ve hukuk devleti ilkeleri üzerine kurulu olması; bu türden düzenlemelere kanunlarda yer verilip verilemeyeceğine ilişkin olmamasıdır. Hâlbuki söz konusu düzenlemelerin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde yer alması halinde, bu ilkelerin yanı sıra ve hatta bunlardan önce, Anayasa gereğince bu türden düzenlemelerin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde yer alıp alamayacağı sorunu gündeme gelmektedir. Bu konu aşağıda ayrıntılı bir şekilde incelenmiştir.

3.2.2.2.2. Üst Kademe Kamu Yöneticisi Kadrolarında Bulunanların Görevinin Sona Ermesi Üzerine Kariyer Uzmanlık Kadrolarına Atanmalarını Mümkün Kılan Kanun ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Hükümleri

Kanunlarda ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde bazen belirli bir düzeydeki yöneticilik kadrolarında bulunanların bu kadrolardaki görevlerinin sona ermesi halinde, kariyer uzmanlık mesleğine daha önce sahip olup olmadıklarına bakılmaksızın bu meslek kadrolarına atanabileceklerine dair hükümlere yer verilebilmektedir. Kanunlarda yer alan bu yöndeki hükümlerden en kapsayıcı olanı, 27.06.1989 tarihli ve 375 sayılı KHK'nın mülga ek 18. maddesinde yer alan hükümdür. Son anayasal düzenlemeler çerçevesinde yürürlüğe konulan KHK'lar ile 375 sayılı KHK'nın ek 18. maddesi yürürlükten kaldırıldı ve bu KHK'nın ek 35. maddesinde yeni bir düzenlemeye yer verildi. 375 sayılı KHK'nın ek 35. maddesinde, kamu görevlileri arasından üst kademe kamu yöneticisi kadro, pozisyon ve görevlerine atananlardan görev süresi sona erenler veya görevden alınanların

29 AYM, 27.12.2012, E. 2012/96, K. 2012/206, RG. 25.05.2013, 28657.

Cumhurbaşkanınca atamalarının yapılabileceği kadro/pozisyonlar belirlenirken, oldukça genel düzeyde bir hükme yer verilerek Cumhurbaşkanına üç farklı seçenek dâhilinde atama yetkisi tanınmış, fakat hangi düzey üst kademe yöneticilerin hangi şartlar dâhilinde bu üç seçenek içerisinde yer alan kadrolara atanabileceklerine dair ayrıntılı bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Söz konusu KHK hükmünden anlaşılmaktadır ki bu konuda uygulamaya yönelik ayrıntılı düzenlemelerin belirlenmesi, düzenleyici idari işlemlere bırakılmıştır. Kariyer uzmanlık meslekleri açısından bu hükmün taşıdığı önem, kamu görevlileri arasından üst kademe kamu yöneticisi kadro, pozisyon ve görevlerine atanarlardan görev süresi sona erenler veya görevden alınanlardan daha önce kariyer uzman kadro/pozisyonlarında bulunanların, bulunmuş oldukları bu kadro/pozisyonlara atanacakları; kariyer uzman kadro/pozisyonlarında bulunmayanların ise *uzman* kadro/pozisyonlarına atanabileceklerinin öngörülmüş olmasıdır. Bu son durumdaki *uzman* kadro/pozisyonunun, kariyer uzmanlık kadro/pozisyonunu ifade edecek şekilde belirtilmemiş olması nedeniyle, buradaki *uzman* kadro/pozisyonunun kariyer uzmanlık kadro/pozisyonu olmadığını ileri sürmek mümkün görünmektedir.

Öte yandan 375 sayılı KHK'nın ek 35. maddesinde yer alan söz konusu hükme rağmen, 3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 6. maddesinde, aynı konuya ilişkin farklı ve daha ayrıntılı bir düzenlemeye yer verilmiştir. 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 6. maddesinde yer alan hükümden anlaşılacağı üzere, bu hükümden yer alan düzenleme, aynı konuya ilişkin 375 sayılı KHK'nın ek 35. maddesinde yer alan hükümden bazı açılardan farklılık taşımaktadır. Özellikle kariyer uzmanlık kadrolarına atanma açısından, 6. maddenin ikinci fıkrasında, görevi sona eren veya görevden alınan üst kademe kamu yöneticilerinin 657 sayılı Kanunun 36 ncı maddesinin “Ortak Hükümler” bölümünün (A) fıkrasının (11) numaralı bendinde sayılan denetim elemanı ya da uzman kadrolarına veya bunlara denk pozisyonlara atanacakları hüküm altına alınarak, 375 sayılı KHK'nın ek 35. maddesindeki *uzman* kadrosuna atanma hükmü adeta açıklığa kavuşturulmuş; 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine ekli (II) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlerde bulunmakta iken görevden alınanlardan daire başkanı kadro ve pozisyonunda bulunanlar ile genel müdürden daha alt düzeydeki kadro, pozisyon veya görevlerde bulunanlar ve taşra teşkilatında il müdürü ve bölge müdürü kadro, pozisyon ve görevlerinde bulunanların, daha önce kariyer uzmanlık kadrolarında bulunup bulunmadıklarına bakılmaksızın söz konusu (II) sayılı cetvelde yer verilmiş olan kadro, pozisyon ve **görevlerde** toplam en az üç yıl görev yapmış olmaları halinde kariyer uzmanlık kadrolarına atanabilmeleri mümkün kılınmıştır.

Üst kademe kamu yöneticilerinin görevlerinin sona ermesi veya görevden alınmaları halinde kariyer uzmanlık kadrolarına atanabilmelerine ilişkin hem 375 sayılı KHK'nın ek 35. maddesi hem de 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 6. maddesinde iki ayrı düzenlemeye yer verilmesi, bu konunun kanunla mı, yoksa Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile mi düzenlenebilecek bir konu olmasına ilişkin ciddi bir tartışma ortaya çıkarmaktadır. Olgu esas alındığında yapılan söz konusu iki farklı düzenlemeden hangisinin hukuki geçerliliğe sahip olduğu, ayrı bir tartışma konusudur.

Bu tartışma kapsamında ilk olarak, üst kademe kamu yöneticilerinin görevlerinin sona ermesi veya görevden alınmaları halinde kariyer uzmanlık kadrolarına atanabilmelerine ilişkin hükümlere Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde yer verilip verilemeyeceği sorunu ele alınabilir.³⁰ Böyle bir sorunun ortaya çıkmasının kaynağı, bu alanın düzenlenmesi konusunda Anayasamızda Cumhurbaşkanına münhasır bir düzenleme yetkisi verilip verilmediği konusudur. Eğer bu alanda böyle bir yetkinin münhasıran Cumhurbaşkanına verilmiş olduğu sonucuna varılırsa, bu durumda üst kademe kamu yöneticilerinin görevlerinin sona ermesi veya görevden alınmaları halinde kariyer uzmanlık kadrolarına atanabilmelerine ilişkin hükümlere Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde yer verileceği kabul edilecektir. Aksi durumda ise bu alanda Cumhurbaşkanının münhasıran düzenleme yetkisinin bulunmadığı sonucuna varılacağından, bu alanda TBMM'nin yasal düzenlemeler yapabileceği, yürürlükte olan yasal düzenlemelerin ise bu alana ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine rağmen hukuki geçerliliğe sahip olduğu kabul edilecektir.

Bu tartışmanın, görevi sona eren veya görevden alınan ve kariyer uzmanlık mesleğinden gelmeyen üst kademe kamu yöneticilerinin kariyer uzmanlık kadrolarına atanmaları açısından taşıdığı önem, bu alanın, yani kariyer uzmanlık kadrolarına atanabilme şartlarının kanunda (Devlet Memurları Kanunu'nun ek 41. maddesinde) düzenlenmiş olmasıdır. Kanunda böyle bir düzenleme bulunması nedeniyle, görevi sona eren veya görevden alınan ve kariyer uzmanlık mesleğinden gelmeyen üst kademe kamu yöneticilerinin kariyer uzmanlık kadrolarına

30 Bu noktada şunu belirtmek gerekir ki Anayasanın 104. maddesinin dokuzuncu fıkrasında yer alan, Cumhurbaşkanının, üst kademe kamu yöneticilerin atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleyebileceğine ilişkin hükmün, üst kademe kamu yöneticilerinin görevden alınma usul ve esaslarını da kapsayıp kapsamadığı ayrı bir tartışma konusu olabilir. Çünkü bu husus söz konusu fıkrada açıkça belirtilmemiştir. Kanaatimizce üst kademe kamu yöneticilerin atanmaları ile görevden alınmalarına ilişkin usul ve esaslar, niteliği itibarıyla birbirinden ayrılacak hususlar değildir. Üst kademe kamu yöneticilerinin görevden alınması beraberinde zorunlu olarak yeni bir üst kademe kamu yönetici atamasını getirir. Bu nedenle üst kademe kamu yöneticilerinin görevden alınma usul ve esaslarının da Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenlenebileceğinin kabulü gerekir.

atanabileceklerine ilişkin hususun Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenlenebilmesi, ancak bu alana ilişkin düzenleme yapma konusunda Cumhurbaşkanına münhasır bir yetki verilmiş olduğunun kabulü ile mümkün olabilir.

Bu noktada üst kademe kamu yöneticilerinin atanma usul ve esaslarını belirleme konusunda Anayasamızda Cumhurbaşkanına münhasıran düzenleme yetkisi verilip verilmediği hususunun doktrinde ciddi bir tartışma konusu olduğu belirtilmelidir. Bu konuda doktrin, ikiye bölünmüş durumdadır³¹. Doktrinin bir kısmı bu konuda Anayasamızda Cumhurbaşkanına münhasıran düzenleme yetkisinin verildiği kanaatindedir. Bu görüş taraftarları, özellikle önceki anayasal sistemden hareketle önceki sistemde varlık göstermiş olan Anayasanın mülga 107. maddesinde yer verilmiş olan “*Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilat ve çalışma esasları, personel atama işlemleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir.*” hükmünün, Cumhurbaşkanına söz konusu konuya ilişkin asli ve özerk bir düzenleme yetkisi verdiğini ve bu uygulamanın yeni sistemde de geçerli olduğunu ileri sürmekte, yeni hükümet sisteminin getirmiş olduğu kuvvetler ayrılığı ilkesinin işlerliğinin bir gereği olarak üst kademe yöneticilerin atanma usul ve esasları konusunda düzenleme yapma yetkisinin sadece Cumhurbaşkanına ait olduğunu belirtmektedirler. Bu görüş taraftarlarından, 104. maddenin dokuzuncu fıkrasında yer alan Cumhurbaşkanına ait “Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler.” görev ve yetkisine ilişkin hükmün lafzında yer verilmiş olan “*düzenlenir*” ibaresinin aynı sonucu doğurduğunu, Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle belirli konulara ilişkin düzenleme yapılacağı belirtilen Anayasa hükümlerinin, 104. maddesinin on yedinci fıkrasına göre özel hüküm niteliğinde olduğunu ve öncelikle uygulanması gerektiğini ileri süren yazarlar da vardır³².

Doktrinde ileri sürülen diğer görüş ise üst kademe yöneticilerin atanma usul ve esasları konusunda Cumhurbaşkanına münhasıran düzenleme yapma yetkisinin verilmediği yönündedir. Bu görüşü ileri süren yazarlar, özellikle Anayasanın 104/17 fıkrasında yer alan, kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacağı, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde kanun hükümlerinin uygulanacağı ve Türkiye

31 Bu konuda Anayasada açık bir düzenlemeye verilmemiş olduğunu belirtip, Anayasa Mahkemesi kararlarının yol gösterici olacağını ifade eden ve görüş beyan etmeyen yazarlar da vardır. Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 249.

32 Bu görüşler için bkz. Özen Ülgen, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin*, s. 15-16, 19-24. Halil Kalabalık, *İdare Hukuku*, s. 130. Turan Yıldırım, *Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri*, s. 27. Hasan Tahsin Fendoğlu, *Anayasa Yargısı*, s. 128. Hasan Tunç, **Türk Anayasa Hukuku (Ders Kitabı)**, Gazi Kitabevi, Ankara, Temmuz 2018, s. 223-224. Şükrü Karatepe, *Türk Anayasa*, s. 293-295. Kemal Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 237, 296-297, 373.

Büyük Millet Meclisi'nin aynı konuda kanun çıkarması durumunda Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hükümsüz hale geleceğine ilişkin hükümlerin, Anayasada açıkça Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleme yapılabileceği konular açısından da Cumhurbaşkanlığı kararnameleri karşısında kanuna üstünlük tanıdığı, bu üstünlüğün üst kademe yöneticilerin atanma usul ve esaslarının belirlenmesini de kapsadığı görülmektedir. Ayrıca bu yazarlar, Anayasanın 8. maddesinde yer alan “*Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir.*” hükmü ile 87. maddesi hükmünün, Anayasada açıkça Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleme yapılabileceği belirtilen konular da dâhil olmak üzere, her türlü konunun düzenlenmesi açısından Cumhurbaşkanlığı kararnamesi karşısında kanuna üstünlük tanıdığını belirtmektedirler³³.

Kanaatimizce Anayasada açıkça Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenleme yapılacağı belirtilmiş olan konular da dâhil olmak üzere, her türlü konunun düzenlenmesi açısından Anayasamızda, Cumhurbaşkanına münhasır bir düzenleme alanı bırakılmamıştır. Yukarıda belirtilmiş olan ikinci görüş taraftarlarının bu konuda ortaya koymuş oldukları görüşler, daha yerinde görünmektedir. Ayrıca Anayasamızda böylesine önemli bir konuda Cumhurbaşkanına münhasıran düzenleme yapma yetkisi tanınmış olsaydı, bu yönde açık bir düzenlemeye yer verilmesi gerektiği şüphesizdir. Bu nedenle konumuz bağlamında, üst kademe kamu yöneticilerinin görevden alınma usul ve esaslarına ilişkin hususlar hakkında kanun hükümlerinin bulunması halinde, aynı konuda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümleri bulunsun bile kanun hükümlerinin hukuki geçerliliği söz konusu olacaktır.

Nitekim büyük olasılıkla bu nedenden dolayı, üst kademe kamu yöneticilerinin görevden alınmaları halinde kariyer uzmanlık kadrolarına atanabileceklerine ilişkin husus hakkında 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin 6. maddesinde bir hükme yer verilmesine rağmen, bu hükmün yanı sıra 375 sayılı KHK'nın ek 35. maddesinde ayrı bir hükme yer verilmiştir. Bir diğer deyişle kariyer uzmanlık mesleklerine atanma şartları Devlet Memurları Kanunu'nun ek 41. maddesinde düzenlenmiş olduğundan, yani bu konuda yasal bir düzenleme bulunduğundan, bu yasal düzenlemeye ilişkin istisnai hükümlerin ancak yine yasal bir düzenleme ile gerçekleştirilebileceği düşünülmüş olsa gerektir. Eğer 375 sayılı KHK'nın ek 35. maddesinde, görevi sona eren veya görevden alınan üst kademe kamu yöne-

33 Bkz. Turgut Tan, *İdare Hukuku*, s. 73. Ender Ethem Atay, *İdare Hukuku*, s. 73, 458. Yasin Söyler, *Yeni Başkanlık Sisteminde*, s. 113 vd. Metin Günday, *İdare Hukuku*, 11. Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara, 2017, s. 659. Şeref İba, *Türk Anayasa Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara, Şubat 2018, s. 245-246. M. Artuk Ardıçoğlu, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, s. 37-38, 44, 50-51. Tolga Şirin, *Karşılaştırmalı Anayasa*, s. 207-212.

ticilerinin kariyer uzmanlık kadrolarına da atanabileceklerine yönelik bir hükme yer verilmemiş ve bu konuda sadece 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin 6. maddesinde bir hükme yer verilmiş olsaydı, Devlet Memurları Kanunu'nun ek 41. maddesinde düzenlenmiş olan kariyer uzmanlık kadrolarına atanma şartları karşısında 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hükümlerine öncelik tanınamayacaktı. Devlet Memurları Kanunu'nun ek 41. maddesi karşısında 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 6. maddesindeki hüküm hukuken hükümsüz hale gelecekti.

Fakat öte yandan görevi sona eren veya görevden alınan üst kademe kamu yöneticilerinin kariyer uzmanlık kadrolarına atanabilmelerine yönelik bir hükme yasal bir düzenleme olarak 375 sayılı KHK'nın ek 35. maddesinde yer verilmiş olmasına rağmen, ayrıca bir de 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin 6. maddesinde yer verilmiştir. Bu durumda Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrası hükmünü esas alarak, yani *“Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır.”* hükmünü esas alarak, görevleri sona eren veya görevden alınan üst kademe kamu yöneticilerinin kariyer uzmanlık mesleklerine atanmalarına ilişkin 375 sayılı KHK'nın ek 35. maddesi ile 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 6. maddesinde yer alan hükümler arasında çatışma bulunup bulunmadığına bakılması, çatışmanın bulunduğu hallerde 375 sayılı KHK'nın ek 35. maddesi hükmünün esas alınması gerekecektir. Yalnız burada daha başka yönde bir ayrıntı dikkat çekmektedir. Bu ayrıntı, sanki 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 6. maddesinde yer alan hükmün, 375 sayılı KHK'nın ek 35. maddesinde yer verilmiş olan hükmün uygulanmasına yönelik bir hüküm niteliğinde görüntü arz etmesidir. 375 sayılı KHK'nın ek 35. maddesinde, görevi sona eren veya görevden alınan üst kademe kamu yöneticilerinin kariyer uzmanlık kadrolarına atanmalarına ilişkin genel bir hükme, 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin 6. maddesinde ise bu hükmün uygulanmasına yönelik daha ayrıntılı düzenlemelere yer verilmiş gibidir. Konunun bu çerçevede ele alınması halinde, 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 6. maddesi hükmünün bir Cumhurbaşkanlığı yönetmeliği gibi değerlendirilmesi söz konusu olabilir mi? Böyle bir kabul halinde, haliyle bu düzenlemenin uygulanmasından doğan uyuşmazlıklarda Anayasa Mahkemesi'nin değil, Danıştay'ın görevli olması konusu gündeme gelmektedir³⁴.

34 Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin asli nitelik taşıdığı, yani doğrudan Anayasadan kaynaklandığı, bu nedenle yasaya eşdeğer düzeyde bir hukuki düzenleme teşkil ettiği, yasaya eşdeğer düzeyde bir hukuki düzenleme türü olmasından dolayı da bu kararnamelerin yargısal denetiminin Anayasa Mahkemesi'ne bırakıldığı, kanundan kaynaklanan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin bu niteliği kaybedeceği hakkında bkz. Özen Ülgen, Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin, s. 7, 13-14. Yasin Söyler, Yeni Başkanlık Sisteminde, s. 196-197. Aynı

Nihayet bu başlık altında son olarak, ister kanun isterse Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde yer alsın, görevi sona eren veya görevden alınan üst kademe kamu

minvalde bkz. Tolga Şirin, Karşılaştırmalı Anayasa, s. 172. Anayasada Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleme yapılacağı özel olarak belirtilen dört alan haricinde kalan konulara ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini asli nitelikte kabul etmeyip, bu kapsamdaki Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanuna dayanması gerektiğinden bahisle, bu kararnamelere karşı açılacak davalar hakkında idari yargının görevli olacağı hakkında bkz. Turan Yıldırım, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, s. 17-18. Kanunla düzenlenmiş bir alanda Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin çıkarılması veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmiş bir alanda sonradan kanun çıkarılması halinde, söz konusu Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yargısal denetiminde idari yargının yetkili olabileceği hakkında bkz. Hasan Tahsin Fendoğlu, **Anayasa Hukuku**, Düzeltilmiş ve 2017 Değişikliği Yapılmış 4. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2018, s. 594. Hasan Tahsin Fendoğlu, Anayasa Yargısı, s. 141. Bu görüşlerin karşısında ise Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yargısal denetimi bakımından tek yetkili merciin Anayasa Mahkemesi olduğu, bu kapsamda idari yargı denetimine ilişkin bir görevin Danıştay'a verilmediği şeklinde ileri sürülen görüş bulunmaktadır. Örneğin Tan, Danıştay Kanunu'nun 24. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde yer alan, Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak "*Cumhurbaşkanınca çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri dışındaki düzenleyici işlemlere*" bakabileceğine ilişkin hüküm karşısında, kanundan kaynaklansa bile Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine karşı hiçbir şekilde Danıştay'da dava açılmayacağını ileri sürmektedir. Bkz. Turgut Tan, İdare Hukuku, s. 73, 115-116. Aynı yönde bkz. Halil Kalabalık, İdare Hukuku, s. 132. Bu iki görüş haricinde ayrıca örneğin Özbudun, Anayasada bu konuda açıklık bulunmadığı, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanuna aykırılığı aynı zamanda Anayasaya aykırılık anlamına geldiği için, bu aykırılıktan dolayı denetiminin Anayasa Mahkemesi'nde olması gerektiğinin daha güçlü bir ihtimal olduğunu, fakat bu konuda Danıştay denetiminin de akla gelebileceğini belirtmektedir. Ergun Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, s. 380. Atay ve Tunç ise bireysel idari işlem niteliğindeki Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yargısal denetiminin Danıştay'da yapılabileceğini savunmaktadır. Bkz. Ender Ethem Atay, İdare Hukuku, s. 73. Hasan Tunç, Türk Anayasa, s. 229-232. (Bu görüşün aksini savunan yazarlar da vardır. Yani bireysel idari işlem niteliğinde de olsa Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle yapılan her türlü işlemin yargısal denetiminin Anayasa Mahkemesi'nde olduğunu ileri süren yazarlar. Bu yönde bkz. Kemal Gözler, Türk Anayasa Hukuku, s. 365.) Bu noktada geçmiş dönemlerde verilmiş bazı Anayasa Mahkemesi kararlarına işaret etmek faydalı olabilir. Bir kararında Anayasa Mahkemesi, Asarı Atika Nizamnamesi'ni, her ne kadar adında kanun ibaresi bulunmasa da bir kanuna dayanmaması ve asli nitelikte olmasından dolayı kanun addetmiş ve yargısal denetime tabi tutmuştur. Bu karara ilişkin olarak ayrıca bkz. Hasan Tahsin Fendoğlu, Anayasa Hukuku, s. 84. Kanaatimizce burada somut olay bağlamında sorunun çözümü, 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 6. maddesinde yer alan hükmün, 375 sayılı KHK'nın ek 35. maddesinde yer verilmiş olan hükümden kaynaklanıp kaynaklanmadığının belirlenmesi ile bir sonuca kavuşturulabilir. Söz konusu hükümler bir arada değerlendirildiğinde, iki hüküm arasında böylesine bir dayanak ilişkisinin kurulmadığı, her iki hükmün birbirinden bağımsız olarak doğrudan Anayasa esas alınarak asli nitelikte düzenleme konusu yapıldığı anlaşılmaktadır. Bu durumda 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 6. maddesinde yer alan hükmün, hem Anayasa hem de 375 sayılı KHK'nın ek 35. maddesinde yer alan hükme uygunluğunun yargısal denetiminin, Anayasa Mahkemesi'nce yapılması gerektiği söylenebilir.

yöneticilerinden kariyer uzmanlık mesleklerinden gelmeyenlerin bu kadrolara atanabilmelerine yönelik hükümlere yer verilmesinin, kariyer-liyakat ilkeleri ile eşitlik ilkesi açısından sorunlar ortaya çıkarabileceği belirtilmelidir. Bu yöndeki kanun ya da Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin düşünsel planında, zaten bakanlıklar ya da diğer kamu kurumlarının üst kademe kamu yöneticisi kadrolarında bulunan personelin, yöneticiliğini yaptığı bakanlık ya da kurumda ihdas edilmiş olan kariyer uzmanlık alanında da yetkinlik kazanmış olduğu ve emri altındaki personelin sahip olduğu hukuki statüyü sonradan, yani görevden alındıktan sonra kazanmasında bir mahzur bulunmadığı, hatta yöneticilik tecrübesinin söz konusu uzmanlık alanına ve mesleğine katkıda bulunduğu gibi bir düşüncenin var olduğu düşünülebilir. Fakat uygulamanın gerçekten bu şekilde gerçekleşmesi, her zaman için söz konusu olmayabilir. Şöyle ki öncelikle ülkemiz kamu yönetimi anlayışının bir gerçekliği olarak özellikle daire başkanlığı ya da genel müdür yardımcılığı gibi kadrolara atanabilme şartları, nitelik belirlemeye yönelik olmamakta ve bu tür görevlere genellikle idarenin takdir yetkisi çerçevesinde her düzeyde insanın atanabilmesi mümkün olmaktadır³⁵. Bu husus, haliyle bahsi geçen kişilerin söz konusu kadrolarda çok uzun süreler de görev yapsalar, yine de alana ilişkin uzmanlık bilgi ve birikimini tam olarak elde edememeleri sonucunu doğurmaktadır. İkinci olarak, alana ilişkin kariyer uzmanlık meslek sahiplerinde aranan şartlar ile özellikle daire başkanlığı ya da genel müdür yardımcılığı kadrolarından kariyer uzmanlık mesleğine atanan kişilerde aranan şartlara bakıldığı zaman, bu şartların ağırlığı bakımından yönetici kadrolarından gelen kişiler lehine avantajlı bir tablo ile karşılaşmaktadır. Uzman yardımcılarının kariyer uzmanlık mesleğine atanabilmesi için belirli bir eğitim düzeyine sahip olmaları, hazırlayacakları uzmanlık tezinin kabul edilmiş olması, yeterlik sınavında başarılı olmaları ve YDS'den en az (C) düzeyinde başarı elde etmiş olmaları şartı aranırken, özellikle daire başkanlığı ya da genel müdür yardımcılığı kadrolarından kariyer uzmanlık mesleğine atanacak kişilerde bu şartların hiç birisi aranmamakta, sadece üç yıl daire başkanlığı ya da genel müdür yardımcılığı yapmış olmak yeterli kabul edilmektedir. Başlı başına daire başkanlığı ya da genel müdür yardımcılığı kadrolarından kariyer uzmanlık mesleğine atanacak kişilerde sadece yabancı dil kriterinin aranmaması bile haksız bir durum ortaya çıkarmakta ve bu husus, eşitlik ilkesinin ihlaline neden olmaktadır³⁶. Nihayet bu tür düzenlemeler, tabiri caizse kariyer uzmanlık mesleklerinin *kızak kadrolara* dönüşmesine zemin hazırlamaktadır. Uygulamada çokça görüldüğü üzere daire başkanlığı ya da genel müdür yardımcılığı gibi kadrolardan alınan kamu personeli, genellikle pasif görevlerde çalıştırılmak istenmekte, bu personelin etkin ve aktif bir çalışma temposu gerektiren kariyer

35 Benzer yönde bkz. Ülkü Azrak, Hukuk Devleti, s. 4-5.

36 Kariyer uzmanlık sisteminde yabancı dilin taşıdığı önem hakkında bkz. Süha Oğuz Albayrak, Kariyer Uzmanlık, s. 69, 219.

uzmanlık mesleklerinde ise her zaman için arzu edildiği şekilde çalıştırılması mümkün olamamaktadır. Bütün bu tablo karşısında, yöneticilik kadrolarından kariyer uzmanlık mesleğine geçişe imkân sağlayan bu tür düzenlemelerin, kariyer uzmanlık mesleklerinin sahip olduğu kariyer-liyakat ölçütleri üzerinde fazlasıyla olumsuz bir etki doğurduğu sonucuna varılabilir³⁷.

Fakat Anayasa Mahkemesi'nin bu konuya yaklaşımı, görüşümüzün aksi yönünde olmuştur. Meslekten olmayan personelin kariyer uzmanlık kadrolarına atanabilmelerine imkân tanıyan özel bir düzenleme, 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu'nun (Bu Kanunun ismi sonradan, Sosyal Güvenlik Kurumuna İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun olarak değiştirilmiştir.) 06.02.2014 tarihli ve 6518 sayılı Kanunla değişik mülga 30. maddesi ile gerçekleştirilmişti. Bu hükümlerle Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı merkez teşkilatında genel müdür yardımcısı, daire başkanı veya taşra teşkilatında il müdürü kadrolarında toplam en az üç yıl görev yapmış olanların, atama tarihi itibarıyla fiilen bu kadrolardan birinde bulunmak şartıyla sosyal güvenlik uzmanı kadrosuna atanabilecekleri düzenlenmiştir. Bu hükmün iptali talebiyle açılan davada Anayasa Mahkemesi, kamu yararının gereği olarak kamu görevlilerinin hukuki statülerinde değişiklikler yapılabileceği, bu düzenlemenin de bu kapsamda değerlendirilmesi gerektiği, ayrıca kamu yararının gerçekleşip gerçekleşmediğinin denetiminin anayasallık denetimi dışında kaldığına karar vererek söz konusu hükmü Anayasaya uygun bulmuştur.³⁸

3.2.2.2.3. Meslekten Olmayan Personelin Kariyer Uzmanlık Kadrolarına Atanmalarını Mümkün Kılan Yönetmelik Hükümleri

Meslekten olmayan personelin belirli şartların yerine getirilmesi kaydıyla kariyer uzmanlık kadrolarına naklen atanabilmeleri sadece kanunla gerçekleştirilmekte, uygulamada bazen bu yöndeki düzenlemelere yönetmeliklerde de yer verilebilmektedir. Örneğin Din İşleri Yüksek Kurulu Uzman ve Uzman Yardımcılığı Sınav ve Atama Yönetmeliği'nin 12. maddesinin birinci fıkrasında yer verilen, “*Uzman yardımcısı, Başkanlıkça yapılan yarışma sınavı ile mesleğe alınır. Yarışma sınavı, kadro ve ihtiyaç durumu dikkate alınarak uygun görülecek tarihlerde Başkanlık personeli arasında yapılır.*” hükmü ile, din işleri yüksek kurulu uzman yardımcılığına atanabilmek için Diyanet İşleri Başkanlığı personeli olma şeklinde bir şart getirilmiş, bu mesleğe özel yarışma sınavı ile dışarıdan atama yapılabilmesinin önü kapatılmıştır.³⁹ Her ne kadar söz konusu yönetmelik ile Diyanet İşleri

37 Aynı yönde bkz. Süha Oğuz Albayrak, Kariyer Uzmanlık, s. 316.

38 AYM, 08.12.2015, E. 2014/87, K. 2015/112, RG. 28.01.2016, 29607.

39 Yönetmelik için bkz. <http://www.mevzuat.gov.tr>, (Erişim Tarihi: 03.04.2018).

Başkanlığı personelinin, din işleri yüksek kurulu uzman yardımcısı olabilmesi için yapılacak yarışma sınavında başarılı olmaları gerekliliği gibi bir şart getirilmiş olsa da bu hak sadece kurum personeline tanınmış, kurumda görevli olmayan yeni mezun memur adaylarının din işleri yüksek kurulu uzman yardımcısı olabilmeleri engellenmiştir. Bu düzenlemenin Devlet Memurları Kanunu'nun ek 41. maddesine açıkça aykırılık oluşturduğu şüphesizdir. Çünkü ek 41. maddede, din işleri yüksek kurulu uzman yardımcılığı da dâhil olmak üzere kariyer uzmanlık mesleklerine atanabilmek için girilmesi gereken özel yarışma sınavı, belirli eğitim ve yaş şartlarını yerine getirmiş olan herkese açıktır. Bu maddede, uzman yardımcılığı giriş sınavına katılabilecekler için ilgili kurumlar bünyesinde çalışıyor olmak şeklinde bir sınırlandırma öngörülmemiştir. Buna rağmen Din İşleri Yüksek Kurulu Uzman ve Uzman Yardımcılığı Sınav ve Atama Yönetmeliği'nde yer verilen söz konusu hükümle, kişilere kanunla tanınan bu mesleğin giriş sınavına başvurabilme hakkı bir yönetmelikle ortadan kaldırılmıştır.

Bu noktada, doğrudan kariyer uzmanlık mesleğine ilişkin olmamakla birlikte, bir kariyer meslek olması hasebiyle müfettişlik mesleğine kariyer müfettişlik dışından atanmayı öngören bir yönetmelik hükmü hakkında Danıştay'ın vermiş olduğu karar dikkat çekmektedir. Orman Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulu Yönetmeliği'ne 2010 yılında eklenen bir ek madde ile, bu Genel Müdürlükte Orman Bölge Müdürü, Daire Başkanı ve daha üst görevlerde en az 18 ay süre ile görev yapmış olanların, aylıktan kesme dâhil daha ağır disiplin cezası almamaları şartıyla Genel Müdürün teklifi üzerine Bakan Oluru ile Müfettişliğe atanabilecekleri öngörülmüştür.⁴⁰ Bu hükmün yürütmesinin durdurulması ve iptali istemiyle açılan davada Danıştay, kamu yönetiminde müfettişlik hizmetinin bir kariyer meslek olarak düzenlenmiş ve bu yönüyle diğer sıradan memuriyetlerden farklılık arz etmekte olduğu, bu mesleğin ancak kanunda öngörülen müfettiş yardımcılığına giriş şartlarının karşılanması ile elde edilebileceği, müfettiş yardımcılarının yetiştirilmeleri ve yeterlik sınavları ile müfettiş olarak atanmalarının kariyer ve liyakat ilkelerinin gereği olduğu, üst düzey kadrolarda bulunsalar bile bu meslekten yetişmeyen kişilerin yönetmelik hükümleri ile müfettişliğe atanmalarının mümkün olmadığı gerekçesiyle, dava konusu Yönetmeliğin söz konusu hükmünün yürütmesinin durdurulmasına karar vermiştir.⁴¹

40 Orman Genel Müdürlüğü'nde orman bölge müdürlüğü, daire başkanlığı veya daha üst düzeyde görev yapmış olan personelin görevden alınmaları halinde müfettişliğe atanabileceklerine dair düzenlemelere, anılan Yönetmeliğe ek madde eklenmesinden önce geçici madde uygulaması yöntemiyle de sık sık başvurulmaktaydı. 2010 yılındaki ek madde düzenlemesiyle ise geçici madde yönteminden vazgeçilerek bu uygulama daha kalıcı bir hale getirilmek istenmiştir. Yönetmelik metni ve geçici maddeleri için bkz. <http://www.mevzuat.gov.tr>, (Erişim Tarihi: 17.04.2018).

41 D2D, 08/12/2010, E:2010/4134. Ayrıca Danıştay, söz konusu Yönetmelik hükmüne dayanı-

Aslında yukarıdaki her iki örnek çerçevesinde kanunda düzenlenmiş kariyer mesleklere atanma şartlarının, kanunda yer alan hükümlere aykırı bir şekilde yönetmeliklerle gerçekleştirilemeyeceği ortaya konulmaktadır. Yönetmelikler yer verilen bu hükümlerin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde yer alması halinde de benzer bir hukuka aykırılık durumu ortaya çıkacaktır. Kariyer uzmanlık mesleklerine giriş şartlarının Devlet Memurları Kanunu'nun ek 41. maddesinde düzenlenmiş olması ve Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrası gereğince kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacağından, aynı yöndeki hükümlerin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde yer alması durumunda benzer bir hukuka aykırılık durumu ortaya çıkacaktır. Bu konu bir alt başlıkta ayrıntılı olarak incelenmiştir.

3.2.2.2.4. Meslekten Olmayan Personelin Kariyer Uzmanlık Kadrolarına Atanmalarını Mümkün Kılan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Hükümleri

Yukarıdaki başlıklarda ayrıntılı olarak incelendiği üzere meslekten olmayan personelin kariyer uzmanlık kadrolarına atanmalarına ilişkin hükümler, Anayasa gereğince kanun niteliğinde yapılacak düzenlemelerin konusunu oluşturmalıdır. Uygulamada genellikle bu yöndeki düzenlemelerin kanun konusu olduğu, yukarıda yapılan tartışmalardan da anlaşılmıştır. Fakat bununla birlikte istisnai olarak meslekten olmayan personelin kariyer uzmanlık kadrolarına atanabilmelerine ilişkin hükümlere, özellikle yeni oluşturulan ya da yeniden teşkilatlandırılan kamu kurumlarının düzenlenmesine yönelik Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin geçici maddelerinde yer verildiği görülmektedir. Uygulamada bu konuya ilişkin üç farklı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükmü dikkat çekmektedir. Bunlardan ilki, 11 sayılı Devlet Arşivleri Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin geçici 2. maddesinde yer alan hükümdür. Bu hükümde, kapatılan Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü kadro ve pozisyonlarında bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla en az 2 yıl, en fazla 10 yıl görev yapmakta olan ve lisans eğitimi veren yükseköğretim kurumları veya bunlara denkliği Yükseköğretim Kurulu tarafından kabul edilen yurtiçi veya yurt dışındaki yükseköğretim kurumlarından mezun olanların, Başkanlıkça belirlenecek usul ve esaslara göre, bir defaya mahsus olmak üzere, 6 ay içerisinde yapılacak yazılı ve sözlü sınavda başarılı olmak şartıyla arşiv uzman yardımcılığı kadrolarına atanabilecekleri; kapatılan Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü kadrolarında çalışmakta olup bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin yürürlüğe

arak Orman Genel Müdürlüğü'nde orman bölge müdürlüğü, daire başkanlığı veya daha üst düzeyde görev yapmış olan personelin görevden alınmaları halinde müfettişliğe atanmaları yönündeki birel idari işlemleri de iptal etmektedir. Bkz. D2D. 05.11.2015, E. 2013/5953, K. 2015/8718, <http://emsal.danistay.uyap.gov.tr>, (Erişim Tarihi: 17.04.2018).

girdiği tarih itibarıyla en az 10 yıldır görev yapmakta olan ve lisans eğitimi veren yükseköğretim kurumları veya bunlara denkliği Yükseköğretim Kurulu tarafından kabul edilen yurtiçi veya yurt dışındaki yükseköğretim kurumlarından mezuniyet şartını taşıyanlardan, bu Kararnamenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren altı ay içinde, Başkanlıkça belirlenecek usul ve esaslar doğrultusunda, bir defaya mahsus olmak üzere, yapılacak yazılı ve sözlü sınavı kazananların, başarı sırasına göre Arşiv Uzmanlığı kadrolarına atanabilecekleri, bu şekilde atanacakların sayısının, arşiv uzmanı toplam kadro sayısının yüzde otuzunu geçemeyeceği, 10 yıldan aşığı hizmeti olanların uzman yardımcısı, 10 yıldan fazla hizmeti olanların ise uzman kadrolarına atandıklarında bunlar için ilgili mevzuattaki kısıtlamaların uygulanmayacağı şeklinde bir düzenlemeye yer verilmiştir. Benzer yöndeki bir hüküm, 12 sayılı Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin geçici 1. maddesinin üçüncü ve dördüncü fıkralarında ve 14 sayılı İletişim Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin geçici 2. maddesinde ise kapsam alanı daha sınırlı bir düzeyde ve kariyer uzmanlık kadrolarından geçişi mümkün kılacak şekilde yer bulmuştur.

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde yer alan bu tarzdaki hükümler, Anayasa açısından sorun oluşturmaktadır. Şöyle ki yeni kamu kurumlarının oluşturulması ya da yeniden teşkilatlandırılmaları aşamasında meslekten olmayan personelin kariyer uzmanlık kadrolarına atanmalarına ilişkin husus, Anayasanın 128. maddesinin ikinci fıkrası kapsamında kanunla düzenlenebilecek bir konudur. Nitekim bu esastan hareketle, yeniden teşkilatlandırılan Cumhurbaşkanlığına bağlı Devlet Arşivleri Başkanlığı, Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı ve İletişim Başkanlığı'nın kariyer uzmanlık kadrolarına atanma şartları, Devlet Memurları Kanunu'nun ek 41. maddesine tabi kılınmış, geçici nitelikte istisnai atamalara ilişkin olarak ise 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükümünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükümünde Kararname'nin geçici 1. maddesinin dokuzuncu fıkrasında özel bir hükme yer verilmiştir. Anayasa açısından sorun oluşturan ikinci husus ise burada kendisini göstermektedir. Bu husus, Anayasanın 104/17 fıkrası gereğince kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılmayacağı, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümlerinin uygulanacağına ilişkin konudur. Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan başkanlıkların kariyer uzmanlık kadrolarına geçici nitelikte istisnai atama konusu, 703 sayılı KHK'nın geçici 1. maddesinin dokuzuncu fıkrasında düzenlenmesine rağmen, yani bu konuda yasal bir düzenleme bulunmasına rağmen, bu düzenleme ile bazı yönlerden çatışacak nitelikte Devlet Arşivleri Başkanlığı, Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı ve İletişim Başkanlığı'nın kuruluşuna ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde de düzenlemelere yer verilmiştir. Örneğin 703 sayılı KHK'nın geçici 1. maddesinin dokuzuncu fıkrasında,

Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan başkanlıkların kariyer uzmanlık kadrolarına sadece 657 sayılı Kanununun 36. maddesinin “Ortak Hükümler” bölümünün (A) fıkrasının (11) numaralı bendinde belirtilen ve merkez teşkilatı kadrolarında bulunanlar ile mesleğe alınmaları, yetiştirilmeleri ve yeterlikleri aynı veya benzer nitelik arz eden kadro veya pozisyonlarda görev yapan ve merkez teşkilatı kadrolarında bulunanların atanabileceği düzenlenmişken, Devlet Arşivleri Başkanlığı ile Milli Saraylar İdaresi Başkanlığının söz konusu geçici maddelerinde, sadece bu kapsamda yer alan personelin yeni oluşturulan kariyer uzmanlık kadrolarına atanabileceğine ilişkin bir hükme yer verilmemiş, kurumda görevli personelin tamamının bu kadrolara belirli şartları taşımaları halinde atanabileceklerine ilişkin bir hükme yer verilmiştir. Bu durum, 703 sayılı KHK ile Devlet Arşivleri Başkanlığı ile Milli Saraylar İdaresi Başkanlığının teşkilatlarına ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin söz konusu hükümleri arasında açık bir çatışma olduğunu göstermektedir. Şu halde adı geçen bağlı kuruluşların yeni oluşturulan kariyer uzmanlık kadrolarına geçici nitelikte istisnai atamaların yapılmasında, Anayasanın 104/17 fıkrasında yer alan “Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır.” hükmü gereğince, 703 sayılı KHK’nın geçici 1. maddesinin dokuzuncu fıkrasında yer alan hükmün uygulanması söz konusu olacaktır. Bu konuya ilişkin söz konusu Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde yer alan hükümler, hükümsüz hale gelmiştir.

3.2.3. Kariyer Uzmanlık Kadrolarının Değişimine İlişkin Kurallar

İdarenin yeniden yapılandırılması kapsamında bazı bakanlıkların ya da diğer kamu kurumlarının kapatılması veya diğer bazıları ile birleştirilmesi gibi uygulamalara gidilmesi halinde, kapatılan ya da birleştirilen kurumlarda görevli kariyer uzmanların da kadroları iptal edilmekte, bu personel yeni oluşturulan kurumlar bünyesinde ihdas edilen kariyer uzmanlık kadrolarına doğrudan kanun hükümleri ile atanmaktadırlar. Son düzenlemeler kapsamında örneğin, 703 sayılı KHK’nın geçici 1. maddesinin beşinci fıkrası ile, kapatılan kamu kurumlarında görevli kariyer uzmanların, diğer kamu kurumlarının kariyer uzmanlık kadrolarına ne şekilde atanacaklarına ilişkin ayrıntılı düzenlemeler yer almıştır. Aslında bir kamu kurumunun kariyer uzmanlık kadrolarında yer alan personelin, bu kurumun kapatılması ya da yeniden teşkilatlandırılması nedeniyle durumlarına uygun diğer kariyer uzmanlık kadrolarına atanmalarına ilişkin hususların kanunla düzenlenmesi, Anayasanın 128. maddesinin ikinci fıkrasının gereğidir.⁴² Uygulamada bu esasa

42 Bununla birlikte hukuki statü değişikliğine ilişkin kanunlarda, genellikle yeni hukuki statülere uygun atamalar geçici maddeler yoluyla doğrudan söz konusu kanunlarla yapılmakta; bu yaklaşım ise yasama organının bir kanunla idari işlem tesis etme yetkisinin bulunmadığı, bu yetkinin yürütmeye (idareye) ait olduğu, böyle bir yaklaşımın ilgili kişilerin doğrudan kanuna karşı dava açamamaları nedeniyle *hak arama özgürlüğünü* ihlal ettiği gerekçeleriyle

uyulmuş, söz konusu hususlar Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle değil, kanun hükmünde kararnamelerle dzenlenmiştir. Bu yaklaşım, Anayasa ile uyumlu olmuştur.

Burada belirtilmesi gereken önemli bir konu, Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle yeni kurulmuş ya da yeniden teşkilatlandırılmış kamu kurumlarında, kariyer uzman istihdamına ilişkin yasal düzenlemelere son Anayasa değişikliklerine uyum amacıyla yürürlüğe konulmuş KHK'larda yer verilmiş olmasına rağmen, gelecekte Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle kurulmuş kurumların kapatılması ya da yeniden teşkilatlandırmaya tabi tutulması halinde, bu kurumlarda çalışan kariyer uzmanların hangi kadrolara atanacağına ilişkin bir kanun hükmünün henüz yürürlüğe konulmamış olmasıdır. Böyle bir durumda, kamu kurumlarını kapatan ya da yeniden teşkilatlandıran Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde kariyer uzmanların atanacakları yerler ile özlük haklarının belirlenmesi ya da korunmasına ilişkin hükümlere yer verilmesi, hukuki açıdan sorunlu olacaktır. Çünkü Anayasanın 128. maddesi gereğince kamu görevlilerinin atanmaları ile özlük haklarına ilişkin hususlar kanunla dzenlenebilecek konulardandır. Bu nedenle gelecekte ortaya çıkacak bu yöndeki Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümleri, zorunlu olarak beraberinde yasal düzenleme ihtiyacını da gündeme getirecektir.

eleştirilere tabi tutulmakta ve bu yöndeki yasal düzenlemelere karşı Anayasa Mahkemesi'nde davalar açılmaktadır. Anayasa Mahkemesi bu tür iddiaları genellikle kabul etmemekte ve açılan davaları reddetmektedir. Anayasa Mahkemesi'ne göre, idari teşkilatlanmanın yeniden yapılandırıldığı hallerde bazı unvanların kaldırılması nedeniyle kaldırılan bu unvanları haiz kişilerin başka unvanlı kadrolara atanmaları hukuki ve fiili bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır. Ayrıca Mahkemeye göre hak arama özgürlüğünün ihlali iddiaları bakımından, bu atamalar doğrudan kanuni bir düzenleme ile değil de idari bir işlemle yapılmış olsaydı dahi, bu idari işlemlerin kanuna uygun olarak yapılması ve yargısal denetimlerinin de ancak bu kapsamda yapılabilecek olması nedeniyle bu yöndeki atamaların doğrudan kanunla yapılmasının, hak arama özgürlüğünü engellemesi gibi bir durum söz konusu olamaz. AYM, 06.06.2013, E. 2011/145, K. 2013/70, RG. 23.11.2013, 28830. Öte yandan Anayasa Mahkemesi diğer bazı kararlarında ise hukuki statü değişikliği durumunda doğrudan kanunlarla yapılan atamaların, hak arama özgürlüğünü kısıtlayan bir durum oluşturduğunu kabul etmektedir. Bir kararında Anayasa Mahkemesi, "İptali istenilen kural ile idare tarafından Başkanlık merkez teşkilatında genel müdür yardımcısı, daire başkanı veya taşra teşkilatında il müdürü kadrolarında çalışanların Sosyal Güvenlik Uzmanı olarak atanmış sayılması değil, bu kadrolarda çalışanlardan kuralda belirtilen koşulları taşıyanların idare tarafından Sosyal Güvenlik Uzmanı olarak atanabilmesi dzenlenmektedir. Dolayısıyla söz konusu kuralın uygulanabilmesi için idari işlem tesis edilmesi gerekmektedir. *Anayasa'nın 125. maddesi uyarınca da, idari işlemler yönünden kişilerin yargı yoluna başvurmaları mümkün olduğundan, iptali istenilen kuralda Anayasa'nın 36. maddesinde dzenlenen hak arama özgürlüğüne aykırılık bulunmamaktadır.*" şeklinde ortaya koyduğu görüş ile aslında doğrudan kanunla yapılan görevden almaların, dava açma hakkını ortadan kaldırdığını ve hak arama özgürlüğünü ihlal etmiş olduğunu dolaylı bir şekilde kabul etmiş olmaktadır. Karar için bkz. AYM, 08.12.2015, E. 2014/87, K. 2015/112, RG. 28.01.2016, 29607.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesine tabiri caizse yasal bir düzenlemenin eşlik etmesi durumu söz konusu olacaktır.

Bu noktada, Anayasamızda bakanlıkların teşkilatlandırılması ile yeni kamu tüzel kişiliklerinin oluşturulması konusunda Cumhurbaşkanına, Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenleme yapma yetkisinin verilmiş olmasının, kapatılan ya da yeniden teşkilatlandırılan kamu kurumlarındaki kariyer uzmanların yeni duruma göre hangi kadrolara atanacakları ve yeni özlük haklarının ne olacağını belirleme konusunda da düzenleme yapma gibi bir zorunluluğu beraberinde getirdiği şeklinde bir görüş ileri sürülebilir mi? Kanaatimizce Anayasanın 128. maddesinin ikinci fıkrası karşısında böyle bir sonuca ulaşmak olanaklı görünmemektedir.

3.2.4. Yetiştirilme ve Yükselme

Kariyer uzmanlık kadrolarında bulunan personelin yetiştirilme ve yükselmesine ilişkin hususlar, Anayasanın 128. maddesinin ikinci fıkrası kapsamında kanunla düzenlenebilecek bir konudur. Bu esastan hareketle söz konusu hususlar Devlet Memurları Kanunu'nun ek 41. maddesinde ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Ek 41. maddeye göre, uzman yardımcılığına atananlar, en az üç yıl çalışmak ve istihdam edildikleri birimlerce belirlenecek konularda hazırlayacakları uzmanlık tezi, oluşturulacak tez jürisi tarafından kabul edilmek kaydıyla, yapılacak yeterlik sınavına girmeye hak kazanırlar. Süresi içinde tezlerini sunmayan veya tezleri kabul edilmeyenlere tezlerini sunmaları veya yeni bir tez hazırlamaları için altı ayı aşmamak üzere ilave süre verilir. Yeterlik sınavında başarılı olanların uzman kadrolarına atanabilmeleri, Yabancı Dil Bilgisi Seviye Tespit Sınavı'ndan asgari (C), Dışışleri Uzmanlığı için asgari (B) düzeyinde veya dil yeterliği bakımından bunlara denkliği kabul edilen ve uluslararası geçerliliği bulunan başka bir belgeye yeterlik sınavından itibaren en geç iki yıl içinde sahip olma şartına bağlıdır. Sınavda başarılı olamayanlar veya sınava girmeye hak kazandığı hâlde geçerli mazereti olmaksızın sınav hakkını kullanmayanlara, bir yıl içinde ikinci kez sınav hakkı verilir. Verilen ilave süre içinde tezlerini sunmayan veya ikinci defa hazırladıkları tezleri de kabul edilmeyenler, ikinci sınavda da başarı gösteremeyen veya sınav hakkını kullanmayanlar ile süresi içinde yabancı dil yeterliliği şartını yerine getirmeyenler, uzman yardımcısı unvanını kaybederler ve kurumlarında durumlarına uygun memur unvanlı kadrolara atanırlar.

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde kariyer uzmanların yetiştirilmesi ve yükselmelerine ilişkin düzenlemelere yer verilmemektedir. Bu yaklaşım hem Anayasanın 128. maddesinin ikinci fıkrası hem de kariyer uzmanların yetiştirilme ve yükselmelerine ilişkin hususların kanunla düzenlenmiş olması nedeniyle 104. maddenin on yedinci fıkrasında öngörölmüş olan düzenlemelerle uyumlu olmuştur.

3.2.5. Özlük Hakları

Kariyer uzmanların özlük haklarına ilişkin hükümler, genel olarak kanun ve KHK'larla düzenlenmiştir. İstisnai olarak Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde, bu kararnamelerle kurulan ya da yeniden teşkilatlandırılan kurumlarda ilk kez ihdas edilen kariyer uzmanlık kadrolarının adalet uzmanı ve uzman yardımcıları ile denkleştirilmesine yönelik hükümlere yer verilmektedir. Her iki konu da aşağıda ayrıntılı olarak incelenmiştir.

3.2.5.1. Kariyer Uzmanların Özlük Haklarını Belirleyen Kanun Hükümleri

Anayasanın 128. maddesinin ikinci fıkrası gereğince kanunla düzenlenmesi gereken hususlardan bir diğeri, memurlar ve diğerk kamu görevlilerinin özlük haklarıdır. Nitekim bu hükmün gereği olarak kariyer uzmanların özlük hakları, genel olarak kanun ve KHK'larla düzenlenmiştir. Devlet Memurları Kanunu ile 375 sayılı KHK hükümlerinde, kariyer uzmanların özlük haklarının belirlenmesine ilişkin birçok hükme yer verilmiştir. 2011 yılında 666 sayılı KHK ile 375 sayılı KHK'da yapılan değışiklikler öncesinde, kariyer uzmanlık meslekleri arasında özlük haklarına ilişkin farklılıklar bulunmaktaydı⁴³. Bu farklılıkların giderilmesi ve eşit işe eşit ücret anlayışının uygulamaya geçirilmesi amacıyla⁴⁴ 666 sayılı KHK ile bazı hükümler getirilmiş ve böylece kural olarak merkez teşkilatlarındaki kariyer uzmanlık mesleklerinin özlük hakları eşitlenmiştir⁴⁵. Bu çerçevede 375 sayılı KHK'nın ek 10. maddesinde, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan başkanlıklar, TBMM Başkanlığı İdari Teşkilatı, Başbakanlık ve bakanlıklar ile bunların bağlı ve ilgili kuruluşları (Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ile 2659 sayılı Kanunun 30 uncu maddesi ve 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 2 nci maddesi kapsamında bulunanlar hariç), sosyal güvenlik kurumları, Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu, Yüksek Seçim Kurulu, Yükseköğretim Kurulu,

43 Süha Oğuz Albayrak, Kariyer Uzmanlık, s. 222-223.

44 2011 yılında yürürlüğe konulan 666 sayılı KHK ile kamu kurumlarının merkez teşkilatları bünyesindeki kariyer uzmanlık meslek türleri arasında bulunan mali hak farklılıkları kaldırılmış ve bu KHK ile kural olarak tüm merkez teşkilatı kariyer uzmanları açısından aynı düzeyde mali hak rejimine yer verilmiştir. Anayasa Mahkemesi vermiş olduğu bir kararda, Mesleki Yeterlilik Kurumu'nda işçi olarak çalışmakta olan uzmanların mali haklarının Başbakanlık uzmanları ile eşitlenmesine yönelik düzenlemeyi, "aynı veya benzer kadrolarda olup farklı kurumlarda görev yapanlar arasındaki ücret dengesizliğini gidermeye yönelik" bir yaklaşım olarak değerlendirmiş ve çalışanlar arasında var olan ücret dengesizliğinin giderildiği gerekçesiyle bu hükmü kamu yararı ilkesine uygun bulmuştur. AYM, 12.07.2017, E. 2017/27, K. 2017/117, RG. 22.09.2017, 30188.

45 Süha Oğuz Albayrak, Kariyer Uzmanlık, s. 223.

Üniversitelerarası Kurul ve Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığı'nın merkez teşkilatlarında; özel yarışma sınavı sonucunda mesleğe yardımcı olarak alınıp belirli süreli yetiştirme döneminden sonra özel bir yeterlik sınavı sonunda uzman unvanlı kadrolara (mevzuatı uyarınca söz konusu kadrolara atananlar dâhil) atananlar ve bunların yardımcılarında KHK'ya ekli (III) sayılı Cetvelde yer alan unvanlı kadrolarda bulunanlardan aylıklarının 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre almakta olanlara, anılan Cetvellerde kadro unvanlarına karşılık gelen gösterge rakamlarının memur aylık katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak tutarlarda ücret ve *tazminat* verileceğine ilişkin genel bir hükme yer verilmiştir. Bunun yanı sıra kariyer uzmanların, uzman yardımcılığından uzmanlığa atanmaları sırasında bir derece verilmesine ilişkin hakları, Devlet Memurları Kanunu'nun 36. maddesinde yer alan "Ortak Hükümler" bölümünün (A) fıkrasının (11) numaralı bendinde, özel hizmet tazminatları 152. maddesinin "II- Tazminatlar" kısmının "A- Özel Hizmet Tazminatı" bölümünde, ek göstergeleri Kanuna ekli (I) sayılı Cetvelde, makam tazminatları ise (IV) sayılı Cetvelde ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir.

Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin özlük haklarının kanunla düzenlenmesi konusu, önceki anayasal sistemde yer alan kanun hükmünde kararname müessesesi ile yeni sistemin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi müessesesi arasında yapılan kıyaslamalar açısından oldukça önem taşımaktadır. Önceki anayasal sistemde memurlar ve diğer kamu görevlilerinin özlük hakları KHK'larla düzenlenebiliyorken, yeni sistemde bu alanın Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenlenebilmesine imkân tanınmamıştır. Şöyle ki diğer kamu görevlilerinde olduğu gibi kariyer meslek sahibi uzmanların mali ve sosyal hakları, Anayasanın 70. maddesi kapsamında değerlendirilmemekte, bu konu hakkında her ne kadar Anayasanın 128. maddesinin ikinci fıkrasında kanunla düzenleme yapılması şeklinde bir zorunluluk öngörülmüşse de, temel haklar, kişi hakları ve siyasi haklar dışında kalan ve Anayasanın diğer maddelerinde kanunla düzenleneceği belirtilen konularda, KHK'larla da düzenleme yapılabileceği şeklinde bir genel kabul bulunmaktaydı. Uygulama da bu yönde seyretmekte, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin özlük haklarının belirlenmesine ilişkin birçok KHK yürürlüğe konulmaktaydı. Nitekim Anayasa Mahkemesi de verdiği kararlarda kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarını, Anayasanın 91. maddesi kapsamında KHK ile düzenlenemeyecek yasak alanlar içerisinde görmemekte ve bu hakların KHK ile düzenlenebileceğini kabul etmekteydi.⁴⁶

46 Bkz. AYM, 26.07.2017, E. 2017/141, K. 2017/123, RG. 26.09.2017, 30192. Fakat diğer KHK'lar gibi mali ve sosyal haklara ilişkin KHK'ların da yetki kanunlarının kapsamı içerisinde olmadığından dolayı, iptal yaptırımına tabi tutulmaları hususu farklı bir konudur. Kariyer uzmanlık meslekleri açısından taşıdığı önem dolayısıyla burada 27.06.1989 tarihli ve 375 sayılı KHK'ya, 11.10.2011 tarihli ve 666 sayılı KHK'yla eklenen ek 11. maddede

Önceki sistemden farklı olarak yeni anayasal sistemde, genel olarak kamu görevlilerinin, daha özelden ise kariyer uzmanların özlük haklarının düzenlenmesi açısından Anayasanın 128. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan hükmün yanı sıra 104. maddenin on yedinci fıkrasında, “*Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz.*” şeklinde bir hükme yer verilmesi nedeniyle kariyer uzmanların özlük haklarının belirlenmesi konusu, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yetki alanı dışına taşınmış, bu alan kanunla düzenleme yapılabilecek bir konu haline getirilmiştir. Aslında bu örnek, KHK ile Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yetki alanları açısından yapılan kıyaslamalarda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin daha dar bir düzenleme alanına sahip olduğunu göstermesi açısından dikkat çekicidir.⁴⁷

3.2.5.2. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile İhdas Edilen Kariyer Uzmanlık Kadrolarının Özlük Haklarında Denkleştirme

Yukarıda belirtildiği üzere kariyer uzmanlık kadroları da diğer kadrolar gibi Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile ihdas edilmekte, yeni kurulan ya da yeniden teşkilatlandırılan kamu kurumlarında kariyer uzmanlık kadrolarının ihdas edilmesi halinde bu kadrolara ait özlük haklarının belirlenmesi sorunu gündeme gelmektedir. Bir üst başlıkta ayrıntılı olarak incelendiği üzere kariyer uzmanların özlük haklarının belirlenmesi, Anayasanın 128. maddesinin ikinci fıkrası gereğince kanun konusu olduğundan, bu konuya ilişkin genel düzeyde bir hükme 375 sayılı

yer verilmiş olan düzenleyici ve denetleyici kurum kariyer uzmanlarının özlük haklarının düzenlenmesine ilişkin hüküm hakkında açılan davada Anayasa Mahkemesi’nce verilmiş olan kararın belirtilmesinde fayda bulunmaktadır. Bu olayda 15.01.2012 tarihinden sonra BDDK’da bankalar uzman yardımcısı olarak göreve başlayan davacı ile bu tarihten önce göreve başlayan bankalar uzman yardımcılarının özlük hakları arasında oluşturulmuş olan farkın bir KHK hükmüyle (666 sayılı KHK hükmü) düzenlenmiş olması davaya konu edilmiş ve Anayasa Mahkemesi, bankalar uzman yardımcılarının özlük haklarının düzenlenmesi hususunda 6223 sayılı Yetki Kanunu ile Bakanlar Kurulu’na bir yetkinin verilmiş olduğu gerekçesiyle, dava konusu KHK hükmünü iptal etmiştir. AYM, 03.12.2015, E. 2015/101, K. 2015/111, RG. 16.12.2015, 29564. Kamu personelinin mali haklarına ilişkin 666 sayılı KHK ile getirilen benzer yöndeki diğer bazı hükümlerin de 6223 sayılı Yetki Kanunu kapsamında olmadığı gerekçesiyle iptallerine ilişkin olarak bkz. AYM, 05.05.2016, E. 2016/34, K. 2016/30, RG. 24.05.2016, 29721. AYM, 12.04.2017, E. 2017/104, K. 2017/89, RG. 27.04.2017, 30050. AYM, 16.03.2016, E. 2016/15, K. 2016/14, RG. 25.03.2016, 29964.

47 Tabi Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yürürlüğe konulmasında bir yetki kanunu ile sonradan bir TBMM onayına gerek bulunmadığına ilişkin ayrıntıyı göz ardı etmiyoruz. Fakat şunu da belirtmek gerekir ki KHK uygulamasının geçerli olduğu dönemlerde, hükümeti kurmayı başarmış ve Meclis güvenini almış bir hükümet, oldukça yaygın bir şekilde KHK uygulamasına başvurmuş, Meclisten yetki kanunu çıkarma konusunda zorlanmamış, yürürlüğe konulmuş KHK’lar ise Meclis tarafından kolayca onaylanabilmiştir.

KHK'nın ek 30. maddesinde yer verilmiştir. Bu hüküm esas alınarak yürürlüğe konulan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde ise örneğin ticaret uzmanı ve ticaret uzman yardımcısının, mali ve sosyal hak ve yardımlar ile diğer özlük hakları bakımından 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 30 uncu maddesi uyarınca adalet uzmanı ve adalet uzman yardımcısına denk olduğu yönünde hükümlere yer verilmektedir. Şu ana kadar yürürlüğe konulan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile ilk kez ihdas edilen kariyer uzmanlık kadrolarının tamamı için, aynı yönde hükümlere bu kararnamelerde yer verilmiştir. Bu düzenlemeler sayesinde özlük hakları kanunlarla belirlenmiş olan adalet uzmanlığı ve adalet uzman yardımcılığı kadrolarına denkleştirme yapılmış, böylece ilk kez ihdas edilen kariyer uzmanlık kadrolarının özlük haklarının doğrudan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde düzenlenmesi gibi bir Anayasaya aykırılık durumuna düşmekten de kaçınılmıştır.

Anayasanın 128. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin özlük haklarının kanunla düzenleneceğine ilişkin açık hüküm karşısında, 375 sayılı KHK'nın ek 30. maddesindeki denkleştirmeye ilişkin hükmün *yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine* aykırılık oluşturduğu düşünülebilir. Ek. 30. maddede yer alan hüküm, gerçekten Anayasanın 128. maddesinin ikinci fıkrasında yer verilmiş olan memurlar ve diğer kamu görevlilerinin özlük haklarının kanunla düzenlenmesi kuralının gereğini karşılamakta mıdır? Bir görüş olarak Ek. 30. maddede yer alan düzenlemenin, yeni ihdas edilen kariyer uzmanlık kadrolarının özlük haklarının belirlenmesi konusundaki yetkiyi olduğu gibi Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine bıraktığı ve bu nedenle Anayasanın söz konusu hükmünün gereğini tam olarak karşılamadığı ileri sürülebilir. Bu görüşe göre, zaten yukarıda belirtildiği üzere bu kadroların ihdası konusunda da Devlet Memurları Kanunu'nun ek 41. maddesi gereğince Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenleme yapılabileceği mümkün kılındığından, hem bu kadroların ihdası hem de kadrolara ilişkin özlük haklarının belirlenmesi konusu *yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine* aykırı olarak tamamen Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine bırakılmaktadır. Diğer bir görüş olarak ise 375 sayılı KHK'nın ek 30. maddesinde sadece yeni ihdas edilen kariyer uzmanlık kadrolarının özlük haklarının denkleştirilmesine ilişkin bir hüküm getirildiği, aslında bu kadroların özlük haklarının 375 sayılı KHK'nın ek 10. maddesi ve (II) sayılı cetveli ile Devlet Memurları Kanunu'nda yer alan hükümlerle belirlendiği, dolayısıyla Anayasanın 128. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin özlük haklarının kanunla belirlenmesi gerektiğine yönelik kuralın gereklerinin yerine getirildiği ve bu nedenle *yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesinin* ihlal edilmediği ileri sürülebilir.

Kanaatimizce yeni kurulan ya da yeniden teşkilatlandırılan kamu kurumlarının hem kariyer uzmanlık kadrolarının ihdası hem de bu kadroların özlük haklarının denkleştirme suretiyle belirlenmesi konusunda Devlet Memurları Kanunu'nun

ek 41. maddesi ve 375 sayılı KHK'nın ek 30. maddesi ile; Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle dzenleme yapma konusunda yetki verilmesi, *yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine* aykırılık oluşturmaz. Çünkü Anayasamızda Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle bakanlıkların kurulması ve teşkilatlanmaları ile yeni kamu tüzel kişiliklerinin kurulması konusunda Cumhurbaşkanına bir yetki verildikten sonra, bu yetkinin tam anlamıyla kullanılabilmesi Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle yeni kurulan ya da teşkilatlandırılan kurumların kadroları ile bu kadrolara ilişkin özlük haklarının belirlenmesi gibi bir zorunluluğu beraberinde getirmektedir. Yasa koyucu bu zorunluluğu öngördüğu için söz konusu iki konuda dzenleme yapabilme konusunda Cumhurbaşkanına bir yetki vermiştir. Böyle bir yetki verilmemiş olsaydı, bakanlıkların kurulması ve teşkilatlandırılmaları ile yeni kamu tüzel kişiliklerinin oluşturulması konusunda Anayasamızda Cumhurbaşkanına verilmiş olan yetkinin bir anlamı kalmayacak, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulan ya da yeniden teşkilatlandırılan her bakanlık ya da kamu tüzel kişiliğinin oluşturulmasında, ayrıca bir de bu kurumların kadrolarının ihdas edilmesi ve özlük haklarının belirlenmesi ile ilgili kanun çıkarılması gerekecekti. Böyle bir sonucun, Anayasanın öngörmüş olduğu yeni sistemin ruhu ile bağdaşmadığı şüphesizdir.

Öte yandan yine yukarıda birkaç kez belirtildiği üzere, yeni kurulan ya da teşkilatlandırılan kurumların kariyer uzmanlık kadrolarının adalet uzmanı ve uzman yardımcıları ile denkleştirilmesine ilişkin 375 sayılı KHK'nın ek 30. maddesinde yer alan hüküm, bu madde kapsamında yürürlüğe konulan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin asliliğini ortadan kaldırmakta, bu Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini adeta Cumhurbaşkanlığı yönetmeliğine dönüştürmektedir. Çünkü bu kapsamda yürürlüğe konulan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, doğrudan Anayasa esas alınarak yürürlüğe konulmamakta, tam aksine 375 sayılı KHK'nın ek 30. maddesine dayanılarak yürürlüğe konulmaktadırlar. Bu durum, KHK'nın ek 30. maddesi kapsamında yürürlüğe konulan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin dzenleyici idari işlem olarak değerlendirilmesi ve bu kapsamda idari yargı denetimine tabi tutulması gibi bir sorunu gündeme getirmektedir.

Fakat böyle bir sorunun ortaya çıkma ihtimalini önlemek amacıyla mı dzenlendiği anlaşılamamakla birlikte, Devlet Memurları Kanunu'nun ek 41. maddesinin sekizinci fıkrasında, bu madde kapsamında istihdam edilen uzman ve uzman yardımcılarının bakanlıkların merkez teşkilatı kadrolarında bulunan uzman ve uzman yardımcıları için mevzuatında öngörölmüş olan mali ve sosyal hak ve yardımlar ile 36 ncı maddenin "Ortak Hükümler" bölümünün (A) fıkrasının (11) numaralı bendi hükmünden aynı usul ve esaslar çerçevesinde yararlanacaklarına ilişkin bir hükme yer verilerek, bir üst paragrafta belirtilen sorunun ortaya çıkması engellenmiştir. Söz konusu fıkra ile aslında Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile ilk kez ihdas edilen kariyer uzmanlık kadrolarına ait özlük haklarının denkleşti-

rilmesine ilişkin bir düzenlemeye yer verilerek, bu konunun Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenlenmesine ihtiyaç bırakılmamıştır. Ancak buna rağmen gereksiz bir şekilde Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde benzer yönde hükümlere yer verilmiştir.

SONUÇ

Kariyer uzmanlık statüsü Anayasa gereğince Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenlenmeye elverişli bir alan değildir. Bu statünün kanunla düzenlenmesi gerekliliğı, özellikle Anayasanın 70. maddesi, 104. maddesinin on yedinci fıkrası ve 128. maddesinin ikinci fıkrası ile açıklığa kavuşturulmuştur.

Uygulamada, Anayasada öngörölmüş olan bu esaslara genel olarak uyulduğı görölmektedir. Devlet Memurları Kanunu'nun ek 41. maddesinde, kamu kurumlarının merkez teşkilatlarında istihdam edilecek kariyer uzmanların istihdam şekline ilişkin genel bir düzenlemeye yer verilmiş, ayrıca söz konusu personelin özlük hakları Devlet Memurları Kanunu ve 375 sayılı KHK ile ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Benzer şekilde kamu kurumlarının taşra teşkilatlarında çalıştırılacak kariyer uzmanların istihdam şekline ilişkin hususlar Devlet Memurları Kanunu'nun ek 44. maddesinde ortak bir düzenlemeye tabi tutulmuş, sözleşmeli ya da işçi statüsünde çalıştırılacak kariyer uzmanların istihdam şekli ise 375 sayılı KHK'nın ek 23. maddesinde düzenlenmiştir.

Öte yandan kariyer uzman istihdamına ilişkin söz konusu kanun hükümlerinin yanı sıra Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde de bazı hükümlere yer verilmiştir. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde bu istihdam şekline ilişkin yer alan düzenlemeler, kariyer uzmanlık kadrolarının ihdas ve iptalleri, ihdas edilen kariyer uzmanlık kadrolarının özlük haklarının adalet uzmanlığına denkleştirilmesi, üst kademe kamu yöneticiliğı görevi sona eren ya da görevden alınanların kariyer uzmanlık kadrolarına atanabilmeleri ve meslekten olmayan bir kısım kamu personelinin belirli şartlar dâhilinde kariyer uzmanlık kadrolarına atanabilmelerinin öngörölmesi şeklinde kendisini göstermiştir.

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde yer alan bu tarzdaki hükümlerden kadroların ihdas ve iptallerine ilişkin olanlarla ihdas edilen kariyer uzmanlık kadrolarının özlük haklarının adalet uzmanlığına denkleştirilmesine ilişkin olanlar, yasal bir hükümden dayanak alması nedeniyle Anayasanın öngördüğü yeni sisteme aykırılık oluşturmamaktadır. Fakat bu yöndeki hükümler, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin aslilik özelliğini ortadan kaldırmakta ve bu nedenle idari yargı denetimine ilişkin tartışmaların ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle yeni ihdas edilen kariyer uzmanlık kadrolarının özlük haklarının, bakanlıkların merkez teşkilatlarında yer alan kariyer uzmanlık kad-

roları ile denkleştirilmesine ilişkin bir hükme Devlet Memurları Kanunu'nun 41. maddesinin sekizinci fıkrasında ayrıca yer verilerek, bu konu özlük hakları açısından hukuki bir soruna dönüşmekten çıkarılmıştır.

Bir diğer konu olarak üst kademe kamu yöneticiliği görevi sona eren ya da görevden alınanların kariyer uzmanlık kadrolarına atanabilmelerine ilişkin 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde yer alan hüküm, aynı konuya ilişkin bir başka düzenlemeye 375 sayılı KHK'nın ek 35. maddesinde yer verilmiş olması nedeniyle, Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrası kapsamında uygulanma kabiliyetine sahip bulunmamaktadır. Çünkü Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasında, kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacağı, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümlerinin uygulanacağı açıkça belirtilmiştir.

Son olarak, meslekten olmayan bir kısım kamu personelinin belirli şartlar dâhilinde kariyer uzmanlık kadrolarına atanabilmelerine ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümlerinin de, bu konunun Anayasanın 128. maddesinin ikinci fıkrası gereğince kanunla düzenlenmesi gereken bir konu olması ve ayrıca kariyer uzmanlık kadrolarına atanma şartlarının Devlet Memurları Kanunu'nda açıkça düzenlenmiş olması nedeniyle, uygulanma kabiliyetine sahip olmadığı belirtilmelidir. 104. maddenin on yedinci fıkrasına göre, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümlerinin uygulanması gerekmektedir. Kariyer uzmanlık mesleklerine atanma şartları ise Devlet Memurları Kanunu'nda açıkça düzenlenmiştir.

KAYNAKÇA

- AKYILMAZ, Bahtiyar / SEZGİNER, Murat / KAYA, Cemil, **Türk İdare Hukuku**, Yenilenmiş 9. Baskı, Savaş Yayınevi, Ankara, Eylül 2018.
- ALBAYRAK, Süha Oğuz, **Kariyer Uzmanlık Sistemi**, TODAİE Yayın No: 394, 1. Basım, Ankara, Aralık 2016.
- ARDIÇOĞLU, M. Artuk, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, **Ankara Barosu Dergisi**, 2017/3, s. 21-51.
- ASLAN, Onur Ender, **Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında 1982 Anayasasına Göre Kamu Personel Rejimi**, Seçkin Yayıncılık, 1. Baskı, Ankara, Şubat 2007.
- ATAY, Ender Ethem, **İdare Hukuku**, 16 Nisan 2017 Tarihli Anayasa Değişikliğine Göre Güncellenmiş ve Gözden Geçirilmiş 6. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2018.
- AZRAK, Ülkü, “Hukuk Devleti Açısından Memurların Mesleki Güvenceleri”, **Kamu Personeli Sorunları İdare Hukuku Sempozyumu**, Eskişehir, 4-5 Nisan 2003, Hukuk Fakültesi Yayınları No: 8, Eskişehir, 2004, s. 1-12.
- FENDOĞLU, Hasan Tahsin, **Anayasa Hukuku**, Düzeltilmiş ve 2017 Değişikliği Yapılmış 4. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2018.
- FENDOĞLU, Hasan Tahsin, **Anayasa Yargısı**, 2. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2018.
- GÖZLER, Kemal, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, Güncellenmiş ve Düzeltilmiş 23. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, Ocak 2019.
- GÜNDAY, Metin, **İdare Hukuku**, 11. Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara, 2017.
- GÜNEŞ, Turan, **Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No: 191-173, Sevinç Matbaası, Ankara, 1965.
- İBA, Şeref, **Türk Anayasa Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara, Şubat 2018.
- KALABALIK, Halil, **İdare Hukuku Dersleri**, Cilt II, 4. Baskı, Seçkin Kitabevi, Ankara, Ocak 2019.
- KARAHANOGULLARI, Onur, **İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdarî İşlemler (Yargı Kararlarına Dayalı Bir İnceleme)**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2011.
- KARATEPE, Şükrü, **Türk Anayasa Hukuku**, 2. Baskı, Savaş Yayınevi, Ankara, Temmuz 2018.

- ÖZBUDUN, Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, 2017 Anayasa Değişikliklerine Göre Gözden Geçirilmiş 18. Basım, Yetkin Yayınları, Ankara, 2018.
- SÖYLER, Yasin, **Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi**, 1. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, Eylül 2018.
- ŞİRİN, Tolga, **Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda Kanun Kavramı**, Onikilevha, İstanbul, Aralık 2018.
- TAN, Turgut, **İdare Hukuku**, Güncelleştirilmiş 7. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2018.
- TUNÇ, Hasan, **Türk Anayasa Hukuku (Ders Kitabı)**, Gazi Kitabevi, Ankara, Temmuz 2018.
- ÜLGEN, Özen, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri”, **Gala-tasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 2018/1, s. 3-39.
- YILDIRIM, Turan, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, **MÜHF-HAD**, C. 23, S. 2, s. 13-28.
- YILDIRIM, Turan ve Diğerleri, **İdare Hukuku**, Güncelleştirilmiş 7. Baskı, Onikilevha, İstanbul, Ekim, 2018.

