

T.C.
ERZİNCAN BİNALİ YILDIRIM ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİNİN
YARGISAL DENETİMİ

Yüksek Lisans Tezi

Hazırlayan
Fatma AKBULUT

Danışman
Prof. Dr. Ayhan DÖNER

Aralık 2022, ERZİNCAN

T.C.
ERZİNCAN BİNALİ YILDIRIM ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİNİN
YARGISAL DENETİMİ
(Yüksek Lisans Tezi)

Hazırlayan
Fatma AKBULUT

Danışman
Prof. Dr. Ayhan DÖNER

Aralık 2022, ERZİNCAN

BİLİMSEL ETİĞE UYGUNLUK

Bu çalışmadaki tüm bilgilerin, akademik ve etik kurallara uygun bir şekilde elde edildiğini beyan ederim. Aynı zamanda bu kural ve davranışların gerektirdiği gibi, bu çalışmanın özünde olmayan tüm materyal ve sonuçları tam olarak aktardığımı ve referans gösterdiğimi belirtirim.

Fatma AKBULUT

T.C.
ERZİNCAN BİNALİ YILDIRIM ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü

Ana Bilim Dalı : Kamu Hukuku
Program Adı : Tezli Yüksek Lisans
Tez Başlığı : Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin
Yargısal Denetimi

Yukarıda bilgileri verilen tez çalışmasının a) Giriş, b) Ana bölümler ve c) Sonuç kısımlarından oluşan (Kapak, Ön söz, Özet, İçindekiler ve Kaynakça hariç) toplam 154 sayfalık kısmına ilişkin 20/12/2022 tarihinde **IThenticate/Turnitin** intihal programından aşağıda belirtilen filtreleme uygulanarak alınmış olan özgünlük raporuna göre tezin benzerlik oranı: %18'dir.

Filtrelemeye **alıntılar dâhil** edilmemiştir. Filtrelemede **yedi (7) kelimedenden daha az** örtüşme içeren metin kısımları hariç tutulmuştur.

Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez İntihal Raporu Uygulama Esaslarını inceledim ve bu uygulama esaslarında belirtilen azami benzerlik oranlarına göre tez çalışmasının herhangi bir intihal içermediğini, aksinin tespit edilmesi durumunda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve yukarıda vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim.

Gereğini bilgilerinize arz ederim. **20 / 12 / 2022**

Danışman: Prof. Dr. Ayhan DÖNER

Fatma AKBULUT

KILAVUZA UYGUNLUK

“Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Yargısal Denetimi” başlıklı Yüksek Lisans Tezi, Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Lisansüstü Tez Yazım Kılavuzuna uygun olarak hazırlanmıştır.

Hazırlayan

Fatma AKBULUT

Danışman

Prof. Dr. Ayhan DÖNER

Kamu Hukuku ABD Başkanı

Prof. Dr. Sururi AKTAŞ

KABUL VE ONAY TUTANAĞI

Prof. Dr. Ayhan DÖNER danışmanlığında **Fatma AKBULUT** tarafından hazırlanan “**Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Yargısal Denetimi**” adlı bu çalışma jürimiz tarafından **oy birliğiyle** Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi **Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku** Anabilim Dalı’nda **Yüksek Lisans** tezi olarak kabul edilmiştir.

20/12/2022

JÜRİ:

Danışman : **Prof. Dr. Ayhan DÖNER**
Üye : **Dr. Öğr. Üyesi Yeşim ÇELİK**
Üye : **Dr. Öğr. Üyesi Özgür TEMİZ**

ONAY:

Bu tezin kabulü Enstitü Yönetim Kurulu'nun /.... /..... tarih ve sayılı kararı ile onaylanmıştır.

..... /..... /

Prof. Dr. Necdet TOZLU

Enstitü Müdürü

ÖN SÖZ

Yüksek lisansa başladığım günden beri tüm sorularımı içtenlikle yanıtlayan, kıymetli fikirleriyle bana yol gösteren, engin bilgi ve tecrübelerinden yararlanma imkânı bulduğum saygıdeğer hocam, danışmanım Sayın Prof. Dr. Ayhan Döner'e,

Yüksek lisans sürecinde kendisinden ders alma imkânı bulduğum, yoluma ışık tutan, hayata başka bir pencereden bakabilmemi sağlayan kıymetli hocam Sayın Dr. Öğr. Üyesi Burhan Caner Hacıoğlu'na,

Pes ettiğim zamanlarda beni cesaretlendiren, önerileriyle, katkılarıyla, eleştirileriyle bu çalışmanın ortaya çıkması için büyük emek sarf eden, iyi niyeti ve sonsuz güveniyle yanımda olan sevgili hocam Sayın Dr. Öğr. Üyesi Yeşim Çelik'e,

Tezdeki eksiklikleri görmemi sağlayan kıymetli jüri üyesi Sayın Dr. Öğr. Üyesi Özgür Temiz'e, fikir ve tavsiyelerinden istifade ettiğim saygıdeğer hocam Sayın Dr. Öğr. Üyesi Mehmet Saydam ile Sayın Anayasa Mahkemesi Baş Raportörü Dr. Hamit Yelken'e,

Yüksek lisans sürecinde tatlı heyecanları ve güzel anları birlikte paylaştığım sevgili arkadaşım Arş. Gör. Meryem Yıldırım'a, tezin son halini almasında büyük katkısı olan değerli arkadaşım Ordu 2. Ağır Ceza Mahkemesi hâkimi Bilginur Akman'a, her zaman her konuda yanımda olup bulundukları her ortamı güzelleştiren kıymetli dostlarım Fatma Cansel Polat Keküllüoğlu ile Yağmur Aydemir'e,

Büyük bir özveriyle çalışıp mahkemedeki iş yükümü hafifleten Ordu 1. Sulh Hukuk Mahkemesi kalem personellerinden Mehmet Kurt, Coşkun Alay, Hatice Nilüfer Aksu, Mehmet Korgancı, Cüneyt Eyigün, Melek Cebeci'ye,

On birinci dizeyi şiire dönüştüren canım babam ile sevgili anneme,

Yolumu ve yüreğimi güzelleştiren biricik ablam Filiz'e,

Güzel temennilerini eksik etmeyen canım kardeşlerime, bilhassa Verda, Yıldız, Suna, Dilber'e, bana şans getiren sevgili yeğenlerimden, Yeşim, Kübra, Eda, Gülcan, Mert, Ensar, Furkan, Fırat, Medine'ye sevgi ve teşekkürlerimle...

Yüksek lisans tezimin okurlara katkı sağlaması ümidiyle.

Fatma AKBULUT

Erzincan, 2022

CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİNİN YARGISAL DENETİMİ

Fatma AKBULUT

Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi

Sosyal Bilimler Enstitüsü

Yüksek Lisans Tezi, Aralık 2022

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Ayhan DÖNER

ÖZET

16 Nisan 2017 tarihinde yapılan halk oylamasıyla kabul edilen Anayasa değişikliği ile birlikte Cumhurbaşkanına doğrudan Anayasadan aldığı yetki ile Anayasada belirlenen konularda kanuna dayanmadan ve Meclis kararına ihtiyaç duymadan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi verilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin konusu, normlar hiyerarşisindeki yeri, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği özel olarak öngörülen konulara ilişkin yürütmenin mahfuz bir düzenleme alanı olup olmadığı hususları öğretilen en çok tartışılan konular arasındadır. Bu çalışma; Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kapsamını, mahfuz alanı olup olmadığını, normlar hiyerarşisindeki yerini, olağan dönem ve olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yargısal denetimini incelemeyi, geniş bir uygulama alanına sahip olmasına rağmen belirsizlikler barındıran Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin mevcut tartışma konularına yönelik çözüm sunmayı hedeflemektedir. Bu amaçla çalışmada 2017 tarihli Anayasa değişikliğine, Türk hükümet sistemine, olağan dönem ve olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine, ABD başkanlık sisteminde başkanın kararnama yetkisine, kanun hükmünde kararnamelere yer verilmekle birlikte Anayasa Mahkemesi'nin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin vermiş olduğu kararlara da değinilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, Normlar Hiyerarşisi, Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Yargısal Denetimi, Anayasa Mahkemesi.

THE JUDICIAL REVIEW OF THE PRESIDENTIAL DECREES

Fatma AKBULUT

Erzincan Binali Yıldırım University,

Graduate School of Social Sciences

Master's Thesis, December 2022

Supervisor: Prof. Dr. Ayhan DÖNER

ABSTRACT

With the constitutional amendment adopted by the popular vote on April 16, 2017, the President was given the authority to issue presidential decrees on the issues determined in the Constitution, without relying on the law and without the need for a parliamentary decision, with the authority he received directly from the Constitution.

The subject of the Presidential decree, its place in the hierarchy of norms, whether there is a reserved regulation area for the issues that are specifically foreseen to be regulated by the Presidential decree are among the most discussed topics in the doctrine. This study aims to examine the scope of the Presidential decrees, to discuss whether it has a reserved area, their place in the hierarchy of norms, the judicial review of the Presidential decrees issued in the ordinary period and in the state of emergency, and to find solutions to the current debates regarding the Presidential decrees, which have a wide range of applications, yet present uncertainties. For this purpose, in this study, the constitutional amendments of 2017, Turkish government system, the Presidential decrees of the ordinary period and of the state of emergency, the presidential decree power in the US presidential system, the decree laws and the decisions of the Constitutional Court regarding the Presidential decrees are mentioned.

Keywords: Presidential Decrees, Hierarchy of Norms, The Judicial Review of the Presidential Decrees, Constitutional Court.

İÇİNDEKİLER

CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİNİN YARGISAL DENETİMİ

BİLİMSEL ETİĞE UYGUNLUK.....	I
KILAVUZA UYGUNLUK.....	III
KABUL VE ONAY TUTANAĞI	IV
ÖN SÖZ	V
ÖZET	VI
ABSTRACT	VII
İÇİNDEKİLER	VIII
KISALTMALAR LİSTESİ.....	XIII
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

TÜRK HÜKÜMET SİSTEMİ VE YÜRÜTMENİN DÜZENLEYİCİ İŞLEM YAPMA YETKİSİ

A. Hükümet Sistemleri.....	4
1. Kuvvetler Birliği Teorisi	6
a) Mutlak Monarşi ve Diktatörlük.....	6
b) Meclis Hükümet Sistemi	7
2. Kuvvetler Ayrılığı Teorisi	8
a) Parlamenter Sistem.....	9
b) Başkanlık Sistemi.....	11
c) Yarı Başkanlık Sistemi.....	14
B. Türk Hükümet Sistemi.....	15
C. Yürütme Organının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi.....	21
1. Düzenleyici İşlem Kavramı	23
2. Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisinin Niteliği	24
a) Kanuna Dayanma İlkesi: Secundum Legem Özelliği	25

b) Kanuna Aykırı Olmama İlkesi: Intra Legem Özelliği	25
3. Hükümet Sistemlerinde Yürütmenin Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi	26
a) Başkanlık Sisteminde Yürütmenin Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi: ABD Örneği	26
b) Yarı Başkanlık Sisteminde Yürütmenin Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi: Fransa Örneği	27
c) Parlamenter Sistemde Yürütmenin Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi: İngiltere Örneği	29
d) Türk Hukukunda Yürütmenin Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi: Kararname Örneği	30
(1) Osmanlı Döneminde Muvakkat Kanun Uygulaması	30
(2) Cumhuriyet Döneminde Kanun Hükmünde Kararname Uygulaması	31
(a) 1961 Anayasasındaki Düzenleme	31
(b) 1982 Anayasasındaki Düzenleme	33
i) Olağan Dönem Kanun Hükmünde Kararnameler	34
ii) Olağanüstü Hal ve Sıkıyönetim Kanun Hükmünde Kararnameleri	36

İKİNCİ BÖLÜM

CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİ

A. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuk Düzenindeki Konumu	38
1. Genel Olarak	38
2. Olağan Dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri	40
a) Yetki	41
b) Şekil ve Usul	44
c) Hukuki Nitelik	45
d) Konu	47
(1) Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle Düzenlenebilecek Konular: Yürütme Yetkisine İlişkin Konular	48
(2) Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle Düzenlenemeyecek Konular: Yasak Alan	50
(a) Temel Haklar, Kişi Hakları ve Ödevleri ile Siyasi Haklar ve Ödevler ..	50
(b) Münhasıran Kanunla Düzenlenmesi Öngörülen Konular	57
(c) Kanunda Açıkça Düzenlenen Konular	60
(d) Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile Kanunlarda Farklı Hükümlerin Bulunması	63

(e) Aynı Konuda Çıkarılan Kanunun Cumhurbaşkanlığı Kararnamesini Hükümsüz Kılması	64
(f) Anayasanın 161. Maddesinin Yedinci Fıkrası	66
(3) Sadece Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle Düzenlenebilen Konular: Mahfuz Alan.....	67
(a) Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atanmalarına İlişkin Usul ve Esaslar	68
(b) Bakanlıkların Kurulması, Kaldırılması, Görevleri ve Yetkileri, Teşkilat Yapısı ile Merkez ve Taşra Teşkilatlarının Kurulması.....	72
(c) Devlet Denetleme Kurulu'nun İşleyişi, Üyelerinin Görev Süresi ve Diğer Özlük İşleri	74
(d) Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği'nin Teşkilatı ve Görevleri ..	75
(e) Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Mahfuz Düzenleme Alanı Olup Olmadığına İlişkin Değerlendirme	76
(4) Kanun ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Ortak Alanı: Kamu Tüzel Kişiliğinin Kurulması	79
e) Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri.....	80
(1) Kanun Altı Görüşü	81
(2) Kanun Düzeyi Görüşü.....	83
(3) Karma Görüş.....	84
(4) Değerlendirme	85
f) Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Yürürlükten Kaldırılma Usulü	86
3. Olağanüstü Hal Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri	87
a) Yetki.....	88
b) Şekil ve Usul.....	88
c) Süre.....	90
d) Yer	91
e) Hukuki Nitelik.....	92
f) Siyasi ve Yargısal Denetim.....	93
g) Sebep	93
h) Konu	94
B. Kanun Hükmünde Kararnameler ile Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Karşılaştırılması.....	96
1. Benzerlikler.....	97
2. Olağan Dönem Kanun Hükmünde Kararnameler ile Olağan Dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri Arasındaki Farklılıklar	98
3. OHAL Kanun Hükmünde Kararnameler ile OHAL Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri Arasındaki Farklılıklar.....	99

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİNİN YARGISAL DENETİMİ

A. Olağan Dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Yargısal Denetim Yolları.....	103
1. Soyut Norm Denetimi (İptal Davası)	103
a) Dava Açma Yetkisi	103
b) Dava Açma Süresi.....	105
c) Dava Açma Usulü.....	106
2. Somut Norm Denetimi (İtiraz Yolu).....	107
a) Başvuru Şartları.....	108
b) İtiraz Yoluna Başvurma Usulü	110
c) İtiraz Yolu Başvurusuna Engel Durumlar: On Yıllık Başvuru Süre Yasağı..	111
3. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Yargısal Denetiminin Kapsamı	113
a) Yetki, Şekil, Usul Bakımından Denetim.....	114
(1) Yetki Unsuru Bakımından	114
(a) Kişi Bakımından Yetki.....	114
(b) Yer Bakımından Yetki.....	116
(c) Zaman Bakımından Yetki	116
(2) Şekil Unsuru Bakımından.....	117
(3) Usul Unsuru Bakımından	118
b) Esas Bakımından Denetim.....	119
(1) Sebep Unsuru Bakımından	120
(2) Konu Unsuru Bakımından	120
(3) Amaç Unsuru Bakımından	122
4. Anayasa Mahkemesi'nin Esas İnceleme Usulü	124
5. Anayasa Mahkemesi'nin İptal Davalarında ve İtiraz Başvurularında Verdiği Kararlar	126
a) Karar Türleri	126
(1) Ret Kararı ve Ret Kararının Etkisi.....	127
(a) İlk İnceleme Aşamasında Verilen Ret Kararları.....	127
i) Görevsizlik Sebebiyle Ret Kararı.....	127
ii) Süre Sebebiyle Ret Kararı	127
iii) Başvuranın Yetkisizliği Sebebiyle Ret Kararı	127
iv) Usulü Eksiklik ve Aykırılıklar Sebebiyle Ret Kararı	128

(b) Esas İnceleme Aşamasında Verilen Ret Kararları.....	128
(2) İptal Kararı ve İptal Kararının Etkisi	129
(3) Karar Verilmesine Yer Olmadığı Kararı	130
(4) Davanın Açılmamış Sayılması Kararı.....	131
b) Kararların Nitelikleri	131
(1) Kararların Kesinliği ve Bağlayıcılığı	131
(2) Kararların Gerekçeli Olması.....	132
(3) Anayasa Mahkemesi Kararlarının Gerekçelerinin Bağlayıcılığı Sorunu	133
(4) Yargılamanın Yenilenmesi	133
c) İptal Kararlarının Yürürlüğe Girmesi	134
(1) İptal Kararlarının Yürürlüğünün Bir Yıl Ertelenmesi	134
(2) İptal Kararlarının Geriye Yürümezliği	135
6. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine Karşı Bireysel Başvuru Yolu.....	136
B. Olağanüstü Hal Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Siyasi ve Yargısal Denetimi	139
1. Siyasi Denetim	141
2. Yargısal Denetim	144
 SONUÇ	148
KAYNAKÇA	155
İNTERNET ERİŞİM KAYNAKLARI.....	165
ANAYASA MAHKEMESİ VE DANIŞTAY KARARLARI	166
ÖZGEÇMİŞ	168

KISALTMALAR LİSTESİ

ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AİHS	: Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
AYM	: Anayasa Mahkemesi
Bkz.	: Bakınız
Çev.	: Çeviri
E.	: Esas
Ed.	: Editör
m.	: Madde
M.Ö.	: Milattan Önce
MSHUS	: Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme
No	: Numara
Prof.	: Profesör
K.	: Karar
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
OHAL	: Olağanüstü Hal
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TDK	: Türk Dil Kurumu
TRT	: Türkiye Radyo Televizyon Kurumu
YAŞ	: Yüksek Askeri Şura
YÖK	: Yükseköğretim Kurulu
YSK	: Yüksek Seçim Kurulu

GİRİŞ

21 Ocak 2017 tarihli 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan halk oylamasıyla onaylanıp 9 Temmuz 2018 tarihinde bütünü ile yürürlüğe girmiştir. Bu değişiklik ile birlikte yürütme organının yapısı büyük ölçüde değiştirilerek yürütme görev ve yetkisi sadece Cumhurbaşkanına verilmiştir. Yeni sistemin en önemli özelliklerinden biri Cumhurbaşkanına herhangi bir kanuna ve Meclis kararına dayanmadan Anayasada düzenlenen belirli konularda, Anayasaya uygun olmak koşuluyla Anayasa Mahkemesi'nin denetimine tabi Cumhurbaşkanlığı kararnameleri çıkarma yetkisinin verilmesidir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile birlikte Cumhurbaşkanı asli düzenleme yetkisine sahip olmuştur.

Öğretide Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kapsamı, konu sınırı, normlar hiyerarşisindeki yeri, yürütme organının mahfuz alana sahip olup olmadığı, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin siyasi ve yargısal denetimi, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine karşı bireysel başvurunun mümkün olup olmadığı hususları oldukça tartışmalı konulardır.

Üst düzey kamu yöneticilerinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle görevden alınmasının Anayasaya aykırı olup olmadığı, yurt dışı teşkilat kavramının teşkilat yapısına dâhil olup olmadığı, sosyal ve ekonomik hak ve ödevlerden kanunla düzenleme kaydı içerenlerin Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesinin ve sınırlandırılmasının mümkün olup olmadığı, kamu tüzel kişiliğinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kaldırılıp kaldırılmadığı, Anayasa Mahkemesi'nin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin verdiği kararların on yıllık başvuru süre yasağına tabi olup olmadığı hususları ise bir diğer tartışma konularıdır.

Münhasıran kanun kapsamında kalan konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacağına dair Anayasa maddesinde geçen “münhasır” kelimesinden ne anlaşılması gerektiği, kanunda açık bir şekilde düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacağına dair Anayasa maddesinde geçen “açıkça düzenlenen konuların” nasıl yorumlanması gerektiği, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenen bir konuda kanun çıkarılması durumunda kararnamenin

hükümsüz sayılmasına dair Anayasa maddesinde geçen “hükümsüzlük” kavramının nasıl tanımlanması gerektiği hususları ise yoruma açık, muğlak ifadelerdir. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin sınırları net bir şekilde çizilmeyen yoruma açık kavramlar ile söz konusu tartışmalı hususlar bu çalışmanın ortaya çıkmasında önemli bir etkiye sahiptir.

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yargısal denetimine ilişkin bu çalışmamız üç bölümden oluşmaktadır. Çalışmamızın konusu olan yargısal denetim, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hukuki rejimi üzerinden yapılacağından yeni hükümet sistemimizde de yürütmeye asli düzenleyici işlem yapma yetkisi verildiğinden ötürü öncelikle Türk hükümet sisteminin başkanlık sistemi olup olmadığı hususunun irdelenmesi gerekmektedir. Akabinde yürütmenin düzenleyici işlem yapma yetkisi açıklanarak Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hukuk düzenindeki konumunun belirlenmesi gerekmektedir. Bu sebeple tez konumuzla bağlantılı olarak ilk iki bölümde 2017 tarihli Anayasa değişikliğiyle birlikte Türk hükümet sisteminin başkanlık hükümet sistemi olup olmadığı hususu anlatılacaktır. Karşılaştırmalı hukuk ve Türk hukuku bakımından kararnamelerin hukuki rejimi incelenerek Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hukuk düzenindeki konumu anayasal düzenlemeler dikkate alınarak belirlenecektir. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hukuki rejimi, mahfuz alan yetkisi, normlar hiyerarşisindeki yeri açıklandıktan sonra üçüncü bölümde Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yargısal denetimi Anayasa Mahkemesi kararlarıyla birlikte anlatılacaktır.

İlk bölümde öncelikle hükümet sistemleri anlatılacaktır. Sonrasında 2017 tarihli Anayasa değişikliğiyle birlikte Türk hükümet sistemi tartışmalarına yer verilerek Türk hükümet sisteminin başkanlık sistemi olup olmadığı öğretilen görüşlerle birlikte açıklanmaya çalışılacaktır. Akabinde yürütmenin düzenleyici işlem yapma yetkisine kısaca değinilecektir ve karşılaştırmalı hukukta yürütmenin düzenleyici işlem yapma yetkisi üzerinde durulacaktır. Sonrasında tez çalışmamızla bağlantılı olarak Türk hukukunda yürütmenin düzenleyici işlemlerinden kararname kavramı açıklanarak muvakkat kanun uygulamasından ve 2017 tarihli Anayasa

değişikliği öncesi Anayasamızda yer alan, geniş bir uygulama alanına sahip olan kanun hükmünde kararnamelerden bahsedilecektir.

İkinci bölümde Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ele alınacaktır. Yürütmenin Cumhurbaşkanlığı kararnameleri vasıtasıyla asli düzenlenme yetkisi, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin normlar hiyerarşisindeki yeri, Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenlenebilecek ve düzenlenemeyecek konular sorunu üzerinde durulacaktır. Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenleneceği özel olarak belirtilen konuların yürütmenin mahfuz alan yetkisi dâhilinde olup olmadığına ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin normlar hiyerarşisindeki yerine dair öğretideki tartışmalara yer verilerek Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hukuk düzenindeki konumu belirlenmeye çalışılacaktır. Sonrasında olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kapsamı, yetki, süre, yer, hukuki nitelik, sebep ve konu unsurları ile birlikte açıklanacaktır. Çalışmanın bu bölümünde Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kanun hükmünde kararnamelerinin benzer ve farklı yönleri de açıklanmaya çalışılacaktır.

Üçüncü bölümde olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yargısal denetimi konusu detaylı bir şekilde incelenecektir. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine karşı soyut norm denetimi ve somut norm denetimi yoluyla Anayasa Mahkemesi'ne başvurma yolu, yetkisi, süresi ve usulü açıklanacaktır. Anayasa Mahkemesi'nin şekil ve esas bakımından yargısal denetiminin kapsamı, iptal davalarında ve itiraz başvurularında verdiği kararlar ile bu kararlarının etkisi anlatılmaya çalışılacaktır. Çalışmanın bu bölümünde Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin doğrudan veya dolaylı olarak bireysel başvuruya konu edilmesinin mümkün olup olmadığı hususu açıklanacaktır. Sonrasında olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin siyasi ve yargısal denetimi konusu detaylı bir şekilde ele alınıp incelenecektir.

Çalışmanın sonuç kısmında ise Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin tüm tartışmaların değerlendirmesi yapılarak Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kapsamı, normlar hiyerarşisindeki yeri, mahfuz alan yetkisi ve yargısal denetimi konusundaki tartışmalara ilişkin çözüm önerileri sunularak öğretideki görüşlerin değerlendirilmesiyle bir neticeye varılmaya gayret edilecektir.

BİRİNCİ BÖLÜM

TÜRK HÜKÜMET SİSTEMİ VE YÜRÜTMENİN DÜZENLEYİCİ İŞLEM YAPMA YETKİSİ

2017 tarihli Anayasa değişikliğiyle hükümet sistemimiz değişmiş, başkanlık hükümet sistemine geçilmiştir. Yeni hükümet sistemine uygun olarak da Cumhurbaşkanına doğrudan Anayasadan aldığı yetki ile Anayasada belirlenen konularda kanuna dayanmadan ve Meclis kararına ihtiyaç duymadan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi verilmiştir. Yeni hükümet sistemimizde yürütmeye asli düzenleyici işlem yapma yetkisi verildiğinden ötürü bu başlık altında öncelikle hükümet sistemleri açıklanacak ve Türk hükümet sisteminin başkanlık sistemi olup olmadığı hususu öğretilerdeki görüşlerle birlikte anlatılmaya çalışılacaktır. Ayrıca çalışmamızın konusuyla bağlantılı olarak yürütmenin düzenleyici işlem yapma yetkisine kısaca değinilecek ve 2017 tarihli Anayasa değişikliği öncesi Anayasamızda yer alan kanun hükmünde kararnameler hususu üzerinde durulacaktır.

A. Hükümet Sistemleri

Sınırları belirli ülke içerisinde yaşayan insan topluluğu üzerindeki egemenlik yetkisini elinde bulunduran, bireyin maddi ve manevi varlığını kavrayan, koruyan, emir ve kumanda kudretine sahip olan, kural koyucu, egemen ve bağımsız güce devlet denir.¹ Devletin temel fonksiyonlarını ve işlevlerini yerine getiren tüm organ ve

¹ Hüseyin Nail Kubalı, *Esas Teşkilat Hukuku Dersleri*, (İstanbul: Tan Matbaası, 1955), 155-156; Erdoğan Teziç, *Anayasa Hukuku*, (İstanbul: Beta Yayınevi, 2021), 131; Mustafa Erdoğan, *Anayasa Hukuku*, (Ankara: Orion Yayınevi, 2005), 24; Kemal Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Esaslarına Giriş*, (Bursa: Seçkin Yayınevi, 2008), 64.

kurumlara ise hükümet denir.² Devletin yasama, yürütme, yargı fonksiyonlarını yerine getiren, organların oluşumunu, işleyişini ve karşılıklı etkileşimini belirleyen organlar arası dengeleyici ve frenleyici unsurları ortaya çıkaran devletin egemenlik yetkisini kullanan güçlerden yasama, yürütme, yargı arasındaki işbirliğini ve iş bölümünü tanımlayan sisteme de hükümet sistemi denir.³

Devletin yasama işlevi, yürütme işlevi ve yargı işlevi olmak üzere üç önemli fonksiyonu vardır. Bu fonksiyonları düzenleyen ve icra eden üç önemli organı vardır.⁴ Yasama organı kanunları yapar, yürütme organı kanunları uygulayarak ülkenin ihtiyacı olan hizmetleri karşılar, yargı organı ise kanunların uygulanmasından meydana gelen uyuşmazlıkları ve sorunları çözüp karara bağlar.⁵ Hükümet sistemleri hususunda inceleme ve değerlendirme yapılırken yasama organı ve yürütme organı arasındaki ilişki esas alınır.⁶ Yargı organı bu incelemenin ve değerlendirmenin dışında bırakılır.⁷ Hükümet sistemleri sınıflandırmasında yargı organının değerlendirme dışı bırakılmasının sebebi fonksiyon, göreve geliş ve işleyiş bakımından siyasi olmaktan ziyade hukuki bir organ olması ve bağımsız mahkemelerce yerine getirilmesinden kaynaklanmaktadır.⁸

Hükümet sistemleri sınıflandırması kuvvetler birliği ve kuvvetler ayrılığı teorisine dayanmaktadır. Ayrıca yasama organı ile yürütme organı arasındaki etkileşime göre oluşmuştur.⁹ Güçler birliği olarak da adlandırılan kuvvetler birliği teorisi yasama fonksiyonu ile yürütme fonksiyonunun tek bir organ tarafından yerine getirilmesi iken güçler ayrılığı olarak adlandırılan kuvvetler ayrılığı teorisi ise yasama

² Şükrü Karatepe, *Anayasa Hukuku* (Ankara: Savaş Yayınevi, 2013), 109; İlker Hasan Duman, *Uygulamalı ve Karşılaştırmalı Türk Anayasa Hukuku*, (İstanbul: Gaye Basımevi, 1985), 178.

³ Ayhan Döner, *Türk Anayasa Hukuku* (Ankara: Yetkin Yayınevi, 2022), 383; Hüseyin Nail Kubalı, *Anayasa Hukuku Dersleri*, (İstanbul: Kutulmuş Matbaası, 1969), 287; Karatepe, *Anayasa Hukuku*, 110.

⁴ Namık Kemal Öztürk, *Anayasa ve Devlet* (İzmir: Albi Yayınevi, 2017), 304.

⁵ İbrahim Özden Kaboğlu, *Anayasa Hukuku Dersleri*, (İstanbul: Legal Yayınevi, 2012), 145-157; Karatepe, *Anayasa Hukuku*, 110.

⁶ Nevzat Sönmez, *Anayasa Hukuku* (Ankara: Seçkin Yayınevi, 2013), 98.

⁷ Kemal Gözler, *Anayasa Hukukuna Giriş*, (Bursa: Ekin Basın Yayınevi, 2014), 75; Şükrü Karatepe, *Türk Anayasa Hukuku*, (Ankara: Savaş Yayınevi, 2018), 85.

⁸ Erdoğan, *Anayasa Hukuku*, 28; Sönmez, *Anayasa Hukuku*, 86.

⁹ Ferhat Uslu, *Anayasa Hukuku*, (Ankara: Adalet Yayınevi, 2017), 232.

fonksiyonunun yasama organı tarafından, yürütme fonksiyonunun da yürütme organı tarafından yerine getirilmesidir.¹⁰

1. Kuvvetler Birliği Teorisi

Devletin yasama işlevi ile yürütme işlevinin tek organda birleşerek tek organ tarafından yerine getirilmesine kuvvetler birliği denir.¹¹ Bu teoride yasama ve yürütme fonksiyonları tek organda toplanır.¹² Kuvvetler birliği teorisinin en önemli örnekleri mutlak monarşi, diktatörlük ve Meclis hükümet sistemidir.

a) Mutlak Monarşi ve Diktatörlük

Mutlak monarşi ve diktatörlükte yasama fonksiyonu ile yürütme fonksiyonunun yürütme organında toplanması söz konusudur.¹³ Mutlak monarşi; devletin yasama, yürütme ve yargı fonksiyonlarının egemen güç olan kral veya padişah tarafından yerine getirildiği kralının sahip olduğu gücün kaynağının Tanrı kabul edildiği sistemdir.¹⁴

Diktatörlükte ise yasama, yürütme ve yargı organı yönetimi zorla ele geçiren bir kişi veya grubun elinde toplanmıştır.¹⁵ Diktatör, baskı ve şiddet ile iktidarını sürekli kılmaya çalışmaktadır.¹⁶ Diktatörlük rejimi, totaliter diktatörlük ve otoriter diktatörlük olarak ikiye ayrılmaktadır.¹⁷ Totaliter diktatörlük ideolojiye, tek parti baskısına ve dayatmasına dayanırken otoriter diktatörlük herhangi bir ideolojiye veya toplu bir baskı ve korkutmaya dayanmamaktadır, siyasi oluşumların görev icra etmesine sınırlı

¹⁰ Sönmez, *Anayasa Hukuku*, 81.

