



T.B.M.M.
CUMHURİYET HALK PARTİSİ
Grup Başkanlığı
Tarih : 04 Temmuz 2019
Sayı : 732



Prof. Dr. İbrahim Ö. KABOĞLU
İstanbul Milletvekili
Anayasa Komisyonu Üyesi

TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ BAŞKANLIĞINA

Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünde Değişiklik Yapılmasına Dair İçtüzük Teklifi ve gerekçesi ilişikte sunulmuştur.

Gereğini saygılarımla arz ederim 01.07.2019

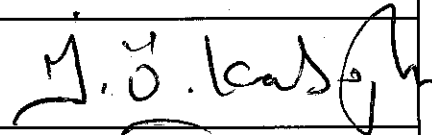
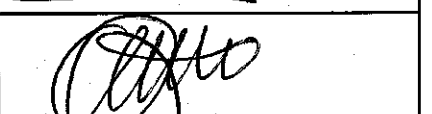
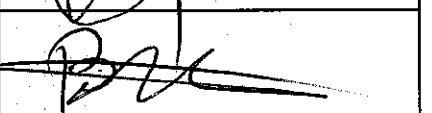
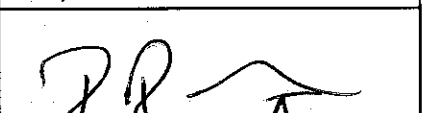
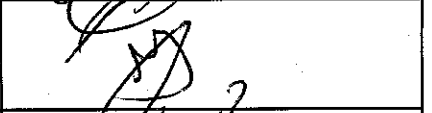
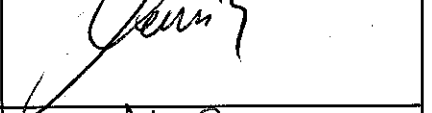
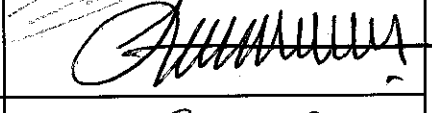
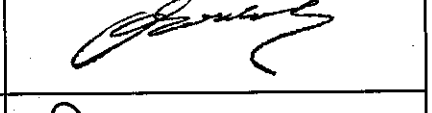
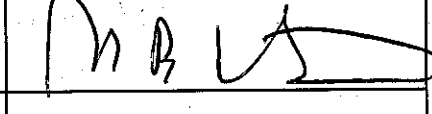
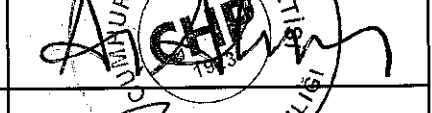
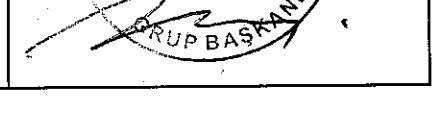
İbrahim Ö. KABOĞLU
İstanbul Milletvekili