MAHKEME KARARLARI

- AYM, 12.06.2008, E. 2004/55, K. 2008/118, RG. 05.11.2008, 27045.
- AYM, 22.11.2012, E. 2011/148, K. 2012/186, RG. 08.10.2013, 28789.
- AYM, 18.07.2012, E. 2011/85, K. 2012/109, RG. 25.05.2013, 28657.
- AYM, 27.12.2012, E. 2012/96, K. 2012/206, RG. 25.05.2013, 28657.
- AYM, 14.02.2013, E. 2011/89, K. 2013/29, RG. 31.12.2013, 28868.
- AYM, 31.1.2013, E. 2011/144, K. 2013/23, RG. 10.12.2013, 28847.
- AYM, 06.06.2013, E. 2011/145, K. 2013/70, RG. 23.11.2013, 28830.
- AYM, 08.12.2015, E. 2014/87, K. 2015/112, RG. 28.01.2016, 29607.
- AYM, 03.12.2015, E. 2015/101, K. 2015/111, RG. 16.12.2015, 29564.
- AYM, 05.05.2016, E. 2016/34, K. 2016/30, RG. 24.05.2016, 29721.
- AYM, 16.03.2016, E. 2016/15, K. 2016/14, RG. 25.03.2016, 29964.
- AYM, 12.07.2017, E. 2017/27, K. 2017/117, RG. 22.09.2017, 30188.
- AYM, 26.07.2017, E. 2017/141, K. 2017/123, RG. 26.09.2017, 30192.

AYM, 12.04.2017, E. 2017/104, K. 2017/89, RG. 27.04.2017, 30050.

D2D, 08.12.2010, E. 2010/4134.

D2D, 05.11.2015, E. 2013/5953, K. 2015/8718.

D2D, 12.12.2013, E. 2013/6149, K. 2013/11031.

D5D, 16.11.2017, E. 2016/17453, K. 2017/22930.

D5D, 16.11.2017, E. 2016/17444, K. 2017/22929.

D5D, 16.11.2017, E. 2016/17438, K. 2017/22927.

D5D, 16.11.2017, E. 2016/17749, K. 2017/22931.

D5D, 16.11.2017, E. 2016/17435, K. 2017/22924.

D5D, 24.12.2015, E. 2013/8675, K. 2015/11018.

D5D, 04.04.2016, E. 2014/601, K. 2016/1932.

HİKMET-İ HÜKÜMET VE YENİ REFORM: TÜRK TİPİ BAŞKANLIK SİSTEMİ VE ABD BAŞKANLIK SİSTEMİNİN ETKİSİ ÜZERİNE*

RAISON D'ETAT (HIKMET-I HUKUMET) AND THE NEW REFORM: THE EFFECT OF USA ON TURKISH TYPE PRESIDENTIAL GOVERNMENT PRACTICES

TEKİN AVANER**
MUSTAFA VOLKAN***

ÖZET

Başkanlık sisteminin ABD’de kesintisiz ve örnek olacak şekilde uygulandığı bilinmektedir. Vatandaşın siyasal tercih yaparken bilinçli ve kültürlü olması, seçmenlerin ve siyasal partilerin ideolojik olarak aşırı kutuplaşmamış olması, siyasal partilerin lider eksenli olmamaları gibi çeşitli özellikler ABD hükümet sisteminin başarısındaki unsurlardan bazılarıdır. Böylece kimi zaman ortaya çıksa da bazı sorun ve gerginliklerin aşılabilmesi mümkün olmuştur.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ya da diğer deyişle Türk tipi başkanlık sistemi dünyada var olan siyaset ve yönetim rejimlerinden Westminster, başkanlık ve yarı-başkanlık sistemlerinden farklı olma iddiasındadır. Kendine özgülük arayışına karşın kamuoyunda bilhassa ABD tipi başkanlık sistemiyle karşılaştırıldığı görülmektedir. Türkiye’nin yeni yönetim sistemi kuşkusuz ABD örneğine göre bazı benzerlikler içermekte ancak bazı farklı yönleri de bulunmaktadır. Bu çalışmaya iki ülke hükümet sistemleri arasındaki benzer ya da farklı yönleri analiz etmek ve bir vizyon ortaya koymak istemektedir.

* Araştırma Makalesi.

Makale gönderim tarihi: 12.05.2019 Makale kabul tarihi: 29.06.2019

Bu çalışmanın ilk ve yalın bir sürümü, 12-13 Nisan 2019 tarihinde New York State Political Science Association tarafından New York Staten Island’da düzenlenen bilimsel toplantıda *Raison d’etat (Hikmet-i Hukumet) and the New Reform: The effect of USA on Turkish Type Presidential Government Practices* başlığıyla sözlü bildiri olarak sunulmuştur. Türkçe çeviri oldukça genişletilmiş haldedir.

** Doç. Dr., Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi, Güvenlik Bilimleri Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

E-posta: tekinavaner@hotmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4014-0131>

*** Kamu Yönetimi Uzmanı

E-posta: mustafa_vlkn07@hotmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9877-3989>

Kuşkusuz iki sistem sadece yürütme erki ve organı bakımından değil yasama ve yargı erk ve kurumları bakımından da benzer ve farklı özelliklere sahip bulunmaktadır. Erklerin birbirleri karşısındaki konumu ve ilişkisi sistemin yaşaması açısından hayattır. Fren ve denge mekanizması olarak bilinen ABD örneğinin, tarihi ve benzersiz konumu aynı zamanda en fazla taklit edilmesini de sağlamıştır.

Anahtar Kelimeler: Reform, başkanlık sistemi, ABD, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi

Abstract

The presidential government system or in other words, the Turkish-type presidential system claims to be different from the the Westminster presidential and semi-presidential systems, the existing political and administrative systems of the world. Despite its search for originality it is seen that in public opinion it is compared with the USA type presidential system. Turkey's new government system for sure has some similarities with the USA's, but also has different aspects.

Certainly, the two systems have similar and different characteristics not only for the executive power and organ but also for the legislative and judgement powers and institutions. The position and relationship of these powers against each other is vital in terms of the system's survival. The historic and unique position of the USA example, known as the brake and balance mechanism, has also made it the most imitated. It is known that the presidential system applied in the USA in a continuous and exemplary manner. Conscious and cultured citizens regarding political choices, non polarized voters and political parties, non leader centric political parties are some specifications for the success of the USA government system. Thus, although sometimes various problems appeared, some of them could be overcome.

Keywords: Reform, presidential system, USA, Turkish Type Presidential Government

GİRİŞ

Türkiye Cumhuriyeti Devleti mevcut 1982 Anayasasının 2. Maddesinde ifadesini bulan niteliklere haizdir ve *demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devleti* olarak tanımlanmaktadır. Ek olarak *üniter* bir devlet olduğu daim vurgulanmaktadır. Bu niteliklere sahip devlet günümüzde hükümet sisteminde önemli bir rejim değişikliğine giderek başkanlık ya da özgün ifadesiyle *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine* geçiş yapmıştır. Kuşkusuz sistem değiştiren ya da başkanlık sistemine geçen ilk ülke değildir. Gerçekte dünyada parlamenter, yarı başkanlık ve başkanlık sistemleri vardır ve çeşitli ülkelerde bu sistemlerden herhangi biri ya da varyantları uygulanmaktadır. Türkiye de daha önce bunları denemiş ve saf halinde olmasa da kendine benzeterek sistemleri kurgulamıştır. En uygunu hangisidir sorusu kapsamlı araştırmaları gerektirse ve yanıtları herkese göre farklı olsa da deneyimlediği ve çözemediği sorunlar karşısında iflah olmaz iyimserliğini sürdürdüğü ve üst yapı kurumları değişikliğinden sıklıkla medet umduğu tarihsel gerçeklik halindedir. Tekerrür ve ibret sözcükleri arasında gidip gelen bu tarihsel birikim devletin âli menfaatleri ya da bekası üzerinden olumsuz imgeleme boğdurulan *hikmet-i hükümet* (Çilliler, 2016; 417-418) kavram, tutum ve davranışlarını bir kez daha öne çıkarmaktadır. Gerekçe tekerrür etmekte, ülke bahtı kara made-rini kurtaracak yeni bir sisteme yeniden müracaat etmektedir.

Öte yandan dünyadaki ülkelerin yetmişe yakını başkanlık sistemi ile yönetildiği düşünüldüğünde *elalemin* cesaretlendirici olduğu açıktır. Üstelik bu ülkelerin elliye yakınında da üniter devlet yapılanması hâkim durumdadır. Devletler sistemlerini yapılandırırken tarihi, sosyo-kültürel özellikleri, ekonomik gelişim, siyasal unsurlar, demografik yapı, coğrafi durum, dil, din ve etnik çeşitlilikler gibi etkenleri düşünmek zorundadır. Demokratiklik yönünden bakıldığında ise sadece başkanlık veya parlamenterlik tercihi gayrı-meşruiyet yaratmayacaktır. Her ikisi de *ceteris paribus* ya da geçişlerde demokratik kurumlar ve işleyişe sahip olduğu sürece meşru sistemler olarak kalacaklardır (Erdoğan, 2019: 221). Gerçekte hükümet sistemleri anayasal/kurumsal güç dağılımı çerçevesi içinde oluşmakta ve seçimler, “*yasama ve yürütme kurumlarının oluşum biçimleri, birbirlerine karşı anayasal konumları ve yetkileri açısından*” birbirinden farklılaşmaktadırlar (Bo-yunsuz, 2017: 20-21).

Bilindiği üzere Türk tarihi yirminci asrın başına kadar olan uzun süreçte *han, hakan* nihayet *sultan* kavramlarıyla anılan formda devletini hukuk, ordu, maliye ve reaya biçiminde ifade edilen bir adalet döngüsüyle yukarıdan aşağıya yahut aşağıdan yukarıya yönetmiştir. Batılılaşma olarak bilinen 19. yüzyıldan itibaren Senedi İttifak, Tanzimat ve Islahat Fermanı olarak bilinen ilk anayasal hareketleri yaşamış, sonrasında 1876 Anayasası ile kuvvetler ya da devlet erklerini birbirinden ayırmaya başlamış ve kısa süre sonra tadilat gelmiş, nihayet 1908'deki

II. Meşrutiyetle de yeniden Anayasalı bir düzene kavuşmuştur. Kısa bir meclis hükümeti ve Cumhuriyetin kurulması ve karma hükümet modeli 1921 ve 1924 Anayasalarının eseri olmuştur. Saltanatın kaldırılmasıyla birlikte kendine özgü demokrasi mücadelesi içine girmiş ve giderek siyasi rejimini parlamenter sistem ya da “yürütme iktidarının yasama iktidarından kaynaklandığı ve ona karşı sorumlu olduğu hükümet sistemi” (Bilir, 2017: 16) olarak da bilinen formuyla cumhurbaşkanı ve başbakanın oluşan iki başlı yürütme düzeni içinde dönüştürmüştür. Bu bağlamda Schmitt’in ifadesiyle demokrasi çağından etkilenen süreç parlamentonun, Osmanlı’da Anayasa tartışmaları ile birlikte, *monarşiden evla* olma hali algıyı ve uygulamayı etkilemiştir. Bu üstünlük son tahlilde yasamanın yürütmeden üstün olma hali olarak özetlenebilir (Schmitt, 2006: 51). Ancak bu üstünlüğün bilhassa idare hastalıkları yaratması nedeniyle yürütmenin, beklenti ve talepleri öne çıkararak, kendi nüfuzu altında bir yasama modeline geçiş arayışları da bilinmektedir. 1961 Anayasası ile geçilen ve parlamenter sisteme has iki başlılığın, özellikle cumhurbaşkanı ile başbakanın farklı siyasi gelenekten geldiği ya da askeri ihtilaller sonucu oluşan hükümetlerde gerginliklere konu olduğu bu süreçte görülmüştür. Doksan yılı aşan zaman zarfında görülen örneklerin fazlalığı, yönetsel krizlerin de aynı ölçüde çok ve şiddetli olduğunun kanıtıdır. Sürdürülemez olan bu durum karşısında yapılması gerekenler, tadillerine rağmen yürürlükte olan 1982 Anayasası hilafına bilhassa devleti yönetenlerce de yüksek sesle ifade edilmeye başlanmıştır. Yaklaşık kırk yıl sonra 16 Nisan 2017’de yapılan son anayasa referandumuyla cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş kararı veren Türk milleti, 24 Haziran 2018’de yapılan seçimle de parlamenter hükümet sisteminden (ya da bir çeşit yarı-başkanlık sisteminden) resmen vaz geçmiştir. Yeni sistem, ABD başkanlık sistemiyle sık sık karşılaştırılmaktadır. Acar hükümet sistemiyle birlikte Türkiye’nin yönetsel geleceğinde neler değişecektir?

1. ABD BAŞKANLIK SİSTEMİ

Arjantin, Brezilya, Endonezya, Filipinler, Meksika ve Uruguay başta olmak üzere dünyada yaklaşık elli ülkede başkanlık sistemi bulunsa da model ülke Amerika Birleşik Devletleri (ABD)’dir (Yayman, 2016: 298). Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) Araştırma Hizmetleri Başkanlığı ise başkanlık sistemine dair örneklem olarak ABD, Arjantin, Brezilya’yla birlikte Azerbaycan ve Nijerya örneklerini de ilave etmiş bulunmaktadır (TBMM, 2017). Türkçe alanyazının ilgisini çeken başkanlık örneklerine sahip Güney Kore ve Şili de bu kapsamda değerlendirilebilir (Miş vd., 2016). Görüldüğü üzere ABD, Duverger’in deyişiyle “cumhuriyetçi kral”lık (Duverger, 1986: 14) olan, başkanlık sisteminin 13 koloninin birlikte yaptığı 1787 Anayasasından bu yana ilk, kesintisiz ve örnek

olacak şekilde uygulanmış olması nedeniyle bahse konu her çalışmada göz önüne alınmıştır. Öteki deyişle ABD, özgün siyasal ve yönetsel sistemi nedeniyle dünyanın öne çıkan ülkelerindendir (Ömürgönülşen, 2009: 313). Bu sistem gayet tabii olarak ABD'nin, ekonomik, toplumsal, coğrafik ve siyasal olarak tarihsel süreçte ihtiyaçlarına dönük olarak gelişen bir model niteliğine sahiptir (Karatepe vd., 2017: 36). En başta da parlamenter rejimin aksine belirtilen anayasayla icat edilmiş, kurgulanmış bulunmaktadır (Akartürk, 2010: 17).

İngiliz yazarlar tarafından Amerikan İç Savaşı (1861-1865)'ndan önce ABD'nin siyasal düzenini ifade etmek için kullanılan başkanlık hükümeti (presidential government) (Ataöv, 2011: 133), “*yürütme organının halk tarafından seçildiği ve yasama organı tarafından görevinden alınamayan yürütmenin tek bir kişiden oluştuğu hükümet sistemi*” olarak tanımlanmaktadır. Sert ya da kesin bir kuvvetler ayrımı sistemin belirgin özelliklerindedir. Yürütme yetkisi başkana, yasama yetkisi Senato ve Temsilciler Meclisine, yargı yetkisi ise Federal Mahkeme ve diğer alt mahkemelere bırakılmıştır (Bilir, 2017: 33 ve 53). ABD Kongresi (Senato ve Temsilciler Meclisi) eşit yetkili iki meclisten oluşmaktadır. Senato 50 eyaletten gelen ikişer üye ile toplam 100 üyeye sahipken Temsilciler Meclisi 25 yaşından büyüklerin seçilebildiği toplam 435 üyelidir. Kongre'nin toplam üye sayısı 535 olup bunların üçte biri her iki yılda yapılan seçimlerle yenilenmektedir. Kongre bütçeyi, üst düzey bürokrat¹ ve uluslararası anlaşmaları (Senato, 2/3 çoğunluk) onaylayabilir veya reddedebilir. Başkanın ceza gerektiren durumlar karşısında Temsilciler Meclisi'nde suçlanması, Senato'da yargılanması işlemleri yürütülür. Vatana ihanet suçlaması olan *impeachment* (suçlama)² durumunda ise yargılama Senato ve Federal Mahkemece yapılır. Federal Mahkeme'nin 9 üyesi ömür boyu görev yapmak üzere Başkan tarafından tayin olunur. Başkan, yürütme-yi tek başına temsil eder, dış politikayı yürütür ve ordunun başıdır. İki aşamalı bir seçimle ve 4 yıllığına iş başına gelir. 35 yaşından büyük ve en az 14 yıldır ülkede ikamet etmesi beklenmektedir (Fendoğlu, 2010: 17-18; Öztürk, 2013: 17). F. D. Roosevelt'ten sonra en fazla iki defa üst üste seçilebilir halledir. Farklı ülkelerde başkanın gücünü ölçecek enstrümanlar olarak veto yetkisi, referanduma sunma, yasamaya ilişkin olmayan, bakanlar kurulunun oluşumu ve görevden alınması gibi yetkiler bakımından farklılıklar bulunmaktadır (Boyunsuz, 2017: 110-112).

1 Senato'nun yaklaşık 65.000 subay ve çoğunluğu dışişleri çalışanı olmak üzere yaklaşık 2.000 sivil bürokrat incelemesini her iki yılda yaptığı bilinmektedir (Boyunsuz, 2017: 144).

2 ABD'nin tarihinde başkanın görevden alınmasıyla ilgili üç örnek bulunmaktadır; 1868'de Andrew Jackson- oylanmış ancak görevinde kalmıştır. 1974'de Richard Nixon-Watergate skandalı nedeniyle oylanmadan kendiliğinden görevi bırakmış; 1999'da Bill Clinton ise Monica Lewinsky konusunda yalan söylediği için yine oylanmış ancak gerekli oy oranına ulaşamadığı için görevine devam etmiştir (Ataöv, 2011: 137).

Araştırmamızın niteliği gereği ilk olarak ABD yürütme organı ya da başkanlığın teşkilatlanmasına bakıldığında, hemen fark edilen, karmaşık bir yapı içerisinde örgüt ve personel tasarımının varlığıdır. İlk bakışta “kurumsal başkanlık” (institutional presidency) adında ve esas olarak “başkanlık ofisi” (the executive office of the President) şemsiyesi altında temel birimler eliyle yönetilen bir sistem olarak özetlenebilir. Aşağıda federal yönetimin genel çerçevesi yer almaktadır (Ömürgönülşen, 2009: 319-320):

- A. Başkanlık Ofisi (The Executive Office of the President)
 1. Beyaz Saray Dairesi (The White House Office)
 2. Başkan Yardımcısı Dairesi (The Office of the Vice President)
 3. Bakanlar Kurulu (The Cabinet)
 4. Uzman Daireler (specialist offices)
 5. Danışma Kurulları ve Komiteleri (advisory boards, councils and committees)
- B. Bakanlıklar (executive departments)
- C. Bakanlık Statüsünde Olmayan Kamu Kuruluşları (non-departmental agencies)
 1. Bağımsız Kuruluşlar (independent executive branch agencies)
 2. Bağımsız Düzenleyici Kurullar ve Kurumlar (independent regulatory boards and agencies)
 3. Kamu Ortaklıkları (government corporations)
 4. Diğer Kurullar, Komisyonlar ve Komiteler (boards, commissions and committees)
- D. Federal Yönetimin Taşra Örgütü (eyalet ve yerel yönetim örgütlenmeleri)

Bu birimlerde temel olarak politika belirleme, bütçe ve yönetim, ulusal güvenlik, ekonomi, hukuk, iç ve dış siyaset, yasama ve yönetimlerarası ilişkiler, bakanlar kurulu faaliyetlerinin eşgüdümü ve personel atamaları konularında danışman ve görevliler bulunmakta ve sistemin “pragmatik siyasal ve yönetsel işleyişi” gözetilmektedir (Ömürgönülşen, 2009: 317 ve 322-323).

Vatandaşın siyasal tercih yaparken bilinçli ve kültürlü, seçmenlerin ve siyasal partilerin ideolojik olarak aşırı kutuplaşmamış olması, siyasal partilerin lider eksensiz olmamaları gibi çeşitli özellikler ABD hükümet sisteminin öne çıkan unsurlarından bazılarıdır. Böylece kimi zaman ortaya çıksa da bazı sorun ve gerginliklerin aşılabilmesi olanağı sağlanmıştır. Başkanlık sisteminin bazı faydaları Arend Lijphart’tan esinlenerek oluşturulan listenin uyarlanmış hali olarak aşağıdaki gibi ifade edilmektedir; (Yayman, 2016: 299).

- ✓ *İstikrarlı yönetim ve güçlü bir iktidar*; Parlamenter sistemlerin özelliği olan kısa süreli koalisyonlar, uzun süreli karmaşa, hızlı hükümet değişik-

likleri, gensorularla hükümetlerin düşürülmesi gibi durumlar başkanlık sistemlerinde yaşanmaz

- ✓ *Temsil etme sorunu bulunmaz*; Halkın doğrudan seçmesi başkanın gücünü artıran bir unsurdur.
- ✓ *Aşırılıklar engellenmektedir*; Fren ve denge (checks and balances) ya da denge ve denetim gibi söz öbekleriyle erkler arası çatışmalar ve aşırılıkların kontrol altına alındığı anlatılmak istenir.
- ✓ *Hızlı karar alınır ve etkili yönetim sergilenir*; Parlamento ya da kongreden görece bağımsızlık, uluslararası tehdit ya da ulusal güvenlikle ilgili konularda olmak üzere başkana tanınan bazı yetkiler karar alma ve uygulama hızlarının artmasını sağlamaktadır. İdarenin bu bağlamda uyumu da hızlı olmaktadır.
- ✓ *Parlamento daha etkin çalışır*; Yürütmenin müdahalesinden uzak kalan yasama organı bu sayede yasama faaliyetine ve uzmanlık konularına daha çok odaklanmaktadır.

ABD başkanlık sisteminin bu yararlarına karşın dikensiz gül bahçesi de olmadığı açıktır. Nitekim bazı olumsuz yanları şu şekilde ifade edilmektedir (Güler, 2018: 306-307):

- ✓ *Çifte meşruiyet sorunu*; yasama ve yürütme organlarının ayrı ayrı seçimle işbaşına geliyor olması halk ve sistem karşısında güçlü meşruiyetler anlamına geldiğinden farklı ideolojik yapı ve siyasi partilerin iş başına gelmeleri durumunda gerginlik ve çatışma hali ortaya çıkmaktadır.
- ✓ *Görevden alınamama hali*; Gensoru mekanizması olmadığından, mevcut sistem kongre ve başkanının süreleri bitinceye kadar birbirlerine sabretmelerini gerektirmektedir.
- ✓ *Uzlaşma kültürüne rağmen uzlaşmama*; ABD modeli uzlaşma kültürüne sahip olduğu biçiminde öne çıkarılmaktadır. Ancak tarihsel süreçte az da olsa uzlaşmazlık durumları yaşanmış ve erkler birbirlerini her zaman desteklememişlerdir.
- ✓ *Keskin iktidar mücadelesi*; Siyasal hayatın kutuplaşmış olması nedeniyle sistem daima kazanma üzerine kurgulanmıştır. Kazanan *hep*, kaybeden *hiç* tarafında yer almaktadır.

ABD tipi başkanlık sisteminin parlamenter ve yarı-başkanlık modellerine göre daha belirgin (Gülener, 2016: 13) *fren ve denge mekanizması* içermesi bir diğer deyişle, anayasal organlar olan yasama, yürütme ve yargı erklerinin ayrı ama eşit güçte olmalarına karşın birlikte ve uyum içinde çalışması gerekliliği sistemin temel özelliğini oluşturmaktadır. Birbirlerine baskın olmak yerine birbirlerinin aşırılıklarını dengelemek misyonu öne çıkmış durumdadır. Uzlaşmazlık durumu ise bilhassa bütçe bakımından zorluklara sebep olmaktadır. Hükümetin, Kongre'nin içinden çıkmaması, birbirlerine karşı bir siyasi sorumluluğun doğmasını

önlemektedir. Sistemin işleyişi kısaca şu şekildedir; “Kongrenin temel işlevi olan kural koyma yetkisi, başkanın yetkisi ile frenlenebilmektedir. Yasama politikalarının amacına ulaşabilmesi, uygulamaya geçirebilmesi, başkanın bu kuralları yürütmesine ve Kongrenin bu amaçla harcanmak üzere tahsis ettiği kaynakları kullanmasına bağlıdır. Yürütme politikalarının etkinliği ise, Kongrenin bu politikayı uygulayacak üst düzey kadrolara (büyükkelçiler; Yüce Mahkeme Yargıçları) yapılacak atamaları onaylamasına; bu politikaların yürütülmesini sağlayacak mali kaynakları sağlamasına ve yürütme tarafından belirtilecek alanlara kaynak tahsis etmesine; bu politikaların yürütülmesi uluslararası ilişkiler ile ilgili olduğu takdirde ise anlaşmaları onaylamasına bağlıdır. Zira Anayasa’da (md.2/2/3), başkanın anlaşmaları onaylamak ve büyükkelçileri atamak gibi yetkilerini ancak Senato’nun “tavsiye ve rızası” olduğu takdirde kullanabileceği hüküm altına alınmıştır.” (Koçak, 2017: 21-22 ve 57-59). Zabunoğlu bu durumu kendi tarihi şartları içerisinde “devlet kudretinin sınırlılığı” olarak değerlendirmektedir (Zabunoğlu, 1963:23). Bilindiği üzere gücün yozlaşma eğilimi karşısında düşünürler bilhassa yasama ve yürütmenin birbirinden ayrılması üzerine görüşler ileri sürmüşlerdir (Kutlu, 2001: 205-207).

2. TÜRK CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ

Zabunoğlu’nun kısa ifadesiyle devlet, “siyasal bir yapı”dır ve hükümet de bu yapının görevlerini yerine getirirken kullandığı araç ve gereçler ile organların toplamından ibarettir (Zabunoğlu, 2015: 31). Türk devleti mevcut hükümet sistemini çeşitli gerekçeler ileri sürerek değiştirmeye karar vermiştir (Önsay, 2017: 10-19). Kararın öncesi ve çeşitli denemeleri bulunmaktadır. Nitekim Türkiye’de devlet geleneği üzerine yapılan bir çalışmada, demokrasi sorunundan bahisle özellikle 1960’tan sonra yapılan çeşitli askeri müdahalelere işaret edilmektedir (Heper, 2012: 16). Bu müdahalelerin demokrasi hastalığının tepedeki işaretleri olduğu açıktır. Klinik bulgular artırılrsa da reçete daima politika transferi bağlamında kurum ve kuralların aktarılması olarak yazılmıştır. Osmanlı’dan bu yana olan ilk anayasal hareketlerde de bu iz ve gözlem vardır ve ilk anayasa da parlamento da bu biçimde oluşturulmuşlardır. Ancak ilki 1859’daki Kuleli Vakası (İğdemir, 1937) olan ve Tunaya’nın *Türkiye’de Siyasal Partiler* çalışmasında (Tunaya, 1998) boylu boyunca gösterildiği üzere demokratik yaşamın kültürel ve yapısal sancılarının kadim kökleri asırları gösterir haldedir. Hasılı Türk devlet geleneği bilhassa batılılaşma sürecinde tanış olduğu demokratik kültür ve yapı aşinalığı içinde kalmış ve içsellğe ulaşamamış ve günü kurtarma olarak ifade edilebilecek çözümler üretegelmiş olarak nitelenebilir. Elbette ekonomik, toplumsal ve bürokratik süreçler bu saptamadan azade değildir. Ancak kasıt aşinalık ve içsellik yeğdir biçiminde bir tartışma yapmak değildir ve burada aktarımın bağlam bağımsız olduğu vurgulanmak istenmektedir. Ancak şu saptama gözden irak tutulmamalıdır

ki mirasa konu olan mamelek ya da tereke, “*güçlü devlet ve zayıf çevre geleneği*”dir. Nitekim Heper’in deyimiyile Osmanlı’dan Türkiye Cumhuriyeti Devletine, “*(belli başlı politikaları toplum kesimlerinden bağımsız tespit edebilme gücüne sahip olan) aşkın bir devlet ve zayıf bir toplum miras kalmıştır.*” (Heper, 2012: 40-41). Yazarın bu denklemin bir yanında var olan asker ve sivil bürokratik yapılardan ordu örgütlenmesinin bürokratik elitlere göre daha çok öğrenen kurum özelliğine sahip olduğu vurgusu dikkate değerdir. Aynı şekilde toplum ya da daha doğru bir ifadeyle oy verme davranışları üzerinden bakıldığında seçmen kitlesinin de hızlı öğrendiğine dair bulgular bulunmaktadır (Heper, 2012: 241-242). Ancak Heper’in analizinde göz ardı ettiği sivil bürokratik elitlerin durumuna daha yakından bakıldığında dikkat edilmesi gereken hususun siyaset yönetim ayrımı ve bu ayrımında güçlü tek parti iktidarının istikrarı karşısında bürokratik oligarşinin direncinin kırılması hadisesidir. Zira uzunca bir süredir³ dile getirilen başkanlık sisteminin 1980’lerden sonra ivme kazanmasına karşın 16 Nisan 2017 referandumuyla hayata geçirilebilmiş olmasında bürokratik yapıların dönüşmüş ve etkisizleşmiş olmasının payı büyüktür. Düzen bulunmuş (Yayman, 2016: 275), ilk aşamada 2007 Referandumuyla Cumhurbaşkanının halk oyu ile seçilebilmesi olanağı ortaya çıkmış, yukarıdaki 2017 referandumu sistem değişikliğini onamış ve nihayet 24 Haziran 2018’de de ilk başkanlık özelliğine sahip cumhurbaşkanlığı seçimi gerçekleştirilmiştir. Kamu politikası analizi bakımından ilaveci (incrementalism) olarak değerlendirilebilecek bu sürecin ardından Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan, Türkiye’de *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi* olarak adlandırılan kendine özgü rejimin ilk başkanı olmuştur.

Geçmişten bu yana Türk sağ siyasetinin önemli liderleri Necmettin Erbakan, Alparslan Türkeş, Süleyman Demirel ve Turgut Özal’ın (Eren, 2000: 118-129; Kutlu, 2011: 54-60) parlamenter sistem karşısında başkanlık sistemini savundukları bilinmektedir.⁴ Temel motto klasikleşmiş “*hızlı-etkili-güçlü iktidar*” söylemi

3 Basından Milliyet Gazetesi’nin arşivleri tarandığında ifadenin ilk kez 1958 yılında ve Pakistan’la ilgili bir haberde geçtiği ancak 12 Mart 1971 Muhtırasından bir süre önce 23 Mayıs 1970’de Burhan Felek tarafından yazılan “Bu Ultra Demokrasi Nereye Varır?” başlıklı yazıda “başkanlık sistemi üzerine kurul[u]” bir demokrasi talep edildiği bir raporda belirtilmektedir. Kasım Gülek’in de 20 Aralık 1970 tarihli demecinde bu yönde bir talepte bulunduğu anlaşılmaktadır (Bayram, 2016:11-12). Yine 1970 yılında Kurt Karaca’nın yazdığı ve sonra da siyaset ve devlet adamlarından Alparslan Türkeş ve Necmettin Erbakan tarafından başkanlık sistemine dair talep ve değerlendirmelerin daha güçlü bir şekilde kamuoyu oluşturduğu (Avaner, 2019: 62) ancak 1980’lerden sonra ise her anayasa tartışmalarında değişiklik bahsinde geline ve talep edilen bir hedef, seçim kampanyalarında dile getirilen bir vaat, nihayet her iktidara gelenin zorlukları aşmanın vizyon ifadesine dönüştüğü anlaşılmaktadır

4 Hem Türk tarihi hem de İslam geleneği açısından başkanlık konusu kadim niteliğe sahiptir. *Han, hakan, sultan* kavramları bu bağlamda Türk tarihinden örneklenen unvanları oluştururken *imamet* ise İslami bilgiler çerçevesinde, “*hem ferdlerin (hassa), hem toplumun*

olmakla birlikte, (Yayman, 2016: 289; Doğan, 2016: 90-92) 16 Nisan 2017 değişikliği zikredilen sağ liderlerin istedikleri düzen olup olmadığı bu yazının sınırlarını aşsa da başkanlık isteminin bir koruya dönüşmediği, iktidara gelenin ya da muhalefette kalanın taktik talep ve söyleminden ibaret olduğu ifade edilebilir. İki ucun sürekli ısıtıldığı o mu, bu mu diye seçeneksizliğe indirildiği bir algı dünyasında, koalisyon hükümetlerinin “zayıf, istikrarsız ve kısa ömürlü” (Eren, 2000 :115) olması nedeniyle parlamentarizmin kriz üreten ve ıslah olması zor bir sistem olarak gösterildiği, buna karşın başkanlık sisteminin ülkeyi bölmeyeceği, diktatörlüğe yol açmayacağı aksine meclisin işine odaklandığı ve başkanın sorunlar karşısında yerinde ve hızlı kararlar aldığı bir sistem⁵ ve “çözüm” olarak kurgulanmış olduğu bir süreçte, Cumhuriyet tarihinin kesintisiz en uzun süre iş başında olan siyasal partisi tarafından siyasal istikrar arayışı (Günel, 2015: 7) gerekçesiyle ülkenin bir sistem/düzen değişikliğine gittiği görülmektedir (Yayman, 2016: 300-305; Şıvgın, 1997: 7-8; Demircan, 2017: 61). Yeni düzenin gerçekten anlamı nedir?

Sistem, öneren Adalet ve Kalkınma Partisi (Ak Parti) ve destekleyen Milliyetçi Hareket Partisi (MHP) tarafından “istikrar” ve “etkinlik” kavramları öne çıkarılarak kamuoyunda savunulmaktadır. Tarihinde hükümet istikrarsızlıklarının yaşanmışlığı ve ağır ve hantal işleyen siyasal ve yönetsel sürece dair saptamaların pelesenkliliği bu savunuda öne çıkan unsurlardır. 2017 Anayasa değişikliği bu düşünsel iklimde kaleme alınmıştır (Gönenç, 2018: 2-3). Ancak Türkiye’de başkanlık sistemine karşı, otoriterleşmeyi getireceği, ülkenin “bölünmesine” ve kutuplaşmasına yol açacağı yönünde çeşitli itirazlar da dile getirilmektedir (Güler, 2018: 309). Hükümet tartışmalarının eski olduğu kadar sorunlu görünümüne de işaret eden Tekin ise “bölünme” konusunun federalizm konusuna iliştilererek sunulmasının bir “manipülasyon” olduğu düşüncesindedir (Tekin, 2015: 103-123). Kutuplaşma konusunda da esasında ilk izlenim Türk parti sisteminin çok parçalı ve kutuplu olma özelliği düşünüldüğünde en azından kabaca iki parçada konsolidasyonun oluşacağını göstermektedir. %50+1 formülü bunu zorunlu kılmaktadır. Koalisyonların şimdilik kendi kimliklerini koruyan partilerin seçim öncesi uzlaşması ve her seçimde bunu tekrarlayacak olması beklentisi *zamanla* ABD’dekine benzer iki partili bir siyasal yapı doğurabilir. Ancak *zamanla* deyişi bu sürenin kestirilmesini olanaklı kılmamaktadır. Çok sayıda partinin kendi tüzelkişiliklerini terk etmemek adına direneceği aşikardır. Birleşme, dayanışma ya da ortaklaşma kültürünün olmadığı bir ülkede, siyasal rantın keskin ideolojik

(amme) din ve dünya işlerini ilgilendiren konularda mutlak bir başkanlık ve geneli kapsayan bir idarecilik olarak tanımlanmaktadır. “Başlıca gayesi, vatani saldırılardan korumak, halkı idare etmek, İslam davetini kuvvet ve silahla kurmak, ihtilafları gidermek, zalimlerden mazlumların hakkını almak, vermeyenlerden hak sahiplerinin hukukunu alıp vermektir.” (el Giyasi, 2016: 35).

5 Turan bu durumu bir “sevda” olarak nitelendirmektedir (Turan, 2005: 113-124).

geçmişini bulunan bu partilerin kısa süreli pazarlıklarına ve aşırı uçlara da yönelecek olması şimdiden görülmektedir. Yapay bu stratejinin ülkenin önüne yeni kısır çekişmeleri getirebileceği düşünülmektedir. En azından taraflardan birinin her an vaat ve icraatlarıyla maceralar peşinde koşabileceği olasılığını, tarihsel gerçekler de hatırlandığında, arttırdığı açıktır ve bu sav ülkenin stratejik ve jeopolitik konumu ve tarihsel gerçekleri söz konusu olduğunda salt paranoya ya da komplo teorisi olarak da nitelendirilemez.

Türk devlet yönetiminin yeniden yapılandırıldığı bu süreçte “*parti sisteminin etkisi altında fiili olarak patronlu başkanlık şeklinde işleyen bir tür yarı başkanlık sistemi*”nden (Boyunsuz, 2017: 262) cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmiştir. Bu durum elbette yeni bir aşama olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu aşamada yeni ya da değişen özelliklere bakıldığında ilk olarak milletvekili seçilme yaşının 25’ten 18’e indiği görülmektedir. Ayrıca bundan böyle kanunları hükümet değil milletvekilleri teklif etmeye başlamış durumdadır. Cumhurbaşkanlığı seçimi ve meclis genel seçimi 5 yılda bir aynı günde yapılması, cumhurbaşkanı veya meclis seçimi yenileme kararı verirse, iki seçimin aynı anda gerçekleşecek olması, cumhurbaşkanının partisi ile ilişkisinin kesilmeyecek olması, cumhurbaşkanına kararname çıkarma yetkisinin verilmesi, üst düzey kamu görevlilerini cumhurbaşkanının ataması, kurumlar ile ilgili idari düzenlemelerin bundan böyle cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile yapılması, sorumlu cumhurbaşkanlığının gelmiş olması, bütçe hazırlama ve sunma yetkisinin cumhurbaşkanına verilmesi, sıkıyönetimin kalkması, olağanüstü halin yeniden düzenlenmesi, yargının bağımsızlığı ifadesine “tarafsızlığı”nın da eklenmesi, yargının enikonu sivilleşmesi ile hakimler ve savcılar yüksek kurulunun, hakimler ve savcılar kurulu olarak (HSK) yeniden düzenlenmesi sistemin temel değişiklikleri ve bileşenlerini oluşturmuş durumdadır (TBB, barobirlik.org.tr, 2019; Eren, Akıncı, 2018: 46-65).

Milletvekili sayısının 600’e çıkarıldığı yeni Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin, kurumsal açıdan değerlendirilmesi yapıldığında ise Alkan’a göre başlıca üç temel özelliği öne çıkmaktadır; “*İlk özellik yasamanın üstünlüğünün kabul edilmiş olmasıdır. Bu yönüyle yeni sistem ne yasama ile yürütme arasındaki katı ayrılığın benimsendiği ABD modeline, ne de yürütmenin sistemi domine edebildiği otoriter başkanlık modellerine benzemektedir. İkinci özellik yürütmenin kendi alanında etkililiğinin sağlanmasıdır. Bu yönüyle sistem yürütme otoritelerinin hızlı kararlar alıp uygulayabilmesini hedeflemektedir. Son özellik ise, sistemi işler kılmak amacıyla kilitlenmeyi önleyici mekanizmalara yer verilmiş olmasıdır.*” Bu kapsamda Cumhurbaşkanına yeni sistemde kararnameler yoluyla düzenleme yetkisi bırakılan alanlar şunlardır; “*Cumhurbaşkanı yardımcıları, bakanlar ve üst kademe kamu yöneticilerini atama ve görevden alma (Md.104); bakanlık teşkilatlarının kurulması ve mevcut bakanlıkların teşkilat yapısında değişiklik yapabilme (Md.106); MGK Genel Sekreterliği teşkilat ve görevleri (md.118);*

Kamu tüzel kişiliği kurma (Md.123); Genelkurmay Başkanını atama (Md.117) ve Devlet Denetleme Kurulu (Md.108)” (Şekil 1). Yasama yetkisinin üstünlüğü akılda kalmak üzere yasamaya bırakılan alanların yürütmeye bırakılan alanlardan yirmi kat daha fazla olması ve bizatihi yürütme alanındaki yoğun kanun atfı da Cumhurbaşkanının kararname çıkarma yetkisini sınırlandıran dikkate değer diğer hususlardan biri olarak kabul edilebilir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde eski iki başlı yürütme sisteminin terkedilerek başbakanlığın kaldırıldığı görülmektedir. Yeni sistemde üçlü kararname (müşterek kararname) yerine üst düzey atamalar Cumhurbaşkanı kararı ya da onaylamasıyla yapılabilmektedir. Gerekli revizyon ve yeni durumlara uygun liyakat ehli yönetici atamanın hızı oldukça artmış bulunmaktadır. Ayrıca bakanlık ve bağlılarının hatta merkezi idareye bağlı kamu tüzel kişiliklerinin Cumhurbaşkanı kararnamesi ile kurulabilmesi sistemin yeni özelliklerindedir. Sistemin kilitlenmesini önleyen mekanizmalar da düşünülmüş olup yasama ve yürütmenin ayrı eğilimlerden olduğunda ya da mecliste çok partili düzen ortaya çıktığında uzlaşmazlık meşruiyet krizi yaratabilecektir. Bu durumlarda Cumhurbaşkanlığı ve Meclis seçimlerini eş zamanlı yapılması kuralının getirilmiş olması, Cumhurbaşkanlığı makamının bir sebeple boşalması durumunda bu eş zamanlı seçimin yine varlığı ve bütçenin onaylanmaması durumunda bir önceki yılın bütçesini yeniden değerlendirme oranında arttırılarak uygulanması ve nihayet Cumhurbaşkanı ve TBMM’nin seçimleri karşılıklı olarak yenilenmesine karar verebilmeleri sistemin kilitlenmesini önleyecek mekanizmalar olarak karşımıza çıkmaktadır (Alkan, 2018: e140-e143 ve e146-e148.).

Şekil 1: Cumhurbaşkanlığı Merkez Teşkilatı Şeması

CUMHURBAŞKANI	
Cumhurbaşkanı Yardımcıları	
Özel Kalem	
İdari İşler Başkanlığı	
Ofisler	Finans Ofisi
	İnsan Kaynakları Ofisi
	Dijital Dönüşüm Ofisi
	Yatırım Ofisi

Bağlı Kurullar	Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu
	Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu
	Ekonomi Politikaları Kurulu
	Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu
	Hukuk Politikaları Kurulu
	Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu
	Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu
	Sosyal Politikalar Kurulu
	Yerel Yönetim Politikalar Kurulu
Başkanın Kabinesi	Adalet Bakanlığı
	Dışişleri Bakanlığı
	İçişleri Bakanlığı
	Milli Savunma Bakanlığı
	Milli Eğitim Bakanlığı
	Sağlık Bakanlığı
	Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı
	Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı
	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı
	Tarım ve Orman Bakanlığı
	Kültür ve Turizm Bakanlığı
	Gençlik ve Spor Bakanlığı
	Çalışma Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığı
	Hazine ve Maliye Bakanlığı
	Ticaret Bakanlığı
Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı	
Bağlı Kuruluşlar	Devlet Denetleme Kurulu
	Milli Güvenlik Kurulu
	Milli İstihbarat Başkanlığı
	Genelkurmay Başkanlığı
	Savunma Sanayi Başkanlığı
	Diyanet İşleri Başkanlığı
	İletişim Başkanlığı
	Strateji ve Bütçe Başkanlığı

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine tabi 434 kamu kurum ve kuruluşu bulunmaktadır (<http://afyonluoglu.org/cbk01-sema/>, E.T.: 02.04.2019). Bu kapsamda Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatında yer alan temel yapılanma değerlendirildiğinde ilk olarak bakanlık sayısının birleştirmeler yoluyla azaltılarak 26'dan 16'ya düşürüldüğü görülmektedir; Adalet Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Gençlik ve Spor Bakanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Çalışma Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığı, Tarım ve Orman Bakanlığı, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Ticaret Bakanlığı adlarında 16 bakanlık kurulmuştur (Şekil 2).

Şekil 2: T.C. Bakanlıkları

Başkanın Kabinesi	Adalet Bakanlığı
	Dışişleri Bakanlığı
	İçişleri Bakanlığı
	Milli Savunma Bakanlığı
	Milli Eğitim Bakanlığı
	Sağlık Bakanlığı
	Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı
	Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı
	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı
	Tarım ve Orman Bakanlığı
	Kültür ve Turizm Bakanlığı
	Gençlik ve Spor Bakanlığı
	Çalışma Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığı
	Hazine ve Maliye Bakanlığı
	Ticaret Bakanlığı
	Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı

<https://www.memurlar.net/haber/761329/yeni-sistemde-yeni-bakanliklar.html>,
E.T.: 02.04.2019

Yeni sistemde politika önerileri yapmak ve ilgili alanlarda strateji ve vizyon geliştirmek üzere, sivil toplum kuruluşları, üniversite ve ilgili kurulun hedef sektörlerinden temsilcilerin yer aldığı Yerel Yönetim Politikaları Kurulu, Sosyal Po-

litikalar Kurulu, Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu, Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu, Hukuk Politikaları Kurulu, Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu, Ekonomi Politikaları Kurulu, Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu, Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu şeklinde 9 politika kurulu yapılandırılmaktadır (Şekil 3).

Şekil 3: Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları

Bağlı Kurullar	Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu
	Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu
	Ekonomi Politikaları Kurulu
	Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu
	Hukuk Politikaları Kurulu
	Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu
	Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu
	Sosyal Politikalar Kurulu
	Yerel Yönetim Politikalar Kurulu

<https://www.memurlar.net/haber/761329/yeni-sistemde-yeni-bakanliklar.html>,
E.T.: 02.04.2019

Yeni sistemde Dijital Dönüşüm Ofisi, Finans Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi ve Yatırım Ofisi adlarında 4 ofis⁶ örgütlenmesi söz konusudur. Bu ofisler sistemin çalışmasında dinamik ve kurumlararası nitelikte çalışmaları yürütecek ve e-devlet, üretim, personel ve yatırım konularında doğrudan Cumhurbaşkanına bağlı olarak çalışacaklardır (Şekil 4).

Şekil 4: Cumhurbaşkanlığı Ofisleri

Ofisler	Finans Ofisi
	İnsan Kaynakları Ofisi
	Dijital Dönüşüm Ofisi
	Yatırım Ofisi

<https://www.memurlar.net/haber/761329/yeni-sistemde-yeni-bakanliklar.html>,
E.T.: 02.04.2019

6 ABD örneğinde ofisler çeşitli uzmanlık alanlarında başkanın aldığı kararların uygulamadaki süreçlerini, değerlendirme ve gözlemlerini yapmakla görevlidirler. Türkyılmaz'a göre ABD'de ofisler adeta başkanın ar-ge birimleridir (Türkyılmaz, 2017: 80).

Güçlü koordinasyon, etkin ve verimli bir yönetim hedefi temelinde Cumhurbaşkanlığına bağlı 8 başkanlık kurulmuştur; Genelkurmay Başkanlığı, Milli İstihbarat Başkanlığı, Savunma Sanayii Başkanlığı, Milli Güvenlik Kurulu, Diyanet İşleri Başkanlığı, Devlet Denetleme Kurulu, İletişim Başkanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı (Şekil 5). Milli İstihbarat Teşkilâtı (MİT) ve Savunma Sanayii Müsteşarlığı'nın adları değiştirilerek başkanlık haline getirildiği ve stratejik ve kapsayıcı bir iletişim ile bütçe planlaması ve yönetimine dair yeni başkanlıklar oluşturulduğu görülmektedir.

Şekil 5: Cumhurbaşkanlığı'na Bağlı Başkanlıklar

Bağlı Kuruluşlar	Devlet Denetleme Kurulu
	Milli Güvenlik Kurulu
	Milli İstihbarat Başkanlığı
	Genelkurmay Başkanlığı
	Savunma Sanayi Başkanlığı
	Diyanet İşleri Başkanlığı
	İletişim Başkanlığı
	Strateji ve Bütçe Başkanlığı

<https://www.memurlar.net/haber/761329/yeni-sistemde-yeni-bakanliklar.html>,
E.T.: 02.04.2019

3. ABD BAŞKANLIK SİSTEMİ VE TÜRK TİPİ HÜKÜMET SİSTEMİNİN BENZER VE FARKLI YÖNLERİ

Hangi hükümet sistemi iyidir ya da daha iyidir sorusu afaki bir sorudur ve gerçekte demagojiden öte sonuçlar doğurmaz. Çünkü her ülke tarihsel gerçekliği, kültürel özellikleri ve ihtiyaçları doğrultusunda sistemlerini belirlemektedir. Farklı sistemler bulunmakla birlikte ülkeler bir hükümet sisteminden diğerine geçmeyi de deneyimlemek istemektedirler. Bu geçiş sürecinde genellikle eski ya da mevcut sistem aksamalar, sorunlar öne çıkarılarak eleştirilmekte, geçilen sisteminse üstün yanları propaganda amaçlı kullanılmaktadır. Eski sistemin bütünüyle kötü olduğu sonucu elbette buradan çıkmaz zira yapılan bir araştırma, parlamenter sistemin uzun vadede başkanlık sisteminden ekonomik ve insani gelişme çitasının daha yüksek olduğunu kanıtlamış bulunmaktadır. Bebek ölüm oranları, yaşam süreleri ve ekonomik göstergeler bakımından sonuçlar bunu teyit etmektedir (Musil, 2014: 204). Ancak dövmek yerine eldekiyle yetinmek de murad olamaz. Eldekini hem o hem o biçiminde düzenlemek ya da Özbudun'un deyimiyle hem

güçlü yürütme hem de güçlü bir parlamentonun da aynı anda gerçekleştirilmesi de söz konusu olamaz (Özbudun, 2005: 106). Bu durumda bir karar vermek ve karar verilen sistemi geliştirmek ehven gözükmemektedir. Eğer başkanlık sistemine geçişin asırlar ötesine götürülmesi doğru ise ve bunca zamandır istikrar yaratmadığı savıyla hareket edilecekse bu durumda başkanlık sistemine geçen Türkiye'nin önünde istikrarsız asırlar var demektir ve gelecek karamsarlık getirecektir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ya da diğer deyişle Türk tipi⁷ başkanlık sistemi dünyada var olan siyaset ve yönetim rejimlerinden Westminster, başkanlık ve yarı-başkanlık sistemlerinden farklı olma iddiasındadır. *Kendine özgülük* arayışına karşın kamuoyunda bilhassa ABD tipi başkanlık sistemiyle karşılaştırıldığı görülmektedir. Türkiye'nin yeni yönetim sistemi kuşkusuz ABD örneğine göre bazı benzerlikler içermekte ancak bazı farklı yönleri de bulunmaktadır (Keskinsoy, Kaya, 2018: 90). Anayasa hukukçusu Gözler ise farklılıklara odaklanarak Türkiye'deki hükümet sistemi ile başkanlık sistemi arasında “*uzaktan yakından bir ilgi*” kurulamayacağı düşüncesindedir. Gözler, gerekçelerini şu şekilde sıralamaktadır (Gözler, 2017: 10-19);

1. ABD’de başkan, yasama organı tarafından görevden alınamaz; Türkiye’de alınabilir.
2. ABD’de başkan, yasama organını feshedemez, Türkiye’de feshedebilir.
3. ABD’de başkan yardımcısı da halk tarafında seçilebilir, Türkiye’de yardımcıları atanmaktadır.
4. ABD’de bakanların ataması senatonun onayına tabidir, Türkiye’de değildir.
5. ABD’de başkanın yüksek hâkim atama yetkisi, senatonun onayına tabidir, Türkiye’de değildir.
6. ABD’de başkanın çok sayıda kamu görevlisini atama yetkisi Senato onayına tabi iken Türkiye’de Meclisin onaması yoktur.⁸

7 “Türk Tipi” deyiminden “*ülkemin özgün ihtiyaçlarına cevap verebilecek bir model*” anlamı kastedilirken (Külünk, 2017: 45) bazen de olumsuz imgeleme sahip olarak kullanılmakta ve “*ne idüğü belirsiz, garabet, padişahlık sistemi, sultanlık*” gibi (Bayram, 2016: 66) anlamlara işaret edilmekte bir tür “yan sanayi” muamelesi yapılmaktadır. Kendi katkısını sunmak yerine daima eleştiren, aşağılayan nihayet gerçekte özüne yabancı bir aydın tavrı ‘batılılaşma’ zamanlarından beri sürdürülmektedir. Eskicioğlu ise, başkanlık sistemi dahil “Batı patentli hayat” karşısında “*tarım toplumunda üretilmiş terimler*”le durmanın zorluğuna işaret etmektedir (Eskicioğlu, 2016: 204 ve 206). Yukarıdakilerinin yanında “Türk Tipi” vurgusuna sahip yayınlardan bazıları şunlardır; “Erim, 2017: 49; Bozlağan, 2016: 58; Ergün ve Çalışkan, 2016: 12; Gergerlioğlu, 2017: 103).

8 Gözler’in 4, 5 ve 6. maddelerde işaret ettiği başkanlık atamalarına yakından bakıldığında,

7. ABD’de başkanının yaptığı Uluslararası Andlaşmaları onaylama yetkisi senatonun 2/3 çoğunluğuna ait iken Türkiye’de böyle bir şart yoktur.
8. ABD’de başkanın kongrenin kabul edeceği bütçeye mutlak ihtiyacı varken Türkiye’de benzer durumda Cumhurbaşkanı eski bütçeyi yeniden değerlendirilme oranında artırarak kullanmaya devam edebilmektedir.
9. ABD’de başkanın siyasal partisi ile zayıf ilişkisinin aksine Türkiye’de çok sıkı ilişki kurulmuştur.

Anılan bu farklılıklar Akartürk’e göre Latin Amerika’da bulunan *başkanlı rejimler* de göz önüne alındığında taklit edilemezlik sonucunu doğurmaktadır. Bilhassa sonuncu maddede ifade edilen parti sisteminden kaynaklanan özgünlük, Türk parti sistemiyle birlikte düşünüldüğünde de zaafına karşın hükümet arayışında alternatif olarak kendine başkanlık sistemini çıkarmaz (Akartürk, 2010: 208 ve 283). Elbette Gözler’e eklenebilecek olan, velev ki iki sistem birbiriyle aynı olsa bile iki ülkenin *siyasal gerçeğinin* birbirinden farklı olduğudur (Gençcan, 1996: 68). Kaldı ki tarihsel süreç, ekonomik, toplumsal ve kültürel farklılıklar da cabası. Bu noktada ifade edilebilecek olan, söz gelimi *toplumsal barış ve uzlaşma* noktasında her iki sistemin taraftarları da bir diğer sistemi eleştirmekten kendilerini alamamakta oluşları ve kendi önerilerinin üstün olduğundan dem vurup durmalarıdır (Yıldırım, 2017: 188; Boyunsuz, 2017: 269-270).

Kuşkusuz iki sistem sadece yürütme erki ve organı bakımından değil yasama ve yargı erk ve kurumları bakımından da benzer ve farklı özelliklere sahip bulunmaktadır. Erkların birbirleri karşısındaki konumu ve ilişkisi sistemin yaşaması açısından hayatidir. Türkiye’nin her ne kadar kendine özgü bir hükümet sistemi kurmaya çalışmak istemesine karşın alanyazın, bir kısmı “halka güvensizlik”ten (Yanık, 2016: 133) kaynaklansa da kendine özgünlükten kaynaklanacak sorunlar karşısında da uymayı ihmal etmediği görülmektedir (Yücel, 2009: 291);

ABD’nin kendine özgü, farklı siyasi girdilerine sahip olmayan Türkiye açısından bu kurumsal ve siyasi sonuçlar, çok daha ağır bir siyasi gerilime ve ideolojik kutuplaşmaya neden olacaktır. Özellikle demokratik kökleşmenin hâlâ istenen düzeye ulaşmaması ve önder merkezli, disiplinli, ideolojik mesafesi fazla partilerin biçimlendirdiği siyaset kültürünün varlığı üzerine gerçekleştirilecek olan hükümet sistemi değişikliği belirtilen bu sakıncaların artan bir etkiyle ortaya çıkmasına yol açacaktır.

ABD başkanının toplam 3.648 üst düzey yönetici atamasına müdahil olduğu görülürken, bunlardan toplam 1212 atamanın senato onayı gerektirdiği anlaşılmaktadır (Sobacı, Köseoğlu, 2018: 31). Senato, büyükelçiler, diğer diplomatik kişi ve konsololar; yüksek mahkeme yargıçları ve Anayasanın öngörmediği ve yasalarla kurulacak makamların görevlilerini atama yetkisine sahiptir (Gülener, 2016: 62).

Ne var ki olan olmuş ve hükümet sistemi geçişi tamamlanmıştır. Deyim yerindeyse “cin şişeden çıkmış” ve federalizm ya da adem-i merkezîyetçilikten (Aktaş, 2013: 330-350) tutun da felaha, salaha ermek isteyenlerin, bekleyenlerin ertesi gün yine aynı şeylerin olduğunu görmeleri karşısında “ama bu bizim istediğimiz değildi” demelerine az zaman kalmıştır. Bundan sonra yapılması gereken yeni sistemin başarısı için, ivedi atılması gereken adımların atılması ve hiç değilse liyakat konusunda taviz verilmemesidir.

Bağçe'nin uluslararası kurum ve kuruluşların hazırladıkları endeksler doğrultusunda gösterdiği sonuçlar parlamenter sistemin başkanlık ve yarı-başkanlık sistemine göre üstün yanlarını ortaya koymaktadır. Yönetim sistemleri bakımından sıralanan dünya ülkeleri bakımından ilk 10 parlamenter ülkeye göre ilk 10 başkanlık sistemiyle yönetilen ülke ya da herhangi bir düzeydeki sıralama (işsizlik endeksi üzerinde belki düşünülebilir) (Bağçe, 2016: 253-276) karşısında “kör ölü badem gözlü olur” duygusu oluşuyorsa da öne çıkarılan başkanlık sistemine sahip ülke olan ABD ile karşılaştırma bahsi yine de öğretici olmayı sürdürebilecektir.

Nitekim yapılan karşılaştırma sonunda fren ve denge mekanizması dışında da bazı farklar saptanmış bulunmaktadır. Bunlar; bakanların ve üst düzey kamu yöneticilerinin atanma usulü, başkan/cumhurbaşkanı yardımcılarının seçimi ve atanması, başkanın/cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu, meclisten gönderilen yasaların onaylanması veya veto edilmesi, uluslararası antlaşmaların kabulü ve onaylanması ile bütçenin kabulü ve onaylanması gibi konu ve başlıklarda olduğu anlaşılmaktadır. Türkiye'deki sistemin “yerli ve milli” bir model olarak tasarlandığını vurgulayan bir çalışmada farklılıkların sebebi şu şekilde izah edilmektedir; “Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde görülen bazı zaafaların ortaya çıkmaması için eşzamanlı seçim ve seçimlerin birlikte yenilenmesi gibi düzenlemelere yer verilmesi bu durumun (yerli ve milliğin) bir yansımasıdır. Yasama ile yürütmenin yetkilerinin kullanılmasında tıkanmaya yol açmamak amacıyla yetkilerin net bir şekilde ayrıştırılması da bir başka özgünlük olarak ifade edilebilir... Ayrıca başkanın ve TBMM'ye karşılıklı olarak seçimleri yenileyebilme yetkisi verilmiş olması yasama ve yürütme arasında ortaya çıkabilecek krizleri aşabilme, birlikte uyumlu çalışmaya motive etme amacı taşımaktadır. Uyumlu işleyen bir sistemde bu yetkinin sıklıkla kullanılacağı beklenemez. Çünkü seçimin yenilenmesine karar veren Cumhurbaşkanı kendi görev döneminden feragat etmiş olacaktır. Aynı şekilde Meclis'in erken seçim kararı almasıyla, Cumhurbaşkanı seçimleri de yenilenecektir.” Ayrıca ABD'dekinin aksine başkan yardımcısı herhangi bir sebeple başkanlık koltuğunun boşalması üzerine başkanın yerine geçmesine karşın Türkiye'de aynı durumda 45 gün içinde seçimler öngörülmüştür. Bu sürede Cumhurbaşkanı yardımcısı sadece vekalet etmekle görevlidir (Karatepe vd., 2017: 50).

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Türkiye’de yönetim sisteminin değişimi sürecinde dikkati ilk çekenin *değişim tutkusu* olduğu ileri sürülebilir. Taraftar olanların veya tutkunun gücü yavaşladığında ya da muarızların daha güçlü ortaya çıktığı anlarda, dayanak ararken, başvuru düşünülere bakıldığında önceki zamanlardan başlayarak Maurice Duverger (1917-2014), Giovanni Sartori (1924-2017) gibi hukukçu/siyaset bilimcilere tesadüf edilmektedir. Bunlara, “3 *Li ekolü*” diyebileceğimiz Columbia ve Kaliforniya üniversiteli sosyolog/siyaset bilimciler eşlik etmekte ve Lipset (1922-2006)⁹, Linz (1926-2013)¹⁰ ve Lijphardt (1936-...)¹¹’ın görüşlerine başvurulmaktadır. Türkçe alanyazın bakımından bahse konu Avrupa ve ABD’li yazarlar ülkemizde siyaset bilimi ekseninde ve hassaten yönetim ya da hükümet sistemleri konusunda karşılaştırmalı bakış açıları ve ilgili ülke deneyimleri bakımından etkili düşünceler geliştirmişlerdir. Anı ve emeklerine saygı duyulan yazarlarca geliştirilen çözümler Latin Amerika ile Asya ve Afrika’daki başkanlık ve parlamenter sistemlerin ahvaline dair ve genellikle karşılaştırmalı ve olumsuz tablolar resmedilmektedir. (Horowitz vurgusu ile bkz. Lipset, 2015: 39). Örtülü olarak Avrupa’nın öne çıktığı düşünülebilir ve de karşılaştırmalar çoğunlukla ABD yönetim sistemi ve diğerleri arasında yürütülmektedir. O arada Lipset’in İslam ülkelerine dair analizine de düşüncelerinin gücüyle birlikte Türkiye’deki yazarlarca empati kurulmuş gibidir (Lipset, 2015: 39-43). Ancak karşılaştırmaların temelinde kültür, yönetim sistemleri ve özellikle de demokrasi üzerinden yürütülmesi bu sonuca ulaşmayı kolaylaştırmaktadır. Türkiye’de parlamenter yönetim sistemini savunuların esin kaynağı da böylece ortaya çıkmaktadır zira parlamenter demokrasiler Linz’e göre daha istikrarlıdır (Linz, 2015: 11-13). Üstelik Linz, demokratik hükümetler ve demokratik olmayan devletleri, sultancı rejimler dahil olmak üzere analiz edip totaliter ve otoriter yanlarına dair gözlemlerini paylaştığı için ilginin şiddeti aynı oranda artmaktadır (Linz, 2012: 25, 152 ve 307). Lijphardt ise, her ne kadar *otuz altı çağdaş demokrasi* adımı verdiği ülkeler incelemesinde Türkiye’ye

9 Kaliforniya Üniversitesi sosyoloji profesörü olan Seymour Martin Lipset, *Tarım Toplumculuk* (1959), *Siyasal İnsan*, M. S. Trow ve J. S. Coleman’la birlikte yazdığı *Sendika Demokrasisi* ve R. Bendix’le beraber derlediği *Sınıf, Statü ve İktidar* ile yine Bendix’le yazdığı *Sosyal Akışkanlık* başlıklı çalışmalarıyla 1950’lerden beri akademik hayatın önemli isimlerdendir. Türkiye’de de hemen hemen o yıllardan beri izlenmektedir (Mete Tunçay Önsözü, Lipset, 1986: ç.ö. ve 73-75).

10 “Juan Jose Linz, 1926 yılında Almanya’nın Bonn kentinde doğmuş, İspanyol sosyologdur... Devlet/hükümet yapılarındaki totaliter ve otoriter sistemler üzerine teorileriyle tanınan Linz ayrıca demokratik sistemlerin çöküşü ve demokratik rejime geri dönüşler konusunda da geniş araştırmalarda bulunan bir isimdir” (Linz, 2012, biyografi).

11 Arend Lijphardt ise Kaliforniya Üniversitesi siyaset bilimi profesörü olup, demokrasi ve demokrasi kuramları üzerine çok sayıda çalışması bulunmaktadır (Lijphardt, 2014: biyografi).

yer vermese de (Lijphart, 2014: 73-88), “İkinci Dünya Savaşından sonra bağımsızlığına yeni kavuşmuş ülkeler genellikle eski kolonyal yöneticilerinin temel anayasal kurallarını aynen kopyalamakla yetindiler ve alternatifleri ciddi bir şekilde değerlendirme yoluna gitmediler.” değerlendirmesiyle dikkati çekmekte ve asıl olarak da “özellikle derin etnik ve başka tür yarılmalar yaşayan ülkelerin anayasal gereksinimlerine” odaklanan modelleri ile etkili düşünceler geliştirmektedir (Lijphard, 2015: 45 vd.).

Ne var ki Türkiye’de demokratik hayata geçişin ilk zamanlarından bu yana bakıldığında geçen bir buçuk asırlık zamana karşın uluslararası alanda etkili, siyaset ya da sosyal bilimler alanından gelen ve mevcut modele dair ya da alternatifleri itibariyle duayen bir isim, gerek uygulamacılara, akademiye gerekse halka mal olmuş değildir. Bu durumda anılan isimlerin gerektiğince anlaşılması bir yana polemik düzlemde kalan ve taraftarlığın gücü ve pozisyonuyla gelişen kısır tartışmalar sürdürülelmştir. Eğitim ve demokratik tecrübe ve terbiyenin düzeyi ve içselleştirilmesi bir yana iyi niyet gibi değerler alemi bakımından hakkaniyet, sağduyu ya da asgari müşterekler de aşırı kutuplu hale kurban edilmektedir. Ülkenin karar ve uygulama mekanizması ile topyekûn ekonomik ve toplumsal kaderi etkileme ve sorunları çözme bakımından en kolayını seçmeye meylini şimdilik tartışmayı bir kenara bırakmalıdır. Saptama yeterlidir.

İnsanın yaptığı hiçbir şey kusursuz değildir. Yaptığının kusurlarını bilen ve kusurların sürdürülemezliği karşısında krize giren ama aklıyla bunu çözmeyi başardığı sürece hayatını idame ettiren bir varlık olarak insan, politik adamlığının ürettiği siyasal ve yönetsel rejimlerle geçmişten bugüne serüvenine devam ediyor ve geleceğe dair umutlarını sürdürüyor.

Bu bağlamda imparatorluk bakiyesi bir devlet ve toplumda az gelişmişlik ve kalkınma sorunlarının varlığı ve büyüklüğü bir yandan depresif ve nostaljik diğer yandan ivedi ve köklü çözümlerin hep bir arada yaşanması nedeniyle hep ortada olan beklenti ve durumu özetliyor. Tarihsel olarak 19. Yüzyıl Osmanlı batılılaşma tarihi bu saptamayı ve tekerrürlüğü gösteriyor. Temelde bağımlılık bağlamından kopmadığı sürece millici aydın bu saptamayı vicdanının gereği olarak yapıyor. Değişim taraftarlığı ya da zafer sarhoşluğu topluma olan maliyetleri göz ardı ediyor, zaman içinde ortaya çıkan gerçekler en başta müsebbibini vuruyor ancak yol da bağımlılığı da bir kez oluşmuş bulunuyor. Yeni yolun bağımlılığını (path dependency) kıracak cüret daima bulunsa da fasit daireden çıkmak kolay olmuyor. Birileri de aynı gemide olduğundan bihaber rakip, rövanş ya da beter olsun pragmatizmine gömülmüş bulunuyor.

Parlamentar, yarı başkanlık ya da başkanlık sistemleri doğduğu kültürün özelliklerini elbette taşır. Ve de daim geliştirilmeyi gerektirir. İnsan kendi icat ettiği

sistemlerden medet umarken bilinen deneme iyimserliğini çağırılmaktadır. Bu en sade deyimle naifliktir. İşte Türkiye’de hükümet sistemini değiştirmek üzere anayasal hareketler yine yeni bir dönemeç noktasında bulunulduğunu göstermektedir. Bir yılına yaklaşan uygulama işlemektedir. Ancak bir kez daha devlet esas teşkilat kanununda bazı değişikliklerin yapılmasının ülkeyi kurtaracağı savlanmaktadır. Oysa seçim ve siyasi parti kanunlarında ya da yeni sistemin ikincil mevzuatında yapılması gereken uyarlamalar yapılamamaktadır. Ekonomik, toplumsal, siyasal ve yönetsel bağımlılığın mekanizmalarının kırılmazlığı algısı derinleşmektedir. Gerçekte olan sadece ve sadece zihniyetin bağımlı olmasıdır ve çözüm de bu bağımlılığı kırmakla başlayacaktır. Yoksa yeni bir sistem, yeni anayasa, yeni bir meclis, yasama, yürütme, yargı, basın, ordu, üniversite hasılı tüm kurumlar ve kurallarıyla birlikte ve topyekûn güdülenme ve çalışma olmaksızın sada bırakıp geçiyorlar. Bu çabalar yabancı kültürlerin yönetim geleneğinin transferi biçiminde ve sadece bir şeyler yapılmak istendiğini göstermek adına kalırsa devlet ve toplum zayıflıyor, zaman aleyhte çalışıyor, kültür oturmuyor, teamül yerleşmiyor, devlet ve toplum şuuruzlaşıyor. Saptama yapıp durmak yerine daima ve daha çok çalışmak gerek...

KAYNAKÇA

- AKARTÜRK, Ali (2010). **Parlamentar Rejim Uygulamaları ve Parti Sistemleri**, Yeditepe Üniversitesi Yayınları, 1.Baskı, İstanbul.
- AKTAŞ, Murat (2013). “Türkiye’de Sistem Arayışları: Başkanlık mı Adem-i Merkeziyetçilik mi?”, **Başkanlık Sistemi**, ed. M. Aktaş, B. Coşkun, Nobel Yayınları, Ankara, s.333-362.
- ALKAN, Haluk (2018). “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Kurumsal Özellikleri ve Demokratikleşme Sürecine Olası Etkileri”, **Türkiye İletişim Araştırmaları Dergisi**, Özel Sayı, e139-e153. DOI: 10.17829/turcom.461355
- ATAÖV, Türkkaya (2011). **Federasyon, Başkanlık, Yarı Başkanlık**, Destek Yayınevi, İstanbul.
- AVANER, Tekin (2019). “Türkiye’de Liderler ve Yönetim: Alparslan Türkeş ve Türk Kamu Yönetimine Etkisi”, **Türk Yurdu Dergisi**, Nisan, Yıl 108, Sayı 380, s.61-64.
- BAĞÇE, H. Emre (2016). **Parlamentar Sistem mi Başkanlık mı?**, Gonca Yayınevi, İstanbul.
- BAYRAM, Salih (2016). **Türkiye’de Başkanlık Sistemi Tartışmaları**, SETA Yayınları, 1. Baskı, İstanbul.
- BİLİR, Faruk (2017). **100 Soruda Hükümet Sistemleri ve Başkanlık Sistemi**, Adalet Yayınevi, Ankara.

- BOYUNSUZ, Şule Özsoy (2017). **Dünyada Başkanlık Sistemleri (Karşılaştırmalı Bir Analiz)**, İmge Kitabevi, 1. Baskı, Ankara.
- BOZLAĞAN, Recep (2016). **Türk Tipi Başkanlık**, Hayat Yayınları, İstanbul.
- ÇİLLİLER, Yavuz (2016). “Türk Siyasal Hayatında Devlet ve Hikmet-i Hükümet Geleneği”, **Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 13(34), s.416-430.
- DEMİRCAN, Ahmet Misbah (2017). **Bir Sistem Tartışması**, İşaret Yayınları, İstanbul.
- DOĞAN, Cihad (2016). **Başkanlık 2023**, Cinius Yayınları, 1. Baskı, İstanbul.
- DUVERGER, Maurice (1986). **Seçimle Gelen Krallar**, çev. Necati Erkurt, Kelebek Yayınları, İstanbul.
- EL-GİYASİ, Ebu'l-Meâlî el-Cüveynî (2016). **İslam'da Başkanlık Sistemi**, çev. Abdullah Ünalın, Mevsimler Kitap, 1. Baskı, İstanbul.
- ERDOĞAN, Oğuzhan (2019). **Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yerel Yönetimler**, Sage Yayınları, 1. Baskı, Ankara.
- EREN, Veysel, AKINCI, Berat (2018). “Yasama Yürütme İlişkileri Açısından Başkanlık Sistemi ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Karşılaştırılması”, **Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Kamu Yönetimi Sisteminde Değişim**, (ed.) Yüksel Demirkaya, Hiperlink, Yayınları, s.35-70.
- EREN, E. Karaca (2000). “ABD ve Latin Amerika Örnekleri Işığı Altında Başkanlık Sisteminin Türkiye’de Uygulanabilirliği- Parti Sistemleri Açısından Bir Değerlendirme”, **Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- ERGÜN, Sinan ve ÇALIŞKAN, K. Göktürk (2016). “Şeref Malkoç ile Röportaj”, **Farklı Görüşlerle Yeni Anayasa ve Başkanlık Sistemi**, Pamiray Yayınları, İstanbul, s.9-19.
- ERİM, R. Onur (2017). **Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi (Demokratik Yönetim Biçimlerine Türkiye Katkısı)**, İşaret Yayınları, 1. Baskı, İstanbul.
- ESKİCİOĞLU, Osman (2016). **Başkanlık Sistemi ve İslam**, Sistem Ofset Yayıncılık, Ankara.
- FENDOĞLU, Hasan Tahsin (2010). **Başkanlık Sistemi Tartışmaları**, SDE, Başak Matbaacılık, Ankara.
- GENÇCAN, Ömer Uğur (1996). “ABD Başkanlık Rejimi Modeli Açısından Türkiye Gerçeği”, **Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

- GERGERLİOĞLU, Muhammed Taha (2017). **Türk Tipi Cumhurbaşkanlığı (Kurumların Vesayetinden Halkın İktidarına)**, Hayy Kitap, 1. Baskı, İstanbul.
- GÖNENÇ, Levent (2018). “Uygulamada Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, **Tepav**, s.-6, <http://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/1279/Levent+Gonenc+Dr.>, E.T.: 01.04.2019.
- GÖZLER, Kemal (2017). “Cumhurbaşkanlığı Sistemi mi, Başkanlık Sistemi mi, yoksa Neverland Sistemi mi? 16 Nisan’da Neyi Oylayacağız?”, <http://www.anayasa.gen.tr/neverland.pdf>, (Konuluş Tarihi: 24 Şubat 2017), s.1-26, E. T.: 01.04.2019.
- GÜLENER, Serdar (2016). **Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme**, SETA, İstanbul.
- GÜLER, Tahsin (2018). “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Kamu Yönetimine Etkileri”, **Balıkesir Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 21(39), Haziran.
- GÜNAL, Erdoğan (2015). **Hükümet Sistemleri ve Türkiye’de Başkanlık Sistemi Arayışları**, Hükümdar Yayınları, 1. Baskı, İstanbul.
- HEPER, Metin (2012). **Türkiye’de Devlet Geleneği**, Doğu Batı Yayınları, 4. Baskı.
<http://afyonluoglu.org/cbk01-sema/>, E.T.: 02.04.2019.
<https://www.memurlar.net/haber/761329/yeni-sistemde-yeni-bakanliklar.html>, E.T.: 02.04.2019
- İĞDEMİR, Uluğ (1937). **Kuleli Vak’ası Hakkında Bir Araştırma**, Türk Tarih Kurumu, Ankara.
- KARATEPE, Şükrü vd. (2017). **Sorularla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi**, Memur-Sen Yayınları, Ankara.
- KESKİNSOY, Ömer, KAYA, Semih Batur (2018). “Türkiye’nin Hükümet Sistemleri Üzerine Bir Değerlendirme”, **TBB Dergisi**, 137, s.67-96.
- KOÇAK, Konur Alp (2017). “ABD Başkanlık Sistemi: “Ayrı” ama “Birlikte” Çalışan Organlar”, TBMM (2017). **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi (ABD, Arjantin, Azerbaycan, Brezilya ve Nijerya Örnekleri)**, (yay. yön.) Emrah Hurma, ed. Semra Gökçimen, TBMM, 2. Baskı, s.21-81.
- KUTLU, Muhammet (2011). **Başkan**, Babıali Kültür Yayıncılığı, 1. Baskı, İstanbul.
- KUTLU, Mustafa (2001). **Kuvvetler Ayrılığı, Temelleri, Gelişimi, Hukuk Devletinin Kökenleri**, Seçkin Yayıncılık, 1. Baskı, Ankara.