¹¹ Faruk Bilir, Murat Yanık, *Sorularla Anayasa Hukuku*, (İstanbul: Der Yayınları, 2013), 18; Faruk Bilir, *100 soruda Başkanlık Sistemi* (Ankara: Stratejik Düşünce Enstitüsü, 2015), 5; Gözler, *Anayasa Hukukuna Giriş*, 76; Duman, *Uygulamalı ve Karşılaştırmalı Türk Anayasa Hukuku*, 19.

¹² Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 383.

¹³ Bilir, *100 soruda Başkanlık Sistemi*, 5; Gözler, *Anayasa Hukukuna Giriş*, 77; Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 383.

¹⁴ Kubalı, *Esas Teşkilat Hukuku Dersleri*, 272; Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Esaslarına Giriş*, 128; Erdal Şahin, *Yasallık İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri* (Ankara: Turhan Kitapevi, 2021), 3.

¹⁵ Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Esaslarına Giriş*, 129.

¹⁶ Öztürk, *Anayasa ve Devlet*, 345.

¹⁷ Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Esaslarına Giriş*, 129.

da olsa izin vermektedir.¹⁸ Otoriter diktatörlükte baskı ve korkutma totaliter diktatörlüğe göre daha azdır.¹⁹

Mutlak monarşi ve diktatörlükte yürütme organı hem yasa koyar hem de bu yasaları yerine getirir.²⁰ Monark ve diktatörün hukuki, siyasi ve cezai sorumluluğu yoktur.²¹ Bu noktada mutlak monarşi ile meşruti monarşi birbirine karıştırılmamalıdır. Mutlak monarşi kuvvetler birliğine dayanmaktadır, bir kişinin hâkimiyeti söz konusudur, hükümdar kanuni bir sınırlandırmaya tabi değildir.²² Meşruti monarşi kuvvetler ayrılığına dayanmaktadır ve hükümdar anayasa ile sınırlandırılmaktadır.²³

b) Meclis Hükümet Sistemi

Yasama ve yürütme fonksiyonlarının yasama organı olan Mecliste toplandığı, devlet başkanı makamının olmadığı sisteme Meclis hükümet sistemi denir.²⁴ Bu sistemin bir diğer ismi konvansiyonel sistemdir.²⁵ Jean Jacques Rousseau'nun egemenliğin tekliği ve bölünmezliği görüşü bu sistemin temel dayanağını oluşturur.²⁶ Meclis hükümet sisteminde Meclis tarafından seçilen bir kişi Meclis başkanlığı görevini yerine getirir.²⁷ Yürütme işleri Meclis tarafından oluşturulan, Meclisin emir ve talimatları doğrultusunda hareket eden bir kurul tarafından yerine getirilir.²⁸ Bu kurulun Meclisten ayrı bir programı yoktur.²⁹ Kuruldaki her bakan Meclis tarafından seçilir³⁰ ve her bakan Meclise karşı bireysel sorumludur.³¹ Meclis hükümet sisteminde

¹⁸ Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Esaslarına Giriş*, 130.

¹⁹ Oğuz Kaan, "Anayasa Değişikliği'nde Yeni Hükümet Sistemi", *Kırklareli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 8/114 (2019):15.

²⁰ Sönmez, *Anayasa Hukuku*, 83.

²¹ Tuba Aykanat, *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanının Sorumluluğu* (Ankara: Adalet Yayınevi, 2019), 60

²² Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Esaslarına Giriş*, 92.

²³ Kubalı, *Esas Teşkilat Hukuku Dersleri*, 273; Öztürk, *Anayasa ve Devlet*, 350.

²⁴ İlhan Arsel, *Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları I*, (Ankara: Mars Matbaası, 1965), 356; Kubalı, *Anayasa Hukuku Dersleri*, 291; Uslu, *Anayasa Hukuku*, 232; Bilir, Yanık, *Sorularla Anayasa Hukuku*, 23; Karatepe, *Anayasa Hukuku*, 114.

²⁵ Erdoğan, *Anayasa Hukuku*, 34; Sönmez, *Anayasa Hukuku*, 84; Karatepe, *Türk Anayasa Hukuku*, 86.

²⁶ Kubalı, *Anayasa Hukuku Dersleri*, 292; Karatepe, *Türk Anayasa Hukuku*, 86; Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Esaslarına Giriş*, 130.

²⁷ Şeref Gözübüyük, *Anayasa Hukuku* (Ankara: Turhan Kitabevi, 2013), 42.

²⁸ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 381; Erdoğan, *Anayasa Hukuku*, 34.

²⁹ Arsel, *Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları I*, 358.

³⁰ Gözübüyük, *Anayasa Hukuku*, 41.

³¹ Bilir, Yanık, *Sorularla Anayasa Hukuku*, 23.

Meclisin üstünlüğü esastır.³² Meclis hem kanunları yapar hem de kanunları uygular.³³ Bu sistemde yasamadan bağımsız bir yürütme olmadığından Meclis sürekli görev yapmaktadır.³⁴ Günümüzde halen İsviçre’de uygulanmaktadır.³⁵ 1920-1923 yıllarında Türkiye’de Meclis hükümet sistemi benimsenip uygulanmıştır.³⁶ 1921 Anayasasının 2. maddesi uyarınca “Yürütme erki ve yasama yetkisi ulusun tek ve gerçek temsilcisi olan Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde belirir ve toplanır.” Bu madde, 1921 Anayasasında benimsenen hükümet sisteminin Meclis hükümet sistemi olduğunu açıkça ortaya koymaktadır.

2. Kuvvetler Ayrılığı Teorisi

Kuvvetler ayrılığı teorisinin ilk savunucularından olan ve M.Ö. 384-322 yılları arasında yaşayan Aristo; en iyi hükümet sisteminin devletin her fonksiyonunun farklı organlar tarafından yerine getirilmesiyle mümkün olacağını belirtmiştir.³⁷ 1632-1704 yılları arasında yaşayan John Locke da güçler ayrılığını özgürlüğün güvencesi olarak görmüş ve kuvvetler ayrılığı ilkesinin benimsenmesi gerektiğini belirtmiştir.³⁸ Kuvvetler ayrılığı teorisinin bir diğer savunucusu olan ve 1689-1755 yılları arasında yaşayan Montesquieu ise siyasal iktidarın kötüye kullanılmaması ve temel hak ve hürriyetlerin korunması için kuvvetlerin birbirinden ayrılması gerektiğini savunmakla birlikte kuvvetler arasında bir işbirliğinin de olması gerektiğini belirtmiştir.³⁹

³² Gözübüyük, *Anayasa Hukuku*, 41.

³³ Gözler, *Anayasa Hukukuna Giriş*, 79; Karatepe, *Anayasa Hukuku*, 115.

³⁴ Karatepe, *Anayasa Hukuku*, 116.

³⁵ Sönmez, *Anayasa Hukuku*, 84.

³⁶ Kubalı, *Anayasa Hukuku Dersleri*, 292; Arsel, *Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları I*, 357; Orhan Aldıkaçtı, *Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası*, (İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1978), 82; Servet Armağan, *Türk Esas Teşkilat Hukuku I. Kitap*, (İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1979), 26; Hasan Tunç, Faruk Bilir, Bülent Yavuz, *Türk Anayasa Hukuku*, (Ankara: Berikan Yayınevi, 2012), 36.

³⁷ Kubalı, *Anayasa Hukuku Dersleri*, 287; Hasan Tahsin Fendoğlu, *Anayasa Hukuku* (Ankara: Yetkin Yayınevi, 2017), 468; Mert Nomer, *ABD Başkanlık Sisteminde Başkanın Yetkileri*, (İstanbul: On İki Levha Yayınevi, 2013), 14.

³⁸ Atilla Özer, *Anayasa Hukuku* (Ankara: Turhan Kitapevi, 2016), 131; Fendoğlu, *Anayasa Hukuku*, 469; Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Esaslarına Giriş*, 124.

³⁹ Öztürk, *Anayasa ve Devlet*, 306; Rıza Arslan, *Kuvvetler Ayrılığı Teorisi ve Uygulanan Örnekleri* (Bursa: Dora Yayınevi, 2010), 26; Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Esaslarına Giriş*, 124-126; Kubalı, *Anayasa Hukuku Dersleri*, 288; Murat Yanık, *Başkanlık Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*, (Ankara: Adalet Yayınevi, 2013), 32.

Devletin sahip olduğu temel fonksiyonların tek bir organda toplanmasını engellemek, organlar arası dengeyi sağlamak, temel hak ve hürriyetleri korumak amacıyla⁴⁰ yasama fonksiyonunun yasama organı tarafından, yürütme fonksiyonunun ise yürütme organı tarafından yerine getirilmesine kuvvetler ayrılığı denilmektedir.⁴¹ Kuvvetler ayrılığı teorisi devletin sahip olduğu egemenlik gücünün farklı organlar tarafından yerine getirilmesini sağlamakla beraber fren ve denge mekanizması ile iktidarı sınırlama amacı da taşımaktadır.⁴² Kuvvetler ayrılığı teorisinde yasama ve yürütme fonksiyonları ayrı organlarda toplanır ve ayrı organlar tarafından yerine getirilir.⁴³ Kuvvetler ayrılığı teorisinin en önemli örnekleri parlamenter sistem, başkanlık sistemi ve yarı başkanlık sistemidir.⁴⁴

a) Parlamenter Sistem

Parlamenter sistem ismini parlamento kelimesinden almaktadır.⁴⁵ Latince kökenli olan parlamento kararların alındığı kurul demektir.⁴⁶ Kral ve halk arasında uzun yıllar süren iktidar mücadelesi sonucunda 18. yüzyılda İngiltere’de ortaya çıkan parlamenter sistem⁴⁷ krala karşı direnen halkın elde ettiği zaferin göstergesidir.⁴⁸ Bu sistem yürütme organının yasama organı içerisinde çıktığı, yasama organı tarafından denetlendiği ve yasama organına karşı sorumlu olduğu hükümet sistemidir.⁴⁹ Devletin sahip olduğu fonksiyonlar farklı organlar tarafından yerine getiriliyor olsa da bu organlar arasında net bir ayrılık söz konusu değildir. Kuvvetler arası karşılıklı iş birliği söz konusudur.⁵⁰

⁴⁰ Karatepe, *Anayasa Hukuku*, 111; Bilir, Yanık, *Sorularla Anayasa Hukuku*, 18; Sönmez, *Anayasa Hukuku*, 86.

⁴¹ Bilir, Yanık, *Sorularla Anayasa Hukuku*, 18; Sönmez, *Anayasa Hukuku*, 86.

⁴² Abdurrahman Eren, *Anayasa Hukuku Ders Notları* (İstanbul: On iki Levha Yayınevi, 2018), 241.

⁴³ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 383; Eren, *Anayasa Hukuku Ders Notları*, 241.

⁴⁴ Sönmez, *Anayasa Hukuku*, 86; Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Esaslarına Giriş*, 136.

⁴⁵ Fendoğlu, *Anayasa Hukuku*, 477; Burhan Kuzu, “Parlamenter Rejimde Devlet Başkanının Konumu ve 1961-1982 Anayasalarında Durum”, *Journal of Istanbul University Law Faculty* 53.1-4, (1989), 37.

⁴⁶ Eren, *Anayasa Hukuku Ders Notları*, 246; Arslan, *Kuvvetler Ayrılığı Teorisi ve Uygulanan Örnekleri*, 43.

⁴⁷ Kubalı, *Esas Teşkilat Hukuku Dersleri*, 32; Karatepe, *Anayasa Hukuku*, 141; Bilir, *100 Soruda Başkanlık Sistemi*, 6; Yeşim Çelik, “Başkanlık Sistemlerinde ve Türk Hukukunda Devlet Başkanının Cezai Sorumluluğu”, (Doktora Tezi, Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Kamu Hukuku Anabilim Dalı, 2021), 14.

⁴⁸ Bilir, *100 Soruda Başkanlık Sistemi*, 23; Karatepe, *Türk Anayasa Hukuku*, 92.

⁴⁹ Sönmez, *Anayasa Hukuku*, 91; Bilir, Yanık, *Sorularla Anayasa Hukuku*, 23.

⁵⁰ Sönmez, *Anayasa Hukuku*, 89; Gözübüyük, *Anayasa Hukuku*, 32.

Yürütme organı iki başlıdır.⁵¹ Bakanlardan oluşan kabine ve Devlet başkanından oluşur.⁵² Devlet başkanı sembolik yetkilere sahiptir, tarafsız ve sorumsuzdur.⁵³ Kabine ise parlamentonun içinden çıkar, yürütme yetkisini yerine getirir⁵⁴ ve yürütme işlemlerinden dolayı parlamentoya karşı sorumludur.⁵⁵ Kabine, Meclisin güvenoyunu alarak göreve gelir.⁵⁶ Parlamenter sistemde yasama organı yürütme organını denetler. Siyasi sorumluluk gerektiren hallerde güvensizlik oyu metodu ile yürütme organının görevinin sona ermesini sağlar.⁵⁷ Yürütme organı ise yasamanın çalışmalarına aktif olarak katılır⁵⁸ ve gerekli hallerde fesih yoluyla yasama organının varlığına son verebilir.⁵⁹

Parlamenter sistemi uygulayan ülkeler meşruti monarşi veya parlamenter cumhuriyet olabilir.⁶⁰ Parlamenter monarşilerde devlet başkanının siyasi ve cezai sorumluluğu yoktur.⁶¹ Cumhuriyetle yönetilen parlamenter sistemlerde devlet başkanının (kral, kraliçe, Cumhurbaşkanı) siyasi sorumluluğu yoktur.⁶² Vatana ihanet dışında cezai sorumluluğu da yoktur, sorumluluk olmadığı için yetki de yoktur.⁶³ Siyasi sorumsuzluğun sebebi Meclis ile hükümet arasında ortaya çıkabilecek uyuşmazlıklarda tarafsızlığı sağlayabilmektir.⁶⁴ Bu sorumsuzluk sebebiyle devlet başkanı yetkilerini tek başına değil bakanlarla birlikte karşı imza kuralına uygun

⁵¹ Erdoğan, *Anayasa Hukuku*, 29; Özer, *Anayasa Hukuku*, 144.

⁵² Eren, *Anayasa Hukuku Ders Notları*, 249-251.

⁵³ Arsel, *Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları I*, 357; Bilir, Yanık, *Sorularla Anayasa Hukuku*, 19; Gözübüyük, *Anayasa Hukuku*, 31; Kuzu, “Parlamenter Rejimde Devlet Başkanının Konumu ve 1961-1982 Anayasalarında Durum”, 41.

⁵⁴ Uslu, *Anayasa Hukuku*, 233.

⁵⁵ Erdoğan, *Anayasa Hukuku*, 29; Arsel, *Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları I*, 357; Karatepe, *Anayasa Hukuku*, 143.

⁵⁶ Gözübüyük, *Anayasa Hukuku*, 32; Eren, *Anayasa Hukuku Ders Notları*, 249.

⁵⁷ Öztürk, *Anayasa ve Devlet*, 309; Eren, *Anayasa Hukuku Ders Notları*, 253; Uslu, *Anayasa Hukuku*, 233; Özer, *Anayasa Hukuku*, 148.

⁵⁸ Öztürk, *Anayasa ve Devlet*, 308.

⁵⁹ Kubalı, *Anayasa Hukuku Dersleri*, 300; Bilir, Yanık, *Sorularla Anayasa Hukuku*, 23; Gözübüyük, *Anayasa Hukuku*, 32; Bilir, 100 Soruda Başkanlık Sistemi, 9; Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 384; Karatepe, *Anayasa Hukuku*, 142.

⁶⁰ Şeref Malkoç, *40 Soruda Yeni Anayasa ve Başkanlık Sistemi* (İstanbul: Birlik Yayınları, 2016), 24.

⁶¹ Erdoğan, *Anayasa Hukuku*, 29; Bilir, *100 Soruda Başkanlık Sistemi*, 8.

⁶² Eren, *Anayasa Hukuku Ders Notları*, 250.

⁶³ Kuzu, “Parlamenter Rejimde Devlet Başkanının Konumu ve 1961-1982 Anayasalarında Durum”, 42.

⁶⁴ Bilir, Yanık, *Sorularla Anayasa Hukuku*, 26; Çelik, “Başkanlık Sistemlerinde ve Türk Hukukunda Devlet Başkanının Cezai Sorumluluğu”, 16.

kullanır.⁶⁵ Devlet başkanı bir arabulucu ve uzlaştırıcı gibi davranır.⁶⁶ Yürütmenin tüm sorumluluğu kabinededir.⁶⁷ Bakanların yasama organına karşı hem bireysel hem de kolektif sorumluluğu vardır.⁶⁸ Bir kişinin hem bakan hem de milletvekili olması mümkündür.⁶⁹ Bu sistemde organlar arasında denge ve eşitlik söz konusudur. Bu yüzden bu sisteme kuvvetlerin işbirliği sistemi de denilmektedir.⁷⁰

b) Başkanlık Sistemi

Başkanlık sistemi; tarihsel gelişim sonucu oluşan parlamenter sistemin aksine 1787 yılında Amerika kurucu meclisinin görüşmeleri esnasında tasarlanan ve oluşturulan gücün güçle sınırlandırılabilceği anlayışına dayanan bir sistemdir.⁷¹ Bu sistem kişi haklarını korumak amacıyla yasama ve yürütmenin birbirini frenlediği ve aralarında çeşitli denge unsurlarının olduğu bir sistem olarak tasarlanmıştır.⁷² Prezidansiyel sistem olarak adlandırılan başkanlık sistemi; yürütmenin başı olan başkanın halkın seçimiyle göreve geldiği ve yürütme kudretini tek başına elinde tuttuğu hükümet sistemidir.⁷³

Başkanlık sisteminin en iyi uygulandığı ülke ABD'dir.⁷⁴ ABD başkanlık sisteminde yürütme organının başı olan devlet başkanı belirli bir süreyle sınırlı olmak şartıyla halk tarafından seçilmektedir.⁷⁵ Bu süre zarfında yasama organı ile yürütme

⁶⁵ Kaboğlu, *Anayasa Hukuku Dersleri*, 167; Bilir, *100 Soruda Başkanlık Sistemi*, 8.

⁶⁶ Gözübüyük, *Anayasa Hukuku*, 31.

⁶⁷ Malkoç, *40 Soruda Yeni Anayasa ve Başkanlık Sistemi*, 29; Gözübüyük, *Anayasa Hukuku*, 31.

⁶⁸ Kubalı, *Anayasa Hukuku Dersleri*, 302.

⁶⁹ Öztürk, *Anayasa ve Devlet*, 309.

⁷⁰ Karatepe, *Anayasa Hukuku*, 142.

⁷¹ Fendoğlu, *Anayasa Hukuku*, 510; Öztürk, *Anayasa ve Devlet*, 323; Özer, *Anayasa Hukuku*, 179; Teziç, *Anayasa Hukuku*, 531; Karatepe, *Türk Anayasa Hukuku*, 89; Fendoğlu, *Anayasa Hukuku*, 510; Öztürk, *Anayasa ve Devlet*, 323; Özer, *Anayasa Hukuku*, 179; Çağdaş Zarpılı, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Niteliği: Kanun Hükmünde Kararnamelerden ve ABD Başkanlık Kararnamelerinden Farklarının İncelenmesi", *Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi*, 15/26(2020): 4585.

⁷² Ayhan Döner, "Başkanlık Sisteminin Türkiye'de Uygulanabilirliği, Başkanlık Sistemi ve Türkiye İçinde", *Yeni Türkiye Dergisi*, 51 (2013):171; Çelik, "Başkanlık Sistemlerinde ve Türk Hukukunda Devlet Başkanının Cezai Sorumluluğu", 20.

⁷³ Bülent Nuri Esen, *Anayasa Hukuku Genel Esaslar*, (Ankara: Resimli Posta Matbaası, 1963), 214; Eren, *Anayasa Hukuku Ders Notları*, 255.

⁷⁴ Erdoğan, *Anayasa Hukuku*, 34; Kubalı, *Anayasa Hukuku Dersleri*, 295-296.

⁷⁵ Eren, *Anayasa Hukuku Ders Notları*, 255; Özer, *Anayasa Hukuku*, 185.

organını birbirinin hukuki varlığına son verememektedir.⁷⁶ Yürütme organı tek başlıdır, başkandan oluşur.⁷⁷ Bu kişi hem hükümet başkanı hem de devlet başkanıdır.⁷⁸ Başkan, halk tarafından seçildiğinden⁷⁹ yasama organına karşı siyasi sorumluluğu yoktur⁸⁰ ve belirlenen süre içerisinde görevini icra etmek için yasama organının güvenine ihtiyaç duymamaktadır,⁸¹ görev süresi sona ermeden Meclis tarafından görevden alınması da mümkün değildir.⁸² Bu sistemde güvenoyu ve gensoru mekanizmaları yoktur.⁸³ Erken seçime gidilemez. Yasama organı da halk tarafından seçilip göreve geldiği için⁸⁴ yürütme organı tarafından feshedilemez.⁸⁵ Bu sistemde organlar birbirinden bağımsızdır.⁸⁶ Yürütme organında görev icra eden biri ve başkan parlamentonun çalışmalarına katılamaz.⁸⁷ Yasama fonksiyonu yasama organı tarafından yürütme fonksiyonu da yürütme organı tarafından yerine getirilir.⁸⁸ Her ne kadar kuvvetler arası sert bir ayrılık söz konusu ise de organlar kontrol, denge sistemiyle birbirini dengeler ve frenler.⁸⁹ Burada yasama ile yürütme organının birbirine karşı sahip olduğu silahlar

⁷⁶ Uslu, *Anayasa Hukuku*, 232; Bilir, Yanık, *Sorularla Anayasa Hukuku*, 19; Bilir, *100 Soruda Başkanlık Sistemi*, 21; Bilir, Yanık, *Sorularla Anayasa Hukuku*, 21; Merve Ünal Açıkgöz, Hasan Tahsin Fendoğlu, Abdülşamet Güller, “Amerika Birleşik Devletlerinde Başkanlığın Düzenleyici İşlemleri” *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 2020/149, (2020), 228.

⁷⁷ Kemal Gözler, *Devletin Genel Teorisi* (Bursa: Ekin Basım Yayınevi, 2016), 242; Esen, *Anayasa Hukuku Genel Esaslar*, 158; Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 386; Gözler, *Anayasa Hukukuna Giriş*, 83; Teziç, *Anayasa Hukuku*, 532; Karatepe, *Türk Anayasa Hukuku*, 90.

⁷⁸ Sönmez, *Anayasa Hukuku*, 92; Bilir, Yanık, *Sorularla Anayasa Hukuku*, 20; Bilir, *100 Soruda Başkanlık Sistemi*, 36; Karatepe, *Anayasa Hukuku*, 122.

⁷⁹ Necmi Yüzbaşıoğlu, *Anayasa Hukuku El Kitabı*, (İstanbul: Beta Yayınevi, 2008), 17; Karatepe, *Anayasa Hukuku*, 123; Kaboğlu, *Anayasa Hukuku Dersleri*, 161.

⁸⁰ Erdoğan, *Anayasa Hukuku*, 33; Bilir, Yanık, *Sorularla Anayasa Hukuku*, 21; Aykanat, *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanının Sorumluluğu*, 63.

⁸¹ Bilir, Yanık, *Sorularla Anayasa Hukuku*, 20; Arslan, *Kuvvetler Ayrılığı Teorisi ve Uygulanan Örnekleri*, 206; Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 163.

⁸² Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 386; Gözler, *Devletin Genel Teorisi*, 244; Burak Kaya, “Türk Tipi Başkanlık Sistemi Önerisinden Partili Cumhurbaşkanlığı Sistemine”, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 15/30(2017): 31; Bilir, Yanık, *Sorularla Anayasa Hukuku*, 19.

⁸³ Malkoç, *40 Soruda Yeni Anayasa ve Başkanlık Sistemi*, 24.

⁸⁴ Uslu, *Anayasa Hukuku*, 232; Mehmet Merdan Hekimoğlu, “Türkiye’deki Hükümet Sistemi Tartışmalarına Eleştirel Bir Bakış”, *Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 1/1(2012): 5.

⁸⁵ Gözübüyük, *Anayasa Hukuku*, 37; Malkoç, *40 Soruda Yeni Anayasa ve Başkanlık Sistemi*, 24; Gözler, *Anayasa Hukukuna Giriş*, 84.

⁸⁶ Bilir, *100 Soruda Başkanlık Sistemi*, 21; Malkoç, *40 Soruda Yeni Anayasa ve Başkanlık Sistemi*, 23.

⁸⁷ Malkoç, *40 Soruda Yeni Anayasa ve Başkanlık Sistemi*, 24; Öztürk, *Anayasa ve Devlet*, 325; Bilir, Yanık, *Sorularla Anayasa Hukuku*, 20.

⁸⁸ Karatepe, *Anayasa Hukuku*, 122.

⁸⁹ Sönmez, *Anayasa Hukuku*, 92; Malkoç, *40 Soruda Yeni Anayasa ve Başkanlık Sistemi*, 23; Eren, *Anayasa Hukuku Ders Notları*, 258.

tarafların uzlaşmasını sağlamaktadır.⁹⁰ Başkanın denge ve kontrol mekanizmaları kanunları veto yetkisi,⁹¹ bütçe konusu ve kararnamelerdir.⁹² Temsilciler Meclisi ve Senatodan geçen bir kanun tasarısı başkan tarafından imzalanmayıp, veto edilerek yasama organına geri gönderilirse yeniden kabul edilmesi için hem Temsilciler Meclisi hem de Senatoda 2/3'lük nitelikli çoğunluk aranır.⁹³ 2/3'lük oranla kabul edildiği takdirde başkanın vetosu aşılmış olur.⁹⁴ Başkanın bir özel kişi olarak işlerinden dolayı hukuki sorumluluğu söz konusudur.⁹⁵ Başkanın ihanet, zimmet ve diğer ağır suçlardan dolayı da ceza sorumluluğu söz konusudur. Başkanın cezai sorumluluğuna yol açan yasama meclisi soruşturmasına⁹⁶ suçlama (impeachment) denir.⁹⁷ Suçlama yetkisine sahip olan Temsilciler Meclisidir.⁹⁸ Görevden alma yargılama yetkisine sahip olan ise Senatodur. Senatoya Federal Yüksek Mahkeme başyargıcı başkanlık eder.⁹⁹ Suçluluğa karar verilebilmesi için üçte iki çoğunluğun sağlanması gerekir.¹⁰⁰ Bu çoğunluk sağlandığı takdirde başkan görevden alınır.¹⁰¹

Başkan ordunun başkomutanlığını yapmak, kararname çıkarmak,¹⁰² uluslararası antlaşmaları görüşmek,¹⁰³ çeşitli görevlileri Senatonun görüş ve onayını alarak atamak, elçileri kabul etmek, yasama organı tarafından kabul edilen kanun

⁹⁰ Muhammed Taha Gergerlioğlu, *Türk Tipi Cumhurbaşkanlığı* (İstanbul: Hayykitap Yayınevi, 2017), 38.

⁹¹ Gözler, *Anayasa Hukukuna Giriş*, 86.

⁹² Malkoç, *40 Soruda Yeni Anayasa ve Başkanlık Sistemi*, 58.

⁹³ Ali Akdemir, Gözde Mert, *Liderlik Yönüyle Dünya Başkanlık Sistemleri* (İstanbul: Beta Yayınevi, 2018), 70.

⁹⁴ Nomer, *ABD Başkanlık Sisteminde Başkanın Yetkileri*, 64; Arslan, *Kuvvetler Ayrılığı Teorisi ve Uygulanan Örnekleri*, 215.

⁹⁵ Bilir, Yanık, *Sorularla Anayasa Hukuku*, 22.

⁹⁶ Gözler, *Anayasa Hukukuna Giriş*, 85.

⁹⁷ Erdoğan, *Anayasa Hukuku*, 33; Eren, *Anayasa Hukuku Ders Notları*, 259; Bilir, Yanık, *Sorularla Anayasa Hukuku*, 75; Nomer, *ABD Başkanlık Sisteminde Başkanın Yetkileri*, 46.

⁹⁸ Hayri Keser, "Başkanlık Sisteminde Yasama ve Yürütme Organları Arasındaki Karşılıklı Etkileşim Araçları Açısından Türkiye-ABD Hükümet Sistemlerinin Karşılaştırması", *Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 11/2 (2021):176.

⁹⁹ Çelik, "Başkanlık Sistemlerinde ve Türk Hukukunda Devlet Başkanının Cezai Sorumluluğu", 112; Bilir, Yanık, *Sorularla Anayasa Hukuku*, 22.

¹⁰⁰ Bilir, *100 Soruda Başkanlık Sistemi*, 44; Çelik, "Başkanlık Sistemlerinde ve Türk Hukukunda Devlet Başkanının Cezai Sorumluluğu", 112.

¹⁰¹ Öztürk, *Anayasa ve Devlet*, 322; Bilir, Yanık, *Sorularla Anayasa Hukuku*, 22; Çelik, "Başkanlık Sistemlerinde ve Türk Hukukunda Devlet Başkanının Cezai Sorumluluğu", 112; Aykanat, *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanının Sorumluluğu*, 81.

¹⁰² Bilir, *100 Soruda Başkanlık Sistemi*, 42; Malkoç, *40 Soruda Yeni Anayasa ve Başkanlık Sistemi*, 59.

¹⁰³ Nomer, *ABD Başkanlık Sisteminde Başkanın Yetkileri*, 80.

tasarılarını imzalamak veya geri göndermek gibi önemli yetkilere sahiptir.¹⁰⁴ Başkan sahip olduğu yetkileri anayasaya uygun bir şekilde kullanmak zorundadır.¹⁰⁵ Başkanın yardımcıları olan bakanlar veya sekreterler başkan tarafından seçilir ve başkan tarafından görevden alınırlar.¹⁰⁶ Bakanlar yasama faaliyetlerine katılamazlar, oy kullanamazlar.¹⁰⁷

Başkanlık hükümet sisteminde devlet başkanı belirli bir süreyle sınırlı olmak üzere halk tarafından seçildiğinden ve bu süre içerisinde güvensizlik oyu gibi yollarla yasama organı tarafından görevden alınamadığından istikrarlı yönetim söz konusudur.¹⁰⁸ Organlar arası denge kontrol mekanizması ile organlar birbirlerinin aşırıya gitmelerini önler.¹⁰⁹ Hızlı karar alma ve etkili icraat söz konusudur. Başkanlık sisteminde vatandaş oy kullanınca kimin başkan olacağını öngörebilir. Ve ülke iyi yönetilmediği vakit kimden hesap soracağını iyi bilir.¹¹⁰ Bununla birlikte başkanlık sisteminde yürütme organı fesih yolu ile yasamanın varlığına son veremediğinden, yasama organı da güvensizlik oyu ile yürütmenin varlığına son veremediğinden başkan seçildikten sonra halktan aldığı desteği yitirse bile görev süresi dolana kadar hukuki yollarla görevden alınması mümkün değildir. Parlamentodaki çoğunluk başkana muhalif ise bu durum yasama organı ile yürütme organı arasında anlaşmazlık çıkmasına ve sistemin kilitlenmesine sebep olabilir.¹¹¹ Bu durumun çözümü için antidemokratik yollara başvurulma ihtimali yüksektir.¹¹²

c) Yarı Başkanlık Sistemi

Halk tarafından belirli bir süre için seçilen,¹¹³ geniş yetkilere sahip olan devlet başkanı ile yasama organı içinden çıkan, yasama organına karşı sorumlu olan

¹⁰⁴ Bilir, Yanık, Sorularla Anayasa Hukuku, 20-21; Karatepe, *Anayasa Hukuku*, 130.

¹⁰⁵ Gözler, *Anayasa Hukukuna Giriş*, 85; Malkoç, *40 Soruda Yeni Anayasa ve Başkanlık Sistemi*, 54.

¹⁰⁶ Özer, *Anayasa Hukuku*, 185; Malkoç, *40 Soruda Yeni Anayasa ve Başkanlık Sistemi*, 59.

¹⁰⁷ Malkoç, *40 Soruda Yeni Anayasa ve Başkanlık Sistemi*, 59; Bilir, *100 Soruda Başkanlık Sistemi*, 58.

¹⁰⁸ Karatepe, *Anayasa Hukuku*, 123; Eren, *Anayasa Hukuku Ders Notları*, 259; Bilir, Yanık, *Sorularla Anayasa Hukuku*, 152.

¹⁰⁹ Malkoç, *40 Soruda Yeni Anayasa ve Başkanlık Sistemi*, 25.

¹¹⁰ Döner, “Başkanlık Sisteminin Türkiye’de Uygulanabilirliği”, 180.