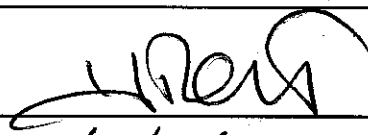
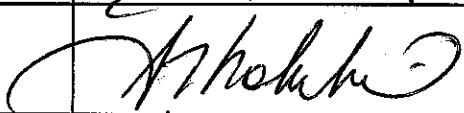
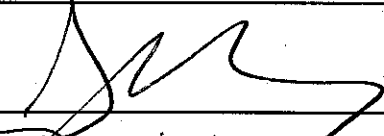
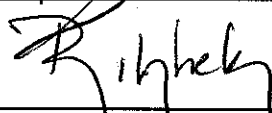
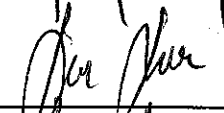
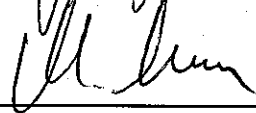
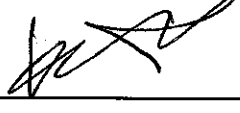
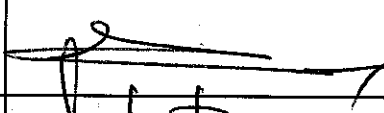
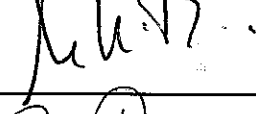
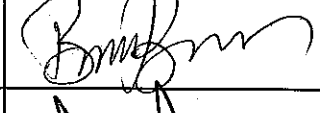
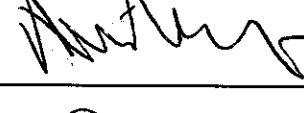
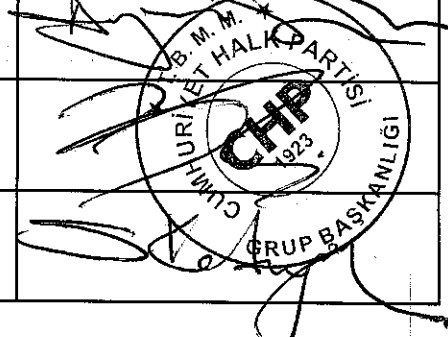
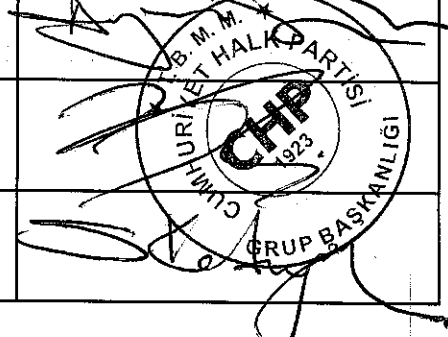
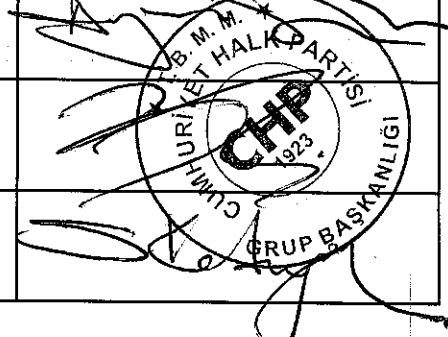
TBMM BAŞKANLIĞI	
Tali Komisyon	
Esas Komisyon	Anayasa
Tarih : 18 Temmuz 2019	Esas No: 2/2043

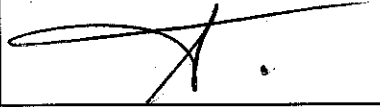
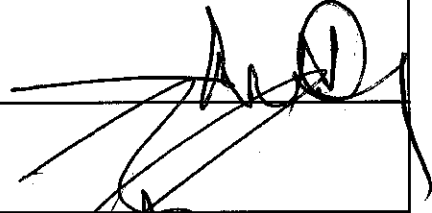
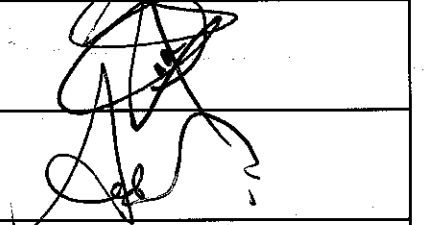
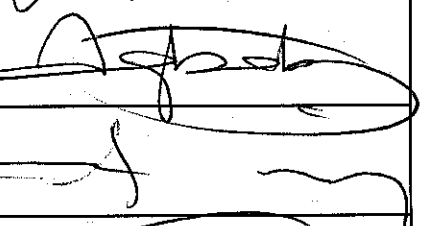
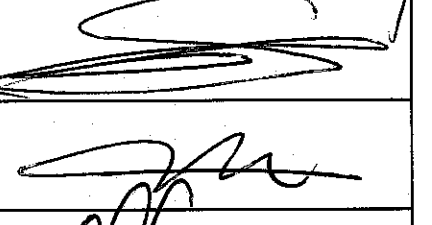
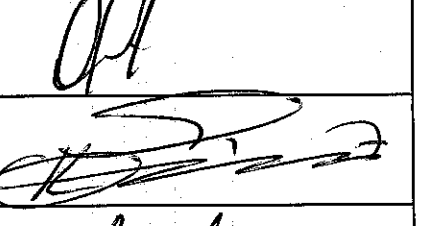
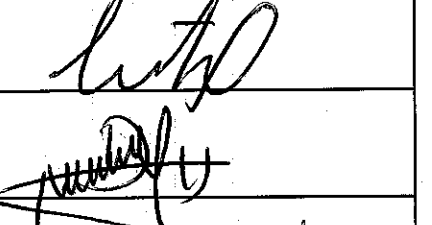
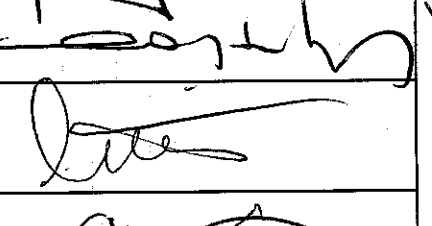
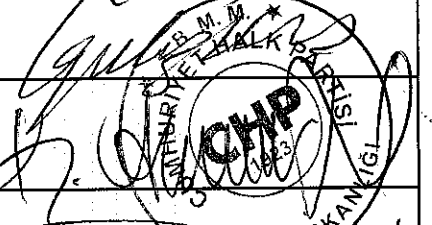
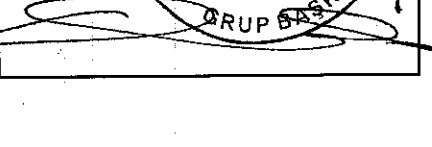