- KÜLÜNK, Metin (2017). “Türkiye’ye Özgü Bir Başkanlık”, **Yeni Anayasa Yeni Türkiye (Cumhurbaşkanlığı Sistemi)**, der. Hacer Haniç, Hayy Kitap, s.45-48.
- LİJPHART, Arend (2014). **Demokrasi Modelleri (Otuz Altı Ülkede Yönetim Biçimleri ve Performansları)**, çev. G. Ayas, U. U. Bulsun, İthaki Yayınları, 1. Baskı, İstanbul.
- LİJPHART, Arend (1986). “Bölünmüş Toplumlar İçin Anayasa Tasarımı”, **Kritik Kavşak**, çev. Hayrullah Doğan, der. Cem Akaş, Koç Üniversitesi Yayınları, İstanbul, s.45-59.
- LİNZ, Juan J. (2012). **Totaliter ve Otoriter Rejimler**, çev. Ergun Özbudun, Liberte Yayınları, 3.Baskı, Ankara.
- LİNZ, Juan J. (1986). “Başkanlık Sisteminin Tehlikeleri”, **Kritik Kavşak**, çev. Hayrullah Doğan, der. Cem Akaş, Koç Üniversitesi Yayınları, İstanbul, s.11-30.
- LİPSET, Seymour Martin (1986). **Siyasal İnsan**, çev. Mete Tunçay, Verso Yayınları, Ankara.
- LİPSET, Seymour Martin (1986). “Siyasal Kültürün Merkeziliği”, **Kritik Kavşak**, çev. Hayrullah Doğan, der. Cem Akaş, Koç Üniversitesi Yayınları, İstanbul, s.39-43.
- MİŞ, Nebi, vd. (2016). **Dünyada Başkanlık Sistemi Uygulamaları (ABD, Brezilya, Arjantin, Meksika, Güney Kore, Şili)**, SETA, 2. Baskı, İstanbul.
- MUSİL AYAN, Pelin (2014). “Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi ve Parlamenter Sistem”, **Karşılaştırmalı Siyaset**, ed. S. Sayarı, H. D. Bilgin, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2. Baskı, İstanbul, s.207-223.
- ÖMÜRĞÖNÜLŞEN, Uğur (2009). “Amerika Birleşik Devletleri’nde Kamu Yönetimi”, **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, (yay. haz.) K. Karasu, İmge Kitabevi, 2. Baskı, s.313-412.
- ÖNSAY, Mustafa (2017). **(16 Nisan’dan Sonra) Türkiye’nin Yeniden İnşası**, Taşmektep Yayınları, 1. Basım, İstanbul.
- ÖZBUDUN, Ergun (2005). “Başkanlık Sistemi Tartışmaları”, **Başkanlık Sistemi**, (Yay. Haz.) Teoman Ergül, Türkiye Barolar Birliği, Ankara, s.105-111.
- ÖZTÜRK, Namık Kemal ve KURT, Hüseyin (2013). “Amerikan Başkanlık Sistemi”, **Başkanlık Sistemi**, ed. M. Aktaş, B. Coşkun, Nobel Yayınları, 1. Baskı, Ankara, s.3-31.
- SCHMITT, Carl (2006). **Parlamenter Demokrasinin Krizi**, Türkçesi: A. Emre Zeybekoğlu, Dost Kitabevi, Ankara.
- SOBACI, Mehmet Zahid, KÖSEOĞLU, Özer (2018). **Cumhurbaşkanlığı Hü-**

- kümet Sisteminde Üst Kademe Yöneticiler Raporu**, SETA Yayınları, 1. Baskı, İstanbul.
- ŞIVGIN, Halil (1997). **Türkiye İçin Umut Krizden Çıkış-Yeniden Yapılanma ve Başkanlık Sistemi**, Türk Dünyasında Demokrasiyi Geliştirme Vakfı, Ankara.
- TBMM (2017). **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi (ABD, Arjantin, Azerbaycan, Brezilya ve Nijerya Örnekleri)**, (yay. yön.) Emrah Hurma, ed. Semra Gökçimen, TBMM, 2. Baskı.
- TEKİN, Yusuf (2015). **Başkanlık Sistemi ve Kuvvetler Ayrılığı Tartışmaları**, Kesit Yayınları, İstanbul.
- TUNAYA, Tarık Zafer (1998). **Türkiye’de Siyasal Partiler**, c.1-3, İletişim Yayınları, İstanbul.
- TURAN, İlder (2005). “Başkanlık Sistemi Sevdası: Zayıf Temelli Bir Özle”, **Başkanlık Sistemi**, (Yay. Haz. Teoman Ergül), Türkiye Barolar Birliği, Ankara, s.113-124.
- Türkiye Barolar Birliği (TBB), http://anayasadesikligi.barobirlik.org.tr/Anayasa_degsikligi.aspx, E. T.: 01.04.2019.
- TÜRKYILMAZ, Murat (2017). **Cumhurbaşkanlığı Sistemi**, Sanat Ofisi, İstanbul.
- YANIK, Murat (2016). **Başkanlık Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**, Der Yayınları, İstanbul.
- YAYMAN, Hüseyin (2016). **Türkiye’de Devlet Reformu ve Başkanlık Sistemi**, Doğan Egmont Yayıncılık, 1. Baskı.
- YILDIRIM, Hürşit (2017). **Parlamentar Sistem Krizleri ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi**, Pozitif Yayınları, 1.Baskı, İstanbul.
- YÜCEL, Bülent (2009). **Parlamentar Hükümet Sisteminin Rasyonelleştirilmesi ve Türkiye Örneği**, Adalet Yayınevi, Ankara.
- ZABUNOĞLU, Yahya Kazım (1963). **Devlet Kudretinin Sınırlanması**, Ankara Üniversitesi Yayınları, Ajans-Türk Matbaası, Ankara.
- ZABUNOĞLU, Yahya Kazım (2015). **Devlet Kuramına Giriş**, İmaj Yayınevi, Ankara.

TÜRKİYE'DE YASAMA (KANUN YAPIMI) PERFORMANSI TARTIŞMALARI*

LEGISLATIVE PERFORMANCE DEBATES IN TURKEY

Dr. NAHİT YÜKSEL**

ÖZET

Bu makalede, 1920-2018 dönemi Türk Parlamentosunun yasama performansı incelenmektedir. Yasama performansının teorik çerçevesi ele alınmış, yasama performansı konusundaki ulusal ve uluslararası literatür taranmıştır. Yasama performansı, kanun sayısı ya da yasama frekansına indirgenemez. Bununla birlikte, ülkemizde “kanun sayısı”ndan hareketle bir yasama performansı tartışması sürmektedir. Buradaki inceleme, yasama frekansıyla (kanun sayısı, hacmi ve sözcük sayılarıyla) sınırlı bir biçimde yapılmıştır. Yasama dönemleri esas alınmış, 14.830 adet kanun incelenirken, kanun sayısı, kanun hacmi ve sözcük sayısı ölçütleri kullanılmıştır. 2002-2018 dönemindeki kanun frekansında, yasama verimliliğinin üst düzeyde olduğu anlaşılmıştır.

Anahtar kelimeler: Yasama Performansı, Kanun, Parlamento, Kanun Enflasyonu

ABSTRACT

In this article, the legislative performance of the Turkish Parliament in the period of 1920-2018 is examined. The theoretical framework of legislative performance is discussed and national and international literature on legislative performance is searched. Legislative performance cannot be reduced to the number of laws or frequency of legislation. However, in Turkey, legislative performance

* Araştırma Makalesi.

Makale gönderim tarihi: 26.04.2019 Makale kabul tarihi: 19.07.2019

** Hazine ve Maliye Uzmanı/ Siyaset Bilimci

E-posta: nyuksel08@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4866-0169>

debates focus on the number of laws. The analysis here is limited to the legislative frequency. Legislative terms were taken as a basis. While 14.830 laws were examined, the number of laws, the volume of laws and the number of words were used as the criterion. According to the frequency of law in the period of 2002-2018, it was understood that the efficiency of legislature was at the highest level.

Key words: *Legislative Performance, Law, Parliament, Law Inflation*

GİRİŞ

Parlamentolar, demokratik siyasal rejimlerdeki en saygın kurumlardan biridir; birer hukuk normu olan “kanun”ların önem ve işlevleri dolayısıyla, parlamentolar, “kanunkoyucu” olarak da adlandırılırlar.

Günümüzdeki anlamıyla parlamentolar İngiltere’de 1215 tarihinde kral ile vergi yükümlüsü soylular arasında akdedilen Magna Carta sonrasında belirmeye başlamıştır. Parlamentolar, ilk başta, vergisel ve askerî konuların ilgilileri (kral ve diğer soylular) arasında müzakere edildiği mekânlar iken, izleyen yüzyıllarda temsili demokrasiyi doğuran zorlu toplumsal ve siyasal mücadeleler parlamentoları bugünkü çehrelerine büründürmüştür.

Güçler ayrılığının ortaya çıktığı aydınlanma döneminden bugüne kadar, meclisler (yasama organları) hükümeti oluşturmada etkin bir rol oynamıştır. XIX. yüzyıldan itibaren ise, hükümet ve bürokrasi (yürütme) yasamaya karşı güçlenmiş, yasama organının klasik gücünden ödünler vermesi kanun yapımına da yansımış, kanun tasarıları genellikle bürokrat/ teknokrat bir ekip tarafından yürütmenin siyasal programı ve ihtiyaçlarına göre hazırlanmaya başlamış ve hükümetin temsil gücüyle orantılı olarak tasarılar kolaylıkla kanunlaşmıştır (Doğan, 2011: 379).

“Hukuk devleti ilkesi”nin XX. Yüzyılın ikinci yarısında pek çok ülkede yasama geçirilmesi (yani, devletin hukuka bağlı kılınması), yasama performansını birçok ülkede belirgin biçimde yükseltmiş, kanunların sayı ve hacimlerinde, kimilerinin zaman zaman “enflasyon” olarak nitelendireceği olağandışı bir artış meydana gelmiş, günümüzdeki parlamentoların işlev ve üretkenlikleri, önceki yüzyıllardaki ile karşılaştırılamayacak denli artmıştır.

Teziç, Osmanlı İmparatorluğu döneminde, yasamanın Padişah’tan “koparılan” bir yetki ve yürütmenin kaynağının da Padişah olduğunu belirtmektedir. Buna göre, I. ve II. Meşrutiyet dönemlerinde yasamanın kökünün yürütmenin içinde yer almakta iken, 23 Nisan 1920 tarihinde Ankara’da Türkiye Büyük Millet Meclisinin (TBMM) toplanmasıyla egemenliğin kaynağında bir değişikliğin meydana gelmiş ve devletin hukukî fonksiyonlarının yerine getirilmesinde yasama ve yürütme arasındaki denklem tamamen değişmiştir. 1921 Anayasası ile yürütmenin yasamadan kaynaklandığı kuralı pozitif hukukumuza yerleşmiş, bu suretle yasama üstün güç haline gelmiş ve 1924 Anayasası da bu kuralı teyit etmiştir (1972: 32). “Yürütmenin yasamadan kaynaklandığı” anlayışı 1961 ve 1982 Anayasaları tarafından da benimsenmiştir. 2017’de 6771 sayılı Kanunla gerçekleştirilen Anayasa değişikliğinin 24/6/2018 tarihinde gerçekleştirilen Milletvekili Genel Seçimleri (MGS) sonrasında tüm hükümleriyle yürürlüğe girmesiyle, yasama- yürütme denklemi tekrar değişikliğe uğramıştır.

TBMM, başlangıçta, gündem ve usul hukuku bakımından (Meclis-i Mebusan İçtüzüğü'nün TBMM tarafından uygulanmaya devam olunması ve düstur uygulanmasının sürdürülmesi açılarından) Osmanlı Parlamentosunun bir bakıma devamı niteliğindedir (İba, 2010: 35; Seviğ, 1950).

1924 Anayasasına (Teşkilatı Esasiye Kanunu) göre, egemenlik kayıtsız şartsız millete aitti. Milletin tek ve gerçek temsilcisi olan TBMM, millet adına egemenlik hakkını kullanacaktı. Yasama yetkisi ve yürütme gücü TBMM'de belirlemekte ve onda toplanacak, yasama yetkisi bizzat TBMM tarafından kullanılacaktı. 1961 ve 1982 Anayasalarında "yasama yetkisi"nin TBMM'ye ait olduğu ve devredilemeyeceği belirtilmiş ise de, bu yetkinin tanımı yapılmamış ve kapsamı açıklığa kavuşturulmamıştı. Yasama organının "karar alma" ve "kanun koyma/yapma" faaliyetleri yasama yetkisinin kapsamına girmekte, yasama işlemi ise, bu organın belli bir sonuç doğurmaya yönelik, "karar" ve "kanun" biçiminde tecelli eden iradesiyle ortaya çıkmaktadır (Özbudun, 2011: 203). Kanun koymak, parlamenterlerin varlık nedenidir. Kanun, hukukun kaynaklarından (Teziç, 1980) biri, işlevselliği açısından bakıldığında da, birincisidir.

Kanunlara ilişkin en önemli ayrımlardan (sınıflandırma) biri, biçimsel (şekli) kanun- maddî kanun ayrımıdır. Teziç'in de belirttiği gibi, öngörülen usullere uyularak yetkili organ veya yasama meclislerince yapılan işlemlere biçimsel kanun denilmektedir. Biçimsel kanun anlayışında, metnin içeriğine ve kapsamına değil, onu yapan organa bakılır. Yetkili organ veya yasama organınca kanun yapma usulüne uygun olarak alınan her karar, kanundur. İster belli bir kişiye maaş bağlanmasına ilişkin kanun (sübjektif işlem), ister bireyleri belli bir duruma sokan vatandaşlık ve kadro kanunları veyahut da bütçe kanunu olsun (koşul işlem), yasama organınca yapıldıkları için, niteliklerine bakılmaksızın bunların hepsi biçimsel anlamda kanun sayılır. Buna karşılık, maddî kanun anlayışında işlemin kaynağına (işlemi yapan organa) değil, işleme konu metnin içeriğine bakılır. Metin şayet genel ve soyut ise, kişisel olmayan kurallar içeriyorsa, ortada bir kanun var demektir (Teziç, 2014: 15).

Özbudun, 1982 ve 1961 Anayasalarının gerekçelerinden ve Anayasa Mahkemesi kararlarından hareketle, Türk hukukunda "kanun" denildiğinde mutlaka maddî anlamdaki kanunun anlaşılması gerektiğini belirtmektedir.

"... Pozitif anayasa hukukumuzda kanunun, genel, objektif, kişilik-dışı ve geleceği düzenleyici bir işlem olması gerektiğini belirten hiçbir kural yoktur. Dolayısıyla bir kanun, pek âlâ, bireysel ve sübjektif bir işlem de olabilir... Türk hukukunda kanun, ancak şekli ve organik kritere göre tanımlanabilir. Şu halde kanun, yasama organı tarafından kanun adı altında ve belirli yasama usüllerine uyularak yapılan her türlü işlemdir." (Özbudun, 2011: 206)

Teziç'e göre, pozitif hukukumuzda kanunun maddî anlamda bir tanımı yapılmamıştır. Anayasanın 7. madde kuralı, herhangi bir ayırım yapmadan, kanunun biçimsel ve maddî anlamlarını kapsamaktadır. Anayasaya göre, yasama yetkisi aslî bir yetkidir; doğrudan Anayasadan kaynaklanır. Anayasanın öngördüğü kanun, biçimsel anlamdadır; yani, yasama organı tarafından belli bir usulle yapılan her işlem, kanundur (Teziç, 2014: 17).

“Kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak” biçiminde Anayasanın 87. maddesinde sayılan görev ve yetkideki “kanun”, Gözübüyük'e göre, biçimsel anlamda kanundur. Anayasanın öngördüğü yonteme göre TBMM tarafından “kanun” adı altında çıkarılan her metin, içeriğine bakılmaksızın, hatta belirli bir kişiye ilişkin olsa dahi, kanundur; metinlerin her birinin, mutlaka maddî anlamda kanun olması gerekmez (Gözübüyük, 2004: 221-222).

Parlamento kararlarının sınırlı sayıdaki konuda (örneğin, TBMM'nin içyapısı ve çalışma düzeni veya TBMM'nin yürütme ve yargı organlarıyla ilişkileri) çıkarılabilmesinden hareketle, Gözler, “kanun”u şöyle tanımlamaktadır: “TBMM tarafından yapılan ve parlamento kararları dışında kalan işlemler.” (Gözler, 2000: 410)

Anayasa Hukukumuzun benimsediği “yasama yetkisinin genelliği” ilkesi, kanunla düzenleme alanının konu itibarıyla sınırlandırılmamış olduğu anlamına gelir. Yani, yasama organı, Anayasaya aykırı olmamak koşuluyla, her konuyu kanunla düzenleyebilir. Yasama yetkisinin genelliği, aynı zamanda, yasama organının bir konuyu dilediği kadar ayrıntılı bir biçimde düzenleyebileceği anlamına da gelir (Özbudun, 2011: 207). Yasama organı, hukukun genel ilkelerine ve anayasaya uygun olmak koşuluyla, her konuyu düzenleme kapsamına alabilir. 1982 Anayasasının bu konudaki tek ayrık düzenlemesi, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilâtı ve çalışma esasları ile personel atama işlemlerini düzenlemeye yönelik olan ve 6771 sayılı Kanunla yürürlükten kaldırılan 107. maddedir; zira, bu hususların karamameyle düzenleneceği maddede belirtilmiştir (Teziç, 2014, 18-19).

Anayasanın 87. maddesinde yasama organına tevdi edilen görev ve yetkiler, bir bakıma, Aristoteles'in ölümünden bu yana geçen yaklaşık 2400 yılda parlamentoların yetkilerinin pek de fazla değişmediğini göstermektedir (Yüksel, 2018: 1 ve Yüksel, 2017). TBMM'nin, kanun çıkarmak suretiyle yerine getirdiği başka tür görev ve yetkiler 1924 Anayasasının 26., 1961 Anayasasının 64. ve 1982 Anayasasının 87. maddelerinde sayılmaktadır: olağan kanunlar, bütçe ve kesinhesap kanunları, “onay” (tasdik) kanunları (Yüksel, 2018: 169-171), af kanunları, idam hükmünün icrasına yönelik kanunlar (2001'e kadar), yetki kanunları (1971'den beri) ve özel kanunlar. Yukarıda kategorik adları belirtilen kanunların sayısı ve ha-

cimlerinin tüm kanunların sayı ve hacimleri içinde kapladıkları alan zaman içinde değişmektedir. Örneğin, yürürlüğe konulan “bütçe ve kesin hesap” kanunlarının sayısı 1920-1960 döneminde tüm kanunların % 40’ı civarında iken, 1983-2018 döneminde bu oran % 1’lere kadar düşmüştür. Aynı biçimde, yürürlüğe konulan onay kanunlarının sayısı 1920-1960 ve 1961-1980 döneminde % 5 düzeyinde iken, 1983-2018 döneminde % 35’e kadar yükselmiştir.

Ülkemizdeki yasama (kanun yapımı) işlevi ve yasama performansı konusunda görüş belirten kimi akademisyen, siyasetçi ve gazeteciler, TBMM’nin bu konuda olağanın ötesinde bir etkinlik düzeyine ulaştığını (şişkin sayı ve hacimde kanun çıkardığını, bu bakımdan ülkemizde, bazı Avrupa ülkelerindeki gibi, bir kanun enflasyonunun yaşandığını) ileri sürmüşlerdir. Buna karşılık, kimi akademisyenler, koalisyon hükümetlerine sahne olan 1990’lı yılların ikinci yarısı örneğinde olduğu gibi, bazı zaman dilimlerinde TBMM’nin performansının düşüklüğünden yakınmışlardır.

“Kanun”un nitelik sorunlarından bir kısmı nicelikten, kanun sayısının çok fazla artmasından ve aşırı kanunlaştırmadan kaynaklanmaktadır. Nicelik, Türk Dil Kurumuna (TDK, 2011) göre, “Bir şeyin sayılabilen, ölçülebilen veya azalıp çoğalabilen durumu, kemiyet, miktar, kantite”dir. Nitelik ise, “Bir şeyin nasıl olduğunu belirten, onu başka şeylerden ayıran özellik, vasıf, keyfiyet”tir. Kanunlara ilişkin nicel sorunların zirvesi olan kanun enflasyonu, kimi hukukçulara göre, kanunların niteliklerini olumsuz yönde etkilemekte ve hukuku ve hukuk devletini tahrir etmektedir. Bu arada, “performans” sözcüğü de, Türkçe Sözlük’te “Herhangi bir eseri, oyunu, işi vb.ni ortaya koyarken gösterilen başarı” biçiminde tanımlanmaktadır. Başarının düzeyi, bu performansın yüksek olup olmadığı konusunda fikir vermektedir. “Yasama (kanun yapımı) performansı” nitelemesi de, yasama organının kanun yapımı yetkisini kullanırken gösterdiği başarıya işaret eder.

Bu çalışmanın amacı, ülkemizde 23/04/1920-24/06/2018 dönemindeki (98 yıl 2 ay 5 gün) yasama (kanun yapımı) performansının, bazı Avrupa ülkelerindeki tartışmalar gözetilmek ve o ülkelerde performans ölçümünde kullanılan ölçütlerden (kanun sayısı ve kanun hacmi ölçütleri) esinlenilmek suretiyle ölçümü ve bu ölçüm sonuçlarının değerlendirilmesidir. Kanun sözcük sayısı ölçütü yalnızca 1983-2018 dönemi için uygulanabilecektir. Kanun madde sayısı ise, bazı önemli sınırlılıkları dolayısıyla, ölçüt olarak kullanılmayacaktır. 1940’lardan beri ülkemizde zaman zaman dillendirilmekte olan ve 2000’lerden itibaren giderek yoğunlaşan kanun enflasyonu savları da, ölçüm sonuçlarına göre, test edilebilecektir. Parlamento kararları ise, bu çalışmanın ilgi alanı dışındadır.

1. AVRUPA ÜLKELERİNDE KANUN YAPIMI OLGUSUNA YÖNELİK DEĞERLENDİRMELER VE KANUN ENFLASYONU TARTIŞMALARI

1970’li yıllardan beri, Avrupalı kimi yazarlar, birçok Avrupa ülkesi parlamentosunun kanun yapımı konusundaki uygulamalarını değerlendirmekte ve kanun enflasyonundan yakınmaktadırlar.

Gilles Gaetner, hemşehri, şirket ve topluluklara külfetler yükleyen çok fazla sayıda kanunun ve diğer mevzuatın varlığının Fransız hukuk sisteminin en büyük kusuru olduğunu belirtmekte, “daha az sayıda kanun” çıkarılmasını salık vermekte ve kanun enflasyonuna karşı mücadele çağrısı yapmaktadır. Onun gözlemlerine göre, birçok ülke Fransa’dan daha önce bu tür bir mücadeleye girişmiştir. Gaetner, İsveç Parlamentosunun, her yıl çıkarmakta olduğu kanunların sayısını üçte bir düzeyine indirdiğine; varlığına ihtiyaç kalmayan bazı hükümleri ortadan kaldırma konusunda hükümete yetki veren birer kanunun, İtalya’da, 1997’den beri düzenli olarak her yıl çıkarılmakta olduğuna işaret etmektedir (Gaetner, 2008).

Kanun enflasyonu olgusunun bugün açık bir biçimde ortada olduğunu belirten Etienne Grass, kanunların sayı ve hacimlerindeki (uzunluk) artışların uyumlu olmadığını, 1968’den bu yana, her yıl, kanunların hacminin kanunların sayısından daha hızlı arttığına (daha az sayıda kanunla daha uzun düzenleme yapılmakta olduğuna) işaret etmektedir (Etienne Grass, 2003).

Norm enflasyonunun nasıl sona erdirileceğini irdeleyen Philippe Jaunet’ye göre, bütün Fransızlar, deneyimli siyasetçi Georges Pompidou gibi, ülkelerinde çok fazla sayıda kanunun yürürlükte olduğu ve çok sayıda yeni kanunun yürürlüğe konulmakta olduğu kanısındadırlar ve bu durumdan yakınmaktadırlar (Jaunet, 2013).

Fransız Danıştay’ının (Conseil d’État) raporuna göre, her yıl çıkarılan kanunların Fransız Resmî Gazetesi’nde (RG) kapladığı yer 1973’de 433, 2003’de 2.400 ve 2004’te de 3.721 sayfadır. Buna karşılık, kanun sayısında, kanunların sayfa sayısındakine (uzunluğuna) koşut bir artış gözlemlenmemektedir. 1997-1998 yasama yılında 46 kanun kabul edilmiş iken, 2005-2006 yasama yılında kabul edilen kanun sayısının 45’te kalması, son yıllarda, büyük hacimli (her biri 100’er sayfayı geçen) kanunların çıkarılmasıyla açıklanabilir. Aynı yerde belirtildiğine göre, yasama enflasyonu Amerikan Federal Sicili verilerinden de gözlemlenmektedir. Kanunların ve diğer düzenlemelerin bu ülkenin RG’sinde kapladığı alan, birikimli olarak, 1936’da 2.599, 1956’da 10.528, 1966’da 16.850 ve 1978’de 36.487 sayfa iken, bu sayı 2009’da 70.000’i geçmiştir. “Yasama Enflasyonu” başlıklı bir başka yazıda belirtildiğine göre, Fransa’da 1973’te yürürlüğe konulan kanunların RG’de kapladığı yer 620 sayfa iken, bu sayı, 2006’da 1966 sayfa olmuştur (Doc du Jurist).

Sophie Huet'ye göre, Fransız Parlamentosu kamuoyu baskısı nedeniyle hızlı bir biçimde ve çok fazla sayıda kanun çıkarmakta, kanunların madde ve sayfa sayıları artmaktadır. Bu nedenle, 218 sayfalık Sağlık Reformu Kanunu örneğinde olduğu gibi, her biri RG'de 100'er sayfadan fazla yer kaplayan kanunlarla giderek daha sıklıkla karşılaşmaktadır. Huet, Jacques Chirac'ın 1995'te yaptığı konuşmadaki bir saptamaya vurgu yapmaktadır: “Gereğinden fazla (aşırı sayıda) kanun, hukuku öldürür.” (Huet, 2007)

Georges Hispalis de, 2005 yılında kaleme aldığı “Neden bu kadar çok kanun?” başlıklı çalışmasında, son 35 yılda (1970'den 2004'e) Fransa'da yürürlüğe konulan kanunların RG'de kapladığı alanın 4 kattan, son 15 yılda ise 2 kattan fazla arttığına işaret etmektedir. Buna karşılık, yürürlüğe konulan kanun sayısı, 1970'te 74, 1980'de 48, 1990'da 68, 2000'de 44 ve 2004'te da 42 olmuştur. Almanya'da bir yıllık sürede kabul edilmiş kanunların sayısı 120 ilâ 160'tır. Belçika'da her yıl oylanan kanun tasarıları, ortalama olarak, 1980'lerin başında 100'ün altında iken, bu sayı, 2003 yılında 200'ün üstüne çıkmıştır. Hollanda, İtalya ve İspanya'nın istatistikleri ise, bu konuda net bir eğilim ortaya koymamaktadır. İngiltere'de, 1970'den 2003'e, yürürlüğe konulan kanunların sayıları giderek azalmakta, buna karşılık, kanunların RG'de kapladıkları alanda 4 kata varan artış gözlemlenmektedir: 1970'te 1.110 sayfa, 1980'de 2.110 sayfa, 1990'da 2.390 sayfa ve 2000'de 3.865 sayfa (Hispalis, 2005).

Alba Ventura, her tür düzenlemeyi kanun marifetiyle, çok sayıda ve karmaşık (kompleks) kanun marifetiyle yapma hastalığının Fransa'da nüksetmesinden yakınmaktadır (Ventura, 2016).

Philippe Sassier ve Dominique Lansoy adlı yazarlar, Fransa'da giderek yerleşen “her sorun için bir kanun!” yaklaşımından yakınmakta ve bunu bir “Fransız cinneti” olarak adlandırmaktadırlar (Sassier ve Lansoy, 2008).

Avrupa ülkelerindeki yasama performansı ölçümlerinde “kanun sayısı” ölçütünden daha çok “kanun hacmi” (kanunların RG'de kapladığı sayfa sayısı) ölçütüne bakıldığı, yukarıdaki örneklerden anlaşılmaktadır.

Hukukun en önemli kaynaklarından biri, hatta birincisi olan “kanun”un nitelik sorunlarından bir kısmının “nicelik”ten kaynaklandığını, örneğin kanun enflasyonunun¹ kanunların nitelikleri üzerinde olumsuz etkisinin olduğunu, hukuka özünü

1 Türkçe Sözlük'teki sözcük anlamı “şişkinlik” olan enflasyon, daha çok ekonomi yazınında kullanılan bir terimdir. Ekonomi yazınında enflasyon, “fiyatlar genel düzeyindeki sürekli yükselme”yi ifade eder. Enflasyon sözcüğü, tamladığı kelimelere, “gereğinden fazla” artış, yükselme veya şişkinlik biçiminde (çoğunlukla da olumsuz) bir anlam katar. TDK, enflasyon sözcüğünün “gereğinden fazla artış, şişkinlik” biçimindeki anlamını, “armağan enflasyonu” nitelmesi ile örneklendirmektedir. Kanun (yasama) enflasyonu, kanunların

kaybettireceğini ve hukuk devletinin temel ilkelerini tehlikeye atacağını hukukçular sıklıkla ve ısrarla vurgularlar.

İsviçreli hukukçu Werner Kagi, II. Dünya Savaşı ertesinde bir makale kaleme almış ve bu makale çok kısa bir süre sonra dilimize de kazandırılmıştır. (Kagi, 1950) Makalede ileri sürüldüğüne göre, iki Savaş arası dönemde ve sonrasında, yalnızca kanunların niteliğine zarar vermeye kalmayan hak ve özgürlükleri (demokrasi) de tehdit eden ve nispeten daha az tanınan yeni bir tehlike ortaya çıkmıştır: “kanun enflasyonu” (Kagi, 1950: 26).

Kanunun da hukuk devleti gibi demokrasinin esaslı bir koşulu olarak kaldığını, nerede kanun hüküm sürüyorsa, yalnızca orada “hürriyet ve müsavat” (özgürlük ve eşitlik) bulunabileceğini (Kagi, 1950: 27) belirten Kagi'ye göre, İsviçre Federal Devleti ve kantonlarının gittikçe büyüyen kanun ciltleri kanun enflasyonunun açık kanıtlarıdır. Kanun enflasyonunun nedenleri arasında kamu hizmetlerinin gitgide genişlemesini, modern toplumsal yaşamın karmaşıklığını ve değişimin hızını göstermektedir. İki Savaş arası dönem parlamentolarının adeta birer kanun fabrikalarına dönüştüğüne, devletlerin kontenjan ve klering önlemlerinin ve totaliter diktatörlüklere karşı kendini koruma arayışının kanun enflasyonunu körüklediğine işaret etmektedir. Ayrıca, kanun enflasyonunun ortaya çıkarması olası tehlikelerini (başta hukuku ve hukuk devletini tehdit etmek olmak üzere) tek tek saymaktadır (Kagi, 1950: 30).

Yasama performansında kanun enflasyonuna varan bu aşırı yükselmenin önlenmesi için, Kagi, “daha az kanun, daha kısa kanun” ilkesinin benimsenmesini salık vermektedir. Ancak, Kagi'nin de belirttiği gibi, bütün sorun, bu ilkenin nasıl uygulanacağıdır; yani, daha az ve daha kısa kanunla nasıl yetinileceğidir (Kagi, 1950: 33). Kanun enflasyonunu hukuk düzeni için örtülü (gizli) bir tehlike olarak gören bu değerlendirmeye göre, kanun çıkarmakta kendimizi sıkı surette sınırlandırabilirsek ve Anayasa ve kanunlara sadakatle bağlı kalabilirsek, ancak o zaman hukuk devleti anlayışının ruhuna lââyık olabiliriz.

2. YASAMA PERFORMANSI

Türk Parlamentosunun yasama (kanun yapımı) performansının incelenmekte olduğu bu çalışmada, öncelikle yasama performansının teorik çerçevesi ortaya koymak üzere, bazı uluslararası ve bu arada ulusal çalışmalara değinilecektir.

2.1. Yasama Performansına İlişkin Bazı Uluslararası ve Ulusal Çalışmalar

Yasama organlarının yasama performanslarının karşılaştırılmasını konu ettiği makalesinde, David Arter, bir yasama organının politika üretme yetkisinin olup olmadığını sorgulayan “Mezey sorusu”ndan hareket etmektedir. Yasama organlarının farklı rejim tarihçelerine sahip ve farklı anayasal kurallara sahip ülkelerde faaliyet gösterdiğine, yapı, zenginlik ve refah bakımından aralarında bazen kayda değer derecede fark bulunan toplumları temsil ettiğine işaretlerle, farklı kurumsal gelişim düzeylerinin, farklı işlem kurallarına göre çalışma ve farklı derecelerde yürütme istikrarı olan politikalarda işlev gördüklerine değinmektedir. Makalede belirtildiğine göre, ABD Kongresi politika yapıcı bir yasama organının temel bir örneğidir; çoğu yasama organı ise, politikayı etkileyen yasama organları olarak veya yalnızca marjinal politika etkisine sahip yasama organları olarak tanımlanabilir. Arter’e göre, yasama organlarının politika yapma güçlerini tartmak (güç ve zayıflıklarını tanımlamak ve ölçmek) için literatürde en az iki ölçüt bulunmaktadır: yasama etkinliği derecesi ve yasamanın yasama özerklik düzeyi. Yasama organlarının bünyesindeki ihtisas komisyonları (komiteler) bilgi toplama, politika uzmanlığı geliştirme ve diğer kurumlardan bağımsız kararlar alma araçlarına sahip oldukları için yürütmeden bağımsız olarak karar alma potansiyeline sahiptirler (yasama kapasitesini artırır); bununla birlikte, potansiyelin yasama performansına yansımaları garanti edemezler. Parlamentoların yasama kapasitesine ilişkin çalışmalarda, potansiyel politika sürecini etkilemek için makro anayasal kurallar, yapılar, iç örgütlenme ve prosedürler ele alınmıştır (Arter, 2007).

Parlamentoların yasama performansının değerlendirilmesinde, Arter’e göre, üç boyut çok önemlidir. Birinci olarak, mümkün olduğunca uzun bir zaman dilimi ele alan bakış açısı gereklidir. İkinci boyut, nicelikseldir; yani, yasama organı üyeleri tarafından önerilen yasama girişimlerinin hacmi ve başarı oranıdır. Üçüncü boyut ise, niteldir; bunlar, nüfusun geniş bir yelpazesini etkileyen veya yürütmenin programına dahil edilen tekliflere karşılık gelen önemli parasal toplamları içeren ölçümleri içerebilir. Parlamentoların yasama performanslarının yasama çıktıları bakımından karşılaştırılmasında dört adet bileşik tedbir öne çıkmaktadır: Yasama organının yürütmeden bağımsız olarak önlemleri başlatıp başlatmadığı; büyük kamu politikalarının yasama organı tarafından başlatılma ve yürürlüğe konulma derecesi; yasama organının yürütme inisiyatiflerini değiştirme veya geri alma eylem gücü; yasama organının önemli politika konularındaki yürütme inisiyatiflerini değiştirme veya geri alma eylemini ne ölçüde gerçekleştirdiği. Yasama performansının nasıl ölçüleceği sorusuna yanıt arayan Arter, yasama sürecine ve yasama çıktılarına odaklanmayı çok kısıtlayıcı bulmaktadır; bunu, niceliksel veri üretimi için uygun görmemektedir. Bir meclisin yasama performansı belki klinik

doğrulukla ölçülemeyebilir, ancak bu durumun, performansın incelenmesine engel olmaması gerektiği kanısındadır. Yasama performansını bütünsel ve dinamik bir şekilde değerlendirmek için soru çerçevesi geliştirmeyi önermektedir; yasama organlarında olanların politika üzerinde önemli bir etkisinin bulunup bulunmadığı ve politika süreci aşamalarının, yani, kamu politikasının oluşturulması ve müzakere edilmesinin, yürütmenin gözetimi altında olup olmadığı (Arter, 2007).

Örgütsel özelliklerin TBMM'nin yasama performansına etkisini 17. Yasama Dönemi (1983-1987) özelinde irdelediği çalışmasında, Gençkaya, yasama organının bileşimi, üyelerinin sosyal geçmişi, önceki siyasi tecrübeleri ve seçim şartlarının kurumun performansını belirlediğini, yapıları bilmeden işlevlerin sistemler tarafından nasıl gerçekleştirildiğini anlamının güç olduğunu belirtmektedir. Yasama faaliyetinin “performansının” incelenmesi, yasama teşkilatının iç yapısının işleyiş bilgisine dayandırılmalıdır. Gençkaya'nın, 17. Yasama Dönemi TBMM'sinin yasama performansını incelediği çalışmasının ana hipotezi, herhangi bir yasanın örgütsel niteliklerinin yasama faaliyeti kalıplarını ve nihayetinde yasama organı tarafından gerçekleştirilen performansın derecesini belirleyebileceğidir (Gençkaya, 1990: 1-5).

Hedlung'dan esinli olarak, Gençkaya, yasanın örgütsel faktörlerinin personel, teknoloji, yapı, görev ve çevreyi içerdiğini belirtmektedir. Örgütsel faktörler, yasama organının amacını, örgüt üyeleri ve yasama gözlemcileri için organın işleyiş biçimini belirler; karar verme sürecinin politika sonuçlarını etkiler; yasama organlarında güç bölünmesini kısıtlar ve son olarak, yasama faaliyetinin üye olmayanlar tarafından meşruiyetini ve kabulünü artırır. Yasama organının yapısal özellikleri ile yasama performansı veya iyileştirme arasında bire bir ilişki olmadığına veya çok az öneme sahip olduklarına dikkat çekenler de vardır. Kuruluşlardaki prosedür ve davranış kalıplarının kurumsallaşmaya yol açtığı, kurumsallaşmanın dört temel unsurdan (özerklik, kararlılık, kapsam ve uygulanabilirlik) oluştuğu belirtilmektedir. Mishler ve Hildreth ise, yasal kurumsallaşmanın beş boyutunu vurgularlar: özerklik; açıklık; örgütsel karmaşıklık ve rasyonellik; süreklilik ve profesyonellik; örgütsel etkinlik. Yasama organları bakımından siyasal partilerin analiz birimi olarak alındığı, bu çerçevede, biri “parti sayısı” ve diğeri “taraf (kutuplaşma)” olmak üzere iki değişkenin kullanıldığı, Sartori eksenli tipolojiyi takiben yasama organlarının tek partili yasama ve iki partili yasama olarak sınıflandırılabilmesi, seçim sisteminin, parti yapısını, en azından sayı ve büyüklüğü ve yasama davranışını belirleyen önemli bir dış faktör olduğunu, yasama işlevlerinin de parti yapısını ve yasama organının yürütücüye kıyasla gücünü etkilediğini belirtmektedir. Cotta'nın modelinden esinlenilerek, merkezci, tutarlı, parçalanmış ve atomize parti sınıflandırması yapılabileceği, Riggs'in tipolojisi izlenmek suretiyle de, parlamentoların “dengeli”, “dengesiz, çoğunluk odaklı” ve

“dengesiz, azınlık odaklı” meclisler biçiminde sınıflandırılabilceği belirtilmektedir. Günümüzün yasama organlarında iş bölümü ve uzmanlaşma artmakta, yasama organları giderek daha karmaşık yapılara bürünmekte, bu durum, performansı olumsuz yönde etkilemektedir (Gençkaya, 1990, 8-17).

Gençkaya, kanun yapımına yansıyan yapısal özellikler arasında, “parti sistemi türü”, “parti uyumu düzeyi”, “partizanlık düzeyi”, “çoğunluk-azınlık dengesi/ dengesizliği”, “işlevsel merkezileşme” veya “ademi merkezizetçilik düzeyi”, “karar verme ölçeği (anayasal-olumsuz görüşme) pozisyonu” ve “bürokratikleşme düzeyi”ni saymakta, Cotta’dan esinli biçimde, “monolitik meclis”, “çoğunluk meclisi”, “çok merkezli meclis”, “polyarşik meclis” ve teknik meclis biçiminde beşli bir ayırım önermektedir. En dikkat çekici işlevleri kanun yapımı faaliyeti olan yasama organlarının geniş işlevleri, Cotta’dan esinli biçimde, üç başlık altında sayılmaktadır: temsil, politika oluşturma ve meşruiyet. Politika oluşturma işlevi, inisiyatif, müzakere ve uygulama olmak üzere üç farklı aşamadan oluşur. Gençkaya, herhangi bir yapısal-işlevsel organizasyonun performansını iki bileşenle açıklamaktadır: verimlilik ve politik etkinlik. Verimlilik, çıktılarının girdilere oranını ifade ederken, politik etkinlik “kuruluşa dönüşü avantajlı işlemlerle maksimize etmek” anlamına gelmektedir. Yasama performansı bakımından başarılı bulunan bir hükümetin dört özelliğini, Spiro, istikrar, uyarlanabilirlik, verimlilik ve etkinlik biçiminde sayarken, siyaset biliminde önde gelen işlevçilerden biri olan Apter, hükümetin başarısını, “eşitlik” ve “otorite” özelliklerine indirgemektedir. DiPalma, performans terimini, “işin yürütülmesi ve gerçekleştirilmesi ve ayrıca bir şeyin amaçlandığı gibi yerine getirilme şekli ve etkinliği” biçiminde tanımlamaktadır. Kısacası, performans, amaçlanan çıktıları ifade etmektedir. Yasama organının yapısal / örgütsel nitelikleri, yasama faaliyeti ve çıktılarını, sonuçta da etkililik derecesini belirleyebilir. Gençkaya, mevzuat yapımı bakımından, etkinlik kavramının, Hedlung ve Hamm’dan esinli biçimde, dört ana boyut içerdiğini belirtmektedir: verimlilik, hızlilik, etkinlik ve uyarlanabilirlik. Verimlilik, sistemin talep girdilerini kararlara dönüştürme becerisini ifade eder. Hızlilik, yasama sisteminin çeşitli talep girdilerini kararlara ne kadar süreyle getirdiğini, sistemin belirli görevleri tamamlamak için ihtiyaç duyduğu süre miktarını tanımlar. Etkinlik, bir sistemin çevresi ile etkileşimi anlamına gelse de, verimlilik kurumun kendi performansını en üst düzeye çıkarma yeteneğinden bahseder. Bir verimlilik ölçüsü, “yasama meclisinin bir tür çıktı politikası üzerinde bir dizi işlem gerçekleştirmesi için gerekli zamanın miktarını” belirtir. Uyarlanabilirlik, sistemin eylemler ya da rahatsızlıklar çerçevesinde kendini yeniden yönlendirme yeteneğini ifade eder. Gençkaya’ya göre, yürütmenin Batı demokrasilerinde güçlendirilmesi, çeşitli gelişmelerin (hızlı bilimsel ve teknolojik gelişmeler, kamu hizmetlerinin genişlemesi, kriz döneminde olağanüstü hükümetler, teknokratik bürokrasiye tep-

kiler, parti disiplini ve seçim sistemleri) ürünüdür; bu durum, parlamento tezini geriletmiştir (Gençkaya, 1990: 19-32).

Combrade, kanun tasarılarında etki analizi yapma zorunluluğunu incelediği çalışmasında, kanunların etkinliğini, onların performansının önkoşulu saymaktadır. Kanunun etkinliği kavramının, açık ve sabit bir tanımdan yararlanmadığını, doktrinin normun etkinliğini daha kısıtlı bir şekilde ve “öngördüğü davranışlar ile fiili davranışlar arasındaki uygunluk ilişkisi” olarak tanımladığını belirtmektedir (Combrade, 2015: 393-394).

İlter Turan, “Parlamentoların Etkinliği ve Türkiye Büyük Millet Meclisi” başlıklı makalesinde, günümüz demokrasilerindeki parlamentoların çok sayıda işlevi yerine getiren yapılar olduğunu, her işlevin ayrı önemi olmakla birlikte, diğer işlevlerle karşılaştırıldığı zaman, çıkarların temsil edilmesi ile yasa yapma-kural koymanın önde geldiğini belirtmektedir. Ona göre, parlamentolardan, bu kurumların yapılarının altından kalkması kolay olmayan oranda hizmet beklenmektedir. Parlamentoların bu taleplere cevap vermeleri güçleşmiştir. Liberal demokratik rejimlerin olduğu ülkelerin hemen hepsinde bu kurumun yavaş işlemeden, kendisinden beklenenleri verememesinden yakınmalar süregelmektedir. Parlamentoların kendilerinden beklenen bütün hizmetleri vermeleri olanaksız ise de, soruna eğilmeleri, daha fazla iş ve hizmet üretme yollarını geliştirmeleri gerekmektedir. Turan, parlamentoların üretkenliğini sınırlayan nedenleri saymakta, parlamentoların daha üretken olması için üç alanda değişikliğe gidilmesini salık vermektedir. Birincisi, parlamentonun iş görme ya da üretim kurallarını (İçtüzüğü) değiştirmek. Bu çözüm önerisinin bazı handikaplarına değinmektedir. İkinci çözüm yolu, kurum içinde işbölümünü ve uzmanlaşmayı güçlendirmektir. İşbölümünün ve uzmanlaşmanın temel aracı ise komisyonlardır. Parlamentonun üretkenliğini artırmak için Turan'ın salık verdiği üçüncü çözüm, parlamentoya, onun alt birimlerine ve üyelerine sağlanan destek hizmetlerinin artırılmasıdır. Turan, 1999 Milletvekili Genel Seçimlerinden önceki hükümetler döneminde parlamentonun çalışmadığına, üretken olmadığına ve bekleneni veremediğine ilişkin savlar ileri sürüldüğüne, 2000'den sonra ise, Türk parlamentosunun üretkenliğini artırma-ya gayret gösterildiğine değinmektedir. Turan'a göre, iki değişken grubu (dışsal ve içsel etkenler) parlamentonun performans düşüklüğünü etkilemektedir. Dışsal etkenler, bir kurum olarak parlamentonun kendisine özgü olmayan ya da etkileri parlamentonun kendisinden kaynaklanmayan değişkenlerdir. Buna karşılık, içsel etkenler, parlamentonun bir kurum olarak kendi yapısı ve özelliklerinden kaynaklanan değişkenlerdir. Parlamentoların üretkenliğini arttırmak için hem içsel hem de dışsal değişkenlerin üretkenliği düşürücü etkilerini gidermek gerekiyor. Makalede, her iki tür etken, ayrıntılı biçimde ele alınmış, olanaklar ve handikaplar değerlendirilmiş ve öneriler getirilmiştir (Turan, 2000: 15-21).

Gençkaya'nın, "Türkiye'de Parlamento Reformu: Tarihsel Bir Değerlendirme" başlıklı makalesinde belirttiğine göre, liberal demokrasilerde bile yasama meclislerinin güçsüzlüğü, önemlerinin azalması ve etkisizliği tartışılmaktadır. Birçok ülkede yürütme erki yasa yapma konusunda meclislerden daha güçlü bir konumda bulunmaktadır. Tarihsel gelişimi içerisinde yürütme erki yasamanın (parlamento) bir bölümünü, oluşturmaktaydı. Ancak kitlesel katılım yaygınlaştıkça yasama meclisleri de ortak bir krizle karşılaşmıştır. Yani, "demokrasinin gelişmesi ve sanayileşmenin etkisiyle" yasama meclislerinin öneminin azalması varsayımı ileri sürülmüştür. Böylece, yürütme siyasi sistemlerde daha baskın bir unsur haline gelmiştir. Daha sonra, hükümetin yapısında uzmanlaşmaya gidilmesi ve liderliğin merkezileşmesi yasama erkinin gücünü daha da azaltmıştır. Yasama erkinin, karar alma sürecinin odağı olma temel işlevini yitirdiği ileri sürülmektedir. Bu varsayım, kısmen çoğulcu siyasal güçlerin ortaya çıkışı ve yürütme gücünün yaygınlaşması neden olmuştur. Dünyadaki yasama meclislerinin çoğunun ana işlevinin sadece kamu kaynaklarını tahsis etmek olmadığı belirtilmektedir. Başka bir deyişle, yasama meclisleri yasa yapmamaktadırlar. Meşrulaştırma, yeni siyasetçilerin sisteme girmesi (devşirme) ve toplumsallaştırma gibi diğer işlevler daha önemli olmaya başlamıştır. Bununla birlikte, bazı siyasi sistemlerde politikaların oluşturulması ve tartışılması aşamasında yasamanın etkisinin artması, yasama meclisini yeniden eski gücüne kavuşturmaktadır. Üstelik yasama meclisi, siyasi sistemlerin varlıklarını sürdürmelerinde hâlâ çok önemli katkılarda bulunmaktadır. Özellikle, yeni ortaya çıkan ya da yeniden yapılanan demokrasilerde yasama meclisleri, her ne kadar politik olarak ilgisiz görülseler de, siyasi güç yapısının değişmesinde yararlı ve önemli bir rol oynamaktadırlar. Gelişmekte olan ülkelerde, başka demokratik kurumların yokluğunda, yasama meclisleri halk için daha geniş siyasal sistemle bir bağlantı, bir iletişim aracıdır. Gelişmiş ülkelerde ise, meclis bir meşrulaştırma aracı olarak çeşitli işlevler de yerine getirmektedir. 1970'lerin sonunda başlayıp, 1982 Anayasası döneminde kurumsallaşan parlamenter reform çabalarının temel amacı, Gençkaya'ya göre, parlamenter kuralları verimlilik ve etkililik anlamında ussallaştırmak olmuştur. Bu bağlamda, çift meclis sistemi, komisyon ve Genel Kurul çalışmalarını düzenleyen kurallar gibi yasamanın etkinliği üzerinde etkide bulunması olası hususlar Gençkaya tarafından makalede ele alınmıştır. Gençkaya'ya göre, Türkiye'de parlamento kuralları (İçtüzük) dışında yasama sürecinin verimlilik ve etkililiğini etkileyen iki unsur daha bulunmaktadır: parti grubu (liderlik yapısı ve parti disiplini) ve hükümetin yapısı (çoğunluk hükümeti - koalisyon hükümeti). Makalede bu iki olgu da ayrıntılı biçimde değerlendirilmiştir. Yasama sürecini olumsuz etkileyen bir başka unsur olarak, milletvekillerinin ilgisizliği ve devamsızlığına, milletvekillerinin yasama etkinlikleri dışındaki, iş bulma ve tayin gibi seçmen hizmetlerine geniş zaman ayırmalarına, kendilerinin

yasa yapma sürecine etkin olarak katılmamalarına işaret edilmektedir (Gençkaya, 2000: 31-53).

Türk Parlamentosunun 19. Yasama Dönemindeki (1991-1995) yasama sürecinde verimlilik olgusunu incelediği çalışmasında, Boz, şu değerlendirmeleri yapmaktadır. TBMM’ce çıkarılan kanunlar çok eski tarihlere kadar ulaşabilen kanunî mevzuatı değiştirebilmektedir. Bu değişikliklerde bir dönemde çıkarılan kanunların ezici bir çoğunluğunun mevzuat değişikliği üzerine odaklandığı ve değişikliklerin 1 ay kadar yakın geçmişte çıkarılan kanunî mevzuatla da ilişkili olabildiği görülmektedir. Kanunların toplumsal ihtiyaçların yeterli bir analizine dayandırılmadığı, çıkarılan kanunların gelen baskılar üzerine sık sık değiştirildiği ve aynı yasama döneminde aynı üyeler tarafından yakın geçmişte çıkarılan mevzuatta yapılan değişikliklerin önemli bir oran teşkil ettiği anlaşılmıştır (Boz, 1996: 106).

2.2. Türkiye’deki Yasama Performansına İlişkin Bazı Değerlendirmeler

Yasama performansı konusunda ülkemizdeki değerlendirmelerin geçmişi 1940’lı yıllara dek uzanmaktadır. 1942’de kaleme alınan bir makalede, 1920’den beri yürürlüğe konulan kanunların sayısının 4.304 gibi yüksek bir adede ulaştığı saptamasında bulunulmakta ve bu kanunların, öğrenim düzeyi “pek muhtelif” memurlar tarafından uygulanmakta olduğuna işaret edilmekte, “Kanunların adet itibariyle fazlalığı ve tadillerle tezyiller (ek) yüzünden hukukî ve mer’î hükümlere nüfuzdaki zorluk”, kanunların uygulanmasında karşılaşılan müşküllerden biri olarak gösterilmekteydi (Ertuğ, 1942: 181-182). Aynı yazar, 1951’de kaleme aldığı bir başka makalesinde, tek parti döneminin yasamasına ilişkin bazı gözlemlerde bulunmaktadır.

“...bir aralık muhtelif meselelerin kanun mevzuu yapılmasında pek müsama-hakâr davranılmış, mevzuatta yeri bulunan ve hal şekilleri gösterilmiş olan, yahut da bir nizamname ve hattâ talimatname ile tanzimi mümkün işler için, en küçük bir inceleme yapılmadan meclise kanun tasarıları teklif edilmesi yoluna girilmişti. Bu türlü hazırlıksız, tetkiksiz ve hattâ bazen hukukî prensiplere aykırı tasarıların kanun haline getirilmesinden halkımız ve müesseselerimiz için faydadan ziyade zararlar doğmuştur. Öyle devreler olmuştur ki, basit bir tatbikatçının dahi biraz daha zahmet ve dikkatle halle muktedir olacağı mevzulara dair bir çok tasarılar, sırf Hükümetin kanun çıkarmaktaki kolaylıkları dolayısıyla, Meclise akmış ve kısa bir zaman sonra bunların Resmî Gazete’de kanun halinde yürürlüğe girdiği görülmüştür.” (Ertuğ, 1951: 44)

Bülent Dâver ise, 1950’li yıllardaki aşırı kanunlaştırmayı ifade etmek üzere kullandığı “kanun enflasyonu” olgusunun birçok Batı ülkesini derin derin düşün-

dürdüğünü, kanun sayısındaki artışın hukuku ve hukuk devletini tehdit ettiğini ve kişisel özgürlükleri tehlikeye düşürdüğünü belirtmekteydi. Kanun sayısının hızla artmasının bir bakıma memnunlukla karşılanabileceğine, zira bunun, Devleti idare edenlerin işleri kendi kişisel takdir ve temayüllerine göre değil, objektif hukuk kuralları ile düzenlemek arzu ve iradelerinin bir göstergesi de sayılabileceğine dair Sulhi Dönmezer tarafından 1 Nisan 1954 tarihli Yeni Sabah gazetesindeki “6300 küsür kanun” başlıklı makalede ileri sürülen görüşe işaret etmekteydi. Dâver, Türkiye’de fazla sayıda kanun çıkarılmış olmasının yeni ve modern devlet kurulması, zamanın ihtiyaçlarına uygun olarak yeni kamu hizmetleri tesisi ve yoğun şekilde izlenen devletçilik politikası ile izah edilebileceğini belirtmekteydi. Dâver, 1920-1959 devresinde çok fazla sayıda kanun çıkarılmasını, yeni bir devletin kurulmuş olmasına ve devletçiliğin gereklerine dayandırarak bir ölçüde mazur görmekte, bu arada aşırı (müfrit) mevzuatçılığın sakıncalarını da göstermektedir: hukuka aykırılıkların ve hile-i şer’iyelerin çoğalmasına yardım etmesi, kanunları uygulamakla yükümlü memurların kişisel inisiyatif ve takdirlerini köreltmesi ve onları birer otomat haline getirmesi (Dâver, 1959: 226-227).

Kanun enflasyonuna yönelik tartışmalar, 1960’lı yılların ortalarındaki TBMM tutanaklarından da izlenebilmektedir. Senatör Niyazi Ağırnaslı ve milletvekili Abdurrahman Şeref Laç, kanun sayısındaki hızlı artıştan kaygı duymaktaydılar.

“... Zaten kanun enflasyonu malûmunuzdur. Bilmem adedi sekiz bin küsura varmıştır. Ne bir redaksiyon komitesi kurarak bu kanunları sil baştan yapıp bir numaradan başlatmak yolu düşünülmektedir, ne başka bir şey. Durmadan kanun çıkarmak ... Mühim olan kanunun sayısı değil arkadaşlar. Kanun memlekete ne hayırlı iş getiriyor [?] Cemiyeti ilgilendirme ölçüsü ve hangi zümrelere fayda sağlıyor? Önemli olan budur...”(CS TD, 1965)

“Kanun, kanun, kanun... Zaten bu kanun fazlalığı ahlâkın sükûtuna sebebiyet veriyor. Fransızların meşhur bir darbı meseli vardır: ‘Bir memlekette kanunların taaddüdü o memleketin ahlâkının sükûtunu intaceder.’ Biraz kurtulalım şu fazla kanundan.” (MM TD, 1967)

Türk hukukunun Avrupa Birliği müktesebatına uyumunun sağlanmaya çalışıldığı 2000’li yılların başında, kimi milletvekilleri aşırı kanunlaştırmadan ve kanun enflasyonundan yakınmaktaydı.

“... Her gün kanun çıkarıyoruz. Bundan önceki Meclis, biliyorsunuz, Türkiye [C]umhuriyeti tarihinde en çok kanun çıkaran Meclis olarak övünür, dururlardı. Şimdi, öyle zannediyorum ki, bizim Meclisimiz, o rekoru kıracak...” (TBMM TD, 2003)

Nihal Yeğin Özalp, 22. Yasama Döneminin (YD) (2002-2007) ikinci ve üçüncü yasama yıllarında (01.10.2003-30.09.2005) “hızlı bir biçimde” ve “çok fazla sayıda” kanun çıkarıldığı saptamasında bulunmaktadır.

“Türkiye’de özellikle geçen iki yasama yılında yoğun bir yasalastırma faaliyetine tanık olundu. Hatta öyle ki, yasalar isimleriyle değil, daha çok sayılarla ifade edilir oldular. TBMM, 2003-2004 yasama yılında toplam 261 tasarı ve teklifi yasalastırdı. . .

Meclis 2005 yılını da tarihi bir rekorla kapattı. Muhalefetin, görüşmeleri boykot kararıyla hızını daha da artıran iktidar partisi, 48 saatte, yüzlerce maddeden oluşan 24 yasa çıkardı. Hatta bunlar basın tarafından ‘Cumartesi ve Pazar yasaları’ olarak adlandırıldı. . .”

TBMM’nin, 22. YD’nin ilk üç yasama yılında yılda ortalama 156 kanun çıkarıldığına işaret eden Özalp’e göre, bu durum, ülkemizde son yıllarda giderek artan bir kanun enflasyonunun varlığının kanıtıdır (Özalp, 2006: 271). “Kanun enflasyonu” sorunu, bizim gibi birçok ülkede mevcuttur; yaşamın her alanını kanunla düzenleme ve bunları günün koşullarına göre yeniden gözden geçirmeye soyunan dünya parlamentoları, adeta bir kanun imalathanesi (!) görünümü kazanmıştır (Özalp, 2006: 270). Ülkemizde yoğun bir yasama etkinliğine tanık olunmaktadır; 1950’li yıllardaki “ekspres kanunlar” moda rüzgarı gibi, 2005’lerde de “gece yarısı sonrası kanunu” moda rüzgarı esmektedir (Özalp, 2006: 268).

Hukuk devletinde normatif hukuk düzeninin, bireylere hukuk güvenliğini sağlayabilmesi için, yedi kalite ölçütüne uygun olması gerektiğini belirten Müslüm Akıncı, son yıllarda ülkemizde bir “yasama enflasyonu” (legislative inflation) gerçeğinden söz edebileceğini belirtmekteydi (Akıncı, 2012: 193).

Aşırı kanunlaştırma sorununa dikkat çeken bir gazeteci, 2004 yılı ortalarında, her “iki saat onsekiz dakika”da bir kanun çıkarıldığını belirtmekteydi (Uras, 2004). Bir başka milletvekili, kanun sayısından hareketle TBMM’nin yasama performansı sorununa değinmekteydi.

“... İstatistiklere baktığımızda, belli bir dönemde Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilen kanun sayısının dünya örneklerine göre fazla olması, bir performans kriteri olarak çok da övünülecek bir durum değildir.” (TBMM TD, 2011)

Bir dönem milletvekilliği de yapan gazeteci Oktay Ekşi, TBMM’nin, deyim yerindeyse “kanun fabrikası” olmaktan çıkarılıp gerçekten iyi işleyen bir “Parlamento” kimliğine kavuşturulması gerektiği kanısındadır (Ekşi, 2013: 152).

Akın Çakın'a göre, yasa yapma sürecinin çok yaygın kullanılmasının düzenleme enflasyonunu ortaya çıkarması kuvvetle muhtemeldir (Çakın, 2008:71). Ali Nazım Söyler ise, "aşırı yasalasma"yı, ülkemizde kanun yapımı konusundaki üç temel sorun alanından biri, hatta en önemlisi olarak görmektedir (Söyler, 2009: 69).

Aşırı kanunlaştırmaya kapı aralayan bir başka etken ise, Avrupa Birliği müktesebatına uyum çabasıdır. (Özcan, 2010)

Yasa İzleme Enstitüsü, yürürlüğe konulan kanun sayısındaki hızlı artışa bakarak, ülkemizde 2002-2014 yıllarında bir kanun enflasyonunun var olduğu saptamasında bulunmakta ve bu dönemdeki kanun yapım hızını 1920-1960 dönemiyle karşılaştırmaktadır.

"2002-2014 yılları arasında TBMM, 1756 adet kanun çıkarmak suretiyle, 'kanun fabrikası' olarak adlandırılabilir. Yoğunlukta üretim gerçekleştirmiştir. Benzer bir kanun yapım hızına ancak 1920 -1960 arasındaki dönemin meclislerinde rastlayabiliyoruz."(Yasa İzleme Enstitüsü, 2014)

TBMM'nin 23. Yasama Döneminde (2007-2011) aşırı yasalasmadan yakınanlar arasında, TBMM Eski Başkanı Mehmet Ali Şahin de yer almaktadır.

"... Türkiye Büyük Millet Meclisimiz yasa yapmada performansı çok yüksek bir parlamentodur. Bakın 23'üncü Dönem sona eriyor, şu ana kadar, bana arkadaşlarımızın verdiği bilgiye göre, kanun tasarısı ve teklifi olarak Parlamentomuza 1.601 tasarısı ve teklif geldi. ... 415 tanesi yasalasma imkânı buldu. İngiltere'de yılda 30-35 tane yasa çıkıyor, Almanya'da aşağı yukarı bizim yarımızdan çok daha az yasa çıkıyor..." (Şahin, 2011: 23-24 ve Neziroğlu, 2011: 13)

Ömer Faruk Gençkaya, koalisyon hükümetlerine sahne olan 1991-1999 yıllarında (19. YD ve 20. YD) görece daha az sayıda kanun çıkarıldığına değinmektedir (2000: 31).

İbrahim Araç- Şeref İba, kanunî düzenlemeye duyulan gereksinimin hızlı bir artış gösterdiğini, yaşamın her alanını kanunla düzenlemeye ve bunları günün koşullarına göre yeniden gözden geçirmeye soyunan dünya parlamentolarının, giderek birer "kanun üretim fabrikası" görünümünü kazandıklarını belirtmektedir. Yazarlara göre, kanun sayısındaki hızlı artışın hukuk devleti ilkesini tehdit ettiği, bir gerçektir. Türkiye'de kanun sayısının fazla olması, sırf yeni bir modern devlet kuruluşu ile açıklanamaz (Araç ve İba, 2003: 38).

1920-2006 arasında yürürlüğe konulan kanunların sayılarının gözleminden hareketle, Şeref İba, TBMM'nin "kanun üretim fabrikası" gibi çalıştığı kanısına varmaktadır (İba, 2010: 126). Ona göre, kanun sayısındaki hızlı artış hukuk düzenimizi karmaşaya sürüklemektedir (İba, 2010: 129).

Oğuz Kaan Doğan, 1961-2011 döneminde 6 binden fazla kanun çıkarıldığına dikkat çekmektedir. TBMM'nin hiç tatil yapmadan her yıl 12 ay çalıştığı düşünülse bile, altıbin sayısına, her ay ortalama 10 kanun (üç günde bir kanun) çıkarmakla ulaşılabileceğini belirten, Doğan'a göre, bu durum, Giovanni Sartori'nin deyişiyle, gerçek anlamda bir "kanun yapma çılgınlığı"dır; bu kadar çok kanunun çıkarılması kanunun değerini düşürmektedir (Doğan, 2011: 379).

Görüldüğü üzere, ülkemizdeki yasama performansına ilişkin değerlendirmelerde, Avrupa ülkelerinden farklı olarak, yalnızca "kanun sayısı"na ve bu sayıdaki hızlı artışa, bu arada kanunî düzenlemelerdeki karmaşıklığa vurgu yapılmaktadır. Oysa, kanun sayısı, yasama performansının ölçümünde önemli fikir verse bile, bazı zafiyetleri de bünyesinde barındırmaktadır. Kanun hacmine (yürürlüğe konulan kanunların Resmi Gazete'de kapladığı sayfa sayısına) ilişkin veriler ise, yasama performansının ölçümü bakımından çok daha değerlidir.

Kağı'nin daha önce değinilen makalesi, Türkçe kanun enflasyonu yazınında çok önemli bir yer tutmaktadır. Hatta, dilimizde, kanun enflasyonu olgusunu Kağı'nin makalesinde yapılan irdelemeden daha derinlemesine ele alan başka bir çalışma bulunmamaktadır.

Bülent Dâver'in daha önce değinilen makalesi (Dâver, 1959), dilimizde kanun enflasyonu yazınına oluşturan çalışmalardan bir başkasıdır. Kanun yapımı sanatına ilişkin bazı sorunlar (kanunların hazırlanması, yürürlüğe girmesi, yürürlükten kalkması, yayımlanması ve yorumlanması) ve bu arada kanun enflasyonu, Dâver'in makalesinin konularını oluşturmaktadır. Kanun enflasyonunun 1950'li yılların birçok Batı ülkesini derinden düşündüren bir sorun olduğunu belirten Dâver, Kağı'ye yollama yaparak, kanun sayısındaki artışın hukuku ve hukuk devletini tehdit ettiğini ileri sürmektedir.

Türkçe kanun enflasyonu yazınına katkıda bulunan bir diğer yazar, Şeref İba'dır. 1920-2006 döneminde çıkarılan kanunların sayılarını yasama dönemleri itibarıyla tabloda ve grafikte gösteren İba, kanun sayılarının yasama performansının ölçümünde ne ölçüde aydınlatıcı (yeterli) olduğunu ve bazı yasama dönemlerinde kanun sayılarında gözlemlenen şişkinliğin nedenlerini sorgulamaktadır. Demokratik siyasal rejimlerde kanunî düzenlemelere zaman içinde giderek daha fazla gereksinim duyulmakta olduğuna işaret eden İba, "kanun sayısı" ölçütü kullanılmak suretiyle yasama performansı ölçümü yapmakta ve kanun enflasyonu savlarının isabetli olup olmadığını test etmektedir (İba, 2010: 123-129).

Başka ülkelerde yasama performansının ölçümünde kullanılan ölçütler, kuşkusuz, ülkemizdeki yasama performansı ölçümlerinde esin kaynağı olabilir, bu ölçütler ülkemizde de kullanılabilir. Ama, bir ülke için "kanun enflasyonu" eşığı sayılan bir veri (nicelik), başka ülke için aynen benimsenemez. Zira, hukukun

kaynağı olarak “kanun”un ülkelerin hukuk sistemindeki anlam, önem ve işlevleri birbirinden farklıdır. Bazı ülkelerde, kanun, çok daha sık ve hemen her konuyu düzenlemeye yönelik olarak kullanılmakta iken, başka ülkelerde, göreceli olarak daha az kullanılıyor olabilir. Hatta, İba’nın da belirttiği gibi, aynı hukuk sisteminde dahi, farklı zaman dilimleri bu konuda farklı özellikler sergileyebilir. “... bazı dönemlerde görülen kanun sayısındaki şişkinlik, kanun kavramına o dönemde yüklenen farklı anlamlara bağlıdır...”(İba, 2010: 123-125)

Dayandıkları veri ve gözlemlerden hareketle, farklı kesimlerden (siyaset, bilim insanları ve diğerleri) gelen değerlendirmelerde, farklı bağlam ve gerekçelerle ifade edilmiş olsa bile, ülkemizde bir yasama enflasyonu olduğu, kanunî düzenlemelerde karmaşa meydana geldiği kanısı öne çıkmaktadır.

Şeref İba, 1920-2006 dönemindeki yasama performansına ilişkin olarak YD’leri itibarıyla ölçüm gerçekleştirmiş, zafiyetlerini de belirtmek suretiyle, “kanun sayısı” ölçütünü kullanmış ve hangi YD’lerinde kanun enflasyonunun var olduğunu saptamıştır.² İba’nın 1920- 30 Mart 2006 döneminde YD’leri itibarıyla uyguladığı bu formüle göre, 1923-1957 dönemindeki YD’lerinin tümünde kanun enflasyonu gözlemlenmiş, 12. YD (1961-1965), 13. YD (1969-1973) ve 1980-1983 AD’i de kanun enflasyonuna sahne olmuştur. Aynı biçimde, henüz tamamlanmamış olan 22. YD’nde de bir kanun enflasyonu söz konusudur. Bu formüle göre, en çok sayıda (920) kanunun çıkarıldığı 5. YD (1935-1939), 1920- 30 Mart 2006 döneminde kanun enflasyonunun en üst düzeyde olduğu YD’dir (İba, 2010: 47-49). İba’nın bu formülü 2018’e kadar uzatıldığında, baz kanun sayısı 530’a düşmektedir. Bu yeni baz kanun sayısına göre, 1983-2018 döneminde yalnızca 22. YD (2002-2007) ve 23. YD’nde (2007-2011) kanun enflasyonunun olduğu söylenebilecek, örneğin, 26. YD’nin (2015-2018) 491 kanunu, anılan YD’nde kanun enflasyonu olduğunu söylemek için yeterli olmayacaktır. Ülkemizde çift meclis sisteminin uygulandığı ve koalisyon hükümetlerine sahne olan 1961-1980 döneminde, “kanun sayısı” ölçütünü esas alan bu verilere göre, yasama performansının aşırı yüksekliğinden (kanun enflasyonundan) hiçbir biçimde bahsedilemez. Oysa, daha yetkin olan “kanun hacmi” ölçütüne göre yapılan ölçümler, sözü edilen dönemde kanun enflasyonunun varlığını onaylayan sonuçlar vermektedir.

İba, TBMM’nin, 1920-2006 döneminin hemen hemen her döneminde, en azın-

2 30 Mart 2006 tarihi itibarıyla ulaşılan kanun sayısını, kadük olan kanunlar da dahil olmak üzere, 13.329 olarak saptayan İba, bu rakamı YD sayısına (24) bölmüş ve YD başına bulduğu “555” rakamını “baz YD kanun sayısı” olarak kabul etmiştir. İlgili YD’nde çıkarılan kanun sayısından baz dönem kanun sayısı olan 555’i çıkarmak ve bulunan rakamı “baz dönem kanun sayısı x 100”e bölmek suretiyle geliştirdiği formül yardımıyla, bir “kanun enflasyonu endeksi” oluşturmuştur. 1920- 30 Mart 2006 ZD’nde endeksin pozitif (yani, sıfırın üstünde) olduğu YD’lerinde kanun enflasyonunun yaşandığını varsaymıştır.

dan istatistikî olarak, iyi işleyen bir kanun yapma makinası gibi performans sergilediğini ileri sürmekte ve “kanun sayısı” ölçütünün zafiyetlerini ortaya koymaktadır (İba, 2010: 127).

Dahili Nizamname'deki adıyla “devre” “tecdidine karar verilmediği halde, dört seneden ibaret olan intihap müddeti”, İçtüzük'teki adıyla “yasama dönemi” ise, birbirini izleyen iki MGS tarihi arasındaki süredir. Buna karşın, hem TBMM uygulamasında ve hem de İba gibi kimi akademisyenlerce (İba, 2010: 49), dönem başlangıcı olarak, dönemin “fili” başlangıç tarihine vurgu yapılmaktadır. “Filli” başlangıç, MGS tarihinden iki ay sonrasına bile denk düşebilmektedir. Yasama performansının ölçümü bakımından dönemin başlangıç ve bitiş tarihleri ve dönemin “gün” olarak uzunluğu büyük önem taşıdığından, İçtüzük'teki tanıma da uygun biçimde, bu çalışmada MGS tarihi dönemin başlangıç tarihi, sonraki MGS tarihinden bir önceki gün de dönemin bitiş tarihi olarak ele alınmıştır.

Bu arada, 1920-2018 dönemi, 26 adet devre/ dönem ve iki adet de ara dönem içermektedir. Devre ve yasama dönemlerinin nasıl numaralandırılacağına ilişkin duraksama, 1984'te TBMM tarafından alınan ve 6 Kasım 1983 tarihinde yapılan MGS sonrasında başlayan YD'nin 17. YD olarak adlandırılmasını, sonraki dönemlerin buna göre teselsül ettirilmesini ve önceki “devre”lerin de bu çerçevede numaralandırılmasını öngören Karar'ıyla ortadan kaldırılmıştır (İba, 2010, 47-49 ve TBMM TD, 1984). 1980 öncesindeki “devre”ler de bu çalışmada “yasama dönemi” (YD) olarak adlandırılacaklardır.

Yasama performansını etkilemesi olası olgular olarak dönemlerin “gün” olarak uzunluğu, hükümet sayısı, hükümet tipleri (çoğunluk/koalisyon/azınlık), Yasama organının yapısı (tek meclis/ çift meclis) ve Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ve OHAL KHK'si enstrümanlarının kullanımı aşağıda irdelenmiştir.

Dönemin “gün” olarak uzunluğu: Yasama performansı ölçümünde kullanılan ölçütler açıklanırken, yasama dönemlerinin gün olarak uzunluklarının işlevi vurgulanacak ve yasama performansı üzerindeki etkisi değerlendirilecektir.

Hükümet sayısı: Hükümetin kurulması, öncesi ve sonrasıyla, belirli bir zaman sürecini gerektirmekte, hükümet programına uygun bir biçimde yılı bütçe kanunu biçimlendirilmekte ve bütçe uygulanmaktadır. Bir yasama döneminde yalnızca bir hükümetin kurulmuş olması durumunda, program daha etkili bir biçimde uygulanabilmekte ve yasama performansı yüksek düzeyde seyretmektedir. Hükümet sayısındaki artışa bağlı olarak, hükümet kurma uğraşı zaman almakta, TBMM'deki (komisyon ve Genel Kurul) çalışmalar önemli ölçüde sekteye uğramakta ve sonuçta yasama performansı düşmektedir. Somut verilere dayalı biçimde ölçülmesi olanaklı olmamakla birlikte, hükümet sayısının artması, yasama performansının düşmesine neden olmaktadır.

Hükümet tipleri (çoğunluk/koalisyon/azınlık): Anayasalarımızca kurgulanan yasama-yürütme ilişkisi dolayısıyla, hükümet, MGS sonuçlarına göre TBMM’de çoğunluğu teşkil eden parti ya da partiler tarafından hükümetin kurulmakta, kanunlaşan metinlerin % 90’dan fazlasını “kanun tasarısı”ları oluşturmaktadır. Bu durum, TBMM Başkanlığına sunulması olası tasarısı konusunda yürütme organı içinde önceden mutabakat sağlanmış olmasını gerektirmektedir. Hükümetin koalisyon nitelikli olması, ortakların sayısına göre, yasama organına sunulması olası metin üzerinde ortaklar arasında uzlaşma sağlanmasını güçleştirmektedir; hatta, uzlaşma sağlanamaması, koalisyonun sona ermesine dahi neden olabilmektedir. 1961 Anayasası döneminin koalisyon hükümetlerinde de uzlaşma sorunları yaşanmış olmakla birlikte, bu Anayasa döneminde TBMM’nin çift meclisli olması, eleştirilerin koalisyon olgusundan çok çift meclise yönelmesine neden olmuştur. 1990’lı yıllarda ise, sözü edilen uzlaşma sorunları nedeniyle, yasama performansında önemli ölçüde düşüşler gözlemlenmiştir. Azınlık hükümetleri ise, TBMM’ye sundukları tasarıları kanunlaştırmada zorlanmaktadırlar. Ülkemizdeki yasama performansında “düşüş” olduğu yönündeki eleştiriler koalisyon ve azınlık hükümetlerine sahne olan 1990’lı yıllar için dillendirilmiştir. Somut verilere dayalı biçimde ölçülmesi olanaklı olmamakla birlikte, çoğunluk hükümetlerinin varlığı yasama performansını yükseltmekte, buna karşılık, koalisyon ve azınlık hükümetleri dönemlerinde yasama performansı düşmektedir.

Yasama organının yapısı (tek meclis/ çift meclis): Yasama organının tek meclis yerine çift meclisten oluşması, tasarısı ya da teklifin ikinci bir göz tarafından incelenmesi suretiyle “yasama kalitesi”ne olumlu yönde katkıda bulunacağı gerekçesiyle övülmekte, buna karşılık, yasama sürecini yavaşlatacağı ve yasama performansı üzerinde olumsuz etkide bulunduğu gerekçesiyle de çoğunlukla eleştirilmektedir. Ülkemizde 1961-1980 dönemindeki çift meclis uygulaması, koalisyon hükümetlerinin de uygulandığına bakılmaksızın, yasama sürecini yavaşlattığı ve yasama performansını düşürdüğü gerekçesiyle, eleştirilere maruz kalmıştır. Somut verilere dayalı biçimde ölçülmesi olanaklı olmamakla birlikte, çift meclis uygulaması yasama sürecini yavaşlatmakta ve performansı düşürmektedir.