¹¹¹ Uslu, *Anayasa Hukuku*, 234; Hüseyin Çakır, *Cumhurbaşkanlığı Başkanlık Sistemi Nasıl Bir Sistem ve Nasıl Bir Anayasa*, (İstanbul: Küyerel Düşünce Enstitüsü, 2017), 204; Kaan, *Anayasa Değişikliğinde Yeni Hükümet Sistemi*, 16.

¹¹² Bilir, *100 Soruda Başkanlık Sistemi*, 60.

¹¹³ Akdemir, Mert, *Liderlik Yönüyle Dünya Başkanlık Sistemleri*, 10.

bakanların yer aldığı kabineden oluşan hükümet sistemine yarı başkanlık hükümet sistemi denir.¹¹⁴ Yürütme organı devlet başkanı ve bakanların yer aldığı kabineden oluşmaktadır.¹¹⁵ Devlet başkanı fesih ve azil gibi önemli yetkilerle sahip olmasına rağmen siyasi sorumluluğu yoktur.¹¹⁶ Yürütmenin eylem ve işlemlerinden yasama organına karşı kabine sorumludur.¹¹⁷ Bu sistem hem başkanlık sisteminin hem de parlamenter sisteminin özelliklerini barındırır.¹¹⁸ Yürütme organında hem devlet başkanının hem de kabinenin olması, devlet başkanının yasama organına karşı sorumluluğunun olmaması kabinenin ise yasama organına karşı siyasi sorumluluğunun olması parlamenter sisteme benzeyen yönleridir.¹¹⁹ Devlet başkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi ve geniş yetkilere sahip olması da başkanlık sistemine benzeyen yönleridir.¹²⁰

B. Türk Hükümet Sistemi

1961 Anayasasında yürütme organı sadece görev olarak düzenlenmiş iken 1982 Anayasasında yürütme organı hem yetki hem görev olarak düzenlenmiştir.¹²¹ Hükmün gerekçesinde ise yürütme organının kanunların belirlediği işlemleri icra eden bir güç olduğu, bununla sınırlı kalmaması gerektiği, yasama organına bağlı olmaktan çıkarılarak ona eşit ve denk bir güç olması ve güçlü yetkiler ile donatılması gerektiği ifade edilmiştir. Bu değişiklik ile yürütme organı güçlendirilmiştir.¹²² 1982 Anayasasının ilk halinde parlamenter sisteme uygun olarak yürütme iki başlıdır. Bir tarafta sembolik yetkilere sahip Cumhurbaşkanı diğer tarafta başbakan ve bakanlardan

¹¹⁴ Bilir, Yanık, *Sorularla Anayasa Hukuku*, 27; Karatepe, *Anayasa Hukuku*, 136; Eren, *Anayasa Hukuku Ders Notları*, 261; Hüseyin Gül, İhsan Kamalak, Songül Sallan Gül, “Amerikan Başkanlık ve Fransız Yarı Başkanlık Sistemleri Işığında Türkiye’nin Yeni Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, *Strategic Public Management Journal*, 3(2017), 111.

¹¹⁵ Erdoğan, *Anayasa Hukuku*, 35.

¹¹⁶ Sönmez, *Anayasa Hukuku*, 94; Malkoç, *40 Soruda Yeni Anayasa ve Başkanlık Sistemi*, 27.

¹¹⁷ Gözübüyük, *Anayasa Hukuku*, 45.

¹¹⁸ Sönmez, *Anayasa Hukuku*, 94; Malkoç, *40 Soruda Yeni Anayasa ve Başkanlık Sistemi*, 26; Bilir, *100 Soruda Başkanlık Sistemi*, 16; Gözübüyük, *Anayasa Hukuku*, 44.

¹¹⁹ Eren, *Anayasa Hukuku Ders Notları*, 261.

¹²⁰ Eren, *Anayasa Hukuku Ders Notları*, 262.

¹²¹ Karatepe, *Türk Anayasa Hukuku*, 102; Taylan Barın, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi* (İstanbul: On İki Levha Yayınevi, 2020), 11.

¹²² Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 61; Karatepe, *Türk Anayasa Hukuku*, 81; Sönmez, *Anayasa Hukuku*, 242.

oluşan sorumlu ve yetkili kanat olan Bakanlar Kurulu vardır.¹²³ Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili eylem ve işlemlerde siyasi sorumluluğu yoktur. Siyasi sorumluluk başbakan ve ilgili bakana aittir. Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili vatana ihanet dışında cezai sorumluluğu yoktur. Kişisel eylem ve işlemlerinde ise hukuki ve cezai sorumluluğu vardır.¹²⁴

Yürütme organını güçlendirme amacı taşıyan bir diğer değişiklik 2007 tarihli Anayasa değişikliğidir. Dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'in 16 Mayıs 2007 tarihinde görev süresinin dolmasıyla Nisan-Mayıs 2007 tarihinde yapılması gereken on birinci Cumhurbaşkanı seçiminde karar yeter sayısı için gereken üçte iki çoğunluğun toplantı yeter sayısı için de gerekli olduğu ileri sürülmüştür.¹²⁵ Bunun üzerine ilk tur seçiminde Meclisin toplantı için gerekli olan "367" şartını sağlamadan seçim yaptığını ileri süren Cumhuriyet Halk Partisi Anayasa Mahkemesi'ne başvurmuştur.¹²⁶ Anayasa Mahkemesi de 01/05/2007 tarihli kararıyla toplantı yeter sayısı için üçte iki çoğunluğun gerektiğini belirterek 11. Cumhurbaşkanının seçilmesine ilişkin Meclis kararını iptal etmiştir.¹²⁷ Toplantı yeter sayısı için öngörülen üçte ikilik çoğunluğa ulaşamaması ve Cumhurbaşkanı seçiminin yapılamaması büyük bir sistem krizinin yaşanmasına sebebiyet vermiştir.¹²⁸ 367 krizi olarak bilinen bu kriz sonrası hem Anayasa değişikliği çalışmaları başlamış hem de erken seçime gidilmiştir.¹²⁹ Erken seçim sonrası yeni parlamentoda 28 Ağustos 2007 tarihinde

¹²³ Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku* (Ankara: Yetkin Yayınevi, 2021), 61; Sönmez, *Anayasa Hukuku*, 242; Gözübüyük, *Anayasa Hukuku*, 235; Atilla Özer, *Anayasa Hukuku* (Ankara: Turhan Kitapevi, 2016), 441; Kemal Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, (Bursa: Ekin Yayınevi, 2021), 43.

¹²⁴ Hurşit Yıldırım, *Parlamentar Sistem Krizleri ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi* (Ankara: Pozitif Yayınevi, 2017), 42; Aykanat, *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanının Sorumluluğu*, 58.

¹²⁵ Ali Acar, Mustafa Burak Çelebi, "Türkiye Cumhuriyeti Anayasalarında Cumhurbaşkanlığı Makamının Önemi ve 2007 Yılı Anayasa Değişiklikleri Çerçevesinde Abdullah Gül'ün Görev Süresi Tartışmaları" *Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 12/23, 22.

¹²⁶ Abdullah Özçelik, "367 Tartışmaları Bağlamında Siyasi Krizler Aktörler Sebepler Boyutlar" (Yüksek Lisans Tezi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, 2012), 44; Namık Kemal Öztürk, "Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Üst Düzey Memurların Atanması", *İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 33/4 (2019), 1293.

¹²⁷ AYM, 01/05/2007, 2007/45E. 2007/54K.

¹²⁸ Emine Esra Bozkurt, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanının Düzenleyici İşlemleri" (Yüksek Lisans Tezi, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, 2021), 49.

¹²⁹ Nur Uluşahin, "Türkiye'de Mevcut Hükümet Sisteminin Niteliği ve Rejimin Başkanlık Sistemine Kaymasının Getireceği Tehdit ve Tehlikeler", *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, 3/1(2011), 30.

yapılan Cumhurbaşkanı seçiminde Milliyetçi Hareket Partisi'nin de desteğiyle (367'lik çoğunluk sağlanarak) Abdullah Gül Cumhurbaşkanı seçilmiştir.¹³⁰

31 Mayıs 2007 tarihli 5678 sayılı Anayasa Değişikliğine İlişkin Kanun'un 21 Ekim 2007 tarihinde yapılan halk oylaması sonucunda kabul edilmesiyle birlikte Cumhurbaşkanı'nın Meclis tarafından seçilmesi usulünden vazgeçilerek halk tarafından seçilmesi usulü benimsenmiştir.¹³¹ 10 Ağustos 2014 tarihinde Recep Tayyip Erdoğan halkın seçimiyle göreve başlayan ilk Cumhurbaşkanı olmuştur.¹³²

2007 tarihli Anayasa değişikliği ile hükümet sistemi tartışmaları gündeme gelmiştir. Yürütmenin ikili yapıda olması, bir tarafta yapılan işlemlerden sorumlu olmayan Cumhurbaşkanı diğer tarafta yapılan işlemlerden sorumlu olan Bakanlar Kurulu'nun oluşu, aynı kişinin hem yürütmede hem yasamada görev alabilmesi, Bakanlar Kurulu'nun TBMM'nin çalışmalarına katılabilesinin mümkün olması gibi özellikleri yönünden parlamenter hükümet sistemine benzemekte iken ¹³³ Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçilmesi ve önemli yetkiler ile donatılması özelliği yönünden ise başkanlık sistemine benzemektedir. ¹³⁴ Genel itibariyle değerlendirildiğinde 21 Ekim 2007 tarihinde halk oylamasıyla onaylanan Anayasa değişikliği öncesi Türk hükümet sistemi parlamenter hükümet sistemi iken değişiklik sonrası yarı başkanlık hükümet sistemi olmuştur.¹³⁵ Yarı başkanlık hükümet sisteminin en önemli özelliği ise Cumhurbaşkanı'nın doğrudan halk tarafından seçilmesidir.¹³⁶ Doğrudan halkın seçtiği Cumhurbaşkanı'nın TBMM tarafından seçilen Cumhurbaşkanı'na göre siyasi meşruiyeti daha fazladır.¹³⁷

2012 yılında Anayasa değişikliği ve başkanlık sistemi tartışmaları yeniden gündeme gelmiş ise de Anayasa Uzlaşma Komisyonu'nun 2012 yılında sunduğu

¹³⁰ Acar, Çelebi, "Türkiye Cumhuriyeti Anayasalarında", 23.

¹³¹ Karatepe, *Türk Anayasa Hukuku*, 102; Uslu, *Anayasa Hukuku*, 250.

¹³² Yavuz Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, (Ankara: Seçkin Yayınevi, 2021), 174.

¹³³ Gözler, *Anayasa Hukukuna Giriş*, 311.

¹³⁴ Karatepe, *Türk Anayasa Hukuku*, 102.

¹³⁵ Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 174; Bilir, *100 Soruda Başkanlık Sistemi*, 73-74; Fendoğlu, *Anayasa Hukuku*, 534; Gözler, *Anayasa Hukukuna Giriş*, 313.

¹³⁶ Öztürk, *Anayasa ve Devlet*, 341; Karatepe, *Anayasa Hukuku*, 164; Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 174.

¹³⁷ Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 175; Karatepe, *Türk Anayasa Hukuku*, 103; Uslu, *Anayasa Hukuku*, 254.

taslakta benimsenen sistemin ABD tipi başkanlık sistemi olması, ayrıca başkanlık kararnamelerinden bahsedilmesine rağmen bu kararnamelerin normlar hiyerarşisindeki yerinin belirsiz olması, kanunlarla denk olup olmadığı hususunun açıklanmaması, olağanüstü hal ve olağanüstü hal süresinden bahsedilmesine rağmen olağanüstü hal başkanlık kararnamelerinden bahsedilmemesi Mecliste tartışmaların yaşanmasına sebebiyet vermiştir. ABD tipi başkanlık sisteminin Türk demokrasi geleneği ile bağdaşmadığının ileri sürülmesi gibi sebeplerden ötürü gerekli desteği görmeyen bu çalışma geri plana bırakılmıştır.¹³⁸

Yürütmeyi güçlendirme amacı taşıyan en önemli gelişmelerden biri olan 2017 tarihli Anayasa değişikliği teklifi ise TBMM Genel Kurulu'nda Ocak 2017 tarihinde görüşülmeye başlanılmıştır. 18 maddeden oluşan Anayasa Değişikliğine İlişkin Kanun 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan halk oylamasıyla yüzde 51,41 evet oyu ile kabul edilmiştir.¹³⁹ 24 Haziran 2018 tarihinde ise hem milletvekili seçimleri hem de Cumhurbaşkanı seçimi yapılmıştır. Recep Tayyip Erdoğan yüzde 52,59 oyla Cumhurbaşkanı seçilerek 9 Temmuz 2018 tarihinde göreve başlamıştır. Böylece 2017 tarihli 6771 sayılı Anayasada Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile gerçekleştirilen Anayasa değişikliklerinin tamamı yürürlüğe girmiştir. 6771 sayılı Kanun 18 maddeden oluşmasına rağmen Anayasada 69 maddede değişiklik yapmıştır.¹⁴⁰ Bu değişikliklerle birlikte yürütme organının tek kişiden sadece Cumhurbaşkanından oluştuğu kabul edilmiştir.¹⁴¹ Bakanlar Kurulu kaldırılmıştır. Tüzüklerin ve kanun hükmünde kararnamelerin hukuki varlığına son verilmiştir. Bakanlar Kurulu'nun sahip olduğu yetkiler Cumhurbaşkanına verilmiştir.¹⁴² Cumhurbaşkanının bütün işlemlerinden sorumlu olduğu kabul edilmiştir.¹⁴³ Anayasanın 101. maddesinde “*Cumhurbaşkanı doğrudan halk tarafından seçilir.*” hükmünden de anlaşıldığı üzere doğrudan halk

¹³⁸ Angın, “Türkiye’de Krizler Kanun Hükmünde Kararnameler ve Devletin Değişim Dönüşümü”, 358.

¹³⁹ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 68.

¹⁴⁰ Karatepe, *Türk Anayasa Hukuku*, 116; Zülfü Yalçın, “Karşılaştırmalı Hukukta Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” (Yüksek Lisans Tezi, Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2018), 26; Mehmet Artuk Arıçoğlu, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, *Ankara Barosu Dergisi*, 75/3 (2017): 23.

¹⁴¹ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 390.

¹⁴² Lütfullah Yasin Akbulut, “1982 Anayasasına Göre Yürütmenin Olağan Dönemde Kanun Hükmünde Kararnamelerle ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle Düzenleme Yetkisi”, (Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Şehir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Anabilim Dalı, 2019), 108.

¹⁴³ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 412-416; Aykanat, *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanının Sorumluluğu*, 57.

tarafından seçilen Cumhurbaşkanı parlamentonun içinden çıkmamaktadır. Parlamentonun güvenine dayanmamaktadır. Bir kişi yasamada ve yürütmeye aynı anda yer alamamaktadır.¹⁴⁴ Cumhurbaşkanı kanun yapımına katılma hakkına sahip değildir. Meclis güvensizlik oyu ile Cumhurbaşkanının görevine son verememektedir.¹⁴⁵

Anayasa değişikliğiyle birlikte yasama organı olan Meclis, üye tam sayısının beşte üç çoğunluğuyla (360 oy) yürütme organı olan Cumhurbaşkanı ise tek başına seçimleri yenileme yetkisine sahip olmuştur.¹⁴⁶ Cumhurbaşkanı tarafından seçimlerin yenilenmesi, Türk hükümet sisteminin başkanlık sistemi olup olmadığı ve organlar arasında etkili bir fren denge sistemi bulunup bulunmadığı tartışmalarını gündeme getirmiştir.

Yıldırım, bu durumun organlar arasında karşılıklı dengeyi sağlama amacı taşıdığını savunmaktadır.¹⁴⁷ Atar, yasama ve yürütme organları arasında çıkabilecek uyuşmazlıklardan kaynaklı yaşanabilecek sistem krizlerinin seçimlerin yenilenmesi yoluyla halk iradesiyle çözüme kavuşmasının mümkün olduğunu belirtmektedir.¹⁴⁸

Döner, Cumhurbaşkanı tarafından seçimlerin yenilenmesinin ABD başkanlık sisteminden bir sapma gerçekleşmesine sebebiyet verdiğini ancak bu durumun sistemi başkanlık sistemi olmaktan çıkarmadığını nitekim sistemler sınıflandırılırken dikkat edilmesi gereken en önemli hususun ayrıntılardaki farklılıklardan ziyade temel özelliklerdeki benzerlikler olduğunu, yeni sistemin de yürütmenin tek kişi olan Cumhurbaşkanından oluşması, Meclisin ve Cumhurbaşkanının belirli bir dönem için doğrudan halk tarafından seçilerek göreve başlaması, yasama ve yürütmenin görev süreleri boyunca güvensizlik oyu ya da fesih gibi araçlarla birbirinin hukuki varlığına son verememesi gibi temel özellikleri itibarıyla başkanlık sisteminin özelliklerini taşıdığını savunmaktadır.¹⁴⁹ Yazar, başkanlık sisteminde yasama ile yürütmenin birbirini dengeleyecek mekanizmalara sahip olması ve organlar arasında çeşitli denge

¹⁴⁴ Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 60.

¹⁴⁵ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 390-391; Fendoğlu, *Anayasa Hukuku*, 537.

¹⁴⁶ Arıcıoğlu, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", 28.

¹⁴⁷ Yıldırım, *Parlamente Sistem Krizleri ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*, 158.

¹⁴⁸ Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 180.

¹⁴⁹ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 390-391.

unsurlarının bulunması gerektiğini belirtmektedir.¹⁵⁰ Seçimlerin yenilenmesi yetkisinin de organlar arasındaki dengeyi sağlayan mekanizmalardan biri olduğunu ifade etmektedir.¹⁵¹

Gözler, yasama organı ile yürütme organının seçimlerin yenilenmesiyle birbirinin görevlerine son verebildiği bu sistemin kuvvetlerin sert ayrılığına dayanan bir başkanlık sistemi olmadığını, yasama organı ile yürütme organının Cumhurbaşkanında birleştiği bir kuvvetler birliği hükümet sistemi olduğunu savunmaktadır. Yazar, bu yeni sistemi başbakansız parlamenter sistem olarak adlandırmaktadır.¹⁵²

Özbudun ise yeni sistemde Cumhurbaşkanı ile TBMM çoğunluğunun farklı partilerden olması durumunda Cumhurbaşkanının tek başına seçimleri yenilemesi mümkün iken TBMM'nin seçimleri yenilemesi için nitelikli çoğunluğun gerekmesinin güçler arası dengeyi sağlamadığını, Cumhurbaşkanının, hem tek başına seçimlerin yenilenmesine karar vermesinin hem de Cumhurbaşkanlığı kararnamesini yetki kanunu olmaksızın TBMM onayına sunmadan doğrudan çıkarmasının yürütme organını çok fazla güçlendirdiğini ancak bu güçlü yetkilerin etkili bir fren denge sistemiyle dengelenmediğini savunmaktadır.¹⁵³

Kanaatimizce 2017 tarihli Anayasa değişikliği ile birlikte Türk hükümet sistemi, başkanlık sistemi olmuştur.¹⁵⁴ Yürütme organının büyük ölçüde değiştirilmesi, yürütmenin sorumlu kanadı olan Bakanlar Kurulu'nun kaldırılması, iki başlı yürütme yapısının sona erdirilmesi,¹⁵⁵ yürütme yetkisinin sadece Cumhurbaşkanına

¹⁵⁰ Döner, "Başkanlık Sisteminin Türkiye'de Uygulanabilirliği", 171.

¹⁵¹ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 391.

¹⁵² Kemal Gözler, "Elveda Kuvvetler Ayrılığı, Elveda Anayasa, 10 Aralık 2016 Tarihli Anayasa Değişikliği Teklifi Hakkında Bir Eleştiri", *Ankara Barosu Dergisi*, www.anayasa.gen.tr/elveda-anayasa-v2.pdf, (2016): 27.

¹⁵³ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 336-337.

¹⁵⁴ Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 58; Özgür Temiz, Felemez Güneş, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Niteliği" *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 24/2(2020), 960; Şahin, *Yasallık İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri*, 39; Yücel Özdemir, "Cumhurbaşkanı Kararlarının Yargısal Denetimi", *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 29/4 (2021): 3215; Murat Açıl, "2017 Anayasa Değişiklikleri Çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri", *İstanbul Hukuk Mecmuası*, 76/2 (2018): 729.

¹⁵⁵ Boztepe, "Olağanüstü Hal Rejiminde Yürütmenin Düzenleyici Bir İşlemi Olarak Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve OHAL Kanun Hükmünde Kararnameleri ile Mukayesesi", 380.

verilmesi,¹⁵⁶ Cumhurbaşkanının ve Meclisin halk tarafından seçilmesi, yasama ve yürütmenin fesih, güvensizlik oyu gibi mekanizmalarla birbirlerinin varlığına son verememesi, kanun hükmünde kararname ile tüzüklerin anayasal varlığına son verilmesi de hükümet sisteminin değiştiğinin ve başkanlık hükümet sisteminin benimsendiğinin göstergesidir.¹⁵⁷ Ancak Cumhurbaşkanının ve Meclisin karşılıklı olarak seçimlerin yenilenmesine karar verebilmesi, Cumhurbaşkanının bakanları ve üst düzey yöneticileri belirlerken Meclis onayına ve kararına ihtiyaç duymaması, Cumhurbaşkanı yardımcılarının halk tarafından seçilmemesi ve Meclis onayı olmaksızın doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanması¹⁵⁸ ABD başkanlık sisteminden bir sapma gerçekleştiğini göstermektedir. Tali nitelikteki bu özellikler Türk hükümet sistemini başkanlık sistemi olmaktan çıkarmamaktadır. Ancak bazı yazarlar bu özelliklerin başkanlık sisteminde yer almadığını ileri sürerek Türk hükümet sisteminin kendine özgü Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi olduğunu savunmaktadır.¹⁵⁹

C. Yürütme Organının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi

İdare tarafından kamu hizmetlerini yerine getirmek ve kamu yararını gerçekleştirmek amacıyla kamu gücü kullanılarak tek taraflı irade açıklamasıyla yazılı şekilde yerine getirilen kişi veya nesnelerin hukuki durumunu etkileyen işlemlere idari işlem denmektedir.¹⁶⁰ Danıştay 5. Dairesi de 17/09/2007 tarihli kararında idari işlemleri

¹⁵⁶ Selin Hışım, “Kuvvetler Ayrılığı ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri” (Yüksek Lisans Tezi, İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2019), 101.

¹⁵⁷ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 390; Şahin, *Yasallık İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri*, 39.

¹⁵⁸ Azer Ebru Mutlu, “Hukuki Statüsü ve İdari Teşkilattaki Yeriyle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanı Yardımcıları”, *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 10/1(2019), 123; Bayram Doğan, Zahide Erdoğan, “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanlar”, *Necmettin Erbakan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 4/1 (2021), 5.

¹⁵⁹ Karatepe, *Türk Anayasa Hukuku*, 104; Arıçoğlu, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, 23; Yasin Aydoğdu, “Yeni Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı İşlemleri”, *Düzce Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 9/1 (2019): 86; Mehmet Boztepe, “Olağanüstü Hal Rejiminde Yürütmenin Düzenleyici Bir İşlemi Olarak Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve OHAL Kanun Hükmünde Kararnameleri ile Mukayesesi”, *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 1/3 (2018): 379; Esin Gürsel, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yürütmenin Düzenleme Yetkisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Sınırları”, *Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 1/2 (2019), 400.

¹⁶⁰ Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer, Cemil Kaya, *Türk İdare Hukuku*, (Ankara: Savaş Yayınevi, 2019), 312; Mustafa Doğan, “İdari İşlemin Konu Unsuru”, (Yüksek Lisans Tezi, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Üniversitesi Kamu Hukuku Anabilim Dalı, 2016), 5-6; Mustafa Bilici, “İdari İşlemlerde

“İdari makam ve mercilerin, idari usullerle almış olduğu, idare hukuku alanında tek başına ve doğrudan sonuç oluşturan işlemler” olarak tanımlamıştır.¹⁶¹ Yine Danıştay 7. Dairesi 08/11/2007 tarihli kararında idari işlemi *“Bir idari makam tarafından bir kamu hizmetinin yürütülmesi amacıyla İdare Hukukunun kendisine tanımış olduğu kamu gücünü kullanarak ve tek yönlü irade açıklamasıyla yapılan kesin ve yürütülmesi zorunlu her türlü işlem”* olarak tanımlamıştır.¹⁶²

Bir işlemin idari işlem sayılması için, bir kamu kurumunca ya da idari faaliyet yürüten kişi veya makam tarafından verilmiş olması kamu yararı amacını taşıması ve idari faaliyetleriyle ilgili olması gerekmektedir.¹⁶³ İdari işlemler yalnızca idari makamlar tarafından yerine getirilir,¹⁶⁴ tek taraflıdır, muhatabının rızasına bağlı olmaksızın hukuki sonuç doğurmaktadır.¹⁶⁵ Kamu gücüne dayanır,¹⁶⁶ icraidir, doğrudan doğruya etkisini göstermekte ve muhatapların hukuki durumunu etkilemektedir.¹⁶⁷ Re’sen icra edilebilir niteliktedir, hukuka uygunluk karinesinden yararlanır, mahkeme tarafından iptal edildiği tarihe kadar hukuka uygun kabul edilir.¹⁶⁸ Yazılıdır ve yargısal denetime tabidir.¹⁶⁹ İdari işlemler, bireysel işlemler ve düzenleyici işlemler olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

Yürütmenin eylem ve işlemlerinin incelenmesi idare hukukunun alanına girdiğinden bu çalışmada sadece tez konusuyla bağlantılı olarak yürütme organının düzenleyici işlem yapma yetkisine kısaca değinilecektir. Akabinde ABD, Fransa ve İngiltere’de yürütmenin kararname çıkarma yetkisi ile Türk hukukunda yürütmenin düzenleyici işlemlerden kanun hükmünde kararnameler ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleri açıklanacaktır.

Amaç Unsuru ve Hukuka Aykırılık Halleri”, (Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Medipol Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, 2017), 8; Muhammed Göçgün, *İdari İşlemin Konu Unsuru*, (İstanbul: On iki Levha Yayınevi, 2017), 11.

¹⁶¹ Danıştay 5. Dairesi, 17/09/2007, 2007/1074E. 2007/4662K.

¹⁶² Danıştay 7. Dairesi, 2007/695E. 2007/4612K. 08/11/2007.

¹⁶³ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *Türk İdare Hukuku*, 312; Yücel Ortak, “Danıştay Kararları Işığında İdari İşlemin Yargı Unsuru”, (Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Medipol Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2019), 7.

¹⁶⁴ Bilici, “İdari İşlemlerde Amaç Unsuru ve Hukuka Aykırılık Halleri”, 8.

¹⁶⁵ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *Türk İdare Hukuku*, 320; Doğan, “İdari İşlemin Konu Unsuru”, 13.

¹⁶⁶ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *Türk İdare Hukuku*, 319.

¹⁶⁷ Ali Kadioğlu, “İdari İşlemin Şekil Unsuru”, (Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2010), 48; Bilici, “İdari İşlemlerde Amaç Unsuru ve Hukuka Aykırılık Halleri”, 9; Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *Türk İdare Hukuku*, 321.

¹⁶⁸ Bilici, “İdari İşlemlerde Amaç Unsuru ve Hukuka Aykırılık Halleri”, 11.

¹⁶⁹ Ortak, “Danıştay Kararları Işığında İdari İşlemin Yargı Unsuru”, 7.

1. Düzenleyici İşlem Kavramı

Devletin asli ve genel düzenleme yetkisi yasama organındadır. Yürütme organının ise kural olarak yasamanın kanunla düzenlediği konularda kanunlara aykırı olmamak şartıyla kanunların uygulanmasını göstermek üzere düzenleme yapma yetkisi bulunmaktadır.¹⁷⁰ Yürütme organının düzenleme yetkisinin sınırlarını yasama organı belirler.¹⁷¹ Yürütme organı, Anayasa ve kanunların verdiği görevleri yerine getirmek, kanunların uygulanmasını göstermek için kanuna dayanmak ve kanunlara uygun olmak koşuluyla bireysel ve düzenleyici işlemler yapar.¹⁷² Bireysel işlemler, yürütme organının belli bir kişi veya duruma ilişkin gerçekleştirdiği işlemlerdir.¹⁷³ Bu işlemler özel, somut ve bir kez uygulanmakla tükenen işlemlerdir.¹⁷⁴ Yürütme organının bireysel işlemleri, Cumhurbaşkanı kararları ile idari kararlardır.¹⁷⁵ Düzenleyici işlemler ise yürütme organının genel, soyut, kişilik dışı ve objektif durumlara ilişkin gerçekleştirdiği bir defa uygulanmakla sona ermeyen tek taraflı sürekli nitelikteki hukuki işlem ve kurallardır.¹⁷⁶

Yürütmenin düzenleyici işlemleri 2017 tarihli Anayasa değişikliği öncesi kanun hükmünde kararnameler ile kanunların uygulamasını gösteren veya emrettiği işlemleri yerine getiren tüzük, yönetmelik ve adsız düzenleyici işlemler iken 2017 tarihli Anayasa değişikliğiyle birlikte kanun hükmünde kararnameler ile tüzüklerin anayasal varlığına son verildiğinden yürütmenin düzenleyici işlemleri Anayasada ismen sayılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve yönetmelikler ile Anayasada isimleri geçmeyen bu

¹⁷⁰ Karatepe, *Türk Anayasa Hukuku*, 288.

¹⁷¹ Karatepe, *Türk Anayasa Hukuku*, 288.

¹⁷² Ali Dursun Ulusoy, *Türk İdare Hukuku* (Ankara: Yetkin Yayınevi, 2017), 122; Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 427; Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 273; Karatepe, *Anayasa Hukuku*, 288; Yeşim Çelik, *Türk Hukukunda Bireysel Başvuru ve Anayasa Mahkemesi Uygulaması*, Ankara: Adalet Yayınevi, 2016, 147; Tunç, Bilir, Yavuz, *Türk Anayasa Hukuku*, 267.

¹⁷³ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *Türk İdare Hukuku*, 340; Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 427; Kemal Gözler, Gürsel Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, (Bursa: Ekin Yayınevi, 2014), 276.

¹⁷⁴ Ali Fuad Başgil, *Hukukun Ana Mesele ve Müesseseleri*, (İstanbul: İsmail Akgün Matbaası, 1946), 138; Çelik, *Türk Hukukunda Bireysel Başvuru ve Anayasa Mahkemesi Uygulaması*, 147.

¹⁷⁵ Metin Günday, *İdare Hukuku*, (Ankara: İmaj Yayınevi, 2013), 125.

¹⁷⁶ Başgil, *Hukukun Ana Mesele ve Müesseseleri*, 139; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 359; Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 427; Şeref İba, Yasin Söyler, “Yeni Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanı Kararının Nitelik Farkı ve Hukuki Sonuçları”, *Anayasa Yargısı*, 36/1 (2019): 201; Bülent Kent, “Türk ve Alman Hukukunda Genel Düzenleyici İşlemler”, *Journal of Istanbul University Law Faculty*, 69/1-2 (2011), 485.

sebeple adsız düzenleyici işlemler olarak adlandırılan yönerge, genelge, talimat, tebliğ, tamim ve sirkülerdir.¹⁷⁷

2017 tarihli Anayasa değişikliği öncesi yönetmelikler; “Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri tarafından kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla” çıkarılmaktaydı.¹⁷⁸ 2017 tarihli Anayasa değişikliği ile birlikte Başbakanlık makamı kaldırılarak tüzüklerin anayasal varlığına son verilmiştir. Anayasanın 124. maddesi uyarınca yönetmelikler; “Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri tarafından kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla çıkarılır.”¹⁷⁹ Yönetmelikler, kanuna dayanmak ve kanuna uygun olmak zorundadır. Normlar hiyerarşisinde kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin altında yer alır. Hangi yönetmeliklerin Resmi Gazetede yayımlanacağı kanunla belirlenir. Anayasanın 104. maddesinin on dokuzuncu fıkrası uyarınca yayımdan sonraki bir tarih belirlenmediyse yönetmelikler Resmi Gazetede yayımlandığı gün yürürlüğe girer. Danıştay Kanunu’nun 24. maddesinin birinci fıkrası uyarınca yönetmeliklerin yargısal denetimi Danıştay tarafından yapılmaktadır.

2. Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisinin Niteliği

Anayasanın 123. maddesi uyarınca “İdare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.” Bu maddeye göre yürütmenin kanuniliği ilkesinin iki önemli anlamı vardır: Yürütmenin fiil ve işlemleri hem kanuna dayanmalıdır hem de bu fiil ve işlemler kanuna uygun olmak zorundadır.¹⁸⁰ Yasama yetkisi asli bir yetkidir, herhangi bir alanı doğrudan düzenleyebilir. Anayasanın düzenlemediği bir alanı yasama organı ilk elden düzenleyebilir ve herhangi bir düzenlemeye dayanma ve o düzenlemeye uygun olma zorunluluğu bulunmamaktadır. Ancak yürütme organının istisnalar dışında bir alanı

¹⁷⁷ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *Türk İdare Hukuku*, 42; Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 427; Karatepe, *Türk Anayasa Hukuku*, 289; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 360; Fatma Didem Sevgili Gençay, “Adsız Düzenleyici İşlemlerin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 63/2 (2014), 397.

¹⁷⁸ Tayfun Aydoğmuş, “Cumhurbaşkanının Düzenleyici İşlemleri”, (Yüksek Lisans Tezi, Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Ankara, 2019), 76.

¹⁷⁹ www.anayasa.gov.tr

¹⁸⁰ Gözler, Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, 70.

doğrudan düzenlemesi mümkün değildir, düzenleyici işlem yapabilmesi için hem kanuna dayanması hem de kanuna uygun olması gerekmektedir.¹⁸¹

a) Kanuna Dayanma İlkesi: Secundum Legem Özelliği

Yasamanın düzenleme yetkisi asli nitelikte iken yürütmenin düzenleme yetkisi ve fonksiyonu tali ve tamamlayıcı niteliktedir.¹⁸² Buna göre yasama organı asli yetki uyarınca herhangi bir alanı doğrudan düzenleyebilir. Bir alan ile ilgili kanun çıkarabilmesi için o alanın öncesinde Anayasayla düzenlenmesi gerekmemektedir.¹⁸³ Ancak yürütmenin işlemleri kural olarak kanuna dayanmak mecburiyetindedir. “*kanun olmayan yerde yürütme de yoktur.*” Bu anlamda yürütmenin düzenleme yetkisi kanundan kaynaklanan, kanuna dayanan yani secundum legem bir yetkidir.¹⁸⁴

b) Kanuna Aykırı Olmama İlkesi: Intra Legem Özelliği

Yürütmenin fiil ve işlemleri kanuna uygun olmalıdır, kanuna aykırı düzenleme içermemelidir.¹⁸⁵ Yürütmenin eylem ve işlemleri kanunun belirlediği sınırlara uygun yani intra legem olmak zorundadır.¹⁸⁶ Yürütmenin düzenleme yetkisinin intra legem olma özelliği Anayasanın 8. maddesinde “*Yürütme yetkisi ve görevi Cumhurbaşkanı tarafından Anayasa ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir.*” denilerek ifade edilmiştir. Bu madde uyarınca yürütme organı istisnalar dışında yasama organı tarafından önceden kanunla ele alınmamış ve düzenlenmemiş bir alanı doğrudan düzenleyemez.¹⁸⁷ Mutlaka o alanı önceden ele alan ve düzenleyen bir kanuna dayanmak zorundadır. Ayrıca yürütme organının yaptığı işlemler kanuna uygun olmalıdır. Kanunların belirlediği sınırların dışına çıkmamalıdır.¹⁸⁸

¹⁸¹ Karatepe, *Türk Anayasa Hukuku*, 265; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 360.

¹⁸² Yüzbaşıoğlu, *Anayasa Hukuku El Kitabı*, 124.

¹⁸³ Gözler, Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, 70.

¹⁸⁴ Gözler, Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, 70; Seçkin Yavuzdugan, “Anayasa Mahkemesinin Yürütme Organının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisine Yaklaşımı”, *Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 8/3-4 (2004), 237.

¹⁸⁵ Bülent Tanör, *Anayasa Hukuku Meseleleri Temel Hak ve Hürriyetlerin Rejimi ve Anayasa Yargısı*, (İstanbul: Filiz Kitapevi, 1969), 22.

¹⁸⁶ Gözler, Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, 71.

¹⁸⁷ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 213.

¹⁸⁸ Karatepe, *Türk Anayasa Hukuku*, 265.

3. Hükümet Sistemlerinde Yürütmenin Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi

Bu başlık altında ABD, Fransa ve İngiltere’de yürütmenin düzenleyici işlem yapma yetkisine kısaca değinilecektir. Karşılaştırmalı hukukta yürütmenin çıkardığı kararnameler ile ülkemizde Cumhurbaşkanlığı tarafından çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri arasındaki benzerlik ve farklılıkları açıklanacaktır. Akabinde Türk hukukunda yürütmenin düzenleyici işlemlerinden muvakkat kanun uygulaması, olağan dönem kanun hükmünde kararnameler ve olağanüstü hal ve sıkıyönetim kanun hükmünde kararnameleri anlatılacaktır.

a) Başkanlık Sisteminde Yürütmenin Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi:

ABD Örneği

ABD başkanlık sisteminde başkanlık kararnamesi, başkanların görev süresi boyunca hedeflerini gerçekleştirmek için kullandıkları en önemli araçtır. Amerikan Anayasasında başkana kararname çıkarma hususunda verilmiş açık bir yetki söz konusu değildir.¹⁸⁹ Anayasada düzenlenmemesine rağmen başkanlar, Kongrenin onayına bağlı olmaksızın yürütme alanına ilişkin konularda federal kurumları ve görevlileri bağlayıcı nitelikte kanun gücünde kararname (executive order) çıkarmışlardır.¹⁹⁰ Başkanın tek taraflı olarak çıkarttığı başkanlık kararnameleri yürütme organının doğrudan yaptığı yasama işlevi niteliğinde işlemlerdir.¹⁹¹ Amerikan hukuk sisteminde başkanlık kararnamesinin onaylanması ve yürürlüğe girmesi için başkanın Kongreden izin ve yetki alması veya kararnameyi Kongreye sunması söz konusu değildir.¹⁹² Başkan çıkarmış olduğu başkanlık kararnamesiyle önceki tarihli kararnameyi ilga edebilir, kısmen veya tamamen değiştirebilir.¹⁹³ Yasama organı da çıkaracağı bir yasa ile kararnameyi geçersiz hale getirebilir.¹⁹⁴

¹⁸⁹ Özge Çelebi, “Amerika Birleşik Devletleri’nde Başkanın Kararname Çıkarma Yetkisi”, Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 13/1(2022): 183.

¹⁹⁰ Açıkgöz, Fendoğlu, Güller, “Amerika Birleşik Devletlerinde Başkanlığın Düzenleyici İşlemleri”, 227; Yalçın, “Karşılaştırmalı Hukukta”, 77; Aydoğdu, “Yeni Hükümet Sisteminde”, 88.

¹⁹¹ Nomer, *ABD Başkanlık Sisteminde Başkanın Yetkileri*, 75; Çelebi, “Amerika Birleşik Devletleri’nde Başkanın Kararname Çıkarma Yetkisi”, 185; Bilir, *100 Soruda Başkanlık Sistemi*, 42.

¹⁹² Zarplı, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Niteliği”, 4595.

¹⁹³ Yalçın, “Karşılaştırmalı Hukukta”, 55.

¹⁹⁴ Volkan Turan, Cantürk Caner, “Bazı Örnekleriyle Başkanlık ve Yarı Başkanlık Rejimlerinde Kararname Uygulamaları: Karşılaştırmalı Bir Analiz”, *Optimum Ekonomi ve Yönetim Bilimleri Dergisi*, 8/1(2021): 97; Yalçın, “Karşılaştırmalı Hukukta”, 137.

ABD’de başkanlık kararnamelerinin denetimini Federal Mahkemeler ile Federal Bölge Mahkemeleri yapar. Kararnameye ilişkin mahkemenin kararı temyiz edildiği takdirde ABD Yüksek Mahkemesi denetimi yapar ve konuya ilişkin kesin kararını açıklar.¹⁹⁵ Başkan yasama organı tarafından yapılması gereken bir konuya ilişkin kararname çıkardığı takdirde yargı organı bu kararnameyi yetki aşımı gerekçesiyle iptal eder.

Yukarıda belirtildiği üzere ABD’de başkanlık kararnamelerinin anayasal bir dayanağı ve anayasal bir sınırı yoktur. Başkan, kararname çıkarmak için yetki kanununa ihtiyaç duymamakta ve Kongrenin onayına sunmamaktadır. ABD’de durum böyle iken ülkemizde kanun hükmünde kararnamelerin ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin anayasal dayanağı ve anayasal sınırı vardır. 2017 tarihli Anayasa değişikliği öncesi Bakanlar Kurulu, kanun hükmünde kararname düzenlemek için yetki kanuna ihtiyaç duyar ve kararnameyi Meclisin onayına sunar. 2017 tarihli Anayasa değişikliği sonrası Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri çıkarmak için yetki kanununa ihtiyaç duymamakta ve olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini Meclisin onayına sunmamaktadır.¹⁹⁶

b) Yarı Başkanlık Sisteminde Yürütmenin Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi: Fransa Örneği

Fransız Anayasasının 34. maddesinde kanun ile düzenlenecek konular sayılmıştır. 37. maddede ise kanun ile düzenlenmesi öngörülmemen konuların kararname ile düzenleneceği belirtilmiştir. Bu düzenlemeler dikkate alındığında yasama organının düzenleyeceği konuların tahdidi sayıldığı dolayısıyla yürütme organına geniş bir düzenleme alanı bırakıldığı anlaşılmaktadır.¹⁹⁷

Fransız Anayasasının 13. maddesi uyarınca yürütme organı, ordonnance ve decree adında iki tür kararname çıkarabilmektedir.¹⁹⁸ Ordonnanceler 38. maddede düzenlenen

¹⁹⁵ Yalçın, “Karşılaştırmalı Hukukta”, 84; Söyler, *Yeni Başkanlık Sisteminde*, 200.

¹⁹⁶ Cem Angın, “Türkiye’de Krizler Kanun Hükmünde Kararnameler ve Devletin Değişim Dönüşümü”, (Doktora Tezi, *Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı*, 2019), 99.

¹⁹⁷ Narter, Kaya, *Hukuk İhdası Rejiminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, 142.

¹⁹⁸ Turan, Caner, “Bazı Örnekleriyle Başkanlık ve Yarı Başkanlık Rejimlerinde Kararname Uygulamaları: Karşılaştırmalı Bir Analiz”, 101.

parlamentonun yetki kanunu ile verdiği yetkiye dayanılarak çıkarılabilir veya 47. maddede düzenlenen parlamentonun zımnî bir düzenlemesine dayanarak çıkarılabilir.¹⁹⁹

1958 Anayasasının 38. maddesinde de belirtildiği üzere hükümetin parlamentonun izni doğrultusunda belirli bir süreyle sınırlı olmak şartıyla programını uygulamak için yasanın düzenleme alanına giren konularda çıkardığı kararnamelere ordonnance adı verilmektedir.²⁰⁰ Ordonnanceler, Meclis tarafından verilen yetki kanununa dayanarak çıkarılır, onaylanıncaya kadar idari işlem niteliğindedir ve kanunların altındadır.²⁰¹ Onaylandıktan sonra ise kanun gücündedir.²⁰² Danıştay'ın görüşü alındıktan sonra kabine tarafından çıkarılır, devlet başkanı tarafından imzalanır²⁰³ ve Meclisin onayına sunulur.²⁰⁴ Kararnamelerin ne kadar sürede Meclisin onayına sunulması gerektiğine ilişkin kesin bir süre yoktur. Kararnameler Meclis tarafından denetlenir.²⁰⁵ Meclis kanun yoluyla kararnamelerde değişiklik yapabilir. Meclis tarafından onaylanan kararname idari işlem niteliğini kaybeder ve kanun niteliğini kazanır.²⁰⁶ Decree isimli kararnameler ise generaller, büyükelçiler, rektörler gibi üst düzey kamu yöneticilerinin atanması ile ilgili çıkarılır.²⁰⁷

Fransız Anayasasının 38. maddesi uyarınca kararnameler yayımlandıkları tarihte yürürlüğe girerler. Ancak onanmalarına ilişkin kanun tasarısı, yetki veren kanunun öngördüğü tarihten önce Meclise sunulmazsa geçersiz hale gelir. Kararnameler, Meclis tarafından onaylanıncaya kadar idari işlem niteliğindedir ve Danıştay tarafından denetlenir. Meclis tarafından onaylandıktan sonra ise kanun niteliğini kazandığından Anayasa Konseyi tarafından denetlenir.²⁰⁸ Olağanüstü hallerde ise Anayasasının 16.

¹⁹⁹ Burhan Kuzu, *Türk Anayasa Hukukunda Kanun Hükmünde Kararnameler*, (İstanbul: Tasvir Matbaası, 1985), 142.

²⁰⁰ Yalçın, “Karşılaştırmalı Hukukta Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, 101.

²⁰¹ Burhan Kuzu, “Kanun Hükmünde Kararnamelerin (KHK) Hukuki Niteliği Tabi Olacakları Rejim ve Kurallar Hiyerarşisindeki Yeri (Tasdik Öncesi-Tasdik Sonrası)”, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 4/1-3(1983), 85.

²⁰² Kuzu, *Türk Anayasa Hukukunda Kanun Hükmünde Kararnameler*, 138-139; Yalçın, “Karşılaştırmalı Hukukta Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, 101.

²⁰³ Bülent Yücel, “Yarı Başkanlık Sisteminin Hükümet Modeli Üzerine Karşılaştırmalı Bir Çalışma: Fransa Modeli ve Komünizm Sonrası Polonya”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 52/4(2003), 350; Kuzu, *Türk Anayasa Hukukunda Kanun Hükmünde Kararnameler*, 141.

²⁰⁴ Yalçın, “Karşılaştırmalı Hukukta Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, 101.

²⁰⁵ Kuzu, “Kanun Hükmünde Kararnamelerin (KHK) Hukuki Niteliği Tabi Olacakları Rejim ve Kurallar Hiyerarşisindeki Yeri (Tasdik Öncesi-Tasdik Sonrası)”, 89

²⁰⁶ Kuzu, “Kanun Hükmünde Kararnamelerin (KHK) Hukuki Niteliği Tabi Olacakları Rejim ve Kurallar Hiyerarşisindeki Yeri (Tasdik Öncesi-Tasdik Sonrası)”, 89.

²⁰⁷ Yalçın, “Karşılaştırmalı Hukukta Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, 102.

²⁰⁸ Yalçın, “Karşılaştırmalı Hukukta Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, 110.

maddesi uyarınca devlet başkanı, yasama ve yargı organının görüşünü aldıktan sonra herhangi bir sınırlamaya tabi olmaksızın ve yetki kanununa dayanmaksızın kararname çıkarma yetkisine sahiptir.²⁰⁹

Yukarıda belirtildiği üzere Fransa’da hükümetin çıkardığı kararnamelerinin anayasal bir dayanağı ve anayasal bir sınırı vardır. Hükümet, kararname çıkarmak için yetki kanununa ihtiyaç duymakta, Danıştay’ın görüşünü almaktadır. Yetki kanuna dayanarak çıkarılan ve yasama organının alanına giren konularda düzenleme yapan kararnameler devlet başkanı tarafından imzalanmakta ve Meclisin onayına sunulmaktadır. Kararnameler, Meclis tarafından onaylanmadan önce Danıştay’ın denetimine tabi iken onaylandıktan sonra kanun niteliği kazanmakta ve Anayasa Konseyi’nin denetimine tabi hale gelmektedir. Fransa’da durum böyle iken ülkemizde Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri çıkarmak için yetki kanununa ihtiyaç duymamakta ve olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini Meclisin onayına sunmamaktadır.²¹⁰

c) Parlamenter Sistemde Yürütmenin Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi:

İngiltere Örneği

Parlamenter sistemin uygulandığı İngiltere’de kural koyma yetkisi yasama organındadır. Ancak yasama organı yürütmeye belirli konularda düzenleyici işlem yapma yetkisi verebilir. Devlet başkanı sembolik yetkilere sahip olduğundan kararname çıkarma yetkisi yoktur.²¹¹ Yürütmenin sorumlu kanadı olan hükümet tarafından kararname çıkarılır. Delegated legislation (ikincil yasama) olarak adlandırılan kararnameler²¹² yasama organının yürütme organına verdiği kural koyma yetkisidir.²¹³ Bu kararnamelerde yasama organı yürütmenin sınırlarını belirler.

Yürütme organının sorumlu kanadı hükümet kararname çıkarma yetkisini parlamentonun onayına bağlı olarak kullanabilir.²¹⁴ Parlamenter sistemde çift başlı

²⁰⁹ Narter, Kaya, *Hukuk İhdası Rejiminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, 144.

²¹⁰ Angın, “Türkiye’de Krizler Kanun Hükmünde Kararnameler ve Devletin Değişim Dönüşümü”, 99.

²¹¹ Kuzu, “Parlamenter Rejimde Devlet Başkanının Konumu ve 1961-1982 Anayasalarında Durum”, 42.

²¹² Ergun Özbudun, “İngiltere’de Parlamento Egemenliği Yetkisi”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 25/1 (1968), 65.

²¹³ Onur Karahanogulları, “İngiliz Hukukunda İkincil Yasama”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi*, 50/3 (1995), 211.

²¹⁴ Volkan Aslan, *Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda ve Türkiye’de Devlet Başkanının Kararname Yetkisi*, (İstanbul, On İki Levha Yayınevi, 2020), 75.

yürütme yapısının bir sonucu olarak hükümet tarafından çıkarılan kararnameler devlet başkanı tarafından imzalanır.²¹⁵

İngiltere’de devlet başkanının kararname çıkarma yetkisi yoktur. Yürütmenin sorumlu kanadı olan hükümet Meclisin onayıyla kararname çıkarmaktadır. İngiltere’de durum böyle iken ülkemizde Cumhurbaşkanı, hiçbir organ ve makamın onayı olmaksızın Anayasadan aldığı yetkiye dayanarak tek başına Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilmektedir.

d) Türk Hukukunda Yürütmenin Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi:

Kararname Örneği

(1) Osmanlı Döneminde Muvakkat Kanun Uygulaması

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile benzer özellikler taşıyan ilk düzenleme 1876 Kanuni Esasi’nin 36. maddesinde yer alan muvakkat kanun (geçici kanun) uygulamasıdır.²¹⁶ Muvakkat kanun çıkarma yetkisi 1876 Kanuni Esasi’nin 36. maddesinde şu şekilde yer almıştır:

“Meclisi Umumi mün'akit olmadığı zamanlarda Devlet bir muhataradan veya emniyeti umumiyeyle halelden vikaye için bir zaruret mübreme zuhur ettiği ve bu bapta vaz'ına lüzûm görünecek kanunun müzakeresi için Meclisin celp ve cem'ine vakit müsait olmadığı halde Kanunu Esasi ahkâmına mugayir olmamak üzere Heyeti Vükelâ tarafından verilen kararlar Heyeti Mebusanın içtimaile verilecek karara kadar iradei seniye, muvakkaten kanun hüküm ve kuvvetindedir.”²¹⁷

Bu madde uyarınca yürütme organı olan Heyeti Vükela; genel güvenlik ile düzenin bozulmasını önlemek için bir zorunluluk söz konusu olduğunda²¹⁸ ve Meclisi Mebusan’ın ihtilal, savaş, isyan, fesih, tatil gibi belirli sebeplerden ötürü toplanamadığı durumlarda Kanuni Esasi’ye aykırı olmayacak şekilde geçici olarak Meclisin toplanacağı zamana kadar kanun gücünde kararlar alabilecektir.²¹⁹ Muvakkat kanunlara karşı yargı

²¹⁵ Aykanat, *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanının Sorumluluğu*, 102.

²¹⁶ Başgil, *Hukukun Ana Mesele ve Müesseseleri*, 151; Günday, *İdare Hukuku*, 99; Angın, “Türkiye’de Krizler Kanun Hükmünde Kararnameler”, 116; Kemal Gözler, *Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukuki Rejimi*, (Bursa: Ekin Yayınevi, 2000), 16.

²¹⁷ Seda Örsen Esirgen, “Türk Hukuk Tarihinde Kanun ı Muvakkat Kavramı ve Uygulaması” *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 71/1(2022), 481.

²¹⁸ Hışım, “Kuvvetler Ayrılığı”, 71.

²¹⁹ Başgil, *Hukukun Ana Mesele ve Müesseseleri*, 151; Teziç, *Anayasa Hukuku*, 31; Kuzu, *Türk Anayasa Hukukunda Kanun Hükmünde Kararnameler*, 237-239; Yavuzdugan, “1982 Anayasası’nda Olağanüstü Hal

yolu kapalıdır. Meclisin toplanamadığı dönemlerde herhangi bir yetki kanununa dayanmaksızın çıkarılır.²²⁰ Konu sınırlaması yoktur. 1909 değişiklikleri ile birlikte 36. maddenin sonuna “İlk içtimada Heyet-i Mebusan’a tevdi edilmek lâzımdır.” ifadesi eklenmiştir.²²¹ Bu değişiklikle birlikte Meclisi Mebusan’ın kapalı olduğu dönemde çıkarılmış olan muvakkat kanunların Meclis açıldığında, Meclise sunulması gerektiği hüküm altına alınmıştır.²²² Muvakkat kanun padişah tarafından onaylandıktan sonra Meclisi Mebusan’ın onayına sunulur. Meclis tarafından onaylandıktan sonra geçici kanun niteliğini kaybeder ve doğrudan kanun niteliğini kazanır.²²³

Muvakkat kanun; yetkiyi doğrudan Anayasadan alması, Anayasaya uygun olmak zorunda olması, kanun gücünde olması ve olağanüstü dönemlerde geçici olarak çıkarılması yönünden OHAL kanun hükmünde kararnameler ile OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine benzemektedir.²²⁴ Muvakkat kanun sadece 1876 Kanuni Esasi’de yer almıştır, diğer Anayasalarda yer almamıştır.

(2) Cumhuriyet Döneminde Kanun Hükmünde Kararname Uygulaması

Bu başlık altında yalnızca 2017 tarihli Anayasa değişikliği öncesi Anayasamızda yer alan yürütmenin düzenleyici işlemlerinden biri olan olağan dönem ve OHAL kanun hükmünde kararnameler anlatılacaktır. Yürütmenin düzenleyici işlemlerinden tez konumuzu oluşturan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ise ikinci bölümde detaylı bir şekilde ele alınıp incelenecektir. Kanun hükmünde kararnameler ile Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin benzer ve farklı yönleri de ikinci bölümün son kısmında karşılaştırmalı olarak açıklanacaktır.

(a) 1961 Anayasasındaki Düzenleme

Kanun hükmünde kararnameler, yürütmeyi güçlendirmek ve kararların hızlı alınıp uygulanmasını sağlamak amacıyla ilk olarak 1971 tarihli Anayasa değişikliği ile

ve Sıkıyönetim Kanun Hükmünde Kararnameleri”, 16; Angın, “Türkiye’de Krizler Kanun Hükmünde Kararnameler”, 117; Gözler, *Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukuki Rejimi*, 16.

²²⁰ Kuzu, *Türk Anayasa Hukukunda Kanun Hükmünde Kararnameler*, 238; Gözler, *Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukuki Rejimi*, 18; Teziç, *Anayasa Hukuku*, 31.

²²¹ Esirgen, “Türk Hukuk Tarihinde Kanun ı Muvakkat Kavramı ve Uygulaması”, 482.

²²² Esirgen, “Türk Hukuk Tarihinde Kanun ı Muvakkat Kavramı ve Uygulaması”, 500.

²²³ Günday, *İdare Hukuku*, 99; Duygu Arıbal, “Türkiye’de Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukuki Rejimi” (Yüksek Lisans Tezi, Beykent Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, 2016), 9.

²²⁴ Duman, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, 543.

hukukumuza girmiştir.²²⁵ Bu değişiklik ile birlikte 1961 Anayasasının 64. maddesiyle Bakanlar Kurulu'na olağan dönemde kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verilmiştir.²²⁶ 1971 tarihli Anayasa değişikliği ile yapılan değişiklik ve düzenlemeler yürütmeyi güçlendirmek amacıyla yapılmıştır.²²⁷

1961 Anayasasının 64. maddesine göre:

*“Türkiye Büyük Millet Meclisi kanunla, belirli konularda, Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebilir. Yetki veren kanunda, çıkarılacak kararnamenin amacı, kapsamı ve ilkeleriyle bu yetkiyi kullanma süresinin ve yürürlükten kaldıracak kanun hükümlerinin açıkça gösterilmesi ve kanun hükmünde kararnamede de yetkinin hangi kanunla verilmiş olduğunun belirtilmesi lazımdır. ...Anayasa Mahkemesi, bu kararnamelerin Anayasaya uygunluğunu da denetler.”*²²⁸

Kararname, yürürlüğe gireceği tarih ayrıca kararlaştırılmadıysa Resmi Gazetede yayımlandığı gün yürürlüğe girer ve Meclis onayına sunulur.²²⁹ Anayasanın ikinci kısmının birinci, ikinci ve dördüncü bölümünde yer alan hak ve hürriyetler kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemeyecek konular arasında yer almaktadır.²³⁰

Kanun hükmünde kararnamelerinin Anayasaya eklenmesinin gerekçesi şu şekilde belirtilmiştir:

“Parlamente rejimlerde kanun yapmanın belli usullerle uyulmak zorunluğu sebebiyle, bir zaman aldığı ve gecikmeler meydana getirdiği bir gerçektir. Değişen iktisadi ve sosyal şartların gereği olarak, bazı hukuk kurallarının bu usuller dışında yürürlüğe konulabilmesi çağdaş Devlet anlayışının tabii bir

²²⁵ Bülent Tanör, Necmi Yüzbaşıoğlu, 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, (İstanbul: Beta Yayınevi, 2013), 379; Günday, *İdare Hukuku*, 103; Yüzbaşıoğlu, *Anayasa Hukuku El Kitabı*, 124; Turgut Tan, “Türk Hukukunda Kanun Hükmünde Kararname Uygulaması ve Sorunlar”, *Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Fakültesi Dergisi*, 50/1(1995), 335-336; Kent, “Türk ve Alman Hukukunda Genel Düzenleyici İşlemler”, 491; Armağan, *Türk Esas Teşkilat Hukuku I. Kitap*, 43; Tunç, Bilir, Yavuz, *Türk Anayasa Hukuku*, 267.

²²⁶ Karatepe, *Türk Anayasa Hukuku*, 290; Mesut Aydın, “1982 Anayasasına Göre Temel Haklar ve Ödevlerin Olağan Dönem Kanun Hükmünde Kararnameleriyle Düzenlenmesi”, *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 7/2(2016), 3; Avcı, “Türkiye’de Olağan Dönem Kanun Hükmünde Kararnameleri ile İlgili Bazı Sorunlara İlişkin Değerlendirmeler”, 34.

²²⁷ Kuzu, *Türk Anayasa Hukukunda Kanun Hükmünde Kararnameler*, 126-127; Bozkurt, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde” 26; Armağan, *Türk Esas Teşkilat Hukuku I. Kitap*, 43.

²²⁸ www.anayasa.gov.tr

²²⁹ Armağan, *Türk Esas Teşkilat Hukuku I. Kitap*, 43.

²³⁰ www.anayasa.gov.tr

sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır. Anayasanın 5 inci maddesi hükmünün prensibini bozmamak ve her halde önceden yasama meclislerince esasları bir kanunla tespit olunan sınırlar içerisinde kalmak kaydıyla hükümete kanun hükmünde kararnameler çıkarma yetkisinin verilmesi ve bu yetkiyi düzenleyen hükmün Türkiye Büyük Millet Meclisinin genel olarak görev ve yetkilerini belirleyen 64 üncü maddesine eklenmesi uygun görülmüştür.”²³¹

1961 Anayasası’nın 64. maddesinin ikinci fıkrasında, “Türkiye Büyük Millet Meclisi kanunla, belli konularda Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararnameler çıkarmak yetkisi verebilir.” denilmek suretiyle, TBMM’nin sadece belli konularla sınırlı olmak şartıyla yürütme organına kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebileceği ifade edilmiştir. 64. maddenin son fıkrası uyarınca bu kararnameler Anayasa Mahkemesi’nin denetimine tabidir. Anayasa koyucu, kişilerin hak ve hürriyetlerini korumak amacıyla Anayasa Mahkemesi’ne kararnameleri denetleme yetkisi vermiştir.²³² 1961 Anayasasında olağanüstü hal kanun hükmünde kararnameler düzenlenmemiştir. Sadece olağan dönemde çıkarılabilecek kanun hükmünde kararnameler düzenlenmiştir.

Anayasa değişikliğinin yapıldığı 1971 yılından 1980 yılına kadar üç tane yetki kanunu ve 34 tane kanun hükmünde kararname çıkarılmıştır. 12 Eylül 1980 tarihinden 14 Ocak 1982 tarihine kadar ise kanun hükmünde kararname çıkarılmamıştır.²³³

(b) 1982 Anayasasındaki Düzenleme

1961 Anayasasında sadece olağan dönem kanun hükmünde kararnameler düzenlenmişken 1982 Anayasasında olağan dönem ile olağanüstü hal ve sıkıyönetim dönemi olmak üzere iki tür kanun hükmünde kararname düzenlenmiştir.²³⁴ 2017 tarihli Anayasa değişikliği öncesinde Anayasanın 91. maddesinde olağan dönem kanun hükmünde kararnameler, 119. 120. 121. ve 122. maddelerinde ise olağanüstü hal ve sıkıyönetim kanun hükmünde kararnameleri düzenlenmişti.²³⁵ 2017 tarihli Anayasa değişikliği ile birlikte kanun hükmünde kararnamelerin anayasal varlığına son verilmiştir.

²³¹ Savni Belger, *1/11/1971 Tarihine Göre Bütün Değişiklikleriyle Türkiye Cumhuriyeti Anayasası*, (Ankara: Başbakanlık Basımevi, 1971), 152-153.

²³² Armağan, *Türk Esas Teşkilat Hukuku I. Kitap*, 268.

²³³ Mehmet Oğuz Kaya, “Kanun Hükmünde Kararnamelerin Yargısal Denetiminin Yasama ve Yürütme Üzerine Etkileri”, (Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Sosyal Bilimler Anabilim Dalı, 2002), 14.

²³⁴ Tunç, Bilir, Yavuz, *Türk Anayasa Hukuku*, 267; Günday, *İdare Hukuku*, 103; Yüzbaşıoğlu, *Anayasa Hukuku El Kitabı*, 125.

²³⁵ Tunç, Bilir, Yavuz, *Türk Anayasa Hukuku*, 267.

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri geniş bir uygulama alanına sahip olmuştur. Bu husus ikinci bölümde detaylı bir şekilde açıklanacaktır.

Olağan dönem kanun hükmünde kararnameler; yetki kanununa dayanarak Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan, Meclisin onayına sunulan ve Anayasa Mahkemesi'nin denetimine tabi olan kanun gücünde düzenlemelerdir.²³⁶ OHAL kanun hükmünde kararnameler ise; olağanüstü hallerde Anayasada verilen yetkiye dayanılarak herhangi bir yetki kanununa ihtiyaç duymaksızın Cumhurbaşkanlığı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan, Meclisin onayına sunulan kanun gücünde düzenlemelerdir.²³⁷

i) Olağan Dönem Kanun Hükmünde Kararnameler

Olağan dönem kanun hükmünde kararnamelerinin düzenlendiği Anayasanın mülga 91. maddesine göre olağan dönem kanun hükmünde kararnamelerin çıkarılması için Meclisin bir yetki kanunu ile Bakanlar Kurulu'nu yetkilendirmesi gerekmektedir.²³⁸ Yetki kanununda kararnamenin ilkeleri, kapsamı, amacı, kullanma süresi ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılamayacağı gösterilir.²³⁹

Olağan dönem kanun hükmünde kararnamelerde konu sınırlaması vardır.²⁴⁰ Anayasanın ikinci kısmının birinci, ikinci ve dördüncü bölümünde yer alan hak ve ödevler olağan dönem kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemez.²⁴¹ Anayasanın mülga 91. maddesinde olağan dönem kanun hükmünde kararnameler ile düzenlenemeyecek temel haklar ve ödevler arasında sosyal ve ekonomik hak ve ödevler sayılmadığından²⁴² sosyal ve ekonomik hak ve ödevler olağan dönem kanun hükmünde

²³⁶ Kuzu, *Türk Anayasa Hukukunda Kanun Hükmünde Kararnameler*, 132; Gözler, *Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukuki Rejimi*, 2.

²³⁷ Kaya, "Kanun Hükmünde Kararnamelerin Yargısal Denetiminin Yasama ve Yürütme Üzerine Etkileri", 4.