TBMM KANUNLAR ve KARARLAR BŞK.LİGİ
05 Temmuz 2019
Numara:

TBMM GELEN EVRAK
05 Temmuz 2019
No: 499741
EBYS'ye AKTARILMIŞTIR

	MİLLETVEKİLİ	SEÇİM BÖLGESİ	İMZA
1	İBRAHİM KABOĞLU	İSTANBUL	
2	Ölçeyman Bülbul	Aydın	
3	Nihat Yenil	Ankara	
4	Burak Bıkoç	Muğla	
5	Burhanettin Aksoy	Adana	
6	Sarpın Tavuklu	İst. Mv.	
7	Ayhan BAKI	Adana M.	
8	İmre Fethi Öner	İzmir M.	
9	İRFAN KAPLAN	Gaziantep Mv.	
10	Ali Fazıl KASAP	Kütahya Mv.	
11	Ünal DEMİRTAŞ	Zonguldak Mv.	
12	Suzan Şahin	Hatay mv	
13	Sibel ÖZDEMİR	İstanbul Mv.	
14	Orhan SAKIÇAL	Bursa	
15	Mehmet Bekaroğlu	İST	
16	Murat BAKAN	İzmir	
17	Ahmet AKIN	Balıkesir	
18	Ali Mahir BAŞARIR	Manisa	

	MİLLETVEKİLİ	SEÇİM BÖLGESİ	İMZA
19	Hoson BALTACI	Kastamonu	
20	Ali Haydar HANVERDİ	Ankara	
21	Turan Aydoğan	İstanbul 1	
22	Rafet ZETBEK	Antalya	
23	Gönze TAŞCIER	Ankara	
24	Muharrem ERKEK	Gaziantep	
25	Lale KARABIYIK	Bursa	
26	Müeyyen ŞEUKAN	ADANA	
27	Faruk Sarıbaşlan	Neuşehir	
28	Süleyman Girgin	Malatya	
29	Mehmet BÖKER	Burdur	
30	Bekir Başevirgin	Manisa	
31	Hüseyin Amini AKSOY	Karabük	
32	Ali AYDINLIK	Sakarya	
33	Gönçe Pekinli Hacıoğlu	İstanbul	
34	Aysu BAKIÖZGEN	BARTIN	
35	Emine Gülizar EMECAN	İstanbul	
36	Sera KADIOĞIL	İST	

	MİLLETVEKİLİ	SEÇİM BÖLGESİ	İMZA
37	Bedri Serter	İZMİR	
38	Aydın ÖZER	Antalya	
39	Uğur Büyükbıyık	Aydın	
40	Özgür Ceylan	Gaziantep	
41	Alpay ANTMEN	Mersin	
42	Veli AOBABA	Malatya M.	
43	Gürsel Tekin	İstanbul	
44	ÖZKAN YALIN	İZMİR	
45	Zeynel Emre	İstanbul	
46	Orhan Sımer	Adana Mh	
47	Kemal ZEYBEK	Samsun	
48	Cavit ARİ	Antalya	
49	Kani BEKO	İZMİR	
50	ENSAR AYTEKİN	BALIKESİR	
51	Tahsin Tohan	Kocaeli	
52	Öllüzar Bıçkıcıoğlu	Düzce	
53	Ahmet KAYA	Trabzon	
54	Hüseyin Yıldız	Aydın	

GENEL GEREKÇE

Parlamentolar, tarihsel olarak özgürlük mekânları olarak ortaya çıktı. Bu misyon, monarşilerde hükümdarın düzenleyici yetkilerinin temsili organa geçirilmesi suretiyle, kural koyma ve onları uygulama görev ve yetkilerinin birbirinden ayrılma süreci ile teyit edildi. Bizde de, Tanzimat'tan itibaren tanık olunan evrim süreci aynı bağlamda yer alır.