Kanun Hükümünde Kararname (KHK) ve OHAL KHK’si enstrümanlarının kullanımı: 1971’de Türk hukukuna giren KHK, Anayasal düzenlemeler ve yetki kanunları çerçevesinde görece dar bir alan için kullanılmaktadır. Yasama yetkisinin genelliği ilkesinin geçerli olduğu hukukumuzda, KHK enstrümanı kullanılmadığında, ilgili düzenlemenin kanun marifetiyle yapılacağı kuvvetle muhtemeldir. KHK enstrümanı sık ve yoğun (hacimli) kullanıldığı ölçüde, yasama performansında düşüş meydana gelecektir. 1971 yılından 2018 yılına kadar yürürlüğe konulan 593 KHK’den yaklaşık 40 tanesi (birkaçı 1990’lı yıllarda ve 30’dan fazlası da 2016-2018 yıllarında olmak üzere) olağanüstü hal veya sıkıyönetim

durumları için çıkarılmıştır. Somut verilere dayalı biçimde ölçülmesi olanaklı olmamakla birlikte, KHK ve OHAL KHK'si kullanımı yasama performansını düşürmektedir.

Doksan sekiz (1920-2018) yıllık dönemin analizinde, analize konu en kısa zaman dilimleri olarak dönemler (YD ve AD) esas alınmakla birlikte, birden fazla “dönem”leri içeren dönemlerine de (örneğin, 1920-1960, 1961-1980, 1983-2002 ve 2002-2018 gibi) başvurulacaktır. Ayırksı bir yasama işlemine konu olan AD’lerin verileri YD verilerinden ayrı ve zaman zaman da YD verileriyle karşılaştırmalı biçimde değerlendirilecektir.

Yasama Dönemlerinde kurulan hükümetlere ve yasama sürecini etkileyen özelliklere ilişkin bilgiler TABLO 1 ve TABLO 2’de gösterilmiştir.

TABLO 1:			
KURTULUŞ SAVAŞI YILLARI VE TEK PARTİ DEVRİNDE, YASAMA DÖNEMLERİ İTİBARIYLA, HÜKÜMETLERİN TÜR VE SAYILARI İLE DÖNEMLERİN YASAMA SÜRECİNE ETKİ EDEN BAZI ÖZELLİKLERİ (1920-1946)			
DÖNEM	DÖNEM BAŞLANGIÇ VE BİTİŞ TARİHLERİ	HÜKÜMET SAYILARI	YASAMA SÜRECİ ÜZERİNDE ETKİLİ OLAN ÖZELLİKLER
1	23/04/1920/ 30/06/1923	4	Kurtuluş Savaşı
2	01/07/1923/ 01/09/1927	4	Kuruluş/ Devrimler/ Hukukî Yapılanma
3	02/09/1927/ 24/04/1931	2	Devrimler/ Hukukî Yapılanma
4	25/04/1931/ 07/02/1935	1	Devrimler/ Hukukî Yapılanma
5	08/02/1935/ 25/03/1939	3	Devrimler/ Hukukî Yapılanma
6	26/03/1939/ 27/02/1943	3	Dış Dünyadaki Savaş'ın Etkileri
7	28/02/1943/ 20/07/1946	1	Dış Dünyadaki Savaş'ın Etkileri

TABLO 2:

ÇOK PARTİLİ DEVİRDE, YASAMA DÖNEMLERİ* İTİBARIYLA, HÜKÜMETLERİN TÜR VE SAYILARI İLE DÖNEMLERİN YASAMA SÜRECİNE ETKİ EDEN BAZI ÖZELLİKLERİ (1946-2018)

DÖNEM	DÖNEM BAŞLANGIÇ VE BİTİŞ TARİHLERİ	HÜKÜMET TÜR VE SAYILARI İÇ: ÇOĞUNLUK/ K: KOALİSYON; A: AZINLIK	YASAMA SÜRECİ ÜZERİNDE ETKİLİ OLAN ÖZELLİKLER
8	21/07/1946/ 13/05/1950	Ç (1)	Çok Partili Siyasal Yaşama Geçiş
9	14/05/1950/ 01/05/1954	Ç (2)	Demokrat Parti iktidarının başlaması
10	02/05/1954/ 26/10/1957	Ç (2)	Demokrat Parti iktidarı
11	27/10/1957/ 26/05/1960	Ç (1)	Demokrat Parti iktidarı
12	15/10/1961/ 14/10/1965 -	K (2); A (1)	Çift Meclis'li Parlamento
13	15/10/1965/1 1/10/1969	Ç (2)	Çift Meclis'li Parlamento
14	12/10/1969/ 13/10/1973	Ç (2); A (4)	Çift Meclis'li Parlamento/ 7 adet KHK
15	14/10/1973/ 04/06/1977	K (2); A (1)	Çift Meclis'li Parlamento/ 6 adet KHK
16	05/06/1977/ 11/09/1980	K (1); A (2)	Çift Meclis'li Parlamento/ 21 adet KHK
17	06/11/1983/ 28/11/1987	Ç (1)	119 adet KHK
18	29/11/1987/ 19/10/1991	Ç (3)	138 adet KHK
19	20/10/1991/ 23/12/1995	K (2)	92 adet KHK
20	24/12/1995/ 17/04/1999	A (2); K (2)	6 adet KHK
21	18/04/1999/ 02/11/2002	K (1)	AB Müktesebatı uyumu/ Ekonomik reform programı/ 50 adet KHK
22	03/11/2002/ 21/07/2007	Ç (2)	AB Müktesebatı uyumu
23	22/07/2007/ 11/06/2011	Ç (1)	12 adet KHK
24	12/06/2011/ 06/06/2015	Ç (2)	23 adet KHK
25	07/06/2015/ 31/10/2015	Ç (1)	Hiçbir kanun veya KHK çıkarılmamıştır.
26	01/11/2015/ 23/07/2018	Ç (2)	Tamamı OHAL KHK'si olan 37 adet KHK

(*) 1960-1961 ve 1980-1983 Ara Dönemleri Tablo'ya konulmamıştır.

3. YASAMA PERFORMANSI ÖLÇÜMÜNDE KULLANILABİLECEK ÖLÇÜTLER, ÇALIŞMANIN YÖNTEMİNE VE SINIRLILIKLARINA İLİŞKİN DİĞER AÇIKLAMALAR

“Yasama Performansına İlişkin Bazı Uluslararası ve Ulusal Çalışmalar”ın irdelendiği bölümde de belirtildiği gibi, yasama performansı, yalnızca kanunlaşma oranı ile ölçülemez. Uluslararası ve ulusal literatürde, performans ölçümü bakımından başka unsurlara da atıf yapılmaktadır. Bu çalışmada ise, yukarıda değinilen durumun bilincinde olunarak, bu sınırlık ve sakınca göze alınmak suretiyle, performans ölçümü kanunlaşma oran ve sonuçlarına indirgenecektir.

Yasama performansının ölçümünde, yasama dönemi başına kanun sayısı, kanun hacmi ve kanun sözcük sayısı ölçütleri kullanılacak, bu ölçütlerden türetilen alt ölçütlerden (gün başına kanun sayısı, gün başına kanun hacmi ve gün başına kanun sözcük sayısı) de yararlanılacaktır.

Performans ölçümünde kanun madde sayıları da kullanılabilirse de, maddelerin uzunlukları, bir RG satırından başlayarak birkaç RG sayfasına kadar yayılabilmektedir. Ayrıca, TBMM’de daha kısa sürede kanunlaşmasını sağlamak ve İhtüzük’ün sunduğu olanaklardan yararlanmak için, son yıllarda daha uzun (hacimli) maddelerden ibaret olan, daha az sayıda madde içeren kanun tasarıları/tekliflerinin TBMM’ye sunulması yoluna gidilmiştir. Bu sınırlılıkları dolayısıyla, madde sayısı ölçütü kullanılmayacaktır.

3.1. “Kanun Sayısı” Ölçütü

Yasama performansı konusunda görüş belirtenlerin ellerindeki verilerin dayandığı veya açık veya örtülü bir biçimde refere ettiği ölçüt, **“kanun sayısı”** ölçütüdür. Bu ölçüte göre, yasama performansı ölçümünde kullanılacak veri, ilgili döneminde (yasama yılı/ yasama dönemi veyahut da daha uzun zaman dilimleri) çıkarılmış/ yürürlüğe konulmuş³ kanunların sayısıdır. Örneğin, bir yasama dönemi

-
- 3 Yasama (kanun yapımı) performansının ölçümünde kanunlaştırılan metin sayısı mı yoksa kanunlaştırılan metinlerden yürürlüğe konulanların sayısı mı esas alınmalıdır? Şeref İba, yasama performansı ölçümünde yasama organınca “çıkarılmış” olan kanunların sayısını esas almış ise de, bu tutum performansın doğru ölçümü bakımından isabetli değildir. Çünkü, yalnızca bir maddesi veya sözcüğü için TBMM’ye geri gönderilen kanun (örneğin, 10 madde ve 5 RG sayfasından ibaret bir kanun), TBMM tarafından tekrar aynı veya biraz farklı içerikte ve “ayrı numara” ile kanunlaştırıldığında, Cumhurbaşkanı, bu kanunu yayımlamakta ve kanun yürürlüğe girmektedir. Yasama performansının ölçümünde “kanunlaştırılan metin” esas alındığında, TBMM’nin her iki metine verdiği emek de değerlendirilmekte, buna karşılık, aynı veya hemen hemen aynı içerikteki iki metin, farklı numaralar altında, performans ölçümünde iki kez dikkate alınmış olmaktadır. Performans ölçümünde aynı içerikteki kanunun iki kez sayılması sakıncasının önüne geçmek için, bu çalışmada,

minde 200 kanun yürürlüğe konulmuş iken, bir başka dönemde bu sayının 400'e çıkmış olması, yasama performansında bariz bir yükseliş anlamına gelir. Tam tersine, yürürlüğe konulan kanun sayısının, örneklenen dönemde 200'den 100'e gerilemesi, yasama performansının bariz bir biçimde düştüğünü gösterir. Böylesi durumlarda yasamanın etkin olmadığı savları ileri sürülmektedir. Kanun sayısı ölçütünün belirli bir dönemdeki yasama performansının ölçümünde kullanımı, ilgili dönemi oluşturan dönemlerin her birinde yürürlüğe konulan kanunların sayısının doğru bir biçimde saptanmasını gerektirir.

Kanun sayısı ölçütünü kullanmak suretiyle performans ölçümü yapmak üzere, 1920-2018 döneminde, dönemler (YD ve AD) itibarıyla yürürlüğe konulan kanunlar tek tek ve özenli bir biçimde (1920'li yıllar için Resmî Gazete ve Düsturlar, diğer dönemler için de ilaveten Mevzuat Bilgi Sistemi ve TBMM resmi web sitesi dokümanlar kullanılmak ve yürürlüğe konulan kanunlar Resmî Gazete arşivinden tek tek teyid edilmek suretiyle) saptanmıştır.

Bu ölçüt, kuşkusuz, hangi dönemde kaç adet kanunun yürürlüğe konulduğunu göstermekte ve kanun sayıları bakımından dönemleri (gerektiğinde de dönemlerini) karşılaştırmaya cevaz vermektedir. Ülkemizde yasama performansı konusunda görüş beyan edenler de, daha önce belirtildiği gibi, savlarını çoğunlukla bu verilere dayandırmaktadırlar. Sunduğu bu olanaklara karşın, kanun sayısı ölçütü, yasama performansının sağlıklı bir biçimde ölçümü bakımından bazı **zafiyetler** de taşımaktadır.

Kanun sayısı ölçütünün birinci zafiyeti, dönemlerin “gün” olarak uzunluklarının farklı olmasına karşı kayıtsız kalmasıdır. Oysa, 26 dönem ve iki ara dönem içinde en uzun, 1726 gün süren 22. YD (2002-2007), en kısası ise, 25. YD (7 Haziran 2015- 31 Ekim 2015) bir yana bırakılacak olursa, 507 gün ile 1960-1961 AD'dir. “Gün” olarak uzunlukları dikkate alınmaksızın, dönemlerde yürürlüğe konulan kanunların sayılarının karşılaştırılması, anlamlı sonuçlar vermez. Kanun sayısı ölçütünün bu sakıncasını gidermek üzere, “gün başına kanun sayısı” ölçütü yasama performansı ölçümlerinde kullanılacaktır.

Kanun sayısı ölçütünün ikinci zafiyeti, kanunların hacimlerinin (türlerine bağlı olarak kanunların RG'de kapladıkları alanın) çok farklı olması ve kanun sayısı ölçütünün bu farklılık karşısında kayıtsız kalmasıdır (Yüksel, 2014). Örneğin, 1983-2018 döneminde yürürlüğe konulan kanunların üçte biri, başlıklarıyla birlikte ortalama 75'er sözcükten ibaret olan, RG sayfasının üçte biri kadar yer

TBMM'ye geri gönderilen kanunlar dikkate alınmamıştır. Bu durumun tek önemli sakıncası, geri gönderilen metni TBMM'nin tekrar kanunlaştırmaya yönelmemesidir. Böyle bir durumda, kadük olan kanun için verilen emekler de performans ölçümünde değerlendirilemeyecektir.

kaplayan ve tamamına yakını üçer maddelik olan onay kanunlarıdır. Buna karşılık, onlarca sayfa yer kaplayan çok sayıda kanun vardır. Merkezî Yönetim Bütçe Kanunları, eki cetvellerle birlikte RG'de 2.000 sayfaya yakın, OHAL Kanun Hükmünde Kararnemelerinin değiştirilerek kabulüne ilişkin kanunlar, eki listelerle birlikte RG'de 500 sayfadan fazla ve Türk Ticaret Kanunu da RG'de 400 sayfaya yakın yer kaplamaktadır. Kanun sayısı ölçütünden yola çıkılarak yasama performansının ölçülmesi ve bu ölçütle yetinilmesinin, yukarıda betimlenen onay kanunlarını, RG'de onlarca, yüzlerce ve hatta binden fazla sayfa yer kaplayan diğer kanunlarla aynı kefeye koymak gibi bir sakıncası vardır. Bu sakınca, kanun sayısı ölçütü ile ulaşılan ölçüm sonuçlarını anlamsız duruma getirmektedir.

Yasama performansının ölçümünde kanun sayısı ölçütüne göre çok daha kullanışlı, anlamlı ve onun zafiyetlerini taşımayan bir başka ölçüt, Avrupa ülkelerinde de kullanılmakta olan “kanun hacmi” ölçütüdür.

3.2. “Kanun Hacmi” Ölçütü

Kanun hacmi ölçütü, yasama performansının ölçümünde, ilgili dönemini oluşturan dönemlerin her birinde yürürlüğe konulan kanunların RG'de kapladıkları toplam alanın “sayfa sayısı” olarak belirlenmesi esasına dayanır; bulunan rakam, o dönemin yasama performansı verisi kabul edilir. Bu çalışmada, 1920-2018 dönemini oluşturan dönemlerin her birinde yürürlüğe konulan kanunların RG'de kapladıkları alanların “sayfa sayısı” olarak toplamları titiz bir biçimde saptanmıştır.⁴

Bugüne kadar ülkemizde hiç kullanılmamış olan kanun hacmi ölçütü, bu çalışmada, Türkiye'deki yasama performansının ölçümünde, kanun sayısı ölçütünün yanısıra ve “ilk kez” kullanılmıştır. Kanun hacmi ölçütünü kullanmak üzere, yürürlüğe konulan kanunların RG'de kapladıkları sayfa sayılarının saptanmasında, 98 yıllık dönemde karşılaşılan sorunlar ve bu sorunların aşılması yöntemleri açıklanmıştır.

Kanun hacmi ölçütünün özü, yukarıda değinildiği gibi, ilgili dönemini oluşturan dönemlerin her birinde yürürlüğe konulan kanunların RG'de kapladıkları

4 Kanun hacmi ölçütünün kullanılması suretiyle yasama performansı ölçülürken, şu yöntemler uygulanmıştır: Yalnızca bir ya da birkaç kanunun yayımlandığı RG'de, kanunlar, bir sayfadan daha az, örneğin yarım sayfa yer kaplıyor olsa dahi, kanunun bir sayfalık yer kapladığı varsayılmıştır. Birden fazla sayıda sayfa kaplayan kanunun/ kanunların son sayfaları, tek satırdan ibaret olsalar dahi, tam sayfa sayılmıştır. Yasama organınca kanunlaştırılan bir metnin Cumhurbaşkanı tarafından onaylanması ve RG'de yayımlanması 15 gün veya daha uzun süre aldığından, ilgili kanunun RG'de yayımı bir sonraki yasama dönemine sarktığı durumlarda, bu kanunlara ilişkin sayfa sayıları, kanunlaştıkları yasama döneminin rakamlarına dâhil edilmiştir.

toplam alanın “sayfa sayısı” olarak belirlenmesidir. Karşılaşılan **ilk sorun**, yürürlüğe konulan kanunların yayımlandıkları RG’nin ebatlarının 98 yıl boyunca aynı kalmamış olmasıydı. Gerçekten de, 23/4/1920-28/2/1977 döneminde “büyük ebatlı” RG ve 1/3/1977-23/6/2018 döneminde de küçük ebatlı RG kullanılmıştır. Halen küçük ebatlı RG kullanılmakta olduğundan, büyük ebatlı RG sayfa sayılarının küçük ebatlı RG sayfa sayılarına dönüştürülmesinin daha uygun olacağı düşünülmüştür. Bu dönüştürme işlemi için, büyük ve küçük ebatlı RG’lerin örnek birer sayfalarındaki “yazı” bölümlerinin santimetrekare cinsinden alanları karşılaştırılmış, dönüştürme katsayısı bulunmuş ve 1931-1977 dönemini oluşturan dönemlerdeki her bir büyük ebatlı RG sayfası, dönüştürme katsayısı olan 2,5 ile çarpılarak, büyük ebatlı RG sayfalarının küçük ebatlı RG sayfaları cinsinden kaç sayfa tuttuğu belirlenmiştir.

İkinci sorun, RG’lerin, 3. YD (1927-1931) ortalarına, yani 1928 yılı Ekim ayına kadar Arap alfabesiyle, 1928 sonrasında ise Latin alfabesiyle basılmış olmasıydı. Arap ve latin alfabelerinin yazı karakteri farklılığı RG’deki yazı alanının yoğunluğunu etkilediğinden ve 1. ve 2. YD’de (18/7/1921-23/10/1924 dönemde) yürürlüğe konulan 382 kanun, Kurtuluş Savaşı koşulları nedeniyle olsa gerek, Resmi Gazete’de (Ceridei Resmiye) yayımlanmadığından ve bunlara sonraki yıllarda Latin alfabesiyle basılan düsturlarda yer verilmiş olduğundan, 3. YD’nin (1927-1931) sonuna (24 Nisan 1931) kadar yürürlüğe konulan kanunlar için, bu kanunların RG’de kapladıkları yer değil de, düsturlarda kapladıkları yer esas alınmıştır. Büyük ebatlı RG’lerin küçük ebatlı RG’lere dönüştürülmesinde olduğu gibi, dönüştürme katsayısı aracılığıyla, düstur sayfaları küçük ebatlı RG sayfa sayıları cinsinden ifade edilmiştir. İlk üç YD kanunlarının (toplam 1.801 kanun) düsturlarda kapladığı alanlar için, düstur ve küçük ebatlı RG’nin örnek birer sayfalarının yazı bölümleri santimetrekare olarak oranlanmış ve % 70 oranı bulunmuş, ilgili kanunların dönemler itibarıyla düsturlarda kapladıkları alan, dönüştürme katsayısı olan 0,70 ile çarpılmış ve bu suretle, düstur sayfa sayıları küçük ebatlı RG sayfa sayısı cinsinden ifade edilmiştir.

1924 Anayasası döneminde kanun hacmi ölçütünün uygulanması bakımından karşılaşılan **üçüncü sorun**, uluslararası anlaşmaların onaylanmasına ilişkin kanunların (onay) eklerine, RG’de ilgili Kanunun ekinde yer verilmesine karşın, 1961 ve 1982 Anayasaları dönemlerinde onay kanunlarının RG’de yayımlanması esnasında, kanun eklerinin aynı RG’ye konulmamasıdır. 98 yıllık uygulama için ortak bir yaklaşım belirlemek bakımından, onay kanunlarının yalnızca kanun metinlerine yer verildiği uygulama esas alınmış ve 1920-1960 dönemindeki RG’de yayımlanarak yürürlüğe konulan bu tür kanunların ekleri, kanun hacminin hesabında, sayfa sayısı olarak dikkate alınmamıştır. Onay kanunları eklerine benzer biçimde 1960 tarihli ve 146 sayılı 5383 sayılı Gümrük Kanununun 6290 sayılı

Kanunla değişik 16 ncı maddesinin ve Gümrük Giriş Tarife Cetvelinin Değiştirilmesine Dair Kanunun yüzlerce sayfayı bulan “Gümrük Giriş Tarife Cetveli” adlı eki de sayfa sayısı hesaplamasında dikkate alınmamıştır.

3.3. “Kanun Sözcük Sayısı” Ölçütü

Kanun sözcük sayısı ölçütü, yasama performansının ölçümünde, ilgili dönemlerin her birinde yürürlüğe konulan kanunların içerdiklerin sözcüklerin belirlenmesi esasına dayanır; bulunan rakam, o dönemin yasama performansı verisi kabul edilir. Bununla birlikte, 98 yıllık sürede yürürlüğe konulan kanunların sözcük sayısını saptamanın güçlüğü dolayısıyla, 1983-2018 döneminin rakamları çıkarılmıştır. Bu arada, 26. Yasama Döneminde (1 Kasım 2015- 23 Haziran 2018) OHAL Kanun Hükmünde Kararnemelerinin Kabulüne Dair Kanun’ların içerdği ve bazılarında 3000 sayfayı bulan listeler, bu Dönem sözcük sayılarını diğer Dönem sayılarıyla karşılaştırmayı anlamsız kıldığından, kanun sözcük sayıları bakımından yasama performansı ölçümünde, 17. Yasama Dönemi başından (6 Kasım 1983) 24. Yasama Dönemi sonuna kadar6 Haziran 2015) yürürlüğe konulan kanunların sözcük sayıları kullanılacaktır.

3.4. Çalışmanın Yöntemine ve Sınırlılıklarına ilişkin Diğer Açıklamalar

Ülkemizde yasama performansının “nicel” olarak değerlendirilmeye başlandığı 1942’den beri, performans ölçümünde dayanılan tek ölçüt, tüm yetersizliklerine karşın, “kanun sayısı” ölçütüdür. Kanun numaralarının yüksek rakamlara ulaşmış olması veyahut da belirli ve kısa bir dönemde (örneğin, 15 günlük sürede, bir yasama yılında veya YD’nde) “çok sayıda” metnin ya da “hacimli” metnin kanunlaştırılması, yukarıda da değinildiği gibi, yasama performansının “aşırı” yükseldiğinin ve kanun enflasyonu yaşandığının kanıtı sayılmıştır. “Kanun sayısı” ölçütünden başka bir ölçütle yasama performansı ölçümü yapıldığına ise hiç tanık olunmamıştır. Kanun sayısı, performans ölçümü bakımından önemli olmakla birlikte, bu ölçüt, önemli bazı zafiyetler taşımaktadır. Kanun sayısı ölçütü dışında, bazı Avrupa ülkelerinde de kullanılmakta olan “kanun hacmi” ölçütünün ve kanun sözcük sayısı ölçütünün de kullanılması, hatta, YD’lerinin uzunluklarının farklılığı dolayısıyla, “gün başına” gibi alt ölçütlerden yararlanılacaktır.

Bu çalışmada, 1920-2018 dönemdeki (98 yıl) yasama (kanun yapımı) performansının, üç ölçüt aracılığıyla “nicel” yönden ölçülmesi amaçlanmış ve performans ölçümünde “kanun sayısı”, “kanun hacmi” ve kanun sözcük sayısı ölçütleri ile bu ölçütlerin “gün” başına olan alt ölçütleri kullanılacaktır. Çalışmanın özgün olan yanı, kanun sayıları ile yetinmeyerek, RG kanun sayfa sayılarının YD’leri itibarıyla ve 1920-2018 Dönemi boyunca, sözcük sayılarının da 1983-2015 Dönemi

itibarıyla saptanmış olması ve performans ölçümünün, “kanun hacmi” ve kanun sözcük sayısı ölçütleri de kullanılmak suretiyle yapılmaya çalışılmasıdır. Ulaşılan ölçüm sonuçlarına göre yasama performansı değerlendirilecektir.

1924, 1961 ve 1982 Anayasaları, TBMM’nin görev ve yetkileri arasında “kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak” biçimindeki geleneksel görev ve yetkiyi saydıktan sonra, kanun koymak suretiyle yerine getirilen başka görev ve yetkileri de belirtmiştir. Her üç anayasada da zikredilen bu görev ve yetkiler “bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek”, “uluslararası andlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak” ve “genel ve özel af ilânına karar vermek”tir. İlk iki Anayasa’da ve 1982 Anayasasının ilk halinde yer alan “mahkemelerce verilip kesinleşen ölüm cezalarının yerine getirilmesine karar vermek” biçimindeki görev ve yetki, 2001 yılında yürürlükten kaldırılmıştır. “Bakanlar Kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek” görev ve yetkisi ise, 1971’den beri hukukumuzda yer almaktadır. Anayasa hükmü çerçevesinde, yasama organı, çıkardığı bir yetki kanunuyla, Bakanlar Kuruluna belli konularda KHK çıkarma yetkisi tanımaktaydı. 6771 sayılı Kanun aracılığıyla 2017’de yapılan ve 24 Haziran 2018’de yürürlüğe giren Anayasa değişikliğiyle, yetki kanunu ve KHK kurumları hukuk sistemimizden çıkarılmış, OHAL KHK’si ise korunmuştur.

Kanunlar, konuları bakımından olduğu kadar, içerikleri (hacimleri) bakımından da farklılıklar gösterirler. En küçük hacimli kanunlar, yalnızca iki maddeyi ve birkaç satırı içermekte, RG’de bir sayfanın beşte biri tutarında yer kaplamaktadırlar. Buna karşılık, Türk Ticaret Kanunu gibi bazı hacimli kanunlar binlerce maddeyi içermekte, RG’de yüzlerce sayfalık yer kaplamaktadır. 15-20 maddeyi içeren yılı merkezî yönetim bütçe kanunları, eki cetvellerle birlikte RG’de 2.000’den fazla sayfa yer kaplamaktadırlar. 1982 Anayasası döneminde yürürlüğe konulan kanunların üçte birinden fazlası ise, yalnızca üçer maddeden oluşan ve her biri RG’de, bir sayfanın üçte biri tutarında yer kaplayan “uygun bulma” onay kanunlarıdır. RG’de yalnızca bir sayfadan başlayarak 2.000’den fazla sayfa yer kaplayan kanunlar yelpazesinin varlığı, yasama performansının yalnızca kanun sayısı ölçütünden hareketle hesaplanmasının sakıncalarını ortaya koymaktadır.

Kanun sayısı ölçütünün kullanımındaki bu sakınca dolayısıyla, bazı Avrupa ülkelerinde yapıldığı gibi, yasama performansının ölçümünde kanun hacmi ölçütü de kullanılacaktır. Belirlenen optimum zaman dilimleri itibarıyla kanun hacmi ölçülecek, başka bir anlatımla, o YD’nde yürürlüğe konulan kanunların RG’de kapladığı alanların toplamı, sayfa sayısı olarak, yasamanın o YD’ndeki performansı sayılacaktır. YD’lerinin gün olarak uzunluklarının farklı olmasından kaynaklanan sakınca, bu ölçütün kullanımında, gün başına kanun hacmi ölçütünün kullanılmasıyla giderilecektir. 1983-2015 Dönemiyle sınırlı olmak üzere kanun sözcük sayısı ölçütü de kullanılacaktır.

Kanun sayısı ve kanun hacmi ölçütleri aracılığıyla Türkiye'de 1920-2018 dönemindeki yasama performansının ölçüm sonuçlarına ilişkin veriler TABLO 3'te, bu verileri değerlendirmek üzere, dönemleri itibarıyla hesaplanan bazı değerler de TABLO 4'te gösterilmiştir. Kanun sözcük sayısı verileri ise TABLO 5'te gösterilmiştir.

Kendilerine başka bazı görev ve yetkiler de tevdi edilmekle birlikte, parlamenterlerin (yasama organlarının) ana varlık nedeni, 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarımızın, TBMM'nin görev ve yetkilerini sayan maddelerinde öncelikle vurgulandığı üzere, "kanun"ları koymak, değiştirmek ve kaldırmaktır.

Hukuk normları sıradüzeninde anayasanın altında yer almakla birlikte, hemen hemen her hukuk devletinde, en işlevsel ve önemli norm, "kanun"dur. Hukuk devleti niteliğinin sisteme içkinlik derecesine, hukuk sisteminin yapısına ve geleneklere bağlı olarak, her devlette, hukuk normlarının "kanun" marifetiyle düzenlenmesi sıklığı (kanun sayısı ve/veya kanun hacmi) konularında zaman içinde az çok bir konsensüs ortaya çıkmaktadır. Siyasal iktidarların hukuk normlarına attığı öneme veyahut da Meclis gruplarının norm yaratma becerilerine, toplumsal ve siyasal yaşamın durumuna (görece durağan yaşam ya da hızlı değişim) ve siyasal yaşamdaki istikrara/istikrarsızlığa bağlı olarak, hukuk normlarının kanun marifetiyle düzenlenmesi sıklığında (yasama performansında) bir miktar yükselme/düşüş gözlemlenmesi (örneğin, olağan seyri 100 olan bu sıklığın 110 ve hatta 120'lere çıkması veyahut da 90 ve hatta 85'lere düşmesi) olağan karşılanabilir. Çok kısa zaman aralığında ve olağandışı nedenlerle (örneğin, Türk hukuk sisteminin AB müktesebatına uyumlu hale getirilmesi arayışı) yukarıda değinilen rakamlar yükselmiş olsa bile, orta ve uzun vadede o toplum için makul sayılan düzeylerde az çok dengelenmesi (rakamın, örneğin, 95 ile 105 arasında salınması) beklenir. Orta ve uzun vadede yasama performansında gözlemlenen % 30'luk veya % 40'luk yükselmeler veya düşüşler yasamanın olağan işleyişi bakımından çok önemli bir değişim sayılmakta ve bu tür durumlar, yasama performansının "aşırı" bir biçimde yükselmesi veya düşmesi biçiminde nitelendirilmektedir. Yasama performansındaki aşırı yükselmenin hukuk sistemi üzerinde bozucu etki yapmasından kaygı duyulmakta ve performanstaki bu aşırı yükselme durumu kimi hukukçular tarafından "kanun enflasyonu" (yasama enflasyonu) olarak adlandırılmaktadır.

Bu çalışmada, Türk Parlamentosunun 1920 ile 2018 yılları arasındaki (98 yıl) yasama (kanun yapımı) performansının verilere dayalı biçimde, "kanun sayısı" ve "kanun hacmi" ölçütleri kullanılarak ölçülmesi, ölçüm sonuçlarının ortaya konulması amaçlanmaktadır. Bu verilere bakılarak, 1940'lardan beri dile getirilmekle birlikte 2000'lerden itibaren giderek yoğunlaşan kanun enflasyonu savlarının yerindeliği değerlendirilebilecektir.

Yasama performansının ölçümünde kanun sayısı ve kanun hacmi ölçütlerinin dönem başına ve gün başına versiyonları, yani aşağıda sayılan dört ölçüt kullanılacaktır.

- Dönem başına kanun sayısı ölçütü,
- Gün başına kanun sayısı ölçütü,
- Dönem başına kanun hacmi ölçütü,
- Gün başına kanun hacmi ölçütü.
- Kanun sözcük sayısı ölçütü (yalnızca 1983-2018 Dönemi için)
- Gün başına kanun sözcük sayısı ölçütü (yalnızca 1983-2018 Dönemi için)

Ölçüm sonuçları, bu çalışmada “dönem”ler (YD ve AD) itibarıyla ele alınacak, örneğin, herhangi bir yasama yılı rakamına bu çalışmada itibar edilmeyecektir. Tablolarda yer verilen rakamların ilişkin olduğu “en kısa zaman aralığı”, Yasama Dönemi/Ara Dönem olacaktır. Bu nedenle, yukarıda değinilen ölçütlerin bazıları, “dönem başına” nitelemesini taşımaktadır. Dönemlerin gün itibarıyla uzunluklarının farklı olması, dönem rakamları arası karşılaştırmaları zaman zaman anlamsız duruma getirmektedir. Ayrıca, kanun sayısı ölçütünün, başka ve çok önemli başka bir zafiyeti daha vardır: kanun metinlerinin RG sayfa sayısı olarak hacimleri arasında “uçurum” diye adlandırılabilir büyük farkların bulunması. “Gün başına” ölçüm versiyonları, sözü edilen bu zafiyetleri gidermek üzere kullanılacaktır. Ölçüm sonuçlarına ilişkin değerlendirmede değinileceği üzere, gün başına kanun hacmi ölçütü, zaman dilimleri verileri arasında yasama performansı karşılaştırmalarında daha anlamlı sonuçları vermektedir.

Çalışmaya konu edilen doksan sekiz yıllık dönem, yasama performansını etkilemesi olası siyasal ve toplumsal olaylar da gözetilecek, “anlamlı” zaman dilimlerine bölünmüş ve kıyaslamalar bu zaman dilimleri rakamları arasında yapılacaktır.

Bütüncül irdelemede, 25. YD (7 Haziran 2015 – 31 Ekim 2015) bir yana bırakılacak olursa, 25 yasama dönemi ve 2 ara dönemin tümü irdelenecektir.

Bütüncül irdelemede, “üçlü” ve “beşli” ayrımlara göre dönem rakamları kullanılacak, üçlü ayırım 1920-1961, 1961-1983 ve 1983-2018 dönemlerini, beşli ayırım da 1920-1960, 1960-1961, 1961-1980, 1980-1983 ve 1983-2018 dönemlerini içerecektir. Bu ayırmada, AD rakamları müstakil olarak gösterilecektir. Hem üçlü hem de beşli ayırmada, 1983-2018 dönemi iki parça halinde (1983-2002 dönemi ve 2002-2018 dönemi) ele alınacak ve değerlendirilecektir.

Sınırlandırılmış irdelemede, 25. YD’nin (7 Haziran 2015 – 31 Ekim 2015) yanı sıra, ilgili bölümde açıklanan gerekçelerle, ilk yedi YD ve 26. YD (2015-

2018) de irdeleme dışında bırakılacaktır. Başka bir anlatımla, sınırlandırılmış irdelemeye 69 yıllık bir dönem, yani 1946 – 6 Haziran 2015 dönemi konu edilecek ve AD rakamlarını da müstakil olarak gösterecek biçimde, yalnızca beşli ayırım (1946-1960, 1960-1961, 1961-1980, 1980-1983 ve 1983-6 Haziran 2015 dönem veya ara dönemleri kullanılacaktır.

Beşli ayırımda, 1983-6 Haziran 2015 dönemi iki parça halinde (1983-2002 dönemi ve 2002-6 Haziran 2015 dönemi) ele alınacak ve değerlendirilecektir.

Bütün bu veriler çerçevesinde, Türkiye tarihinin doksan sekiz yıllık dönem ve bunun anlamlı alt zaman dilimlerinde, Türk yasama organının yasama performansı, kanunların niteliği sorununa girilmeksizin ve “nicel” olarak değerlendirilecektir.

Bazı ölçütlerden yola çıkılarak yasama performansı ölçümünün yapılmakta bu çalışma, bazı sınırlılıklar taşımaktadır. Bir veya birkaç YD gibi kısa bir dönem yerine 98 yıllık bir dönem seçilince, öncelikle, verilere ulaşılmada önemli güçlükler yaşanmış, örneğin, sözcük sayısı ölçütü için, yalnızca 1983-2018 dönemi verileriyle yetinilmiştir. Üstelik, sözcük sayısı verileri, bütçe ve kesin hesap kanunu eki cetvel ve OHAL KHK'lerinin kabulüne dair kanunların ekindeki, uzunlukları bazen binlerce sayfayı bulan listeler dikkate alınmaksızın oluşturulmuştur. Kanun hacmi ölçütü için belirlemeler yapılırken de, ilgili bölümde açıklandığı üzere, önemli zorluklar yaşanmış, düstur sayfa sayıları ile büyük ebatlı RG sayfa sayılarının küçük ebatlı RG sayfa sayılarını dönüştürülmesinde, dönüştürme katsayısı, bir varsayımdan (kıyaslama) hareketle bulunmuş ve hesaplamada kullanılmıştır.

Kullanılacak ölçütlerin ideal ölçütler olduğu söylenemez; olabildiğince anlamlı fikir verebilecek ölçütler kullanılmış, ölçütlerin “gün başına” versiyonları da bu çerçevede geliştirilmiştir.

4. TÜRKİYE'DEKİ YASAMA PERFORMANSININ ÖLÇÜMÜ

Türkiye'de 1920-2018 dönemi yasama performansının “kanun sayısı” ve “kanun hacmi” ölçütleri çerçevesinde ölçüm sonuçları ve başka bazı veriler TABLO 3'te gösterilmiştir. 26 Yasama Dönemi (YD) ve 2 Ara Dönemin (AD) gün olarak uzunlukları farklıdır; birbirinden çok farklı siyasal, tarihsel ve ekonomik özelliklere sahiptirler. Gerçekten de, bir yanda Kurtuluş Savaşı koşullarının egemen olduğu 1. YD (1920-1923) ve öte yanda, iki Meclis'li ve KHK'lerin hukuk sistemimizde yer aldığı 15. YD (1973-1977); bir yanda OHAL KHK'lerinin değiştirilerek kanunlaştırılmasına sahne olan 26. YD (2015-2018) ve öte yanda koalisyon hükümetlerine sahne olan 20. YD (1995-1999); bir yanda parlamenter sistemin kesintiye uğramış olduğu bir AD (1980-1983) ve öte yanda, yeni Türkiye Devleti-

nin hukuk düzeninin yapılanmasının sürdüğü 5. YD (1935-1939) vardır. Bu kadar farklı özelliklere sahip dönemlerin “kanun sayısı” ve “kanun hacmi” ölçütleri çerçevesinde ölçülen yasama performansları değerlendirilirken, bütüncül irdeleme ve sınırlandırılmış irdeleme kullanılacaktır.

“**Bütüncül irdeleme**”de, 25. YD (7 Haziran 2015- 31 Ekim 2015) hariç olmak üzere, tüm dönemlere (26 YD ve 2 AD) ilişkin sonuçlar dönemlerarası veri karşılaştırmalarında göz önünde bulundurulacaktır. Ölçüm sonuçları, AD ölçüm sonuçlarının bağımsız olarak gösterilip gösterilmemesi seçeneklerine göre, 5’li veya 3’lü ayrıma tabi tutulacaktır. **5’li ayrımı** 11 YD’nden ibaret olan 1920-1960 dönemi, 1960-1961 AD, 5 YD’nden ibaret olan 1961-1980 dönemi, 1980-1983 AD ve 9 YD’nden ibaret olan 1983-2018 dönemi oluşturacaktır.

AD’lerin bağımsız olarak gösterilmediği, 1960-1961 AD’inin 1924 AY’nın kısmen de olsa uygulanmaya devam edildiği ve 1920-1960 döneminin uzantısı sayıldığı; 1980-1983 AD’inin 1961 AY’nın kısmen de olsa uygulanmaya devam edildiği, 1961-1980 döneminin uzantısı sayıldığı **3’lü ayrımı** da, 11 YD ve 1 AD’den ibaret olan 1920-1961 zaman dilimi (ZD), 5 YD ve 1 AD’den ibaret olan 1961-1983 dönemi ve 9 YD’nden ibaret olan 1983-2018 dönemi (9 YD) oluşturacaktır.

“**Sınırlandırılmış irdeleme**”de ise, şu dönemlere ait ölçüm sonuçları, yasama performansı ölçüm ve karşılaştırmalarında göz önünde bulundurulmayacaktır:

- Kurtuluş Savaşı koşullarının egemen olduğu ve 1920-1923 yıllarını kapsayan 1. YD.
- Yeni Devletin (Türkiye Cumhuriyeti) hukuk düzeninin yapılanmasının sürdüğü ve 1923-1939 yıllarını kapsayan 2., 3., 4., ve 5. YD’leri.
- II. Dünya Savaşının zorlu yıllarına denk gelen ve 1939-1946 yıllarını kapsayan 6. ve 7. YD’leri).
- Hiçbir kanunun çıkarılmadığı/ yürürlüğe konulmadığı ve 7 Haziran 2015- 31 Ekim 2015 tarihleri arasını kapsayan 147 günlük 25. YD.
- Hacimli OHAL KHK’sinin çıkarıldığı, OHAL KHK’lerinin değiştirilerek kanunlaştırılması dolayısıyla “olağandışı” hacimde bir kanunlaştırma etkinliğinin gözlemlendiği ve 1 Kasım 2015- 23 Haziran 2018 tarihlerini kapsayan 26. YD.

Sınırlandırılmış irdelemede, “olağandışılıkları” bulunan bu dönemlere ait veriler bir yana bırakıldıktan sonra, yalnızca 69 yıllık (1946- 6 Haziran 2015) dönemini oluşturan dönemlerin (17 YD ve 2 AD) verileri kullanılacaktır. Yalnızca şu **5’li ayrıma** gidilecektir: 4 YD’nden ibaret olan 1946-1960 dönemi, 1960-1961

AD, 5 YD'nden ibaret olan 1961-1980 dönemi, 1980-1983 AD ve 8 YD'nden ibaret olan 1983- 6 Haziran 2015 dönemi.

Toplam 12 sütundan oluşan TABLO 3, “kanun sayısı” ve “kanun hacmi” ölçütleri ve bu ölçütlerin “alt ölçütler”ine ilişkin yasama performansı ölçüm sonuçlarını içermektedir.

İlk sütunda tüm YD ve AD'ler, kronolojik olarak alt alta sıralanmakta ve aralara da üç döneminin kümülatif verileri serpiştirilmektedir. 1920-1960 dönemi ne ait kümülatif verilere YD 1-11 satırında, 1961-1980 dönemi ne ilişkin kümülatif verilere YD 12-16 satırında ve 1983-2018 dönemi ne ilişkin kümülatif verilere de YD 17-26 satırında yer verilmiştir. Tablonun son iki satırında ise, “bütüncül” irdelemeye yönelik tüm dönemlerin kümülatif verileri ile “sınırlandırılmış” irdelemeye yönelik tüm dönemlerin kümülatif verileri gösterilmektedir. İkinci sütunda, tüm dönemlerin “gün” olarak uzunlukları gösterilmektedir.

Üçüncü sütun ve onu izleyen dört sütun, kanun sayısı ölçütü çerçevesindeki ölçüm sonuçlarını ve bu ölçütle ilişkili bazı başka verileri içermekte ise de, bu çalışmada kanun sayısı ölçütü bakımından çok önem taşıyan iki veri türü, üçüncü ve dördüncü sütunlarda gösterilmektedir: “dönem başına kanun sayısı” ve “gün başına kanun sayısı”. Beşinci sütunda, kanunlaştırılan metinlerden bir kez daha görüşülmesi istemiyle Cumhurbaşkanları tarafından TBMM'ye geri gönderilen (bu nedenle kadük olan) kanunların sayısı, altıncı sütunda, bütçe ve kesin hesap kanunlarının sayısı ve yedinci sütunda da, bütçe ve kesin hesap kanunlarının sayısının tüm kanunlar içindeki yüzde (%) payları gösterilmektedir.

TABLO 3'ün sekizinci sütunu ve onu izleyen dört sütun, kanun hacmi ölçütü çerçevesindeki ölçüm sonuçlarını ve bu ölçütle ilişkili bazı başka verileri içermektedir. Bu çalışmada kanun hacmi ölçütü bakımından çok önem taşıyan iki veri türü, sekizinci ve dokuzuncu sütunlarda gösterilmektedir: “Dönem başına kanun hacmi” ve “Gün başına kanun hacmi”. Onuncu sütun, kanun başına RG sayfa sayısını, başka bir anlatımla, kanunlardan her birinin sayfa sayısı olarak ortalama hacimlerini göstermektedir.-

Onbirinci sütunda, 1960'tan beri bütçe ve kesin hesap kanunlarının (BKHK) RG'de sayfa sayısı olarak kapladıkları yerin toplamını göstermektedir. Son sütundan ise, BKHK'lerin RG'de sayfa sayısı olarak kapladıkları yerin toplamının RG kanun sayfa sayısı toplamı içindeki yüzde (%) payı görülmektedir.

**TABLO 3: TÜRKİYE'DE YASAMA (KANUN YAPIMI) PERFORMANSI
ÖLÇÜM SONUÇLARI (1920-2018)**

YASAMA DÖNEMİ/ ARA DÖNEM	YASAMA DÖNEMİNİN/ ARA DÖNEMİN SÜRESİ (GÜN)	"KANUN SAYISI" ÖLÇÜTLERİ					"KANUN HACMİ" ÖLÇÜTLERİ				
		"DÖNEM" BAŞINA KANUN SAYISI	"GÜN" BAŞINA KANUN SAYISI	KADÜK KANUNLARIN SAYISI	BÜTÇE VE KESİNHESAP KANUNU (BKHK) SAYISI	BKHK'NİN KANUN SAYISI İÇİNDEKİ YÜZDE (%) PAYI	"DÖNEM" BAŞINA RG KANUN SAYFA SAYISI	"GÜN" BAŞINA RG KANUN SAYFA SAYISI	"KANUN" BAŞINA RG SAYFA SAYISI	"DÖNEM" BAŞINA RG BKHK SAYFA SAYISI	RG BKHK SAYFA SAYISI TOPLAMI / "DÖNEM" BAŞINA RG SAYFA SAYISI (%)
1	1.163	338	0,29	0	87	25,74	313	0,27	0,93		
2	1.525	836	0,55	0	173	20,69	2.157	1,41	2,58		
3	1.331	627	0,47	0	178	28,39	2.620	1,97	4,18		
4	1.385	871	0,63	0	247	28,36	2.615	1,89	3,00		
5	1.507	920	0,61	0	241	26,20	2.932	1,95	3,19		
6	1.435	794	0,55	0	224	28,21	3.005	2,09	3,78		
7	1.239	562	0,45	0	138	24,56	2.695	2,18	4,80		
8	1.393	716	0,51	0	213	29,75	3.347	2,40	4,67		
9	1.449	746	0,51	0	195	26,14	3.340	2,31	4,48		
10	1.274	644	0,51	0	157	24,38	3.135	2,46	4,87		
11	943	426	0,45	0	149	34,98	2.015	2,14	4,73		
YD (1-11)	14.644	7.480	0,51	0	2.002	26,76	28.174	1,92	3,77		
AD 1960-61	507	375	0,74	0	59	15,73	1.913	3,77	5,10	548	28,65
12	1.457	701	0,48	2	255	36,38	4.975	3,41	7,10	3.368	67,70
13	1.464	469	0,32	13	207	44,14	5.300	3,62	11,30	3.932	74,19
14	1.464	591	0,40	8	264	44,67	6.583	4,50	11,14	5.130	77,93
15	1.331	298	0,22	6	131	43,96	7.361	5,53	24,70	6.978	94,80
16	1.196	208	0,17	4	101	48,56	6.294	5,26	30,26	6.052	96,16
YD (12-16)	6.912	2.267	0,33	33	958	42,26	30.513	4,41	13,46	18.160	59,52
AD 1980-83	1.121	669	0,60	0	128	19,13	7.208	6,43	10,77	5.451	75,62
17	1.484	417	0,28	18	72	17,27	3.780	2,55	9,06	2.588	68,47
18	1.421	343	0,24	16	30	8,75	4.130	2,91	12,04	3.314	80,24
19	1.526	357	0,23	18	25	7,00	3.714	2,43	10,40	3.068	82,61
20	1.211	243	0,20	6	15	6,17	2.800	2,31	11,52	2.438	87,07
21	1.295	378	0,29	8	20	5,29	4.488	3,47	11,87	3.318	73,93
22	1.722	850	0,49	64	22	2,59	12.902	7,49	15,18	9.784	75,83
23	1.421	545	0,38	3	8	1,47	11.174	7,86	20,50	8.926	79,88
24	1.456	415	0,29	3	8	1,93	10.585	7,27	25,51	8.972	84,76
25	147	0	0,00	0	0	0,00	0	0,00	0,00	0	0,00
26	966	491	0,51	0	7	1,43	11.159	11,55	22,73	6.989	62,63
YD (17-26)	12.649	4.039	0,32	136	207	5,13	64.732	5,12	16,03	49.397	76,31
TÜMYD/AD	35.833	14.830	0,41	169	3.354	22,62	132.540	3,70	8,94	73.556	55,50

KISALTMALAR: YD: Yasama Dönemi; AD: Ara Dönem; RG: Resmî Gazete

4.1. “Kanun Sayısı” Ölçütüne Göre Elde Edilen Performans Ölçüm Sonuçlarının İrdelenmesi

TABLO 3’ün üçüncü sütununda yer verilen “dönem” başına kanun sayıları çerçevesinde performans ölçüm sonuçları ile dördüncü sütununda yer verilen “gün” başına kanun sayıları çerçevesinde performans ölçüm sonuçları, ayrı başlıklar altında, bütüncül olarak ve sınırlandırılmış biçimde irdelenecektir.

4.1.1. Dönem Başına Kanun Sayısı Ölçütüne Göre Elde Edilen Performans Ölçüm Sonuçlarının İrdelenmesi

Bütüncül İrdeme: 26 YD ve 2 AD içeren 1920-2018 dönemindeki toplam kanun sayısı, 14.830’dur; dönem başına kanun sayısı, 25. YD (7 Haziran 2015-31 Ekim 2015) bir yana bırakılacak olursa, 529’dur. Dönem başına kanun sayısı 208 ile 920 arasında değişmektedir. 208 rakamı 16. YD’ne (1977-1980) ve 920 rakamı da 5. YD’ne (1935-1939) aittir. 871, 850 ve 836 kanun sayılarıyla en fazla kanuna sahip diğer dönemler, sırasıyla, 4. YD (1931-1935), 22. YD (2002-2007) ve 2. YD’dir (1923-1927). En düşük sayıda kanuna sahip diğer dönemler ise, 243, 298 ve 338 kanun sayılarıyla, sırasıyla, 20. YD (1995-1999), 15. YD (1973-1977) ve 1. YD’dir (1920-1923).

3’lü ayırım çerçevesinde bütüncül irdeleme: 2.061’i (% 26,24) bütçe ve kesin hesap kanunu olmak üzere 7.855 kanuna sahip 1920-1961 dönemindeki 11 YD ve 1 AD’in kanun sayısı ortalaması 655’tir (1920-2018 döneminin dönem başına kanun sayısı ortalamasının % 23,82 fazlası). Dönem başına kanun sayısı açısından, 1920-1961 döneminde çok yoğun bir yasama etkinliğinden söz edilebilir.

1.086’sı (% 36,99) bütçe ve kesin hesap kanunu olmak üzere 2.936 kanuna sahip 1961-1983 döneminin içerdiği beş YD ve 1 AD’in dönem başına kanun sayısı ortalaması, ancak 489’da kalmaktadır (1920-2018 dönemi ortalamasının % 92,44’ü ve 1920-1961 dönemi ortalamasının % 74,66’sı). 12. YD (1961-1965), 1980-1983 AD ve 14. YD (1969-1973), 701, 669 ve 591 sayılarıyla, 1920-2018 döneminin dönem başına kanun sayısı ortalamasının üstündedir. Dönem başına kanun sayısı açısından, 1961-1983 dönemini oluşturan beş YD ve 1 AD’de yoğun bir yasama etkinliğinin varlığından söz edilemez.

207’si (% 5,13) bütçe ve kesin hesap kanunu olmak üzere 4.039 kanuna sahip olan 1983-2018 döneminin içerdiği (25. YD dikkate alınmayacak olursa) dokuz YD’nin dönem başına kanun sayısı ortalaması, 449’dur; bu sayı, 1961-1983 döneminin dönem başına kanun sayısı ortalaması olan 489’un da altındadır. Yalnızca 22. YD (2002-2007) ve 23. YD (2007-2011), 850 ve 545 sayılarıyla 1920-2018 döneminin dönem başına kanun sayısı ortalamasının (529) üstündedir. 1983-2018 döneminin ilk beş YD’nin dönem başına kanun sayısı ortalaması 347 iken, son

dört YD'nin dönem başına kanun sayısı ortalaması 575'dir. Son dört YD'nin dönem başına kanun sayısı ortalaması, ilk beş YD'nin dönem başına kanun sayısı ortalamasının çok çok üstünde (% 65,71 fazlası), 1920-2018 döneminin dönem başına kanun sayısı ortalamasının (529) biraz üstünde, buna karşılık, 1920-1960 döneminin dönem başına kanun sayısı ortalamasının (680) çok altındadır.

Dönem başına kanun sayısı ölçümünden, 1920-1961 dönemi performansının 1961-1983 ve 1983-2018 dönemleri performanslarından en az % 50 daha yüksek olduğu, yani 1961-1983 ve 1983-2018 dönemleri performanslarında yükselme olmadığı kanısına varılmaktadır. Bununla birlikte, 1983-2018 döneminin son dört YD'nin dönem başına kanun sayısı ortalamasında, aynı dönemin ilk beş YD'nin dönem başına kanun sayısı ortalamasına göre gözlemlenen % 65,71'lik artış, olasıdır ki, 2000'li yıllarda yasama performansında aşırı bir yükseliş olduğu, hatta kanun enflasyonu yaşandığı biçimindeki savların ileri sürülmesine neden olmuştur.

5'li ayırım çerçevesinde bütüncül irdeleme: 2.002'si (% 26,76) bütçe ve kesin hesap kanunu olmak üzere 7.480 kanuna sahip 1920-1960 dönemindeki 11 YD'nin kanun sayı ortalaması 680'dir (1920-2018 dönemi ortalamasının % 28,54 fazlası). İlk ve son dönemler hariç, 1920-1960 döneminde, dönem başına kanun sayısı açısından, çok yoğun bir yasama etkinliğinden söz edilebilir.

Ara dönemlerden ilkinin (1960-1961) kanun sayısı olan 375, hem 1920-2018 dönemi ortalamasının (529) altında (% 70,89'u), hem de 1920-1960 dönemi ortalamasının (680) altındadır (% 55,15'i).

958'i (% 42,26) bütçe ve kesin hesap kanunu olmak üzere 2.267 kanunun yürürlüğe konulduğu 1961-1980 döneminin içerdiği beş YD'nin dönem başına kanun sayısı ortalaması, ancak 453'te kalmaktadır (1920-2018 dönemi ortalamasının % 85,63'ü ve 1920-1960 ZD ortalamasının % 66,62'si). Yalnızca 12. YD (1961-1965) ve 14. YD (1969-1973), 701 ve 591 sayılarıyla, 1920-2018 dönemi ortalamasının üstündedir. Dönem başına kanun sayısı açısından, 1920-1960 dönemini oluşturan beş YD'nde yoğun bir yasama etkinliğinin varlığından söz edilemez.

AD'lerden ikincisinin (1980-1983) kanun sayısı olan 669 ise, 1920-2018 dönemi ortalamasının (529) üstünde (% 26,46 fazlası), 1920-1960 dönemi ortalamasının (680) altında (% 98,38'i), ilk ara dönem (1960-1961) dönem başına kanun sayısının çok çok üstünde (% 78,40 fazlası) ve 1961-1980 dönemi dönem başına kanun sayısı ortalamasının da % 47,68 fazlasıdır. Süresinin uzunluğuna da bağlı olarak, bu AD'de yoğun bir yasama etkinliğinin varlığından söz edilebilir.

207'si (% 5,13) bütçe ve kesin hesap kanunu olmak üzere 4.039 kanuna sahip olan 1983-2018 döneminin içerdiği (25. YD dikkate alınmayacak olursa) dokuz

YD'nin dönem başına kanun sayısı ortalaması olan 449, 1961-1980 dönemi ortalamasının (453) da altındadır. Yalnızca 22. YD (2002-2007) ve 23. YD (2007-2011), 850 ve 545 sayılarıyla 1920-2018 dönemi ortalamasının (529) üstündedir. 1983-2018 döneminin ilk beş YD'nin dönem başına kanun sayısı ortalaması 347 iken, son dört YD'nin dönem başına kanun sayısı ortalaması 575'dir. Son dört YD'nin dönem başına kanun sayısı ortalaması, ilk beş YD'nin dönem başına kanun sayısı ortalamasının çok çok üstünde (% 65,71 fazlası), 1920-2018 dönemi ortalamasının (529) biraz üstünde, buna karşılık, 1920-1960 dönemi dönem başına kanun sayısı ortalamasının (680) çok altında ve 1980-1983 AD rakamının (669) altındadır.

Dönem başına kanun sayısı ölçümünden, 1920-1960 dönemi performansının 1961-1980 dönemi ve 1983-2018 dönemi performanslarından en az % 50 daha yüksek olduğu, bu son iki dönemi performanslarında yükselme olmadığı kanısına varılmaktadır. Bununla birlikte, 1983-2018 ZD'nin son dört YD'nin dönem başına kanun sayısı ortalamasında, ilk beş YD'nin dönem başına kanun sayısı ortalamasına göre gözlemlenen % 65,71'lik artış, olasıdır ki, 2000'li yıllarda yasama performansında aşırı bir yükseliş olduğu, hatta kanun enflasyonu yaşandığı biçimindeki savların ileri sürülmesine neden olmuştur.

Sınırlandırılmış İrdeleme: Sınırlandırmaya uygun biçimde ele alınan, 17 YD ve 2 AD'den oluşan 1946- 6 Haziran 2015 dönemi ndeki toplam kanun sayısı, 9.391'dir; dönem başına kanun sayısı, 494'tür. Sınırlandırmaya konu bu dönemdeki dönem başına kanun sayısı, 208 ile 850 arasında değişmektedir. 208 rakamı 16. YD'ne (1977-1980) ve 850 rakamı da 22. YD'ne (2002-2007) aittir. 746, 716 ve 701 kanun sayılarıyla en fazla kanuna sahip diğer dönemler, sırasıyla, 9. YD (1950-1954), 8. YD (1946-1950) ve 12. YD'dir (1961-1965). En düşük sayıda kanuna sahip diğer dönemler ise, 243, 298 ve 343 kanun sayılarıyla, sırasıyla, 20. YD (1995-1999), 15. YD (1973-1977) ve 18. YD'dir (1987-1991).

714'ü (% 28,20) bütçe ve kesin hesap kanunu olmak üzere 2.532 kanuna sahip olan 1946-1960 döneminin (8. YD, 9. YD, 10. YD ve 11.YD) dönem başına kanun sayısı ortalaması 633'tür. Bu sayı, sınırlandırmaya konu dönemin dönem başına kanun sayısı ortalamasının (494) % 28,14 fazlasıdır; yalnızca 11. YD'ndeki (1957-1960) rakam (426), sözü edilen dört YD'nin dönem başına kanun sayısı ortalamasının (494) altında kalmaktadır. Dönem başına kanun sayısı açısından, 1946-1960 döneminde yoğun bir yasama etkinliğinin varlığından rahatlıkla söz edilebilir.

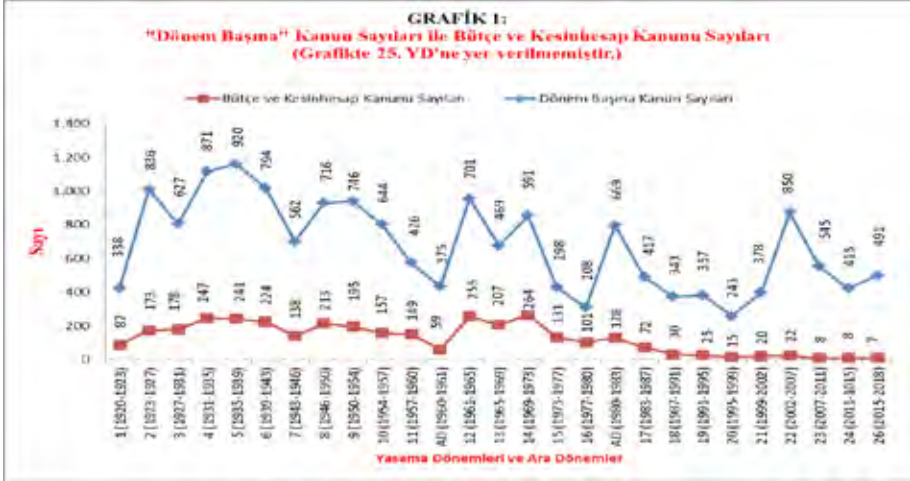
AD'lerden ilkinin (1960-1961) kanun sayısı olan 375, hem sınırlandırılmış irdeleme yapılan döneminin dönem başına kanun sayısı ortalamasının (494) altında (% 75,91'i), hem de 1946-1960 döneminin dönem başına kanun sayısı ortalamasının (633) çok altındadır (% 59,24'ü).

958'i (% 42,26) bütçe ve kesin hesap kanunu olmak üzere 2.267 kanuna sahip 1961-1980 döneminin içerdiği beş YD'nin dönem başına kanun sayısı ortalaması, ancak 453'te kalmaktadır (sınırlandırılmış irdeleme yapılan döneminin dönem başına kanun sayısı ortalamasının % 91,70'i ve 1946-1960 ZD'nin dönem başına kanun sayısı ortalamasının % 71,56'sı). Yalnızca 12. YD (1961-1965) ve 14. YD (1969-1973), 701 ve 591 sayılarıyla, sınırlandırılmış irdeleme yapılan döneminin dönem başına kanun sayısı ortalamasının üstündedir. Dönem başına kanun sayısı açısından, 1961-1980 dönemini oluşturan beş YD'nde yoğun bir yasama etkinliğinin varlığından söz edilemez.

AD'lerden ikincisinin (1980-1983) kanun sayısı olan 669 ise, sınırlandırılmış irdeleme yapılan ZD'nin Dönem başına kanun sayısı ortalamasının (494) üstünde (% 35,43 fazlası), 1946-1960 döneminin Dönem başına kanun sayısı ortalamasının (633) üstünde (% 5,69 fazlası), ilk AD (1960-1961) rakamının çok çok üstünde (% 78,40 fazlası) ve 1961-1980 döneminin Dönem başına kanun sayısı ortalamasının da % 47,68 fazlasıdır. Süresinin uzunluğuna da bağlı olarak, bu AD'de yoğun bir yasama etkinliğinin varlığından söz edilebilir.

200'ü (% 5,64) bütçe ve kesin hesap kanunu olmak üzere 3.548 kanuna sahip 1983- 6 Haziran 2015 dönemindeki sekiz YD'nin dönem başına kanun sayısı ortalaması olan 443, 1961-1980 dönemi ortalamasının (453) da altındadır. Yalnızca 22. YD (2002-2007) ve 23. YD (2007-2011), 850 ve 545 sayılarıyla, sınırlandırılmış irdeleme yapılan dönemi ortalamasının (494) üstündedir. 1983- 6 Haziran 2015 döneminin ilk beş YD'nin Dönem başına kanun sayısı ortalaması 347 iken, diğer üç YD'nin Dönem başına kanun sayısı ortalaması 603'tür (ilk beş YD'nin dönem başına kanun sayısı ortalamasının % 73,78 fazlası, sınırlandırılmış irdeleme yapılan döneminin dönem başına kanun sayısı ortalamasının % 22,06 üstünde, buna karşılık, 1946-1960 döneminin Dönem başına kanun sayısı ortalamasının biraz altında ve 1980-1983 AD rakamının da % 90,13'üdür).

Sınırlandırılmış irdeleme yapılan 1946- 6 Haziran 2015 döneminde dönem başına kanun sayısı'ndan, 1946-1960 ZD'nin dönem başına kanun sayısı ortalamalarının en yüksek ortalamaları verdiği, 1961-1980 döneminin tamamında ve 1983- 6 Haziran 2015 döneminde ise, dönem başına kanun sayısı ortalamalarının giderek düştüğü anlaşılmaktadır. Bununla birlikte, yukarıdaki bütüncül irdelemede de belirtildiği gibi, 1983- 6 Haziran 2015 döneminin son üç YD'nin dönem başına kanun sayısı ortalamasında, ilk beş YD'nin dönem başına kanun sayısı ortalamasına göre gözlemlenen % 73,78'lik artış, olasıdır ki, 2000'li yıllarda yasama performansında aşırı bir yükseliş olduğu, hatta kanun enflasyonu yaşandığı biçimindeki savların ileri sürülmesine neden olmuştur.



4.1.2. Gün Başına Kanun Sayısı Ölçütüne Göre Elde Edilen Performans Ölçüm Sonuçlarının İrdelenmesi “Gün” Başına Kanun Sayısı

Gün başına kanun sayısı alt ölçütünde, bütüncül ve sınırlandırılmış irdelemeler yapılacaktır.

Bütüncül İrdeme: 26 YD ve 2 AD içeren 1920-2018 döneminin gün başına kanun sayısı, 25. YD (2015-2015) bir yana bırakılacak olursa, 0,41’dir. 1920-2018 döneminde gün başına kanun sayısı 0,17 ile 0,74 arasında değişmektedir. 0,17 rakamı 16. YD’ne (1977-1980) ve 0,74 rakamı da 1960-1961 AD’ne aittir. 0,63, 0,61 ve 0,60 sayılarıyla en fazla gün başına kanun sayısına sahip diğer dönemler, sırasıyla, 4. YD (1931-1935), 5. YD (1935-1939) ve 1980-1983 AD’dir. En az sayıda gün başına kanun sayısına sahip diğer dönemler ise, 0,20, 0,22 ve 0,23 sayılarıyla, 20. YD (1995-1999), 15. YD (1973-1977) ve 19. YD’dir (1991-1995).

3’lü ayırım çerçevesinde bütüncül irdeleme: 1920-1961 dönemindeki 11 YD ve 1 AD’in gün başına kanun sayısı ortalaması 0,52’dir (1920-2018 dönemi ortalamasının % 26,83 fazlası). Gün başına kanun sayısı ortalaması açısından, 1920-1961 döneminde çok yoğun bir yasama etkinliğinden söz edilebilir.

1961-1983 döneminin içerdiği beş YD ve 1 AD’in gün başına kanun sayısı ortalaması, ancak 0,37’de kalmaktadır (1920-2018 ZD ortalamasının % 90,24’ü ve 1920-1961 dönemi ortalamasının % 71,15’i). 12. YD (1961-1965) ve 1980-1983 AD, 0,48 ve 0,60 rakamlarıyla, 1920-2018 döneminin gün başına kanun sayısı ortalamasının (0,41) üstündedir. Gün başına kanun sayısı açısından, 1961-1983

dönemini oluşturan beş YD ve 1 AD'de yoğun bir yasama etkinliğinin varlığından söz edilemez.

25. YD bir yana bırakıldığında, 1983-2018 döneminin içerdiği dokuz YD'nin gün başına kanun sayısı ortalaması olan 0,32, hem 1983-2018 döneminin gün başına kanun sayısı ortalamasının (0,41), hem 1920-1961 döneminin gün başına kanun sayısı ortalamasının (0,52) ve hem de 1961-1983 döneminin gün başına kanun sayısı ortalamasının (0,37) altındadır. Yalnızca 26. YD (2015-2018) ve 22. YD'nin (2002-2007) rakamları olan 0,51 ve 0,49, 1920-2018 döneminin gün başına kanun sayısı ortalamasının üstündedir. İlk beş YD'nin gün başına kanun sayısı ortalaması 0,25 ve diğer dört YD'nin gün başına kanun sayısı ortalaması 0,41'dur.

Gün başına kanun sayısı ölçümünden, 1920-1961 dönemi performansının 1961-1983 ve 1983-2018 dönemleri performanslarından en az % 50 daha yüksek olduğu, yani 1961-1983 ve 1983-2018 dönemlerinde performansta yükselme olmadığı kanısına varılmaktadır. Bununla birlikte, 1983-2018 ZD'nin son dört YD'nin gün başına kanun sayısı ortalamasında, aynı dönemin ilk beş YD'nin gün başına kanun sayısı ortalamasına göre gözlemlenen % 65,71'lik artış, olasıdır ki, 2000'li yıllarda yasama performansında aşırı bir yükseliş olduğu, hatta kanun enfasyonu yaşandığı biçimindeki savların ileri sürülmesine neden olmuştur.

5'li ayırım çerçevesinde bütüncül irdeleme: 1920-1960 dönemindeki 11 YD'nin gün başına kanun sayısı ortalaması 0,51'dir (1920-2018 dönemi ortalamasının % 24,39 fazlası). Gün başına kanun sayısı açısından, 1920-1960 döneminde (özellikle 1931-1939 dönemi) çok yoğun bir yasama etkinliğinden söz edilebilir.

1960-1961 AD'inin gün başına kanun sayısı olan 0,74, tüm dönemlerin zirve rakamıdır. Bu AD rakamı, 1920-2018 döneminin gün başına kanun sayısı ortalamasının % 80,48 fazlası ve 1920-1960 döneminin gün başına kanun sayısı ortalamasının % 45,10 fazlasıdır.

1961-1980 döneminin gün başına kanun sayısı ortalaması, ancak 0,33 düzeyindedir (1920-2018 dönemi ortalamasının % 80,49'u, 1920-1960 dönemi ortalamasının % 64,71'i ve 1960-1961 AD'nin % 44,59'u). Yalnızca 12. YD'nin (1961-1965) gün başına kanun sayısı, 0,48 sayısıyla, 1920-2018 dönemi ortalamasının üstündedir. Gün başına kanun sayısı açısından, 1961-1980 döneminde yoğun bir yasama etkinliğinden söz edilemez.

AD'lerden ikincisinin (1980-1983) gün başına kanun sayısı olan 0,60 ise, 1920-2018 dönemi ortalamasının (0,41) üstünde (% 46,34 fazlası), 1920-1960 dönemi ortalamasının (0,50) üstünde (% 17,65 fazlası), ilk AD (1960-1961) rakamının (0,74) altında (% 81,08'i) ve 1961-1980 dönemi ortalamasının (0,33) da % 81,82 fazlasıdır. Süresinin uzunluğuna da bağlı olarak, bu AD'de yoğun bir yasama etkinliğinden söz edilebilir.

25. YD (2015-2015) bir yana bırakılacak olursa, 1983-2018 döneminin gün başına kanun sayısı ortalaması olan 0,32 hem 1920-2018 döneminin gün başına kanun sayısı ortalamasının (0,41), hem 1920-1960 döneminin gün başına kanun sayısı ortalamasının (0,51) ve hem de 1961-1980 döneminin Gün başına kanun sayısı ortalamasının (0,33) altındadır. Yalnızca 26. YD (2015-2018) ve 22. YD (2002-2007) gün başına kanun sayısı ortalamaları, 0,51 ve 0,49 sayılarıyla 1920-2018 döneminin Gün başına kanun sayısı ortalamasının üstündedir. 1983-2018 dönemi ortalaması olan 0,33, sırasıyla 0,74 ve 0,60 rakamlarına sahip iki AD'in rakamlarının da çok altında, hatta yarısından da düşüktür. İlk beş YD'nin gün başına kanun sayısı ortalaması 0,25 iken, diğer dört YD'nin gün başına kanun sayısı ortalaması 0,41'dir.

Gün başına kanun sayısından, 1920-1960 dönemi performansının 1961-1980 ve 1983-2018 dönemleri performanslarından yüksek olduğu, yani 1961-1980 ve 1983-2018 dönemleri performanslarında yükselme olmadığı anlaşılmaktadır. İki AD'in gün başına kanun sayısı rakamları ise, dikkatlerden kaçmayacak ölçülerde yüksektir.

Sınırlandırılmış İrdeleme: Sınırlandırmaya uygun biçimde ele alınan, 17 YD ve 2 AD'den oluşan 1946- 6 Haziran 2015 dönemindeki gün başına kanun sayısı ortalaması 0,36'dır. Sınırlandırılmış irdelemeye konu bu dönemindeki gün başına kanun sayısı, 0,17 (16. YD) ile 0,51 (8. YD, 9. YD ve 10. YD) arasında değişmektedir. 0,49, 0,48 ve 0,45 rakamlarıyla en fazla kanuna sahip diğer dönemler, sırasıyla, 22. YD (2002-2007), 12. YD (1961-1965) ve 11. YD'dir (1957-1960). En az sayıda gün başına kanuna sahip diğer dönemler ise, 0,20, 0,22 ve 0,23 sayılarıyla, sırasıyla, 20. YD (1995-1999), 15. YD (1973-1977) ve 19. YD'dir (1991-1995).

1946-1960 döneminin (8. YD, 9. YD, 10. YD ve 11.YD) gün başına kanun sayısı ortalaması 0,51'dir. Bu sayı, sınırlandırmaya konu döneminin gün başına kanun sayısı ortalamasının (0,36) % 41,67 fazlasıdır. Gün başına kanun sayısı açısından, 1946-1960 döneminde yoğun bir yasama etkinliğinden söz edilebilir.

AD'lerden ilkinin (1960-1961) gün başına kanun sayısı olan 0,74, bütüncül irdelemede de belirtildiği gibi, tüm dönemlerin zirve rakamıdır. Bu AD rakamı, 1946- 6 Haziran 2015 dönemi ortalamasının (0,36) iki katından fazlası ve 1946-1960 ZD ortalamasının % 45,10 fazlasıdır.

1961-1980 döneminin içerdiği beş YD'nin gün başına kanun sayısı ortalaması, ancak 0,33 (1946-1960 dönemi ortalamasının % 64,71'i) düzeyindedir. Yalnızca 12. YD (1961-1965) ve 14 YD (1969-1973), 0,48 ve 0,40 gün başına kanun sayısı ile sınırlandırmaya konu dönemin ortalamasının üstündedir.

AD'lerden ikincisinin (1980-1983) gün başına kanun sayısı olan 0,60, yalnızca 1960-1961 AD'in gün başına kanun sayısı rakamından düşük; buna karşılık, sı-

nırlandırılmış irdelemeye konu dönemi, 1946-1960 dönemi ve 1961-1980 dönemi ortalamalarından ise yüksektir.

1983- 6 Haziran 2015 döneminin gün başına kanun sayısı ortalaması olan 0,31, sınırlandırılmış irdelemeye konu döneminin gün başına kanun sayısı ortalamasının ve 1960-1961 AD rakamının da altındadır. Yalnızca 22. YD (2002-2007) ve 23. YD'nin (2007-2011) gün başına kanun sayısı ortalamaları, 0,49 ve 0,38 sayılarıyla, sınırlandırılmış irdelemeye konu dönemi ortalamasının üstündedir. İlk beş YD'nin gün başına kanun sayısı ortalaması 0,25 ve diğer üç YD'nin gün başına kanun sayısı ortalaması 0,39'dur.

Sınırlandırmaya konu döneminin gün başına kanun sayısına bakıldığında, AD rakamları bir yana bırakılırsa, 1946-1960 döneminin gün başına kanun sayısı ortalamasının en yüksek ortalama olduğu, 1961-1980 ZD ve 1983- 6 Haziran 2015 döneminin gün başına kanun sayısı ortalamalarının giderek düştüğü anlaşılmaktadır. İlk AD'de bu sayı zirveye ulaşmış, ikinci AD rakamı da çok yüksek gerçekleşmiştir.

4.1.3. Kanun Sayısı Ölçütünü İlgilendiren Başka Veriler

Kadük olan kanunlar: 1924 Anayasasının 35., 1961 Anayasasının 92. ve 1982 Anayasasının 89. maddeleri Cumhurbaşkanlarına, TBMM tarafından kabul edilen kanunlardan yayımlanmasını kısmen veya tamamen onaylamadıkları (bütçe kanunları hariç), bir daha görüşülmek üzere ve gerekçesiyle birlikte TBMM'ye geri gönderme yetkisi tanımıştır. 1924 Anayasası döneminde bu yetki hiç kullanılmamış, 1961 Anayasası döneminde 33 kanun, 1982 Anayasası döneminde de 136 kanun TBMM'ye geri gönderilmiş ve kadük olmuştur. En çok sayıda kanunun kadük olduğu YD, 64 kanunla 22. YD'dir (2002-2007). Onu 18'er kanunla 19. YD (1991-1995) ve 17. YD (1983-1987), 16 kanunla 18. YD (1987-1991) ve 13 kanunla 13. YD (1965-1969) izlemektedir.

Bütçe ve kesin hesap kanunları: Anayasalarımızda TBMM'nin görev ve yetkileri arasında "bütçe ve kesinhesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek" de sayılmaktadır. Yasama organlarının bu görev ve yetkileri, kökleri 1215'teki Magna Carta'ya dayanan "bütçe hakkı"ndan kaynaklanmaktadır. Anayasa Hukukumuzda ve mali mevzuata göre, tür olarak kısaca "bütçe" kanunu olarak adlandırılan bu kanun grubuna, şu kanunlar dahil edilmektedir:

- Yılı bütçe kanunu (2006'ya kadar genel bütçe kanunu/ 2006 ve sonrasında merkezî yönetim bütçe kanunu), yılı bütçe kanununda malî yıl içinde kanun marifetiyle yapılan her türlü değişiklikler ve yılı kesinhesap kanunu.

- Katma bütçeli idarelerin yılı bütçe kanunu/ kanunları (1984'e kadar, her bir

katma bütçeli idare için müstakil olarak kanunlaştırılan bütçe kanunu/ 1984-2005 döneminde katma bütçeli idareler için toplu olarak (her malî yıl için bir tane) kanunlaştırılan bütçe kanunu / 2006 ve sonrasında merkezî yönetim bütçe kanunu), katma bütçe idareler yılı bütçe kanununda veya kanunlarında malî yıl içinde kanun marifetiyle yapılan her türlü değişiklikler ve yılı bütçe kanununa paralel biçimde kanunlaştırılan katma bütçe idareler kesinhesap kanunu veya kanunları.