²³⁸ Yüzbaşıoğlu, *Anayasa Hukuku El Kitabı*, 125; Arıbal, "Türkiye'de Kanun Hükmünde Kararname", 34; Aydın, "1982 Anayasasına Göre", 5; Gözler, *Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukuki Rejimi*, 112.

²³⁹ Günday, *İdare Hukuku*, 104; Hışım, "Kuvvetler Ayrılığı", 81; Arıbal, "Türkiye'de Kanun Hükmünde Kararname", 34; Aydın, "1982 Anayasasına Göre Temel Haklar ve Ödevlerin Olağan Dönem Kanun Hükmünde Kararnameleriyle Düzenlenmesi", 9; Gözler, *Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukuki Rejimi*, 35.

²⁴⁰ Gözler, Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, 425.

²⁴¹ Tanör, Yüzbaşıoğlu, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, 380; Günday, *İdare Hukuku*, 105; Yüzbaşıoğlu, *Anayasa Hukuku El Kitabı*, 126; Gündüz, "Yürütmenin Düzenleyici İşlemleri ve Yargısal Denetimleri", *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, XI/1-2 (2007): 759; Bayram Doğan, Ali Fuat Geyik, Emine Esra Bozkurt, "Kanun Hükmünde Kararnameler ile Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Karşılaştırılması", *Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 20/4(2021), 1690.

²⁴² Aydın, "1982 Anayasasına Göre", 35.

kararnameler ile düzenlenebilir.²⁴³ Kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemeyecek bir diğ er konu da Anayasanın 163. maddesinde ö ngörölmüştür. “*Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararnameyle bütçede değ iş iklik yapmak yetkisi verilemez.*” Bütçe, yasama organının yetkisinde olduğ undan kanun hükmünde kararnameyle bütçede değ iş iklik yapılmaz.²⁴⁴

Olağ an dönem kanun hükmünde kararnameler “*Resmi Gazetede yayımlandıkları gün yürürlüğe girerler.*”²⁴⁵ Ancak kararnamede yürürlük tarihi olarak ileri bir tarih gösterilebilir. Kararnameler, Resmi Gazetede yayımlandıkları gün Meclisin onayına sunulur.²⁴⁶ Yayımlandıkları gün Meclisin onayına gönderilmeyen kararnameler bu tarihte, Meclisin onayına gönderilip Meclis tarafından reddedilen kararnameler ise ret kararının Resmi Gazetede yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar.²⁴⁷ Kararnamenin hükümleri değ iş tirildiğ i takdirde kararname, değ iş ikliklerin Resmi Gazetede yayımlandığı gün yürürlüğe girer.²⁴⁸

Olağ an dönem kanun hükmünde kararnameler Anayasa Mahkemesi’nin denetimine tabidir. ²⁴⁹ Mahkemeler itiraz yoluna başvurma hakkına sahiptir. “*Cumhurbaşkanı, iktidar ve ana muhalefet partisi Meclis grupları ile TBMM üye tam sayısının en az beşte biri tutarındaki üyeler iptal davası açma hakkına sahiptir.*”²⁵⁰ Olağ an dönem kanun hükmünde kararnamelere ilişkin şek il yönünden açılacak iptal davasının süresi kararnamenin Resmi Gazetede yayımlanmasından itibaren on gündür. Esas yönünden açılacak iptal davasının süresi kararnamenin Resmi Gazetede yayımlanmasından itibaren altmış gündür. Anayasa Mahkemesi, kanun hükmünde kararnamelerin yargısal denetiminde yetki kanununun Anayasaya uygun olup olmadığ ını inceledikten sonra kanun hükmünde kararnamenin Anayasaya uygun bir şek ilde çıkarılıp çıkarılmadığ ını denetler.²⁵¹

²⁴³ Aydın, “1982 Anayasasına Göre”, 26.

²⁴⁴ Tunç, Bilir, Yavuz, *Türk Anayasa Hukuku*, 270.

²⁴⁵ Günday, *İdare Hukuku*, 106; Yüzbaşıoğ lu, *Anayasa Hukuku El Kitabı*, 126.

²⁴⁶ Günday, *İdare Hukuku*, 106; Gözler, Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, 427; Aydın, “1982 Anayasasına Göre”, 12.

²⁴⁷ Tunç, Bilir, Yavuz, *Türk Anayasa Hukuku*, 268; Günday, *İdare Hukuku*, 106; Gözler, Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, 427; Bilir, Yanık, *Sorularla Anayasa Hukuku*, 103.

²⁴⁸ Tunç, Bilir, Yavuz, *Türk Anayasa Hukuku*, 271.

²⁴⁹ Gözler, Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, 428; Doğ an, Geyik, Bozkurt, “Kanun Hükmünde Kararnameler ile Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Karşılaştırılması”, 101.

²⁵⁰ www.anayasa.gov.tr

²⁵¹ Hışım, “Kuvvetler Ayrılığı ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, 75

Olağan dönem kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi; yetki kanununda belirtilen sayıda kararname çıkarıldığında, yetki kanunun belirlediği süre dolduğunda, Meclis tarafından çıkarılan yeni bir kanunla yetki kanunu yürürlükten kaldırıldığında ve Anayasa Mahkemesi tarafından iptal kararı verdiğinde sona erer.²⁵²

ii) Olağanüstü Hal ve Sıkıyönetim Kanun Hükmünde Kararnameleri

2017 tarihli Anayasa değişikliği öncesi 1982 Anayasasında olağanüstü yönetim usulleri; olağanüstü hal ve sıkıyönetim olmak üzere ikiye ayrılmaktaydı.²⁵³ Olağanüstü yönetim usullerinden ilki olan olağanüstü hal, iki nedene dayanarak ilan edilebilirdi. Bu nedenler Anayasanın 119. ve 120. maddelerinde belirtilmişti. 119. maddede, ağır ekonomik bunalım ve tabii afet sebebiyle olağanüstü hal ilânı, 120. maddede kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması ve şiddet olaylarının artması sebebiyle olağanüstü hal ilânı düzenlenmişti.²⁵⁴ Olağanüstü yönetim usullerinden ikincisi olan sıkıyönetim ise Anayasanın 122. maddesinde seferberlik, sıkıyönetim ve savaş hali başlığı altında düzenlenmişti.²⁵⁵ Sıkıyönetim ilanı, olağanüstü hâl ilanı için gerekli görülen konulardan daha önemli ve zor şartların meydana gelmesi hâli için düzenlenmişti.²⁵⁶ 2017 tarihli Anayasa değişikliği öncesinde olağanüstü yönetim usulleri 119. 120. 121. ve 122. maddelerde düzenlenmiş iken Anayasa değişikliği ile beraber sıkıyönetimin anayasal varlığına son verilerek 120. 121. ve 122. maddeler yürürlükten kaldırılmıştır.

Olağanüstü hâl ve sıkıyönetim kanun hükmünde kararnameleri; kaynağını Anayasadan alan, anayasal kurallara göre yürürlüğe konulan, Anayasanın 15. maddesinin ikinci fıkrasında düzenlenen çekirdek hakları ve uluslararası hukuktan doğan yükümlülükleri ihlal etmemek ve olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda çıkarılmak koşuluyla²⁵⁷ konu sınırlandırılması olmayan, yetki kanununa ihtiyaç duymayan²⁵⁸

²⁵² Tunç, Bilir, Yavuz, *Türk Anayasa Hukuku*, 269.

²⁵³ Karatepe, *Türk Anayasa Hukuku*, 291-292; Arıbal, “Türkiye’de Kanun Hükmünde Kararname”, 74; Tan, “Türk Hukukunda Kanun Hükmünde Kararname”, 348.

²⁵⁴ Arıbal, “Türkiye’de Kanun Hükmünde Kararname”, 74.

²⁵⁵ Angın, “Türkiye’de Krizler Kanun Hükmünde Kararnameler”, 21.

²⁵⁶ Doğan, Geyik, Bozkurt, “Kanun Hükmünde Kararname”, 1697.

²⁵⁷ Gözler, Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, 434; Ender Türk, “Anayasa Mahkemesinin Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararnameleri Hakkında Verdiği Son Kararlar Üzerine Bazı Gözlemler”, *Anayasa Hukuku Dergisi*, 5/10(2016): 557.

²⁵⁸ Gözler, Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, 429; Bilir, Yanık, *Sorularla Anayasa Hukuku*, 101.

yasama ve yargı organlarının denetiminde varlıklarını sürdüren kararnamelerdir.²⁵⁹ OHAL ve sıkıyönetim kararnameleri için Meclisin bir yetki kanunu çıkarması gerekmemektedir.²⁶⁰ OHAL ve sıkıyönetim kanun hükmünde kararnamelerinin çıkarılabilmesi için gerekli olan en önemli şart usulüne uygun ilan edilmiş olağanüstü hâl ya da sıkıyönetim hâlinin bulunmasıdır.²⁶¹ Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılır,²⁶² Resmi Gazetede yayımlanır ve Meclisin onayına sunulur.²⁶³ Meclis tarafından siyasi denetimi tamamlanıp onaylanan OHAL ve sıkıyönetim kararnameleri kanuna dönüşür ve Anayasa Mahkemesi'nin denetimine tabi hale gelir.²⁶⁴ Yargısal denetim yasağı kararnamenin Meclis tarafından onaylanmadan önceki kısmı için söz konusudur.²⁶⁵ Meclis onayına sunulmayan OHAL ve sıkıyönetim kararnameleri yayımlandıkları gün yürürlükten kalkar.²⁶⁶ Meclis onayına sunulup Meclis tarafından onaylanmayan kararnameler ise ret kararının Resmi Gazetede yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar.²⁶⁷

²⁵⁹Günday, *İdare Hukuku*, 104; Gözler, *Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukuki Rejimi*, 181; Doğan, Geyik, Bozkurt, “Kanun Hükmünde Kararnameler ile Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Karşılaştırılması”, 1690.

²⁶⁰ Karatepe, *Türk Anayasa Hukuku*, 292; Yüzbaşıoğlu, *Anayasa Hukuku El Kitabı*, 127; Karabul, “İdari Yönleriyle Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, 21; Tanör, Yüzbaşıoğlu, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, 420.

²⁶¹ Gözler, Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, 431; Doğan, Geyik, Bozkurt, “Kanun Hükmünde Kararnameler”, 1696; Mehmet Ekin Vaiz, “Olağanüstü Hal Kavramı ve Denetimi”, (Yüksek Lisans Tezi, Doğu Akdeniz Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Öğretim ve Araştırma Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, 2011), 84.

²⁶² Tanör, Yüzbaşıoğlu, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, 421.

²⁶³ Gözler, Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, 429; Yüzbaşıoğlu, *Anayasa Hukuku El Kitabı*, 127.

²⁶⁴ Tunç, Bilir, Yavuz, *Türk Anayasa Hukuku*, 274; Günday, *İdare Hukuku*, 108; Tanör, Yüzbaşıoğlu, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, 429.

²⁶⁵ Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 284.

²⁶⁶ Gözler, Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, 433; Günday, *İdare Hukuku*, 106.

²⁶⁷ Günday, *İdare Hukuku*, 106; Gözler, Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, 427; Bilir, Yanık, *Sorularla Anayasa Hukuku*, 103; Aydın, “1982 Anayasasına Göre Temel Haklar ve Ödevlerin Olağan Dönem Kanun Hükmünde Kararnameleriyle Düzenlenmesi”, 9; Gözler, *Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukuki Rejimi*, 238.

İKİNCİ BÖLÜM

CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİ

A. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuk Düzenindeki Konumu

1. Genel Olarak

2017 tarihli Anayasa değişikliği öncesi yürütmenin düzenleyici işlemlerine yaklaşımı “*kanun olmayan yerde yürütme yoktur.*” ilkesi idi.²⁶⁸ İdarenin kanuniliği ilkesinin benimsenmesinin bir sonucu olarak yürütme organı sadece kanunda düzenlenen ve kanuna aykırı olmayan konularda işlem yapabiliyordu.²⁶⁹ Bu ilkenin istisnası ise olağanüstü hal ve sıkıyönetim döneminde düzenlenen kanun hükmünde kararnameler ile Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği’ne ilişkin çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesiydi. Anayasada öngörülen konular yürütme organı tarafından Anayasada verilen yetki doğrultusunda düzenlenebiliyordu. Yürütmenin düzenleme yaptığı alanlardan biri olan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ilk kez 1982 Anayasasının mülga 107. maddesinde düzenlenmişti.²⁷⁰ Anayasanın 107. maddesinde, “*Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilat ve çalışma esasları, personel atama işlemleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.*” hükmü yer almaktaydı. 107. madde uyarınca Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, Cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği

²⁶⁸ Barın, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi*, 38.

²⁶⁹ Yalçın, “Karşılaştırmalı Hukukta Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” 60; Lokman Yeniay Gülden Yeniay, “Türk Hukukunda Yürütme Organının Düzenleme Yetkisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, *Anayasa Yargısı*, 36/1 (2019), 109.

²⁷⁰ Gürsel, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yürütmenin Düzenleme Yetkisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Sınırları”, 401; Ömer Keskinsoy, Semih Batur Kaya, Temel Meri, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, *Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Fakültesi Dergisi*, (2020), 4.

düzenleyici bir işlemi. ²⁷¹ Cumhurbaşkanı tarafından Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği'nin teşkilat yapısı, kuruluşu, çalışma usul ve esasları ile personel atama işlemleriyle ilgili konularda çıkarılması öngörülmüştü.²⁷²

2017 tarihli Anayasa değişikliği ile birlikte Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği'ne ilişkin 107. madde yürürlükten kaldırılmıştır. ²⁷³ Cumhurbaşkanlığı kararnamesi yeniden ele alınarak kapsam ve niteliği değiştirilmiş, hukuki niteliği farklılaştırılmıştır. ²⁷⁴ Ayrıca Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenecek alan ve konular arttırılmıştır. ²⁷⁵

Cumhurbaşkanına tanınan önemli yetkilerden biri olan ve tez konumuzu oluşturan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile Cumhurbaşkanı, yetkiyi doğrudan Anayasadan alarak herhangi bir kanuna dayanmadan ve Meclis kararına ihtiyaç duymadan Anayasada sayılan belirli konularda yargı yolu açık olmak üzere düzenleyici işlem yapabilme yetkisine sahip olmuştur.

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri olağan ve olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleri olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. ²⁷⁶ Çalışmamızın bu bölümünde ilk olarak olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnameleri (m.104/17), Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin mahfuz alanı (m.104/9, 106/11, 108/4, 118/6) ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kanunların ortak alanı (m.123/3) ele alınacaktır. Sonrasında ise olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleri (m.119/6) incelenecektir.

²⁷¹Boztepe, “Olağanüstü Hal Rejiminde Yürütmenin Düzenleyici Bir İşlemi Olarak Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve OHAL Kanun Hükmünde Kararnameleri ile Mukayesesi”, 379; AYM, 11.06.2020, 2018/155E. 2020/27K.

²⁷² Özdemir, “Cumhurbaşkanı Kararlarının Yargısal Denetimi”, 3217; Şahin, *Yasallık İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri*, 32; Erman Manav, “Olağan Dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Konu Unsuru”(Yüksek Lisans Tezi, Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2021), 31.

²⁷³ Yavuz Atar, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi”, *Anayasa Mahkemesi 56. Kuruluş Sempozyumu*, (2019), 1.

²⁷⁴ Barın, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi*, 1; Ömer Faruk Erol, “Cumhurbaşkanlığı Düzenlemelerinin Yargısal Denetimi”, (Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyum Bildiri Kitabı), *Marmara Üniversitesi Yayınevi*, 2018, 70.

²⁷⁵ Turan Yıldırım, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 23/2 (2017): 16.

²⁷⁶ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 427.

2. Olağan Dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri

Olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnameleri genel olarak Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasında düzenlenmiştir.

Bu maddeye göre:

“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 çıkarılmaz. 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”

Bu hüküm olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin genel hatlarını belirlemektedir. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin asli düzenleme yetkisini, kanun karşısındaki hiyerarşik konumunu, düzenleme alanını ve konu bakımından yetki sınırını düzenlemektedir.²⁷⁷

Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini çıkarma yetkisini doğrudan Anayasadan almaktadır. Herhangi bir yetki kanununa ve Meclis onayına ihtiyaç duymamaktadır.²⁷⁸ Kararname çıkarma yetkisi Cumhurbaşkanına aittir ve Resmi Gazetede yayımlanmak zorundadır. Cumhurbaşkanının hangi konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkaracağı Anayasada sayılmıştır. Bu konular sınırlıdır, kanunla ya da kararname ile konu alanının genişletilmesi mümkün değildir.²⁷⁹ Nitekim Anayasa Mahkemesi de kanun vasıtasıyla Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin düzenleneceği alanların belirlenmesinin Anayasaya aykırı olduğunu belirtmiştir.²⁸⁰

²⁷⁷ Betül Merve Yılmaz, *Kanuni İdare İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, (Ankara: Adalet Yayınevi, 2021), 18; Barın, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi*, 30.

²⁷⁸ Şahin, *Yasallık İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, 50-51.

²⁷⁹ Şahin, *Yasallık İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, 149.

²⁸⁰ AYM, 11/06/2020, 2018/155E. 2020/27K; AYM, 23/01/2020, 2019/31E. 2020/5K.

Bu başlık altında olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde yetki, şekil, usul, hukuki nitelik, konu unsurları incelenecektir. Akabinde Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin mahfuz alanı olup olmadığı hususu ile normlar hiyerarşisindeki yeri öğretideki tartışmalar da dikkate alınarak açıklanmaya çalışılacaktır.

a) Yetki

2017 tarihli Anayasa değişikliği ile en çok öne çıkan konu güçlü yasama güçlü yürütme ilkesidir.²⁸¹ Yeni sistemde yasama organının yanında yürütme organına da belirli konularda ilk elden asli düzenleme yetkisi verilmesi yasama yetkisinin asliliği ilkesinin istisnasını oluşturmaktadır.²⁸² Yürütme organının asli düzenleme yetkisinin yasama organına hâkim olan ilkeler yönünden incelenip yorumlanması gerekir.²⁸³ Yasama organına hâkim olan ilkeler genellik, devredilmezlik ve asliliktir.²⁸⁴ Yasama yetkisinin genelliği; yasama organının herhangi bir konuyu Anayasaya uygunluk dışında hiçbir sınırlamaya tabi olmaksızın ilk elden düzenleyebilmesidir.²⁸⁵ Yasama yetkisinin devredilmezliği; kanun koyma işleminin yasama organı tarafından yerine getirilerek başka bir organa verilmemesidir.²⁸⁶ Yasama yetkisinin asliliği; yasama organının araya herhangi bir kurum, kuruluş, organ girmeksizin doğrudan Anayasaya dayanarak kanun çıkarmasıdır.²⁸⁷

Yasama organı Anayasaya uygunluk dışında herhangi bir sınırlamaya tabi değil iken yürütme organı kanuni idare ilkesi uyarınca kanuna dayanmak ve kanuna aykırı

²⁸¹ Barın, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi*, 177.

²⁸² Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 251.

²⁸³ Salih Taşdoğan, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 65/3 (2016): 941.

²⁸⁴ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 213-219; Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 196; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 236.

²⁸⁵ Teziç, *Anayasa Hukuku*, 18; Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 196; Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 213; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 236; Fatma Ebru Gündüz, “Yürütmenin Düzenleyici İşlemleri ve Yargısal Denetimleri”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, XI/1-2 (2007): 755; Yavuzdugan, “Anayasa Mahkemesinin Yürütme Organının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisine Yaklaşımı”, 247.

²⁸⁶ Teziç, *Anayasa Hukuku*, 20; Karatepe, *Türk Anayasa Hukuku*, 265; Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 199; Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 214-215; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 240; Recep Narter, Semih Batur Kaya, *Hukuk İhdası Rejiminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, (Ankara: Yetkin Yayınevi, 2020), 229; Şahin, *Yasalılık İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri*, 43.

²⁸⁷ Gözler, Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, 70; Teziç, *Anayasa Hukuku*, 20; Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 198; Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 213; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 239; Narter, Kaya, *Hukuk İhdası Rejiminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, 222.

olmamak zorundadır.²⁸⁸ Kanuni idare ilkesine ilişkin Anayasanın 8. ve 123. maddesi önem arz etmektedir. 8. madde uyarınca, “Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir.” 123. madde uyarınca, “İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.” Kanuni idare ilkesi hukuk devletinin bir gereğidir. Bu ilke uyarınca idare, kanunla düzenlenmemiş bir konuda kural koyamayacağı gibi kanuna aykırı kural da koyamayacaktır.²⁸⁹

Yasama organının sahip olduğu yetki asli nitelikte iken yürütme organının sahip olduğu yetki tali niteliktedir.²⁹⁰ Yürütme yetkisinin taliliği ilkesi uyarınca yürütme organının bir konuyu ilk elden düzenlemesi mümkün değildir.²⁹¹ Anayasa Mahkemesi de yürütme yetkisinin taliliği ilkesini “yürütme organının bir konuda düzenleme yapabilmesi için yasama organınca yetkilendirilmesi gerektiği” şeklinde tanımlamıştır.²⁹² Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile yürütme organının asli düzenleme yetkisine sahip olmamasına önemli bir istisna getirilerek yürütme organına dolayısıyla Cumhurbaşkanına hem olağan dönemde hem de olağanüstü dönemde ilk elden düzenleme yapma yetkisi tanınmıştır.²⁹³ Bu değişiklik ile birlikte Cumhurbaşkanının sahip olduğu düzenleme yetkisinin asliliği sağlanmıştır.²⁹⁴ Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, Cumhurbaşkanının Anayasadan aldığı yetki ile Anayasada belirlenen konularda doğrudan düzenleme yapabildiği düzenleyici hukuki işlemlerdir.²⁹⁵ Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin asliliği her ne kadar Anayasanın 7. maddesinde düzenlenen “Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez.” hükmüne aykırı gibi gözükse de aslında Anayasada belirtilen konularda çıkarılan Cumhurbaşkanlığı

²⁸⁸ Gözler, Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, 70; Yüzbaşıoğlu, *Anayasa Hukuku El Kitabı*, 122-123; Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 190; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 292-293; Güher Ulu, “İdari İşlemin Unsurlarının İşlevi”, *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 19/38 (2020), 79.

²⁸⁹ Gözler, Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, 70; Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 198; Aydoğmuş, “Cumhurbaşkanının Düzenleyici İşlemleri”, 11.

²⁹⁰ Yüzbaşıoğlu, *Anayasa Hukuku El Kitabı*, 123; Teziç, *Anayasa Hukuku*, 20; Karatepe, *Türk Anayasa Hukuku*, 265; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 292; Gündüz, “Yürütmenin Düzenleyici İşlemleri ve Yargısal Denetimleri”, 755-756.

²⁹¹ Gözler, Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, 70; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 239; Aydoğmuş, “Cumhurbaşkanının Düzenleyici İşlemleri”, 2.

²⁹² AYM, 14/12/2016, 2016/139E. 2016/188K.

²⁹³ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 292-293; Hamit Yelken, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Denetimi*, (Ankara: Seçkin Yayınevi, 2022), 29.

²⁹⁴ Söyler, *Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, 48; Narter, Kaya, *Hukuk İhdası Rejiminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, 215.

²⁹⁵ Yılmaz M. *Kanuni İdare İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, 60.

kararnameleri Anayasanın 7. maddesinin istisnai bir uygulamasıdır.²⁹⁶ Nitekim değişikliğe ilişkin madde gerekçesinde de Cumhurbaşkanının, yürütme yetkisiyle ilgili konularda kararname çıkarabilmesiyle yasamaya bağlı olmaksızın yürütme organının temel ihtiyaçlarının karşılanması öngörüldüğü ifade edilmektedir.²⁹⁷

Asli düzenleme yetkisi uyarınca Cumhurbaşkanı, araya herhangi bir yasal düzenleme, organ, kurum veya kuruluş girmeksizin Cumhurbaşkanlığı kararnameleri çıkarabilir.²⁹⁸ Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile Anayasada belirtilen konularda düzenleme yapılması için o konunun öncesinde kanunla düzenlenmesine veya kanunla yetki verilmesine ihtiyaç yoktur. Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini düzenleme yetkisini TBMM iradesine dayanmaksızın doğrudan Anayasadan almaktadır.²⁹⁹ Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin asli düzenleme yetkisiyle çıkarılması yürütme organını güçlendiren bir işlemdir.³⁰⁰

Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasında açıkça ifade edildiği üzere Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi Cumhurbaşkanına aittir. Cumhurbaşkanına vekâlet eden Cumhurbaşkanı yardımcılarının Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarmasının mümkün olup olmadığı hususu ise öğretide tartışmalıdır.

Anayasanın 106. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca, “Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalması halinde, kırk beş gün içinde Cumhurbaşkanı seçimi yapılır. Yenisi seçilene kadar Cumhurbaşkanı yardımcısı Cumhurbaşkanlığına vekâlet eder ve Cumhurbaşkanına ait yetkileri kullanır”

Anayasanın 106. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca, “Cumhurbaşkanının hastalık ve yurt dışına çıkma gibi sebeplerle geçici olarak görevinden ayrılması hallerinde, Cumhurbaşkanı yardımcısı Cumhurbaşkanına vekâlet eder ve Cumhurbaşkanına ait yetkileri kullanır”

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 18. maddesinde Cumhurbaşkanlığına vekâlet düzenlenmiştir. Bu madde uyarınca, “Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalması halinde, yenisi

²⁹⁶ Söyler, *Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, 80.

²⁹⁷ <http://www.anayasa.gov.tr>

²⁹⁸ Söyler, *Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, 78; Yılmaz M. *Kanunu İdare İlkesi Bağlamında*, 69.

²⁹⁹ Söyler, *Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, 78.

³⁰⁰ Yıldırım, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, 18.

seçilene kadar en yaşlı Cumhurbaşkanı yardımcısı Cumhurbaşkanlığına vekâlet eder ve Cumhurbaşkanına ait yetkileri kullanır. Cumhurbaşkanının hastalık ve yurt dışına çıkma gibi sebeplerle geçici olarak görevinden ayrılması hallerinde, Cumhurbaşkanının görevlendirdiği yardımcısı Cumhurbaşkanına vekâlet eder ve Cumhurbaşkanına ait yetkileri kullanır."³⁰¹

Gözler, Cumhurbaşkanının geçici süreliğine görevinden ayrılması durumunda Cumhurbaşkanına vekâlet eden vekilin olağan yetkileri kullanması gerektiğini, önemli yetkileri kullanmaması gerektiğini savunmaktadır.³⁰² Doğan ve Erdoğan, Cumhurbaşkanının geçici süreliğine görevden ayrılması durumunda Cumhurbaşkanına vekâlet eden vekilin, önemli yetkilerden biri olan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkaramayacağını, Cumhurbaşkanlığı makamında boşalma olması durumunda ise Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabileceğini savunmaktadır.³⁰³ Karatepe ve Atar ise Cumhurbaşkanına vekâlet eden vekilin, vekâlet görevi devam ettiği sürece Cumhurbaşkanına ait bütün yetkileri kullanmasının mümkün olduğunu dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabileceğini belirtmektedir.³⁰⁴

Kanaatimizce Cumhurbaşkanı yardımcılarının Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarmasına anayasal bir engel bulunmadığından, Anayasanın 106/2-3 maddesindeki düzenlemeler ve 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin 18. maddesi uyarınca Cumhurbaşkanı yardımcısının Cumhurbaşkanına vekâlet ettiği tüm hallerde Cumhurbaşkanına ait bütün yetkileri kullanması ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarması mümkündür.³⁰⁵

b) Şekil ve Usul

Olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnameleri herhangi bir yetki kanununa dayanmamaktadır ve Meclis tarafından onaylanmamaktadır.³⁰⁶ Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılır, imzalanır ve Resmi Gazetede yayımlanır.³⁰⁷ Olağan dönem

³⁰¹ 10/07/2018 tarihli 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.

³⁰² Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 324.

³⁰³ Doğan, Erdoğan, "Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Cumhurbaşkanı Yardımcıları", 12.

³⁰⁴ Karatepe, *Türk Anayasa Hukuku*, 282; Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 299.

³⁰⁵ Karatepe, *Türk Anayasa Hukuku*, 282; Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 299; Bozkurt, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde", 77-78; Aydoğmuş, "Cumhurbaşkanının Düzenleyici İşlemleri", 61.

³⁰⁶ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 461; Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 282; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 375.

³⁰⁷ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 434; Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 282; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 375.

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ne zaman yürürlüğe gireceği hususu Anayasanın 104. maddesinin on dokuzuncu fıkrasında düzenlenmiştir. Bu fıkra uyarınca “Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, yayımdan sonraki bir tarih belirlenmemişse Resmi Gazetede yayımlandıkları gün yürürlüğe girer.”³⁰⁸

c) Hukuki Nitelik

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yasama işlemi ya da yürütme işlemi olduğunu ayırt etmek ve fonksiyonlar arası ayrımı belirlemek için maddi ölçüt ve şekli (organik) ölçüt olmak üzere iki ölçüt mevcuttur.³⁰⁹ Fransız Hukukçu Leon Duguit’in savunduğu maddi ölçüt uyarınca devletin hukuki fonksiyonları bunları yerine getiren organlardan bağımsız olarak fonksiyonların hukuki mahiyetine göre tasnif edilir.³¹⁰ Bu ölçüte göre bir işlem genel, soyut, sürekli, kişisel olmayan kurallar içeriyorsa yasama işlemidir.³¹¹ Bir işlem genel, soyut kuralın uygulanmasına ilişkin somut ve bireysel bir işlemse yürütme işlemidir.³¹² Fransız hukukçu Raymond Carre de Malberg’in savunduğu şekli (organik) ölçüt uyarınca devlet fonksiyonları bunları yerine getiren organlara göre tasnif edilir.³¹³ Bu ölçüte göre yasama organı tarafından yapılan işlem hukuki mahiyetine bakılmaksızın yasama işlemidir.³¹⁴ Yürütme organı tarafından yapılan işlemler ise hukuki mahiyetine bakılmaksızın yürütme işlemidir.³¹⁵ Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, yürütme organı tarafından düzenlendiğinden şekli (organik) ölçüte göre yürütme işlemi niteliğindedir. Bu kararnameler ile genel, soyut, kişilik dışı, sürekli nitelikte kurallar koymak mümkün olduğundan ötürü maddi ölçüte göre ise yasama işlemi niteliğindedir.³¹⁶

³⁰⁸ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 434.

³⁰⁹ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 233.

³¹⁰ Gözler, Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, 15; Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 187; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 233.

³¹¹ Gözler, Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, 16; Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 187-196.

³¹² Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 233; Yılmaz M. Kanuni *İdare İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, 58; Adnan Küçük, Bayram Doğan, “Türkiye’de 2017 Anayasa Değişikliği Kapsamında Yürütmenin Asli Düzenleme Yetkisi ve Mahfuz Düzenleme Alanı”, *Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 9/1 (2019): 9; Gözler, Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, 16.

³¹³ Gözler, Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, 18; Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 189; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 234.

³¹⁴ Gözler, Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, 18; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 291; Manav “Olağan Dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, 37.

³¹⁵ Fendoğlu, *Anayasa Hukuku*, 466; Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 197-200; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 290; Gözler, Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, 18.

³¹⁶ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 908; Yılmaz M. Kanuni *İdare İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, 59; Hasan Tahsin Fendoğlu, *Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri (Türkiye Amerika Birleşik Devletleri Mukayesesi)*, (Ankara, Yetkin Yayınevi, 2022), 105.

Anayasa Mahkemesi Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için şekli (organik) ölçütü esas almaktadır ve bu kararnameleri yürütme işlemi olarak nitelemektedir.³¹⁷

Cumhurbaşkanının yapabileceği iki tür işlem vardır. Bunlardan biri düzenleyici işlem diğeri ise bireysel işlemdir. Cumhurbaşkanının genel, bir defa uygulanmakla sona ermeyen sürekli nitelikteki işlemleri düzenleyici işlemlerdir.³¹⁸ Bu çerçevede genel, sürekli, soyut niteliği haiz olan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile yönetmelikler düzenleyici işlemlerdir.³¹⁹ Cumhurbaşkanının doğrudan kişi ya da bir duruma ilişkin işlemleri ise bireysel işlem niteliğinde olduğundan Cumhurbaşkanı kararları bireysel işlem niteliğindedir.³²⁰

Söyler ve Ülgen'e göre, Cumhurbaşkanının bazı kamu görevlilerini atamaya ve görevine son vermeye dair bireysel nitelikteki işlemleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle yapılmamalıdır. Cumhurbaşkanı kararıyla yapılmalıdır.³²¹ Atama ve görevden almaya dair işlemlerin denetimi Danıştay tarafından yapılır. Atama ve görevden almalar Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile yapıldığı takdirde Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin denetimi yalnızca Anayasa Mahkemesi tarafından yapıldığından çok sayıda hak arama hürriyetine ilişkin problemler hatta hak kaybı ortaya çıkacaktır.³²²

Güneş, Anayasanın 108. maddesinin üçüncü fıkrasında geçen “*Devlet Denetleme Kurulunun Başkan ve üyeleri, Cumhurbaşkanınca atanır.*” hükmünde Cumhurbaşkanının yalnızca atama yetkisinden bahsedildiğini, atama yetkisinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle yapılacağının gösterilmediğini, aynı maddenin dördüncü fıkrasında geçen “*Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir*” hükmünde kararnamenin düzenleneceği

³¹⁷ AYM, 11.06.2020, 2018/119E. 2020/25K.