6771 sayılı Kanun, esas itibariyle sadece yürütme organını yeniden yapılandırmış olmakla birlikte, yasama ve yürütme yetkilerinde olduğu gibi yasama ve yürütme ilişkileri bakımından da köklü değişiklikleri beraberinde getirdi. Kural koyma yetkisinin TBMM'ye aidiyeti ilkesi devam ediyor olsa da, yürütmeye ilişkin düzenleyici yetki alanları belirlenmiş olmakla birlikte, yasa ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri arasında belirsiz ve gri alanlar da yok değildir.

Hukuk devleti, iki ana ilkele somutlaşır: **erkler ayrılığı** (kuralı koyan, uygulayan ve denetleyen organın birbirinden ayrılması) ve normlar **hiyerarşisi** (kurallar kademelenmesi).

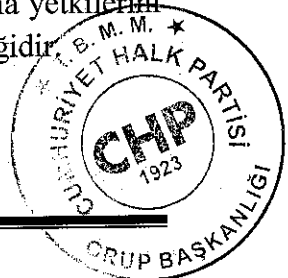
Anayasa'nın başlangıç kısmı

- *Hiçbir kişi ve kuruluş, bu Anayasada gösterilen hürriyetçi demokrasi ve bunun icaplarıyla belirlenmiş hukuk düzeni dışına çıkamaz.*
- *Kuvvetler ayrımı, Devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmeyip, belli devlet yetki ve görevlerinin kullanılmasından ibaret ve bununla sınırlı medeni bir işbölümü ve işbirliği (dir) ve üstünlük, ancak Anayasa ve kanunlarda bulunur.*

Devlet erkleri, m. 7 (yasama yetkisi), m. 8 (yürütme yetkisi ve görevi) ve m. 9 (yargı yetkisi) olarak düzenlenmiştir: Yürütme, Anayasa ve yasalar çerçevesinde kullanılan bir görev ve yetki; yargı ise bağımsızdır. Yasama yetkisi "**devredilemez**", yani münhasır bir yetkidir. Bunun anlamı, TBMM'nin kanun koymak için bir başka organın veya anayasanın yetki vermesine ihtiyaç duymamasıdır. Anayasaca açıkça yasaklanmamış olması, kural koymak için yeterlidir. Geçerli olan genel kayıt ilkesi ise, "**Anayasa'ya saygı**"dır. Yürütme tarafından kullanılan kural koyma yetkisi, *kayda bağlanmış yetki* olmasına karşılık, kanun yoluyla kural koyma yetkisi asli ve geneldir.

Anayasa sistematigi bakımından, hak ve özgürlükler düzenlendikten hemen sonra, bunları koruma organı olarak TBMM yer alıyor. Sıralama, yasama, yürütme ve yargı şeklinde. Başka bir deyişle, anayasal sistematik, önce özgürlük/ sonra iktidar anlayışını yansıtıyor. Bu anlayış, liberal anayasacılığın belirgin özelliğidir.

Bu bakımdan, TBMM'nin özgürlük mekânı olması nedeniyle kural koyma yetkilerini sahiplenmesi, sadece tarihsel misyonunun değil, anayasal sistematigin de bir gereğidir.



TBMM'nin bu genel yetki alanı çerçevesinde, Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerindeki Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri arasında, düzenleyici nitelikte olanları, üç grupta toplanabilir:

1- Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile Düzenlenemeyecek Alanlar

- Anayasanın 2. kısmının 1. ve 2. bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle 4. bölümde yer alan siyasal haklar ve ödevler (m.104/17, c.2).
- Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konular,
- Kanunda açıkça düzenlenen konular.
- Sosyal haklar bölümü, dolaylı ve örtülü bir ifade ile Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile düzenlenebileceği kaydı çıkmakta ise de, bu bölümde sıkça "yasa kaydı" yer aldığından, (örneğin sendika özgürlüğü ve sendikalar kanunu) yasa kaydının yer aldığı maddeler, Cumhurbaşkanı kararnamesinin düzenleme konusu olamaz. Bir de; Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile düzenleme konusu yapılabilecek düzenlemeler, ilgili hak ve özgürlükleri sınırlayıcı olamayacağı için düzenleme eşiğini geçemez. Başka bir deyişle, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, hak ve özgürlükleri sınırlayıcı olmayan düzenleme yapabilir ancak, Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine kapalı olmayan alanlarda.