TABLO 3'ün altıncı sütununda bütçe ve kesinhesap kanun sayıları, yedinci sütununda ise, bu tür kanunların toplam kanun sayısı içindeki yüzde (%) payı gösterilmiştir. Bütüncül irdelemeye tabi dönemdeki (1920-2018) “bütçe” kanunu sayısı 3.354 (dönem ortalaması, 124); sınırlandırılmış irdelemeye tabi dönemdeki “bütçe” kanunu sayısı ise 2.059'dur (dönem ortalaması, 108).

- 1920-1960 döneminde 2.002 adet “bütçe” kanunu (dönem ortalaması, 182).
- 1961-1980 döneminde 958 adet “bütçe” kanunu (dönem ortalaması, 192).
- 1983-2018 döneminde 207 adet bütçe kanunu (dönem ortalaması, 23).

Görüldüğü üzere, 1983-2018 döneminde “bütçe” kanunu sayısı, öncekilere kıyasla, hızlı bir düşüş göstermiştir. Bütçe ve kesin hesap kanunlarının biçimsel özellikleri, 1984'ten itibaren değişmiştir. 1984 öncesi ve sonrasını özenle irdelemek gerekmektedir.

1984 öncesinde, her malî yıl için bütçe kanunu (genel bütçe) çıkarılmakta ve malî yıl boyunca bu kanunda bazen bir, bazen de (hatta çoğunlukla) birkaç kez değişiklik yapılmaktaydı. 1984 öncesinde bütçe kanunu sayısının fazla olmasının nedeni, sayıları 30 ile 50 arasında değişen katma bütçeli idarelerin yılı bütçelerinin ayrı ayrı kanunlaştırılması ve ayrı kanun numaraları almalarıydı. Bundan çok daha önemlisi, her bir katma bütçe kanununda, ayrı ayrı kanun çıkarılmak suretiyle, malî yıl içinde bazen birden fazla kez değişiklik yapılmaktaydı. Bu durum, “bütçe” kanunlarının sayısının hızla artmasına neden olmaktadır. 1983 malî yılında uygulanmak üzere 39 adet katma bütçeli idarenin her biri için ayrı ayrı bütçe kanunu çıkarılmış iken, 1984 malî yılında uygulanmak üzere, bu 39 adet katma bütçeli idare için yalnızca bir adet kanun çıkarılmıştır: 2952 sayılı Katma Bütçeli İdareler 1984 Malî Yılı Katma Bütçe Kanunu. Sonraki yıllarda da bu uygulama sürdürüldüğü için, çıkarılan bütçe kanunlarının sayısı 1984 ve izleyen yıllarda hızla azaldı. Sonuç itibarıyla, 1984-2005 zaman diliminde yer alan her malî yıl için, malî yıla girilmeden, biri bütçe kanunu, diğeri de katma bütçe kanunu olmak üzere, toplam iki kanun; yine biri bütçe kanunu, diğeri de katma bütçe kanunu için olmak üzere, toplam iki adet kesinhesap kanunu çıkarılmakta, malî yıl boyunca bunlarda birer veya ikişer kez kanunla değişiklik yapılmaktaydı. 2006'da ise genel ve katma bütçe kanunları birleştirilmiştir. Yani, her yıl için biri “bütçe” ve diğeri “katma bütçe” kanunu olmak üzere iki ayrı kanunun çıkarılması yerine, ilgili

mali yıl için merkezî yönetim bütçe kanunu adı altında yalnızca bir adet bütçe kanunu çıkarılmaya başlandı. Kanunların biçimsel özelliklerindeki bu değişiklik, 1984 ve sonrasında bütçe kanunu sayılarını hızla azaltmıştır. 1961-1980 döneminde 192’lerde olan dönem başına “bütçe” kanunu sayısı 1983-2018 döneminde 23’lere düşmüştür. 23. YD (2007-2011) ve 24. YD’inde (2011-2015) sadece 8’er, 26. YD’inde yine yalnızca 7 adet bütçe kanunu çıkarılmıştır. 1970’li yılların kesin hesaplarının 1984 sonrasında kanunlaştırılması, 17. YD (1983-1987) bütçe kanunu sayılarının yüksek gözükmemesine neden olmuştur.

4.2. “Kanun Hacmi” Ölçütüne Göre Elde Edilen Performans Ölçüm Sonuçlarının İrdelenmesi

TABLO 3’ün sekizinci sütununda yer verilen “dönem” başına RG’deki kanun sayfa sayıları çerçevesinde YP ölçüm sonuçları ile dokuzuncu sütununda yer verilen “gün” başına RG’deki kanun sayfa sayıları çerçevesinde YP ölçüm sonuçları, ayrı başlıklar altında, bütüncül olarak ve sınırlandırılmış biçimde irdelenecektir. Bu ölçüt, “kanun hacmi”ni ölçmekle birlikte, ölçümler “RG kanun sayfa sayısı” üzerinden gerçekleştirilmektedir.

4.2.1. Dönem Başına Kanun Hacmi Ölçütüne Göre Elde Edilen Performans Ölçüm Sonuçlarının İrdelenmesi

Bütüncül İrdeme: 26 YD ve 2 AD içeren 1920-2018 döneminde RG kanun sayfa sayısı toplamı 132.540 ve dönem başına kanun hacmi ortalaması, 25. YD bir yana bırakılacak olursa, 4.734’tür. 1920-2018 döneminde dönem başına kanun hacmi 313 (1. YD) ile 12.902 (22. YD) arasında değişmektedir. 11.174, 11.159 ve 10.585 sayfa sayılarıyla en fazla kanuna sahip diğer dönemler, hepsi de 1983-2018 döneminde yer alan 23. YD, (2007-2011), 26. YD (2015-2018) ve 24. YD’dir (2011-2015). En düşük sayıda RG kanun sayfa sayısı toplamına sahip diğer dönemler ise, 2.015, 2.157 ve 2.620 kanun sayılarıyla 11. YD (1957-1960), 2. YD (1923-1927) ve 3. YD’dir (1927-1930).

3’lü ayırım çerçevesinde bütüncül irdeme: 11 YD ve 1 AD’dan ibaret 1920-1961 dönemindeki dönem başına kanun hacmi ortalaması 2.532’dir (1920-2018 ZD ortalamasının % 53,49’u). Dönem başına kanun hacmi açısından, 1920-1961 döneminde yoğun bir yasama etkinliğinden söz edilemez.

1961-1983 döneminin içerdiği beş YD ve 1 AD’in dönem başına kanun hacmi ortalaması, 6.287’dir (1920-2018 dönemi ortalamasının % 32,80 fazlası ve 1920-1961 dönemi ortalamasının % 148,30 fazlası). 1961-1983 dönemindeki YD ve AD’lerin tamamının dönem başına kanun hacmi rakamları, 1920-2018 dönemi ortalamasının üstündedir. Dönem başına kanun hacmi açısından, 1961-1983 dö-

nemini oluşturan beş YD ve 1 AD'de yoğun bir yasama etkinliğinin varlığından rahatlıkla söz edilebilir.

25. YD bir yana bırakılacak olursa 1983-2018 döneminin içerdiği dokuz YD'nin dönem başına kanun hacmi ortalaması, 7.192'dir; bu sayı, 1920-2018 ZD ortalamasının (4.734) % 51,92 fazlası, 1920-1961 dönemi ortalamasının (2.532) % 184,04 fazlası ve 1961-1983 dönemi ortalamasının (6.287) da % 14,39 fazlasıdır. 1983-2018 döneminin ilk beş YD'nin rakam ortalaması olan 3.782, 1920-2018 dönemi ortalamasının (4.734) altında, diğer dört YD'nin rakam ortalaması (11.455) ise, 2,23 ve 2,72 kat arasında değişen rakamlarla, 1920-2018 dönemi ortalamasının üstündedir. Son dört YD rakamı, ilk beş YD rakamının 3,03 katıdır. Son dört YD'nde çok yoğun bir yasama performansından söz edilebilir.

Dönem başına kanun hacmi bakımından, 1920-1961 dönemi performansına kıyasla, 1961-1983 döneminde performans yükselmektedir. 1983-2018 dönemini oluşturan ilk beş YD ile son dört YD'nin performansları arasında adeta uçurum vardır. Son dört YD'nin dönem başına kanun hacmi ortalaması, 1920-2018 döneminin dönem başına kanun hacmi ortalamasının 2,42 katıdır. 1983-2018 döneminin özellikle de son dört YD rakam ortalamasındaki yükseklik, olasıdır ki, 2000'li yıllarda yasama performansında aşırı bir yükseliş olduğu, hatta kanun enflasyonu yaşandığı biçimindeki savların ileri sürülmesine neden olmuştur.

5'li ayırım çerçevesinde bütüncül irdeleme:1920-1960 dönemindeki 11 YD'nin dönem başına kanun hacmi ortalaması 2.561'dir. Kurtuluş Savaşı yıllarına denk düşen 1. YD (1920-1923) ve görece daha kısa süreli olan 11. YD (1957-1960), 313 ve 2.015 sayılarıyla, en düşük rakamları temsil etmektedirler. 11 YD'nin RG kanun sayfa sayısı toplamları 1920-2018 döneminin dönem başına kanun hacmi ortalamasının altındadır. Hatta bunlar arasında görece en yüksek rakama sahip olan 8. YD'nin (1946-1950) 3.347 rakamı dahi, ortalamanın ancak % 70,70'i düzeyindedir. Dönem başına kanun hacmi toplamları açısından, 1920-1960 döneminde çok yoğun olmayan bir yasama etkinliğinden söz edilebilir.

AD'lerden ilkinin (1960-1961) RG kanun sayfa sayısı toplamı olan 1.913, 1920-2018 döneminin dönem başına kanun hacmi ortalamasının çok altında (% 40,41'i) ve 1920-1960 döneminin dönem başına kanun hacmi ortalamasının da altındadır (% 74,70).

1961-1980 döneminin içerdiği beş YD'nin dönem başına kanun hacmi ortalaması, 6.102'dir (1920-2018 dönemi ortalamasının % 28,91 fazlası ve 1920-1960 dönemi ortalamasının % 138,27 fazlası). 1961-1980 döneminde tüm YD'lerinin RG kanun sayfa sayı toplamları 1920-2018 dönemi ortalamasının üstündedir. Dönem başına kanun hacmi toplamları açısından, 1961-1980 döneminde yoğun bir yasama etkinliğinin varlığından rahatlıkla söz edilebilir.

AD'lerden ikincisinin (1980-1983) RG kanun sayfa sayı toplamı olan 7.208, daha önceki döneminin dönem başına kanun hacmi ortalamalarının üstündedir: 1920-2018 dönemi ortalamasının (4.734) % 52,26 fazlası, 1920-1960 dönemi ortalamasının (2.561) % 181,45 fazlası, ilk AD (1960-1961) rakamının (1.913) % 276,79 fazlası ve 1961-1980 dönemi ortalamasının (6.102) da % 18,13 fazlası. Süresinin uzunluğuna da bağlı olarak, bu AD'de yoğun bir yasama etkinliğinin varlığından söz edilebilir.

25. YD bir yana bırakılacak olursa, 1983-2018 döneminin içerdiği dokuz YD'nin dönem başına kanun hacmi ortalaması, 7.192'dir. Bu sayı, 1980-1983 AD rakamı hariç, daha önceki dönemi değerlerinin üstündedir: 1920-2018 dönemi ortalamasının (4.734) % 51,92 fazlası, 1920-1960 dönemi ortalamasının (2.561) % 180,83 fazlası, ilk AD (1960-1961) rakamının (1.913) % 275,95 fazlası ve 1961-1980 dönemi ortalamasının (6.102) da % 17,86 fazlasıdır. 1983-2018 döneminin dönem başına kanun hacmi ortalaması, 1980-1983 AD rakamının % 99,78'idir. 1983-2018 dönemi, ilk beş YD ve son dört YD biçiminde iki grup halinde değerlendirilmelidir. İlk beş YD'nin dönem başına kanun hacmi ortalaması olan 3.782, 1920-2018 döneminin dönem başına kanun hacmi ortalamasının % 79,90'ıdır; son dört YD'nin dönem başına kanun hacmi ortalaması olan 11.455 ise, 1920-2018 döneminin dönem başına kanun hacmi ortalamasının iki buçuk katına yakındır (% 141,97 fazlası). Son dört YD'nin dönem başına kanun hacmi ortalaması, ilk beş YD'nin dönem başına kanun hacmi ortalamasının üç katı düzeyindedir (% 202,88 fazlası).

1920-2018 ZD boyunca, çok kısa süreli olduğu için ortalamanın altında bir rakama sahip olması mazur görülebilecek olan 1960-1961 AD bir yana bırakılacak olursa, dönem başına kanun hacmi toplamında sürekli bir yükselme gözlemlenmektedir. 1920-1960 döneminde 2.561 olan rakam, 1961-1980 döneminde 6.102'ye ve 1983-2018 döneminde de, başlangıç verisinin üç katına, yani 7192'ye varmıştır. Sözü edilen trend bakımından ilginç olan yan, 1983-2018 döneminin ilk beş ve son dört YD'lerinde farklı performansların gözlemlenmesi, daha doğrusu, 1920-1960 ve 1961-1980 dönemleri ile 1980-1983 AD'indeki yükseliş trendinin, 1983-2018 döneminin ilk YD ile birlikte sonlanmasıdır. 1983-2018 döneminin ilk beş YD'nin dönem başına kanun hacmi ortalaması (3.782), 1961-1980 döneminin dönem başına kanun hacmi ortalamasının (6102) dahi % 61,98'lerine kadar gerilemiş, buna karşılık, 1983-2018 döneminin son dört YD'nin dönem başına kanun hacmi ortalaması ise, 1920-2018 dönemi ortalamasının iki buçuk katına (11.455) ulaşmıştır. Bu veri de, 1983-2018 dönemi nin son dört YD'nin dönem başına kanun hacmi ortalamasında, aynı döneminin ilk beş YD'nin dönem başına kanun hacmi ortalamasına göre gözlemlenen % 202,88'lik artışın, 2000'li yıllarda yasama performansında aşırı bir yükselişe, hatta kanun enflasyonu yaşandığı biçimindeki savlara yol açtığı yönündeki değerlendirmeleri güçlendirmektedir.

Sınırlandırılmış İrdeleme: Sınırlandırmaya uygun biçimde ele alınan, 17 YD ve 2 AD'den oluşan 1946- 6 Haziran 2015 döneminde RG kanun sayfa sayısı toplamı 95.923 ve dönem başına kanun hacmi, 5.643'tür. Sınırlandırmaya konu bu dönemdeki (1946-2015) dönem başına kanun hacmi toplamı, 2.015 (11. YD) ile 12.902 (22. YD) arasında değişmektedir. 11.159, 10.585 ve 7.361 sayılarıyla en fazla dönem başına kanun hacmi toplamına sahip diğer dönemler 23. YD (2007-2011), 24. YD (2011-2015) ve 15. YD'dir (1973-1977). En düşük sayıda RG kanun sayfa sayısı toplamına sahip diğer dönemler ise, 2.015, 2.800 ve 3.135 sayılarıyla 11. YD (1957-1960), 20. YD (1995-1999) ve 10. YD'dir (1954-1957).

1946-1960 döneminin (8. YD, 9. YD, 10. YD ve 11.YD) dönem başına kanun hacmi ortalaması 2.959'dur. Bu sayı, 1946- 6 Haziran 2015 döneminin dönem başına kanun hacmi ortalamasının (5.643) % 52,44'üdür. 1946-1960 döneminde düşük düzeyli bir yasama etkinliğinden söz edilebilir.

AD'lerden ilkinin (1960-1961) RG kanun sayfa sayısı olan 1.913, hem 1946- 6 Haziran 2015 döneminin dönem başına kanun hacmi ortalamasının (5.643) çok altında (neredeyse üçte biri düzeyinde), hem de 1946-1960 dönemi ortalamasının (2.959) çok altındadır (% 64,65'i).

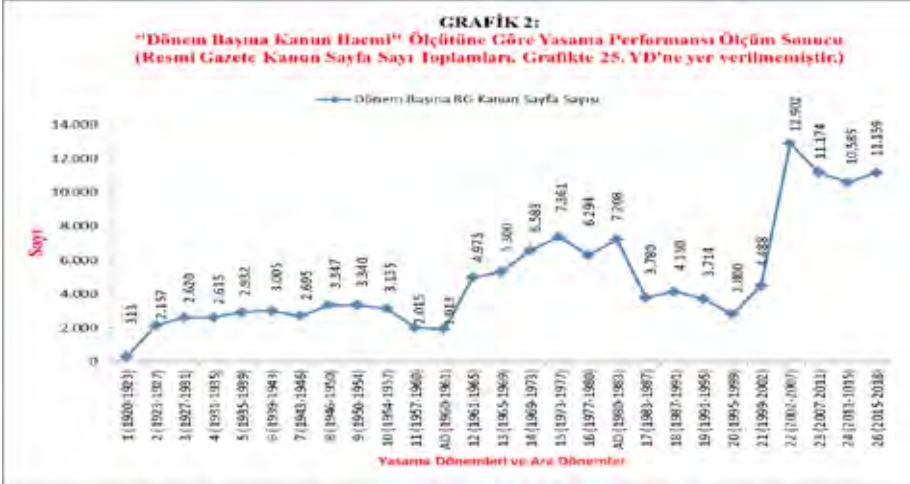
1961-1980 döneminin RG kanun sayfa sayı toplamı 30.513 ve dönem başına kanun hacmi ortalaması, 6.102'dir. Bu sayı, 1946- 6 Haziran 2015 döneminin dönem başına kanun hacmi ortalamasının % 8,14 fazlası, 1946-1960 ZD'nin dönem başına kanun hacmi ortalamasının 2,06 katı düzeyindedir. 12. YD (1961-1965) ve 13. YD (1965-1969) rakamları 1946- 6 Haziran 2015 döneminin dönem başına kanun hacmi ortalamasının altında, diğer üç YD rakamları ise, üstündedir. Dönem başına kanun hacmi açısından, 1961-1980 döneminde, 1946-1960 ZD rakamlarına kıyasla, yoğun bir yasama etkinliğinin varlığından söz edilebilir.

AD'lerden ikincisinin (1980-1983) dönem başına RG kanun sayfa sayısı olan 7.208 ise, 1946- 6 Haziran 2015 döneminin dönem başına kanun hacmi ortalamasının (5.643) üstünde (% 27,73 fazlası), 1946-1960 dönemi ortalamasının (2.959) çok çok üstünde (% 143,60 fazlası), ilk AD (1960-1961) ortalamasının da (1913) çok çok üstünde (% 276,79 fazlası) ve 1961-1980 dönemi ortalamasının da % 18,13 fazlasıdır. 1980-1983 AD'nin 7.208'lik bu yüksek performansını yalnızca süresinin uzunluğuna bağlamak, bu AD'e haksızlık olur. AD rakamı, kendisinden önceki YD'leri ve AD'den yalnızca 15. YD (1973-1977) performansının altında kalmıştır; diğer YD ve AD'ler, 1980-1983 AD rakamının çok altında kalmaktadırlar.

1983-6 Haziran 2015 döneminin RG kanun sayfa sayı toplamı 53.573 ve dönem başına kanun hacmi ortalaması 6.697'dir. Bu sayı, 1983- 6 Haziran 2015 dönemi ortalamasının (5.643) % 18,68 fazlası, 1961-1980 dönemi ortalamasının

% 9,75 fazlası ve 1946-1960 dönemi ortalamasının (2.959) da 2,26 katıdır. 1983-6 Haziran 2015 döneminin ilk beş YD'nin dönem başına kanun hacmi ortalaması 3.782 (1983- 6 Haziran 2015 dönemi ortalamasının % 79,89'u), son üç YD'nin dönem başına kanun hacmi ortalaması 11.554'tir (1983- 6 Haziran 2015 dönemi ortalamasının iki buçuk katından da fazla). Son üç YD'nin dönem başına kanun hacmi ortalaması (11.554), ilk beş YD'nin dönem başına kanun hacmi ortalamasının (3.782) üç katı düzeyindedir (% 205,49 fazlası). 1983- 6 Haziran 2015 döneminin dönem başına kanun hacmi ortalaması, 1980-1983 AD rakamının (7.208) % 92,90'ı düzeyindedir. İlk beş YD'ndeki ani düşüşe rağmen, özellikle son üç YD'nde yoğun bir yasama etkinliğinden söz edilebilir.

1946- 6 Haziran 2015 döneminde, çok kısa süreli olduğu için ortalamasının (5.643) altında bir rakama (2.959) sahip olması mazur görülebilecek olan 1960-1961 AD ve aşırı yüksek rakama (7.208) sahip 1980-1983 AD' i bir yana bırakılacak olursa, dönem başına kanun hacminde sürekli bir yükselme gözlemlenmektedir. 1946-1960 döneminde 2.959 olan rakam, 1961-1980 ve 1983- 6 Haziran 2015 dönemlerinde hızla yükselmiş ve 1983- 6 Haziran 2015 döneminde başlangıç verisinin 2,26 katına, yani 6.697'ye varmıştır. Sözü edilen trend bakımından ilginç olan yan, yukarıda da değinildiği gibi, 1983- 6 Haziran 2015 döneminin ilk beş ve son üç YD'lerinde farklı performansın gözlemlenmesi, daha doğrusu, 1946-1960 ve 1961-1980 dönemleri ile 1980-1983 AD'indeki yükseliş trendinin, 1983-2018 döneminin ilk beş YD'nde sonlanmasıdır. 1983- 6 Haziran 2015 döneminin ilk beş YD'nin dönem başına kanun hacmi ortalaması olan 3.782, 1961-1980 dönemi ortalamasının (6.102) dahi % 61,98'lerine kadar gerilemiş, buna karşılık, 1983- 6 Haziran 2015 döneminin son üç YD'nin dönem başına kanun hacmi ortalaması ise, 1946- 6 Haziran 2015 dönemi ortalamasının (5.643) iki buçuk katına (11.455) ulaşmıştır. Bu veri de, 1983- 6 Haziran 2015 ZD'nin son üç YD'nin dönem başına kanun hacmi ortalamasında, aynı döneminin ilk beş YD'nin dönem başına kanun hacmi ortalamasına göre gözlemlenen % 202,88'lik artışın, 2000'li yıllarda yasama performansında aşırı bir yükselişe, hatta kanun enflasyonu yaşandığı biçimindeki savlara yol açtığı yönündeki değerlendirmeleri güçlendirmektedir.



4.2.2. Gün Başına Kanun Hacmi Ölçütüne Göre Elde Edilen Performans Ölçüm Sonuçlarının İrdelenmesi

Gün başına kanun hacmi alt ölçütünde de bütüncül ve sınırlandırılmış irdelemeler yapılacaktır.

Bütüncül İrdeme: 26 YD ve 2 AD içeren 1920-2018 dönemindeki gün başına kanun hacmi, 147 gün süren, hiçbir metnin kanunlaştırılmadığı ve hiçbir kanunun yürürlüğe konulmadığı 25. YD (2015-2015) bir yana bırakılacak olursa, 3,70'tir. 1920-2018 döneminde gün başına kanun hacmi 0,27 (1. YD) ile 11,55 (26. YD) arasında değişmektedir. Sözü edilen iki YD'ne ilişkin rakamlar arasındaki fark, 42,7 kattır. 7,86, 7,49 ve 7,27 gün başına kanun hacmi ile en yüksek rakama sahip diğer dönemler, hepsi 1983-2018 döneminde yer alan 23. YD (2007-2011), 22. YD (2002-2007) ve 24. YD'dir (2011-2015). En düşük rakama sahip diğer dönemler ise, 1,41, 1,89 ve 1,95 gün başına kanun hacmi ile 2. YD (1923-1927), 4. YD (1931-1935) ve 5. YD'dir (1935-1939).

3'lü ayırım çerçevesinde bütüncül irdeleme: 1920-1961 dönemindeki 11 YD ve 1 AD'in gün başına kanun hacmi ortalaması 1,99'dur (1920-2018 dönemi ortalamasının % 53,78'i). Gün başına kanun hacmi açısından, 1920-1961 döneminde çok yoğun bir yasama etkinliğinden söz edilemez.

1961-1983 döneminin içerdiği beş YD ve 1 AD'in gün başına kanun hacmi ortalaması, 4,70'dir (1920-2018 dönemi ortalamasının % 27,03 fazlası ve 1920-1961 dönemi ortalamasının % 136,18 fazlası). 12. YD (1961-1965) ve 13. YD (1965-1969), 3,41 ve 3,62 rakamlarıyla, 1920-2018 dönemi ortalamasının (3,70)

altındadır. Gün başına kanun hacmi açısından, 1961-1983 dönemini oluşturan beş YD ve 1 AD'de yoğun bir yasama etkinliğinin varlığından söz edilebilir.

25. YD bir yana bırakılacak olursa, 1983-2018 döneminin içerdiği dokuz YD'nin gün başına kanun hacmi ortalaması (5,12) 1920-2018 dönemi ortalamasından (3,70), 1920-1961 dönemi ortalamasından (1,99) ve 1961-1983 dönemi ortalamasından (4,70) yüksektir. İlk beş YD'nin gün başına kanun hacmi ortalaması 2,73 ve son dört YD'nin gün başına kanun hacmi ortalaması 8,23'tür. 1983-2018 döneminde son dört YD'nin gün başına kanun hacmi ortalamaları, 1920-2018 dönemi ortalamasının üstünde, hatta birkaç katı üstünde, diğer YD rakamları ise, 1920-2018 dönemi ortalamasının altındadır.

Gün başına kanun hacmi ölçümünden, 1920-1961 dönemi performansının en düşük düzeyde (hatta 1920-2018 dönemi ortalamasının neredeyse yarısı düzeyinde) olduğu, 1961-1983 döneminde sözü edilen performansta çok büyük bir sıçrama gözlemlendiği, 1983-2018 döneminde de (özellikle son dört YD'ne dikkat edilmelidir) performansın yükselmeye devam ettiği anlaşılmaktadır. Bununla birlikte, 1983-2018 döneminin son dört YD'nin gün başına kanun hacmi ortalamasında, aynı döneminin ilk beş YD'nin gün başına kanun hacmi ortalamasına göre gözlemlenen hızlı sıçrama, olasıdır ki, 2000'li yıllarda yasama performansında aşırı bir yükseliş olduğu, hatta kanun enflasyonu yaşandığı biçimindeki savların ileri sürülmesine neden olmuştur.

5'li ayırım çerçevesinde bütüncül irdeleme:1920-1960 dönemindeki 11 YD'nin gün başına kanun hacmi ortalaması 1,92'dir (1920-2018 dönemi ortalamasının % 51,89'u). Kurtuluş Savaşı yıllarına denk düşen 1. YD (1920-1923) ve onu izleyen YD'leri en düşük rakamları temsil etmektedirler. 1920-1960 dönemindeki 11 YD'nin hepsinin gün başına kanun hacmi 1920-2018 dönemi ortalamasının (3,70) altındadır. Hatta en yüksek rakama (2,46) sahip 10. YD (1954-1957) dahi, 1920-2018 dönemi ortalamasının ancak % 66,49'u düzeyindedir. Gün başına kanun hacmi açısından, 1920-1960 döneminde görece sönük bir yasama etkinliğinden söz edilebilir.

1960-1961 AD gün başına kanun hacmi olan 3,77, 1920-2018 dönemi ortalamasının (3,70) biraz üstünde, 1920-1960 dönemi ortalamasının (1,92) da iki katı düzeyindedir. Bu AD'de, hiç de azımsanamayacak düzeyde, hatta 1920-1960 dönemi ortalamalarına göre, çok yüksek bir yasama performansı söz konusudur.

1961-1980 döneminin içerdiği beş YD'nin gün başına kanun hacmi ortalaması, 4,41'dir (1920-2018 dönemi ortalamasının % 19,19 fazlası). 12. YD (1961-1965) ve 13. YD'nin (1965-1969) gün başına kanun hacmi 1920-2018 dönemi ortalamasının altında, diğer üç YD'nin rakamları ise ortalamanın üstündedir. Gün başına

kanun hacmi açısından, 1961-1980 dönemini oluşturan beş YD'nde, 1920-1960 dönemine kıyasla daha yoğun bir yasama etkinliğinin varlığından söz edilebilir.

AD'lerden ikincisinin (1980-1983) gün başına kanun hacmi olan 6,43 ise, 1920-2018 dönemi ortalamasının (3,70) üstünde (% 73,78 fazlası), 1920-1960 dönemi ortalamasının (1,92) çok çok üstünde (% 234,90 fazlası), ilk AD (1960-1961) rakamının (3,77) bile % 70,56 üstünde ve 1961-1980 rakamının (4,41) da % 45,80 fazlasıdır. Bu AD'de çok yoğun bir yasama etkinliğinin varlığından söz edilebilir.

25. YD (2015-2015) bir yana bırakılacak olursa, 1983-2018 döneminin içerdiği dokuz YD'nin gün başına kanun hacmi olan 5,12, 1920-2018 dönemi rakamından (3,70) yüksek, 1920-1960 dönemi rakamından (1,92) da yüksek ve 1960-1961 AD rakamından (3,77) yüksek, 1961-1980 dönemi rakamından (4,41) yüksek, 1980-1983 AD rakamından (6,43) ise düşüktür (% 79,63'ü). 1983-2018 döneminin ilk beş YD'nin gün başına kanun hacmi ortalaması 2,73 (1920-2018 dönemi ortalamasının % 73,68'i), son dört YD'nin gün başına kanun hacmi ortalaması 8,23'tür (1920-2018 dönemi ortalamasının 2,22 katı). Son dört YD'nin gün başına kanun hacmi ortalaması, ilk beş YD'nin gün başına kanun hacmi ortalamasının 3,02 katı düzeyindedir. 1983-2018 döneminin ilk beş YD'nde yasama performansında, yalnızca koalisyon hükümetlerinin varlığıyla açıklanamayacak olan hızlı bir düşüş, son dört YD'nde ise, aşırı bir yükselme söz konusudur. Gün başına kanun hacmi ölçümünden, 1983-2018 dönemi performansının, bir bütün olarak, 1920-1960 ve 1961-1980 dönemleri performanslarından daha yüksek olduğu kamısına varılmaktadır.

Gün başına kanun hacminden, 1920-2018 dönemi boyunca performansın hep yükselişte olduğu, 1983-2018 döneminin ilk beş YD'nin rakamlarının, açıklanması güç bir biçimde ve hızla düştüğü, 1920-1960 döneminden ve 1961-1980 döneminden beri gözlemlenen performans yükselmesinin, 1983-2018 döneminin son dört YD'nde sürdüğü, hatta daha da hızlandığı anlaşılmaktadır. İki AD'in (1960-1961 ve 1980-1983) gün başına kanun hacmi rakamları, 1920-2018 dönemindeki yükselme eğilimine ayak uydurmaktadır.

Sınırlandırılmış İrdeleme: Sınırlandırmaya uygun biçimde ele alınan, 17 YD ve 2 AD'den oluşan 1946- 6 Haziran 2015 dönemindeki gün başına kanun hacmi ortalaması 4,08'dir. Gün başına kanun hacmi, bu dönemde, 2,14 (11. YD) ile 7,86 (23. YD) arasında değişmektedir. 7,49, 7,26 ve 5,53 sayılarıyla en yüksek düzeyde gün başına kanun hacmine sahip diğer dönemler, sırasıyla, 22. YD (2002-2007), 24. YD (2011-2015) ve 15. YD'dir (1973-1977). En düşük sayıda RG sayfa sayısına sahip diğer dönemler ise, 2,31, 2,31 ve 2,40 sayılarıyla, sırasıyla, 20. YD (1995-1999), 9. YD (1950-1954) ve 8. YD'dir (1946-1950).

1946-1960 dönemini oluşturan dört YD'nin gün başına kanun hacmi ortalaması 2,34'tür. Bu sayı, 1946- 6 Haziran 2015 dönemi ortalamasının (4,08) % 57,35'i düzeyindedir. gün başına kanun hacmi açısından, 1946-1960 dönemini oluşturan dört YD'nde düşük yoğunluklu bir yasama etkinliğinden söz edilebilir.

AD'lerden ilkinin (1960-1961) gün başına kanun hacmi olan 3,77, 1946- 6 Haziran 2015 dönemindeki gün başına kanun hacmi ortalamasının (4,08) altında kalmakla birlikte, 1946-1960 dönemini oluşturan dört YD'nin gün başına kanun hacmi ortalamasının (2,34) üstündedir (% 61,11 fazlası).

1961-1980 döneminin içerdiği beş YD'nin gün başına kanun hacmi ortalaması, 4,41 düzeyindedir (1946- 6 Haziran 2015 dönemi ortalamasının % 8,09 fazlası, 1946-1960 dönemi ortalamasının % 88,46 fazlası). 14. YD (1969-1973), 16. YD (1977-1980) ve 15. YD (1973-1977), 4,50, 5,26 ve 5,53 gün başına kanun hacmi ile 1946- 6 Haziran 2015 dönemindeki gün başına kanun hacmi ortalamasının üstündedir.

AD'lerden ikincisinin (1980-1983) gün başına kanun hacmi 6,43'tür. Bu AD rakamı, 1946- 6 Haziran 2015 dönemi, 1946-1960 dönemi ve 1961-1980 dönemi ortalamalarından ve 1960-1961 AD rakamından yüksektir; bu AD rakamı, gün başına kanun hacminde gözlemlenen yükseliş trendini izlemektedir.

1983- 6 Haziran 2015 döneminin ilk sekiz YD'nin gün başına kanun hacmi ortalaması olan 4,64, 1946- 6 Haziran 2015 dönemi ortalamasının (4,18) üstünde, 1946-1960 dönemi ortalamasının (2,33) üstünde, 1960-1961 AD rakamının (3,77) üstünde, 1961-1980 dönemi ortalamasının (4,41) üstünde, buna karşılık, 1980-1983 AD rakamının (6,43) altındadır (% 72,16'sı). Yalnızca 24. YD (2011-2015), 22. YD (2002-2007) ve 23. YD (2007-2011), 7,27, 7,49 ve 7,86 sayılarıyla 1946- 6 Haziran 2015 dönemi ortalamasının üstündedir. 1983- 6 Haziran 2015 döneminin ilk beş YD'nin gün başına kanun hacmi ortalaması olan 2,73, 1946- 6 Haziran 2015 dönemi ortalamasının (4,18) altındadır (% 65,22). 1983- 6 Haziran 2015 döneminin son üç YD'nin gün başına kanun hacmi ortalaması olan 7,54 ise, 1946- 6 Haziran 2015 dönemi ortalamasının (4,18) çok çok üstündedir (1,80 katı). Son üç YD'nin gün başına kanun hacmi ortalaması, ilk beş YD'nin gün başına kanun hacmi ortalamasının 2,76 katı düzeyindedir. 1983- 6 Haziran 2015 döneminin ilk beş YD'nde yasama performansında, daha önce de belirtildiği gibi, yalnızca koalisyon hükümetlerinin varlığıyla açıklanamayacak olan hızlı bir düşüş söz konusudur. Son üç YD'nde ise, 1920-1960 dönemi ve 1961-1980 dönemi rakamlarında gözlemlenen yükselme trendini de aşan bir yasama performansı yükselmesiyle karşı karşıyayız.

Sınırlandırılmış irdelemeye konu bu dönemde (1946- 6 Haziran 2015) gün başına kanun hacmi ölçümünden, 1946-1960 dönemi, 1960-1961 AD ve 1961-

1980 dönemindeki rakamlarda sürekli olarak yükselme gözlemlendiği, 1980-1983 AD'nde daha hızlı yükselme görüldüğü, 1983- 6 Haziran 2015 döneminde ise, 1961-1980 dönemine kıyasla yükselme olmakla birlikte, 1980-1983 AD rakamının altında kaldığı, bu sapmanın 1983- 6 Haziran 2015 döneminin ilk beş YD'ndeki ortalamasının düşüklüğünden kaynaklandığı, son üç YD ortalamasının, 1946'dan beri gelen yükseliş trendini devam ettirdiği anlaşılmaktadır.



4.2.3. Kanun Hacmi Ölçütü İle İlgili Bir Veri: Kanun Hükümünde Kararnameler

1961 Anayasası döneminin son üç YD’nde (14., 15., ve 16. YD) çıkarılan 34 adet KHK, TABLO 3’ten de gözlemleneceği üzere, RG’de toplam 165 sayfa (aynı dönemde yürürlüğe konulan kanunların RG’de kapladığı alanın % 1’i) yer kaplamaktadır. Aynı oran, 1980-1983 AD’inde % 6,40’tır. 1983-2018 döneminin 17., 18., 19., 20, 21., 23., 24. ve 26. YD’lerinde RG’de toplam 7.445 sayfa yer kaplayan toplam 477 adet KHK yürürlüğe konulmuştur. Buna karşılık, 22. YD (2002-2007) ve 25. YD’inde (7 Haziran 2015- 31 Ekim 2015) hiçbir KHK çıkarılmamıştır. Yalnızca 26. YD’nde RG’de 3.908 sayfa yer tutan 37 KHK (OHAL KHK’si) çıkarılmıştır. Bu dönemde yürürlüğe konulan KHK’lerin RG’de kapladığı alanın aynı YD’nde yürürlüğe konulan kanunların RG’de kapladığı alana oranı, sayfa sayısı olarak, % 35,02 düzeyindedir. 17., 18., 19., 20., 21., 23. ve 24. YD’lerinde RG’de toplam 3.537 sayfa yer kaplayan toplam 440 adet KHK çıkarılmıştır. 18., 19. ve 17. YD’lerinde yürürlüğe konulan KHK’lerin RG’de kapladığı alanların aynı YD’lerinde yürürlüğe konulan kanunların RG’de kapladığı alanlara oranları, sayfa sayısı olarak, sırasıyla, % 15,67, % 20,84 ve % 27,04’dür.

4.3. “Kanun Sözcük Sayısı” Ölçütüne Göre Elde Edilen Performans Ölçüm Sonuçlarının İrdelenmesi

Kanun sözcük sayısı ölçütünün sınırlılıklarına ve kanun eki cetvel ve listelerin ölçümlerde neden dikkate alınmadığına daha önce değinilmişti.

25. YD bir yana bırakılacak olursa, 1983-2018 döneminin içerdiği dokuz YD’nin dönem başına kanun sözcük sayısı ortalaması, 520.975’tir. 1983-2018 dönemi, ilk beş YD ve son dört YD biçiminde iki grup halinde değerlendirilmelidir. İlk beş YD’nin dönem başına kanun sözcük sayısı ortalaması, son dört YD’nin dönem başına kanun sözcük sayısı ortalamasının ancak yarısı (% 50,37) düzeyindedir. Gün başına kanun sözcüğü sayılarına bakıldığında, ilk beş ve son dört YD rakamları arasında, son dört YD lehine fark daha belirgin biçimde ortaya çıkmaktadır. İlk beş YD gün başına kanun sözcük sayısı ortalaması olan 131,2, son dört YD gün başına kanun sözcük sayısı ortalaması olan 551,6’nın yalnızca % 23,79’u düzeyindedir.

Dönem ve başına kanun sözcük sayısı verileri de, 1983-2018 dönemi için, kanun sayısı ve kanun hacmi ölçütlerinin ve bunların alt ölçütlerinin verdiği sonuçlarla tutarlıdır. Sözcük sayısından hareketle ölçülen yasama performansının, 1983-2018 döneminin ilk beş YD’nde (1983-2002) kıyasla, son dört YD’nde (2002-2018) hızlı bir biçimde yükseldiği görülmektedir. 22. YD ve 23. YD, sözü edilen dönemin en yüksek rakamlarına sahiptirler.

TABLO 4.					
1920-2018 ZAMAN DİLİMİ YASAMA (KANUN YAPIMI) PERFORMANSI ÖLÇÜM SONUÇLARININ İRDELENMESİ					
		"Dönem" Başına Kanun Sayısı	"Gün" Başına Kanun Sayısı	"Dönem" Başına Kanun Hacmi	"Gün" Başına Kanun Hacmi
BÜTÜNCÜL İRDELEME					
	1920-2018 Dönemi (KÜM.)	529	0,41	4.734	3,70
	1920-1961 Dönemi	655	0,52	2.532	1,99
	1961-1983 Dönemi	489	0,37	6.287	4,70
	1983-2018 Dönemi	449	0,32	7.192	5,12
	(1983-2002) (İLK BEŞ YD)	347	0,25	3.782	2,73
	(2002-2018) (SON DÖRT YD)	575	0,41	11.455	8,23
	1920-1960 Dönemi	680	0,51	2.561	1,92
	1960-1961 Ara Dönemi	375	0,74	1.913	3,77
	1961-1980 Dönemi	453	0,33	6.102	4,41
	1980-1983 Dönemi	669	0,60	7.208	6,43
	1983-2018 Dönemi	449	0,32	7.192	5,12
	(1983-2002) (İLK BEŞ YD)	347	0,25	3.782	2,73
	(2002-2018) (SON DÖRT YD)	575	0,41	11.455	8,23
SINIRLANDIRILMIŞ İRDELEME					
	1946- 6/6/2015 Dönemi (KÜM.)	494	0,36	5.643	4,18
	1946-1960 DönemiDönemi	633	0,51	2.959	2,34
	1960-1961 Aara Dönemi	375	0,74	1.913	3,77
	1961-1980 Dönemi	453	0,33	6.102	4,41
	1980-1983 Ara Dönemi	669	0,60	7.208	6,43
	1983-6/6/2015 Dönemi	443	0,31	6.697	4,64
	(1983-2002) (İLK BEŞ YD)	347	0,25	3.782	2,73
	(2002-2015) (SON ÜÇ YD)	603	0,39	11.554	7,54

TABLO 5: KANUNLARIN SÖZCÜK SAYILARI, GÜN BAŞINA VE KANUN BAŞINA SÖZCÜK SAYILARI (KANUN EKİ CETVEL VE LİSTELER HARİÇ) (1983-2018)

YASAMA DÖNEMİ	YASAMA DÖNEMİNİN SÜRESİ (GÜN)	"DÖNEM" BAŞINA KANUN SAYISI	KANUN SÖZCÜK SAYISI	GÜN BAŞINA KANUN SÖZCÜK SAYISI	KANUN BAŞINA SÖZCÜK SAYILARI
17	1.484	417	424.850	286	1.019
18	1.421	343	268.112	189	782
19	1.526	357	267.684	175	750
20	1.211	243	137.800	114	567
21	1.295	378	473.046	365	1.251
22	1.722	850	1.143.462	664	1.345
23	1.421	545	872.855	614	1.602
24	1.456	415	606.394	416	1.461
25	147	0	0	0	0
26	966	491	494.570	512	1.007
	12.649	4.039	4.688.773		

SONUÇ: TÜRKİYE'DE 1920 - 2018 DÖNEMİNDE YASAMA PERFORMANSININ DEĞERLENDİRİLMESİ

98 yıllık dönemde 14.999 adet metin kanunlaştırılmış, Cumhurbaşkanları tarafından 1961 ve 1982 Anayasaları dönemlerinde bir kez daha görüşülmesi isteniyen 169 kanun TBMM'ye geri gönderilmiş ve geri gönderilen bu kanunlar kadük olmuş, 14.830 kanun yürürlüğe girmiştir. Bu çalışmada, kanunlaştırılan metinler değil, yürürlüğe konulan metinler irdelenmiştir.

Adı şu ya da bu biçimde belirtilerek veyahut da hiç belirtilmeksizin ülkemizdeki yasama performansı ölçümlerinde bugüne kadar kullanılmış olan tek ölçüt, "kanun sayısı" ölçütü, daha doğrusu, "dönem başına kanun sayısı" ölçütüdür.

Dönem başına kanun sayısı ölçütü kullanılarak yapılan ölçümlere göre, 1920-2018 döneminin "beşli" ayrımında (hatta, 1983-2018 dönemi iki parça halinde gösterileceğinden, belki "altı"lı ayrım demek gerekebilir) ayrım konusu zaman dilimlerine karşılık gelen yasama performansları, TABLO 4'te gösterilmiştir.

1920-2018 döneminin dönem başına kanun sayısı ortalaması 529'dur; 1920-1960 döneminde 680 olan rakam (ortalama), AD'lerdeki sapmalar bir yana bırakılırsa, sürekli düşüş göstermekte, 1961-1980 döneminde 453'e, 1983-2018 döneminde ise 449'a inmektedir. Kanun sayı ortalamasının 680'den 453'e ve oradan da 449'a düşmesi, bu ölçütün yukarıda değinilen zafiyetlerini, yani yasama performansını ölçmek bakımından elverişli olmadığını akla getirmektedir. Bu arada, 1983-2018 döneminde, kendi içinde iki parça halinde ele alındığında, 1983-2002 döneminde, kanun sayı ortalamasının 347'ye kadar düştüğü, 2002-2018 döneminde ise, ani bir yükselişle, 575'e çıktığı, hemen hemen 1920-1960 ortalamasını tutturduğu görülmüştür. Dönem başına kanun sayısı ölçütünün zafiyetleri veri olmakla birlikte, 2000'li yıllarda ülkemizde neden bir yasama performansı (hatta, kanun enflasyonu) tartışmasının yaşandığı sorusuna verilecek en anlamlı yanıt, ülkemizde yasama performansının düşüklüğünden yakınlığı 1990'lı yıllardan sonra, kanun sayı ortalamasının, hızlı bir biçimde ve 347'lerden 575'lere tırmanmasıdır.

Dönem başına kanun sayısı ölçütünden hareketle yasama performansında aşırı bir yükselmenin olduğu zaman aralıkları olarak, 1980-1983 AD (453'ten 669'a) ve 2002-2018 dönemi (347'den 575'e) gösterilebilir.

Bu çalışmada ülkemizdeki yasama performansı ölçümlerinde kullanılan bir başka ölçüt, "gün başına kanun sayısı" ölçütüdür. Bu, yasama organı tarafından "gün başına" kanunlaştırılan metin sayısı konusunda çok değerli fikir vermekle birlikte, bağımsız bir ölçüt değildir; dönem başına kanun sayısı ölçütünün iki zafiyetinden birini (dönem uzunluklarının farklılığından ileri gelen zafiyet) gidermek üzere, o ölçütten türetilmiş bir ölçüttür. Dolayısıyla, kanun hacimleri arasındaki farklılıkları göz ardı etme zafiyetini bu yeni ölçüt taşımaya devam etmektedir. "Gün başına" eşit sayıda metnin (örneğin, birer metnin) kanunlaştırıldığı iki zaman aralığından birinde 5 RG sayfası kaplayan kanun, diğesinde 300 RG sayfası kaplayan kanun çıkarılmışsa, yasama performansı ölçümünde, bu ölçüte göre, iki zaman aralığında da gün başına birer kanun çıkarıldığı, dolayısıyla, yasama performansının eşit olduğu mu söylenecektir?

Gün başına kanun sayı ölçütü kullanılarak yapılan ölçümlere göre, 1920-2018 döneminin "beşli" ayırımında (hatta, 1983-2018 dönemi de iki parça halinde gösterileceğinden, belki "altı"lı ayırım demek gerekebilir) ayırım konusu zaman dilimlerine karşılık gelen yasama performansları, TABLO 4'te gösterilmiştir. 1920-2018 dönemi gün başına kanun sayı ortalaması 0,51'dir; 1920-1960 döneminde 0,74 olan rakam (ortalama), AD'lerdeki sapmalar bir yana bırakılırsa, sürekli düşüş göstermekte, 1961-1980 döneminde 0,33'e, 1983-2018 döneminde ise 0,32'ye inmektedir. 1983-2018 dönemi de, kendi içinde iki parça halinde ele alındığında, 1983-2002 döneminde, gün başına kanun sayı ortalamasının 0,25'e kadar düştüğü, 2002-2018 döneminde ise, ani bir yükselişle, 0,41'e çıktığı, 1920-1960 orta-

lamasını tutturduğu görülmektedir. Bu veriler karşısında, 2000’li yıllarda ülkemizde neden bir yasama performansı tartışmasının yaşandığı sorusuna verilecek en anlamlı yanıt, ülkemizde yasama performansının düşüklüğünden yakınıldığı 1990’lı yıllardan sonra, gün başına kanun sayı ortalamasının, hızlı bir biçimde ve 0,25’lerden 0,41’lere tırmanmasıdır.

Yasama performansının ölçümü bakımından, dönem başına kanun sayısı ölçütü gibi, gün başına kanun sayısı ölçütü de ideal bir ölçüt sayılamaz. Gün başına kanun sayı ölçütünden hareketle yasama performansında aşırı bir yükselmenin olduğu (hatta, kanun enflasyonunun yaşandığı) zaman aralıkları olarak, 1960-1961 AD (0,51Den 0,74’e), 1980-1983 AD (0,33’ten 0,60’a) ve 2002-2018 dönemi (0,25’ten 0,41’e) gösterilebilir.

Ülkemizdeki yasama performansı ölçümlerinde kullanılacak üçüncü ölçüt, ilk kez bu çalışmada kullanılan “dönem başına kanun hacmi” ölçütüdür. Kanun hacimlerinin ölçülmesinin zorluğundan ötürü, bugüne kadar kanunlarımız için bu ölçüte dayalı bir yasama performansı ölçümü yapılmamıştır.

Dönem başına kanun hacmi ölçütüne dayalı ölçüm sonuçları, yasama organı tarafından kanunlaştırılan metinlerin hacimleri konusunda çok değerli fikir vermektedir. Bu ölçüte dayalı ölçüm sonuçlarının tek zafiyeti, dönemlerin uzunluk (örneğin, gün olarak uzunluk) farklarının göz ardı edilmesidir. Toplam olarak aynı RG sayfa sayısında (örneğin, 500 sayfa) kanunun yürürlüğe konulduğu iki YD’nde, örneğin, gün olarak uzunlukları farklı olan bu iki YD’nin yasama performanslarının eşit olduğu mu söylenecektir?

Dönem başına kanun hacmi ölçütü kullanılarak yapılan ölçümlere göre, 1920-2018 döneminin “beşli” ayrımında (hatta, 1983-2018 dönemi de iki parça halinde gösterileceğinden, belki “altı”lı ayrım demek gerekebilir) ayrım konusu zaman dilimlerine karşılık gelen yasama performansları, TABLO 4’te gösterilmiştir. 1920-2018 döneminin dönem başına kanun hacmi (RG kanun sayfa sayısı) ortalaması 4.734’tür; 1920-1960 döneminde 2.561 olan rakam (ortalama), AD’lerdeki sapmalar bir yana bırakılırsa, sürekli yükselmekte, 1961-1980 döneminde 6.102’ye, 1983-2018 döneminde ise 7.192’ye çıkmaktadır. Kanun sayı ortalamasının 2.561’den 6.102’ye ve oradan da 7.192’ye çıkması, dönem uzunluk farklarını göz ardı etme sakıncası veri kabul edilirse, yasama performansını anlamlı bir biçimde ölçtüğü anlamına gelir. Bu arada, 1983-2018 dönemi de, kendi içinde iki parça halinde ele alındığında, 1983-2002 döneminde, dönem başına kanun hacmi ortalamasının 3.782’ye kadar düştüğü, bu sayının, 2002-2018 döneminde, ani bir yükselişle, 11.455’e çıktığı, 1920-1960 ortalamasının neredeyse iki buçuk katına vardığı görülmektedir. Bu verilerden, 2000’li yıllarda ülkemizde neden bir yasama performansı tartışmasının yaşandığı sorusuna verilecek en anlamlı yanıt, ülkemizde yasama performansının düşüklüğünden yakınıldığı 1990’lı yıllardan

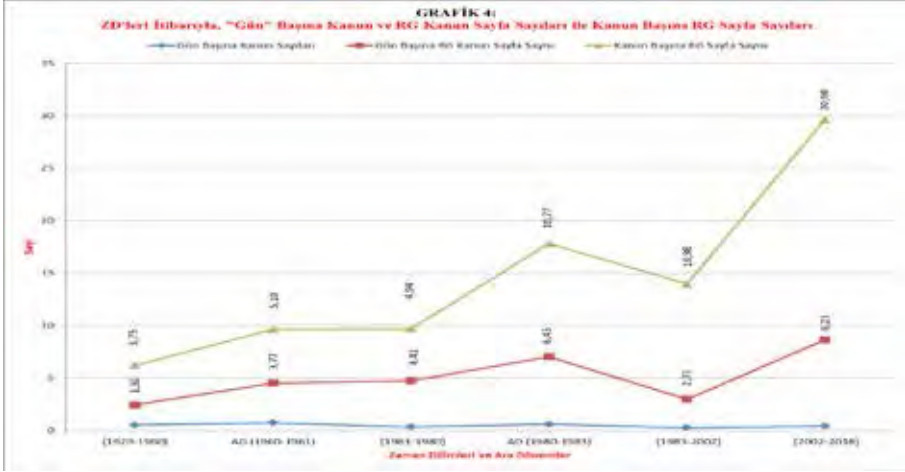
sonra, dönem başına kanun hacminin (RG kanun sayfa sayısı ortalamasının), hızlı bir biçimde ve 3.782'lerden 11.455'lere tırmanmasıdır.

Yasama performansının ölçümü bakımından neredeyse ideal bir ölçüt sayılabilecek olan dönem başına kanun hacmi ölçütünden hareketle yasama performansında aşırı bir yükselmenin olduğu zaman aralıkları olarak, 1961-1980 dönemi (1.913'ten 6.102'ye) ve 2002-2018 dönemi (3.782'den 11.455'e) gösterilebilir.

Gün başına kanun hacmi” ölçütü, bağımsız bir ölçüt olmamakla ve “dönem başına kanun hacmi ölçütü”nün iki zafiyetinden birini (dönem uzunluklarının farklılığından ileri gelen zafiyet) gidermek üzere, o ölçütten türetilmiş bir ölçüt olmakla birlikte, yasama organı tarafından “gün başına” kanunlaştırılan metin hacmini (RG kanun sayfa sayısı) ölçme konusunda sağlıklı ve değerli veriler sunar. Bu ölçüt sayesinde, yasama organınca, en kısa zaman aralığı (gün) başına ne miktarda (kaç RG sayfası) kanunun yürürlüğe konulduğunu görme olanağı vardır.

Gün başına kanun hacmi ölçütü kullanılarak yapılan ölçümlere göre, 1920-2018 döneminin “beşli” ayrımında (hatta, 1983-2018 dönemi de iki parça halinde gösterileceğinden, belki “altı”lı ayrım demek gerekebilir) ayrım konusu zaman dilimlerine karşılık gelen yasama performansları, TABLO 4'te gösterilmiştir. 1920-2018 döneminin gün başına kanun hacmi ortalaması 3,70'tir; 1920-1960 döneminde 1,92 olan rakam (ortalama), AD'lerdeki sapmalar bir yana bırakılırsa, sürekli yükselmekte, 1961-1980 döneminde 4,41'e, 1983-2018 döneminde ise 5,122'ye çıkmaktadır. 1983-2018 dönemi de, kendi içinde iki parça halinde ele alındığında, 1983-2002 döneminde, gün başına kanun hacmi ortalamasının 2,73'e kadar düştüğü, 2002-2018 döneminde ise, ani bir yükselişle, 8,23'e çıktığı görülmektedir. Bu veriler ortada iken, 2000'li yıllarda ülkemizde neden bir yasama performansı tartışmasının yaşandığı sorusuna verilecek en anlamlı yanıt, ülkemizde yasama performansının düşüklüğünden yakınıldığı 1990'lı yıllardan sonra, gün başına kanun hacmi ortalamasının, hızlı bir biçimde ve 2,73'lerden 8,23'lere tırmanmasıdır.

Yasama performansının ölçümü bakımından, gün başına kanun hacmi ölçütünün daha iyi bir ölçüt olduğu söylenebilir. Gün başına kanun hacmi ölçütünden hareketle yasama performansında aşırı bir yükselmenin olduğu zaman aralıkları olarak, 1960-1961 AD (1,92'den 3,77'ye), 1980-1983 AD (4,41'den 6,43'e) ve 2002-2018 dönemi (2,73'ten 8,23'e) gösterilebilir.



GRAFİK 5'te, Tablo'larda yer alan veriler de kullanılmak suretiyle, belirli dönemlerde gün başına kanun sayısı ve gün başına kanun hacmi rakamları gösterilmiştir. Yani, sözü edilen dönem ve ara dönemler bazında, 98 yıllık verilere bu iki ölçüt uygulanmıştır.

Gün başına kanun sayısının 98 yıllık ortalaması olan 0,41'i aşan değerlerin 10'u, 11 YD'nden ibaret olan 1920-1960 dönemindedir. 98 yıllık ortalama, 1961-1980 döneminde yalnızca 12. YD'nde (1961-1965), 1983-2018 döneminde ise, her ikisi de 2002-2018 alt döneminde olmak üzere, 22. YD (2002-2007) ve 26. YD'nde (2015-2018) aşılmıştır. AD'lerin ikisi de, 98 yıllık ortalamanın çok çok üstündedir. Kanun hacmini göz ardı ettiği için zafiyet taşımakta olan gün başına kanun sayısı ölçütü, yasama performansını gerçekçi biçimde gösterme yeteneğinden yoksundur. Çünkü, yasama performansının en çok tartışıldığı ve kanun enflasyonu savlarının ileri sürüldüğü 1983-2018 döneminde, gün başına kanun sayısı, 98 yıllık ortalamanın altında, onun % 75'leri düzeyindedir. Gün başına kanun sayısının zafiyeti, kanun başına RG sayfa sayısının zaman içinde yükselmesine de bağlıdır. 1920-1960 döneminde 3,75 olan kanun başına RG sayfa sayısı 1980-1983 AD ve 1983-2002 döneminde, 1920-1960 dönemi rakamının üç katına, 2002-2018 döneminde ise altı katına varmıştır.

Yasama performansı için daha iyi ve daha az zafiyetli ölçüt, gün başına kanun hacmi ölçütüdür. GRAFİK 4'te dört dönem ve iki AD itibarıyla, gün başına kanun hacmine bakınca, 1983-2002 dönemindeki ani düşüş bir yana bırakılacak olursa, gün başına kanun hacmi değerleri sürekli yükselmektedir. 1920-1960 değeri 100 kabul edilecek olursa, 1960-1961 AD değeri 196,35, 1961-1980 dönemi değeri 229,69, 1980-1983 AD değeri 334,90, 1983-2002 dönemi değeri 142,19 ve 2002-

2018 dönemi değeri de 428,65'tir. Bu değerler, 1983-2002 dönemi hariç olmak üzere, yasama performansında sürekli yükselişe işaret emektedir.

1920-1946 dönemi ile 26. YD'nin (1 Kasım 2015-2018) olağandışı özellikleri dolayısıyla irdeleme dışı tutulması halinde, TABLO 4'ten gözlemleneceği üzere, gün başına kanun hacmi ortalamalarında biraz değişme olmakta ise de, yukarıda değinilen eğilim (1983-2002 dönemindeki ani düşüş hariç olmak üzere, yasama performansının sürekli biçimde yükselmesi), 69 yıllık dönemde de göze çarpmaktadır.

Dönem ve başına kanun sözcük sayısı verileri de, 1983-2018 dönemi için, kanun sayısı ve kanun hacmi ölçütlerinin ve bunların alt ölçütlerinin verdiği sonuçlarla tutarlıdır. Sözcük sayısı ve sözcük sayısı ortalamalarının 1983-2018 döneminin ilk beş YD'ne (1983-2002) kıyasla, son dört YD'nde (2002-2018) hızlı bir biçimde yükseldiği görülmektedir. 22. YD ve 23. YD, sözü edilen dönemin en yüksek rakamlarına sahiptirler.

Yasama performansı bakımından önem taşıyan bir gözlem de, AD yasama performansının çok yüksek olmasıdır. Gerçekten de, 1920-1960 döneminin gün başına kanun hacmi ortalaması 1,92 iken, bu dönemini izleyen 1960-1961 AD'inde, sözü edilen ortalama, 3,77'ye yükselmiştir; ortalama neredeyse % 100'e varan bir artış söz konusudur. 1961-1980 dönemi ortalamasına göre de, 1980-1983 AD rakamı, neredeyse % 50 artışıdır.

TBMM'nin iki meclisli bir yapıdan (Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu) oluştuğu ve koalisyon hükümetlerine de sahne olan 1961-1980 döneminde, çoğunlukla ileri sürüldüğünün aksine, yasama performansı düşük düzeyde değildir; anılan döneminin yasama performansı verileri, sayı olarak belki görece daha az sayıda kanun çıkarılmış olsa da, kanun hacmi itibarıyla, gün başına kanun hacmi itibarıyla TBMM'nin kanun yapımı performansı yüksektir. 1971'de hukuk sistemimize giren KHK, bir ölçüde, yasama performansını düşürücü yönde etkide bulunmuştur.

1983-2002 döneminde (1991-2002 dönemi koalisyon hükümetlerine sahne olmuştur) yasama performansındaki aşırı düşüklük, çoğunlukla, koalisyon hükümetlerinin verimsiz yasama çalışmalarına bağlanmaktadır. 1991-2002 döneminde süreleri çok da uzun olmayan, tamamına yakını koalisyon nitelikli 10'a yakın hükümetin kurulmuş olması, performans düşüklüğündeki önemli etkenlerden biri olabilir. Performans düşüklüğünü açıklamaya yarayacak bir başka etken, KHK'nın bu dönemde sıklıkla kullanılmaya başlanmasıdır. 1983-2002 döneminde çıkarılan KHK'lerin RG sayfa sayıları toplamı, aynı dönemde çıkarılan kanunların RG sayfa sayıları toplamının % 14,74'üdür. Bu oranlar, 17. YD'nde (1983-1987) % 27,04, 19. YD'nde (1991-1995) % 20,84 ve 18. YD'nde (1987-1991) % 15,67'dir.

KAYNAKÇA

- AKINCI, Müslüm (2012), “Normatif Düzen Kalitesi”, **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 3, Sayı: 1, ss. 187-213.
- ARAÇ, İbrahim ve Şeref İba (2003), “Türkiye’de Yasa Önerisi Hazırlama ve Norm Koyma Tekniği ve Yasama Mesleğinin Nitelikleri Üzerine”, **A.Ü. SBF Dergisi**, Cilt 58, Sayı 3, s. 35-59.
- ARTER, David (2007), Introduction: Comparing the legislative performance of legislatures, **The Journal of Legislative Studies**, 12:3-4, 245-257, DOI: 10.1080/13572330600875423. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13572330600875423>
- BOZ, Muhammed (1996), **Yasama Sürecinde Verimlilik: Türkiye Büyük Millet Meclisi Örneği**, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara
- COMBRADE, Bertrand-Léo (2015), **L’obligation D’étude D’impact Des Projets De Loi, Droit**, Paris 1 - Panthéon-Sorbonne.
- CSTD (1965), C.S. Tutanak Dergisi, Dönem 1, Cilt 30, Toplantı 4, Birleşim 112.
- ÇAKIN, Akın (2008), “Yasa Yapma Süreci ve Sosyal Kontrol (Şeffaflık ve Katılım)”, **Yasama Dergisi**, Sayı 9, ss. 57-73.
- DÂVER, Bülent (1959), “Kanun Tekniği ile İlgili Bazı Meseleler Üzerine Bir Seminer, Tartışmada Ortaya Çıkan Unsurlar”, **A.Ü. S.B.F. Dergisi**, Cilt 16, Sayı 4, ss. 217-246.
- DOC DU JURİST, “L’inflation législative”, <https://www.doc-du-juriste.com/droit-prive-et-contrat/droit-autres-branches/dissertation/inflation-legislative-lutte-consequences-477307.html> (erişim: 20/04/2019)
- DOĞAN, Oğuz Kaan (2011), “Yasa Yapımında Bir Alternatif: Çift Meclis Sistemi”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Yıl 24, Sayı 94 (Mayıs Haziran 2011), ss. 375-392
- EKŞİ, Oktay (2013), “Parlamento mu Kanun Fabrikası mı?”, **Ankara Barosu Dergisi**, Sayı 2013/4, ss.123-153.
- ERTUĞ, Hasan Refik (1942), “Kanun Tekniğimiz Üzerine Düşünceler”, **Siyasî İlimler Mecmuası**, Cilt XII, Sayı 137, ss. 181-184.
- ERTUĞ, Hasan Refik (1951), “Kanunlarımız ve Kanun Yapma Sanatı”, **Siyasî İlimler Mecmuası**, Cilt XXI, Sayı 242, s. 44-47.

- GAETNER, Gilles (2008), “Il faut arrêter l’inflation législative”, http://www.lexpress.fr/actualite/societe/justice/il-faut-arreter-l-inflation-legislative_589678.html (erişim: 20/04/2019)
- GENÇKAYA, Ömer Faruk (1990), The Impact of Organizational Attributes on Legislative Performance: A Structural - Functional Analysis of The Grand National Assambly of Turkey 1983-1987, Unpublished PhD dissertation, Boğaziçi University, İstanbul.
- GENÇKAYA, Ömer Faruk (2000), “Türkiye’de Parlamento Reformu: Tarihsel Bir Değerlendirme”, **Devlet Reformu: TBMM’nin Etkinliği**, (Koord. İter Turan), İstanbul, TESEV, ss. 31-54.
- GÖZLER, Kemal (2000), **Türk Anayasa Hukuku**, Bursa, Ekin.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref (2004), **Anayasa Hukuku**, (13. Bası), Ankara, Turhan Kitabevi.
- GRASS, Etienne (2003), “L’inflation législative a-t-elle un sens?” Revue du droit public et de la science politique en France et à l’étranger, (02/01/2003) t.119 : n°1, p.139-162 <http://catalogue.sciencespo.fr/ark:/46513/sc0000521324> (erişim: 20/04/2019)
- HİSPALİS, Georges (2005), “Pourquoi tant de loi(s)?”, Revue pouvoir, 114, p. 101-115. http://www.revue-pouvoirs.fr/IMG/pdf/Pouvoirs_114_p101-115_pourquoi_tant_lois.pdf (erişim:20/04/2019)
- http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/CS_/t04/c030/b112/cs_040301120144.pdf (1965) Senatör Niyazi Ağırnaslı’nın konuşması. (Erişim: 17/12/2018). Aynı birleşimde yapılan ve kanun enflasyonuna atıfta bulunan diğer iki konuşma için, bkz.
- https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/CS_/t04/c030/b112/cs_040301120156.pdf https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/CS_/t04/c030/b112/cs_040301120184.pdf (Erişim: 20/04/2019)
- HUET, Sophie (2007), “L’inflation législative, une exception française” http://www.lefigaro.fr/politique/2007/03/24/01002-20070324_ARTFIG90719-l-inflation-legislative-une-exception-francaise.php (erişim: 20/04/2019)
- İBA, Şeref (2007), **Osmanlıdan Günümüze Meclis İktüzük Metinleri**, Ankara, TBMM Basımevi.
- İBA, Şeref (2010), **Parlamento Hukuku**,(4. Baskı), İstanbul, Türkiye İş Bankası Kültür yayımları.
- JAUNET, Philippe (2013), “Comment en finir avec l’inflation normative?”

<http://blog.turgot.org/index.php?post/Jaunet-inflation-normative2> (erişim: 20/04/2019)

KAGİ, Werner (1950), “Kanun Enflasyonu Tehlikesi”, **Ankara Barosu Dergisi**, (Çev. Alpaslan Ataman), No: 75-76, ss. 25-33.

MMTD (1967), Millet Meclisi Tutanak Dergisi, Birleşim 111, Oturum 1, 1.6.1967. https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MM_/d02/c017/mm_02017111.pdf. İstanbul Milletvekili Abdurrahman Şeref Laç’ın konuşması.. (Erişim: 20/04/2019)

NEZİROĞLU, İrfan (2011), “Açılış Konuşması”, içinde, **Kanun Yapım Süreci Sempozyumu 17/01/2011**, Ankara, TBMM, ss. 13-14

ÖZALP, Nihal Yancı (2006), “Türkiye’de Yasa Yapımı: Nicelik Sorunu mu, Nitelik Sorunu mu?”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Cilt 61, Sayı 1, ss. 267-295.

ÖZBUDUN, Ergun (2011), **Türk Anayasa Hukuku**, (12. Baskı), Ankara, Yetkin yayımları.

ÖZCAN, Mehmet Tevfik (2010), “Yasama Faaliyetinin Sınırı Olarak Hukuk Devleti”, **Prof. Dr. Tuncer Karamustafaoğlu’na Armağan**, Yay. Haz. Nami Çağan vd., Ankara, Adalet, ss.529-566.

SASSIER, Philippe ve Dominique Lansoy (2008), “Inflation législative: la France a dépassé les 10 500 lois et 127 000 décrets”, <http://www.politique.net/2008061802-les-lois-en-france.htm> (erişim: 20/04/2019).

SEVİĞ, Veysi Raşit (1950), “23 Nisan 1920’den 24 Nisan 1924’e Kadar Anayasa Hareketleri”, **A.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. VIII, sayı 1, ss. 1-72.

SÖYLER, Ali Nazım (2009), “Yeni Bir Bilim Dalı: Yasa Yapma Öğretisi”, **Ankara Hukuk Toplantıları- Norm Koyma ve Hüküm Verme 17-18 Nisan 2009**, Ankara, Ankara Üniversitesi yayını, ss. 69-101.

ŞAHİN, Mehmet Ali (2011), “Açılış Konuşması”, içinde, **Kanun Yapım Süreci Sempozyumu 17/01/2011**, Ankara, TBMM, ss. 22-26

TBMMTD (1984), **TBMM Tutanak Dergisi**, Yasama Dönemi: 17, yasama yılı: 1, cilt 3, b. 41.

TBMMTD (2003), TBMM Genel Kurul Tutanağı, 22. Dönem 1. Yasama Yılı 60. Birleşim 02/Nisan /2003 Çarşamba. (Mersin Milletvekili Mustafa Özyürek’in konuşması)

TBMMTD (2011). http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_g_birlesim_baslangic?P4=20893&P5=H&page1=39&page2=39 Denizli Milletvekili

- Emin Haluk Ayhan'ın konuşması. (Erişim: 20/04/2019)
- TDK (2011), **Türkçe Sözlük**, Haz. Şükrü Halûk Akalın vd., (11. Baskı), Ankara, Türk Dil Kurumu yayını.
- TEZİÇ, Erdoğan (1972), **Türkiye'de 1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi yayını.
- TEZİÇ, Erdoğan (1980), **Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi yayını.
- TEZİÇ, Erdoğan (2014), **Anayasa Hukuku (Genel Esaslar)**, (17. Bası), İstanbul, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş.
- TURAN, İlter (2000), "Parlamentoların Etkinliği ve Türkiye Büyük Millet Meclisi", **Devlet Reformu: TBMM'nin Etkinliği** (Koord. İlter Turan), İstanbul, TESEV, ss. 15-30.
- URAS, Güngör (2004), "TBMM Her İki Saat 18 Dakikada Bir Kanun Yaptı", **Milliyet**, 27 Temmuz 2004.
- VENTURA, Alba (2016), "En France, on a la maladie de tout regler par la loi", <http://www.rtl.fr/actu/politique/en-france-on-a-la-maladie-de-tout-regler-par-la-loi- peste-alba-alba-ventura-7785039801>(erişim: 20/04/2019)
- YASA İZLEME ENSTİTÜSÜ (2014), Ankara Barosu Yasa İzleme Enstitüsü Başkanı Savaş Özdağ'ın açıklamaları. <http://www.diken.com.tr/yeni-bir-devlet-doguyor-11-yil-boyunca-kanun-fabrikasi-gibi-calisan-tbmm-bin-756-kanun-cikardi/> (Erişim: 20/04/2019)
- YÜKSEL, İsmail (2017), "6771 Sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu'nun Ardından Kanun Yapma Yöntemi" **Hacettepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 7, Sayı 2, 251-274.
- YÜKSEL, İsmail (2018), **1982 Anayasası'na Göre Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Kanun Yapma Yetkisi**, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Ankara, İhsan Doğramacı Bilkent Üniversitesi Ekonomi ve Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- YÜKSEL, Nahit (2014), "Çerçeve Kanunları Adlandırma Yöntem ve Sorunları", **Yasama Dergisi**, Sayı 26, (Ocak- Şubat-Mart-Nisan 2014), ss. 31-63.

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE YASAMA-YÜRÜTME İLİŞKİSİ VE BU SİSTEMİN TÜRKİYE DEMOKRASİSİNE ETKİLERİ*

THE RELATIONSHIP BETWEEN LEGISLATURE AND EXECUTIVE IN TURKISH PRESIDENTIAL SYSTEM AND ITS EFFECTS ON TURKISH DEMOCRACY

EDA BEKTAŞ**

ÖZET

Bu çalışma, 16 Nisan 2017 referandumu ile kabul edilen Anayasa değişikliği ile yürürlük kazanan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde yasama-yürütme ilişkisini ve bu ilişkinin Türkiye demokrasisine etkisini incelemektedir. Yürütme gücünün kapsamına odaklanan tartışmalar, yeni hükümet sisteminin siyasi istikrarı sağlayacağını savunanlar ile tek adam rejimine yol açacağını savunanlar arasında kutuplaşmış bulunmaktadır. Her ne kadar bu tartışmalar mevcut sistemin demokrasiye olumlu ve olumsuz etkilerine işaret etse de demokrasiyi şekillendiren siyasi partiler sistemi ve seçim sistemi gibi siyasi kurumların etkilerini göz önüne almadığından eksiktir. Bu nedenle, bu çalışma sadece yürütmenin görev ve yetkilerini tanımlayan anayasal çerçeveyi değil, disiplinli ve merkezi siyasi partileri ve partileri önceleyen seçim sistemini de değerlendirerek mevcut hükümet sisteminde siyasi kurumların Türkiye demokrasisine etkilerini kapsamlı bir yaklaşım ile incelemektedir. Sonuç olarak, mevcut hükümet sisteminde yasama-yürütme ilişkilerinin anayasal olarak zayıf bir yasama ve güçlü bir yürütme şeklinde kurgulandığı, parti ve seçim sistemlerinin parti liderini güçlendirmesi nedeniyle de yürütmenin Meclis denetimi gibi anayasal sınırlamalardan kaçınılabilmesinin kolaylaştığı ve bu nedenlerle mevcut sistemin demokratikleşmesinin zor olduğu görülmektedir.

Anahtar Kelimeler: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Yasama-Yürütme İlişkileri, Hükümet, Meclis, Demokrasi

* Araştırma Makalesi.

Makale gönderim tarihi: 03.05.2019 Makale kabul tarihi: 26.05.2019

** Doktora Sonrası Araştırmacı, Bilkent Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü.

E-posta: eda.bektas@bilkent.edu.tr

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8935-2090>

ABSTRACT

This study examines legislature-executive relations and their effect on Turkish democracy in Turkish presidential system that entered into force by the constitutional amendments approved on 16 April 2017 referendum. Current debates focusing on the extent of executive power are polarized among the ones arguing that the new regime would provide political stability and others who argue that it would lead to one person rule. Even though these discussions point out the negative and positive aspects of the new regime, they provide an insufficient account as they disregard the effects of other political institutions that shape democracy such as political party system and the electoral system. For this reason, this study examines not only the constitutional framework identifying the powers of the President, but also disciplined and centralized political party system and electoral system prioritizing political parties in order to make a comprehensive assessment of the effects of political institutions on Turkish democracy. Briefly, it finds that the chances of democratic transition of current political system is quite difficult due to constitutionally characterized weak legislature and strong executive and the high possibility of executive not being subjected to constitutional limitations such as parliamentary oversight as party and electoral systems strengthen party leadership.