³¹⁸ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 295; İba, Söyler, “Yeni Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanı Kararının Nitelik Farkı ve Hukuki Sonuçları”, 201.

³¹⁹ Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 274; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 295; Özen Ülgen, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri”, *Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 2018/1, 7; Cemre Akylmaz, “2017 Anayasa Değişikliğine Göre Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 23/1 (2019): 193; Aydoğdu, “Yeni Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı İşlemleri”, 88.

³²⁰ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 295; Özdemir, “Cumhurbaşkanı Kararlarının Yargısal Denetimi”, 3216.

³²¹ Söyler, *Yeni Başkanlık Sisteminde*, 158; Özen Ülgen, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri İlk Gözlemler”, *Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2018/2, 623; Mehmet Güneş, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetiminde Maddi İçerik Kriteri” *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 177.

³²² Söyler, *Yeni Başkanlık Sisteminde*, 158; Ülgen, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri İlk Gözlemler”, 623.

alanların açıkça yazıldığını her iki fıkra karşılaştırıldığında Cumhurbaşkanının kamu görevlilerini atama ve görevlerine son verme amaçlı yaptığı bireysel nitelikteki işlemlerin Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle yapılamayacağını, Cumhurbaşkanı kararı ile yapılması gerektiği anlamı çıktığını savunmaktadır.³²³

Öğretideki ağırlıklı görüşe göre Cumhurbaşkanının, Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle yürütme alanına ilişkin konularda düzenleyici işlem yapması mümkündür. Ancak bireysel işlem yapması mümkün değildir.³²⁴ Kanaatimizce Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile bireysel işlem yapılmasına anayasal bir engel bulunmamaktadır. Ancak Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin bireysel işlem şeklinde tesis edilmesi halinde, bu kararnamelerin yargısal denetimi Anayasa Mahkemesi tarafından yapıldığından Anayasa Mahkemesi'nin idari yargı mahkemeleri gibi hareket etmesi söz konusu olacaktır. Ayrıca kişilerin Anayasa Mahkemesi'ne soyut norm denetimi yoluyla başvurması mümkün olmadığından hak kayıpları yaşanacaktır. Bu doğrultuda Cumhurbaşkanlığı kararnameleri yalnızca kural koymaya yönelik düzenleyici yürütme işlemidir.³²⁵ Nitekim Danıştay Kanunu'nun 24. maddesindeki "*Danıştay, Cumhurbaşkanı kararlarına ve Cumhurbaşkanınca çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri dışındaki düzenleyici işlemlere karşı açılacak iptal ve tam yargı davalarını karara bağlar.*" hükmünde de Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin düzenleyici işlem niteliğinde olduğu açıkça belirtilmiştir.

d) Konu

Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenleme yapılabilecek alanlar kararnamelerinin konu yönünden yetki sınırını belirlemektedir. Anayasanın 104/9. 104/17. 106/11. 108/4. 118/6. 119/6. ve 123/3. maddelerinde Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenleme yapılacak konular belirlenmiş ve anayasal güvence altına alınmıştır.³²⁶

Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrası Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin genel hükümleri içermektedir. Genel hüküm dışında kalan

³²³ Güneş, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetiminde Maddi İçerik Kriteri", 177.

³²⁴ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 362; Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 279; Söyler, *Yeni Başkanlık Sisteminde*, 159; Şahin, *Yasallık İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, 48.

³²⁵ Halit Eyüp Özdemir, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Çerçevesi", *İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 6/1(2019), 269.

³²⁶ Özdemir, "Cumhurbaşkanı Kararlarının Yargısal Denetimi", 3219.

Anayasanın 104/9. 106/11. 108/4. ve 118/6. maddelerinde mahfuz düzenleme alanı olarak sadece Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenebilecek konular yer almaktadır. Anayasanın 123/3. maddesinde ortak düzenleme alanı olarak hem kanun hem Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenebilecek konu yer almaktadır. Anayasanın 119/6. maddesinde ise olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleri düzenlenmiştir.

(1) Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle Düzenlenebilecek Konular:

Yürütme Yetkisine İlişkin Konular

Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının birinci cümlesinde “Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir.” hükmü düzenlenmiştir. Bu hüküm Cumhurbaşkanının yürütme yetkisi ile ilgili konularda ilk elden düzenleme yapma yetkisine sahip olduğunu göstermektedir.³²⁷ Hükümün mefhumu muhalifinden anlaşıldığı üzere Cumhurbaşkanının yasama organı ile yargı organının yetkisi kapsamında kalan konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi yoktur.³²⁸ Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin sadece “yürütme yetkisine ilişkin” konularda çıkarılabileceğini düzenleyen Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrası, Anayasa koyucunun, yürütme organının yasama ve yargı yetkisine ilişkin konulara müdahale etmesini ve bu alanda düzenleme yapmasını engelleme amacı taşıdığını göstermektedir. Anayasa Mahkemesi de 11/06/2020 tarihli kararında 5018 sayılı Kanun’a ekli (I) sayılı cetvele bazı kurumları dâhil eden Cumhurbaşkanlığı kararnamesini incelemiş “Dava konusu kuralın 5018 sayılı Kanun’a ekli (I) Sayılı Cetvel’e bazı eklemeler yapmak suretiyle kanun metninde değişiklik yapılmasını” öngördüğünü, “Kanunları değiştirmenin TBMM’nin görev ve yetkileri kapsamında bulunduğunu, kuralın yürütme yetkisine değil yasama yetkisine ilişkin olduğunu, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle de yasama yetkisine ilişkin işlem yapılamayacağını” gerekçe göstererek konu bakımından Anayasaya aykırı olan kuralın iptaline karar vermiştir.³²⁹

Yürütme yetkisine ilişkin konular ifadesinin net bir tanımı yoktur.³³⁰ 104. maddenin on yedinci fıkrasının birinci cümlesi net sınırlar çizmemektedir ve geniş

³²⁷ Yelken, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Denetimi*, 77.

³²⁸ AYM, 22/01/2020, 2018/125E. 2020/4K; 23/01/2020, 2019/31E. 2020/5K; Manav, “Olağan Dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, 100.

³²⁹ AYM, 11/6/2020, 2018/155E. 2020/27K.

³³⁰ Yılmaz H. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Konu Bakımından Yetki Sınırları”, 254.

yorumlanma tehlikesiyle karşı karşıyadır. Yürütme organının büyük bir yetki alanı olduğu dikkate alındığında “yürütme yetkisine ilişkin konular” ifadesi Cumhurbaşkanlığı kararnameleri açısından sınırları belirsiz bir yetki alanı ortaya çıkarmaktadır.³³¹ Yılmaz, belirsizlik ve sınırsızlık barındıran “yürütme yetkisine ilişkin konular” ifadesinin Anayasadan çıkarılması ve bunun yerine Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenebilecek konuların Anayasada madde madde yazılması gerektiğini belirterek Anayasa değişikliğine ihtiyaç olduğunu savunmaktadır.³³²

Öğretide kabul gören ve bizim de savunduğumuz görüşe göre yürütme yetkisine ilişkin konular ifadesinden anlaşılması gereken yasama organı ile yargı organının yapısı, oluşumu, görev ve yetkileri kapsamına girmeyen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin çıkarılabilmesidir.³³³

Yasama ve yargı organının yetkisi dâhilindeki bir konunun ilk elden Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenlenmesinin mümkün olmadığı hususunu açıkladık. Ayrıca şu hususa da değinmekte fayda var. Anayasada Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenlenmesi mümkün olan bir konunun Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmeyip yürütmenin diğer düzenleyici işlemlerinden olan yönetmelikler ile düzenlenmesi mümkün değildir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle konuya ilişkin temel kural ve sınırlar belirlenip, genel hatlar ve çerçeve çizildikten sonra geriye kalan hususların yürütmenin diğer düzenleyici işlemleriyle belirlenmesi mümkün olacaktır. Konuya ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle genel çerçeve çizilmeden bu konuda düzenleme yapma yetkisinin yönetmeliklere bırakılması yetki devri anlamına gelmektedir. Bu durum ise Anayasaya aykırılık teşkil etmektedir.³³⁴ Nitekim bu konuya ilişkin Anayasa Mahkemesi de 30.12.2020 tarihli kararında, “*Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesi gereken bir konuya ilişkin düzenleme yetkisinin Cumhurbaşkanınca, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılması suretiyle kullanılması ve bu yetkinin idareye bırakılmaması gerektiğini, davaya konu kuralın ikinci cümlesiyle*

³³¹ Akartürk, “2017 Anayasa Değişikliğinin “Parlamentosuzlaştırma” Etkisi Üzerine”, 11.

³³² Yılmaz H. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Konu Bakımından Yetki Sınırları”, 257.

³³³ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 429; Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 279; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 368; Sabri Eray Uçar, “Yürütmenin Türevsel Düzenleme Yetkisi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi”, (Yüksek Lisans Tezi, Çankaya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2020), 66; Emre Can, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin 3. Yıl Dönümünde Anayasa Mahkemesinin Kanun-CBK İlişkisine Yaklaşımı” (*Maltepe Üniversitesi Yayınları, Anayasa Hukukundaki Gelişmelerin Işığında Kamu Hukuku Sempozyumu*), 2022, 44.

³³⁴ Yelken, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Denetimi*, 60-61.

Ajansın denetimine ilişkin temel ilkeler konulmadan ve çerçeve çizilmeden Başkanlığa sınırları belirsiz bir alanda düzenleme yetkisinin verilmesinin, Anayasanın Cumhurbaşkanı'na tanıdığı düzenleme yetkisinin idareye bırakılması sonucunu doğurduğunu, bu durumun da Anayasanın 104. maddesine aykırı olduğunu” belirterek dava konusu kuralın iptaline karar vermiştir.³³⁵

(2) Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle Düzenlenemeyecek Konular:

Yasak Alan

Cumhurbaşkanı yürütme yetkisine ilişkin konularda düzenleme yapma yetkisine sahip olmasına rağmen bu yetki sınırsız değildir. Bu yetkinin sınırları yine 104. maddenin on yedinci fıkrasında düzenlenmiştir. Buna göre Cumhurbaşkanının, Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ikinci, üçüncü, dördüncü, beşinci ve altıncı cümlelerinde belirtilen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleme yapması mümkün değildir. Bunun haricinde Anayasanın 161. maddesinin yedinci fıkrasında da Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenlenemeyecek konu yer almaktadır. Anayasanın 161. maddesinin yedinci fıkrasındaki ve 104. maddenin on yedinci fıkrasının ikinci, üçüncü, dördüncü, beşinci, altıncı cümlelerindeki hükümlere ilişkin Cumhurbaşkanının, bu konularda düzenleme yapması ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarması yasaklanmıştır.³³⁶ Anayasada belirtilen bu sınırlamalara uyulmaksızın çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi Anayasa Mahkemesi tarafından Anayasaya aykırılık gerekçesiyle iptal edilmektedir. Çalışmamızın bu kısmında Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenlenemeyecek konular ayrı ayrı incelenerek açıklanmaya çalışılacaktır.

(a) Temel Haklar, Kişi Hakları ve Ödevleri ile Siyasi Haklar ve Ödevler

Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesinde “*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.*” hükmü yer almaktadır. Bu hüküm uyarınca Anayasanın temel haklar ve ödevler başlıklı ikinci kısmının birinci, ikinci ve dördüncü bölümlerinde yer alan hak ve ödevler ilk elden Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemeyecektir.

³³⁵ AYM, 30/12/2020, 2019/71E. 2020/82K.

³³⁶ Şahin, *Yasallık İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, 65.

Temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile siyasi hak ve ödevler asli olarak kanunla düzenlenir. Bu hak ve ödevlerin ilk elden Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemeyip kanunla düzenlenmesi demokrasinin en temel güvencesidir.³³⁷ Ancak önemle belirtmek gerekir ki Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesinden, temel hak ve hürriyetlerin hiçbir şekilde Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemeyeceğı anlamı çıkarılmamalıdır.³³⁸ Temel haklar, kişi hak ve ödevleri ile siyasi hak ve ödevlerin ilk elden Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesi mümkün değildir. Fakat asli olarak kanunla düzenlendikten sonra kanuna dayanmak ve kanuna aykırı olmamak şartıyla Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle bu konuların düzenlenmesi mümkündür.³³⁹ Herhangi bir konu kanunla düzenlendikten sonra kanuna uygun olmak şartıyla yönetmelikle dahi düzenlenebilir. Ancak kanunda öngörölmeven bir sınırlamanın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi veya yönetmelikle getirilmesi mümkün değildir.³⁴⁰ Bir temel hak ve hürriyeti düzenleyen ve sınırlayan kanun bulunmadıkça o temel hak ve hürriyet doğrudan yürütme organı tarafından düzenlenemez ve sınırlandırılmaz. Ancak hak ve hürriyeti sınırlandıran bir kanun varsa bu durumda yürütme organı o kanuna dayanmak ve uygun olmak şartıyla ilgili temel hak ve hürriyete ilişkin düzenleme yapabilir.³⁴¹

Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesine göre Anayasanın ikinci kısmının birinci, ikinci ve dördüncü bölümünde yer alan hak ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez. Anayasanın ikinci kısmının üçüncü bölümünde yer alan yirmi dört maddeden oluşan sosyal ve ekonomik hak ve ödevlerin Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemeyeceğıne dair Anayasada bir hüküm bulunmamaktadır. Bu doğrultuda sosyal ve ekonomik hak ve ödevlere ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılması mümkündür.³⁴²

³³⁷ Söyler, *Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, 88.

³³⁸ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 125.

³³⁹ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 181; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 125.

³⁴⁰ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 181; Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 281.

³⁴¹ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 363.

³⁴² Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 429; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 125; Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 138; Yılmaz M. *Kanuni İdare İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, 25; Zeynep Gizem Süren, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlandırılması” (Beykent Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, 2019), 42; Halit Yılmaz, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Konu Bakımından Yetki Sınırları”, *İstanbul Hukuk Mecmuası*, 78/1(2020): 250.

Sosyal ve ekonomik hak ve ödevlerin Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle sınırlandırılmasının mümkün olup olmadığı hususu ise öğretilerde tartışmalıdır.

Söyler, Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasında yer alan hükmün, Anayasanın 13. maddesinde yer alan temel hak ve hürriyetlerin kanunla sınırlandırılacağını belirten kuralın istisnası olduğunu, 104. maddedeki düzenlemenin Anayasanın 13. maddesine göre yeni tarihli hüküm olması sebebiyle yeni hükmün esas alınacağını, düzenleme yetkisinin kural olarak sınırlamayı da içerdiğini, bu doğrultuda sosyal ve ekonomik hakların Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle sınırlandırılmasının mümkün olduğunu savunmaktadır.³⁴³

Ulusoy, düzenleme ifadesinin sınırlama ifadesini de içerdiğini, Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının Anayasanın 13. maddesinin istisnası olduğunu ayrıca özel hükmün genel hükme üstün olduğunu, bu doğrultuda özel hüküm niteliğindeki 104. madde uyarınca kanunla düzenleme kaydı olmayan sosyal ve ekonomik hakların Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle geliştirilebileceğini ve sınırlandırılabilirliğini savunmaktadır.³⁴⁴

Söyler ve Ulusoy’un görüşlerine katılmamaktayız. Anayasanın 13. maddesi uyarınca, “*temel hak ve hürriyetler özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir.*” Buna göre bütün temel hak ve hürriyetler emredici nitelikte olan Anayasanın 13. maddesi gereği ancak kanunla sınırlandırılabilir.³⁴⁵ Temel hak ve hürriyetlerin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile sınırlandırılması mümkün değildir.³⁴⁶ Hakların sınırlandırılması yasama

³⁴³ Söyler, *Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, 89; Berat Duman, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri Hukuki Niteliği Rejimleri Denetimi ve Mukayeseli Hukukta Yeri” *Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 5/2(2019), 564.

³⁴⁴ Ali Dursun Ulusoy, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: Varoluşsal, Yapısal ve Hukuksal Bir Değerlendirme”, *Anayasa Yargısı*, 37/2 (2020), 60.

³⁴⁵ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 430; Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 138; Osman Can, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi Anayasa Mahkemesi Yaklaşımı”, *Anayasa Yargısı*, 37/1(2020):144; Yalçın, “Karşılaştırmalı Hukukta Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, 45; Akyılmaz, “2017 Anayasa Değişikliğine Göre Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, 195; Aslan, *Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda ve Türkiye’de Devlet Başkanının Kararname Yetkisi*, 267; Uçar, “Yürütmenin türevsel Düzenleme Yetkisi”, 69; Manav, “Olağan Dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, 108-109; Duman, *Uygulamalı ve Karşılaştırmalı Türk Anayasa Hukuku*, 63.

³⁴⁶ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 430; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 124-125; Karatepe, *Türk Anayasa Hukuku*, 180; Hışım, “Kuvvetler Ayrılığı ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, 106; Küçük, Doğan, “Türkiye’de 2017 Anayasa Değişikliği”, 21; Açıl, “2017 Anayasa Değişikliği”, 745; Karatepe, *Türk Anayasa Hukuku*, 180; Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 281; Narter, Kaya, *Hukuk İhdası Rejiminde*

organının yetkisindedir.³⁴⁷ Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle sosyal ve ekonomik haklara ilişkin sınırlandırma niteliğinde olmayan düzenleyici, güçlendirici veya hakların uygulanmasını kolaylaştırıcı nitelikte düzenlemeler yapılabilir.³⁴⁸ Ancak bu haklara ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kısıtlama, sınırlandırma yapılamayacak ve yükümlülük yüklenemeyecektir.³⁴⁹

Anayasanın ikinci kısmının birinci, ikinci ve dördüncü bölümünde yer alan hak, hürriyet ve ödevlerin ilk elden Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemeyeceğini, üçüncü bölümde düzenlenen sosyal ve ekonomik hak ve ödevlerin ise Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenebilmesinin mümkün olduğunu yukarıda açıkladık. Bu noktada Anayasa Mahkemesi'nin eleştiriye konu üç önemli kararına değinmenin faydalı olacağını düşünmekteyiz.

Anayasa Mahkemesi'nin 2018/133E. 2021/70K. sayılı kararının incelemesinde; 13 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 18. maddesindeki “*Başkanlık, görevleri ile ilgili olarak gerekli gördüğü bilgileri bütün kamu kurum ve kuruluşlarından ve diğer gerçek ve tüzel kişilerden doğrudan istemeye yetkilidir. Kendilerinden bilgi istenen bütün kamu kurum ve kuruluşları ile diğer gerçek ve tüzel kişiler bu bilgileri istenilen süre içinde öncelikle ve zamanında vermekle yükümlüdürler.*” kuralın Anayasaya aykırılığı ileri sürülerek iptali istenmiştir. Anayasa Mahkemesi, iptali istenen 18. maddenin kişisel verilere ilişkin bir düzenleme niteliğinde olmadığını, “*ilgili hükmün Kişisel Verilerin Korunması Kanunu'nda öngörülen güvencelerin uygulanmasını engelleyen, sınırlandıran, genişleten, uygulanmasına istisna getiren veya herhangi bir surette bu hükümlere temas eden bir yönünün bulunmadığını,*” Anayasanın 104. maddesindeki

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 254; Mustafa Özyar, “Mevzuatımızda Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, *Omdusman Akademik* 7/13(2020): 167.

³⁴⁷ Erdoğan, *Anayasa Hukuku*, 197; Tanör, *Anayasa Hukuku Meseleleri*, 21; Yüzbaşıoğlu, *Anayasa Hukuku El Kitabı*, 39; Arđıçoğlu, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, 41; Mustafa Güçyetmez, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri” (Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2019), 59; Tunç, Bilir, Yavuz, *Türk Anayasa Hukuku*, 113.

³⁴⁸ Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 281; Şahin, *Yasallık İlkesi*, 69-70; Atar, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, 6; Arđıçoğlu, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, 41; Tanör, Yüzbaşıoğlu, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, 147; Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Esaslarına Giriş*, 225.

³⁴⁹ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 430; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 369; Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 138; Mehmet Kopuz, “Yasama Yetkisinin Devredilmezliği İlkesi Açısından Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri” (Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Sabahattin Zaim Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, 2021), 66; Fendoğlu, *Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri*, 77.

sınırlamalara aykırı bir düzenleme içermediğini belirterek oy çokluğuyla iptal talebinin reddine karar vermiştir.³⁵⁰

Anayasa Mahkemesi'nin bu kararına katılmamaktayız. Dava konusu 18. maddede bütün kamu kurumlarından ve kişilerden bilgi istenebileceği belirtilmektedir. Ancak istenebilecek bilgiler arasında kuralda hiçbir ayırım yapılmamıştır. İptali istenen kuraldaki bilgiler içerisinde Anayasanın ikinci kısmının ikinci bölümünde yer alan 20. maddedeki kişisel veriler de yer almaktadır.³⁵¹ Anayasanın 20. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca *“Kişisel veriler, ancak kanunda öngörülen hallerde veya kişinin açık rızasıyla işlenebilir. Kişisel verilerin korunmasına ilişkin esas ve usuller kanunla düzenlenir.”*

Anayasanın ikinci kısmının birinci, ikinci ve dördüncü bölümlerinde yer alan hak ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenemeyeceğinden iptali istenen 18. madde, Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesine aykırıdır, iptali gerekmektedir. Nitekim Kuz da karşı oy gerekçesinde Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesinde kişi hakları ile ilgili olarak öngörülen yasak alanın “sınırlama” kavramından daha geniş olan “düzenleme” yasağına ilişkin olduğunu, iptali istenen kuralın kişisel verilerin korunması hakkını düzenlemeyi öngördüğünü, kişisel verilerin korunması hakkının Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesinin Anayasaya aykırı olduğunu belirterek dava konusu kuralın iptal edilmesi gerektiğini savunmuştur.³⁵²

Anayasa Mahkemesi'nin 2019/78E. 2020/6K. sayılı kararının incelemesinde; 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine eklenen 4/A maddesinin üçüncü cümlesinde yer alan *“Yüksek İstişare Kurulunun üyelerine yapılacak ödemeler Cumhurbaşkanınca belirlenir.”* kuralının Anayasaya aykırılığı ileri sürülerek açılan iptal davasında Anayasa Mahkemesi, Yüksek İstişare Kurulu'nun Cumhurbaşkanlığına bağlı, tüzel kişiliği olmayan istişari nitelikte bir birim olduğunu, üyelerin kamu görevlisi olmadığını, kamu hizmetlerine geçici ve arızı olarak katıldıklarını, üye seçiminin ve üyelere yapılacak ödemelerin Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesinin mümkün olduğunu belirterek oy çokluğuyla iptal talebinin reddine karar vermiştir.³⁵³

³⁵⁰ AYM, 13/10/2021, 2018/133E. 2021/70K; Benzer yönde bkz. AYM, 03/03/2021, 2018/134E. 2021/13K.

³⁵¹ AYM, 13/10/2021, 2018/133E. 2021/70K, 16.

³⁵² AYM, 13/10/2021, 2018/133E. 2021/70K, Bkz. Emin Kuz karşı oy gerekçesi, 14.

³⁵³ AYM, 23/01/2020, 2019/78E. 2020/6K.

Anayasa Mahkemesi'nin bu kararına katılmamaktayız. Kurul üyelerine ödeme yapılması Anayasanın 35. maddesinde yer alan mülkiyet hakkına (ekonomik değeri bulunan ve parayla değerlendirilmesi mümkün olan tüm mal varlığı hakları)³⁵⁴ ilişkin bir düzenlemedir. Bu kural Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemeyecek bir hakla ilgili düzenleme içermektedir. Kurul üyeleri kamu görevlisi olmasalar bile onlara yapılacak ödemeler mülk niteliğindedir ve mülkiyet hakkı kapsamındadır. Kurul üyelerine yapılacak ödemelerin azaltılması halinde ise mülkiyet hakkının sınırlandırılması söz konusu olacaktır. Yüksek İstişare Kurulu üyelerine yapılacak ödemelere ilişkin çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi Anayasanın 35. maddesinde yer alan mülkiyet hakkına ilişkin bir düzenleme içerdiğinden konu yönünden Anayasaya aykırıdır, iptali gerekmektedir.³⁵⁵ Nitekim karara muhalif kalan üyelere bir kısmı da kurul üyelerine yapılacak ödemelerin mülkiyet hakkı kapsamında bulunduğunu, yapılacak ödemeleri belirleme yetkisinin ödemeleri azaltma yetkisini de kapsadığını bu durumun mülkiyet hakkının sınırlanmasına sebep olacağını savunmuşlardır.³⁵⁶ Mülkiyet hakkının kişi hakları ve ödevleri kapsamında bulunan bir hak olması sebebiyle Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenlenemeyeceğini ifade etmişlerdir.³⁵⁷ Muhalif üyelerin bu yorumu Anayasa Mahkemesi'nin maaş ödemelerini mülkiyet hakkı kapsamında değerlendirdiği bireysel başvuru içtihadı ile de uyumludur.³⁵⁸

Anayasa Mahkemesi'nin 2019/77E. 2021/2K. sayılı kararının incelemesinde; 35 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin birinci maddesiyle 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesine eklenen 133/B maddesinin birinci fıkrasında yer alan “*Yerli yazarları ve eserleri teşvik etmek amacıyla repertuara alınan ve ilk kez sahnelenecek eserler için her yazara bir adet eserle sınırlı olmak şartıyla, yıllık bütçesinin ilgili bütçe tertibinden karşılanmak üzere, Sanat ve Yönetim Kurulu kararı ile (250.000) gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarı geçmemek üzere nakdi destek verilebilir.*” kuralın iptaline ilişkin açılan davada Anayasa Mahkemesi, yerli yazarları teşvik amacıyla yazarlara nakdi destek verilmesine dair düzenlemenin Anayasanın 64.

³⁵⁴ AYM, 01/07/2015, 2015/39E. 2015/62K.

³⁵⁵ AYM, 23/01/2020, 2019/78E.2020/6K.

³⁵⁶ AYM, 23/01/2020, 2019/78E. 2020/6K. Bkz. Zühtü Arslan karşı oy gerekçesi, 9-10.

³⁵⁷ AYM, 23/01/2020, 2019/78E. 2020/6K. Bkz. Recep Kömürcü, Yusuf Şevki Hakyemez karşı oy gerekçesi, 11-12.

³⁵⁸ Bkz. AYM, Fatma Ülker Akkaya Bireysel Başvuru: 2014/18979, 22/02/2018; Kemal Yeler ve Ali Arslan Çelebi Bireysel Başvuru: 2012/636, 15/04/2014.

maddesi kapsamındaki sosyal ve ekonomik hakka ilişkin olduğunu, bu hakkın devlete pozitif yükümlülük yüklediğini, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesinin mümkün olduğunu belirterek oy çokluğuyla iptal talebinin reddine karar vermiştir.³⁵⁹ Anayasa Mahkemesi'nin bu kararına katılmamaktayız. Mahkeme, ilgili kararında dava konusu kuralın Anayasanın 35. maddesinde düzenlenen mülkiyet hakkıyla ilgisi olup olmadığı hususunda herhangi bir açıklamada bulunmamıştır. Bu noktada eksik değerlendirme yapıldığı kanaatindeyiz. Dava konusu kural yerli yazarları desteklemek amacıyla bu kişilere belirli bir miktarda ödeme yapılmasını öngörmektedir. “Sanatın ve sanatçının korunması” kenar başlıklı 64. madde kapsamında bir düzenlemedir. Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenebilir. Ancak Arslan'ın da karşı oy gerekçesinde belirttiği üzere sosyal ve ekonomik hakka yönelik düzenleme aynı zamanda Anayasanın ikinci kısmının ikinci bölümünde yer alan 35. maddede düzenlenen mülkiyet hakkını da (ekonomik değeri bulunan ve parayla değerlendirilmesi mümkün olan tüm mal varlığı hakları)³⁶⁰ ilgilendirmektedir. Dava konusu kural mülkiyet hakkıyla ilgili düzenleme içermektedir. Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesi gereği “*Anayasanın ikinci kısmının birinci, ikinci ve dördüncü bölümlerinde yer alan temel hak ve hürriyetler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemeyeceğinden*” yazarlara nakdi destek olarak yapılacak ödemelere ilişkin kural konu yönünden Anayasaya aykırıdır, iptali gerekmektedir.³⁶¹

Kanaatimizce sosyal devlet ilkesi gereğince kişi veya kurumlara yapılacak maddi destek ve teşviklerin Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesinin mümkün olması gerekmektedir. Ancak bu durum mülkiyet hakkıyla ilgili olduğundan, mülkiyet hakkı da 104. maddenin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen yasak alan kapsamında kaldığından maddi destek ve teşviklerin Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenebileceğine dair Anayasada açık bir düzenlemenin olması gerekir. Bu konuda Anayasa değişikliğine ihtiyaç vardır. Aksi takdirde mevcut düzenlemeler dikkate alındığında maddi destek ve teşvikler mülkiyet hakkıyla ilgili olduğundan mülkiyet hakkı da Anayasanın ikinci kısmının ikinci bölümünde yer aldığından ilk elden Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesi mümkün değildir.

³⁵⁹ AYM, 14.01.2021, 2019/77E. 2021/2K.

³⁶⁰ AYM, 01/07/2015, 2015/39E. 2015/62K.

³⁶¹ Bkz. AYM, 14.01.2021, 2019/77E. 2021/2K. Zühtü Arslan karşı oy gerekçesi.

(b) Münhasıran Kanunla Düzenlenmesi  ng r len Konular

Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesinde “*Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılmaz.*” h k m  düzenlenmiştir. Bu hüküm uyarınca Anayasada kanunla düzenlenmesi gerektiği belirtilen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılması halinde kararname Anayasaya aykırılık teşkil edecektir.

Öğretide Anayasada kanunla düzenlenmesi öngörülüp “ancak, sadece, münhasıran” terimlerini içermeyen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılıp çıkarılamayacağı, münhasıran kelimesinden ne anlaşılması gerektiği hususu tartışmalıdır.

Öğretideki bir görüşe göre, “münhasıran kanun” ifadesiyle kastedilen kanunla düzenleme yapılması öngörülen tüm anayasal hükümlerdir.³⁶² Madde metninde ancak, münhasıran, sadece ifadelerinin bulunup bulunmaması önem arz etmemektedir. Münhasır kanun alanının olması için 1958 Fransız Anayasasının 34. ve 37. maddelerindeki gibi “*şu konular ancak kanunla düzenlenir. Geriye kalanlar yürütmenin düzenleyici işlemleriyle düzenlenir*” şeklinde kanunla düzenlenmesi gereken konuları Anayasada tek tek sayan bir düzenleme olması gerekmektedir.³⁶³ Anayasada “kanunla belirlenir” “kanunla düzenlenir” “ancak kanunla olur” gibi ifadelerin geçtiği kanunla düzenlenmesi öngörülen tüm hükümler münhasır kanun alanı kapsamında kalmaktadır.³⁶⁴ Bu alanlarda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz.³⁶⁵ Aksi takdirde kanun hükmünde olmayan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kanunla düzenlenmesi gereken konularda düzenleme yaparak kendisine tanınan sınırlı konularda düzenleme yapma yetkisini aşmış olacaktır.³⁶⁶

³⁶² Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 281; G rsel, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, 412; Ardıçoğlu, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, 38; Aslan, *Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda ve Türkiye’de Devlet Başkanının Kararname Yetkisi*, 272; Uçar, “Yürütmenin Türevsel Düzeltme Yetkisi”, 71; Ekrem Ali Akartürk, “2017 Anayasa Değişikliğinin “Parlamentosuzlaştırma” Etkisi  zerine”, *Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, XVII/1 (2020): 11-12.

³⁶³ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 371.

³⁶⁴ Can, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi Anayasa Mahkemesi Yaklaşımı”, 147.

³⁶⁵ Söyler, *Yeni Başkanlık Sistemi*, 93; Yılmaz M. *Kanuni İdare İlkesi*, 30; Küçük, Doğan, “Türkiyede 2017 Anayasa Değişikliği”, 22; Atar, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi”, 7; Yeniay Yeniay, “Türk Hukukunda Yürütme”, 125;  zbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 253, Fendoğlu, *Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri*, 77.