2- Bağlı ve Kayıtlı Yetkiler

Cumhurbaşkanı'nın düzenleyici işlem olarak kullanacağı bağlı ve kayıtlı yetkiler, Anayasa madde 104 ve 106'da öngörülmüştür:

- *Genel, ama belirsiz yetki:* "Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarabilir" (md.104/17, ilk cümle). Bu yetki, ancak madde 128 ışığında kullanılabilir. Bu maddeye göre; "Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri atanmaları ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir" (f.2f). Yine, "Üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları, kanunla özel olarak düzenlenir" (f.3).
- *Açık yetki:* "Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri ile teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile düzenlenir" (md.106 son).
- *Örtülü ve dolaylı yetki:* Önceki başlıkta (iktisadi ve sosyal haklara ilişkin) işaret edilen dolaylı yetki, "yasa kaydı" altında ve sadece düzenleyici yetki olarak yorumlanmalıdır. Bunun anlamı şudur: "Sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler" (Any, 41-65), eğer ilgili maddesinde yasa kaydı yoksa ancak Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile düzenlenebilir. Söz konusu yetki, Anayasa md.13'e göre, hak ve özgürlükler, "ancak kanunla sınırlanabilir" kuralı gereği, her ne olursa olsun düzenleyici anlamda kullanılır; sosyal ve iktisadi hakları sınırlayamaz.
- *Yönetmelik:* Cumhurbaşkanı, kanunların uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelikler çıkarabilir.



3- Özgöl Yetkiler

- Cumhurbaşkanı, üst kademe kamu yöneticilerini atar; görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esaslar, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenir. Bu yetki, kamu hizmeti görevlileriyle ilgili genel ilkeleri düzenleyen madde 128 çerçevesinde öngörölen yasa kaydı altında kullanılır.

Bu aşırı yetkiler Cumhurbaşkanı'nı, tek başına düzenleyici yetkiler bakımından Bakanlar Kurulu'na göre daha çok yetkiye sahip kılmakla birlikte, anayasal ve siyasal açıdan sorumluluktan bağışık tutulmuştur. Anayasal düzenlemelerin genel çerçevesine göre, öncelik TBMM'nin olmakla birlikte, Cumhurbaşkanı'na doğrudan tanınan anayasal yetki, yarışan yetkilerde şu öncelik sorununu yaratmaktadır:

a) Öncelik TBMM'de

- CBK ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde kanun hükümleri uygulanır.
- TBMM'nin aynı konuda kanun çıkarması durumunda CBK hükümsüz hale gelir.

b) Öncelik Cumhurbaşkanı'nda

TBMM'nin önceliğı ve üstünlüğüne ilişkin kurallar, "Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Cumhurbaşkanı'na vekâlet ve bakanlar" kenar başlıklı md.106 sonda öngörölen düzenleme bakımından değışmekte:

"Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri ile teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenir".

Her ne kadar, Cumhurbaşkanı'nın yetkilerine madde 104 özgölenmiş olsa da, madde 106'da, doğrudan bir düzenleme yetkisi tanınmış olması, ne anlama gelir? Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, bakanlıkları düzenlerken, şu üç Anayasa hükmü ile çelişmemeli:

- Madde 123: "İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir". Bakanlıklar, siyasal organlardan çok idari hizmet birimleri olarak düzenlendiğı için, bu çerçeve hüküm bakanlıkları da kapsamına alır.
- Bu nedenle, md. 106/sonun kullanımında, organik yasa- maddi yasa ayırımını yapmakta yarar var. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, bakanlıkları daha çok organik anlamda düzenler. Bunların maddi yasa bakımından düzenlenmesi, yasalara bırakılmalıdır. Kuşkusuz bu konuda ayırım ölçütleri belirli olmamakla birlikte, değinilen hükümlerin yanı sıra, bakanlıkların hizmet ve görevleri bakımından hak ve özgürlükler alanının Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenemeyeceğı hususu öncelikle vurgulanmalıdır.
- Madde 128: Kamu hizmeti görevlileri ile ilgili genel ilkeler, kanunla düzenlenir.