Keywords: *Turkish presidential system, Legislature-Executive Relations, Government, Parliament, Democracy*

GİRİŞ

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi etkin bir demokrasi sağlayabilir mi? 16 Nisan 2017 referandumu ile kabul edilen Anayasa değişikliği sonucunda yürürlüğe giren Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin demokratik rejim üzerine etkisi oldukça tartışılan bir konu haline gelmiştir. Yapılan Anayasa değişiklikleri esas olarak yürütme gücünün kim tarafından nasıl kullanılacağını düzenlediğinden, süregelen tartışmalar yeni hükümet sisteminin siyasi istikrarı sağlayacağını savunanlar ile tek adam rejimine yol açacağını savunanlar arasında iki kutuplu bir eksene oturmuştur.¹ Her ne kadar bu tür karşıt tartışmalar, yeni başkanlık sistemin zayıf ve güçlü yönlerini ortaya koyması ve yürütme gücünün kapsamını anlamak bakımından faydalı olsa da demokratik rejim üzerine etkilerini anlamak açısından eksiktir. Demokratik bir rejim yasama, yürütme, yargı, siyasi partiler, seçim sistemi gibi siyasi kurumların birlikte çalışmasına bağlı bir bütün olduğundan, hükümet sisteminin demokratik rejime etkisinin kapsamlı bir analizi ancak diğer unsurlar ile ilişkisi birlikte incelenerek yapılabilir.² Bu çalışma da Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde *siyasi kurumların* etkin bir demokrasi sağlayıp sağlayamayacağını incelemektedir. Bu amaçla, yasama-yürütme ilişkilerini şekillendiren anayasal çerçevenin yanı sıra siyasi parti sistemi, seçim sistemi gibi unsurların etkilerini de göz önüne almaktadır. Böylece, Türkiye'nin demokratikleşmesi üzerine süregelen sonuçsuz tartışmaların dışına çıkarak mevcut siyasi sistemi bir bütünlük içerisinde ele almakta ve demokrasiye olası etkilerini daha kapsamlı olarak incelemektedir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde yasama-yürütme ilişkilerinin, siyasi parti sistemi ve seçim sistemi gibi siyasi kurumların Türkiye demokrasisine et-

-
- 1 Adnan Küçük, “Yeni Anayasa Değişikliği ile Getirilmek İstenen Türkiye’ye Özgü Başkanlık Sistemi: Korkular, Algılar, Beklentiler”, **Liberal Düşünce Dergisi**, 22(85), 2017, ss. 157-189; Ahmet Hamdi Aydın ve Sadegül Durgun, “Kuvvetler Ayrılığı/Birliği Açısından Türkiye’de Partili Cumhurbaşkanlığı Sistemi”, **2nd International Congress on Political, Economic and Social Studies (ICPESS)**, 19-22 May 2017, ss. 147-160; Ali Ulusoy, “Aralık 2016 Anayasa Teklifi Neler Getiriyor, Neler Götürüyor?”, **Anayasa.gen.tr** (online), 2017, ss. 1-9, www.anayasa.gen.tr/ulusoy-anayasa-degisikligi.pdf (erişim 18 Nisan 2019); Berk Esen ve Şebnem Gümüşçü, “A Small Yes for Presidentialism: The Turkish Constitutional Referendum of April 2017”, **South European Society and Politics**, 22(3), 2017, ss. 303-326; Gonca Bayraktar Durgun, “Anayasa Referandumu ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, **Yeni Türkiye**, 94, 2017, ss. 1-6; Murat Akçakaya ve Abdülkadir Özdemir, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Siyasal İstikrar”, **Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi**, 53(3), 2018, ss. 922-944.
 - 2 Benzer bir noktanın vurgulandığı bir çalışma için bkz. Hüseyin Gül, İhsan Kamalak ve Songül Sallan Gül, “Amerikan Başkanlık ve Fransız Yarı-Başkanlık Sistemleri Işığında Türkiye’nin Yeni Cumhurbaşkanlığı Hükümeti Sistemi”, **Strategic Public Management Journal**, 3, 2017, ss. 101-120.

kinliğini nasıl etkilediğini anlamak için öncelikle bazı kavramlara netlik getirmek faydalı olacaktır. Bu amaçla sonraki bölüm demokrasinin ne olduğunu ve demokratik sistem çeşitlerini kısaca tartışarak bu kavramlar ile ne kastedildiğini ortaya koymaktadır. Takip eden bölüm ise parlamenter ve başkanlık sistemlerini karşılaştırarak başkanlık sisteminin öne çıkan özelliklerine işaret etmektedir. ABD Başkanlık Sistemi örneğinden hareketle tipik bir başkanlık sisteminde kurgulanan yasama-yürütme ilişkilerinin demokrasiye etkisini siyasi partiler ve seçim sistemi gibi demokratik sistemin diğer kurumlarını göz önünde bulundurarak kısaca incelemektedir. Takip eden kısım benzer bir tartışmayı, Türkiye’deki Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemini daha detaylı inceleyerek yapmaktadır. Anayasal çerçevenin çizdiği yasama-yürütme ilişkisinin, disiplinli ve merkezi siyasi partiler ve siyasi partileri önceleyen seçim sistemi ile birlikte ele alındığında yasama aleyhinde kurgulandığını göstermektedir. Bu açıdan hem mevcut hükümet sisteminin ABD örneğine kıyasla tipik bir başkanlık sistemiyle benzer ve farklı yönlerini ortaya koymakta hem de demokrasi açısından değerlendirmelerde bulunmaktadır. Son bölüm ise yasama-yürütme ilişkilerini karakterize eden anayasal çerçeve, siyasi partiler ve seçim sistemi gibi faktörlerin şekillendirdiği üç seçim senaryosunda yürütme gücünün yasamayı nasıl etkileyeceğini incelemekte ve mevcut sistemin demokrasiye olası etkileri üzerine çıkarımlarda bulunmaktadır.

1. DEMOKRASİ VE DEMOKRATİK SİSTEMLER

Demokrasi, bir halkın kendi kendisini yönetmesi prensibine dayanan bir siyasi rejimdir. Herhangi bir zümrenin, sınıfın, grubun değil, halkın egemenliğine dayanan bir idealdir; yani halkın halk için halk tarafından yönetilmesidir. Normatif olarak demokrasi, özgürlük, eşitlik ve hukukun üstünlüğü (kontrol) prensiplerine dayanır.³ Bu idealleri gerçekleştiren gelişmiş bir temsili demokrasinin kurumları ise iki boyutlu bir temele oturur: siyasi katılım ve anayasal sınırlamalar. Siyasi katılım; serbest seçimler, örgütlenme özgürlüğü ve ifade özgürlüğünden oluşur. Halkın kendileri adına karar alma ve uygulama gücüne sahip temsilcilerini belli aralıklarla yapılan serbest ve adil seçimler ile belirlemesi, demokratik rejimin asgari şartıdır. Demokrasinin asgari şartı olan temsil etme ve edilme haklarının kullanılması ise toplumun farklı kesimlerinin çeşitli ideoloji ve fikirleri temsil eden siyasi partileri örgütleyebilmesine ve düşüncelerini özgürce ifade edip paylaşabileceği bağımsız medya ve iletişim kanallarından yararlanmasına bağlıdır. Kuvvetler ayrılığı ilkesine dayanan anayasal sınırlamalar ise yürütme gücünün

3 David Held, **Models of Democracy**, Polity Press, Cambridge, 2006; Hans-Joachim Lauth, “The Matrix of Democracy: A Three-Dimensional Approach to Measuring the Quality of Democracy and Regime Transformations”, **Würzburger Arbeitspapiere zur Politikwissenschaft und Sozialforschung (WAPS)**, 6, 2015, ss. 1-30.

suistimalini engellemek için hükümetin belli anayasal sınırlar çerçevesinde gücünü kullanmasını, yozlaşma potansiyeline karşı denge ve denetleme mekanizmalarının kurulmasını, seçimle başa gelse de zulmetme olasılığına karşı bireysel ve sosyal hakların Anayasa ve kanunlar tarafından korunma altına alınmasını sağlar. Bu sınırlamalar, kurumsal olarak yasama adına parlamento ve yargı adına mahkemeler tarafından gözetilir ve uygulanır.⁴

Diğer rejim türlerinin (otoriter ve totaliter rejimler) “halktan” daha güçlü bir meşruiyet temeline sahip olmaması nedeniyle demokrasiye alternatif bir siyasi rejim henüz gelişmemiştir. Bu nedenle giderek daha çok ülke demokratik dönüşüme uğramaktadır. Rakipsiz olması ve artan demokratikleşme trendleri, siyaset bilimcileri, demokratik rejimleri daha yakından inceleyerek çeşitlerini, işleyişlerini, kurumsal ve anayasal yapılarını anlamaya itmektedir. Günümüz demokratik rejimleri anayasal tercihlerine göre üç şekilde organize olmaktadır: parlamenter sistem, başkanlık sistemi ve yarı-başkanlık sistemi. Bu kategoriler ideal tipleri temsil etmekle birlikte dayandıkları tipik örnekler; çoğulcu parlamenter sisteme sahip Birleşik Krallık, kuvvetler ayrılığına dayalı başkanlık sistemine sahip Amerika Birleşik Devletleri (ABD) ve bu iki sistemin melezi olan yarı-başkanlık sistemine sahip Fransa’dır. Demokratik dönüşüm geçiren ülkeler siyasi sistem tercihlerini yaparken bu tiplerden kendilerine uygun olanı seçerler.

Bu noktada önemli bir hususu hatırlatmakta fayda var. Bu ideal tiplerin söz konusu ülkelerin sınıfsal çatışmaları, kendilerine has dinamikleri ve tarihten edindikleri tecrübeleri neticesinde zaman içerisinde oluştuğu unutulmamalıdır. Daha açık bir deyişle, bu ülkelerde yaşanan çeşitli tarihsel süreç ve mekanizmaların sonucunda, yürütme gücüne kısıtlamalar getirilmesi, yargının bağımsızlaşması, bireysel özgürlüklerin güvence altına alınması gibi anayasal sınırlamaları getiren demokratikleşme süreçleri yaşanmıştır.⁵ Bu demokratik edinimlerin korunması için seçimler, herkes için seçme ve seçilme hakkı, siyasi kurumlar gibi demokrasinin siyasi katılım boyutu sonradan kurumsallaşmış ve bugünkü modern siyasi sistemleri ortaya çıkmıştır. Bu açıdan bakıldığında, tarihi süreçlere yayılmış demokratikleşme mücadeleleri bugünkü kurumsal ve anayasal tercihlerin oluşma-

4 Demokrasi konseptinin kavramsallaştırılması hakkında ayrıntılı tartışma için bkz. Arend Lijphart, **Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries**, Yale University Press, New Haven, 1999; Larry Diamond ve Leonardo Morlino, **Assessing the Quality of Democracy**, John Hopkins University Press, Baltimore, 2005; Phillippe Schmitter ve Terry Karl, “What democracy is ... and is not?”, **Journal of Democracy**, 2(3), 1991, ss. 75-88; Robert Dahl, **Democracy and Its Critics**, Yale University Press, New Haven, 1989.

5 Fareed Zakaria, “The Rise of Illiberal Democracy”, **Foreign Affairs**, 76(6), 1997, s.26; Jean Grugel, “Democratization in Historical Perspective”, **Democratization: A Critical Introduction**, Palgrave, New York, 2002.

sını sağlamıştır. Yani bu ülkelerde parlamenter sistem ya da başkanlık sistemi, demokratikleşme süreçlerinin bir sebebi değil, sonucudur.

Bu çıkarımı tarihsel süreçlerden ziyade siyasi elitlerin kurumsal mühendislikleriyle demokratik dönüşüm geçiren üçüncü dalga demokrasiler için genellersek, demokratikleşmelerinin bu tiplerden hangisini seçtiklerine değil, seçtikleri düzenin demokrasinin iki boyutunu (siyasi katılım ve anayasal sınırlamalar) ne kadar kurumsallaştırdığına bağlı olduğunu tahmin edebiliriz. Sonradan demokratikleşen bu ülkelerin birçoğunda elitler, seçimleri kurumsallaştırarak ve siyasi partilere biraz alan açarak demokratikleşme eğiliminde olmuş, yürütmenin kısıtlanması, kontrol edilmesi ve kişisel hak ve özgürlüklerin korunması gibi anayasal güvenceleri kurumsallaştırmayıp yürütme gücünü sınırsız tutmaya çalışmışlardır. Bu tür demokrasiler, literatürde liberal olmayan demokrasi (illiberal democracy), seçimsel demokrasi (electoral democracy) ya da delegasyoncu demokrasi (delegative democracy) şeklinde tanımlanmaktadır.⁶ Farklı sıfatlar ile tanımlansalar da bu rejimlerin ortak özelliği demokrasinin asgari şartı olan seçimleri gerçekleştirip bunları ancak kısıtlı anayasal kurumlar ve özgürlükler ile tamamlamalarıdır. Parlamenter ya da başkanlık sistemi olsun demokrasinin siyasi katılım boyutunu önceleyen, bunu da seçimlerde oy vermek gibi pasif bir katılım mekanizması üzerinden uygulayan ve anayasal sınırlamalara yer vermeyen demokrasilerde, ortaya çıkan boşluğu genel olarak hükümet eden güçlü bir parti doldurur.

Sözgelimi siyasi partilerin disiplinli, parlamentonun zayıf ve yargı organının tesir altında kalabildiği bir demokrasi, başkanlık sistemini benimsediğinde ABD örneğinden farklı olarak Başkan parlamentoda bulunan parti grubuna kolayca hükmedebilir, yasama ve yürütme üzerinde hakimiyet kurabilir. Sonuç olarak, anayasal sınırlamaları sağlayacak olan kurumların dayandığı kuvvetler ayrılığı ilkesi sadece anayasal bir tercih olarak kalmış olur. Aynı tür demokrasi parlamenter sistemi benimsediğinde ise Başbakan hükümet edebilmek için rahatça parlamenter çoğunluğuna yaslanabilir, muhalefet ile uzlaşmak durumunda kalmadan yasama ve yürütmeye egemen olabilir ve yasama denetiminden kaçınarak sadece kendi parti tabanına duyarlı politikalar üretebilir. Her iki senaryoda da anayasal sınırlamalar kurumsallaşmadığı için hükümet gücünün hesap verebilirliği ve denetimi eksik kalmakta ve hükümet eden partinin keyfilğine kapı aralanmaktadır. Tam da bu nedenle demokratikleşmekte olan ya da demokratik gerileme gösteren Türkiye gibi ülkelerde siyasi rejimin uzun dönemdeki etkinliğini, istikrarını ve meşruiyetini anlamak açısından kurumsal ve anayasal tercihlerin neye yol açabi-

6 Bkz. Fareed Zakaria, "The Rise of Illiberal Democracy", *Foreign Affairs*, 76(6), 1997, ss. 22-43; Guillermo A. O'Donnell, "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, 5(1), 1994, ss. 55-69; Larry Diamond, *Developing Democracy: Toward Consolidation*, John Hopkins University Press, Baltimore, 1999.

leceğinin öngörülmesi önem kazanmaktadır. Bunun için bir sonraki bölüm başkanlık sisteminde yasama-yürütme ilişkilerinin anayasal çerçevesini ve öne çıkan yönlerini kısaca özetlemekte ve bunların demokratik bir sistemde işleyişini ortaya koymak için ABD örneğine değinmektedir. Daha sonra Türkiye'deki mevcut hükümet sisteminin, tipik bir başkanlık sistemiyle benzerlik ve farklılıklarını ve bunların siyasi rejime olası etkisi incelenecektir.

2. BAŞKANLIK SİSTEMİNDE YASAMA-YÜRÜTME İLİŞKİSİ

Kuvvetler ayrılığı ilkesinin benimsendiği başkanlık sisteminde, seçmenler yasama ve yürütmeyi ayrı ayrı seçtiklerinden bu iki organ birbirine bağımlı değildir. Parlamenter sistemde ise, seçmenler sadece yasamayı seçer ve yasama içinden güvenoyu ile hükümet kurulur. Hükümetin oluşmasını sağlayan bu iki yöntemin iki temel sonucu vardır. İlki, başkanlık sisteminde, özellikle seçimler farklı zaman dilimlerinde yapıldığında, Başkan ve yasama çoğunluğunun farklı partilerden olması mümkünken, parlamenter sistemde hükümeti genellikle parlamentoda çoğunluğu olan siyasi parti ya da partiler kurar. İkincisi ise başkanlık sisteminde Başkan kendisini direkt seçen seçmenlere karşı sorumludur. Ayrı ayrı seçildiklerinden yasama ve yürütme birbirlerini feshedemez. Parlamenter sistemde ise Başbakan ve Kabinesi güvenoyuna dayandıkları parlamentoya karşı sorumludur. Bu nedenle parlamento, hükümeti güvenoyu yoluyla değiştirebilir ya da yeniden seçimlere gidilmesi yönünde karar alabilir.

Parlamenter sistem ile başkanlık sistemi arasındaki bu iki temel fark, bu sistemlerde parlamentonun yasama ve denetleme işlevlerinden birinin öne çıkmasına ve bu nedenle yasama-yürütme ilişkilerinin farklılaşmasına neden olmaktadır. Başkanlık sisteminde parlamentonun asli görevi yasama yapmaktır. Hükümet oluşmak için parlamentonun güvenoyuna ihtiyaç duymadığından ve parlamento yürütme tarafından feshedilemediğinden hükümet yürütmeye parlamento da yasamaya hakimdir. Bu açıdan, başkanlık sistemlerinde parlamento hükümetten bağımsız hareket edebilme kapasitesine sahiptir. Parlamenter sistemde ise hükümet parlamento çoğunluğunun güvenoyu ile kendi içinden seçildiğinden yasama ve yürütme birbirine bağlıdır, özerk değildir. Parlamentonun yürütme erkini seçme ve feshetme gücü, özerkliğini ve politika yapımına bağımsız etkisini azaltır. Yasamadaki çoğunluğun kurduğu hükümet yasama ve yürütme ajandasına sahiptir. Buna karşılık, parlamentonun asli görevi hükümetin gücünü suistimal edip etmediğini anlayabilmek için yürütmeyi denetlemek ve kontrol etmektir. Buradan hareketle, parlamentonun başkanlık sisteminde ağır basan görevi yasama işleviyken parlamenter sistemde seçmen ile hükümet arasında bağ kurmak ve hükümeti kontrol etmektir.

2.1. ABD Başkanlık Sistemine Kısa Bir Bakış

Başkanlık sisteminde kuvvetler ayrılığının nasıl işlediği ve bu işleyişin demokrasiyi nasıl etkilediği, sistemin tipik örneği ABD Başkanlık sistemine yakından bakıldığında daha net anlaşılır. ABD’de yasama, yürütme ve yargı arasında kesin bir kuvvetler ayrılığı vardır ve yasama ya da yürütme seçimleri yenileyerek ötekini feshedemez. Her biri kendi alanına hakimdir ancak bu hakimiyet mutlak güce sahip olma anlamına gelmemektedir. Her bir organ diğer ikisini gözetler ve birbirleri ile çalışmadan yetki ve görevlerini tek başlarına yerine getirmelerini engeller. Kanunlar, Kongre tarafından yapılır ve Başkanın onayı ile yürürlüğe girer. Yürürlüğe giren kanunların nasıl uygulanacağını belirleyen yönetmelikleri yürütme yapılırlar. Başkanın veto ettiği bir kanun önerisini, Kongreyi oluşturan Senatonun ve Temsilciler Meclisinin üçte iki çoğunluğu tekrar kabul edebilir. Kongre ve Başkan tarafından kabul edilen kanunların anayasaya uygunluğunu mahkemeler denetler. Yüksek Mahkeme ve federal mahkeme yargıçlarını Başkan aday gösterir, Senato bu adayları onaylar ve anayasal konular hariç yaptığı kanunlar ile yargının yetki alanının sınırlarını çizer.

Başkan, kendi kabinesini kendisi seçer ve yüksek bürokrasi kadrolarına atama yapar, ancak kabine seçimi ve atamalar Senatonun onayına tabidir. Yürütmenin ve buna bağlı bürokratik kurumların bütçe kanunu önerilerini Kongre onaylar. Başkan devletin başı ve ordunun Başkomutanıdır. Başkan, uluslararası anlaşmaları müzakere eder, ancak bu anlaşmalar Senato tarafından onaylanır. Başkan, halk tarafından seçildiğinden tüm Amerikan halkını temsil ettiği görüşünden hareketle seçim vaatlerine uygun çeşitli programları ve politikaları Yürütme Kararları (executive orders) olarak uygulayabilir. Bu kararlar, Yüksek Mahkeme tarafından denetlenir ve Kongre eğer isterse yasa yaparak bunları değiştirebilir ya da yürürlükten kaldırabilir. Sistem adeta üç ayağı birbirinden bağımsız ancak birbirinin üzerine basarak yürümeye çalışan bir gövdeyi andırmaktadır. Bu şekilde dizayn edilmesinin sebebi karar almayı zorlaştırmak ve böylece çoğunluğun tiranlığını önlemektir. Seçimlerin sonucunda yasama ve yürütmeye hakim olabilecek olan çoğunlukların kendi arzularına göre yönetmesi ve azınlıkta kalan grupların politika yapım sürecinden dışlanması engellenilmektedir. Politika yapmak kimi zaman zorlaşsa, uzlaşmayı sağlamak uzun ve verimsiz uğraşlara sebep olsa da demokrasi-nin siyasi katılım ve anayasal sınırlamalar boyutları uygulanmış olmaktadır. Bu sayede dışlayıcı değil kapsayıcı bir politika yapım süreci sağlanmış olur.

Bu noktada, aynı parti hem Başkanlığa hem de Kongreye hakim olduğunda yasama çoğunluğunun Başkanı her türlü destekleyip desteklemeyeceği sorusu akla gelebilir. Partiler, gevşek organizasyonları, disiplinsiz oluşları ve partizan olmaları nedeniyle üyeleri üzerinde kontrol sağlayamazlar. Başkan, disiplinli bir partinin lideri gibi parti üyelerinin siyasi kariyerlerini direkt belirleyemez. Böy-

lece, Kongre üyeleri partilerinden ve aynı partiden bile olsa Başkandan bağımsız davranabilme kapasitesine sahiptir. Ayrıca, seçmenlerin seçimlerde partiye değil adaya oy vermesinden dolayı seçmenler ve seçilenler arasında oluşan doğrudan bağlantı, Kongre üyelerinin seçim bölgelerindeki seçmenlere karşı sorumlu olmasını sağlar. Bu da Kongre üyelerinin partilerinden özerk davranabilme kapasitelerini artırır ve kendi siyasi ve seçim ajandaları için yasama faaliyetlerinde bulunmalarını kolaylaştırır. Bu nedenlerle, yasama ve yürütme aynı parti tarafından kontrol edildiğinde dahi yasama çoğunluğu Başkanı desteklemek zorunda hissetmez. Aksine, Kongrenin her yasama yılında bütçe fonlarını tahsis etmesi Başkanın ajandasını etkilemek için bir koza dönüşmekte ve Başkan genellikle politika yapımında Kongre ile uzlaşma aramaktadır. Zaten Başkanlık, Senato ve Temsilciler Meclisi seçimleri farklı zaman dilimlerinde yapılır ve böylece farklı siyasi partilerin yasama ve yürütmeyi kontrol etmesi sağlanır. Yasama ve yürütme farklı partiler tarafından kontrol edildiğinde ise uzlaşma sağlamak partilerin disiplinsiz oluşları ve Kongrenin bütçeyi onaylaması nedeniyle kolaydır. Eğer Başkan Yürütme Kararları ile kendi ajandasına uygun şekilde politika ve programlar yürürlüğe koyarsa ve Kongre bu politika çıktılarının sonuçlarını uygun görmezse kanun yaparak, var olan kanunu değiştirerek ya da bütçe tahsisini düzenleyerek politika çıktısına etki eder.⁷

3. TÜRKİYE CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE YASAMA-YÜRÜTME İLİŞKİLERİ

Türkiye'deki Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde yasama ve yürütme ilişkilerinin çerçevesini çizecek olursak, öncelikle Anayasada bu yetkilerin nasıl paylaştırıldığına bakmak gerekmektedir. Anayasa, yasama yetkisinin Türkiye Büyük Millet Meclisinde (TBMM) olduğunu (7 md.), yürütme yetkisi ve görevinin Cumhurbaşkanıya ait olduğunu (8 md.), yargı yetkisinin bağımsız ve tarafsız mahkemelerde kullanıldığını (9 md.) ve TBMM seçimleri ile Cumhurbaşkanı seçimlerinin 5 yılda bir aynı gün yapılacağını (77 md.) belirtmektedir. Milletvekillerinin hazırladığı kanun tekliflerini Meclis kabul eder (88 md.) ve Cumhurbaşkanı onaylar (89 md.). Cumhurbaşkanı kanun ya da kanunun bazı hükümlerini veto ederek tekrar görüşülmek üzere Meclise geri gönderebilir, ancak Meclis salt çoğunluğu ile mevzu bahis kanun ya da kanunun bazı hükümlerini tekrar kabul ederse Cumhurbaşkanı onayı aranmaz (89 md.). Cumhurbaşkanı kanunların Anayasaya aykırılığını düşünürse Anayasa Mahkemesine iptal davası açabilir (104/7 md.).

7 ABD ve diğer başkanlık sistemlerinde anayasal ve kurumsal tercihlerin demokrasiye etkilerinin detaylı incelemesi için bkz. Matthew Soberg Shugart ve John M. Carey, **Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**, Cambridge University Press, Cambridge, 1992.

Böyle bir durumda Anayasa Mahkemesinin kararı kesindir (153 md.). Bu Anayasa hükümlerine göre Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi bir başkanlık sistemidir ve yasama, yürütme ve yargı organları arasında kuvvetler ayrılığı benimsenmiştir.

Ancak, bu sistem tipik bir başkanlık sisteminden birkaç yönüyle ayrılmakta ve hatta bu nedenle kamuoyunda Türk tipi başkanlık sistemi şeklinde adlandırılmaktadır. Yasama ve yürütmeyi belirleyecek seçimlerin ayrı yapılması bu iki organı birbirinden ayırmakla birlikte aynı gün yapılması seçmenlerin benzer siyasi tercihleri nedeniyle aynı siyasi partinin ya da ittifakın iki organa da hakim olmasını sağlayabilecektir. Nitekim 24 Haziran 2018 seçimlerinde Cumhurbaşkanlığı İttifakının oluşturduğu Adalet ve Kalkınma Partisi ile Milliyetçi Hareket Partisi Mecliste çoğunluğu elde etmiş ve ittifakın Cumhurbaşkanı adayı Recep Tayyip Erdoğan Cumhurbaşkanı seçilmiştir. Ayrıca, Cumhurbaşkanı veya TBMM üyelerinin beşte üçü (360 vekil) kendi seçimleri de yenilenmek üzere seçimlerin yenilenmesine karar verebilmektedir (116 md.). Seçimlerin aynı gün yapılması, karşılıklı olarak yenilenebilecek olması ve hatta Cumhurbaşkanının tek başına alabileceği seçim kararını, Meclisin 360 üyesi ile alabilmesi, başkanlık sisteminin temelini oluşturan kuvvetler ayrılığı ilkesinin zayıf bir şekilde kurulduğunu ve daha çok yasama aleyhinde bozulduğunu göstermektedir. Özellikle Cumhurbaşkanının Meclise göre daha kolay seçim yenileme kararı alabilmesi, yürütmenin yasama üzerinde kısıtlayıcı ya da baskılayıcı bir güce sahip olmasına neden olabilir. Seçimler yenilendiğinde koltuklarını kaybedeceklerinden çekinen vekiller, Cumhurbaşkanının ajandası ile ters düşmekten çekinebilir ve daha çok hükümetin gündemine uygun kanun teklifleri hazırlayabilir. Meclis halkın kendisine verdiği yasama yetkisine egemen olamadığı gibi yasama görevine devam edebilmek için yasama ajandasının Cumhurbaşkanına uygunluğunu gözetmek durumunda kalabilecektir.

Cumhurbaşkanının anayasal yetki ve görevleri yakından incelendiğinde ise yürütmeye asli yetkiler verildiği ve bunların bir kısmının yasamanın denetimine açık olmadığı görülmektedir. Cumhurbaşkanı kendi kabinesini kendi seçer, yardımcılarını ve bakanları atayıp görevlerine son verir, ancak bu atamalar Meclisin onayına tabii değildir (104/8 md.). Bütçe kanun teklifini Cumhurbaşkanı hazırlar ve Meclis onaylar. Fakat Meclis bütçe kanununu onaylamazsa, yürütme bir önceki yılın bütçesini yeniden değerlendirme oranına göre arttırarak kullanır (161/4 md.). ABD örneğinden farklı olarak, Meclis gerek kabineyi onaylama gerekse bütçe tahsisatı yoluyla Cumhurbaşkanının kabinesini ve politikalarını etkileyebilme kozuna sahip değildir. Ayrıca, Cumhurbaşkanı yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkartarak yürütme gücünü kullanabilir (104/17 md.). Anayasada yürütme yetkisine ilişkin konuların ne olduğu açıklanmasa da Cumhurbaşkanının Meclisin yetkilendirmesi olmaksızın doğrudan Anayasanın kendisine verdiği yetkiye dayanarak Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile

düzenleyeceği ve düzenleyemeyeceği hususların bazıları açıkça belirtilmiştir. Bu Anayasa hükümlerine göre Cumhurbaşkanı, Meclisin yetkilendirmesi ya da onayı olmaksızın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kamu kurumlarındaki üst kademe yöneticilerini atayıp görevlerine son verme (104/9 md), bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması (106/11 md.), Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işlerini düzenleme (108/4 md.) ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevlerini düzenleme (118/6 md.) yetkisine sahiptir.

Cumhurbaşkanının bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görev ve yetkileri düzenleme, üst düzey bürokratları atama gibi Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile verdiği kararlar Meclisin onayına tabi değildir. Bu bakımdan, Cumhurbaşkanı, devlet idaresine şekil veren ve yasamanın kontrolüne açık olmayan asli yetkilere sahiptir. Tek başına üst düzey atamaları yapan ve bunların görev ve yetkilerine karar veren Cumhurbaşkanının herhangi bir kurumsal ya da Anayasal kontrole tabi olmaması, bu pozisyonları uygun gördüğü şekilde dağıtarak disiplin etme, ödüllendirme ya da cezalandırma aracı olarak kullanılmasına ve kamu çıkarını değil kişisel çıkarını gözetebilmesine neden olabilecektir. Bu konuda özellikle ilgi çekici olan devlet idaresine bağlı kurumların hukuka uygunluğunu sağlamak amacıyla kurulmuş olan ve bu kurumlarda her türlü idari soruşturma, inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapan Devlet Denetleme Kurulunun bu kontrolleri Cumhurbaşkanının isteği ile yapması, başkan ve üyelerinin Cumhurbaşkanınca atanması, işleyişinin, üyelerinin görev süresinin ve diğer özlük işlerinin Cumhurbaşkanınca belirlenmesidir (108 md.). Cumhurbaşkanı, doğrudan Anayasadan aldığı yetki ile devlet idaresine bağlı bakanlık ve kamu kurumlarını yapılandırmakta, atamalara karar vermekte, bunların denetimini isteği üzerine Devlet Denetleme Kurulu yapmakta ve bir nevi Cumhurbaşkanının kendi uygulamalarının kendisi tarafından denetlenmesi beklenmektedir.

Cumhurbaşkanının Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleme yetkisi olmayan konular ise Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri, dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler ile Anayasa'da sadece kanunla düzenlenmesi öngörülen konulardır (104/17 md.). Bu durumda Cumhurbaşkanı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile Anayasa'nın yalnızca ikinci kısmının üçüncü bölümünde yer alan sosyal ve ekonomik hakları ve ödevleri düzenleyebilir. Bu bölümde yer alan eğitim, çalışma, grev, toplu iş sözleşmesi, sağlık hizmetleri, konut, sosyal güvenlik gibi haklarla ilgili ne tür bir düzenleme yapabileceği ise ayrıca belirtilmemiştir. Eğer Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile mevcut kanunlarda çelişen hükümler varsa kanun hükümleri uygulanır. Meclisin aynı konuda kanun yapması durumunda ise Cum-

hurbaşkanlığı kararnameşi geçersiz hale gelmektedir (104/17 md.).⁸

Anayasanın Cumhurbaşkanına tanıdığı bu asli yetkinin kendisine mahfuz yetki alanı yaratıp yaratmadığı ise tartışmalıdır. Her ne kadar Meclis kanun çıkarttığında Cumhurbaşkanlığı kararnameşi hükümsüz hale gelse de Anayasada doğrudan Cumhurbaşkanlığı kararnameşi ile düzenleneceği belirtilen konularda (104/9, 106/11, 108/4, 118/6 md.) kanun yapabilecek midir? Burada iki görüş öne sürülebilir. Asli yasama yetkisinin Meclise ait olması nedeniyle Meclis uygun gördüğü konuda kanun yaparak Cumhurbaşkanlığı kararnameşini hükümsüz kılabilir. Öte yandan Anayasada Cumhurbaşkanının Cumhurbaşkanlığı kararnameşi ile düzenleyeceği konuların özellikle belirtilmiş olması ve kanun ile de düzenlenebileceğinin belirtilmemesi, bu konuları düzenleme yetkisinin Cumhurbaşkanında olduğu anlamına gelebilir.⁹ Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Anayasaya uygunluğunu Anayasa Mahkemesi denetlediğinden (148/1 md.), Meclisin başvurusu ile açılacak bir iptal davasında Anayasa Mahkemesinin kararı bu tartışmaların sonucu için belirleyici olacaktır.¹⁰ Ancak, iptal davası Mecliste en fazla üyeye sahip iki siyasi parti grubu ve üye tam sayısının en az beşte biri tutarındaki üyeler tarafından açılabilir (150 md.). Gerek kanun çıkartma yolu ile gerekse iptal davası açarak, Meclisin yürütme gücünün Cumhurbaşkanlığı kararnameşi ile düzenlediği uygulamalara etki edebilmesi için yürütmeden farklı bir siyasi irade göstermesi gerekmektedir. Bu da ancak yasama çoğunluğu ile yürütme farklı partilerden olduğunda mümkün olabilir. Türkiye siyasi partilerinin merkezi ve disiplinli yapılar olması nedeniyle, aynı parti yasama ve yürütmeye hakim olduğunda Meclisteki parti grubu, parti başkanları olan Cumhurbaşkanının yürütmeye dair uygulamalarını denetlemek bir yana destekleme eğiliminde olacaktır. Bu durum, mevcut anayasal çerçevenin sebep olduğu yasamanın yürütme üzerindeki zayıf denetiminin ya da tersten okuyacak olursak yürütmenin yasamayı kısıtlayıcı etkisinin,

8 Cumhurbaşkanlığı kararnameşinin usulü, içeriği, konusu, normlar hiyerarşisindeki yeri ve denetimi bakımından anayasal kapsam ve sınırları üzerine yapılan hukuk tartışmaları için bkz. Cemre Akyılmaz, “2017 Anayasa Değişikliklerine göre Cumhurbaşkanlığı kararnameleri”, **Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. XXIII, S.1, 2019, ss. 191-207; M. Artuk Ardiçoğlu, “Cumhurbaşkanlığı kararnameşi”, **Ankara Barosu Dergisi**, 2017/3, 2017, ss. 21-51; Mehmet Boztepe, “2017 Yılı Anayasa Değişikliği Sonrası Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Hukuki Rejimi”, **İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 5(1), 2018, ss. 5-30; Turan Yıldırım, “Cumhurbaşkanlığı kararnameleri”, **Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi**, 23(2), 2017, 13-28.

9 Bu konudaki tartışmaların özeti için bkz. Akyılmaz, a.g.k. ss. 196-198.

10 Olağanüstü hallerde ve savaş hallerinde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesinde dava açılmaz (148/1 md.).

Türkiye siyasi parti sistemi ve seçim sistemi ile de yakından ilgili olduğunu göstermektedir.

Hem yürütmenin başı Cumhurbaşkanının hem de yasamayı oluşturan vekillerin parti üyesi oldukları göz önüne alındığında, siyasi partiler ve aralarındaki kızgın seçim rekabeti yasama-yürütme ilişkilerini karakterize etmektedir. Anayasa değişiklikleri, genel olarak yürütme gücünün kapsamını değiştirmiş, ancak siyasi partiler ve seçim sistemi ile ilgili kurumsal bir değişiklik getirmemiştir. Eski parlamenter sistemde olduğu gibi, Türkiye’de siyasi partiler, parti liderlerinin baskın olduğu, hiyerarşik şekilde organize olmuş, seçim adaylarının parti liderliği tarafından belirlendiği, parti politikalarını yönetici kadroların oluşturduğu, kaynakların parti merkezi tarafından kontrol edildiği merkezî ve disiplinli yapılarıdır.¹¹ Buna ek olarak, ülke genelinde partiler için yüzde 10 seçim barajının uygulandığı nispi temsil sistemine dayalı genel seçimlerde, milletvekili adayları parti merkezinin belirlediği kapalı liste sistemi ile yarışmaktadır. Seçmenler adaylara değil, partiye oy vermektedir. Ülke genelinde yüzde 10 seçim barajını geçen her parti, ilgili seçim bölgesindeki milletvekili sayısından oy oranına göre kazandığı milletvekili sayısını parti listesinden sırayla Meclise göndermektedir. Ayrıca parti ihtiyaçları için ve parti çalışmalarında kullanmak üzere siyasi partilere her yıl Hazine’den devlet yardımı yapılmaktadır. Bu yardım, en son yapılan genel seçimlere katılma hakkı tanınan ve yüzde 10 seçim barajını aşmış partilere oy oranları oranında yapılmaktadır.¹²

Parti ve seçim sistemlerinin bu özellikleri, milletvekillerinin siyasi geleceğinin parti liderliği tarafından büyük ölçüde kontrol edilmesine neden olmakta ve vekillerin partilerinden bağımsız yasama faaliyetlerinde bulunmalarını engellemektedir. Yasamayı oluşturan vekillerin temelde iki amacı vardır: (1) bir sonraki seçimlerde yeniden seçilmek için seçmenlerine seçim kampanyalarında vaat ettikleri belli başlı politikaları gerçekleştirmek ve (2) üyesi oldukları siyasi partide önemli pozisyonlara gelerek siyasi kariyerlerinde yükselmek, liderliğe yaklaşmak. Vekillerin aday gösterilmelerinde, seçilmelerinde ve parti içinde yükselmelerinde en etkili merci parti liderliği olduğundan ve seçim sistemi de partilerin önemini arttırdığından, siyasi kariyerlerinde ilerlemek isteyen vekiller partilerine sadık ve bağlı kalmaktadır. Ayrıca, sadece geniş seçmen tabanı olan, kısaca başa-

11 Mehmet Kabasakal, “Factors Influencing Intra-Party Democracy and Membership Rights: The Case of Turkey”, **Party Politics** 20(5), 2014, ss. 700-711; Pelin A. Musil, **Authoritarian Party Structures and Democratic Political Setting in Turkey**, Palgrave Macmillan, New York, 2011; Sabri Sayarı, Pelin Ayan Musil ve Özhan Demirkol, **Party Politics in Turkey: A Comparative Perspective**, Routledge, New York, 2018.

12 2820 Sayılı Siyasi Partiler Kanunu Ek 1 md., <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2820.pdf>

rılı partilere düzenli devlet yardımı yapılması ve bağımsız adayların seçim yardımı alamaması, aday olmak isteyen vekillerin alternatif oluşturmak ya da bağımsız aday olmak yerine mevcut sistem partilerine yönelmesine ve partilerine finansal olarak bağımlı olmalarına neden olmaktadır. Dolayısıyla, adayların değil disiplinli partilerin yarıştığı seçimler sonucu oluşan yasama ve yürütme organlarının aralarında partizan bir bağ yokmuş gibi birbirinden bağımsız olabilmesi mümkün gözükmemektedir. Bir sonraki bölüm, anayasal çerçevenin çizdiği yasama-yürütme ilişkisinin disiplinli ve merkezî siyasi partiler ve siyasi partileri önceleyen seçim sistemi ile birlikte ele alındığında yürütme gücünün yasamayı nasıl kısıtladığını üç senaryoda incelemekte ve mevcut sistemin demokrasiye olası etkileri üzerine çıkarımda bulunmaktadır.

4. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNİN TÜRKİYE DEMOKRASİSİNE ETKİLERİ

Yukarıdaki tartışmanın da gösterdiği gibi Türkiye'nin demokratikleşmesi, demokrasinin dayandığı eşitlik, özgürlük, hukukun üstünlüğü gibi prensipleri siyasi katılım ve anayasal sınırlamalar ile ne kadar kurumsallaştırabildiğine bağlıdır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemini getiren Anayasa değişikliği, esas olarak yürütme gücünün görev ve yetkilerini düzenlediğinden demokrasinin anayasal sınırlamalar boyutuna dair değişiklikler yapmış, siyasi katılım boyutu yani seçim sistemi, örgütlenme özgürlüğü ve ifade özgürlüğü ile ilgili değişiklikler getirmemiştir. Siyasi özgürlükler açısından Türkiye demokrasisi zaten iç açıcı bir görünüme sahip değildir. Freedom House endeksine göre, 1999-2013 yılları arasında 'kısmen özgür' (partly free) olan sicili, bu zaman diliminde yapılan Anayasa değişikliklerinin, siyasi reformların ve Avrupa Birliği uyum sürecinin etkisi ile biraz iyileşme gösterse de 2013'ten itibaren eğilim değişmiş ve yeni hükümet sistemini uygulamaya koyan 2018 genel seçimleri ve Cumhurbaşkanı seçimlerinden itibaren 'özgür değil' (not free) statüsüne gelmiştir.¹³ Buna göre, günümüz siyasi rejiminde demokrasinin siyasi katılım boyutu sadece seçimler yolu ile sağlanmakta, örgütlenme ve ifade özgürlüğü gibi temel siyasi özgürlükler önemli ölçüde kısıtlanmış durumdadır. Ayrıca, bu makale yazıldığı sırada, Yüksek Seçim Kurulu (YSK) 6 Mayıs 2019 tarihli kararı ile 31 Mart 2019'da gerçekleşen yerel seçimleri İstanbul ili için 23 Haziran 2019'da yeniden yapılmak üzere iptal etmiştir. 23 Mayıs 2019 tarihli gerekçeli kararında ise iptalin en önemli sebebi olarak, İstanbul'da 754 seçim sandığında "sandık kurulu başkan ve üyelerinin kamu görevlisi olması zorunluluğuna uyulmamasını" ve bunun "seçim sonuçlarına müessir (etkileyici)"

13 1999-2019 yıllarına ait Türkiye'nin demokratik özgürlükler ile ilgili profili ve ülke raporları için bkz. <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2018/turkey>

bir olay olmasını göstermiştir.¹⁴ Bu durumun seçim sonuçlarını etkileyebileceğini belirten ancak nasıl etkileyeceğini gerekçelendirmeyen, yani müessir etkiyi ispat edemeyen YSK'nın bu iptal kararı, somut delilden ziyade siyasi etki ile karar aldığını göstermiştir. Bu durum, demokratik rejimin asgari şartı olan ve halkın kendileri adına karar alma ve uygulama gücüne sahip temsilcilerini seçtiği seçimlerin bundan sonra serbest ve adil olacağı konusunda ciddi şüpheler doğurmuştur.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile demokrasinin anayasal sınırlamalar boyutuna dair yapılan değişiklikler incelendiğinde ise, önceki bölümde tartışıldığı gibi, Cumhurbaşkanının sahip olduğu yetki ve görevlerin önemli bir kısmın yasamanın onayına ya da denetimine açık olmadığı ve yürütmenin gücünü suistimal etmesini engelleyecek denge ve denetleme mekanizmalarının zayıf olduğu görülmektedir. Cumhurbaşkanının Meclise kıyasla daha kolay bir şekilde seçimleri yenileyebilmesi ve seçimlerin aynı gün yapılması, yasamanın yürütmeden kurumsal ve siyasi olarak özerk kalabilmesini engellemekte ve parlamenter sistemde olduğu gibi birbirine bağımlı hale gelmelerine neden olmaktadır. Ek olarak, merkezi ve disiplinli siyasi partilerin milletvekillerini partilerinin bir uzantısı haline getirmesi nedeniyle Meclis'in seçimlerin yenilenmesi hususunda karar alması kurumsal özerkliğinden ziyade daha çok partiler arası seçim yarışının ve kutuplaşmanın sonucu olacaktır. Cumhurbaşkanının kabinesinin Meclis tarafından onaylanmaması ve bütçesinin onaylanmadığı durumda geçen seneki bütçeyi kullanması nedeniyle yasamanın yürütmeyi etkilemesi ya da uzlaşma aramak durumunda bırakması zor gözükmektedir. Cumhurbaşkanının Meclisin yetkilendirmesi ya da onayı olmaksızın doğrudan Anayasadan aldığı yetki ile Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile yapacağı düzenlemeleri ise ancak iptal davası ya da kanun çıkartarak etkileyebilecek olan yasamanın bu haklarını kullanması da siyasi partiler arasındaki çekişmeye bağlıdır. Siyasi partileri öne çıkaran seçim sistemi ve vekillerin bağımsızlıklarını azaltan güçlü parti disiplini nedeniyle milletvekillerinin bağımsız davranabilme kapasiteleri oldukça kısıtlıdır. Bu nedenle, vekillerin Cumhurbaşkanını ve uygulamalarını denetleyebilmesi sahip oldukları anayasal yetkilerden çok, yasamada farklı bir parti çoğunluğu olduğunda ve bu parti çoğunluğu yürütmeyi etkilemek istediğinde ortaya çıkabilecektir. Yasamanın yürütmeden bağımsız olmaması, yürütmenin yasamanın onayına bağlı olmayan yetkileri, vekillerin özerkliklerini azaltan güçlü parti disiplini ve partileri vurgulayan seçim sistemi, yasama organının zayıf yürütme organının güçlü olduğu ve yürütme üzerinde yasama denetiminin tesis edilmesinin oldukça zor olduğu bir hükümet sistemi ortaya koymaktadır.

14 Ayşe Sayın, "YSK gerekçeli karar: İstanbul seçimi iptalinin gerekçeleri ve muhaliflerin şerhi ne?", BBC Türkçe, 23 Mayıs 2019, <https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-48304527> (erişim 26 Mayıs 2019).

Bu hususlar bir arada ele alındığında, hükümet sisteminin demokratik rejimin anayasal sınırlamalar boyutuna etkilerinin anlaşılabilmesi için üç senaryo ortaya çıkmaktadır. İki türlü seçimle seçilen Cumhurbaşkanı ilk turda seçmenlerin yüzde 51'inin desteğini aldığı ikinci tura kalmadan seçilecektir. Böyle bir durumda partisi de seçmenlerin çoğunluğunun desteğini alacağından aynı partinin, hatta parti lideri olarak Cumhurbaşkanının hem yürütmeye hem de yasamadaki parti çoğunluğu üzerinde hakimiyeti olacaktır. Yüksek parti disiplini nedeniyle aynı partili yasama üyelerinin Cumhurbaşkanından bağımsız davranmaları ve uygulamalarını denetlemeleri siyasi kariyerlerini olumsuz etkileyeceğinden oldukça zordur. Cumhurbaşkanının kabinesini, bütçesini ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelemleri ile aldığı kararları destekleme eğiliminde olacaktır. Politika yapım sürecinde muhalefetin desteğine ihtiyaç olmadığından, partiler arası uzlaşma arayışı asgari düzeyde olacaktır. Yürütmenin güçlü, yasamanın siyasi ve kurumsal bağımsızlığının olmadığı böyle bir düzende, daha az aktör politika yapım sürecine katılacağından sistemin etkinliği artabilir, ancak sistem dışlayıcı olacaktır. Özellikle Türkiye'nin heterojen bir toplum olmasını sağlayan etnik, dini ve sosyoekonomik açıdan birbirinden farklı toplumsal grupların karar alma ve politika yapım süreçlerinden dışlanması, sistemin demokratik değil çoğunlukçu olmasına neden olacaktır. Böyle bir durumda demokrasinin hem anayasal sınırlamalar hem siyasi katılım boyutu ihmal edilmiş olacaktır. Temsil yerine etkinliği önceleyen çoğunlukçu hükümet değiştiğinde yerine gelen partinin farklı partizan ve ideolojik tercihler ile yapacağı politikalar, geniş politika sapmalarının görülmesine neden olabilecek ve istikrarsızlığı arttıracaktır.

İkinci senaryoda Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin ikinci tura kalması durumunda seçmenler son tura kalan iki aday arasında bir tercih yapacaklar ve oy çokluğu ile seçilen Cumhurbaşkanı tek bir partinin değil iki ya da daha fazla partinin desteklediği bir ittifak sonucu seçilmiş olacaktır. Eğer bu ittifak yasamada da çoğunluğa sahipse, Cumhurbaşkanı yasamada da bu partiler ile birlikte çalışmayı benimseyebilir. Ancak bu iş birliğinin derecesi ittifak içindeki partilerin Meclisteki sandalye sayılarının büyüklüğüne bağlı olacaktır. Cumhurbaşkanının yasamadaki parti çoğunluğu kanunların geçmesi için yeterli ise ittifak partileri ile iş birliğinin sınırlı olacağını söylemek mümkündür. Öte yandan, bu partiler muhalefete destek verdiklerinde Cumhurbaşkanlığı seçimlerini yenileyecek kadar sandalyeye sahip ise söz konusu iş birliği daha kapsamlı olabilecektir. İlk senaryodan farklı olarak bu durumda bir değil birkaç partinin oluşturduğu ittifak partileri yasama ve yürütmeye egemen olacaktır. Yasamada politika yapma çoğunluğunun temsil gücü artmış olsa bile bu durum ittifaktaki çoğunluğa sahip partinin verdiği imtiyazlara bağlı olacak ve yine muhalefet ile uzlaşmanın aranmayacağı bir ortam oluşacaktır. Yürütme kararlarının, atamalarının ve uygulamalarının denetlenmesi ise ittifak

partilerinin aralarındaki siyasi anlaşmaya bağlı olacaktır. Sonuç olarak ilk senaryodakine benzer şekilde düzen çoğunlukçu kalacaktır.

Üçüncü senaryoda ise ikinci turda seçilen Cumhurbaşkanını destekleyen ittifak partileri yasamada bir ittifak olarak hareket etmeyebilir. Hiçbir partinin çoğunluk olmadığı bir durumda her parti kendi ajandasına uygun kanun tekliflerini Meclise sunacak ve yasallaşması için diğer partiler ile iş birliği arayacaktır. Sandalye sayısının oranı, partilerin yasama gücünü ve politika yapım süreçlerine katılımlarını belirleyecektir. Her kanun teklifi için yasamada farklı partilerin katıldığı yasama çoğunluğu koordinasyon ve uzlaşma yolu ile elde edilebilecek ve geniş kesimleri temsil eden politika çıktıları yapılabilecektir. Ancak Türkiye’de seçim rekabetinin çok kızgın ve partiler arası kutuplaşmanın çok keskin olduğu göz önüne alındığında koordinasyon ve uzlaşmanın kısıtlı olacağını tahmin etmek zor değildir. 90’lı yılların siyasi ve ekonomik istikrarsızlığının temel sebebi olarak gösterilen kısa ömürlü koalisyon hükümetleri partiler arası iş birliğinin başarısız örnekleridir. Meclis çoğunluğunu elde edemeyen partiler karşılıklı ödün vererek anlaşmak yerine güvenoyuyla hükümeti düşürerek ya da hükümetin kurulmasını engelleyerek yeniden seçimlere gitmişlerdir. Bunun en yakın örneği 7 Haziran 2015 seçim sonuçları neticesinde koalisyon hükümetinin kurulmaması ve beş ay sonra 1 Kasım 2015’te yeniden seçimlere gidilmesidir. Benzer şekilde, eğer Meclisteki parti grupları yasamada anlaşamazsa 360 vekili olan parti grupları ya da muhalefetin çoğunlukta olduğu yasamayı kontrol edemeyen yürütmenin başı Cumhurbaşkanı seçimleri yenileyebilecektir. Siyasi istikrarı sağlamak iddiası ile kurulmuş olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde bu istikrarın sağlanması gerçekte birbirinden bağımsız işleyebilmesi gereken yasama ve yürütme arasındaki siyasi uyuma dayanmaktadır. Yasama ve yürütmede bir partinin ya da ittifakın çoğunluğu hakim değilse ortaya çıkacak olan siyasi istikrarsızlık yeniden seçimle çözülmeye çalışılacaktır. Uzlaşmak yerine yeniden seçim yapılmasının ne kadar istikrarsızlık yaratabileceği bir kenara, sistemin kendisi yasama ve yürütmedeki parti uyumuna dayandığından mutabakatı değil çoğunlukçuluğu esas almaktadır ve bu nedenle de keskin kutuplaşmanın olduğu Türkiye siyasi sisteminde kutuplaşmayı daha da körükleyebilecektir.

SONUÇ

Bu çalışma, yapısal sorunları çözmek ve siyasi istikrarı sağlamak iddiası ile tasarlanmış olan ve 16 Nisan 2017 Anayasa değişikliği referandum oylaması ile yürürlüğe giren Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde anayasal çerçevenin çizdiği yasama-yürütme ilişkilerinin, parti ve seçim sistemlerinin siyasi aktörler üzerindeki belirleyici etkilerini de göz önüne alarak, Türkiye demokrasisine olası etkilerini incelemektedir. Türkiye’nin demokratikleşmesi, demokrasinin dayandı-

ğı eşitlik, özgürlük, hukukun üstünlüğü gibi prensipleri siyasi katılım ve anayasal sınırlamalar ile ne kadar kurumsallaştırabildiğine bağlıdır. Anayasa değişiklikleri ile esas olarak yürütme gücünün görev ve yetkileri düzenlendiğinden, bu çalışma, yeni hükümet sisteminin özellikle anayasal sınırlamalar boyutunu nasıl etkilediğini incelemiştir. Çalışmanın bulguları, mevcut hükümet sisteminde yasama-yürütme ilişkilerinin anayasal olarak zayıf bir yasama ve güçlü bir yürütme şeklinde kurgulandığı, parti ve seçim sistemlerinin parti liderini güçlendirmesi nedeniyle de yürütmenin Meclis denetimi gibi anayasal sınırlamalardan kaçınılabilmesinin kolaylaştığı ve bu nedenlerle mevcut sistemin demokratikleşmesinin zor olduğu yönündedir.

Unutulmamalıdır ki demokrasi birbiri ile etkileşim halinde ancak bağımsız olan kurumsal yapılara ve anayasal düzene dayalı kendi kendini idare eden bir sistemdir. Eğer sistemin kurumları ideal şekilde çalışmıyorsa, sistem demokratik olmaktan uzaklaşmakta ve oluşan boşluğu iktidardaki parti doldurmaktadır. Demokratik kurumlar özerkliklerini yitirdikleri ölçüde hükümet partisine bağımlı hale gelmektedirler. Herhangi bir anayasal sınırlama ile karşılaşmayan hükümet partisi devlet gibi hareket etmekte, devlet kaynaklarını uygun gördüğü gibi harca-yayabilmekte ve hatta devlet giderek partileşmektedir. Sadece seçimler yolu ile demokratikleşmiş bu siyasi rejimler giderek otoriter sistemler haline gelmektedirler. Benzer tartışmaların Türkiye için yapıldığı bir dönemde mevcut hükümet sisteminin demokrasinin iki boyutunu da kurumsallaştırarak demokratik dönüşüm sağlamak yerine bu tartışmaları daha da güçlendireceği söylenebilir.

KAYNAKÇA

- AKÇAKAYA, Murat ve Abdülkadir Özdemir, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Siyasal İstikrar”, *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi*, 53(3), 2018, ss. 922-944.
- AKYILMAZ, Cemre, “2017 Anayasa Değişikliklerine göre Cumhurbaşkanlığı kararnameleeri”, *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. XXIII, S.1, 2019, ss. 191-207.
- ARDIÇOĞLU, M. Artuk, “Cumhurbaşkanlığı kararnamesi”, *Ankara Barosu Dergisi*, 2017/3, 2017, ss. 21-51.
- AYDIN, Ahmet Hamdi ve Sadegül DURGUN, “Kuvvetler Ayrılığı/Birliği Açısından Türkiye’de Partili Cumhurbaşkanlığı Sistemi”, **2nd International Congress on Political, Economic and Social Studies (ICPESS)**, 19-22 May 2017, ss. 147-160.
- BAYRAKTAR DURGUN, Gonca, “Anayasa Referandumunu ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, *Yeni Türkiye*, 94, 2017, ss. 1-6.
- BOZTEPE, Mehmet, “2017 Yılı Anayasa Değişikliği Sonrası Cumhurbaşkanlığı kararnamelelerinin Hukuki Rejimi”, *İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 5(1), 2018, ss. 5-30.
- DAHL, Robert, **Democracy and Its Critics**, Yale University Press, New Haven, 1989.
- DIAMOND, Larry, **Developing Democracy: Toward Consolidation**, John Hopkins University Press, Baltimore, 1999.
- DIAMOND, Larry ve MORLINO, Leonardo, **Assessing the Quality of Democracy**, John Hopkins University Press, Baltimore, 2005.
- ESEN, Berk ve GÜMÜŞÇÜ, *Şebnem*, “A Small Yes for Presidentialism: The Turkish Constitutional Referendum of April 2017”, *South European Society and Politics*, 22(3), 2017, ss. 303-326.
- GRUGEL, Jean, “Democratization in Historical Perspective”, **Democratization: A Critical Introduction**, Palgrave, New York, 2002.
- GÜL, Hüseyin, KAMALAK, *İhsan ve SALLAN GÜL*, Songül, “Amerikan Başkanlık ve Fransız Yarı-Başkanlık Sistemleri Işığında Türkiye’nin Yeni Cumhurbaşkanlığı Hükümeti Sistemi”, **Strategic Public Management Journal**, 3, 2017, ss. 101-120.

- LAUTH, Hans-Joachim, “The Matrix of Democracy: A Three-Dimensional Approach to Measuring the Quality of Democracy and Regime Transformations”, **Würzburger Arbeitspapiere zur Politikwissenschaft und Sozialforschung (WAPS)** 6, 2015, ss. 1-30.
- HELD, David, **Models of Democracy**, Polity Press, Cambridge, 2006.
- KABASAKAL, Mehmet, “Factors Influencing Intra-Party Democracy and Membership Rights: The Case of Turkey”, **Party Politics** 20(5), 2014, ss. 700-711.
- KÜÇÜK, Adnan, “Yeni Anayasa Değişikliği ile Getirilmek İstenen Türkiye’ye Özgü Başkanlık Sistemi: Korkular, Algılar, Beklentiler”, **Liberal Düşünce Dergisi**, 22(85), 2017, ss. 157-189.
- LİJPHART, Arend, **Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries**, Yale University Press, New Haven, 1999.
- MUSİL, Pelin A, **Authoritarian Party Structures and Democratic Political Setting in Turkey**, Palgrave Macmillan, New York, 2011.
- O’DONELL, Guillermo A, “Delegative Democracy”, **Journal of Democracy**, 5(1), 1994, ss. 55-69.
- SAYARI, Sabri, AYAN MUSİL, Pelin ve DEMİRKOL, Özhan, **Party Politics in Turkey: A Comparative Perspective**, Routledge, New York, 2018.
- SAYIN, Ayşe, “YSK gerekçeli karar: İstanbul seçimi iptalinin gerekçeleri ve muhaliflerin şerhi ne?”, BBC Türkçe, 23 Mayıs 2019, <https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-48304527> (erişim 26 Mayıs 2019).
- SCHMITTER, Phillippe ve KARL, Terry, “What democracy is ... and is not?”. **Journal of Democracy**, 2(3), 1991, ss. 75-88.
- SHUGART, Matthew Soberg ve M. CAREY, John, **Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**, Cambridge University Press, Cambridge, 1992.
- ULUSOY, Ali, “Aralık 2016 Anayasa Teklifi Neler Getiriyor, Neler Götürüyor?”, Anayasa.gen.tr (online), 2017, ss. 1-9, www.anayasa.gen.tr/ulusoy-anayasa-degisikligi.pdf (erişim 18 Nisan 2019).
- YILDIRIM, Turan, “Cumhurbaşkanlığı kararnameleleri”, **Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi** 23(2), 2017, ss. 13-28.
- ZAKARIA, Fareed, “The Rise of Illiberal Democracy”, **Foreign Affairs**, 76(6), 1997, ss. 22-43.

KRONİK
UNUTULMUŞ BİR YASAMA YAYINI:
TBMM YILLIKLARI
CHRONICLE
A FORGOTTEN LEGISLATIVE PUBLICATION:
ANNALS OF GRAND NATIONAL ASSEMBLY
OF TURKEY

Dr. GÜNAL SEYİT*
MAVİŞ ESRA YARALI**

(1) Bu çalışmada, TBMM Kütüphanesi kayıtlarından 1927 ila 1957 yıllarına ilişkin olarak çıkarıldığı anlaşılan TBMM Yıllıklarının temel yapısının çözümlenmesi amaçlanmaktadır. Çalışmada, 1 Kasım 1958 tarihi itibarıyla yayımlanmış bulunan ve 10'uncu Yasama Dönemine ilişkin olan son TBMM Yıllığı¹ çözümlenmeye esas metin olarak alınmıştır.

(2) *Yıllık*, belli bir yasama dönemi kapsamında, yasama yılı bazındaki veri derlemelerini içerecek biçimde hazırlanmıştır. Daha açık bir ifadeyle, veriler yasama yılı esas alınarak derlenmiş, ancak bu yıllar belli bir yasama dönemine ait yıllar olarak seçilmiştir. Dolayısıyla *Yıllık*, zamansal olarak birden çok yasama yılına ve bu yılların içinde yer aldığı yasama dönemine ilişkin verileri topluca görmeye olanak sağlamaktadır. Bu içeriği ile *Yıllık*'ı yasama odaklı bir faaliyet raporu ve veri derleme yayını olarak nitelenmek mümkündür. Günümüzün faaliyet raporları ile *Yıllık*'ın karşılaştırılması, geçmişten günümüze TBMM'nin yönetsel faaliyetlerindeki ağırlığın yasama alanından yardımcı hizmetler alanına kaydığını açıkça göstermektedir.

* TBMM Yasama Uzmanı
E-posta: gunalseyit@gmail.com
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6900-6951>

** TBMM Yasama Uzman Yardımcısı
E-posta: esrayarali@gmail.com
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0218-8230>

1 Söz konusu yayın, bundan sonra kısaca "*Yıllık*" olarak adlandırılacaktır.

(3) *Yıllık*'ın kapağında, *Yıllık*'ın hangi yasama dönemine ilişkin olduğuna ve bu yasama dönemi kapsamındaki yasama yıllarına, tarih aralıkları da belirtilmek suretiyle yer verilmiştir. (Ek-1)

Kapağın ardından kitabın içeriğini ve başlıkların yer aldığı sayfa numaralarını gösteren “Fihrist” bulunmaktadır.

(4) *Yıllık*'ın birinci bölümü “Yüksek Meclisi doğrudan doğruya alâkadar eden bâzı kanun, nizamname ve talimatnameler” başlığı altında Meclisi ilgilendiren anayasal, yasal ve ikinci mevzuat düzenlemelerine, ayrıca ilgili Meclis yorumları ve kararlarına ayrılmıştır. Bu bölümde dikkat çeken özelliklerden birisi, notlu Anayasa ve notlu İçtüzük metinlerine yer verilmiş olmasıdır. Bu kapsamda Anayasa ve İçtüzük metinlerine eklenen son notlarda; ilgili hükümlere ilişkin uygulamalar, TBMM kararları, hükümler arası ilişkileri gösteren metin içi ve metinler arası atıflar ve karşılaştırmalar bulunmaktadır (Ek-2).

Bu bölümde, Anayasa ve İçtüzük metinleri dışında yer alan mevzuat düzenlemeleri (seçim kanunları vb.) notlandırılmamış, bunların yalnızca metinlerine yer vermekle yetinilmiştir.

Birinci bölümün alt başlıklarından biri, “Sayın Mebusların tahsisat, tazminat, harcırah ve emeklilikleri ile alâkalı kanun, tefsir ve kararlar”dır. Bu yönüyle *Yıllık* yalnızca yasama ve denetim verilerine değil, TBMM üyelik statüsü ile ilgili bilgilere de odaklanmıştır.

(5) İkinci bölüm, TBMM Genel Kurulu çalışmalarına ilişkin verilere ayrılmıştır. “Heyeti Umumiyenin mesai hulâsası” başlığını taşıyan bu bölümde, yasama yılı açılış birleşimlerine ilişkin özet bilgilere (Ek-3), tarih sıralı olarak birleşim ve oturumların sürelerine ilişkin verilere (Ek-4) ve Genel Kurula komisyondan gelen raporların sayısı ile Genel Kurulda bunlara ilişkin olarak gerçekleştirilen işlemleri özet olarak gösteren bir çizelgeye (Ek-5) yer verilmiştir.

Bu bölümde ayrıca, yine yasama yılı esaslı olmak üzere, kabul edilen kanun, tefsir ve kararlar da belirlenmiştir. Bu kapsamda önce yasama yıllarına göre, kabul edilen kanun, tefsir ve kararların sayısına ilişkin özet istatistik veriler sıralanmış ardından söz konusu yasama işlemlerinin numarası, adı ve tarihi sıralanmıştır (Ek-6).

Genel Kurul çalışmalarının bir diğer boyutu olan *seçimlere* ilişkin veriler de *Yıllık*'ın ikinci bölümü içinde ayrı bir alt başlık altında yer almaktadır (Ek-7).

İkinci bölüm, yasama yılının kapanış birleşimlerine ilişkin özet bilgiler ile sona ermektedir (Ek-8)

(6) Üçüncü bölüm, Başkanlık Divanı işlerine ayrılmıştır. Burada, önce yasa-

ma yıllarına göre Başkanlık Divanı üyeleri sıralanmış, bununla birlikte toplantı ile karar sayıları belirtilmiştir (Ek-9). Ardından karar numarası, toplantı tarihi ve verilen kararların özetinin gösterildiği bir çizelgeye yer verilmiştir (Ek-10). Bu şekilde yasama çalışmalarının önemli bir bileşeni olan, ayrıca idari teşkilatı da doğrudan ilgilendiren Başkanlık Divanı kararlarına kolayca erişimi olanaklı kılan bir veri havuzu oluşturulmuştur².

(7) “Encümenlerin gördüğü işler başlıklı” dördüncü bölümde daimi ve geçici komisyonlara ilişkin üye bilgilerine (komisyon üyelerinin adları yasama yıllarına göre sıralanmıştır³) ve komisyonların gerçekleştirdiği yasama faaliyetlerine ilişkin istatistiklere yer verilmiştir. Bu kapsamda her bir komisyona gelen işlerin sayısı (layiha, teklif, tezkere, tahrir ve evrak ayrımı gözetilerek) belirlenmiş, bunların ne kadarının görüşülerek tamamlandığı ve kaçının komisyonda kaldığı açıklanmıştır (Ek-11). Aynı bölümün sonlarında komisyon çalışmalarını özet olarak gösteren bir çizelgede, veriler daha ayrıntılı bir şekilde topluca gösterilmiştir (Ek-12).

Bu bölüm içinde ayrı bir alt başlık altında, komisyon üyesi olmayan TBMM üyeleri de, görevleri (Başkanlık Divanı üyesi, Bakan şeklinde) belirtmek suretiyle sıralanmıştır (Ek-13).

(8) *Yıllık*'ın beşinci bölümü “İnzibat Komisyonu”⁴ başlığı altında bu komisyonun faaliyetlerine ayrılmış, ayrıca komisyonun kimlerden oluştuğuna ilişkin bilgilere de yer verilmiştir (Ek-14).

(9) *Yıllık*'ın altıncı bölümü “Türkiye Büyük Millet Meclisine Onuncu Devrede gelen evrak” başlığını taşımaktadır. Bu bölümde; gelen dilekçeler, teklifler, tezkere, muhtelif evrak, diğer hususlara ilişkin evrak ve Dilekçe Komisyonu'na havale edilen dilekçelere ilişkin bilgiler yer almaktadır. Bölümün başında toplu istatistikler yer verdikten (Ek-15) sonra her bir kanun tasarısı (layiha), kanun

2 Günümüzde Başkanlık Divanı kararlarına açık erişime olanak tanıyan böyle bir yayın bulunmamaktadır.

3 *Yıllık*'ta, komisyon üyeliği çeşitli nedenlerle sona erenlerin bu durumları da dipnotlarda açıklanmıştır.

4 2 Mayıs 1927 tarihli TBMM Dâhili Nizamnamesi'nin 198'inci maddesi hükmü uyarınca Başkanlık Divanının görevleri arasında “Dahili Hizmetler Teşkilatı ve Meclis Memur ve Müstahdemleri hakkında Memurin Kanununun nasıl tatbik edileceği ve o kanuna göre inzibat Komisyonu teşkili hakkında istişari olarak rey beyanı” sayılmış olup söz konusu Kanun'un 35'inci maddesinde bu husus “Memurin aleyhine inzibatî ve cezaî bir muameleyi müstelzim olmamak üzere halk tarafından vukubulan ve dairei aidesi tarafından varit görülen şikâyet üzerine mahalline müfettiş veya muhakkik gönderilir. Tahkik raporları inzibat komisyonunca badettetik vakî şikâyet teyyüt eder ise o memurun rızasına bakılmıyarak mezkûr komisyon kararile tahvili caizdir.” şeklinde açıklanmıştır.

teklifi ve tezkerenin adı/konusu, havale edildiği komisyon ve gördüğü işlemi⁵ belirten bir çizelgeye yer verilmiştir (Ek-16).

Bölümün sonunda, *Yıllık*'ın ilgili olduğu 10'uncu Yasama Dönemi sonu itibarıyla hükümsüz kalan işlerin sayısı ve hükümsüz kalan evrak listesi bulunmaktadır (Ek-17).

(10) Yedinci bölüm, Meclisin denetim işlevi ile ilgili verilere ayrılmıştır. Burada sözlü ve yazılı soru önermeleri ile gensoru önermelerinin özet ve sonuçları sıralanmıştır (Ek-18).

(11) *Yıllık*'ın sekizinci bölümünde "İcra Vekilleri Heyeti" başlığı altında yasama yıllarının başı itibarıyla görevde bulunan Bakanlar Kurulu üyeleri sayılmış, dipnotlarda bu üyelerin yurt dışında gerçekleştirdikleri resmî ziyaretler ve bu ziyaretler sırasında kendileri yerine vekâleten görev yürüten bakanlar kaydedilmiştir (Ek-19).

(12) "Sayın Mebusların İşleri" başlıklı dokuzuncu bölümde ilk olarak *Yıllık*'ın ilgili olduğu 10'uncu Yasama Dönemini başlatan seçime ilişkin bilgilere (seçimlerin yenilenmesine ilişkin önerge metni ve kabul edildiği birleşim bilgileri) yer verilmiş (Ek-20); devamında milletvekili listesi seçim çevresi esasına göre düzenlenmiştir (Ek-21). Bu bölümde ayrıca fotoğraflı milletvekili albümüne de yer verilmiş (Ek-22), tüm milletvekillerinin kısa özgeçmişleri ve seçtikleri komisyona ilişkin bilgiler sunulmuştur (Ek-23). Bunun yanında milletvekilleri alfabetik olarak soyadlarına (Ek-24), doğum tarihlerine (Ek-25), mezun oldukları okullara (Ek-26), bildikleri yabancı dillere (Ek-27), ihtisaslarına (Ek-28) ve milletvekilliğindeki kıdemlerine göre listelenmiştir (Ek-29). Yine boşalma olan üyelikler ve boşalma sebepleri de gösterilmiştir (Ek-30).

Dokuzuncu bölümün bir diğer alt bölümünde milletvekillerinin izin durumları listelenmiştir. Bu kapsamda izin alan milletvekilinin -sırasıyla- seçim çevresine, adına, izin süresine ve izninin başlangıç tarihine yer verilmiştir (Ek-31).

Yine dokuzuncu bölümde, yasama dokunulmazlığının kaldırılması istenen milletvekillerine ilişkin özet bilgilere yer verildiği görülmektedir. Günümüzde yasama dokunulmazlığına ilişkin tezkere özetleri, Gelen Kâğıtlar Listesinde, yalnızca hakkında fezleke bulunan üyenin adı soyadı ve seçim çevresi bilgisine yer verilmek suretiyle yayımlanmakta, bu çerçevede milletvekilinin fezlekeye konu eylemine ilişkin herhangi bir bilgiye erişmek mümkün olmamaktadır. *Yıllık*'taki listede yasama dokunulmazlığının kaldırılması talep edilen milletvekillerine ilişkin ad soyad bilgisinin yanında talebe konu eylemler de özet biçimde gösterilmiştir (Ek-32).

5 Hükümsüz kalma, sahibince geri alınma, kanunlaşma, karar olma gibi işlemler belirlenmiştir.

Aynı bölümde TBMM üyelerinin yurt dışında katıldıkları resmî toplantılar ile parlamenter birlik grupları ve dostluk grupları üyeleri ile faaliyetleri de kayda geçirilmiştir. Katılım sağlanan konferanslara ilişkin raporlar ve TBMM üyelerinin katıldıkları konferanslarda yaptıkları konuşmalara dair metinlerin bir kısmı da *Yıllık*'ta görülebilmektedir (Ek-33). Ayrıca TBMM'nin dış ilişkilerini doğrudan ilgilendiren Avrupa Konseyi Statüsü ile Uluslararası Kuruluşlar ile ilgili gruplar ve dostluk gruplarına ilişkin düzenlemelerin metinleri de *Yıllık* bünyesine alınmıştır (Ek-34).

(13) Onuncu bölüm, siyasal partilere ilişkin bilgilere ayrılmıştır. Burada önce üyelerin siyasal partilere göre sayısal dağılımı belirlendikten (Ek-35) sonra siyasal partilerle ilgili diğer ayrıntılara her bir parti için bir alt bölüm ayrılmak suretiyle yer verilmiştir. Bu bilgiler arasında siyasi partilerin Meclis gruplarının idare heyeti listeleri, grupların üye sayılarının yasama yıllarının başı itibarıyla değişim durumu (Ek-36) ve parti gruplarına üye milletvekillerinin isim listeleri (Ek-37) yer almaktadır. Bağımsız üyelerin listesi de grup listelerine ardışık olarak *Yıllık*'ta yer almaktadır.

(14) Onuncu bölümü, yıllar itibarıyla TBMM Bütçelerine yer verilen on birinci bölüm izlemektedir (Ek-38).

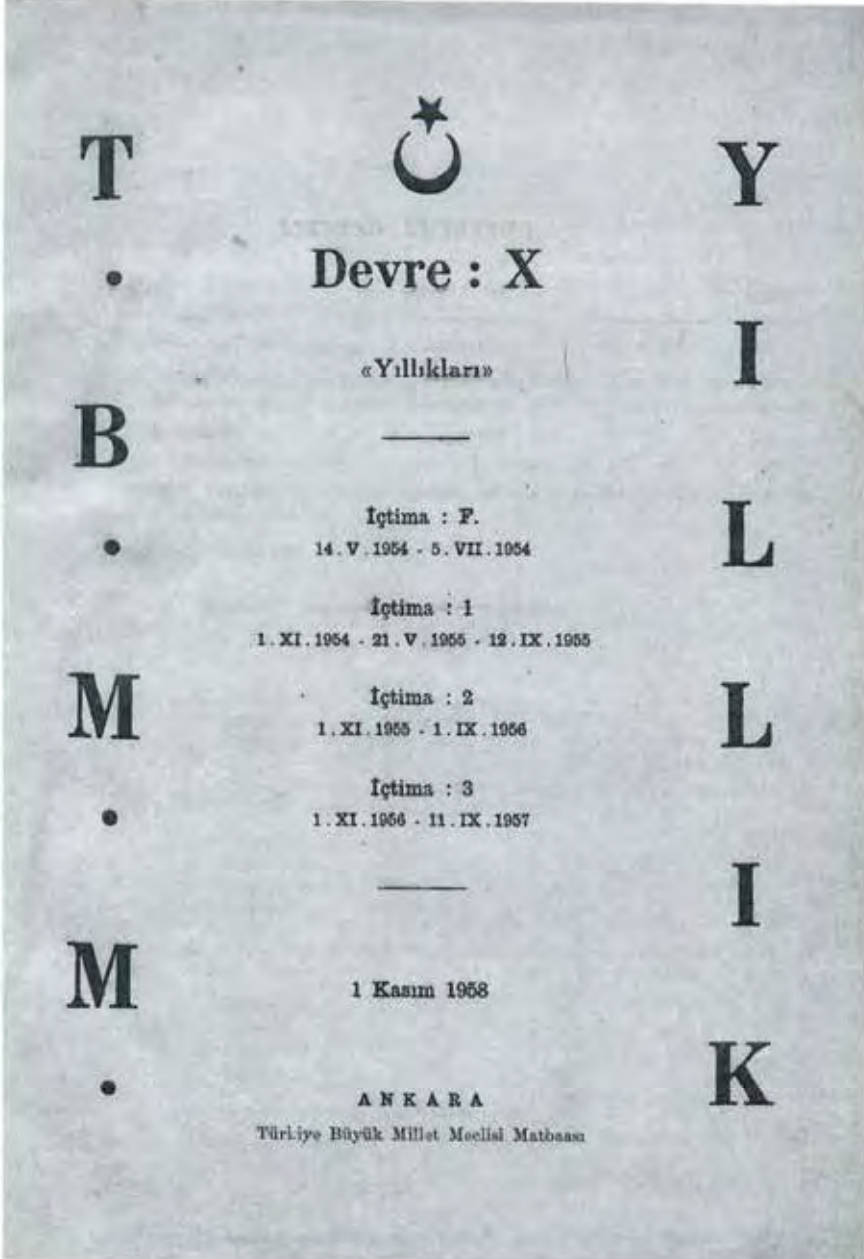
(15) On ikinci bölümde “Memurlar ve hizmetliler” başlığı altında TBMM’de görev yapan personelin isim listesi ve kişi bilgilerine yer verilmiştir (Ek-39). Bu bölümde memurlar ile hizmetlileri ilgilendiren kanun ve yönetmelikler sunulmuş, görev yapan memur ve hizmetlilerin yanında 10’uncu Yasama Döneminde Türkiye Büyük Millet Meclisinde göreve başlayan (Ek-40), ayrılan, emekliye sevk edilen ve vefat eden memurların (Ek-41) da bilgileri gösterilmiştir.

(16) *Yıllık*'ın on üçüncü bölümünde “Matbaanın mesai hulâsası” başlığı altında matbaa faaliyetlerine (Ek-42), on dördüncü ve son bölümünde ise tutanak dergisi bilgileri ile toplantı yıllarında kabul edilen kanun, yorum ve karar numaralarına yer verilmiştir (Ek-43).

(17) İçeriği bu şekilde çözümlenebilecek olan 10’uncu Yasama Dönemi Yıllığı, kapak hariç 1128 sayfadan oluşmuştur.

SON NOT: Bu metnin ekleri, *Yıllık*'ın yapısına ilişkin fikir vermesi için seçilmiş olup alındıkları bölümün tümünü değil, yalnızca bir ya da birkaç sayfasını içermektedir.