³⁶⁶ şahin, *Yasallık İlkesi*, 75; Yelken, *Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri*, 104; Yılmaz M. *Kanuni İdare İlkesi*, 139; Eren, *Anayasa Hukuku Ders Notları*, 562; Yalçın, “Karşılaştırmalı Hukukta”, 47; Yıldırım; *Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri*, 26; Açıl, “2017 Anayasa Değişiklikleri”, 745.

Öğretideki diğer görüşe göre ise, Anayasada bir konunun kanunla düzenlenmesi gerektiğinin belirtilmesi o konunun münhasıran kanunla düzenleneceği anlamını taşımamaktadır. “sadece, ancak, münhasıran” terimlerinin açıkça kullanılmadığı hükümlerde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılması mümkündür.³⁶⁷ Sosyal ve ekonomik hak ve ödevlerin Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesi mümkün olduğundan bu hak ve ödevlerden “kanunla düzenlenir” ibaresinin geçtiği maddelere ilişkin de Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleme yapılabilir.³⁶⁸

Biz ilk görüşü değil ikinci görüşü benimsemekteyiz. Şöyle ki, Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesinde geçen “münhasıran” kelimesini yok saymak doğru bir yaklaşım değildir. Kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda nasıl ki kanun hükmünde kararname çıkarılabiliyorsa kanunlarla aynı düzeyde olan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri de “ancak, sadece, münhasıran” terimlerinin geçmediği kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda düzenleme yapabilmelidir. Başka bir ifadeyle “*Sadece kanunla düzenlenir; ancak kanunla düzenlenir münhasıran kanunla düzenlenir.*” şeklinde yazılan konularda on yedinci fıkranın üçüncü cümlesi uyarınca Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Bu terimlerin geçmediği kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılabilir. İlk görüş kabul edildiği takdirde Münhasıran kanun kapsamına kanunla düzenlenmesi öngörülen tüm konular dâhil edilecek bu durumda da kanunlarla aynı düzeyde olan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulama alanı daraltılmış olur.

Her ne kadar ikinci görüşü savunuyor isek de şu hususu da önemle belirtmek gerekir ki Anayasada kanunla düzenlenmesi öngörülen maddelerin hiçbirinde “münhasıran” terimi kullanılmamıştır.³⁶⁹ Münhasıran terimi ile benzer anlama gelen “ancak” terimi ise Anayasada sadece beş maddede geçmektedir. Anayasanın 13. maddesine göre “*Temel hak ve hürriyetler ancak kanunla sınırlanabilir.*” 20. maddenin 3. fıkrasına göre “*Kişisel veriler ancak kanunda öngörülen hallerde sınırlandırılabilir.*” 38. maddenin 3. fıkrasına göre “*Ceza ve ceza yerine geçen güvenlik tedbirleri ancak kanunla konulur.*” 66. maddenin 3. fıkrasına göre “*Vatandaşlık ancak kanunda belirtilen*

³⁶⁷ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 430; Akyılmaz, “2017 Anayasa Değişikliği”, 196; Narter, Kaya, *Hukuk İhdası Rejiminde*, 314.

³⁶⁸ Manav, “Olağan Dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, 118.

³⁶⁹ Küçük, Doğan, “Türkiye’de 2017 Anayasa Değişikliği”, 21.

hallerde kaybedilir.” 68. maddenin 6. fıkrasına göre “Yükseköğretim elemanlarının siyasi partilere üye olmaları ancak kanunla düzenlenebilir.” Mevcut durumda “ancak” teriminin geçtiği yukarıda sayılan beş madde Anayasanın ikinci kısmının birinci, ikinci ve dördüncü bölümlerinde yer alan hak ve ödevler kapsamında kalmaktadır. Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesi gereği bu beş madde kapsamında kalan konular zaten Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez.³⁷⁰ Mevcut düzenlemeler dikkate alındığında yukarıda sayılan beş madde dışında on yedinci fıkranın üçüncü cümlesinin uygulanabileceği bir alan bulunmamaktadır. Bu beş maddede yer alan konulara ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Kanunla düzenlenmesi öngörülen diğer konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılabilir.

Anayasa koyucunun münhasıran kelimesi ile neyi kastettiği hususunu ve kanunla düzenlenmesi öngörülmesine rağmen “ancak, sadece, münhasıran” ifadelerini içermeyen konuların bu kapsamda değerlendirilmesi gerekip gerekmediği hususunu netliğe kavuşturması gerektiği kanaatindeyiz. Bunun için de Anayasa değişikliğine ihtiyaç vardır Aksi takdirde ilk görüşün kabulü halinde Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanacağı alan azalacaktır. İkinci görüşün kabulü halinde sadece beş madde münhasır alan kapsamında kalacaktır. Kanunla düzenlenmesi öngörülmesine rağmen “ancak, sadece, münhasıran” ifadelerini içermeyen tüm konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleme yapılacaktır ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulama alanı artacaktır.

Anayasa Mahkemesi ise bizim katılmadığımız görüşü savunmaktadır. Mahkeme, 22/01/2020 tarihli kararı ile münhasır kanun alanı ile ilgili kanunla düzenlenmesi öngörülen tüm konuların münhasıran kanun kapsamında görülmesi gerektiğini, “ancak, sadece, münhasıran” ifadelerini içermese bile kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacağını belirtmektedir.³⁷¹ Ancak Mahkeme, 22/11/2012 tarihli kararında kanun hükmünde kararnamelerle ilgili “Anayasa'nın herhangi bir maddesinde kanunla düzenleneceği öngörülen bir konunun, Anayasa'nın 91. maddesinin birinci fıkrasının açıkça yasakladığı hükümler ile ilgili

³⁷⁰ Yılmaz M. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Konu Bakımından Yetki Sınırları”, 249-250; Ulusoy, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: Varoluşsal, Yapısal ve Hukuksal Bir Değerlendirme”, 53.

³⁷¹ AYM, 22/01/2020, 2018/125E. 2020/4K; Benzer yönde bkz. 23/01/2020, 2019/31E. 2020/5K; 23/01/2020, 2019/78E. 2020/6K.

olmadıkça ya da Anayasa'nın 163. maddesinde olduğu gibi kanun hükmünde kararname çıkarılamayacağı açıkça belirtilmedikçe kanun hükmünde kararname ile düzenlenmesi Anayasa'ya aykırılık oluşturmaz.” şeklinde değerlendirme yaparak kanunla düzenlenmesi öngörülen konuların kanun hükmünde kararname ile de düzenlenmesinin mümkün olduğunu belirtmiştir.³⁷² Anayasa Mahkemesi’nin kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda kanun hükmünde kararnamelerin çıkarılmasının mümkün olduğuna dair kararı ile Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin çıkarılmasının mümkün olmadığına dair kararının birbiriyle çeliştiği kanaatindeyiz. Bu husus izaha muhtaçtır. Mahkemenin 2012 tarihli içtihadından neden vazgeçtiğini açıklaması gerekmektedir.

Kanaatimizce 22/11/2012 tarihli kararın esas alınması gerekmektedir. Dolayısıyla kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda kanun hükmünde kararnameler çıkarılabiliyorsa kanunla aynı düzeyde olan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri de evleviyetle çıkarılabilir. Bu durumda Anayasada “ancak kanunla” ibaresinin geçtiği beş madde dışında kanunla düzenlenmesi öngörülen tüm konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin çıkarılması mümkündür.

(c) Kanunda Açıkça Düzenlenen Konular

Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesinde “*Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz.*” hükmü düzenlenmiştir. Bu hüküm uyarınca Cumhurbaşkanlığı kararnamesinden daha önce çıkarılan bir kanunda açık bir şekilde düzenlenen konuya ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılması durumunda kararname Anayasaya aykırılık teşkil edecektir ve Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilecektir. Anayasa Mahkemesi 12/11/2020 tarihli kararında bu hususa şöyle değinmiştir. “*daha önce açıkça düzenlenmiş olan bir konuda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarıldığından söz edilebilmesi için bu düzenlemeyi yapan kuralın kanun olması gerekir. İkinci olarak bu konunun Cumhurbaşkanlığı kararnamesinden önce çıkarılmış olması gerekir.*”³⁷³ Anayasa Mahkemesi’nin kararından da anlaşıldığı üzere ancak Cumhurbaşkanlığı kararnamesinden önce çıkarılmış bir kanunda konunun açıkça düzenlenmiş olması halinde Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle

³⁷² AYM, 22/11/2012, 2011/149E. 2012/187K. s. 50; Benzer yönde bkz. 16/05/1989, 1989/4E 1989/23K; 17/07/1990, 1990/1E. 1990/21K.

³⁷³ AYM, 12/11/2020, 2018/162E. 2020/66K.

düzenleme yapılamayacaktır.³⁷⁴ Anayasa Mahkemesi bir diğer kararında kanunda açıkça düzenlenen konuların tespitinde şu aşamaları uygulanması gerektiğini belirtmiştir.

“Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesinde kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılmaz denilmiştir. Buna göre öncelikle Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile anılan Anayasa hükmü yönünden yapılacak denetimde karşılaştırmaya esas olabilecek daha önce çıkarılmış bir kanun olup olmadığının tespit edilmesi gerekir. Sonrasında ise böyle bir kanun varsa incelenen Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kuralının kanunun açıkça düzenlediği konuyu düzenleyip düzenlemediği belirlenmelidir. Bu değerlendirme yapılırken önce ilgili kanunun Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenen alanda hüküm ifade edip etmediğinin belirlenmesi ardında da kanundaki düzenlemenin açık olup olmadığının tespit edilmesi gerekir.”³⁷⁵

Narter ve Kaya, kanun hükmü ile konu, kapsam, sınır ve denetim noktalarında örtüşen ve özdeşleşen bir konuda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılmayacağını “açıkça” ibaresinden bunun anlaşılması gerektiğini belirtmektedir.³⁷⁶

Gözler ve Ulusoy, Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesindeki sınırlamanın Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yetki alanını daralttığını savunmaktadır. Ayrıca temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile siyasi hak ve ödevlere dokunmamak kaydıyla kanunla düzenleme yapılmamış diğer konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılmasının kanunlarla hiç düzenlenmemiş pek az konu bulunduğundan ötürü uygulamada etkisinin oldukça sınırlı olacağını belirtmektedir.³⁷⁷

Gürsel ise Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesinde yer alan “açıkça” kanunla düzenlenen alanlar ifadesinin net bir ifade olmadığını, “kanunda açıkça düzenlenen konularda” ifadesinin “kanunda düzenlenen konularda” olarak anlaşılması gerektiğini belirtmektedir.³⁷⁸ Kanaatimizce kanunda açıkça düzenlenen konularda düzenleme yapılamayacağına dair madde metninde geçen

³⁷⁴ Yelken, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Denetimi*, 127.

³⁷⁵ AYM, 23/01/2020, 2019/31E. 2020/5K; AYM, 23/01/2020, 2019/78E. 2020/6K.

³⁷⁶ Narter, Kaya, *Hukuk İhdası Rejiminde*, 265.

³⁷⁷ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 372; Ulusoy, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: Değerlendirme”, 44.

³⁷⁸ Gürsel, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde”, 415.

“açıkça düzenlenen” ifadesinden anlaşılması gereken konuya ilişkin genel kuralların ve sınırların belirlenmesidir.³⁷⁹

Kanunda açık bir şekilde düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılması durumunda Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin kanunla çatışıp çatışmadığına bakılmaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kanun ile aynı veya farklı hükümleri içerse dahi Anayasa kuralını ihlal etmiş sayılacaktır.³⁸⁰ Kanunla aynı hükmü içeren Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin iptaline dair henüz Anayasa Mahkemesi’nin önüne götürülen bir iptal davası veya itiraz başvurusu bulunmamaktadır. Ancak kanunda açıkça düzenlenen bir konuda kanundan farklı hüküm içeren Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin iptaline ilişkin açılan davada Anayasa Mahkemesi 23/01/2020 tarihli kararında, *“Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile bakanlığa ilgili bütçe kaleminin %100’üne kadar bütçe dışı avans verilme yetkisinin”* Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesine aykırı olduğunu, 5018 sayılı Kanun’da bu tür bütçe dışı avansların %30 ile sınırlandırıldığını, iptali istenen kuralın kanunda açık bir şekilde düzenlenen bir konuda düzenleme yaptığını belirterek denetime konu Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin iptaline karar vermiştir.³⁸¹

Kanun hükmünde kararnamede açıkça düzenlenen bir konuda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılmasının mümkün olup olmadığı konusuna da kısaca değinmekte fayda vardır. Anayasa Mahkemesi, Cumhurbaşkanlığı Yüksek İstişare Kurul üyelerinin mali haklarının 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede açıkça düzenlendiği, bu itibarla dava konusu Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin iptali için açılan davada; *“kanun hükmünde kararnamelerin kanun niteliğinde olduğunu ve normlar hiyerarşisinde kanunla aynı düzeyde bulunduğunu dolayısıyla kanun hükmünde kararname ile açıkça düzenlenen bir konuda da Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesi uyarınca Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılmasının mümkün olmadığına”* yönelik değerlendirme yapmıştır.³⁸² Anayasa Mahkemesi’nin bu değerlendirmesine katılmamaktayız. Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü

³⁷⁹ Küçük, Doğan, “Türkiye’de 2017 Anayasa Değişikliği”, 23; Yılmaz M. *Kanuni İdare İlkesi*, 32; Açıl, “2017 Anayasa Değişikliği”, 747.

³⁸⁰ Barın, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi*, 113.

³⁸¹ Ulusoy, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: Varoluşsal, Yapısal ve Hukuksal Bir Değerlendirme”, 44; AYM, 23/01/2020, 2019/31E. 2020/5K.

³⁸² AYM, 23/01/2020, 2019/78E. 2020/6K.

cümlesinde sadece “kanunda açıkça düzenlenen konular” ifadesi geçmektedir. Dördüncü fıkradaki düzenleme sadece kanunları kapsamaktadır. Buradaki kanun teriminin dar yorumlanması gerekmektedir. Kanun hükmünde kararnameler kanun niteliğinde olsa bile yürütme işlemidir. Anayasanın 104. maddesi uyarınca sadece kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Kanun hükmünde kararnamede açıkça düzenlenen bir konuda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılmasına anayasal bir engel bulunmamaktadır.

(d) Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile Kanunlarda Farklı Hükümlerin Bulunması

Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının beşinci cümlesinde “*Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde kanun hükümleri uygulanır.*” hükmü yer almaktadır. Bu hüküm uyarınca olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnameleri kanunlara aykırı hükümler içerdiği takdirde kanun hükmü esas alınacaktır.³⁸³ Atar, “farklı hüküm” ifadesinin aykırılıktan ziyade çatışma biçiminde anlaşılması gerektiğini ve kanun ile kararname hükümlerinin pratikte bir olayda karşı karşıya gelmesi gerektiğini savunmaktadır.³⁸⁴

Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin kanunla çatışıp çatışmadığına dolayısıyla Anayasaya aykırı olup olmadığına karar verecek tek merci Anayasa Mahkemesi olduğundan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunduğu takdirde yargı organlarının itiraz yoluyla Anayasa Mahkemesi’ne başvurusu gerekmektedir.³⁸⁵ Kamu hizmetlerini yürüten kamu görevlilerinin ise Anayasanın 137. maddesinde yer alan “*Kamu hizmetlerinde herhangi bir sıfat ve suretle çalışmakta olan kimse üstünden aldığı emri yönetmelik Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, kanun veya Anayasa hükümlerine aykırı görürse yerine getirmez ve bu aykırılığı o emri verene bildirir. Ancak üstü emrinde ısrar eder ve bu emrini yazı ile yenilerse emir yerine getirilir. Bu halde emri yerine getiren sorumlu olmaz.*” hüküm uyarınca Cumhurbaşkanlığı kararnamesini Anayasaya aykırı gördüğü takdirde aykırılığı emir verene bildirmesi

³⁸³ Küçük, Doğan, “Türkiye’de 2017 Anayasa Değişikliği”, 24.

³⁸⁴ Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 278.

³⁸⁵ Yeliz Şanlı Atay, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri”, İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 10/2(2019): 592.

gerekmektedir. Üstün emrinde ısrar etmesi durumunda ise kamu görevlisinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesini uygulaması gerekmektedir.³⁸⁶

Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesi ile beşinci cümlesi arasındaki farka kısaca değinecek olursak dördüncü cümleye göre; kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinden önce çıkarılmış olmalıdır, ilgili konu kanunda açıkça düzenlenmiş olmalıdır, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin de kanunun açıkça düzenlediği konuyu düzenlemesi gerekmektedir. Bu durumda Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin kanunla çatışıp çatışmadığına bakılmaz. Kanunda açıkça düzenlenen bir konuya ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarıldığı takdirde aynı veya farklı düzenlemeleri içerip içermediğine bakılmaksızın kararname Anayasaya aykırılık teşkil edecektir. Beşinci cümleye göre; kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hangisinin önce hangisinin sonra çıkarıldığı önem arz etmemektedir. Önemli olan husus kanunla kararnamenin çatışmasıdır, birbirinden farklı hükümler içermesidir. Bu durumda kanun esas alınacaktır.

(e) Aynı Konuda Çıkarılan Kanunun Cumhurbaşkanlığı Kararnamesini Hükümsüz Kılması

Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının altıncı cümlesinde “*Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir.*” hükmü yer almaktadır.

Gürsel, hükümsüz hale gelmenin “*geçerli bir biçimde hüküm ve sonuçlarını doğuran bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükmünün aynı konudaki bir kanun hükmünün yürürlüğe girdiği an uygulanamaz hale gelmesini*” ifade ettiğini belirtmektedir.³⁸⁷

Akkurt, hükümsüzlük (geçersizlik) halini bir hukuki işlemin geçerlilik şartlarında eksiklik bulunması nedeniyle hukuk âleminde sonuç doğurmaması olarak tanımlamaktadır. Yazar, önceden geçerlilik şartlarını taşıyan ve hukuk âleminde sonuç doğuran bir normun da şartların değişmesiyle geçersiz hale gelmesinin mümkün olduğunu belirtmektedir.³⁸⁸ Buna göre Anayasaya uygun bir şekilde çıkarılan ve geçerli

³⁸⁶ Yeniay, Yeniay, “Türk Hukukunda Yürütme Organı”, 133.

³⁸⁷ Gürsel, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, 418.

³⁸⁸ Sinan Sami Akkurt, “Hukuki İşlemlerde Geçersizlik Olgusuna Genel Bir Bakış”, *Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 4/1(2014), 100.

olan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi aynı konuda kanun çıkarıldığında geçersiz hale gelmektedir.

Ülgen, hükümsüzlük durumunun geçmişe etkili bir geçersizlik hali olduğunu savunmaktadır. Ancak yazar, geçmişe etkili geçersizlik halinin risk barındırdığını, bu durumun hukuki belirlilik ilkesi açısından olumsuz sonuçlara sebebiyet vereceğini de ifade etmektedir.³⁸⁹ Kanaatimizce aynı konuda kanun çıkmasıyla hükümsüz hale gelen Cumhurbaşkanlığı kararnamesi geleceğe yönelik etki doğurur.³⁹⁰ Geçmişe etkili hükümsüzlük (geçersizlik) söz konusu olmamaktadır.³⁹¹

Aynı konuda kanun çıkarılması halinde hükümsüzlük durumunu Anayasa Mahkemesi tespit edecektir.³⁹² Ülgen, Narter ve Kaya, kanunun çıkmasıyla hükümsüz hale gelen Cumhurbaşkanlığı kararnamesi için Anayasa Mahkemesi'nin hükümsüzlük nedeniyle karar verilmesine yer olmadığı yönünde karar vermesi gerektiğini savunurken³⁹³ Uçar ve Azaklı, Anayasa Mahkemesi'nin vereceği kararın Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hükümsüz hale gelmesi sebebiyle iptal kararı olması gerektiğini savunmaktadır.³⁹⁴ TBMM aynı konuya ilişkin kanun çıkardığında, Anayasa Mahkemesi Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin iptaline kararı vermediği takdirde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi yürürlükte kalmaya devam edecektir. Cumhurbaşkanlığı kararnamesini hükümsüz kılan kanun iptal veya ilga edildiği takdirde ise Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin yeniden uygulanma ihtimali söz konusu olacaktır. Bu durum hukuki güvenlik ilkesine olan güvenin zedelenmesine sebebiyet verecektir. Bu nedenlerden ötürü Uçar ve Azaklı'nın görüşüne katılmaktayız. Anayasa Mahkemesi'nin hükümsüzlük sebebiyle iptal kararı vermesi gerektiğini savunmaktayız.

Azaklı, mahkemelerin de Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin iptali için itiraz yoluyla Anayasa Mahkemesi'ne başvurmaları gerektiğini belirtmektedir. Yazar, Cumhurbaşkanlığı kararnamesini hükümsüz kılan kanunun iptal edilmesi durumunda ise Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin tekrar uygulanabilir hale gelemeyeceğini, meydana

³⁸⁹ Ülgen, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri", 35.

³⁹⁰ Şahin, *Yasallık İlkesi Bağlamında*, 169; Barın, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi*, 223.

³⁹¹ Yılmaz M. *Kanuni İdare İlkesi Bağlamında*, 95.

³⁹² Uçar, "Yürütmenin Türevsel Düzenleme Yetkisi", 84.

³⁹³ Ülgen, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri", 35; Narter, Kaya, *Hukuk İhdası Rejimi*, 321.

³⁹⁴ Uçar, "Yürütmenin Türevsel Düzenleme Yetkisi", 84; Murat Azaklı, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Somut Norm Denetimi Yoluyla İncelenmesi", *Anayasa Yargısı*, 36/1(2019): 96.

gelen boşluğun yeni bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılarak giderilebileceğini savunmaktadır.³⁹⁵

TBMM'nin, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenen konuya ilişkin kanun çıkarması durumunda kararnamenin hükümsüz hale geleceğini yukarıda açıkladık. Bu noktada Meclisin kanun çıkarma yetkisinin Cumhurbaşkanı tarafından engellenmesinin mümkün olup olmadığı hususu üzerinde durmak gerekir. Aynı konunun önce Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmiş olduğu durumlarda Cumhurbaşkanının sonradan o alanı düzenleyen kanuna ilişkin kullanabileceği bir yetki bulunmaktadır. Bu da aynı konuyu düzenleyen kanunu Anayasanın 89. maddesinin ikinci fıkrası ile 104. maddenin altıncı fıkrası uyarınca TBMM'ye geri gönderme yetkisidir.³⁹⁶ TBMM, Cumhurbaşkanlığı kararnamesini hükümsüz kılmak için toplanıp kanun çıkardığı takdirde kanunun yürürlüğe girmesi Cumhurbaşkanının onayı ile mümkündür.³⁹⁷ Anayasanın 89. maddesi uyarınca Cumhurbaşkanı kanunu onaylamayıp Meclise geri gönderdiği takdirde kanunun Cumhurbaşkanı tarafından yayımlanması için TBMM üye tamsayısının salt çoğunluğunun (301 oy) kabul oyu gerekir. Cumhurbaşkanının mensubu olduğu partinin Mecliste çoğunluğu elinde bulundurması ihtimalinde Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hükümsüz olması için çıkarılan kanunun veto sonrası yürürlüğe girmesi için gerekli olan 301 oya ulaşmak çok zor olacaktır. Bu durumda Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının altıncı cümlesinin uygulanma ihtimali düşük olacaktır.³⁹⁸ Cumhurbaşkanının mensubu olduğu partinin Mecliste çoğunluğu elinde bulundurmaması durumunda ise Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının altıncı cümlesinin uygulanma ihtimali yüksek olacaktır. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, Meclis tarafından kanun çıkarılarak hükümsüz bırakılma riski ile karşı karşıya kalmış olacaktır.³⁹⁹

(f) Anayasanın 161. Maddesinin Yedinci Fıkrası

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenleyemeyecek alanlardan biri de Anayasanın 161. maddesinin yedinci fıkrasıdır. Bu maddeye göre “*Merkezî yönetim*

³⁹⁵ Azaklı, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin”, 94.

³⁹⁶ Barın, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi*, 127.

³⁹⁷ Nahit Yüksel, “Türk Parlamento Hukukunda Çerçeve Kanunları Adlandırma Yöntem ve Sorunları”, *Yasama Dergisi* 26(2014): 36.

³⁹⁸ Vahap Coşkun, “16 Nisan 2017 Tarihinde Kabul Edilen Anayasa Değişikliklerinin Değerlendirilmesi” *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 22/36(2017): 19-20

³⁹⁹ Keskinsoy, Kaya, Meri, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, 30.

bütçesiyle verilen ödenek, harcanabilecek tutarın sınırını gösterir. Harcanabilecek tutarın Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle aşılabileceğine dair bütçe kanununa hüküm konulamaz.” Bu düzenleme uyarınca Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle bütçe kabul edilmesi ve bütçede değişiklik yapılması mümkün değildir. Kanun vasıtasıyla Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin düzenleneceği alanlar belirlenemez. Nitekim Anayasa Mahkemesi de kanun vasıtasıyla Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin düzenleneceği alanların belirlenmesini Anayasaya aykırı bulmuştur.⁴⁰⁰

Yedinci fıkra uyarınca Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle bütçe kabul edilemeyeceği gibi kanunla kabul edilmiş bütçede Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle değişiklik de yapılamayacaktır.⁴⁰¹ Aksi takdirde Anayasaya aykırılık söz konusu olacaktır. Söyler’in de belirttiği üzere bu hükümdeki temel amaç bütçe kanunu gibi yasama organının çok önemli yetkileri arasında yer alan bir konuda yasama organının iradesini zayıflatacak şekilde Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleme yapılmasını engellemektir.⁴⁰²

(3) Sadece Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle Düzenlenebilen Konular:

Mahfuz Alan

Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrası Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin genel hükümdür. Bu hüküm dışında Anayasanın 104. maddesinin dokuzuncu fıkrası, 106. maddesinin on birinci fıkrası, 108. maddesinin dördüncü fıkrası ve 118. maddesinin altıncı fıkrasında düzenlenen konulara ilişkin de Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılması mümkündür. Nitekim 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Üst Düzey Kamu Yöneticilerinin Atanma Usulü, 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Bakanlıklar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı, 5 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Devlet Denetleme Kurulu, 6 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde ise Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin Teşkilatı düzenlenmiştir.⁴⁰³

Bu başlık altında sadece Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenebilen konular incelendikten sonra Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin mahfuz (özerk) alanı

⁴⁰⁰ AYM, 11/06/2020, 2018/155E. 2020/27K; 23/01/2020, 2019/31E. 2020/5K.

⁴⁰¹ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 368.

⁴⁰² Söyler, *Yeni Başkanlık Sisteminde*, 86.

⁴⁰³ Özyar, “Mevzuatımızda Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, 168.

bulunup bulunmadığı ve bu dört konunun kanunla düzenlenmesinin mümkün olup olmadığı hususu öğretideki görüşlerle birlikte açıklanmaya çalışılacaktır.

(a) Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atanmalarına İlişkin Usul ve Esaslar

Anayasanın 104. maddesinin dokuzuncu fıkrasında “*Üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esaslar Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.*” hükmü yer almaktadır.

Anayasanın 128. maddesinin ikinci fıkrasında “*Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.*” hükmü düzenlenmiştir. Bu hüküm genel hüküm niteliğinde iken 104. maddenin dokuzuncu fıkrası özel hüküm niteliğindedir.⁴⁰⁴

Anayasada ve kanunlarda üst düzey kamu yöneticilerinin tanımına yer verilmemiştir. Ancak çeşitli kanunlarda kimlerin üst düzey kamu yöneticisi olduğu sayılmıştır. Örneğin 6216 sayılı Kanun’un 6. maddesinin üçüncü bendinde; “*Yükseköğretim Kurul Başkanı, Yükseköğretim Kurul Üyesi, Yükseköğretim Kurumunun Rektörü, Yüksek Öğretim Kurumunun Dekanı, Bakan Yardımcısı, Müsteşar, Müsteşar Yardımcısı, Büyükelçi, Vali*” üst düzey kamu yöneticisi olarak sayılmaktadır. Bu madde uyarınca en az yirmi yıl kamuda görev icra eden üst düzey kamu yöneticileri Anayasa Mahkemesi’ne üye olarak seçilebilecektir.

Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen 3149 sayılı Kanun’un 2. maddesinde ise “*Müsteşar, Müsteşar Yardımcısı, Genel Müdür, Başkan, Kurul Başkanı, Genel Müdür Yardımcısı, Daire Başkanı, Büyükelçi, Vali, Kaymakam ve Bölge Müdürü*” üst düzey kamu yöneticisi olarak sayılmaktaydı. Bu kanunda üst düzey kamu yöneticilerinin yurt içinde ve yurt dışında yetiştirilme usul ve esaslarına ilişkin kurallar düzenlenmiştir.

10/07/2018 tarihli 3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde de üst düzey

⁴⁰⁴ Narter, Kaya, *Hukuk İhdası Rejiminde*, 267.

kamu yöneticisi kavramının tanımı yapılmamıştır.⁴⁰⁵ Ancak kararnamenin 1 ve 2 sayılı cetvellerinde kimlerin üst düzey kamu yöneticisi olduğu yazılmıştır.⁴⁰⁶

Bu kararnameye göre 1 sayılı cetvelde yer alan Savunma Sanayi Başkanı, Türkiye Radyo Televizyon Kurumu Genel Müdürü, Diyanet İşleri Başkanı, Valiler, Büyükelçiler, Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanı, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanı, Yükseköğretim Kurulu Üyeleri, Gelir İdaresi Başkanı, Rektörler, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Başkanı, gibi üst düzey kamu yöneticileri Cumhurbaşkanlığı kararıyla atanır.⁴⁰⁷ 2 sayılı cetvelde yer alan Teftiş Kurul Üyeleri, Polis Akademisi Başkanı, Sayıştay Savcıları, Defterdarlar, Vali Yardımcıları, Kaymakam, Hazine Kontrolörleri gibi üst düzey kamu yöneticileri Cumhurbaşkanlığı onayıyla atanır.⁴⁰⁸

Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesi uyarınca siyasi hak ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemediğinden üst düzey kamu yöneticilerin atanmasına ilişkin olsa dahi siyasi haklardan biri olan kamu hizmetine girme hakkı (m. 70) Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemeyecektir.⁴⁰⁹ Şahin, 104. maddenin dokuzuncu fıkrası uyarınca Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle “üst düzey kamu yöneticilerinin atanma usul ve esaslarının” düzenlenmesinin mümkün olduğunu ancak bunun kapsamına “üst düzey kamu yöneticisi kadrosunda atanacaklarda aranacak niteliklerin belirlenmesinin” dâhil olmadığını, kamu hizmetine girmek, kamu hizmetinde kalmak ya da başka bir kadroya geçmek için aranan niteliklerin kanunla düzenlenmesi gerektiğini, kamu hizmetine girme hakkının Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemeyeceğini belirtmektedir.⁴¹⁰ Bu konuya ilişkin 1 ve 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin incelemesinde ise 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin 274/A maddesinde kaymakam adayları için aranacak eğitim koşullarının düzenlendiği, 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin üçüncü maddesinin ikinci fıkrasında kamu görevlilerinde aranacak koşulların düzenlendiği görülmektedir. Kanaatimizce bu

⁴⁰⁵ Yasin Söyler, “3 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine Göre Üst Kademe Kamu Yöneticisi Kimdir?”, *Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 2/1(2020): 59.

⁴⁰⁶ Ahmet Nohutçu, Ahmet Gazi Kaya, *Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri* (Ankara, Savaş Yayınevi, 2021), 152-154.

⁴⁰⁷ Sema Uluca, Tekin Avaner, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri (CBK) Üzerine Bir Çözümleme”, *Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 3/1(2021): 121; Nohutçu, Kaya, *Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri*, 153-154.

⁴⁰⁸ 10/07/2018 tarihli 30474 sayılı Resmi Gazete 3 No.lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2. madde.

⁴⁰⁹ Mehmet Rauf Karlı, “Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atama Usul ve Esasları Üzerine Bir İnceleme”, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 28/1(2020), 195.

⁴¹⁰ Şahin, *Yasallık İlkesi Bağlamında*, 140-141.

düzenlemeler Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ikinci ve üçüncü cümlesine aykırıdır. Kamu hizmetine girme hakkı ile kamu hizmetine girmek için aranan niteliklerin Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesi mümkün değildir. Nitekim Şahin’in de ifade ettiği üzere, Anayasanın 128. maddesinin ikinci fıkrasında “*memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkilerinin kanunla düzenleneceği*” belirtildiğinden, madde metninde nitelik ile atama ayrı ayrı düzenlendiğinden Anayasanın 104. maddesinin dokuzuncu fıkrasının kapsamına atamaya ilişkin usul ve esaslar girmektedir.⁴¹¹ Kamu görevlilerinin nitelikleri ve kamu hizmetine girme hakkı ise kanunla düzenlenmelidir.