Özetle; Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi yoluyla yapılabilecek düzenleme alanı çok geniş ve yürütmenin yetki alanını aşılıyor olmakla birlikte; Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi karşısında TBMM'nin belirleyici konumunu gözardı etmemek gerekir. TBMM, bir yandan, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yapılan düzenlemeleri hukuken çerçeveleyebilir. Öte yandan, Anayasa Mahkemesi'ne başvuru ile yargısal denetim yolunu işletebilir.



Kuşkusuz bu öngörüler, düzenlemelerin Anayasa'ya aykırılığını göz ardı ettirmemeli. 7142 sayılı yetki Kanunu ile başlayıp, 698 sayılı KHK'den 703 sayılı KHK'ye uzanan Anayasa'ya aykırılıklar zinciri, sayısı 39'a ulaşan (1908 madde) Cumhurbaşkanlığı Kararname'leri ile devam etmekte.

27. Yasama Dönemi, TBMM'nin saygınlığı yolunda mücadele dönemi olarak algılanması ölçüsünde, *"insan haklarına dayanan demokratik ve laik sosyal bir hukuk Devleti"* niteliklerini (md.2) taşıyan Türkiye Cumhuriyeti'ne dönüş için umutlu olunabilir.

Hedefe ilerlerken, dünün mirası hiç gözardı edilmemeli: Türkiye Devleti ve Türkiye Cumhuriyeti'nin kurucu organ olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi, inişli çıkışlı dönemlerden geçti; fakat, askeri darbelere karşın anayasal kurumların merkezinde yer aldı.

Son yıllarda hayli dışlanmış olsa da, TBMM, 15 Temmuz gecesi darbe girişimine karşı direndi. Kısır döngü şu: 16 Nisan'da halkoylamasına sunulan (ve aslında darbe girişiminin ürünü olan) Anayasa değişikliği ile yetki alanında, yine TBMM kullanılarak daraltmaya gidildi; üstelik OHAL ortam ve koşullarında.

TBMM'nin yasama işlevini yerine getirebilmesi için, anayasal hükümler bu amaç doğrultusunda İçtüzük tarafından uygulamaya geçirildiğine göre, İçtüzük hazırlığı en önemli yasama etkinliği olacaktır. İçtüzük, sadece muhalefet hakkını güvence altına almak amacını gözetmez; **nitelikli yasa** yapım yolunu açacak bir düzenleme şeklinde görülmeli.

Teklif ile oluşturulacak "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerini İzleme ve İnceleme Komisyonu" ile Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri'nin yarattığı yetki belirsizlikleri giderilerek nitelikli yasa için Anayasaya saygı ilkesinin geçerli kılınması amaçlanmıştır. Böylece CBK ve yasa arasında "farklı hükümler bulunması" veya "aynı konuda kanunun düzenlemesi" gibi hukuken tartışma yaratabilecek alanlarda yasama yetkisinin asli sahibi olan TBMM'nin inisiyatif alması Anayasa madde 7 gereği olduğu gibi bütün anayasal organların Anayasa'nın üstünlüğü ilkesine bağlı kalması madde 11'in gereğidir. Hukuk devleti temel kuralının (md. 2) gerçekleşmesi, "Hiçbir kimse veya hiçbir organ ve makam kaynağını anayasadan almadan bir devlet yetkisini kullanamaz" şeklindeki amir hükmüne (md. 6) saygıyla mümkündür.

Bu nedenlerle Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerini İzleme ve İnceleme Komisyonu kurularak komisyonun yasamanın denetim işlevini güçlendireceği açıktır.



TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ İÇTÜZÜĞÜNDE DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR İÇTÜZÜK TEKLİFİ

MADDE 1- 5/3/1973 tarihli ve 584 karar numaralı Türkiye Büyük Millet Meclisi İktüzüğünün 20 nci maddesinin birinci fıkrasına aşağıdaki bent eklenmiştir.

“17.Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerini İzleme ve İnceleme Komisyonu”

MADDE 2- Bu İktüzük hükmü yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

MADDE 3- Bu İktüzük hükmü Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından yürütölür.