EK - 1



EK - 2/a

TEŞKİLATI ESASİYE KANUNU

(Resmî Gazete ile neşir ve ilân) : 24 Mayıs 1934 - No. 71

No.
491

Kabul tarihi
20. IV. 1934

BİRİNCİ FASIL

Ahkâmı Esasiye

MADDE 1. — Türkiye Devleti bir cumhuriyettir [1].

MADDE 2. — (Müddet: 9 Nisan 1928 ve 3 Şubat 1937 No. 1222, 3115) — Türkiye Devleti, cumhuriyetel, milliyetel, hukukî, devletel, laik ve inkılapçadır. Resmî dilî Türkçesidir [2]. Mükameli Ankara şehridir.

MADDE 3. — Hükûmiyet idâkârıdır ve müstakildir.

MADDE 4. — Türkiye Büyük Millet Meclisi, milletin yetkine ve hakiki müesseseli olup millet namına hakki hükûmiyeti icmal eder [3].

MADDE 5. — Teğri sâhîbiyeti ve heri kudreti büyük Millet Meclisihale tevelli ve temerkûz eder.

MADDE 6. — Meclis, teğri sâhîbiyetini her vakit icmal eder.

MADDE 7. — Meclis, heri sâhîbiyetini, heri taraftından müstakim Resmî-yahur ve umumî şâyim odasıel bir İsmi Vekilceli Heyetel müesseliyle icmal eder.

Meclis, Hükûmeti her vakit müvakkale ve tekat edebilir.

MADDE 8. — Hakki kaza, millet namına, usulü ve kanunî dairesinde müstakim mahkemî tarafından icmal olunur.

İKİNCİ FASIL

Vasîfeli teğriye

MADDE 9. — Türkiye Büyük Millet Me-

clisi kanunî mahsusına [4] tevfikân millet tarafından müntehap meclislerden [5] müteşekkildir.

MADDE 10. — (Müddet: 5 Kârunnevevri 1934 No. 2599) — Yirmi iki yaşın bitiren kadın, erkek her Türk mebus seçmek hakkını bulur [6].

MADDE 11. — (Müddet: 5 Kârunnevevri 1934 No. 2599) — Otuz yaşın bitiren kadın, erkek her Türk mebus seçilebilir [7].

MADDE 12. — Kanunî hizmetel fesahyetinde bulunmalar [8], müesseseli terahîbiye veya şirkat, sahtekârlık, dolandırıcılık, emniyetel müstakim, müstakim şirkat müstakimlerinden biriyel müstakim olanlar, mahburat, müstakim müesseseli idâkârında bulunmalar, hukukî mahkemelerden şikâet edilmiş olanlar Türkiye okunup yazmak bilimiyenler mebus müstakim olamazlar [9].

MADDE 13. — (Büyük Millet Meclisihale müntehap dâiresi senede bir kere ara olunur.

Müddetel biten meclislerin tekrar müntehap edilmeleri câzidir.

Sâhik Meclis şikâet Meclisini icmalına kadar devam eder.

Yeni müntehapın kerâsimde hakim görülmemiş talimatel icmal davresinin bir sene temideli câzidir.

Her mebus yalnız kendini müntehap eden davresine teşkil namına müstakim vekildir.

MADDE 14. — Büyük Millet Meclisi, her sene Teğri-yasâel idâkârında [10] davresel toplantılar.

Meclis, kanunî müddetel idâkârında devir, tektik ve müvakkale yazıcelerinin ilzâmi ve te-neffüs ve istinâhatel heri senede altı aydan fazla istilî faaliyet edemez.

EK - 2/b

— 10 —			
191 numaralı Teşkilât Kanunu ile 1222, 1853, 2599, 3115, 3272 numaralı Kanunlar ile yapılan değişikliklerin görüşmelerini ihtiva eden Tutanak Dergilerinin devri, cilt ve sayfa numaraları:		D. Cilt Sayfa	
II	7 241 : 287, 290 : 291, 316 : 305, 825 : 858, 839 : 862, 909 : 910	VI	70, 78, 83 : 86, 89, 97 : 99 (41, 47, 48, 49, 50, 61) ve maddeler) (Kanun - 3272)
III	8 103 : 139, 354 : 429, 430 : 479 96 : 166, 683 : 720, 1953 : 1942	Anayasa :	
IV	3 103, 112, 125 : 136, 137 : 142 (3, 10, 26, 38 ve maddeleri) (Kanun - 1222)	VII	15 2, 24, 41 : 55, 53, 56 : 59
	4 76, 79 : 85 (195 ve maddesi)	191 numaralı Teşkilât Kanunuyla Tekrar Mevzuat Komisyonu hakkındaki 5597 numaralı Kanunun mükerrerlerini ihtiva eden Tutanak Dergilerinin devri, cilt ve sayfa numaraları:	
	5 33, 31, 37 : 39 (Kanun - 1893)	D. Cilt Sayfa	
	25 80, 82 : 83, 85 : 86, 86 : 88 (10, 11 ve maddeleri) (Kanun - 2599)	IX	13 185 16 267 18 129 : 164, 172, 201 : 202, 282 : 294, 311, 334, 399 : 410, 410, 412, 421 : 427
V	16 2, 28, 58 : 73, 75, 81 : 84 (3, 41, 47, 49, 59, 61, 71, 75 ve maddeleri) (Kanun - 3115)		

NOTLAR

[1] - 102 ve maddeler 4. fıkrası ile kabul ettirildi.
(Madde - 1).

[2] - Anayasanın 104 ve maddesindeki maddet karşısında yorumlanmaya hazır kararlar alınmıştır.

(12 VII - 1950 - T. D. Sayfa 584).

Madde - 2).

[3] - Seçim Kanununda bir maddesinin Türk seçmenlerinin genel seçime göre seçilmesi (Referandum) hakkında Eskişehir Milletvekili İsmail Hakkı Çevik tarafından verilen bir önerge, Başkanlığa, Anayasaya külliyen aykırı olduğuna için oya dahi sunulmamıştır.

(3 VII - 1948 - T. D. 15112 - Sayfa 703).

Madde - 4).

[4] - Milletvekilleri Seçimi Kanunu ve tadilatları (5445, 6272, 6428, 7037, 7053).

(Madde - 9).

[5] - 306 numaralı Karar :

1. İntihap, birleşim ve reylerin en çoğunun bir zat uhdesinde taşıyılı yahut müstavi reylerle teklifler kanunî kararını bir zat uhdesinde taahhüt ettiği an, o zatın mebusluğuna mebedelî teşkil eder.

2. Bir memuriyette iken mebus olanlar hakkında Teşkilât Esasları Kanununun yirminci maddesi ve yirminci maddeleri hakkında bir ammittahak olabilir yahut memuriyet kabulü vasıtasıyla mebusluğuna sokulmuş bulunabilirler için mebus olan bir memurun kendisi intihabına resmen itiraz hâsıl ettikten sonra memuriyette devam etmek istediğine dair mebusluğuna mahfuz arz etmiş olması hâkimdir.

3. Mebus intihabından bir zatın mebusluk mebusluğuna intihabı Meclis Bihâkı ile iptal olur. Yalnız Meclis kararlarıyla müeyyit memurite müsteniden girmek üzere intihab edilebilir.

EK - 2/c

T. B. M. M.
DAHİLİ NİZAMNAME

BİRİNCİ BAP

Meclisin teşekkülü

MADDE 1. — İntihap devresinin ilk iclasının birinci hükümetin ilk odesinde, dâimî reis intihabolduğuna kadar, ikinci en yaşlı muvakkat Heyeti Umumiye'ye Riyaset eder; veyahut bir muvakkat reis intihab olunur.

En genç dört üye muvakkat Kâtiplik makamında bulunurlar.

Herhangi mebusun en yaşlı ve hançerinin en genç üsluklarını evvelce tetkik khusus, vasıfeleri yâni Riyaset Divanının intihabına kadar devam edecek olan, İdare Amirlerine sittir.

Devre, teşkiline karar verildiği halde, dört seneden ibaret olan intihap müddetidir.

İhtim, her toplantıyı iptisamdan evvelce teahhüdül mübavvâta kadar devam eden Meclis senesidir.

İnkıat, Heyeti Umumiyenin müayyen günlerinde vâkı toplandıktan:

Celâe, her inkıatın tesvifiye tathilinden ibaret müayyen kısımlarından her biridir.

MADDE 2. — Muvakkat Riyaset Divanının teşekkülünden sonra Teşkilâtı Esasîye Kanununun 16 nci maddesi hüsnânce muvakkat intihap devresininin her herferi serasıyla tahlif olunur.

Tahlif, Teşkilâtı Esasîye Kanunundaki yemin metnini kâriyâ üsârinde yâni okunmaktadır.

Sonradan Meclis intihap eden mebuslar da ilk odesinde bir odesinde (1) ederler [1].

MADDE 3. — Tahlif merasimini müvakkat Dâimî Riyaset Divanı intihabı ıerâ edılır.

MADDE 4. — Riyaset Divanının yâni dâimî İciması senesidir.

MADDE 5. — (Maddet : 27 Nisan 1909)

1. Reis [2];

2. Üç reisvâkil.

3. En az üçü münavabe ile Heyeti Umumiye'de bulunmak üzere altı Kâtip;

4. Üç İdare Amirinden mürekkeptir [3].

MADDE 6. — Riyaset Divanı, gizli rey ve mutlak ekseriyetle intihabedilir.

Mutlak ekseriyet hâsıl olmaduğı takdirde aynı usule tevâken ikinci defa intihap ıerâ edilir.

Buoca da mutlak ekseriyet hâsıl olmazsa en ziyade üçü ekseriyet kazananlardan istenilen odesin bir misli ayrılamak bunlar hakkında hâsıl olan üçüye müraعات olunur.

Bunata üçü ekseriyet kâfidir.

Herlerde tesâvi olursa kur'aya müraعات edilir [4].

MADDE 7. — (Maddet : 31 Mart 1907) — Reis, Reisvâkilleri, Kâtipler, İdare Amirleri için aynı ayın reye müraعات olunur.

İçerî teşkilâtında Reis için bir, Reisvâkilleri için üç, Kâtipler için altı, İdare Amirleri için beş kişi yazılır.

MADDE 8. — Dâimî Riyaset Divanının intihabı akabinde Reisicumhurun intihabına başlanır.

Reisicumhur gizli rey ve mutlak ekseriyetle intihabedilir.

Bu intihapta reylerin tesâdi için kur'a ile dokuz mebus üçürek ve reyler Heyeti Umumiye salonunda açıkca tesâdi olunur.

İntihabın neticesinde Meclis Reisî Heyeti Umumiye'de bildirildikten sonra Reisicumhur intihabından zârî, hâsıl olan, Riyaset kâriyâsünü ılgale davet eder.

Reisicumhur, Riyaset kâriyâsüne çıkıp Teşkilâtı Esasîye Kanununun 38 nci maddesi hüsnânce yâni okunur.

Onun sonra kâriyâ Meclis Reisine bırakır. O da intihabı derhal mübavvâta verir [5].

MADDE 9. — İntihabın sonunda Reisicumhur lazar defterine, Meclis Reisî intihabın neticesini Heyete ve intihabından zârî bildirir.

EK - 2/d

— 83 —			— 83 —		
Z. C.	D. Cilt	S a y f a	Z. C.	D. Cilt	S a y f a
	III	3- 12, 119, 114: 117 (29'nci maddeler).		30	20, 46, 55 (137'nci maddeler - maddeler değiştirilmiştir).
	IV	8 100, 133, 148, 194: 195 (98'nci maddeler).		31	146 } (22'nci maddeler).
	IV	9 108, 132, 139: 141 (169, 170, 171'nci maddeler).		33	74 } (22'nci maddeler).
	IV	10 8, 14, 15: 17 (42'nci maddeler).	VIII	6	111, 214, 387: 403 (22, 23, 24 ve 85'nci maddeler).
	IV	14 108, 110: 111 (5'nci maddeler).	IX	28	259: 261
	V	1 10, 38, 43: 47 (7'nci ve 22'nci maddeler).			(12 Şubat 1954), (12 Mayıs 1957 tarihli Dahili Nizamnamenin kabulü ve 22, 23, 24 ve 85'nci maddelerinin tadili).
	VII	3 96 / (42'nci maddeler).	IX	29	209
	VII	1 98, 130 / (42'nci maddeler).			(13: 21'nci maddeleri ilave eden ikinci buç hükümlerinin değiştirilmesini).
		İçtihat :	X	2	172- 181
	VII	13 206 / (23'ncü maddeler).			(58 ve 59'ncü maddelerin tadili).
		16 12, 21, 37: 63 } Turkleştirme.			
		19 134, 146, 154: 155 (23'ncü maddeler).			

NOTLAR

[1] - Andişmek için, milletvekillerinin seçilen tutanağının onanmış olması gerekir.

T. D. 25. IX. 1930 - S. 9
6 IX. 1943 - S. 5
15 IX. 1944 - S. 152
2 X. 1944 - S. 162

(Madde - 2)

[2] - T. B. M. M. Başkanı Mahkum Ödemiş hakkında karar No. 5681. 0479.

[3] - H. M. M. Divanı Riyaseti İsmaili hakkında karar No. 766. 648.

(Madde - 5)

[4] - 143'ncü maddedeki isimler ile VIII. Dönemden beri, bu maddelere göre yapılmaktadır.

(Madde - 6)

[5] - IV, V, VI, IX, X. Dönemlerde Oturma son verilmiştir.

(Madde - 8)

[6] - Teşkilatı Esaslıya Kasımın 36'ncü maddesi bakınız!

(Madde - 11)

[7] - Dönem VIII. Toplantı 2. Başlangıçtan beri bazı komisyonların üye sayısını artırmıştır. (5. XI. 1949 - S. 49).

25'nci maddeden 1'nci fıkrası ile karşılaştırınız!

(Madde - 22)

[8] - 22'nci maddelerin, 20 numaralı komisyondan sonra gelen fıkrası ile karşılaştırınız! (Madde - 25)

[9] - Dilekçe Komisyonuna yardımcı olmak üzere, 21. I. 1948, S. XI, 1948, 27. XI. 1950 ve 7. I. 1952 de Geçici Komisyon kurulmuştur.

Ve yine, Dilekçe Komisyonundaki işlerin çokluğu dolayısıyla 25. I. 1950 tarihinde (6) kişilik (8) Geçici Komisyon kurularak Geçici Dilekçe Komisyonu kaldırılmıştır.

Geçici Komisyon, istenilen komisyonlardan üye alınarak kurulan komisyon, iki veya daha çok komisyonu birleşmesiyle kurulur.

(T. D. 23. V. 1931 - S. 59)

Bütçe Komisyonu ile kurulmuş Kamulayışın kabul edilen geçici komisyonlara üye verir. (T. D. 23. I. 1952 - Sayfa. 260-268)

EK - 3

B) Heyeti Umumiyenin mesai hulâsası**1. Heyeti Umumiyenin açılması****İQTİMA : 7.**

Onuncu Devrenin fevkalâde iqtiması 14 Mayıs 1956 Cuma günü saat 15 te en yaşlı üze olan İstanbul Mebusu Ali Fuad Cebesoy'un ri-yasetinde açılmış ve tahlîf merasımı yapılmıştır. Bu inkatta; İçel Mebusu Refik Koral-

tan Meclis Reisliğine intihabedilmiş ve mütaakiben Riyaset Divanı seçimleri tamamlanmıştır. Bunu takiben yapılan seçimde de İstanbul Mebusu Celâl Bayar Reisi cumhuriyete intihabedilmiştir. (Zabıt : Cilt 1 Sayfa : 2 - 8)

İQTİMA : 1

Onuncu Devrenin Birinci İqtiması 1 . XI . 1954 Pazartesi günü saat 15,40 ta Reisi cumhur Celâl Bayar'ın Riyaset kürsüsünden irat buyurduk-

ları nutukla açılmıştır. (Zabıt : Cilt 2, Sayfa 6 : 18)

İQTİMA : 2

Onuncu Devrenin İkinci İqtiması 1 . XI . 1955 Salı günü saat 15,15 te Reisi cumhur Celâl Bayar'ın Riyaset kürsüsünden irat buyurduk-

ları nutukla açılmıştır. (Zabıt : Cilt 8, Sayfa 6 : 20)

İQTİMA : 3

Onuncu devrenin üçüncü iqtiması 1 . XI . 1956 Perşembe günü saat 15,15 te Reisi cumhur Celâl

Bayar'ın Riyaset kürsüsünden irat buyurdukları nutukla açılmıştır. (Zabıt : Cilt 14, Sayfa 4:14)

EK - 4

2. Umumi Heyetin Onuncu Devrede İnikat ve celselerinin sayı ve tarihleri ile ne kadar devam ettiklerini gösterir cetvel

İQTİMA : F.

Onuncu Devrenin Ferkalide İqtimada Meclis 14 Mayıs 1954 tarihinden 5 Temmuz 1954 tarihine kadar (17) İnikatta (26) Celse yapılmıştır. Celselerin hepsi ahenidir.

Meclis bu İqtimada (41) saat (23) dakika toplantı halinde bulunmuştur. Bu İqtima yılı içinde (3) ay (25) gün tatil yapılmıştır.

DEVRE : X — F.

İnikat	Celse	Celsenin sekti	Tarihi	Günü	Ne kadar devam ettiği	
					Saat	Dakika
1	3	Aptk	14 . V . 1954	Cuma	5	10
2	2	*	17 . V . 1954	Pazartesi	0	14
3	3	*	24 . V . 1954	Pazartesi	2	30
4	1	*	26 . V . 1954	Çarşamba	1	05
5	1	*	28 . V . 1954	Cuma	0	05
6	2	*	9 . VI . 1954	Çarşamba	3	13
7	2	*	11 . VI . 1954	Cuma	2	15
8	1	*	14 . VI . 1954	Pazartesi	2	00
9	1	*	16 . VI . 1954	Çarşamba	0	18
10	1	*	18 . VI . 1954	Cuma	0	25
11	2	*	21 . VI . 1954	Pazartesi	4	00
12	1	*	23 . VI . 1954	Çarşamba	0	50
13	1	*	25 . VI . 1954	Cuma	0	05
14	1	*	28 . VI . 1954	Pazartesi	2	10
15	1	*	30 . VI . 1954	Çarşamba	6	55
16	1	*	2 . VII . 1954	Cuma	2	30
17	2	*	5 . VII . 1954	Pazartesi	4	25

EK - 6/a

4. Umumi Heyetin kabul ettiği kanun, tefsir ve kararlar

İQTİMA : 7.

Umumi Heyet Fesknâde İqtima senesi içinde 25 kanun ile 5 karar kabul etmiştir. Bunların numaraları ile tarihleri ve başlıkları aşağıdaki cetvelde gösterilmiştir.

İQTİMA : 1

Umumi Heyet Birinci İqtima senesi içinde 195 kanun ve 100 karar kabul etmiştir. Bunların numaraları ile tarihleri ve başlıkları aşağıdaki cetvelde gösterilmiştir.

İQTİMA : 2

Umumi Heyet İkinci İqtima senesi içinde 221 kanun ile 82 karar kabul etmiştir. Bunların numaraları ile tarihleri ve başlıkları aşağıdaki cetvelde gösterilmiştir.

İQTİMA : 3

Umumi Heyet Üçüncü İqtima senesi içinde 203 kanun ile 1 tefsir ve 56 karar kabul etmiştir. Bunların numaraları ile tarihleri ve başlıkları aşağıdaki cetvelde gösterilmiştir.

EK - 6/b

— 149 —

Umumi Heyetin kabul ettiği kanunlar

İÇTİMA : F.

Kanunlar

No.	B A Ş L I K	Tarih
6411	5591 sayılı Makina ve Kimya Endüstrisi Kurumu Kanununa ek Kanun	9 . VI . 1954
6412	1954 yılı Muvazenei Umumiye Kanununa bağlı (A/1) İşaretili cetvelde değişiklik yapılması hakkında Kanun	9 . VI . 1954
6413	Devlet Havayolları Umumî Müdürlüğü 154 maddeli 1954 yılı Bütçe Kanununa bağlı (A/1) İşaretili cetvelde değişiklik yapılması hakkında Kanun	9 . VI . 1954
6414	1954 Mali yılı Muvazenei Umumiye Kanununun 17 nci maddesi ile bağlı cetvellerde değişiklik yapılması hakkında Kanun	9 . VI . 1954
6415	Türkiye Vakıflar Bankası Türk Anonim Ortaklığı Kanununa 15 nci maddesinin tadilî hakkında Kanun	11 . VI . 1954
6416	Türkiye ile Pakistan arasında akdedilen Dostane İş Birliği Antlaşmasının tasdiğine dair Kanun	11 . VI . 1954
6417	Amerika Birleşik Devletleri ve Avrupa Ekonomik İş Birliğine dâhil memleketlerle Borçlanma, Yardım ve Öljeme Anlaşmaları Akdi için Hükûmete salâhiyet verilmesine dair 5496 sayılı Kanunun tasriyet müddetliliği iptalına hakkında Kanun	14 . VI . 1954
6418	Melasya vilâyetine bağlı Adıyaman kazasında (Adıyaman) adıyla yeniden bir vilâyet kurulması hakkında Kanun	14 . VI . 1954
6419	Kocaeli vilâyetine bağlı Adapazarı kazasında (Sakarya) adıyla yeniden bir vilâyet kurulması hakkında Kanun	14 . VI . 1954
6420	1954 yılı Muvazenei Umumiye Kanununun bağlı (A/1) ve (A/2) İşaretili cetvellerinin bazı tertiplerine münazam tahsisat verilmesi hakkında Kanun	18 . VI . 1954
6421	Devlet Su İşleri Umumî Müdürlüğü 1954 yılı Bütçe Kanununa bağlı (A/1) ve (A/2) İşaretili cetvellerinin bazı tertiplerine münazam tahsisat verilmesi hakkında Kanun	18 . VI . 1954
6422	Türkiye Cumhuriyeti Beşekli Sandığı Kanununun bazı maddelerinin değiştirilmesine dair Kanun	21 . VI . 1954
6423	İdare-i Umumiye-i Vilâyat Kanununun bazı maddelerinin değiştirilmesine dair Kanun	21 . VI . 1954
6424	Belediye Kanununa bazı maddeler eklenmesine ve bu kanunun bazı maddelerinin kaldırılmasına dair olan 5669 sayılı Kanunun ek 1 ve 4 nci maddelerinin değiştirilmesi hakkında Kanun	23 . VI . 1954
6425	Yeni gelen yapılmak üzere işleri için gelecek yıllara acri taahhütlere girilmesine mevzuhiyet verilmesi hakkındaki 3192, 4100, 4649, 5259 ve 6089 sayılı kanunlara ek Kanun	30 . VI . 1954

EK - 7

5. İntihaplar

İQTİMA : F

Fevkalâde İqtima senesi içinde sayın âza pulmanmıştır. ammanâtinâ ait intihaplardan başka seçim ya-

İQTİMA : 1

1. — 22 . XII . 1954 tarihinde aşık bulunan Divanı Muhasebat Birinci Reisliği için seçim yapılan ve neticede Divanı Muhasebat Üçüncü Daire Reisi Mehdiîttin Gürün,

2. — 7 . II . 1955 tarihinde Devlet Şûrasında aşık bulunan iki daire reisliği için seçim yapıldı.

muş ve neticede İkinci Daire Reisliğine Devlet Şûrası âzasından Abdurrahman Şeref Hocaoğlu üçüncü Daire Reisliğine de Devlet Şûrası âzasından Rifat Göksu, seçilmişlerdir.

İQTİMA : 2

1. — 16 . I . 1956 tarihinde Divanı Muhasebatta aşık bulunan 6 izalık için yapılan seçim sonunda Divanı Muhasebat Daire Raportörü Kemal Tollyoğlu,

Maarif Vekâleti Muhasebe Müdürü Caffer Olcay,

Divanı Muhasebat Başmürakabı Resit Örenlik,

Divanı Muhasebat Başmürakabı Nihat Başakar,

Çalışma Vekâleti Muhasebe Müdürü İhsan Ögel,

Divanı Muhasebat Başmürakabı Celâl Çiftçi seçilmişlerdir.

2. — 18 . I . 1956 tarihinde Divanı Muhasebatta aşık bulunan daire reisliği için yapılan seçim sonucunda :

Divanı Muhasebat Âzası Abdallah Ali Hemen seçilmiştir.

İQTİMA : 3

Devlet Şûrasında aşık bulunan 7 izalık için 23 . I . 1957 tarihinde yapılan seçimde; Devlet Şûrası Başyardımcısı Avni Pınar,

Dahiliye Vekâleti Merkez Valisi Yeredoğ Kırsioğlu,

Devlet Şûrası Başyardımcısı Nezahat Martı, Ve 23 . I . 1957 tarihinde yapılan seçimde de:

Vakıflar Umum Müdürlüğü Hukuk Müşaviri Âdil Küreşat,

Dahiliye Vekâleti Tetkik Kurulu emrinde Hikmet Kümbettoğlu,

Maliye Vekâleti Başhukuk Müşavirliği ve Muhakemat U. Müdürlüğü müşavir avukat Şükran Esmever,

Dahiliye Vekâleti Müstesar Muavini İhsan Esemiş,

kazanmışlardır.

EK - 8

6. Heyeti Umumiyenin kapanması

İQTİMA : F

Onuncu devrenin fevkalâde içtimalı Umumi Heyetin 5. VII. 1954 tarihli İnkadının ikinci celsesinde Bursa Mebusu Hulâsi Köymen, Eskişehir Mebusu Abidin Potuoğlu ve Manisa Mebusu Müzaffer Kurbanoğlu'nun;

«Ruznamede müzakere edilecek bir iş kalmadığından, mebusların memleket içinde dolaşma-

ları, tetkikat yaptıkları ve murakabe vazifelerine hazırlanmaları ve dinlenmeleri için 1 Kasım 1954 Pazartesi gününe kadar çalışmalarına ara verilmesini arz ve rica ederiz.»

Şeklindeki takrirlerinin kabulünü mütaakip İkinci Teşrinin ilk günü toplanılmak üzere saat 19.40 da kapanmıştır.

İQTİMA : 1

Onuncu Devrenin 1. nel İctimalı Umumi Heyetin 21. V. 1955 tarihli İnkadının birinci celsesinde Bursa Mebusu Hulâsi Köymen ve iki arkadaşının;

«Ruznamede görüşülecek mühim bir iş kalmadığından, mebusların memleket içinde dolaşmaları, vatandaşlarla temas ederek murakabe

vazifelerine hazırlanmaları için 1 Kasım 1955 tarihine kadar çalışmalarına ara verilmesini arz ve teklif ederiz.»

Şeklindeki takrirlerinin kabulünü mütaakip İkinci Teşrinin ilk günü toplanılmak üzere saat 15.30 da kapanmıştır.

İQTİMA : 2

Onuncu Devrenin ikinci içtimalı Umumi Heyetin 1. IX. 1956 tarihli İnkadının birinci celsesinde Aydın Mebusu N. Gedik ve iki arkadaşının;

«Ruznamede görüşülecek mühim bir madde kalmadığından ve mebus arkadaşların da seçtiği bölgelerinde vatandaşlarımızla temaslarını temin

maksadıyla 1 Kasım 1956 Perşembe günü saat 15 te toplanılmak üzere Meclis enfüsularına ara verilmesini hususunun Büyük Millet Meclisinin yüksek tasviplerine arz edilmesini teklif ederiz.»

Şeklindeki takrirlerinin kabulünü mütaakip İkinci Teşrinin ilk günü toplanılmak üzere saat 18. de kapanmıştır.

İQTİMA : 3

Onuncu devrenin üçüncü içtimalı Umumi Heyetin 11. IX. 1957 tarihli İnkadının üçüncü celsesinde Giresun Mebusu Hayrettin Erkmen, Manisa Mebusu Müzaffer Kurbanoğlu ve Eskişehir Mebusu Abidin Potuoğlu'nun;

«Türkiye Büyük Millet Meclisi ruznamesinde görüşülecek mühim bir madde kalmadığından

toplantıya son verilmesine ve yeni Meclisin 1 Kasım 1957 Cuma günü saat 15 te toplanmasına karar verilmesini arz ve teklif ederiz.»

Şeklindeki takrirlerinin kabulünü mütaakip İkinci Teşrinin ilk günü toplanılmak üzere saat 22.00 de kapanmıştır.

EK - 9

C. Riyaset Divanının gördüğü işler

İÇTİMA : F

Reis	İçel	Refik Koraltan
Reisvekilî	Balıkesir	Esat Budakoğlu
"	Kayseri	Fikri Apaydın
"	Samsun	Tevfik İleri
Kâtip	Bolu	İhsan Gülez
"	Çorum	Sedat Baran
"	İstanbul	Fürman Teldi
"	"	Nazlı Tınbar
"	Kayseri	İbrahim Kirazoğlu
"	"	Ömer Mart
İdare Amiri	Balıkesir	Ahmet Kocubıykoğlu
"	İzmir	Mehmet Akdemir
"	Kütahya	İhsan Şerif Özgen

14. V. 1954 tarihinde seçilmiş olan Riyaset Divanı Fevkalâde İctima içinde (6) defa toplanmış ve (28) karar vermiştir.

(Karar hükümleri İctima sırasına göre bu bölümün sonuna konulmuştur.)

İÇTİMA : 1

Reis	İçel	Refik Koraltan
Reisvekilî	Balıkesir	Esat Budakoğlu
"	Kayseri	Fikri Apaydın
"	Samsun	Tevfik İleri
Kâtip	Amulya	Atilla Konuk
"	Bolu	İhsan Gülez
"	Çorum	Sedat Baran
"	İstanbul	Nazlı Tınbar
"	Kayseri	İbrahim Kirazoğlu
"	"	Ömer Mart
İdare Amiri	Balıkesir	Ahmet Kocubıykoğlu
"	İzmir	Mehmet Akdemir
"	Kütahya	İhsan Şerif Özgen

1. XI. 1954 tarihinde seçilmiş olan Riyaset Divanı 1 noi İctima yılı içinde (19) defa toplanmış ve (90) karar vermiştir.

EK - 10

Riyaset Divanı kararları

İQTİMA : F.

Karar No.	Toplantı tarihi	Verilen kararın özeti
1	17 . 6 . 1954	Sayın mebuslardan bazılarına izin verilmesi hakkında
2	17 . 6 . 1954	T. Büyük Millet Meclisi Kütüphane Encümeni Başkanına Balıkesir Mebusu Ahmet Kocacıoğlu'nun seçildiğine dair
3	17 . 6 . 1954	T. Büyük Millet Meclisi Memurları Disiplin Komisyonunun kurulduğuna dair
4	17 . 6 . 1954	T. Büyük Millet Meclisi namına milletlerarası kongre, konferans ve komisyonlara iştirak edecek olan zevatın görevmeleri icabında hususat hakkında tamama olunan talimatname projesini incelemek üzere bir komisyon kurulduğuna dair
5	17 . 6 . 1954	Milli Saraylar Müdürlüğü ayıyiat talimatname projesini incelemek üzere bir komisyon kurulduğuna dair
6	17 . 6 . 1954	Stenografi Kursu talimatname projesini incelemek üzere bir komisyon kurulduğuna dair
7	17 . 6 . 1954	Divanı Muhasebatına mekânîk muhasebe tatbiki ve kontroluna geçilmesini temin için gerekli imkân ve malzemenin pazarcılıkta satın alınması hakkında
8	17 . 6 . 1954	Doğan gövdeleri için yarım istekte bulunan, T. Büyük Millet Meclisi bütçelerinden 7 himmetliye yardım yapılması hakkında
9	17 . 6 . 1954	T. Büyük Millet Meclisi Matbaası Makina Bakım Ustası Osman Evinsay'ın tedavi masraflarının verilmesi hakkında
10	17 . 6 . 1954	Avrupa Mülteci Meselelerini Araştırma Cemiyetinin Yıldız Sarayı Sali Köşkünde yapılmasını müsaade edildiği hakkında
11	17 . 6 . 1954	İstanbul Vilayeti Beylikos kazası Genç Demokratlar Teşkilatının tertibe geldiği garyemparti için Heyterbeyi Sarayı bahçesinin tahsisine müsaade edildiği hakkında
12	17 . 6 . 1954	Milletlerarası Ziraat Keseli Konfederasyonu (I. C. A.) hazırlanan yaprakları toplantı için Yıldız Sarayı Sali Köşkünde tahsisine müsaade edildiği hakkında
13	17 . 6 . 1954	T. Büyük Millet Meclisi yeni binasının dahili tesviyat ve mefruatı işleri ile meşgul olacak bir komisyon teşkilı hakkında
14	29 . 6 . 1954	B. Millet Meclisi 1954 yılı bütçesinin E cetveliinde yeni Meclis binası geciği hizmetlerine dair kadroların kabulü ile cetvelde binalarında gösterilen ücretlerin verilmesi hakkında
15	29 . 6 . 1954	Doğanbâhçe Sarayı Müayede salonunun harareti azadan vâkıd çatıakbiklar dolayısıyla tamir için yapılması hakkında
16	29 . 6 . 1954	Doğanbâhçe, Heyterbeyi ve Yıldız saraylarında tamir işlerinde çalıştırılacak bir boyacı, bir sıvaçı ve betoncu ve bir amelînin 120 gün müddetle çalıştırılması ve tahakkuk edecek yerliyelerinin verilmesi hakkında
17	29 . 6 . 1954	Riyaset komitelerinde belçiklikle çalıştırılmak üzere bir himetlinin alınması hakkında

EK - 11

Ç. Encümenlerin gördüğü işler (1)

1. Daimi encümenler

İÇTİMA : P.

ADLIYE ENCÜMENİ

	Beis M. M. Kâtip	Konya Manisa Zonguldak	Halil Özyörük Şevki Ergin Nusret Kirişoğlu	
Amasya	İsmet Olgac		Eskişehir	Hicri Sezen
Ankara	Zafer Gökeçer		Gümüşhane	Halis Tokdemir
Antalya	Erver Karan		Isparta	Said Bilgiç
Aydın	Nail Geveci		İzmir	Arif Öngören
Aydın	Cevat Ülkü		Kars	İbrahim Uş
Bahçeşehir	Vaheed Asena		Kayseri	Osman Nuri Deniz
Bingöl	Nevdi Aras		Kırşehir	Mehmet Mahmudoğlu
Burdur	Behcet Kayaalp		Kocaeli	Selami Dinçer
Bursa	Müftü Erkinaymen		Konya	Hidaye Aydınlar
Çanakkale	Servet Sezgin		Konya	Tevfik Filizet Baran
Çankırı	Celal Boyunuk		Konya	Reyhan Göksenoğlu
Çankırı	Asım Entem		Konya	Muammer Obuz
Çorum	Musaffer Ünal		Kütahya	Süleyman Sürücü Nasuboğlu
Denizli	İsmail Hacıhoğlu		Malatya	Mehmet Zeki Tulunay
Diyarbakır	Mehmet Hüseyin Ünal		Maraş	Mazhar Özsoy
Erzincan	Sütek Perinçek		Niğde	Hassan Hayati Ülkün
Erzurum	Zeki Çavuşoğlu		Sivas	Şevki Becevi
Gaziantep	Abdülkadir Eryurt		Yozgat	Talât Alpay
Erzurum	İlhami Şevket İnce		Yozgat	Mahmut Ataman

Encümen, 7 (2 lâyiha, 3 teklif, 2 tekerle) için 5 ni sonuçlandırmış ve 2 (1 lâyiha, 1 teklif) iş de encümünde kalmıştır.

(1) Encümenlerin çalışmalarını gösteren bu bölümde, encümenlere havale edilen evrakın kulâs-ları ile tâbi otâşukları memurlara dair lüzumlu malûmat evvelce içtima seneleri içerisinde basılıp da-şıtılan Umumi Kâtiplik raporlarında yayımlanmış bulunduğundan faaliyetler burada yabak rakam ile gösterilmiştir.

EK - 12

5. Encümenlerin çalışmalarını özet olarak gösteren cetvel

İÇTİMA : P.

Encümenler	Lâyihaalar	Teklifler	Tevkireler	Takrirler	Muhtelif evrak	Yekûn	Sonuçlananlar	Encümende kalanlar	
Daimi encümenler									
Adliye	Encümeni	2	3	2	—	—	7	5	2
Arzûhal	"	—	—	—	65	1	66	—	66
Bütçe	"	19	1	—	—	—	20	20	—
Çalışma	"	2	—	—	—	—	2	—	2
Dahiliye	"	7	7	—	—	—	14	12	2
Divanı Muhasebat	"	25	—	3	—	—	28	—	28
Gümrük ve İhtisarlar	"	—	—	—	—	—	—	—	—
Harcıye	"	10	—	—	—	—	10	6	4
İktisat	"	1	1	—	—	—	2	—	2
Maarif	"	1	4	—	—	—	5	—	5
Maliye	"	1	4	—	—	—	5	1	4
Meclis Hesaplarının Tetkiki	"	—	—	—	—	—	—	—	—
Meclis Kütüphanesi	"	—	—	—	—	—	—	—	—
Millî Müdafaa	"	1	1	—	—	—	2	—	2
Münskalât	"	—	—	—	—	—	—	—	—
Nafia	"	2	2	—	—	—	4	2	2
Sıhhat ve İçtimai Muavenet	"	—	3	—	—	—	3	—	3
Teşkilâtı Esasiye	"	1	—	1	—	—	2	1	1
Ticaret	"	5	1	—	—	—	4	1	3
Ziraat	"	2	—	—	—	—	2	—	2
Muhtelif ve Muvakkat encümenler									
Bütçe ve Ziraat encümenlerinden kurulan Muhtelif Encümen	—	—	3	—	—	—	3	—	3
Teşkilâtı Esasiye ve Adliye Encümenlerinden kurulan Muhtelif Encümen	—	—	19	—	—	—	19	—	19
Adliye, Dahiliye, Maarif, Divanı Muhasebat, Teşkilâtı Esasiye, Maliye ve Bütçe encümenlerinden seçilen 2 şer'îzadan kurulan Muvakkat Encümen (Memurlar hakkında 2/25)	—	1	—	—	—	—	1	1	—

EK - 13

2. Encümenlere âza olmıyan mebuslar

İÇTİMA : F.

Rehberimuhar	Celâl Bayar	Istanbul
T. E. M. M. Retni :		
Refik Koraltan		İçel
T. B. M. M. Reisveçilleri :		
Esad Budakoğlu		Balıkesir
Pikri Apaydın		Kayseri
Tevfik İleri		Samsun
T. B. M. M. Divan Kâtipleri :		
İhsan Gülez		Bolu
Sedat Barın		Çorum
Fürüzan Tekil		Istanbul
Nazî Tınar		Istanbul
İbrahim Kirazoğlu		Kayseri
Ömer Mart		Kayseri
İdare Amirleri :		
Ahmet Kocakıyıköğün		Balıkesir
Mehmet Aydınır		İzmir
İhsan Şerif Düzgün		Kütahya
Başvekil	Adnan Menderes	Istanbul
Devlet Vekili ve Başvekil Yardımcısı	Fatih Rüştü Zorlu	Çanakkale
Devlet Vekili	Mükörmüş Sarol	Istanbul
Devlet Vekili	Osman Kaplan	İzmir
Adliye Vekili	Osman Setki Çiçekoğlu	Antalya
Millet Müdafisi Vekili	Brem Menderes	Aydın
Dahiliye Vekili	Namık Gedik	Aydın
Hariciye Vekili	Faah Köprülü	Istanbul
Maliye Vekili	Hasan Palalıcan	Edirne
Manîf Vekili	Celâl Yardımcı	Agri
Nafia Vekili	Kenal Zeytinöğlü	Edirne
İktisat ve Ticaret Vekili	Setki Yılmaz	Balıkesir
Sıhhat ve İctimai Müvazemet Vekili	Behcet Uz	İzmir
Öğretim ve İhtisaplar Vekili	Enin Kafalat	Çankırı
Ziraat Vekili	Nedim Öktem	Manisa
Mühakale Vekili	Münümur Çavuşoğlu	İzmir
Çalışma Vekili	Hayrettin Erkmen	Giresun
İktisat Vekili	Fatih Çiğdem	İzmir

EK - 14

D. İnzibat Komisyonu

İQTİMA : F

Fevkâlâde içtima yılı içinde Reisvekilî Bahkescir Mebusu Esat Budakoglu'nun Reisliği altında İdare Amirlerinden Kütahya Mebusu İhsan Şerif Özgen ve Riyaset Divanı Kâtiplerinden Kayseri Mebusu Ömer Mart ile Umumi Kâtip Refet Sezen'den kurulan İnzibat Komisyonunu ilgilendirecek bir olay çıkmamıştır.

İQTİMA : 1

Birinci içtima yılı içinde Reisvekilî Bahkescir Mebusu Esat Budakoglu'nun Reisliği altında İdare Amirlerinden Kocaeli Mebusu Nüşet Akın ve Riyaset Divanı Kâtiplerinden Kayseri Mebusu Ömer Mart ile Umumi Kâtip Refet Sezen'den kurulan İnzibat Komisyonunu ilgilendirecek bir olay çıkmamıştır.

İQTİMA : 2

Birinci içtima yılı içinde Reisvekilî Bahkescir Mebusu Esat Budakoglu'nun Reisliği altında İdare Amirlerinden Kocaeli Mebusu Nüşet Akın ve Riyaset Divanı Kâtiplerinden Kayseri Mebusu Ömer Mart ile Umumi Kâtip Refet Sezen'den kurulan İnzibat Komisyonunu ilgilendirecek bir olay çıkmamıştır.

İQTİMA : 3

Üçüncü içtima yılı içinde Reisvekilî Kayseri Mebusu Fâhri Apaydın'ın Reisliği altında İdare Amirlerinden Kocaeli Mebusu Nüşet Akın ve Riyaset Divanı Kâtiplerinden Kayseri Mebusu Ömer Mart ile Umumi Kâtip Refet Sezen'den kurulan İnzibat Komisyonunu ilgilendirecek bir olay çıkmamıştır.



EK - 15/a

E. Büyük Millet Meclisine Onuncu Devrede gelen evrak

İQTİMA : F

İqtima içinde Yüksek Meclise

- 62 Lâyiha
- 25 Teklif
- 37 Tezkeres
- 75 Takrir
- 3 Muhtelif evrak
- 2 085 Mütevenni hususata ait evrak ve arzuhaller
- 1 806 Arzuhal Encümenine verilen arzuhaller

4 092 Evrak gelmiştir.

1. Lâyhalar

Bu İqtima içinde gelen (62) lâyihadan (22) si favkalâde (16) sı Birinci, (5) i İkinci, (6) sı Üçüncü, İqtimalarda re'sen veya birleştirilerek sonuçlandırılmıştır; (1) lâyiha Hükümet tarafından geri alınmış ve (12) si de Dahili Nizamnamenin 69 ncu maddesi gereğince hükümsüz kalmıştır.

2. Teklifler

Bu İqtima senesi içinde verilen (25) tekliften (5) i fevkalâde, (4) ü Birinci, (3) ü İkinci İqtimalarda re'sen veya birleştirilerek sonuçlandırılmış (4) ü sahipleri tarafından geri alınmış ve (9) teklif de Dahili Nizamnamenin 69 ncu maddesi gereğince hükümsüz kalmıştır.

3. Tezkereler

Bu İqtima senesi içinde gelen (37) tezkereden (8) i fevkalâde, (24) ü Birinci İqtimada re'sen veya birleştirilerek sonuçlandırılmış (2) si Hükümet tarafından geri alınmış (1) i encümente ve (2) si de Dahili Nizamnamenin 69 ncu maddesi gereğince hükümsüz kalmıştır.

4. Takrirler

Bu İqtima senesi içinde gelen (75) takrirden (8) i fevkalâde (63) ü Birinci (2) si İkinci İqtimalarda sonuçlandırılmış (2) takrir sahipleri tarafından geri alınmıştır.

5. Muhtelif evrak

Bu İqtima senesi içinde gelen (3) muhtelif evrakten (2) si fevkalâde İqtimada sonuçlandırılmış, (1) muhtelif evrak da encümente kalmıştır.

6. Mütevenni hususata ait evrak ve arzuhaller

Bu İqtima senesi içinde mütevenni işleri ilgilendiren (2 085) evrak ve arzuhall gelmiş olup bunlardan (13) ü muhtelif encümenlere, (6) sı Hususi Kaleme, (536) ü Kanunlar Müdürlüğüne, (3) ü Zabıt Müdürlüğüne, (1 420) si Zatişleri ve Evrak Müdürlüğüne, (5) i Matbaa Müdürlüğüne, (7) si Muhasebe Müdürlüğüne, (75) i Daire Müdürlüğüne, (16) sı Kütüphane Müdürlüğüne ve (1) i de Meclis Muhafız Bölük Komutanlığına havale edilmiştir.

EK - 15/b

— 326 —

7. Arzuhal Encümenine havale edilen arzuhaller

Bu İçtima senesi içinde Büyük Millet Meclisine gelen arzuhallerden (1 805) tanesi Arzuhal Encümenine havale edilmiştir.

Bunlardan (2) arzuhal evvelce vâkı müracaatlarına ek olarak gönderilen arzuhallerdir.

Bu İçtima senesi içinde Meclis Reisliğinden Arzuhal Encümenine havale edilen (1 805) arzuhal ile geçen Devreden müdevver arzuhaller hakkında yapılan muameleler aşağıdaki cetvelde gösterilmiştir.

İQTİMA : F

Gelen (1)		Giden	
4 457	12 Mart 1954 tarihinde encümeninde bulunan arzuhaller	545	12 Mart 1954 tarihinden 14 Mayıs 1954 tarihine kadar vekâletlere gönderilen arzuhaller
416	12 Mart 1954 tarihinden 14 Mayıs 1954 tarihine kadar encümenine gelen arzuhaller	32	14 Mayıs 1954 tarihinden 5 Temmuz 1954 tarihine kadar vekâletlere gönderilen arzuhaller
555	12 Mart 1954 tarihinden 14 Mayıs 1954 tarihine kadar vekâletbeenden gelen arzuhaller	14	Zat ve Eyvak Müdürlüğüne işle otuzun arzuhaller
913 (*)	14 Mayıs 1954 tarihinden 5 Temmuz 1954 tarihine kadar encümenine gelen arzuhaller	1	Hafızdillen arzuhaller
256	14 Mayıs 1954 tarihinden 5 Temmuz 1954 tarihine kadar vekâletlerden gelen arzuhaller	7	Belgelerli şahıplara işle ediliş şikâyetlerinden arzuhaller
890 (*)	5 Temmuz 1954 tarihinden 31 Teşrinievvel 1954 tarihine kadar encümenine gelen arzuhaller	1	Encümenlere gönderilen arzuhaller
925	5 Temmuz 1954 tarihinden 31 Teşrinievvel 1954 tarihine kadar vekâletlerden gelen arzuhaller	997	5 Temmuz 1954 tarihinden 31 Teşrinievvel 1954 tarihine kadar vekâletlere gönderilen arzuhaller
		6 318	31 Teşrinievvel 1954 tarihinde encümeninde bulunan arzuhaller
8 111	Yekûn	8 111	Yekûn

(*) Ferkalâde İçtima senesi içinde gelen arzuhaller

913 + 890 = 1 803 + 2-ek veya tekid arzuhalleri = 1 805

(1) Bu cetveller Umumi Kâtiplik raporlarındaki cetvellere müteannir olarak hazırlanmıştır.

EK - 16

— 336 —		
Devre X		
İQTİMA - F.		
No.	Hülasası	Muamelesi
LÂYİHALAR		
1/1	Makina ve Kimya Endüstrisi Kurumu Kanununa ek kanun lâyihası (Bütçe Encümenine)	9. VI - 1954 tarihinde 6421 sayılı Kanun olarak kabul edilmiştir. (İqtima - F.)
1/2	İnşaatlar Umum Müdürlüğü ve Gümrük Muhafaza Umum Kurumları İşçilerine İhâve Tediye Yapılması hakkında kanun lâyihası (Bütçe Encümenine)	26. I - 1955 tarihinde 6492 sayılı Kanun olarak kabul edilmiştir. (İqtima - I.)
1/3	Türkiye Vakıflar Bankası Türk Anonim Ortaklığı Kurumunun 15 nci maddesinin tadilatı hakkında kanun lâyihası (Ticaret ve Bütçe encümenlerine)	11. VI - 1954 tarihinde 6416 sayılı Kanun olarak kabul edilmiştir. (İqtima - F.)
1/4	Anne hizmetlerine muhassas olup kullanılmasına lüzumu kabayan gayrimenkullerin tasfiyesi hakkında kanun lâyihası (Maliye ve Bütçe encümenlerine)	25. XI - 1955 tarihinde Hükümet tarafından geri alınmıştır. (F.) - 31 - İqtima - 2)
1/5	Türkiye ile Pakistan arasında Medenî Postane İş Birliği Andlaşmasının tasdikine dair kanun lâyihası (Hariciye Encümenine)	11. VI - 1954 tarihinde 6416 sayılı Kanun olarak kabul edilmiştir. (İqtima - F.)
1/6	MÜB Müdafesa Vakülatine ait iş yerlerinde çalıştırılan işçilere ihâve tediye yapılması hakkında kanun lâyihası (Bütçe Encümenine)	26. II - 1955 tarihinde 6452 sayılı Kanun olarak kabul edilmiştir. (İqtima - I.)
1/7	1954 mali yılı Muvazenei Umumiye Kanununa bağlı cetvellerle değişiklik yapılması hakkında kanun lâyihası (Bütçe Encümenine)	9. VI - 1954 tarihinde 6414 sayılı Kanun olarak kabul edilmiştir. (İqtima - F.)
1/8	Kocaeli vilâyetine bağlı Adapazarı kazasında (Sakarya) silye penkden bir vilâyet kurulması hakkında kanun lâyihası (Dahiliye ve Bütçe encümenlerine)	14. VI - 1954 tarihinde 6419 sayılı Kanun olarak kabul edilmiştir. (İqtima - F.)

EK - 17

ONUNCU DEVREDE

Dahili Nizamnamenin 69 ncu maddesi gereğince hükümsüz kalan evrak

Lâyhalar	126
Teklifler	288
Tezkereler	83
Takrirler	9
Yekûn	501

Lâyhalar (120)

No.	Hukûsusu	No.	Hukûsusu
1/21	Beden Terbiyesi Umumî Müdürlüğü 1952 mali yılı Hesabı Kati kanun lâyihası	1/61	Tekel Umumî Müdürlüğü 1951 mali yılı Hesabı Kati kanun lâyihası
1/23	Su muhalleri kanunu lâyihası	1/65	Ankara şehri lâğmaları bakımındaki 4099 sayılı Kanun ek kanun lâyihası
1/31	Çeltik ekimi kanunu lâyihası	1/68	Mülga Devlet Denizyolları ve Limanları İşletme Genel Müdürlüğü 1951 mali yılı Hesabı Kati kanun lâyihası
1/42	Beden Terbiyesi Umumî Müdürlüğü 1948 mali yılı Hesabı Kati kanun lâyihası	1/104	Su ortaklıkları kanunu lâyihası
1/43	Beden Terbiyesi Umumî Müdürlüğü 1949 mali yılı Hesabı Kati kanun lâyihası	1/106	Tekel Umumî Müdürlüğü 1952 mali yılı Hesabı Kati kanun lâyihası
1/44	Beden Terbiyesi Umumî Müdürlüğü 1950 mali yılı Hesabı Kati kanun lâyihası	1/173	Ceza Muhkemeleri Usulü kanunu lâyihası
1/45	Beden Terbiyesi Umumî Müdürlüğü 1951 mali yılı Hesabı Kati kanun lâyihası	1/202	Hukukta Muhakeme Usulü kanunu lâyihası
1/46	Devlet Denizyolları ve Limanları İşletme Genel Müdürlüğü 1947 mali yılı Hesabı Kati kanun lâyihası	1/220	Umumî Müvazeneye dâhil dairelerle mülahak bütçeli idareler, vilâyetler, belediyeler ve bunlara bağlı kamu müesseseleri hesabına tahsil yapılanların moseburi hizmetleri hakkında
1/47	Devlet Denizyolları ve Limanları İşletme Genel Müdürlüğü 1948 mali yılı Hesabı Kati kanun lâyihası	1/232	İnhisarlar Umumî Müdürlüğünün 1953 mali yılı Hesabı Kati kanun lâyihası
1/48	Devlet Denizyolları ve Limanları İşletme Genel Müdürlüğü 1949 mali yılı Hesabı Kati kanun lâyihası	1/237	Yip meslekleriyle yarınca yip mesleklerinin terasına dair
1/54	Mülga Devlet Denizyolları ve Limanları İşletme Genel Müdürlüğü 1950 mali yılı Hesabı Kati kanun lâyihası	1/260	Denizyol Nakliyatı kanunu lâyihası

EK - 18/a

F. Sualler ve İstizahlar (*)

1. Sualler

A) ŞİFAHİ SUALLER

İQTİMA : F

Fevkalâde iqtimada tevcih edilen (5) şifahi sualden (7) si cevaplandırılmış; (1) i sahibi tarafından geri alınmış, (1) tanesi de düşmüştür.

İQTİMA : 1

Birinci iqtimada tevcih edilen (107) şifahi sualden (84) ü cevaplandırılmış, (6) si sahipleri tarafından geri alınmış, (17) tanesi de düşmüştür.

İQTİMA : 2

İkinci iqtimada tevcih edilen (155) şifahi sualden (92) si cevaplandırılmış, (5) i sahipleri tarafından geri alınmış, (58) tanesi de düşmüştür.

İQTİMA : 3

Üçüncü iqtimada tevcih edilen (132) şifahi sualden (58) i cevaplandırılmış, (1) tanesi sahibi tarafından geri alınmış, (31) i düşmüş, (42) tanesi de Devre sonu olduğundan ruhsatede cevapsız kalmıştır.

(*) Sualler ve istizahlar ems usmarulacın göre sıralanmıştır. Vekâletlere göre tasnifi tabii fihristlerinde gösterildiği için burada Vekâletlere göre ayrıca tekrar edilmemiştir.

EK - 18/b

— 671 —

398. — Isparta Mebusu İrfan Aksoy'un, Yalı-
vağın lüks muhtarların mülkîyetlerini ellerinden
almamasını sehpelerine dair Dahiliye Vekilinden
şifahi suali (6/398)

[Cevaplandırılmamıştır.]

399. — Kars Mebusu İbrahim Uzun, Çankır-
kale'de inşaat kararlaştırılan çimento fabrikası
hakkında Sanayi Vekilinden şifahi suali (6/399)

[Cevaplandırılmamıştır.]

400. — Malatya Mebusu Ahmet Pirat'ın, Ak-
padıng kazanı ile Yazılan evraz sulaması işlerine ve
Dorma suyunun bir hafif yapılması için ne düşü-
nülmüştüğüne dair Nafia Vekilinden şifahi suali
(6/400)

[Cevaplandırılmamıştır.]

401. — Bardır Mebusu Fetih Çeliksöğüt,
Edirne'de kazanan İsmail Zeytinlik köyüne ait ara-
suların satış hakkında Dahiliye Vekilinden şifahi
suali (6/401)

[Cevaplandırılmamıştır.]

402. — Kırşehir Mebusu Ahmet Büyüknaz,
Reddi hakim talebinden sonra karar veren hakim
Abil Güneşoğlu hakkında ne gibi bir muamele yapı-
labileceğine dair Adliye Vekilinden şifahi suali
(6/402)

[Cevaplandırılmamıştır.]

403. — Kırşehir Mebusu Ahmet Bilgin'in,
Resmî ilanların gazetelere ne şekilde tevdi edildi-
ğine dair Başvekiliden şifahi suali (6/403)

[Cevaplandırılmamıştır.]

B) TAHRİRİ SUALLER

İÇTİMA : F

Fevkalâde İçtima senesi içinde tevcih edilen (22) tahriri sualden (22) si de cevaplandırılmıştır.

İÇTİMA : 1

Birinci İçtima senesi içinde tevcih edilen (85) tahriri sualden (80) u cevaplandırılmış, (2) si sahipleri tarafından geri alınmış, (4) de cevapsız kalmıştır.

İÇTİMA : 2

İkinci İçtima senesi içinde tevcih edilen (121) tahriri sualden (96) i , cevaplandırılmış, (10) u sahipleri tarafından geri alınmış, (15) si de cevapsız kalmıştır.

İÇTİMA : 3

Üçüncü İçtima senesi içinde tevcih edilen (145) tahriri sualden (47) si cevaplandırılmış, (98) i cevapsız kalmıştır.

EK - 18/c

2. İstizahlar

İQTİMA : F.

Fevkalâde içtimada tevcih edilmiş istizah tahriri yoktur.

İQTİMA : 1.

Birinci içtimada tevcih edilmiş istizah tahriri yoktur.

İQTİMA : 2.

İkinci içtimada tevcih edilmiş (3) istizahtan üçü de reddedilmiştir.

İQTİMA : 3.

Üçüncü içtimada tevcih edilmiş (4) istizahtan (1) i reddedilmiş (3) ü de muamele görmemiştir.

EK - 19/a

G. İcra Vekilleri Heyeti

İQTİMA : F .

1. — Devrenin değişmesi dolayısıyla Başvekil Adnan Menderes 14. V. 1954 tarihinde istifa etmiş, yeni İcra Vekilleri Heyetini teşkil Reisioumbar Celâl Bayar tarafından yine kendileri memur edilmiştir.

Başvekil Adnan Menderes'in teklifi üzerine yeni İcra Vekilleri Heyetinin aşağıda adları yazılı zevattan teşkilinin tasdik olunduğunu mübeyyin 17. V. 1954 tarihli Riyaseti Oumhur teskere-i Meclisin 14. V. 1954 tarihli 1 nci İnkadında okunmuştur. (3/1)

Başvekil		Adnan Menderes (1) (2)	İstanbul
Devlet Vekili ve Başvekil			
Yardımcısı		Fatih Rıfî Zorlu	Çanakkale
Devlet Vekili		Mükerrre Sarol	İstanbul
Devlet Vekili	*	Osman Kapani	İzmir
Adliye Vekili	*	Osman Şevki Çiçekdağ	Ankara
Millî Müdafaa Vekili	*	Etem Menderes (3) (4)	Aydın
Dahîye Vekili	*	Namık Gecik	Aydın
Hariciye Vekili	*	Fuad Köprülü (5) (6) (7)	İstanbul
Maliye Vekili	*	Hüsnü Polatkan	Eskişehir
Maarif Vekili	*	Celâl Yandaş (8)	Ağrı
Nafia Vekili	*	Kemal Zeytinolu (9)	Eskişehir
İstisat ve Ticaret Vekili	*	Satık Yırcalı	Balıkesir
Sıhhat ve İctimai Muvazene Vekili	*	Bahçet Uz	İzmir
Önemli ve İhtisatlar Vekili	*	Emin Kalaşır (10)	Çanakkale
Ziraat Vekili	*	Nedim Ökmen (11)	Maras
Münakaşat Vekili	*	Muammer Çavuşoğlu	İzmir
Çalışma Vekili	*	Hayrettin Erkmen (12)	Giresun
İstisatlar Vekili	*	Pehlî Çelikkas (13)	İzmir

2. — Yeni Hükümet programını 24 Mayıs 1954 tarihinde Mecliste okunmuş olup gerek program ve gerekse bu bapta cereyan eden görüşmeler :

24. V. 1954 tarihli Üçüncü İnkat saptanın 21, 34, 26. V. 1954 tarihli Dördüncü İnkat saptanın 48, 82 ve 83 : 86 nci sayfalarında yamıdır.

(1) Başvekil Adnan Menderes'in Amerika'ya resmî ziyareti dolayısıyla dönüştüğü kadar kendisine Hariciye Vekili Fuad Köprülü vekâlet etmiştir. (3/22 İnkat 6, tarih 9. VI. 1954)

(2) Başvekil Adnan Menderes'in Almanya'ya resmî ziyareti dolayısıyla dönüştüğü kadar kendisine Millî Müdafaa Vekili Etem Menderes vekâlet etmiştir. (1. X. 1954) (3/79) (İnkat 1, tarih 1. XI. 1954)

(3) Millî Müdafaa Vekili Etem Menderes'in Başvekil ile Amerika'ya seyahati dolayısıyla dönü-

güne kadıye kendisine Maliye Vekili Hasan Polatkan vekillik etmiştir. (3/24) (Tatkat 6, tarih 9. VI. 1954)

(4) Vazife ile yurt dışına çıkan Milli Müdafaa Vekili Etem Menderes'in dönüşüne kadar kendisine Devlet Vekili ve Bayvekil Yardımcısı Fatih Rüfî Zorlu vekillik etmiştir. (3/79) (Tatkat 1, tarih 1. XI. 1954)

(5) 5. Ağustos 1954 tarihinde İlet'de yapılacak olan Nazırlar İstifaatına iştirak etmek üzere Yunanistan'a giden Hariciye Vekili Fuad Köprülü'nün dönüşüne kadar kendisine Millî Müdafaa Vekili Etem Menderes vekillik etmiştir. (4. VIII. 1954) (3/75) (Tatkat 1, tarih 1. XI. 1954)

(6) Almanya'ya resmi ziyarete bulunan Bayvekil ile seyahat eden Hariciye Vekili Fuad Köprülü'nün dönüşüne kadar kendisine Devlet Vekili ve Bayvekil Yardımcısı Fatih Rüfî Zorlu vekillik etmiştir. (5/79) (Tatkat 1, tarih 1. XI. 1954)

(7) Natio Konseyine iştirak etmek üzere Paris'e giden Hariciye Vekili Fuad Köprülü'nün dönüşüne kadar kendisine Millî Müdafaa Vekili Etem Menderes vekillik etmiştir. (3/81) (Tatkat 1, tarih 1. XI. 1954)

(8) Vazife ile yurt dışına giden Maarif Vekili Celâl Yarıman'ın dönüşüne kadar kendisine Hariciye Vekili Fuad Köprülü vekillik etmiştir. (3/77) (Tatkat 1, tarih 1. XI. 1954)

(9) Avrupa Münakalat Vekilleri Konferansında bulunmak üzere Paris'e giden Natio Vekili Kemal Zeytinoglu'nun dönüşüne kadar kendisine Münakalat Vekili Duhammer Çavuşoglu vekillik etmiştir. (3/82) (Tatkat 1, tarih 1. XI. 1954)

(10) Vazife ile memleket dışına çıkan Gümrük ve Muhafaza Vekili Emin Kafafal'nun dönüşüne kadar kendisine Maliye Vekili Hasan Polatkan vekillik etmiştir. (3/80) (Tatkat 1, tarih 1. XI. 1954)

(11) Vazife ile Amerika'ya giden Ziraat Vekili Nuh Ökmen'in dönüşüne kadar kendisine Devlet Vekili Osman Kapanı vekillik etmiştir. (3/83) (Tatkat 1, tarih 1. XI. 1954)

(12) 37. nci Milletlerarası Çalışma Konferansına iştirak etmek üzere Cenevre'ye giden Çalışma Vekili Hayrettin Erkman'ın dönüşüne kadar kendisine Devlet Vekili Osman Kapanı vekillik etmiştir. (3/84) (Tatkat 1, tarih 8. VI. 1954)

(13) Vazife ile yurt dışına giden İşletmeler Vekili Fethi Çelikbay'ın dönüşüne kadar kendisine İktisat ve Ticaret Vekili Sıtkı Yırcalı vekillik etmiştir. (3/76) (Tatkat 1, tarih 1. XI. 1954)

EK - 20

H. Sayın Mebusların İşleri

I. Seçim

Bursa Mebusu Hulûsi Köymen'in aşağıda yazılı tavrı gereğince Türkiye Büyük Millet Meclisi seçiminin yenilenmesine Umumi Heyetin 12. III. 1954 tarihli 65 nci Inikadında karar verilmiş ve Onuncu Devre için seçim 2 Mayıs 1954 tarihinde yapılmıştır. (4/427) (Karar : 1841)

Yüksek Reisliğe

Cumhuriyetimiz tarihinde ilk defa tek dereceli serbest seçimle milli iradeyi temsil eden Büyük Meclis, Teşkilâtı Esasiye Kanununun kabul ettiği dört senelik asgari müddeti 14 Mayıs 1954 tarihinde doldurmuş olacağından Türkiye Büyük Millet Meclisinin yeniden yapılacak bir seçimle bünyesinde tazelenerek olan milli itimadın yaratacağı kuvvetle 14 Mayıs 1954 tarihinde Onuncu Türkiye Büyük Millet Meclisi olarak yeni bir çalışma devresini açmasının milli menfaatimiz için geniş imkânlar sağlayacağı mülâhaza edilerek ve Seçim Kanunundaki kesin müddetleri de nazara alarak Türkiye Büyük Millet Meclisi seçiminin yenilenmesine karar verilmesini teklif ederim.

Bursa Mebusu
Hulûsi Köymen

— Bu devrede ara seçimi yapılmamıştır. Ara seçimi yapılmaması hakkında. (Kararlar : 1845, 1945, 2023, 2082)

EK - 21

2. X. Devrede Türkiye Büyük Millet Meclisine katılan sayın Mebusların intihap dairelerine göre adları

İntihap daireleri adedi	64
Mürettep âza adedi	541
Mütakere nispeti (Mürettep âza adedinin yarısından bir fazlası)	372
Mürettep âza adedinin üçte biri	181
Mürettep âza adedinin üçte ikisi	362

AFYON KARAHİSAR (9)

Rıza Çerçel
Arif Demirer
Sıtkı Koraltan
Kemal Özeoğlu
Sâip Özer (3 I. 1956 da ölmüştür)
Osman Talu
Hüseyin Tiryakioğlu
Murad Ali Ülgen
Gazi Yiğitbaş

AGRI (4)

Kasım Küfrevi
Halîs Öztürk
Nimet Sümer
Câhâl Yarıoğlu

AMASYA (5)

Faruk Çiğ
Kemal Eren
Hâmit Koray
İsmet Ölgac
Mustafa Zeren

ANKARA (21)

Muhlis Bayramoğlu
Atif Benderlioğlu
Ömer Bilen
Dağıstan Binerbay
Hamdi Bulgurlu
Osman Şevki Çelebioğlu (21 VII. 1956 da ölmüştür)
Ramiz Eren

Muzaffer Ergüder
Muhlis Ete
Müminaz Fehîk Fenik
Abdullah Gedikoğlu
Zafer Gökçer
Necmi İnanç
Seyfi Kurtbek
Şeref Râmil Mengü (19 III. 1956 da ölmüştür)
Talât Vasfi Öz
Fuad Seyhin
Münir Tarhan
Aliye Coşkun (Temuçin)
Hâzret Türögün
Fuad Zincirliyan

ANTALYA (8)

Kenan Akmanlar
Fethi Dalaman
Enver Karan (2 VI. 1956 da ölmüştür)
Atilla Konuk
Aam Okur
Burhanetin Onat
Ahmet Tekelioğlu
Ahmet Tokus

AYDIN (9)

Nesati Celim
Naim Gediş
Nail Gevceci
Nihat İyribay
Adnan Menderes (18 V. 1954 te İstanbul Meclisliğine terfih etmiştir)
Etem Menderes

EK - 22



Rıza Çerçel
AFYON KARAHİSAR



Arif Demirer
AFYON KARAHİSAR



Sitka Koraltan
AFYON KARAHİSAR



Kemal Özceban
AFYON KARAHİSAR



Saip Ozer
AFYON KARAHİSAR



Osman Talu
AFYON KARAHİSAR



Hüseyin Tiryakioglu
AFYON KARAHİSAR



Murad Ali Uigen
AFYON KARAHİSAR



Gazi Yigitbaşı
AFYON KARAHİSAR



Kasım Küfrevi
AĞRI



Halis Öztürk
AĞRI



Nimet Sümer
AĞRI



Celâl Yardımcı
AĞRI



Faruk Çöl
AMASYA



Kemal Eren
AMASYA



Hâmit Koray
AMASYA

(B) Sayın Mebusların kısa tercümei halleri ve seçtikleri encümenler

Rıza Çerçel (AFYON KARAHİSAR) — Afyon Karahisar - 1916 - Hukuk - İngilizce - Sivil Havacılık - Bekâr - Devlet Hava Yolları Umum Müdürü. [F - Münkakâât, 1 - Münkakâif ve Muvakkat, 2 - 3 - Münkakâât encümenlerine seçilmiştir.]

Arif Demirer (AFYON KARAHİSAR) — Afyon Karahisar - 1909 - Hukuk, Berlin ve Münih Üniversitelerinde İktisat - Al. Pr. - Hukuk ve İktisat - Evli, 2 çocuk - PTT, Umumi Müdürü. [F - Bütçe, 1 - Bütçe ve Gecele, 2 - Bütçe encümenlerine seçilmiştir. 2 - 3 - Münkakâât Vekilliğine tayin edilmiştir.]

Satık Koraltan (AFYON KARAHİSAR) — Divriği - 1909 - Hukuk - Az Fransızca - Hukuk - Bekâr - Üsküdar Asliye Ceza Hâkimî. [F - Ziraat, 1 - 2 - Arzhal, 3 - Albiye ve Gecele encümenlerine seçilmiştir.]

Kemal Özçoban (AFYON KARAHİSAR) — Afyon Karahisar - 1908 - Hukuk - Hukuk - Evli, 4 çocuk - Asukat. [F - Teşkilâtı Esasiye ve Gecele, 1 - 3 - Teşkilâtı Esasiye encümenlerine seçilmiştir.]

Saip Özer (AFYON KARAHİSAR) — İstanbul - 1889 - Top - Fk. Al. - Dr. Operatör ve Kadın Hastalıkları Müfessesi - Evli, 2 çocuk - Ankara Yenigöçer'de Hususi Hastane sahibi. [F - 2 - Hariciye Encümenine seçilmiştir. 3 - 1 - 1956 tarihinde vefat etmiştir.]

Osman Talu (AFYON KARAHİSAR) — Sındıklı - 1914 - Hukuk - Az Fransızca - Hukuk - Evli, 1 çocuk - Bahkessiy ve Çanakata İlâhi Muhakemat Müdürü. [F - 1 - Maliye, 2 - Maliye ve Gecele, 3 - Maliye encümenlerine seçilmiştir.]

Hüseyin Tiryakioğlu (AFYON KARAHİSAR) — 1886 - İdadî - Tiarret ve Belediyeye - Evli, 5 çocuk - Tiarret - D. P. Afyon Karahisar Vilâyet İdare Heyeti Reisî. [F - 1 - Ziraat, 2 - 3 - Arzhal encümenlerine seçilmiştir.]

Murad Ah Ülgen (AFYON KARAHİSAR) — Konya - 1898 - Husul - İdare - ve Maliye - Evli - Kazıya Husul Muhasebe - Evrak Kalend Şefi. [F - Rûle, 1 - 2 - Bütçe ve Gecele, 3 - Bütçe encümenlerine seçilmiştir.]

Gazi Yiğitbaşı (AFYON KARAHİSAR) — Bolvadin - 1899 - Rûgilye - Tiarret - Evli, 7 çocuk - Tiarret - Bolvadin D. P. Kazı İdare Heyeti Reisî. [F - Tiarret, 1 - Tiarret ve Gecele, 2 - 3 - Divan Muhasebat - encümenlerine seçilmiştir.]

Kasım Küfrevi (AĞRI) — Bitlis - 1920 - Üniversite, İktisat, Fa. - İlmîlise, Arapça ve Farsça - İslâmî Türk Mistisizmi - Evli, 1 çocuk - İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fa. Dr. Aile. [F - Masraf, 1 - Bütçe, 2 - 3 - Masraf encümenlerine seçilmiştir.]

Halıs Öztürk (AĞRI) — Tokat - 1899 - İik - Çiftçilik - Kürtye - Evli, 12 çocuk - Çiftçilik. [F - 2 - Gümrük ve İnkisarlar, 3 - Gümrük ve İnkisarlar ve Gecele encümenlerine seçilmiştir.]

Nimet Süner (AĞRI) — Van - 1900 - Eczacı Okulu - Fransızca - Eczacılık - Evli, 3 çocuk - Eczacı - Ağrı D. P. Vilâyet İdare Heyeti Reisî. [F - Sıhhat ve İctimai Muayemet, 1 - Sıhhat ve İctimai Muayemet, 2 - 3 - Sıhhat ve İctimai Muayemet encümenlerine seçilmiştir.]

Celâl Yardımcı (AĞRI) — Doğu Beyazıt - 1911 - Hukuk - Fransızca - Hukuk - Evli, 2 çocuk - İstanbul Barosunda - Avukat. [F - 2 - Masraf Vekilliğine, 2 - 3 - Devlet Vekilliğine tayin edilmiştir.]

Faruk Çöl (AMASYA) — Amasya - 1904 - Sultani ve Kole, Fransızca - Ziraat - Evli, 1 çocuk - Çiftçilik - Amasya D. P. Vilâyet İdare Heyeti Reisî. [F - 1 - Ziraat, 2 - Ziraat ve Gecele, 3 - Ziraat encümenlerine seçilmiştir.]

Kemal Eren (AMASYA) — Amasya - 1910 - Sıvısal Bilgiler - Fransızca - İdare - Evli, 3 çocuk - Vevirköprü Kaymakamı. [F - Dahi-

EK - 24

4. Sayın Mebusların Soyadlarına göre tasnifleri

A (57)

Agun	(Hüseyin)	Rize	Alpkartal	(N. Fısd)	Çanakkale
Ağanoğlu	(Halit)	Trabzon	Altuğ	(Nebil Sadı)	İzmir
Ağaoğlu	(A. Fehri)	Konya	Amr	(Ekrem)	Samsun
Ağnoğlu	(Samed)	Manisa	Apaydın	(Fikri)	Kayseri
Ağnoğlu	(Semsi)	Muş	Aras	(Neesti)	Bingöl
Akarcı	(Turhan)	Muğla	Arat	(Pernev)	İzmir
Akbel	(Danyal)	Yozgat	Arıç	(Fikri)	Diyarbakır
Akçal	(İzzet)	Rize	Arkan	(Ali Ulvi)	Niğde
Akçalı	(Mustafa)	Seyhan	Arman	(Neemi)	Tekirdağ
Akdağ	(İshak Avni)	Erzurum	Asena	(Vasid)	Balıkesir
Akdağ	(Zahir)	Seyhan	Atademir	(Hamdi Raşp)	Konya
Aker	(Abdullah)	İzmir	Atahan	(A. Peyzi)	Hatay
Akın	(Nühet)	Kocaeli	Atalay	(Süri)	Kars
Akman	(Tahir)	Çankırı	Ataman	(Malnut)	Yozgat
Akmanlar	(Kenan)	Antalya	Ataman	(Selati)	Zonguldak
Aksoy	(Refet)	Ordu	Atay	(Kemal)	İstanbul
Aksu	(İrfan)	İsparta	Ateş	(Neemi)	İstanbul
Akşemsattinoğlu	(Reşat)	Bolu	Atıf	(Ziya)	Kocaeli
Akgit	(Baha)	Denizli	Atik	(Abdülkadir)	Gaziantep
Aktaş	(Bavri)	Kastamonu	Ayalp	(Feridun)	Urfa
Aktaş	(Fevzi)	Kars	Aybar	(Etem)	Mardin
Aktürel	(İhsan)	Yozgat	Aybar	(Raif)	Bursa
Akyüz	(İsmail Hakkı)	Tekirdağ	Aydoğan	(İbrahim)	Çankırı
Alakant	(Y. Muzaffer)	Manisa	Aydiner	(Hidayet)	Konya
Aldemir	(Mehmet)	İzmir	Ayhan	(Serafettin)	Sinop
Alisan	(Ekrem)	Kocaeli	Aysel	(Yusu)	Uşak
Alişiroğlu	(Osman)	Kırşehir	Aytemiz	(Abdullah)	Marş
Alpay	(Tahir)	Yozgat	Anzoğlu	(Yusu)	Diyarbakır
Alpiskender	(Ferid)	Tekirdağ			

B (53)

Baban	(Cihad)	İzmir	Baran	(Tevfik Fikret)	Konya
Bağ	(İhsan)	Tokad	Barı	(Selat)	Seyhan
Bağrıçık	(Mustafa)	Konya	Barut	(Nusrettin)	Bitlis
Bakay	(Şefik)	Kırklareli	Başoğlu	(Zeki)	Gümüşhane
Balaban	(Muzaffer)	İzmir	Başık	(Hamdi)	Kocaeli
Balık	(Hüseyin)	Zonguldak	Bağcı	(Yavuz)	Muğla
Balta	(Kemal)	Rize	Başkur	(Muhtar)	Eskişehir
Baran	(Selat)	Çorum	Başol	(Sms)	Zonguldak

EK - 25

5. Sayın Mebusların doğum tarihlerine göre tasnifleri

1882 doğumlular (2)

Ali Fısd Cebesoy	İstanbul		Hanri Soriano	İstanbul
------------------	----------	--	---------------	----------

1883 doğumlular (1)

Abdullah Aytemiz	Maraş
------------------	-------

1884 doğumlular (4)

Celâl Bayar	İstanbul		Halil Özyörük	Konya
Nâzım Bezenen	İstanbul		İsmet İnönü	Malatya

1885 doğumlular (1)

Hamdullah Suphi Tanrıöver	İstanbul
---------------------------	----------

1886 doğumlular (4)

Hüseyin Tiryakioğlu	Afyon K.		Etkem Hayri Üstündağ	İzmir
Muzaffer Ergüder	Ankara		Nuri Demirağ	Sivas

1887 doğumlular (3)

Selâhattin İnan	Bitlis		Şükrü Uluçay	Samsun
Akif Sarıoğlu	Muğla			

1888 doğumlular (4)

Mithat Dayıoğlu	Bolu		Hüsnü Yaman	Kırklareli
İshak Avni Akdağ	Erzurum		İsmail Hakkı Veral	Kütahya

EK - 26

6. Sayın Mebusların Menşelerine göre tasnifleri

	Adliye Meslek Okulu (1)		
Selâhattin Ünlü	Gaziantep		
	Deniz Harb Okulu (1)		
Kâzım Meriç	Kocaeli		
	Dil ve Tarih - Coğrafya Fakültesi (3)		
İbrahim Aydın Nuri Sertoğlu	Çankırı Sivas	Osman Taran	Trabzon
	Dişçi Okulu (2)		
Ali Rıza Kızılkale	Çorum	Hasan Önal	Urfa
	Bezaat Okulu (3)		
Nimet Sümer Fuad Seyhan İsmail Sayın Nesret İncekara Ahmet Bilgin	Ağrı Ankara Eskişehir İzmir Kırşehir	İhsan Şerif Özgen Südi Mibeçoğlu Cevdet Öztürk Necmi Arman	Kütahya Manisa Mardin Tekirdağ
	Edebiyat Fakültesi (7)		
Kasım Küfrevi Mehki Said Esen Yahya Polvan Cemal Köprülü	Ağrı Balıkesir Balıkesir Edirne	Refet Aksoy Aziz Özbay Hüsnü Taşoğlu	Ordu Urfa Yozgat
	Gazi Terbiye Enstitüsü (8)		
Mehmet Özhay Nuri Toğay Halil Turgut Sabri Özcan San	Burdur Çanakkale Diyarbakır Günâşane	Ziya Terman Servet İncepaşaoğlu Ahmet Morgül Fethi Ülkü	Kastamonu Kayseri Rize Tunceli

EK - 27/a

7. Sayın Mebusların Bildikleri yabancı dillere göre tasnifleri

Almanca (85)

Arif Demirel	Afyon K.	Nizamettin Ali Say	İstanbul
Saip Özer	Afyon K.	Nazlı Tıllay	İstanbul
Muhlis Bayramoğlu	Ankara	Abdullah Akar	İzmir
Muzaffer Ergüder	Ankara	Cihad Baban	İzmir
Muhlis Et-	Ankara	Muzaffer Halaban	İzmir
Zafer Gökçer (Az)	Ankara	Muammer Çayuoğlu	İzmir
Nezmi İnanç	Ankara	Osman Kıpçak	İzmir
Seyfi Kurtbek	Ankara	İbrahim Hayri Üstündağ	İzmir
Talat Vaafi Öz	Ankara	İbrahim Üs (Az)	Kars
Fuad Seyhan	Antalya	İsmail Altın	Kastamonu
Fuad Zineirvan	Ankara	Selim Esen (Az)	Kastamonu
Attilla Kömür	Antalya	Ali Muzaffer Tanöver	Kastamonu
Nezmi Çelme	Aydın	Şefik Bakay	Kütahya
Nihat Iyrbina	Aydın	Kâzım Meriç	Kocaeli
Ahmet Karagür	Balıkesir	Cemal Tüzün (Az)	Kocaeli
Yürekli Üresin	Bilecik	Hamdi Ragıp Atademir	Konya
İhsan Güler	Bolu	Ziyad Ebüzziya	Konya
Ahmet Hatı	Bolu	Himmet Özgün (Az)	Konya
Lütfi Öğultürk	Bolu	M. Rüşdî Özal (Az)	Konya
Mehmet Özbek	Burdur	İsmail Hakkı Veral	Kütahya
Muhlis Erdener	Bursa	İsmet İnönü	Malatya
Kenan Yılmaz	Bursa	Melih Koçer	Manisa
Nureddin Fuad Alpkartal	Çanakkale	Hüseyin Avni Göktürk	Niğde
Nuri Tozay	Çanakkale	Mehmet Cemil Bengü	Ordu
Tahsin Uygun	Çankırı	Selim Çanoğlu	Samsun
Mehmet Karasan	Denizli	Eyyüp Batıoğlu	Seyhan
Cemal Köprülü	Diyadin	Çavid Oral	Seyhan
Hüsnü Göktaş	Elazığ	Nurullah İhsan Tolon	Seyhan
Mehmet Seydi Yazman	Elazığ	Mehmet Ünsüf	Seyhan
İshak Avni Akdağ (Az)	Erzurum	Baki Erden	Silivri
Hicri Sezen	Kahramanmaraş	Nuri Sertoglu	Sinop
Kenan Zeytinoglu	Kaskale	Hüseyin Çilil	Sivas
Etkem Cemal	Gaziantep	Bahattin Örnekol (Az)	Sivas
Halil Tokdemir	Gümüşhane	M. Nurettin Turgay	Sivas
İbrahim Gürgeç	İçel	Nezmi Arıman	Tekirdağ
Refik Koraltan (Az)	İçel	Muzaffer Hıranoglu	Trebzon
Hidayet Sinanoğlu (Az)	İçel	Süleyman Fikri Kalaycıoğlu	Trebzon
Kemal Alay	İstanbul	Kazım Ali Nettek	Trebzon
Ali Fuad Çebesoy	İstanbul	Feridun Ayalp	Urfa
Lütfi Kudar	İstanbul	Şebni Ataman	Zonguldak
Nadir Nadi	İstanbul	Hüseyin Balık	Zonguldak
Emir Onat	İstanbul	Selâh Duralı	Zonguldak
Mükerrem Saral	İstanbul		

EK - 27/b

786

Arapça (24)

Kasım Küfrevi	Ağrı	Abdullah Aytemiz	Maraş
Ömer Bilen	Ankara	Abdürrahman Bayar	Mardin
Eyüp Şahin	Diyarbakır	Abdülkadir Kalav	Mardin
Abdülkadir Ateş	Gaziantep	Nâtik Poyrazoğlu	Muş
Übeydullah Seven	Hakkâri	Giyasettin Enre	Muş
Abdullah Çilli	Hatay	Salih Serçe	Seyhan
Şevket Sarıca (Az)	Hatay	Suad Bedük	Süri
Fuad Köprülü	İstanbul	Ahmet Gürkan	Tokat
Ahmet Bilgin	Kırşehir	Pertev Samac	Trabzon
İsmail Berkok	Kayseri	Osman Turan	Trabzon
Sofer Gülsele	Kocaeli	Bahri Turgut Okaygün	Tunceli
A. Fakri Ağnoğlu (Az)	Konya	Mehmet Hatipoğlu	Urfa

Bulgareca (1)

Ali Feriuh Yücel (Az) Bursa

Farsça (9)

Kasım Küfrevi	Ağrı	Fuad Köprülü	İstanbul
Ömer Bilen	Ankara	Giyasettin Enre	Muş
Übeydullah Seven	Hakkâri	Osman Turan	Trabzon
İsmail Berkok	Kayseri	Bahri Turgut Okaygün	Tunceli
Hikmet Bayır (Az)	Mardin		

Fransızca (273)

Arif Demirev	Afyon K.	Fuad Seyhan	Ankara
Sıtkı Koraltan (Az)	Afyon K.	Müntaz Tarhan	Ankara
Saip Öner	Afyon K.	Hâzım Türegün	Ankara
Osman Tolu (Az)	Afyon K.	Fuad Zimircian	Ankara
Nimet Sütoer	Ağrı	Kenan Altınlar	Antalya
Celâl Yardımcı	Ağrı	Latif Dalaman	Antalya
Faruk Çöli	Amasya	Enver Karan	Antalya
Kemal Eren	Amasya	Asım Ökür	Antalya
Hâmit Koray	Amasya	Ahmet Tokuş	Antalya
Müstafâ Zeren	Amasya	Necati Çoban	Aydın
Muhlis Bayramoğlu	Ankara	Nazik Gedik	Aydın
Muzaffer Ergüder	Ankara	A. Baki Ökelen	Aydın
Muhlis Bt	Ankara	Zühür Uray	Aydın
Müntaz Fakî Fenli	Ankara	Vacit Asena	Bahçeşir
Abdullah Gedikoğlu	Ankara	Melki Sâid Esen	Bahçeşir
Necmi İnanç	Ankara	Enver Gürel	Bahçeşir
Seyfî Kurtbek	Ankara	Habîb İncü	Balıkesir
Seref Kâmil Mengü	Ankara	Ahmet Karagür	Balıkesir

EK - 28/a

8. Sayın Mebusların İhtisaslarına göre tasnifleri

Adliye ve Hukuk (148)

Arif Demirel (ve İktisat)	Afyon K.	Muzaffer Önal	Çorum
Sitki Koraltan	Afyon K.	Mustafa Kemal Biberoğlu	Çorum
Kemal Özçoban	Afyon K.	Hüseyin Ortakçıoğlu	Çorum
Osman Talu	Afyon K.	İsmail Hadımlıoğlu	Denizli
Celâl Yardımcı	Ağrı	(ve İdare)	
İsmet Olguç	Amasya	A. Hamdi Sancar	Denizli
Mustafa Zeren	Amasya	Mehmet Hüseyin Ünal	Diyarbakır
Atif Benderlioğlu (ve Belediye)	Ankara	Mehmet Enginün	Edirne
Osman Şevki Çiçekdağ	Ankara	Ömer Faruk Sanac	Elazığ
Ramiz Kren	Ankara	Selâhattin Teker	Elazığ
Zafer Gökçer	Ankara	(ve Maarif)	
Şeref Kâmil Mengü (ve Bankacı)	Ankara	Sadık Perinçek	Erzincan
Münazar Tahran (ve Maliye)	Ankara	Tevfik Şenocak	Erzincan
Hüsam Türegün (ve İdare)	Ankara	Zeki Çavuşoğlu	Erzurum
Naif Geveci	Aydın	Abdülkadir Eryurt	Erzurum
Etem Menderes	Aydın	Hâmid Şevket İnci	Erzurum
Cevat Ülkü (ve Belediye)	Aydın	Hicri Sezen	Erzincan
Vaied Asena	Balıkesir	(ve Belediye)	
Esat Budakoğlu	Balıkesir	Ekrem Cenanı	Gaziantep
Mütebe İştin	Balıkesir	Abdullah İzmen	Giresun
Sitki Yırcalı (ve Maliye)	Balıkesir	Halis Tokdemir	Gümüşhane
İsmail Selçuk Çakıroğlu (ve Y. Orman)	Bilecik	Halit Zarihan	Gümüşhane
Nezati Aras	Bingöl	Öbeydullah Seven	Hakkâri
İhsan Güler	Bolu	A. Feyzi Atahan	Hatay
Behçet Kayaalp	Burdur	Şekip İnal	Hatay
Raif Aybar	Bursa	Rüştü Çetin	İçel
Sabahattin Çiracıoğlu	Bursa	Yakup Çukurova	İçel
Müftü Erkuyumcu	Bursa	Hüseyin Fırat	İçel
Hüsam Köymen	Bursa	Refik Koraltan	İçel
Servet Sezgin	Çanakkale	(ve İdare)	
Celâl Boynuk	Çankırı	Said Bilgiç	İsparta
Asma Emreza (ve İdare)	Çankırı	Zâhî Hüsnî Velibey	İsparta
Yaşar Gümüşel (ve İdare)	Çorum	Adnan Menderes	İstanbul
		Celâl Türkgeldi	İstanbul
		Nesil Sadi Altuğ	İzmir
		Perter Arat	İzmir
		Cihad Baban	İzmir
		(ve Mithnat)	
		Arif Güngören	İzmir
		Osman Kapani	İzmir
		Rauf Onursal	İzmir
		(ve Belediye)	

EK - 28/b

— 793 —

Hakkî Ökeroo	İzmir	Yavuz Başer	Muşla
Mehmet Ali Sebül	İzmir	Nuri Özsan	Muşla
Çhan Sipahioğlu	İzmir	Hüseyin Avni Göktürk	Niğde
Sırrı Atalay	Kars	Hasan Hayati Ülkün	Niğde
Turgut Göle	Kars	Mehmet Cemil Bengü	Ordu
(ve İdare)		Fazıl Ertekin	Ordu
Komal Güven	Kars	Mommiş Yazar	Ordu
İbrahim Us	Kars	İzzet Akçal	Rize
Ali Yeniaras	Kars	Osman Kavrakoglu	Rize
Hilmi Dura	Kastamonu	Mehmet Fahri Mete	Rize
Muzaffer Ali Mühtü	Kastamonu	Ramî Ozan Güntüoğlu	Samsun
Ali Muzaffer Tanışver	Kastamonu	Abdullah Keleşoğlu	Samsun
Fikri Apaydın	Kayseri	Ferid Tüzol	Samsun
Osman Nuri Deniz	Kayseri	Sait Belük	Sivri
Kâmil Gündes	Kayseri	Mehmet Daimi Suaip	Sivri
Hakkı Kurnel	Kayseri	Serfer Somunenoğlu	Sinoh
Osman Alişiroğlu	Kırşehir	Hüseyin Çitil	Sivas
Mehmet Mahmutoğlu	Kırşehir	Hüseyin Damalı	Sivas
Tahir Taşer	Kırşehir	Şevki Beşvit	Sivas
Selâmi Dinçer	Kozaelli	Nurettin Ertürk	Sivas
Turan Güneş	Kozaelli	Hilaf Öçten	Sivas
Abdürrahman Fahri Ağaoğlu	Konya	Perid Alpiskanova	Tekirdağ
Hidayet Aydiner	Konya	Hulusi Bozbeyoğlu	Tokad
Tevfik Fikret Baran	Konya	Selâhattin Gölü	Tokad
Reyhan Gökmenoğlu	Konya	Ahmet Gürkan	Tokad
Tarik Kozbak	Konya	(ve Hâbiyat)	
Muammer Obuz	Konya	Osman Hacıbaloğlu	Tokad
Habî Özyörük	Konya	Hasan Kangal	Tokad
Süleyman Süruri Nasuhioğlu	Kütahya	Sabri Dilek	Trabzon
Mehmet Kartal	Malatya	Mahmut Gologlu	Trabzon
Nuri Okakerioğlu	Malatya	Emrullah Nuhku	Trabzon
Mehmet Zeki Tuftuay	Malatya	Pertev Sancar	Trabzon
Nüvit Yetkin	Malatya	Celâl Öncel	Urfa
Samet Ağaoğlu	Manisa	Kemal Yörüköğlu	Van
Şemi Ergin	Manisa	İhsan Aktöre	Yozgad
Muzaffer Kurbanoğlu	Manisa	Talât Alpay	Yozgad
Muhlis Tilmaz	Manisa	Mahmut Ataman	Yozgad
Abdullah Aytemir	Maras	Nusret Kirişcioğlu	Zonguldak
Mazhar Özsoy	Maras	Edibe Sayar	Zonguldak
Abdürrahman Bayar	Mardin	Avni Yurdabayrak	Zonguldak
Resit Kemal Tınarioğlu	Mardin		

Askerlik (27)

Muzaffer Ergüder	Ankara	Süreddin Fuad Alpkartal	Çanakkale
Seyfi Kurtbek	Ankara	Kemal Yengüklü	Edirne
Yünnü Üresio	Bilecik	Hüsnü Göktaş	Elâzığ
Fahri Balen	Bolu	Mehmet Şevki Yazman	Elâzığ
Muhlis Erdener	Bursa	(ve Y. Mübendis)	

EK - 29/a

9. Sayın Mebusların Kıdemlerine göre tasnifleri

I nci Devreden beri mebus olanlar (2)

Celâi Bayar	İstanbul	(Os. M. M. 4 Saruhan, I Saruhan, II - VII İzmir, VIII - X İstanbul)
İsmet İnönü	Malatya	(I Edirne, II - V Malatya, VI - VIII Ankara, IX - X Malatya)

II nci Devreden beri mebus olanlar (—)

III ncü Devreden beri mebus olanlar (—)

IV ncü Devreden beri mebus olanlar (1)

Adnan Menderes	İstanbul	(IV - VII Aydın, VIII Kütahya, IX - X İstanbul)
----------------	----------	---

V nci Devreden beri mebus olanlar (1)

Fuad Köprülü	İstanbul	(V - VII Kars, VIII - X İstanbul)
--------------	----------	-----------------------------------

VI nci Devreden beri mebus olanlar (1)

Sinan Tekelioğlu	Seyhan	(VI - X Seyhan)
------------------	--------	-----------------

VII nci Devreden beri mebus olanlar (—)

EK - 29/b

— 803 —

VIII nci Devreden beri mebus olanlar (23)

Kemal Özgöban	Afyon K.	(VIII - X Afyon Karahisar)
İhsan Karasioğlu	Çanakçale	(VIII - X Çanakçale)
Hasan Polatkan	Eskişehir	(VIII - X Eskişehir)
Abidin Potuoğlu	Eskişehir	(VIII - X Eskişehir)
Kemal Zeytinoglu	Eskişehir	(VIII - X Eskişehir)
Abdullah Cilli	Hatay	(VIII - X Hatay)
Celâl Ramazanoğlu	Hatay	(VIII İsparta, IX İçel, X Hatay)
Aziz Köksal	İçel	(VIII - X İçel)
Faruk Nafiz Çamlıbel	İstanbul	(VIII - X İstanbul)
Zeki Rıza Sporel	İstanbul	(VIII İstanbul, IX Rize, X İstanbul)
Cihad Baban	İzmir	(VIII İstanbul, IX - X İzmir)
Fevzi Aktaş	Kars	(VIII - X Kars)
Fikri Apaydın	Kayseri	(VIII - X Kayseri)
Kâmil Gündoğ	Kayseri	(VIII - X Kayseri)
Ahmet İhsan Gürsoy	Kütahya	(VIII - X Kütahya)
İhsan Şerif Özgen	Kütahya	(VIII - X Kütahya)
Esat Doğan	Malatya	(VIII - X Malatya)
Yunus Muammer Alakarı	Manisa	(VIII Manisa, IX Zonguldak, X Manisa)
Abdülkadir Kalav	Mardin	(VIII - X Mardin)
Nuri Örsan	Muşla	(VIII - X Muşla)
Mustafa Reşit Taraketoğlu	Trabzon	(VIII - X Trabzon)
Hasan Oral	Urfa	(VIII - X Urfa)
Hakkı Gedik	Uşak	(VIII - IX Kütahya, X Uşak)

IX ncu Devreden beri mebus olanlar (219)

Murad Ali Öigen	Afyon K.	(IX Konya, X Afyon Karahisar)
Gazi Yiğithan	Afyon K.	(IX - X Afyon Karahisar)
Kasım Küfrevi	Ağrı	(IX - X Ağrı)
Halis Öztürk	Ağrı	(IX - X Ağrı)
Celâl Yardımcı	Ağrı	(IX - X Ağrı)
Kemal Eren	Amasya	(IX - X Amasya)
Hamid Koray	Amasya	(IX - X Amasya)
İsmet Olgac	Amasya	(IX - X Amasya)
Mustafa Zeren	Amasya	(IX Erzurum, X Amasya)
Muhlis Bayramoğlu	Ankara	(IX - X Ankara)
Ömer Bilen	Ankara	(IX - X Ankara)
Dağistan Binerbay	Ankara	(IX - X Ankara)
Hamdi Bulgurlu	Ankara	(IX - X Ankara)
Osman Şevki Çeekdağ	Ankara	(IX - X Ankara)
Ramiz Eren	Ankara	(IX - X Ankara)
Muhlis Ete	Ankara	(IX - X Ankara)
Müntaz Paik Fenik	Ankara	(IX - X Ankara)
Abdullah Gedikoğlu	Ankara	(IX - X Ankara)
Seyfi Kurtbek	Ankara	(IX - X Ankara)
Talât Vassı Öz	Ankara	(IX - X Ankara)

EK - 30

10. Açılan Mebusluklar

İQTİMA : F.

Onuncu Devre Ferikâlide İqtîma yılı içinde (7) mebusluk açılmıştır.

A) İki seçim dairesinden birini tercih edenler (4)

Aydın	Adnan Menderes (İstanbul Mebusluğunu tercih etmiştir)	18 . 5 . 1954	24 . 5 . 1954
Bursa	Celâl Bayar (İstanbul Mebusluğunu tercih etmiştir)	18 . 5 . 1954	24 . 5 . 1954
Kayseri	Befik Koraltan (İçel Mebusluğunu tercih etmiştir)	15 . 5 . 1954	24 . 5 . 1954
Zonguldak	Fuad Köprülü (İstanbul Mebusluğunu tercih etmiştir)	17 . 5 . 1954	24 . 5 . 1954

B) Ölenler (2)

Kayseri	İsmail Hakkı Berkok	10 . 5 . 1954	28 . 5 . 1954
Diyarbakır	Eyüp Şahin	4 . 8 . 1954	12 . 11 . 1954

C) İstifa edenler (1)

İstanbul	Kemal Atay	6 . 5 . 1954	30 . 6 . 1954
----------	------------	--------------	---------------

İQTİMA : I

Birinci İqtîma yılında (3) mebusluk açılmıştır.

A) Ölenler (3)

Ekişehir	Salih Fuad Keçeci	1 . 7 . 1955	18 . 11 . 1955
Kastamonu	Muzaffer Âli Mühter	16 . 9 . 1955	18 . 11 . 1955
Kırktareli	Mahmut Erbil	17 . 4 . 1955	4 . 5 . 1955

EK - 31

11. İzinler

İÇTİMA : P.

Fevkalâde ıçtİma içinde aşağıda adları yazılı Sayın Mebuslar Umumi Heyet kararıyle izin almışlardır.

- Bolu Mebusu Fahri Belen, bir ay mazeretine binen 17. V. 1954 tarihinden itibaren.
 Bolu Mebusu Sabri Çonkar, bir ay mazeretine binen 14. V. 1954 tarihinden itibaren.
 İğel Mebusu Aziz Köksal iki ay hasta olduğu için 14. V. 1954 tarihinden itibaren.
 Kocaeli Mebusu Hamza Osman Erkan iki ay hasta olduğu için 24. V. 1954 tarihinden itibaren.

İÇTİMA : 1.

Birinci İçtİma içinde aşağıda adları yazılı Sayın Mebuslar Umumi Heyet kararıyle izin almışlardır.

- Afyon Karahisar Mebusu Saip Özer, 20 gün mazeretine binen 10. 11. 1955 tarihinden itibaren.
 Afyon Karahisar Mebusu Saip Özer bir ay hasta olduğu için 2. V. 1955 tarihinden itibaren.
 Ağrı Mebusu Halis Öztürk, bir ay mazeretine binen 25. 11. 1955 tarihinden itibaren.
 Anayasa Mebusu Hümit Koray, 15 gün hasta olduğu için 8. IV. 1955 tarihinden itibaren.
 Ankara Mebusu Abdullah Gedikoğlu, iki ay mazeretine binen 10. 11. 1955 tarihinden itibaren.
 Antalya Mebusu Fatin Dalman, iki ay hasta olduğu için 1. XI. 1954 tarihinden itibaren.
 Antalya Mebusu Fatin Dalman bir buçuk ay hasta olduğu için 25. 1. 1955 tarihinden itibaren.
 Antalya Mebusu Azim Okur, bir ay mazeretine binen 11. XI. 1954 tarihinden itibaren.
 Aydın Mebusu Baki Ökten bir ay hasta olduğu için 2. XII. 1954 tarihinden itibaren.
 Balıkesir Mebusu Arif Kalıncıoğlu bir ay mazeretine binen 22. XI. 1954 tarihinden itibaren.
 Bilecik Mebusu Şevki Hacıoğlu 20 gün mazeretine binen 20. IV. 1955 tarihinden itibaren.
 Bingöl Mebusu Saif Güker iki ay mazeretine binen 1. IV. 1955 tarihinden itibaren.
 Bitlis Mebusu Selâhattin İnan 30 gün mazeretine binen 20. IV. 1955 tarihinden itibaren.
 Erzurum Mebusu Hüsnü Çaukacı, 45 gün mazeretine binen 27. IV. 1955 tarihinden itibaren.
 Erzurum Mebusu İbrahim Ayvı Akbaş, bir ay hasta olduğu için 11. IV. 1955 tarihinden itibaren.
 Erzurum Mebusu Rıza Topunoğlu, bir ay hasta olduğu için 20. IV. 1955 tarihinden itibaren.
 Erzurum Mebusu Doğan Köymen, iki ay hasta olduğu için 2. IV. 1955 tarihinden itibaren.
 Gümüşgane Mebusu Ekrem Oezki 45 gün mazeretine binen 12. IV. 1955 tarihinden itibaren.
 İğel Mebusu Aziz Köksal, iki ay mazeretine binen 17. XII. 1954 tarihinden itibaren.
 İstanbul Mebusu Necmi Atas 3 ay hasta olduğu için 30. XII. 1954 tarihinden itibaren.
 İstanbul Mebusu Nuri Yılmaz 4 ay hasta olduğu için 18. 1. 1955 tarihinden itibaren.
 İstanbul Mebusu Nuri Yılmaz iki ay hasta olduğu için 11. IV. 1955 tarihinden itibaren.
 İzmir Mebusu Ekrem Hayri Üstündağ, 60 ay hasta olduğu için 1. XI. 1954 tarihinden itibaren.
 İzmir Mebusu Ekrem Hayri Üstündağ, 60 ay hasta olduğu için 1. 11. 1955 tarihinden itibaren.
 İzmir Mebusu Ekrem Hayri Üstündağ, 60 ay hasta olduğu için 1. IV. 1955 tarihinden itibaren.
 Kars Mebusu Pevzi Aktas, 20 gün mazeretine binen 15. XI. 1954 tarihinden itibaren.
 Kayseri Mebusu Nuh Develioğlu, bir ay mazeretine binen 1. V. 1955 tarihinden itibaren.
 Kırklareli Mebusu Muhammed Erbil, iki ay hasta olduğu için 18. 11. 1955 tarihinden itibaren.
 Kırklareli Mebusu Filizet Filiz, iki ay hasta olduğu için 25. XI. 1954 tarihinden itibaren.
 Kocaeli Mebusu Selye Köksal, iki ay hasta olduğu için 8. 11. 1955 tarihinden itibaren.
 Konya Mebusu Hamdi Ragıp Atademir, bir ay mazeretine binen 11. XI. 1954 tarihinden itibaren.
 Malatya Mebusu Ahmet Erat, 16 gün mazeretine binen 2. V. 1955 tarihinden itibaren.

EK - 32/a

12. Teşvî Masuniyetler

Sayı mebusların intihap dairesi ve soyadlarına göre yalnız esas numaraları yazılmak suretiyle hazırlanmıştır.

(İğtina senelerine ve suçların nevilerine göre olan kısım bu listenin nihayetindedir.)

Ankara	Dağıstan Binerbay	3/200
Ankara	Müntaz Paik Fenik	3/2
Ankara	Seyfi Kurtbek	3/3
Balıkesir	Erver Güreli	3/437
Bilecik	Sevki Hasare	3/4
Bingöl	Salt Gökör	3/51
Bitlis	Rağat Akçemsettin- oğlu	3/48,49,50
Burdur	Fethi Çellebey	3/438,459,543
Burdur	Hüseyin Çınan	3/414
Bursa	Raif Aybar	3/481,482
Bursa	İbrahim Ökten	3/52,73,104,405,481,482, 501,544
Bursa	Ali Feriuh Yücel	3/213
Çanakkale	Safvesidin Karınakeç	3/53,479,500
Dişarbakır	Mustafa Ekinel	3/427
Dişarbakır	Mehmed Hâreç Ünal	3/58,494
Edirne	Sabahattin Parsay	3/54
Elâzığ	Salihattin Tokar	3/55,379
Erzurum	İsmail Tunçel	3/249,415
Eskişehir	Hicri Sezen	3/107,295,296,404
Gaziantep	Salihattin Ünlü	3/346
Gümüşane	İsmail Hakkı Baykal	3/131
Hatay	Şekip İnal	3/310
Hatay	Şemsettin Münsaloğlu	3/56,217
Isparta	Said Bilgiç	3/6
Isparta	Tahsin Tola	3/6
İstanbul	Seyfi Gögen	3/405,407,534
İstanbul	Ziya Küktürk	3/300,405
İzmir	Nebil Sadı Altuğ	3/60
İzmir	Üstad Bahan	3/7
İzmir	Rauf Önersel	3/219
Kars	Sırrı Atalay	3/8,61,327,328,370,380,416
Kars	Turgut Göle	3/417,472
Kars	İbrahim Us	3/326
Kastamonu	Nazifi Şerif Nabel	3/26
Kastamonu	Ziya Termen	3/347,371,426
Kayseri	Osman Nuri Deniz	3/63
Kayseri	Hakkı Kurmel	3/27,62

EK - 32/b

— 819 —

İÇTİMA - F.

Fevkâlâde içtima senesi içinde tegri masuniyetlerinin kaldırılması bahis mevzuu olan zatlar hakkında tatbik olunan muameleler aşağıda gösterilmiştir :

(Esas defterindeki kayıt sırasına göre hazırlanmıştır.)

3/2	Ankara	Münâz Fâik Fehk	Basın yoluyla tahkir	Takibat terasının Devre sonuna bırakılmasına 28 . 1 . 1955 tarihinde karar verilmiştir. (K. 188) (IX ncu Devreden kalmıştır.)
3/3	Ankara	Şeyh Kurtbek	Tahkir	Takibat terasının Devre sonuna bırakılmasına 28 . 1 . 1955 tarihinde karar verilmiştir. (K. 188) (IX ncu Devreden kalmıştır.)
3/4	Bilecik	Şeyhî Bastıra	5860 sayılı Basın Kanununa muhalif hareket etmek	Takibat terasının Devre sonuna bırakılmasına 28 . 1 . 1955 tarihinde karar verilmiştir. (K. 1882) (IX ncu Devreden kalmıştır.)
3/6	İsparta	Sahî Bilgic	Cemiyetler Kanununa muhalif hareketten	Takibat terasının Devre sonuna bırakılmasına 28 . 1 . 1955 tarihinde karar verilmiştir. (K. 1883) (IX ncu Devreden kalmıştır.)
3/6	İsparta	Tahsin Tolu	Cemiyetler Kanununa muhalif hareketten	Takibat terasının Devre sonuna bırakılmasına 28 . 1 . 1955 tarihinde karar verilmiştir. (K. 1883) (IX ncu Devreden kalmıştır.)
3/7	İzmit	Öihad Baban	Madde tâynî suretiyle tahkir etmek	Takibat terasının Devre sonuna bırakılmasına 2 . 11 . 1955 tarihinde karar verilmiştir. (K. 1900) (IX ncu Devreden kalmıştır.)
3/8	Kars	Sırx Atalay	Madde tâynî suretiyle tahkir etmek	Takibat terasının Devre sonuna bırakılmasına 31 . 1 . 1955 tarihinde karar verilmiştir. (K. 1884) (IX ncu Devreden kalmıştır.)
3/9	Kırkdareli	Fikret Fihz	Madde tâynî suretiyle tahkir etmek	Takibat terasının Devre sonuna bırakılmasına 31 . 1 . 1955 tarihinde karar verilmiştir. (K. 1885)
3/10	Kırkdareli	Mahmut Erbil	4772 sayılı Kanuna muhalif hareket etmek	Takibat terasının Devre sonuna bırakılmasına 31 . 1 . 1955 tarihinde karar verilmiştir. (K. 1886) (IX ncu Devreden kalmıştır.)

EK - 33/a

Ahdî Münasebetler:

I

NATO Memleketleri Parlâmentolar Birliği Türk Grubu

İQTİMA : F VE 1

IDARE HEYETİ

Fahri Reis	Refik Koraltan	İçel
Reis	Tevfik İeri	Samsun
Umumi Kâtip	Ömer Mart	Kayseri
Âza	Sedat Baran	Çorum
>	Ali Çobanoğlu	Denizli
>	Mehmet Aldemir	İzmir

No : 11 Haziran 1954 tarihinde teşekkül eden ilk NATO Grubu.

İQTİMA : 2

NATO Memleketleri Parlâmentolar Birliği Türk Grubu (*)

IDARE HEYETİ

Fahri Reis	Refik Koraltan	İçel
Reis	Tevfik İeri	Samsun
Umumi Kâtip	Ömer Mart	Kayseri
Âza	Sedat Baran	Çorum
>	Ali Çobanoğlu	Denizli
>	Mehmet Aldemir	İzmir

AZALAR

Rıza Çeçel	Afyon K.	Hamdi Bozbağ	Giresun
Seyfi Kurtbük	Ankara	Pürüzan Tekli	İstanbul
Esat Budakoğlu	Balıkesir	Nazir Tıabar	İstanbul
Ahmet Kocacıkoğlu	Balıkesir	Fikri Apaydın	Kayseri

() Kanada NATO Parlâmentolararası Grubu Reisinin 11 Haziran 1954 tarihli yazısı üzerine teşekkül etmiştir.*

EK - 33/b

— 838 —

BEYNELMİLEL TEŞEKKÜLLERLE İLGİLİ GRUPLAR

II

Parlamentolararası Birliği Türk Grubu

İÇTİMA : F.

İDARE HEYETİ (*)

Beis	Cihad Babaoğlu	İzmir
Reisvekil	Halûk Şamur	Bursa
Umumi Kâtip	Nuriye Pınar	İzmir
Muhasebeci	Ahmet Toktaş	Antalya
Âza	Kasım Küfrevi	Ağrı
"	M. Şevki Yazman	Elâzığ
"	Cevdet San	Gaziantep
"	Tahsin İnanç	Giresun
"	Muhit Tümerkan	Sinop
Murakıp	Mursal Ali Ülgen	Afyon K.
"	Halide Güllü	Uşak

AZALAR

Rıza Çerçel	Afyon K.	Nihat İyriboğ	Aydın
Sitki Koraltan	Afyon K.	Zühtü Uray	Aydın
Kemal Özçoban	Afyon K.	Cevat Ülkü	Aydın
Saîp Özer	Afyon K.	Esat Budakoğlu	Bahçeşir
Halis Öztürk	Ağrı	Halil İmare	Bahçeşir
Nimet Sümer	Ağrı	M. Halûk Timurtaş	Bahçeşir
Hüsnî Korny	Amasya	Sırrı Yüreklî	Bahçeşir
Muhlis Ete	Ankara	Sitki Yüreklî	Bahçeşir
Münîtar Faik Fenik	Ankara	Talât Oran	Bilecik
Zafer Gökeçer	Ankara	Roşat Akçemsettin oğlu	Bolu
Seyfi Kütübek	Ankara	Fethî Çelikkaya	Burdur
Seref Kâmil Moğul	Ankara	Mehmet Özbek	Burdur
Talât Vassî Öz	Ankara	Raif Aybâr	Bursa
Kasım Akınanlar	Antalya	Selim Ragıp Emec	Bursa
Atilla Komuk	Antalya	Muhlis Erdener	Bursa
Burhanettin Onat	Antalya	Agâh Erozan	Bursa
Ahmet Tekelioğlu	Antalya	Hulûsî Köymen	Bursa

(*) Grup Umumi Heyetini 28. V. 1954 tarihli toplantısında seçmiştir.

XIII. Dış memleketlere giden heyetlerle gruplar tarafından neşrolunan raporlar**A) Paris'te Temmuz 1955 te toplanmış olan NATO Parlamenterarası Konferansına ait RAPOR**

20. VIII. 1955

Büyük Millet Meclisi Reisliğine

Paris'te 17 Temmuz - 22 Temmuz 1955 te toplanmış olan NATO Parlamenterarası Konferansına ait rapor ilâk olarak saygı ile arz olunur.

Heyet Başkanı
Saygı Kurtbek
Ankara

NATO PARLAMANTELERİ KONFERANSI

Teşebbüs Norveç Parlamentosu Haziye Komisyonu Reisi B. Finn Moe ile Kanada Parlamentosu NATO Cemiyeti Reisi (aynı zamanda Kanada Senatosu Reisi) B. W. Mel Robertson tarafından yapılmıştır.

Bu konferansın maksat, NATO memleketlerinin müşterek meselelerini, anlaşmanın bilhassa ekonomik ve politik etkilerini ilkkale olarak tetkik etmek; parlamento seviyesinde NATO memleketleri mümessilleri arasında muntazam toplantılara lüzum olup olmadığını ve bunun metotlarını müzakere etmek idi.

Kanada Parlamentosu NATO Cemiyeti 1955 Ocak ayında şöyle bir karar vermiştir:

18 Temmuz 1955 te Paris'te, NATO Parlamenterleri arasında bir toplantı yapılarak şu gündem müzakere edilmiştir:

a) Muntazam fâsilalarla toplanacak parlamenterlerden mürekkep bir Kuzey Atlantik İstişare Meclisi kurulması için gerekli tedbirler alınması;

b) Kuzey Atlantik Anlaşması hükümlerinin ve bilhassa bunun ikinci maddesinin tatbikinde yapılan berraklıklar;

c) Yüksek NATO Komandanına tahsis olunan silâh kuvvetler üzerindeki sivil ve parlamenter kontrolün müessesiyet derecesi;

d) KONSEYİN, NATO memleketleri halkına bu teşkilâtın gaye ve ierhatını tanıtmak maksadıyla aldıkları tedbirler.

Bu teklif hakkında Türk Hükümeti görüşünü şu şekilde bildirmiştir:

a) Böyle bir meclis kurulduğu takdirde tetkik edeceği meseleler arasında kendilerinin

den yukarıdaki b, c, d fıkralarında yazılı hususlar da dâhil olacaktır. Halbuki bu meseleler anlaşmanın hükümetlerin terai salâhiyetleri ve mesuliyetleri içindedir.

b) İstişare Meclisinin zamanla kaçınılmasa bir şekilde müdahalelerini artırmam ve hükümetlerin hareket serbestliğini tahdid ederek hükümetler mümessillerinden mürekkebolup Andlaşma hükümleri gereğince Andlaşmaya taallük eden meselelerde en yüksek merci olan konsayı çözüme âdil bir hale getirmesi düşünülebilir.

c) NATO hassaten bir müdafaa sistemidir ve müşterek müdafaaı ilgilendiren çalışmaların büyük kısmının gizliliği göz önünde tutulmalıdır. Bu çalışmaların İstişare Meclisi tarafından tetkik ve müzakere edilmesi gizliliğini bozabilir.

Bu görüşte olan diğer devletler şunlardır: Belçika, Danimarka, Fransa, İngiltere, İtalya, Kanada, Norveç, Portekiz, Yunanistan.

Amerika Birleşik Devletleri Hükümeti şu müzâhalâda bulunmuştur:

«Kuruluşu düşünülen Parlamenterler Meclisinin ne Supranational bir teşekkül ne de ierai yetkiyi haiz bir NATO organı olamayacağı tabiidir. Umumiyetle bu meclis NATO Konsayının küli derecede üzerinde durmaya imkân bulmadığı Anlaşmanın İkinci maddesi mevzuları gibi hususları işleyebilir ve üye memleketler Parlamenterlerine tetkiklerde bulunabilir.»

Bu meclis, Avrupa Konsayı gibi bir formdan ibaret kılacaktır. Bununla beraber meclise Amerika da dâhil bulunmasından NATO'nun Avrupa memleketleri dâvalarının Amerikan Kongresine duyurulmasında ve NATO fikrinin üye memleketler halkına yayılmasında bu meclis Avrupa Konsayından daha faydalı olabilir.

Hollanda Hükümeti de Amerikan görüşüne mütemayil olmuştur.

Muhtelif NATO devletlerinin görüşleri açıklandıktan sonra Kanada Parlamentosu NATO Birliği 18 Temmuzda Paris'te NATO Parlamenterleri mümessilleri tarafından yapılacak toplantı için şu şekilde yeni bir gündem teklif etmiştir.

NATO içinde gelişmemiş memleketlere yatırımlar için bir teşkilât kurulması.

M. Ruygers (Holanda)

— NATO'da ekonomik inkişaf Sovyetlere nazaran gerikiçdir;

— Dünya refahını demokrasinin daha iyi hâlede olduğu meselesini ileri sürülmesi;

— Hür dünyanın iktisadi birliği;

— Zengin ve gelişmemiş memleketler arasındaki boşluğu genişletmesi meselesi.

M. Blaise (Holanda)

— Bütün üye memleketlerin petrol ikmalinde iş birliği yapması.

Von Maentzfel (Almanya)

— NATO ile Avrupa İktisadi İş Birliği arasında daha sıkı ilişki;

— Silâhların standartlaşdırılması;

— Müşterek istihlal ve istihlalin rasyonelleştirilmesi;

— Sermaye ve teknik yardım için müşterek program.

Bugünkü müzakereler sonunda kabul edilen karar

Fevkalâde karar

Macaristan

Kuzey - Atlântik Anlaşması Akad Tarafı, demokrasi prensipleri, ferdi hürriyet ve büyük hükûmiyeti üzerine kurulmuş olan, milletlerinin hürriyet, müşterek huzur ve medeniyetini muhafaza ve müdafaa etmek arzularını beyan etmiş olduklarından; ve

Macaristan'da son haftalardaki hükûmeler Sovyetler Birliğinin insan hürriyetini ortadan kaldırmak için kuvvet kullanmakta tereddüt etmişliğini katî bir şekilde göstermiş olduğunda;

NATO memleketleri parlamento azalarına bu ikincil konferansa için kararla

1. En iyi insan hürriyeti ammetlerine göre kendi idaresini eline almaya teşebbüs etmiş Macar milletine karşı vâcib kuvvet kullanılması neticesinde derin inkişafı ifade; ve

2. Bu hükûmetlerin, NATO üyesi memleketlerin her türlü teavüze karşı sultünü ve müşterek emniyetin muhafazasında birlik ve tesanüdü her zamanından fazla zararı kâhîli hususundaki kanaatini teyideder.

Üçüncü gün : 21 Kasım 1966

M. Schneider (Fransa)

— Her hükûmetin bir milletlerarası organizasyon vekili olması;

— Müessir politik iş birliği için parlamento seviyesinde toplantılar lüzumu;

— Vekillerin daha sık toplanması;

— Atlântik topluluğu içinde ve dışında müşterek politika.

M. C. Cannon (Kanada)

Memleketler arasında ticaret ve muhaferet münasebetleri.

Senatör Debré (Fransa)

— Şişli Atlântik Anlaşması bir Avrupa anlaşması veya Batı - Avrupa anlaşması olmalıdır;

— Tesanüt askeri okluğu kadar ekonomik, sosyal ve politik de olmalıdır.

— İstisarenden evvel müşterek doktrin tesbiti.

M. H. Gaitkell (İngiltere)

— Askeri ihtiyacaların müşterek olarak karşılanması;

— Müşterek dış politika;

— Propagandanın koordinasyonu;

— Gelecek konferansta konsey ile birlikte sul ve cevap oturumu yapılması.

M. Hambrø (Norveç)

— Kararlardan evvel küçük devletlerde istişare yapılması;

— Müşterek morâl dil üzerinde eğitim.

Dr. Jaeger (Almanya)

— Askeri talehâtlerin yerine getirilmesi ehemmiyeti;

— Azalar arasında devamlı istişare lüzumu.

M. Gilbert Longden (İngiltere)

— Müşterek politika ihtiyacı; sıkık harb için yüksek kumandanlık lüzumu;

— Orta - Şark meselesini Birleşmiş Milletlerin halletmesi;

— NATO konferanslarının mali olarak hükûmetler tarafından desteklenmesi.

M. C. Davies (İngiltere)

Konferansa İstisari Statüsü ile alınabilir. Bir mahallte bir daimî komite meydana getirilebilir.

— Gelişmemiş memleketler ihtiyacı ve yardım hususunda NATO ile müzakere etmelidir.

EK - 34/a

— 872 —

İÇTİMA : 3

5 Kânunusani 1957 tarihinde Cenevre'de Konsey toplantısına :

Sedat Barı

Seyhan

16 Mart 1957 tarihinde Como'da Assamble Jeneral toplantısına :

Sedat Barı

Seyhan

Halis Tokdemir

Gümüşane

XII.

Avrupa Konseyi Statüsü ile Beynelmâlel teşekküllerle ilgili Gruplar ve Dostluk grupların ait Nisannameler

A) 5456 sayılı Kanunla onanmış olan

AVRUPA KONSEYİ STATÜSÜ

Kanun No: 5456

Kabul tarihi: 12 . XII . 1949

Madde 1. — Avrupa Konseyinin kurulması hakkında 5 Mayıs 1949 tarihinde Londra'da imzalanmış olan Statü onanmıştır.

Madde 2. — Bu kanun, Statüye katıldığı miz 8 Ağustos 1949 tarihinden itibaren yürürlüğe girer.

Madde 3. — Bu kanun Bakanlar Kurulu yürütür.

14 . XII . 1949

Avrupa Konseyi Statüsü

Belçika Kralığı, Danimarka Kralığı, Fransa Cumhuriyeti, İtalya Cumhuriyeti, İtalya Cumhuriyeti, Lüksemburg Büyük Dükalığı, Hollanda Kralığı, Norveç Kralığı, İsveç Kralığı ve Büyük Britanya ve Şimali İrlanda Kralığı hükümetleri,

Adalet ve milletlerarası iş birliği üzerine müesses barışın tahkimini insan topluluğunun ve medeniyetin korunması için hayati bir ehemmiyeti olduğuna inanarak,

Haklarını müsterek malı olan ve her gerçek demokrasinin dayandığı fert hürriyeti, sosyal hürriyet ve hukukun üstünlüğü prensiplerinin kaynağı bulunan fikri ve ahlaki kıymetlere sarsılmaz surette bağlı olarak,

Bu ilkinin korunması, tedricen hâkin kı-

lınması ve iletimai ve iktisadi ilerlemenin sağlanması için aynı hisleri besleyen Avrupa memleketleri arasında daha sıkı bir birlik kurulmasını zaruri olduğuna kanaati olarak,

Bu zarureti haklarının ağız emellerini karıştırmak üzere Avrupa devletlerini daha sıkı bir topluluk içinde birleştirecek bir teşkilâtın şimdiden vücuda getirilmesini elzem olduğuna nazarı itibara alarak, bir Hükümetler Temsilcileri Komitesi ve bir İşgücü Assamble'den mürekkep bir Avrupa Konseyi kurmaya karar vermişler ve bu maksatla işbu Statüyü kabul etmişlerdir.

Bölüm : I

Avrupa Konseyinin amacı

Madde — I

1) Avrupa Konseyinin amacı, üyeleri arasında, müsterek malları olan ilkin ve prensipleri korumak ve yaymak ve sığınul, iktisadi ilerlemelerini sağlanmak maksadıyla daha sıkı bir birlik meydana getirmektir.

2) Bu gayeye Konsey organları vasıtasıyla, müsterek menfaatleri ilgilendiren meselelerin incelenmesi, anlaşmalar akdi ve iktisadi, iletimai, kültürel, ilmi, hukuki, idari sahnelerde bir müsterek hareket hattının kabulü ve inamı

B) Parlâmentolararası Birliği Türk Grubu TÜZÜĞÜ

MADDE 1. — Milletlerarası barış ve iş birliğinin demokratik ve parlâmenter yollarla kuvvetlenmesi ve gelişmesi gayesini güden Parlâmentolararası Birliğinin Türk Grubu Türkiye Büyük Millet Meclisinde kurulmuştur.

Grubun gayesi Birliğin kurulmasını esas olan anlayışı menâkret içinde yerleşmesini ve kendi görüşlerini birlik çalışmalarında yayılmasını sağlamaktır.

Üye olma şartları

MADDE 2. — Birliğin gayesini kabul ettiği ul Grup İdare Komitesi Başkanlığının yazılı ilebildiren her Milletvekili Gruba üye olur.

Birlik Konseyinde üyelik eden veya etmiş bulunan veyahut Birliğin gayesine yararlı hizmetler gören eski milletvekilleri Grubun teklifi ile Konsey tarafından tahri üye kabul edilirler.

MADDE 3. — Üye sayısı yolda 12 ikenir.

Genel Kurul

MADDE 4. — Grubun organları şunlardır:

- A) Genel Kurul;
- B) İdare Komitesi.

MADDE 5. — Grup her yıl Meclis açılışından itibaren İdare Komitesi Başkanının daveti üzerine, iki ay içinde Genel Kurul bafinde toplanır.

Genel Kurul bu toplantısında :

A) İdare Komitesinin hazırladığı çalışma ve hesap raporlarını;

B) Geçen yıl muvafıklarının tetkikine dair denetçiler tarafından hazırlanan raporu ve ibrazı;

C) Gelecek yıl bütçesini görüşür ve karara bağlar;

D) İdare Komitesi üyeleriyle iki senede bir seçer.

MADDE 6. — Grup yukarıdaki maddelerde yazılı toplantı dışında, İdare Komitesi Başkanının daveti üzerine yılda en az bir toplantı daha yapar.

Bu toplantıda :

A) Parlâmentolararası Birliği konferans ve konseylerine katılan delegeler ve konseyyeler geneli açıklamalarda bulunurlar ;

B) Parlâmentolararası Birliği kararlarıyla ilgili konular görüşülür.

MADDE 7. — Grup, Genel Kurul bafinde İdare Komitesinin vereceği karar üzerine veya grup üyelerinin on beşinin teklifi ile olağanüstü olarak toplanır.

Toplanışının gündemini İdare Komitesi belirler ve toplantıdan en azı bir hafta önce Grup üyelerine yazılı olarak bildirilir.

Bu toplantıda gündemde yazılı konular dışında konuşma yapılmaz.

Grup toplantıları üye sayısının yarısından bir fazlası ile olur. İlk toplantıda bu yeterde üye bulunmaz ise toplantı bir hafta sonraya bırakılır. İkinci toplantıda sayıya bakılmadan yapılır.

İdare Komitesi

MADDE 8. — İdare Komitesi Genel Kurul tarafından seçilen dokuz üyeden teşekkül eder. Komite kendi arasından bir başkan, bir başkanvokül, bir genel sekreter ve bir Sayman seçer.

MADDE 9. — İdare Komitesinin görevleri şunlardır :

A) Çalışma programını hazırlamak;

B) Birlik konferanslarına katılacak delegeleri seçmek (Bu sehnede siyasi partilerin temsil edilmeleli gök önünde tutulur).

C) Konseyyeleri seçmek

D) Parlâmentolararası Birliği konferans ve konsey karar ve dileklerinin yerine getirilmesine çalışmak;

E) Grubun bir yıllık faaliyet hakkındaki raporu ile üyelerin adlarını gösteren listeyi vaktinde birlik merkezine göndermek;

F) Yıllık faaliyet raporıyla hesap bütçesini hazırlamak;

EK - 34/c

— 881 —

G) Yıllık bütçeği hazırlamak;
H) Grup gelirlerini toplamak ve bütçeye göre sarfını yapmak;

J) Grup işlerini yürütmek için gerekli personeli ihra etmek ve isten çıkarmak.

MADDE 10. — Başkanın ödevleri :

A) İdare Komitesi Başkanı Meclisin açık bulunduğu zamanlarda en az on beş günde bir defa komiteyi toplantıya çağırır.

B) Grup adına gerçek ve özel kişilerle temas ve muhabere eder ve beyanatta bulunur. Başkanın temsilî ile muameleleri Başkanvekilli veya Genel Sekreter tarafından yapılabılır.

MADDE 11. — Genel Sekreterin ödevleri :

A) Genel Sekreter yazı işlerini idare eder;

B) Konferansa ve Genel Kurulda yapılacak raporları hazırlar.

MADDE 12. — Saymanın ödevleri :

A) Sayman Grubun bütçesinin hesap işlerini nezaret eder;

B) Grup adına parası sarfi İdare Komitesi kararıyla olur. Ancak zaruri hallerde yıla lira-

ya kadar olan masrafları Sayman yapabilir ve İdare Komitesini soruldan haberdar eder.

Grupun geliri

MADDE 13. — Grupun geliri şu kaynaklardan sağlanır :

A) Üye aidatı;

B) Büyük Millet Meclisi Bütçesine konulan vak ödemeler.

Meclisin yenilenmesi halinde seçim

MADDE 14. — Büyük Millet Meclisi seçiminin yenilenmesi halinde, İdare Komitesi yeni Meclisin açılmasından itibaren iki ay içinde Genel Kurul toplantıya çağırır ve yeni komite seçimine kadar ödevine devam eder.

Tüzükte değişiklik

MADDE 15. — Grup tüzüğüne ait Başkanlığa yapılacak yazılı teklifler toplantıdan en az beş hafta önce üyelere bildirilir.

O) Avrupa Parlâmentolar Birliği Türk Grubu
TÜZÜCÜ

Gaye

MADDE 1. — «Avrupa Birleşik Devletleri gayesini güden Avrupa Parlâmentolar Birliğinin Türk Grubu Türkiye Büyük Millet Meclisinde kurulmuştur.

Grupun gayesi Avrupa Birleşik Devletleri fikrini memleket içinde yaymak ve bu fikrin gerçekleşmesi yolunda Meclis içinde çalışmaktır.

Üye olma şartları

MADDE 2. — Gruba üye olma şartları şunlardır :

a) Türkiye Büyük Millet Meclisinde üye bulunmak;

b) Avrupa Birleşik Devletleri fikrini benimsediğini Grup Yönetim Komitesi Başkanlığına yazı ile bildirmek.

MADDE 3. — Grupun organları şunlardır:

a) Genel Kurul;

b) Yönetim Komitesi.

Genel Kurul

MADDE 4. — Genel Kurul her yıl Meclisin açılışından itibaren iki ay içinde Yönetim Komitesi Başkanının daveti üzerine toplanır.

EK - 35

— 996 —

1) Partiler

T. B. M. M.

Mürettep üye adedi

541

İQTİMA : F.

Fevkâlâde toplantı başında Büyük Millet Meclisinde partili ve müstakil mebusların adedi (537) dir. Bunlardan (488) i Demokrat Partiye, (31) i Cumhuriyet Halk Partisine, (5) i Cumhuriyeteji Millet Partisine mensûbolup (13) üye müstakildir.

1 mebusluk da aşkıtır. (*)

Bu toplantı sonunda, her parti kusunda belirtildiği üzere Demokrat Parti üye adedi (489) Cumhuriyet Halk Partisi üye adedi (30), C. Millet Partisi üye adedi (5), müstakiller adedi (10) olmuştur.

Açık mebusluk (7) dir: (**)

(*) Celâl Bayar Bursa, İstanbul; İstanbul'a, Paal Köprülü İstanbul, Zangulduk; İstanbul'a, Adnan Menderes Aydın, İstanbul; İstanbul'a, Refik Koraltan İçel, Kayseri; İçel'i, tercih etmişlerdir.

(**) 2 mebus (Kayseri T. Berkak, Diyarbakır E. Şahin) ölmüş, 1 i de mebusluktan (İstanbul K. Atay) istifâ etmiştir.

İQTİMA : 1.

1 neç toplantı başında Büyük Millet Meclisinde partili ve müstakil mebusların adedi (534) dir. Bunlardan (489) u Demokrat Partiye, (30) u Cumhuriyet Halk Partisine, (5) i Cumhuriyeteji Millet Partisine mensûbolup (10) u müstakildir.

(7) mebusluk aşkıtır.

Bu toplantı sonunda, her parti kusunda belirtildiği üzere Demokrat Parti üye adedi (467), Cumhuriyet Halk Partisi (30), Cumhuriyeteji Millet Partisi (4) ve müstakiller adedi de (30) olmuştur.

Açık mebusluk (10) dur. (*)

(*) Üç mebusun daha (Kahraman M. Erbil, Kastamonu M. A. Mühtö, Eskişehir S. Keçeci) nisânîyle açık (10) u yükselmiştir.

EK - 36/a

— 998 —

A) Demokrat Parti**İQTİMA : F**

Fevkalâde toplantı başında Demokrat Parti âza adedi (488) olup İsmail Hakkı Berkok (Kayseri), Eyüp Şahin (Diyarbakır) ın vefatları ve Kemal Atay (Sivas) ın mebusluktan istifası, Cavit Oral (Seyhan), Behçet Uz (İzmir), Gıyasettin Emre (Muş), Sadettin Ertur (Niğde) nin partiye girmeleri üzerine bu parti âza adedi (489) olmuştur.

(Parti Grubu İdare Heyeti)

Demokrat Parti Meclis Grubu İdare Heyeti aşağıda adları yazılı mebuslardan kurulmuştur.

(Demokrat Parti Meclis Grubu İdare Heyeti)

Reis :	Hulusi Köymen	Bursa
Reisvekilleri :	Abidin Poturoğlu	Eskişehir
»	Muzaffer Kurbanoğlu	Manisa
Kâtip :	Osman Kavrakoğlu	Rize
Muhâsib :	Hüseyin Fırat	İçel
Âza :	Kasım Küfrevi	Ağrı
»	Cevat Üllü	Aydın
»	Raif Aybar	Bursa
»	Muzaffer Önal	Çorum
»	Yusuf Asizoğlu	Diyarbakır
»	Halit Zorbu	Gümüşhane
»	Ekrem Alican	Kocaeli
»	Himmat Öleşen	Konya
»	Rifat Öçten	Sivas

İQTİMA : I

I nei toplantı başında Demokrat Parti âza adedi (489) olup, Safiü Fuad Keçeci (Eskişehir), Muzaffer Ali Mühte (Kahta), Mahmut Ertül (Kırklareli) nin vefatları, Kasım Küfrevi (Ağrı), Mühlis Bayramoğlu (Ankara), Şeref Kâmil Mengü (Ankara), Enver Güreli (Balıkesir), Fethi Çelikkbaş (Burdur), Behçet Kayandıp (Burdur), Raif Aybar (Bursa), Sabahattin Çıraçoğlu (Bursa), İbrahim Ökten (Bursa), Safaaddin Karanakteç (Çanakkale), Mustafa Ekinci (Diyarbakır), Ragıp Karaoğlanoğlu (Diyarbakır), Ekrem Hayri Üstündağ (İzmir), Ekrem Alican (Kocaeli), Turan Göneş (Kocaeli), Ziyad Ebuzziya (Konya), Fevzi Lütü Karaoğlanoğlu (Manisa), İsmet Ulu (Seyhan), İsmail Hakkı Akyüz (Tekirdağ), Feridun Ergin (Urfa), Muzaffer Tinur (Urfa) nin partiden ihraçları ve Ekrem Yıldız (Bingöl), Lütü Kırdar (İstanbul) partiye girmeleri üzerine bu parti âza adedi (467) ye inmiştir.

EK - 36/b

— 999 —

Parti Grubu İdare Heyeti :

Demokrat Parti Meclis Grubu İdare Heyeti aşağıda yazılı mebuslardan kurulmuştur.

(Demokrat Parti Meclis Grubu İdare Heyeti)

Reis :	Hulusi Köymen	Bursa
Reisvekilî :	Abidin Potuoğlu	Eskişehir
»	Muzaffer Kurbanoğlu	Manisa
Kâtip :	Osman Kavrakoğlu	Rize
Muhasip :	Hüseyin Fırat	İçel
Âza :	Kasım Külfrevi	Ağrı
»	Cevat Ülkü	Aydın
»	Yaşar Gümlücel	Çoruh
»	Muzaffer Önal	Çoruh
»	Baha Akçit	Denizli
»	Yusuf Azizoğlu	Diyarbakır
»	Halit Zarbun	Gümüşhane
»	Himmet Öçmen	Konya
»	Rifat Öçten	Sivas

İÇTİMA : 2

2 nei toplantı) başında Demokrat Parti âza adedi (467) olup, Saip Özer (Afyon Karahisar), Osman Şevki Çiçecioğlu (Ankara), Erver Karan (Antalya), Zihni Ural (Çoruh) un vefatları, Mükerrrem Sarol (İstanbul) Muvakkat İhter, Cemal Köprülü (Edirne), Selâhattin Tokel (Elağı), Hâmit Şevket İnce (Ezzurum), Ziya Tormen (Kastamonu), Hüseyin Balık (Zonguldak), Cemal Kırpaık (Zonguldak) ın partiden ihraçları; Muhlis Ete (Ankara), Asm Okur (Antalya), Yusuf Azizoğlu (Diyarbakır), Ekrem Ocaklı (Gümüşhane), Şekip İnal (Hatay), Nâzım Bommen (İstanbul), Yunus Muammer Alakant (Manisa), Hasan Kangal (Tokad), Emrullah Nutku (Trabzon) un partiden istifaları ve İsmet Uslu (Seyhan) ın partiye girmeleri üzerine bu parti âza adedi (448) e umuladır.

(Parti Grubu İdare Heyeti)

Demokrat Parti Meclis Grubu İdare Heyeti aşağıda yazılı mebuslardan kurulmuştur:

Reis :	Burhanettin Onat	Antalya
Reisvekilîleri :	Halûk Şaman	Bursa
»	Muzaffer Kurbanoğlu	Manisa
Kâtip :	Halit Zarbun	Gümüşhane
Muhasip :	Baha Akçit	Denizli
Âza :	Ramiz Eren	Ankara
»	Yusuf Azizoğlu	Diyarbakır (*)
»	Hamdi Bozbağ	Giresun
»	İlhan Sipahioglu	İzmir
»	Himmet Öçmen	Konya
»	Ahmet Topaloğlu	Seyhan
»	Rifat Öçten	Sivas
»	Zeki Erataman	Tekirdağ
»	Mahmut Goloğlu	Trabzon

(*) Yusuf Azizoğlu'nun partiden istifası üzerine açılan yere [Kemal Demirtalay (İsparta)] seçilmiştir.

EK - 37

Demokrat Parti Mebus Listesi

Afiyon Karahisar

Rıza Çerçel
Arif Demirel
Sıtkı Koraltan
Kemal Özeoban
Saip Özer 3.1.1956 tarihinde ölmüştür.
(İçtima : 2)

Ösman Talu
Hüseyin Tiryakioğlu
Murad Ali Ülgen
Gazi Yiğitbaşı

Ağrı

Kasım Küfrevi Partiden çıkarılmıştır.
(İçtima : 1)

Halıs Öztürk
Nimet Sümer
Celil Yardımcı

Amaşya

Faruk Çöl
Kemal Eren
Hamiit Koray
İsmet Olgac
Mustafa Zeren

Ankara

Muhlis Bayramoğlu Partiden çıkarılmıştır.
(İçtima : 1)

Atıf Benderlioğlu
Ömer Bilen
Dağstan Binerbay
Hamdi Bulgarlı
Osman Şevki Çilekdağ 18.VII.1956 tarihinde ölmüştür. (İçtima : 2)

Ramis Eren
Muzaffer Ergüder
Muhlis Ebe Partiden çıkarılmıştır. (İçtima : 2)

Mümtaz Faik Fenik
Abdullah Gedikoğlu
Zafer Gökçer
Neeml İnanc
Seyfi Kuribek
Şeref Kâmil Mengü Partiden çıkarılmıştır.
(İçtima : 1)

Talat Vasfi Öz
Fuad Seyhan
Mümtaz Tarhan
Aliye Temuçin (Coşkun)

Hâzım Türegün
Fuad Zineirkeran

Antalya

Kenan Akmanlar
Fatin Dalaman
Evver Karan 2.VI.1956 tarihinde ölmüştür.
(İçtima : 2)

Atilla Komuk
Asım Okur Partiden çıkarılmıştır. (İçtima : 2)
Buchanettin Onat
Ahmet Tekelioğlu
Ahmet Tokuş

Aydın

Necati Çelim
Namık Gedik
Nail Gevesi
Nihat İyriboz
Etem Mendereş
A. Baki Ökden
Zühri Uçay
Cevat Ülkü

Balıkesir

Vaaid Asena
Esat Budaloğlu
Mekki Said Esen
Evver Güşeli Partiden çıkarılmıştır. (İçtima : 1)
Mücteba İştin
Hafiz İmre
Arif Kalıpsızoğlu
Ahmet Karagür
Ahmet Kocabaşkoğlu
Yakya Pelvan
M. Halik Timurtas
Muharrem Tunçay
Sırrı Yiremlı
Sıtkı Yiremlı

Bilecik

İsmail Selenk Çakıroğlu Partiden çıkarılmıştır.
(İçtima : 3)
Şevki İnanc
Talat Oran
Yünnü Üresin

Bingöl

Necati Aras
Sait Güker
Ekrem Yıldız Partide katılmıştır. (İçtima : 1)

EK - 40

**15 . 5 . 1954 - 11 . 9 . 1957 tarihleri arasında Büyük Millet Meclisine
giren mehurlar (69)**

Sicil No.	Adı ve soyadı	Meclise giriş tarihi	Sicil No.	Adı ve soyadı	Meclise giriş tarihi
577	A. Najat Uner	29. 8.1954	612	Muammer Telli	31.10.1955
578	Orhan Balkay	10. 7.1954	613	Ahmet Özeren	31.10.1955
579	Turgut Akdemir	19. 7.1954	614	Rüştü Gökçe	9.12.1955
580	Recep Çetiner	6. 8.1954	615	K. Kamer Özgür	30.11.1955
581	Taâettin Alparman	17. 7.1954	616	Cemal Kantar	24.12.1955
582	H. Gazi Kaya	27. 5.1954	617	Vedat Aican	24.12.1955
583	Hayati Akyol	20. 8.1954	618	İbrahim Hilmi Perok	26.12.1955
584	İlhami Kozak	15.10.1954	619	Mehmet Ersoy	29.12.1955
585	Hakkı Evinsay	25.10.1954	620	Neâti Zohal	29.12.1955
586	Lütfi Ertürk	22.10.1954	621	Kılıçaslan Özmen	30.12.1955
587	A. Rauf Canbulat	25.10.1954	622	A. Hikmet Ergen	29.12.1955
588	Şinasi Sürmeli	26.10.1954	623	Nevzat Büyükyıldırım	5. 1.1956
589	Osman Gök	26.10.1954	624	Reâi Dirik	28. 2.1956
590	Süleyman Özdemir	26.10.1954	625	A. Hüsnü Özel	14. 2.1956
591	Kemal Oğuztimur	26.10.1954	626	Neâti Aras	31. 1.1956
592	M. Kemal Timurkutluğ	26.10.1954	627	Gültokin Akıncı	29. 2.1956
583	Şevket Aygör	30.10.1954	628	Kemal Erginöz	5. 4.1956
594	Sadettin Kaltakçıran	18.10.1954	629	Neil Kolat	(Tayin edilişiyle başlamamıştır)
595	Numan Özdemir	18.11.1954	630	Rauf Tuney	31. 7.1956
596	Ziya Sökmön	27.12.1954	631	Bayram Yılmaz	29. 8.1956
597	Memiş Güven	18.12.1954	632	A. Cavide Nodimoğün	15.11.1956
598	M. Kemal Kutluğ	14. 1.1955	633	İbrahim Kuru	21.12.1956
599	Osman Bora	16. 1.1955	634	Mehmet Özduygun	23.12.1956
600	İskender Özbilgen	31.12.1954	635	Cabir Güney	24.12.1956
601	H. Fikri Daskoğlu	10. 2.1955	636	H. Tahsin Türker	9. 1.1956
602	Şakir Güngördü	24. 2.1955	637	Yasar Dündar Akköl	14. 1.1956
603	Muzaffer Altay	26. 2.1955	638	Kemal Feyzi Erdar	21. 1.1957
604	İbrahim Şat	21. 3.1955	639	Özcan Yıldırım	21. 1.1957
605	Muzaffer Ekim	11. 6.1955	640	Hüseyin Bal	21. 3.1957
606	Zekeriya Kılıçaslan	14. 7.1955	641	Mustafa Kaynar	18. 3.1957
607	Süleyman Yalçın	29. 9.1955	642	Nurettin Özdemir	31. 5.1957
608	Bahri Ekinel	19. 9.1955	643	Hasan Sünel	15. 7.1957
609	Mehmet Pökel	6. 9.1955	644	Hakkı Doğan	17. 7.1957
610	Yasar Aras	14. 9.1955	645	Çetin Yılmaz Kurtuluş	12. 9.1957
611	Ahmet Ergun	30. 9.1955			

EK - 41

14.5.1954 - 11.9.1957 tarihleri arasında ayrılan, emekliye sevk edilen ve vefat eden memurlar (70)

Sicil No.	Adı ve soyadı	Meclise giriş tarihi	Ayrılış tarihi	Sebebi
286	Nazmi Ergün	3.6.1928	21.5.1954	Emekliye
282	Mazlum Bulak	18.2.1928	13.7.1954	Yaş haddiyle emekliye
392	İbrahim Erdal	28.4.1953	21.5.1954	Emekliye
402	Mustafa Öleay	22.7.1943	13.7.1954	Emekliye
407	Ekrem Özarm	24.1.1944	4.1.1955	Nakil
408	Zeki Ural	24.1.1944	4.10.1954	Nakil
409	Yusuf Gök	24.1.1944	6.4.1955	Nakil
434	Devlet Keleş	27.6.1945	14.1.1955	Nakil
441	Hüsnü Çetin	30.5.1946	26.10.1954	Nakil
449	Zeki Arkan	16.6.1947	31.10.1952	6.9.1954 İstifa
473	Refet Seyhan	21.10.1949	5.7.1954	Nakil
487	Güzin Eker	30.1.1950	31.12.1954	Nakil
496	Haydar Taşbaş	26.7.1950	26.10.1954	Nakil
498	Ömer Cemal Anacan	12.10.1950	22.6.1954	Nakil
526	Pikri Özbek	14.6.1955	2.9.1954	İstifa
528	İbşir Oktay	24.7.1951	26.10.1954	Nakil
534	Abdümecit Ataklı	27.12.1951	11.6.1954	Nakil
536	Enver Uğar	25.2.1952	28.6.1954	Nakil
541	Mehmet Acar*	12.8.1952	26.10.1954	Nakil
546	Nevzat Aksoy	17.4.1953	1.7.1954	İstifa
547	Enver Pasinli	8.6.1953	15.9.1954	Nakil
563	Aziz Tarun	18.1.1954	26.10.1954	Nakil
571	Hasan Tahsin Eryılmaz	19.2.1954	30.10.1954	Nakil
576	Cemal Maden	12.5.1954	18.10.1954	Nakil
578	Orhan Balkış	10.7.1954	13.10.1954	İstifa
579	Turgut Akdemir	19.7.1954	21.7.1954	Nakil
580	Recep Çetiner	6.8.1954	14.12.1954	Nakil
582	Hasan Gazi Kaya	27.5.1954	28.11.1954	Ashere çağırıldı
160	Ata Pamir	10.8.1930	12.6.1954	Emekliye
594	Süfettin Kalkačkıran	18.10.1954	14.12.1954	Nakil
302	Baha Kutan	2.2.1930	8.1.1955	Vefat
604	İbrahim Şat	21.3.1935	24.3.1955	Nakil
351	Almet Suri	19.10.1937	14.6.1955	Nakil
273	Abmet Rifat Özer	14.3.1927	12.8.1955	Emekliye
500	Almet Aslandoğdu	30.10.1950	18.8.1955	Nakil
565	Selâhattin Topçuoğlu	18.1.1954	1955	Nakil
590	Süleyman Özdamar	26.10.1954	19.8.1955	Nakil
377	Abmet Nejat Öner	29.6.1954	26.8.1955	Nakil

EK - 42

L. Matbaanın mesai hulâsası

1954 yılı				
İşin nevi	Yıl içindeki adedi	Sayfa tutarı	Beherinin baskı adedi	Tamamının baskı tutarı
Rozname	82	531	900	477 000
Havale edilen kâğıtlar	82	82	800	65 600
Zabıt cerideleri	82	4 032	800	403 200
> fihristleri	6	248	800	34 800
Lâzihalar	282	4 628	1 700	984 300
Umumi Kâtiplik raporu				
Haftalık karar cetveli				
Kavânin mecmuası, albüm, Teşki- lâti Esasiye, umumi fihristler ve diğer muhtelif işler	240	7 785	15 000	14 596 875
		17 826		16 605 725
		Başvekillete ait matbuaların baskısı		668 400
				17 274 125
1955 yılı				
İşin nevi	Yıl içindeki adedi	Sayfa tutarı	Beherinin baskı adedi	Tamamının baskı tutarı
Rozname	97	175	925	20 235
Havale edilen kâğıtlar	97	183	800	18 300
Zabıt cerideleri	97	3 444	800	344 400
> fihristleri	6	258	800	25 800
Lâzihalar	376	5 222	1 800	1 174 950
Umumi Kâtiplik raporu				
Haftalık karar cetveli				
Kavânin mecmuası, albüm, Teşki- lâti Esasiye, umumi fihristler ve diğer muhtelif işler	350	7 722	20 000	19 305 000
		18 246		21 008 485
		Başvekillete ait matbuaların baskısı		669 300
				21 677 785

EK - 43/a

M. Tutanak dergilerinin, toplantı yılı, tarihi, cilt numaraları ve birleşimleri ile toplantı yıllarında kabul edilen kanun, yorum ve kararlar

Yılı	Toplantı Tarihi	Tutanak		Kanunlar Dergisi	Kanun	Yorum	Karar
		Cilt	Birleşitme				
D. I.							
1	23. 4 . 1336 : 28. 2 . 1337	1	159				
2	1. 3 . 1337 : 28. 2 . 1338	9	167				
3	1. 3 . 1338 : 28. 2 . 1339	18	201				
4	1. 3 . 1339 : 16. 4 . 1339	28	26	1	338	12	389
		<u>29</u>	<u>553</u>				
D. II.							
1	11. 8 . 1339 : 22. 4 . 1340	1	158	2	339	13	1
2	18. 10 . 1340 : 30. 10 . 1340						
	1. 11 . 1340 : 22. 4 . 1341	9	114	3	516	46	92
3	26. 10 . 1341 : 10. 6 . 1926	19	119	4	662	65	151
4	1. 11 . 1926 : 26. 6 . 1927	27	83	5	932	101	266
		<u>33</u>	<u>474</u>				
D. III.							
1	1. 11 . 1927 : 24. 5 . 1928	1	82	6	1 175	124	374
2	1. 11 . 1928 : 3. 6 . 1929	5	76	7	1 353	137	442
3	1. 11 . 1929 : 17. 6 . 1930						
	25. 9 . 1930 : 2. 10 . 1930	13	84	8	1 530	147	523
4	1. 11 . 1930 : 26. 3 . 1931	32	39	9	1 728	165	585
		<u>26</u>	<u>281</u>				

EK - 43/c

Yılı	Toplantı Tarihi	Tutanak					
		Ölç.	Birle- şim	Kanunlar Dergisi	Kanun	Yorum	Karar
D. VII							
F.	8. 3. 1943 : 17. 9. 1943	1	56	25	4 387	241	1 329
1	1. 11. 1943 : 4. 10. 1944	6	99	26	4 502	242	1 356
2	1. 11. 1944 : 15. 8. 1945	14	99	27	4 676	243	1 435
3	1. 11. 1945 : 14. 6. 1946	20	65	28	4 802	244	1 480
		<u>24</u>	<u>319</u>				
D. VIII							
F.	5. 8. 1946 : 20. 9. 1946	1	18		4 949		1 503
1	1. 11. 1946 : 5. 9. 1947	2	82	29	4 957		1 506
2	1. 11. 1947 : 9. 7. 1948	7	86	30	5 187		1 567
3	1. 11. 1948 : 10. 6. 1949	13	106	31	5 260	245	1 620
4	1. 11. 1949 : 24. 3. 1950	21	72	32	5 443	246	1 653
		<u>25/2</u>	<u>364</u>				
D. IX							
Olç.	22. 5. 1950 : 14. 7. 1950	1	23				
1	1. 11. 1950 : 10. 8. 1951	2	113	33	5 665	251	1 695
2	1. 11. 1951 : 20. 6. 1952	10	88	34	5 844	252	1 744
3	1. 11. 1952 : 23. 7. 1953	17	115	35	5 989	253	1 808
4	1. 11. 1953 : 12. 3. 1954	25	65	36	6 189	254	1 833
		<u>29/2</u>					
D. X							
Olç.	14. 5. 1954 : 5. 7. 1954	1	17	37	6 411		1 843
1	1. 11. 1954 : 21. 5. 1955	2	79	37	6 436		1 848
2	1. 11. 1955 : 1. 9. 1956	8	104	38	6 631		1 948
3	1. 11. 1956 : 11. 9. 1957	14	91	39	6 852		2 030
		<u>29</u>					

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

Cengiz DEMİRBAĞ

KARİYER UZMANLIK STATÜSÜ CUMHURBAŞKANLIĞI
KARARNAMELERİYLE DÜZENLENEBİLİR Mİ?

Dr. Yasin SÖYLER

HİKMET-İ HÜKÜMET VE YENİ REFORM: TÜRK TİPİ
BAŞKANLIK SİSTEMİ VE ABD BAŞKANLIK SİSTEMİNİN
ETKİSİ ÜZERİNE

Tekin AVANER - Mustafa VOLKAN

TÜRKİYE'DE YASAMA (KANUN YAPIMI) PERFORMANSI
TARTIŞMALARI

Dr. Nahit YÜKSEL

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE
YASAMA-YÜRÜTME İLİŞKİSİ VE BU SİSTEMİN TÜRKİYE
DEMOKRASİSİNE ETKİLERİ

Eda BEKTAŞ

KRONİK

UNUTULMUŞ BİR YASAMA YAYINI: TBMM YILLIKLARI

Dr. Günal SEYİT - Maviş Esra YARALI

YASADER
www.yasader.org