Üst düzey kamu yöneticilerinin atamalarına ilişkin usul ve esaslar Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenirken görevden alınmalarına dair usul ve esasların Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesinin mümkün olup olmadığı hususu öğretilerdeki bir diğer tartışma konusudur.

Bir görüşe göre Anayasanın 109. maddesinin dokuzuncu fıkrasında görevden almaya ilişkin usul ve esasların kararname ile düzenleneceği anlamı çıkarılmamalıdır. Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleme yapılacak konular istisnai nitelik taşıdığından ve görevden alma konusunda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılmasına dair anayasal düzenleme bulunmadığından Anayasanın 128. maddesi gereği görevden almaya ilişkin usul ve esasların kanunla düzenlenmesi gerekmektedir.⁴¹²

Bizim de savunduğumuz diğer görüşe göre atamaya ilişkin düzenleme görevden almaya ilişkin düzenlemeyi de beraberinde getirmektedir. Atama yetkisi; pozitif anlamda göreve getirme yetkisini, negatif anlamda görevden alma yetkisini birlikte taşımaktadır. Nitekim yetki ve usulde paralellik ilkesi uyarınca bir işlemi yapmaya yetkili kılınan kişi, makam ya da organ aksine bir hüküm bulunmadıkça o işlemin karşıtı olan işlemi yapmaya da yetkilidir.⁴¹³ Bir başka anlatımla bir işlemi yapmaya yetkili olan organ o işlemi değiştirmeye, geri almaya ve kaldırmaya da yetkilidir.⁴¹⁴ Nitekim Danıştay 8. Dairesi 01/10/1973 tarihli kararında yetki ve usulde paralellik ilkesini “*İdari bir tasarruf ancak bunu yapan organ tarafından ve tesisindeki usule uygun bir biçimde kaldırılır yahut*

⁴¹¹ Şahin, *Yasallık İlkesi Bağlamında*, 140.

⁴¹² Barın, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi*, 143-144; Aslan, *Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda ve Türkiye’de Devlet Başkanının Kararname Yetkisi*, 298.

⁴¹³ Günday, *İdare Hukuku*, 135; Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *Türk İdare Hukuku*, 369.

⁴¹⁴ Ramazan Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, (Ankara; Adalet Yayınevi, 2020), 343.

değiştirilir.” şeklinde açıklamıştır.⁴¹⁵ Dolayısıyla Cumhurbaşkanının üst düzey kamu yöneticilerinin atamalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesi mümkün olduğu gibi görevden alınmalarına ilişkin usul ve esasları da Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi mümkündür.⁴¹⁶ Ancak önemle belirtmek gerekir ki bu hususun Anayasada açıkça yazılması daha doğru bir tercih olurdu. İstisnai bir yetki olan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin tüm düzenlemelerin açık ve anlaşılır olması gerekmektedir.

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri genel, sürekli, soyut niteliği haiz olan düzenleyici işlem niteliğindedir.⁴¹⁷ Cumhurbaşkanı kararları ise doğrudan kişi ya da duruma ilişkin bireysel işlem niteliğindedir.⁴¹⁸ Anayasanın 104. maddesinin dokuzuncu fıkrası uyarınca üst düzey kamu yöneticilerinin sadece atamalarına ilişkin usul ve esaslar Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenebilir. Dokuzuncu fıkra üst düzey kamu yöneticilerinin atanmasının ve görevlerine son verilmesinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle olacağına dair bir ifade mevcut olmadığından üst düzey kamu yöneticileri Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile atanmamakta, Cumhurbaşkanlığı kararı ile atanmaktadır. Nitekim 2018/2 Sayılı Cumhurbaşkanlığı kararı ile “*Genelkurmay Başkanlığına, Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin dokuzuncu maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca Kara Kuvvetleri Komutanı Orgeneral Yaşar Güler atanmıştır.*”⁴¹⁹

Üst düzey kamu yöneticisinin kamu görevlisi olması şart değildir. Kamu görevlisi olmayan kişiler de üst düzey kamu yönetici olabilir. 703 sayılı KHK’da kamu görevlisi olmayanların da üst düzey yönetici olarak atanabileceği düzenlenmiştir. Nitekim 375 sayılı KHK’nin 703 sayılı KHK’ye 178’inci maddesi ile eklenen Ek 36/3 madde hükmü şu şekildedir:

“Üst kademe kamu yöneticisi kadro, pozisyon ve görevleri ile yurtdışı teşkilatındaki sürekli görevlere, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde yer alan

⁴¹⁵ Danıştay 8. Dairesi 1972/3613E. 1973/2980K. 01/10/1973.

⁴¹⁶ Söyler, *Yeni Başkanlık Sisteminde*, 126; Manav, “Olağan Dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, 84; Yılmaz M. *Kanuni İdare İlkesi Bağlamında*, 170.

⁴¹⁷ Ülgen, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri”, 7; Akyılmaz, “2017 Anayasa Değişikliğine Göre Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, 193; Aydoğdu, “Yeni Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı İşlemleri”, 88.

⁴¹⁸ Özdemir, “Cumhurbaşkanı Kararlarının Yargısal Denetimi”, 3216.

⁴¹⁹ Manav, “Olağan Dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, 85

şartları taşımak kaydıyla 657 sayılı Kanunun atanma, sınavlar, kademe ilerlemesi ve derece yükselmesine ilişkin hükümleriyle bağlı olmaksızın atama yapılabilir. Ancak bu şekilde atanmış olmak, kamu kurum ve kuruluşlarındaki diğer herhangi bir kadro, pozisyon ve göreve atanma veya kamuda herhangi bir statüde çalışma açısından kazanılmış hak teşkil etmez. Bu fıkra göre açıktan atananlardan görevi sona erenlerin veya görevden alınanların memuriyetle ilişkileri kesilir.”

Kamu görevlisi olmayan üst düzey kamu yöneticilerinin görev süreleri dolunca memuriyetle ilişkileri kesilir. Görevleri sona erenlerin emekli olup olmayacağı veya görevden alınanlara tazminat ödenip ödenmeyeceği hususu ile ilgili bir düzenleme mevcut değildir. Görevden alınan ve kamu görevlisi olmayan üst düzey kamu yöneticisinin akıbeti Cumhurbaşkanınca belirlenecektir.⁴²⁰ Bu konuda Cumhurbaşkanı geniş bir yetki ve düzenleme alanına sahiptir.

(b) Bakanlıkların Kurulması, Kaldırılması, Görevleri ve Yetkileri, Teşkilat Yapısı ile Merkez ve Taşra Teşkilatlarının Kurulması

Anayasanın 106. maddesinin on birinci fıkrasında “*Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.*” hükmü yer almaktadır.

İdare hukuku kitaplarındaki tasnife göre bakanlık teşkilatı; merkez teşkilatı ile ihtiyaca göre oluşturulan taşra ve yurt dışı teşkilatından oluşmaktadır.⁴²¹ Anayasa Mahkemesi de teşkilat yapısı kavramını, belirli bir görev ve hizmeti ifa etmek üzere oluşturulan kamu kurumlarının görev ve yetkilerini yerine getirmek için kurulan aynı kurumdaki farklı kademe ve nitelikteki birimlerin tamamı olarak tanımlamakta ve teşkilat kavramını açıkladığı bu kararında yurt dışı teşkilatın da teşkilat yapısı kavramına dâhil olduğunu ve yurt dışı teşkilatın da Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulabileceğini açıklamaktadır.⁴²² Kanaatimizce her ne kadar Anayasanın 106. maddesinin on birinci fıkrasında yurt dışı teşkilat kavramı açıkça yazılmamış ise de yurt dışı teşkilat, bakanlık teşkilat yapısının içerisinde yer aldığından Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulması mümkündür. İlgili maddede merkez ve taşra teşkilat kavramı açıkça yazılmasına rağmen

⁴²⁰ Süha Oğuz Albayrak, “Türkiye’de Üst Düzey Kamu Yöneticiliğine Atanma”, *Memleket Siyaset Yönetim*, 15/33 (2020), 128.

⁴²¹ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *Türk İdare Hukuku*, 210; Gözler, Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, 150; Günday, *İdare Hukuku*, 395-397.

⁴²² AYM, 12/06/2020, 2019/105E. 2020/30K; 15/10/2020, 2018/124E. 2020/56K; 2018/133E. 2021/70K.

yurt dışı teşkilat kavramının yazılmaması Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin hükümlerin özensiz bir şekilde hazırlandığını göstermektedir.

Anayasanın 106. maddesinin on birinci fıkrasına göre bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görev ve yetkileri Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir. Ülkemizde toplam on altı bakanlık kurulmuştur. Kurulan bakanlıklardan İçişleri Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı ve Adalet Bakanlığı Anayasada ismen sayıldığından (m.118, 130, 140, 144, 159) bu bakanlıkların Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kaldırılması mümkün değildir.⁴²³ İstisnai bir yetki olan Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle Anayasada ismen sayılan bakanlıkların kaldırmasının mümkün olduğu kabul edildiği takdirde Cumhurbaşkanı doğrudan Anayasada değişiklik yapma yetkisine sahip olacaktır. Bu durum, hukuk devleti ilkesine, demokrasinin güvencesi niteliğinde olan kuvvetler ayrılığı ilkesine ve Anayasaya aykırılık teşkil edecek niteliktedir. Anayasadaki hükümler ancak Anayasanın 175. maddesinde belirtilen işlemlerin ikmal edilmesiyle değiştirilebilir. 175. madde uyarınca Anayasada ismen sayılan bakanlıklar da ancak Anayasa değişikliğiyle kaldırılabilir. Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kaldırılmaz.

Anayasanın 123. maddesinin birinci fıkrasında “İdare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.” hükmü düzenlenmiştir. Bu hüküm tüm idare yönünden genel hüküm niteliğinde iken idari teşkilat içinde yer alan ve Anayasada sadece Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği belirtilen Milli Güvenlik Kurulu, Bakanlıklar ve Devlet Denetleme Kurulu ile ilgili hükümler özel hüküm niteliğindedir.⁴²⁴ Bu konuya ilişkin Anayasanın 106. maddesinin on birinci fıkrası ile Anayasanın 123. maddesinin birbiriyle çelişip çelişmediği hususunda Anayasa Mahkemesi’nin 23/01/2020 tarihli kararı önem arz etmektedir. Nitekim bu karar gereği;

“Anayasanın 123. maddesinin birinci fıkrasına göre İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. Ancak Anayasanın 106. maddesinin on birinci fıkrasında Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir denilmek suretiyle bakanlıkların

⁴²³ Yılmaz M. *Kanuni İdare İlkesi Bağlamında*, 49; Aydoğmuş, “Cumhurbaşkanının Düzenleyici İşlemleri”, 40; Ülgen “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri”, 23.

⁴²⁴ Narter, Kaya, *Hukuk İhdası Rejiminde*, 267.

kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması yönünden Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenleme yapılmasına açıkça izin verilmiştir. Bu bağlamda Anayasanın Cumhurbaşkanlığı kararnameleri tarafından düzenleneceğini özel olarak öngördüğü bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulmasının düzenlenmesi kapsamında, bu konularla sınırlı olmak üzere Anayasanın 123. maddesinin anılan hükmünde belirtilen hususlarda düzenleme yapılabilir.”⁴²⁵

Kaboğlu’nun da belirttiği üzere “*Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri ile teşkilat yapısı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir*” şeklindeki bu hüküm, Cumhurbaşkanına geniş bir alanda düzenleme yapma yetkisi vermektedir. Geniş bir alana sahip olan bu oluşumun hak ve özgürlüklere müdahale etme ihtimali yüksektir.⁴²⁶

15/07/2018 tarihli 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların teşkilat yapısına ilişkin düzenlemeler içermektedir.⁴²⁷

(c) Devlet Denetleme Kurulu’nun İşleyişi, Üyelerinin Görev Süresi ve Diğer Özlük İşleri

Anayasanın 108. maddesinin dördüncü fıkrasında “*Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.*” hükmü yer almaktadır. Bu hüküm uyarınca Devlet Denetleme Kurulu kadrolarının Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesi mümkündür. Zira kadro, “*personelin niteliğini, personelin yerine getireceği görev ve yetkileri hak ve yükümlülükleri aylık ve ödenekleri ile diğer özlük işleri*”⁴²⁸ ifade etmektedir. Devlet Denetleme Kurulu dışındaki kamu kurum ve kuruluşlarının kadrolarının ise Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesi mümkün değildir. Anayasanın 128. maddesi uyarınca kanunla düzenlenmesi gerekmektedir.⁴²⁹ Nitekim Anayasa Mahkemesi

⁴²⁵ AYM, 23/01/2020, 2019/31E. 2020/5K; Barın, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi*, 151.

⁴²⁶ İbrahim Kaboğlu, “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi” Ankara Barosu Dergisi, 2016/4 (2017): 40.

⁴²⁷ 15/07/2018 tarihli 4 No.lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.

⁴²⁸ AYM, 22/03/2007, 2005/139E. 2007/33K; 12/12/2007, 2002/35E. 2007/95K.

⁴²⁹ Bkz. AYM, 11/06/2020, 2018/119E. 2020/25K.karşı oy gerekçesi.

de 24/07/2019 tarihli kararında “*kamu görevlilerinin kadrolarının, bu kadroların ihdas ve iptaline ilişkin kuralların Anayasanın 128. maddesi uyarınca kanunla düzenlenmesi gerektiğini*” belirtmiştir.⁴³⁰

Anayasa değişikliği öncesi Türk Silahlı Kuvvetleri ile yargı organları Devlet Denetleme Kurulu’nun görev alanına dâhil değildi. Değişiklik sonrası sadece yargı organları Devlet Denetleme Kurulu’nun görev alanına dâhil edilmemiştir ve kurulun yetkilerine idari soruşturma yapma yetkisi eklenmiştir.⁴³¹ Bu değişiklikle birlikte Devlet Denetleme Kurulu’nun yetkileri genişletilmiş, yargı organı dışında devletin tüm kurum ve kuruluşları Devlet Denetleme Kurulu’nun denetimine tabi kılınmıştır.⁴³² 5 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Devlet Denetleme Kurulu’nun işleyişi ile üyelerin görev süreleri ve özlük işleri ile ilgili düzenlemeler içermektedir.⁴³³

(d) Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği’nin Teşkilatı ve Görevleri

Anayasanın 118. maddesinin birinci fıkrasında “*Millî Güvenlik Kurulu; Cumhurbaşkanının başkanlığında, Cumhurbaşkanı yardımcıları, Adalet, Millî Savunma, İçişleri, Dışişleri Bakanları, Genelkurmay Başkanı, Kara, Deniz ve Hava kuvvetleri komutanlarından kurulur.*” hükmü yer almaktadır. Değişiklik öncesi Milli Güvenlik Kurulu’nun içinde Jandarma Genel Komutanlığı da vardı. Jandarma Genel Komutanlığı’nın İçişleri Bakanlığı’na bağlanmasıyla Jandarma Genel Komutanlığı Kurul’dan çıkarılmıştır.⁴³⁴

Anayasanın 118. maddesinin üçüncü fıkrasında “*Millî Güvenlik Kurulu; Devletin millî güvenlik siyasetinin tayini, tespiti ve uygulanması ile ilgili alınan tavsiye kararları ve gerekli koordinasyonun sağlanması konusundaki görüşlerini Cumhurbaşkanına bildirir. Kurulun, Devletin varlığı ve bağımsızlığı, ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliği, toplumun huzur ve güvenliğinin korunması hususunda alınmasını zorunlu gördüğü tedbirlere ait kararlar Cumhurbaşkanınca değerlendirilir.*” hükmü yer almaktadır.

Anayasanın 118. maddesinin altıncı fıkrasında ise “*Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.*”

⁴³⁰ AYM, 24/07/2019, 2018/73E. 2019/65K.

⁴³¹ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 326; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 354.

⁴³² Yılmaz M. “Kanuni İdare İlkesi Bağlamında”, 52.

⁴³³ 15/07/2018 tarihli 30479 sayılı Resmî Gazete, 5 no.lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.

⁴³⁴ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 327.

hükmü yer almaktadır. 6 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Milli Güvenlik Kurulu'nun yapısı ve görevleri ile ilgili düzenlemeler içermektedir.⁴³⁵

(e) Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Mahfuz Düzenleme Alanı Olup Olmadığına İlişkin Değerlendirme

Yukarıda açıklanan dört konuya ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin mahfuz düzenleme alanı bulunup bulunmadığı, bu konuların kanunla düzenlenip düzenlenemeyeceği hususu öğretide tartışmalıdır.

Gözler, yürütmenin mahfuz düzenleme alanını “*sadece yürütme organının yetkili olduğu, yasama ve yargı organlarının yetkisiz olduğu, yasama ve yargı organlarının giremeyeceği alan*” olarak tanımlamaktadır.⁴³⁶

Duman, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin mahfuz düzenleme alanı kavramını “*bir alanın müstakilen ve münhasıran, Cumhurbaşkanı tarafından doğrudan kaynağını Anayasadan alan bir meşruiyet ile herhangi bir organdan yetki, onay, icazet almadan sadece Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi ve başka bir organ tarafından bu saklı alana müdahale edilememesi, bu alana ilişkin herhangi bir düzenleyici işlem yapılamaması*”⁴³⁷ olarak tanımlamıştır.

Öğretideki bir görüşe göre Anayasada bu dört konunun kanunla düzenlenmesini açıkça yasaklayan bir hüküm bulunmadığından⁴³⁸ yürütme organına bırakılmış mahfuz bir düzenleme alanı yoktur.⁴³⁹ Anayasanın 104/9. 106/11. 108/4. ve 118/6. maddelerinde düzenlenen hükümler incelendiğinde bu konuların sadece Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenebileceğine dair bir açıklama olmadığı da görülmektedir.⁴⁴⁰

⁴³⁵ 15/07/2018 tarihli 30479 sayılı Resmî Gazete, 6 no.lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 356.

⁴³⁶ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 296.

⁴³⁷ Duman, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, 549.

⁴³⁸ Abdülsamet Güller, “2017 Anayasa Değişikliği Sonrası Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine Ait Mahfuz Alan Meselesi”, *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 23/3(2021): 961-962

⁴³⁹ Yılmaz M. Kanuni *İdare İlkesi Bağlamında*, 207; Yelken, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Denetimi*, 171; Boztepe, “Olağanüstü Hal Rejiminde”, 380; Ardıçoğlu, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, 44; Fatma Didem Sevgili Gençay, *Kanun ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Karşılıklı Mahfuz Alanları Meselesi*, Oktay Uygun ve Egemen Esen [Ed.], *Kamu Hukuku Platformu VIII. Toplantısı Tam Metin Bildiri Kitabı*, On İki Levha Yayınları, 2020, 12; Akartürk, “2017 Anayasa Değişikliğinin ‘Parlamentosuzlaştırma’ Etkisi Üzerine”, 12.

⁴⁴⁰ Yelken, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Denetimi*, 155; Söyler, *Yeni Başkanlık Sisteminde*, 121; Can, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi Anayasa Mahkemesi Yaklaşımı”, 153.

Anayasa koyucunun mahfuz alan amacı olsaydı bu hükümlerde yer alan konuların “ancak Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle” ya da “münhasıran Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle” düzenleneceğini belirten kesin ifadelerle yer verirdi.⁴⁴¹ Bu dört konu hem Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle hem de kanunla düzenlenebilir.⁴⁴² Yukarıda sayılan dört maddedeki konuların sadece Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle ile düzenlenmesinin mümkün olduğunun kabulü halinde; bu durum hem kuvvetler ayrılığı ilkesiyle hem de yasama yetkisinin genelliği ve asliliği ilkeleriyle çelişecektir.⁴⁴³

Öğretideki bizim de savunduğumuz diğer görüşe göre Anayasanın ilgili hükümlerinde bu konuların Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile “düzenlenebileceği” değil de “düzenleneceği” ifade edilmektedir.⁴⁴⁴ Bu ifade Anayasada ayrıca hüküm altına alınan bu dört konunun yasama yetkisinin genelliğinin istisnası olduğunu göstermektedir.⁴⁴⁵ Anayasanın 123. maddesinde “*kamu tüzel kişiliğinin kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulacağı*” açık bir şekilde ifade edilmesine rağmen yukarıda sayılan dört konuda böyle bir ifadenin tercih edilmemesi de bu dört konunun yürütme organına bırakılmış mahfuz (münhasır, özerk) bir düzenleme alanı olduğunu göstermektedir.⁴⁴⁶ Bu konuların sadece Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenlenmesi sert kuvvetler ayrılığına dayanan başkanlık sisteminin gereğidir. Yasamanın bu dört konuda kanun çıkarmasının mümkün olduğunun kabul edilmesi durumunda yürütme organının tek başına yapabileceği bir alan kalmayacaktır.⁴⁴⁷ Bu durum yürütme organının işlevsiz hale

⁴⁴¹ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 254; Güneş, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetiminde Maddi İçerik Kriteri”, 174-175.

⁴⁴² Karabul, “İdari Yönleriyle Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, 27.

⁴⁴³ AYM, 26/06/2019, 2019/28E. 2019/57K; Akyılmaz, “2017 Anayasa Değişikliğine Göre”, 197; Ulusoy, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: Varoluşsal, Yapısal ve Hukuksal Bir Değerlendirme”, 56; Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *Türk İdare Hukuku*, 34.

⁴⁴⁴ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 373.

⁴⁴⁵ Şahin, *Yasallık İlkesi Bağlamında*, 80; Barın, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi*, 137; Uçar, “Yürütmenin Türevsel Düzenleme Yetkisi”, 76; Şanlı Atay, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri”, 585.

⁴⁴⁶ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 432; Gürsel, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde”, 409; Yeniay, “Türk Hukukunda Yürütme”, 113; Açıl, “2017 Anayasa Değişiklikleri”, 735; Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 280; Barın, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi*, 71; Volkan Aslan, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Kanunlara Uygunluğunun Denetimi Ve Çeşitli Hususların Kararname İle Düzenleneceğinin Kanunlarda Belirtilmesi Üzerine”, *Anayasa Yargısı*, 36/1(2019): 144; Manav, “Olağan Dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, 82; Özyar, “Mevzuatımızda Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, 174; Kemal Batuhan Yazıcı, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve Normlar Hiyerarşisindeki Yeri”(Yüksek Lisans Tezi, Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı, 2021), 48.

⁴⁴⁷ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 432-433; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 373; Eren, *Anayasa Hukuku Ders Notları*, 564.

gelmesine ve sistemin tıkanmasına yol açabilir.⁴⁴⁸ Cumhurbaşkanına bu dört konuda özerk düzenleme yetkisi tanınması ile yasama organı ve yürütme organı çatışması durumunda yürütme organının işlem yapabileceği alanlar muhafaza edilmiş olur.⁴⁴⁹ Ayrıca kanunla düzenleneceği öngörülen “kanunla düzenlenir” ifadesi nasıl ki Anayasa Mahkemesi tarafından münhasıran kanun alanı olarak kabul ediliyorsa “Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir” ifadesinin de münhasıran Cumhurbaşkanlığı kararnamesi alanı olarak kabul edilmesi gerekmektedir.⁴⁵⁰ Yukarıda sayılan dört konu sadece Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenebilir.⁴⁵¹ Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin mahfuz alanı içinde kalan konularda çıkarılan kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesini hükümsüz hale getirmeyecektir.⁴⁵² Fendoğlu da yukarıda sayılan dört konuyu “*sert mahfuz yetki alanı*” olarak adlandırmaktadır ve bu alanda yasama organının yetkisinin olmadığını belirtmektedir.⁴⁵³

Doğrudan bu konuya ilişkin kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin iptali talebiyle Anayasa Mahkemesi’ne açılan bir iptal davası ve itiraz başvurusu bulunmamaktadır. Anayasa Mahkemesi Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin kararlarında bu dört maddeyi açıklarken mahfuz alan terimini kullanmak yerine “*Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği özel olarak öngörülen maddeler*” ifadesini kullanmayı tercih etmektedir.⁴⁵⁴ Bu ifadeden yola çıkarak Anayasa Mahkemesi’nin “yürütmenin mahfuz alanı olduğunu” kabul ettiği veya etmediği değerlendirmesini yapmamız mümkün değildir. Nitekim Anayasa Mahkemesi de bu konuda herhangi bir görüş ortaya koymamaktadır. Önemle belirtmek gerekir ki Anayasa koyucunun, “yürütmenin mahfuz alanı olup olmadığı” hususunu net olarak açıklaması

⁴⁴⁸ Narter, Kaya, *Hukuk İhdası Rejiminde*, 269.

⁴⁴⁹ Narter, Kaya, *Hukuk İhdası Rejiminde*, 266; Karatepe, *Türk Anayasa Hukuku*, 295; Küçük, Doğan, “Türkiyede 2017 Anayasa Değişikliği”, 52; Atar, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, 5; Yeniay Yeniay, “Türk Hukukunda Yürütme Organı”, 113; Açıl, “2017 Anayasa Değişiklikleri”, 735; Azaklı, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin”, 77.

⁴⁵⁰ Ülgen, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri”, 17; Kopuz, “Yasama Yetkisinin Devredilmezliği”, 79.

⁴⁵¹ Yılmaz H. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Konu Bakımından Yetki Sınırları”, 236; Özdemir, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Çerçevesi”, 275; Süren, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlandırılması”, 44; Duman, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, 550.

⁴⁵² Barın, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi*, 138; Yıldırım, *Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri*, 27; Hafsa Nur Engeloğlu, “İdarenin Düzenleyici İşlemleri Kapsamında Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri” (Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2020), 62.

⁴⁵³ Fendoğlu, *Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri*, 79.

⁴⁵⁴ AYM, 26/06/2019, 2019/28E. 2019/57K; AYM, 15/10/2020, 2018/124E. 2020/56K; AYM, 01/06/2022, 2021/85E. 2022/60K; AYM, 01/06/2022, 2020/94E. 2022/61K.

gerekirken bu konuda yoruma açık ifadelere yer vermesi ve bu konuya ilişkin tartışmaların Anayasa Mahkemesi kararlarıyla çözüme kavuşmasının beklenmesi doğru bir yaklaşım değildir. Anayasa koyucunun böylesi önemli ve istisnai bir konuda yukarıda sayılan dört maddeye ilişkin yürütmenin mahfuz düzenleme alanının bulunduğunu belirten “sadece, ancak” gibi net ifadelere yer vermesi gerekmektedir. Bu için Anayasa değişikliğine ihtiyaç vardır.

(4) Kanun ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Ortak Alanı: Kamu Tüzel Kişiliğinin Kurulması

Anayasanın 123. maddesinin üçüncü fıkrasında “*Kamu tüzel kişiliği kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur.*” hükmü düzenlenmiştir. Kamu tüzel kişileri; kamu hukukuna tabi olan tüzel kişilerdir. Kamu gücü yükümlülükleri ve ayrıcalıklarına tabidir,⁴⁵⁵ kamu yararını gerçekleştirmek için faaliyette bulunurlar.⁴⁵⁶ Devlet tarafından kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle kurulurlar.⁴⁵⁷

Anayasa Mahkemesi 15/10/2020 tarihli kararında, kurulma yetkisinin doğası itibarıyla düzenlemeyi de içerdiğini, kamu tüzel kişiliğinin kurulmasından bahsedebilmek için teşkilat yapısı, görevleri gibi asli ve önemli unsurların da oluşturulması gerektiğini, bu sebeple 123. maddede yer alan “kurulur” ifadesinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle ile “düzenlenen ve kurulan” kamu tüzel kişiliği olarak anlaşılması gerektiğini açıklamıştır.⁴⁵⁸ Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasındaki sınırlamalara bağlı olmak kaydıyla kamu tüzel kişiliğinin teşkilat yapısı, görevleri, yetkileri gibi asli unsurların da Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesi mümkündür.⁴⁵⁹

Anayasanın 123. maddesinin üçüncü fıkrasında kamu tüzel kişiliğinin kaldırılmasından bahsedilmemiştir. Kanaatimizce yetki ve usulde paralellik ilkesi uyarınca bir işlemi yapmaya yetkili olan organ o işlemi değiştirmeye ve kaldırmaya da yetkili olduğundan Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulan bir kamu tüzel kişiliğinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kaldırılması mümkündür.⁴⁶⁰ Nitekim Anayasa Mahkemesi de 25.01.2007 tarihli kararında “*Kamu tüzel kişiliği kanunla, ya da kanunun*

⁴⁵⁵ Ulusoy, *Türk İdare Hukuku*, 135.

⁴⁵⁶ Gözler, Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, 87.

⁴⁵⁷ Gürsel, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde”, 410.

⁴⁵⁸ AYM, 15/10/2020, 2018/124E. 2020/56K.

⁴⁵⁹ AYM, 12/06/2020, 2019/105E. 2020/30K.

⁴⁶⁰ Günday, *İdare Hukuku*, 135; Yılmaz M. *Kanuni İdare İlkesi Bağlamında*, 170.

açıkça verdiği yetkiye dayanılarak idari işlemle kurulabilir. Aynı şekilde, usulde paralellik ilkesi uyarınca bunların kaldırılmaları da kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak idari işlemle olabilir.” açıklamasıyla kamu tüzel kişiliğini kuran gücün yetki ve usulde paralellik ilkesi uyarınca kamu tüzel kişiliğini kaldırabileceğini belirtmiştir.⁴⁶¹

Kamu tüzel kişiliğinin kurulması hususunda yürütme mahfuz düzenleme alanına sahip olmadığından Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının beşinci cümlesi uyarınca Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunun karşı karşıya gelmesi durumunda kanunun esas alınması gerekmektedir.⁴⁶² Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesi uyarınca kamu tüzel kişiliğine ilişkin çıkarılan kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle değiştirilemez ve kaldırılamaz.⁴⁶³ Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının altıncı cümlesi uyarınca kamu tüzel kişiliğine ilişkin çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kanunla değiştirilebilir ve kaldırılabilir. Bu durumda ilgili kararnama hükümsüz hale gelir.

Ayrıca şu hususu belirtmek gerekir ki Anayasada kanunla kurulacağı öngörülen kamu tüzel kişilikleri (m.127 Mahalli İdareler, m.130 Üniversiteler, m.133 Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, m.134 Atatürk Kültür Dil ve Tarih Yüksek Kurumu, m.135 Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları, m.74/son Kamu Denetçiliği Kurumu, m.136 Diyanet İşleri Başkanlığı ile m.166/son Ekonomik ve Sosyal Konsey) Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesi uyarınca Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulamaz.⁴⁶⁴

e) Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri

Avusturyalı hukukçu Hans Kelsen tarafından oluşturulan normlar hiyerarşisi; alt normun kendisinin üstünde yer alan normda belirtilen usule uygun oluşturulması ve içerik olarak da ona uygun olmasını,⁴⁶⁵ üst normun da kendinden alt düzeydeki normun

⁴⁶¹ AYM, 25/01/2007, 2004/79E. 2007/6K.

⁴⁶² Narter, Kaya, *Hukuk İhdası Rejiminde*, 270.

⁴⁶³ Yılmaz M. *Kanuni İdare İlkesi Bağlamında*, 170.

⁴⁶⁴ Yılmaz M. *Kanuni İdare İlkesi Bağlamında*, 56; Arđıçoğlu, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, 43.

⁴⁶⁵ Teziç, *Anayasa Hukuku*, 95; Barın, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi*, 31; Arđıçoğlu, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, 48; Taylan Barın, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri Sorunu”, Oktay Uygun ve Egemen Esen [Ed.], *Kamu Hukukçuları Platformu*, VIII. Toplantısı Tam Metin Bildiri Kitabı, 18-19 Ekim 2019 (153-177), On İki Levha Yayınları, İstanbul 2020.

sınırlarını ve içeriğini düzenlemesini ifade etmektedir.⁴⁶⁶ Alt sırada bulunan normun üst sırada yer alan norma uygun olması gerektiğini ifade eden bu hiyerarşide bir norm kendisinin üstünde yer alan norma uygun oluşturulmuşsa ve içerik olarak da ona uygun ise o norm geçerli olacaktır. Aksi takdirde geçersiz olacaktır.⁴⁶⁷

Olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile ilgili öğretideki bir diğer tartışma konusu ise bu kararnamelerinin normlar hiyerarşisindeki yeridir. Konu hakkında öğretide görüş birliği mevcut değildir. Öğretide Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanunların altında olduğu görüşü, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanunlarla aynı düzeyde olduğu görüşü ve karma görüş olmak üzere üç görüş bulunmaktadır.⁴⁶⁸

(1) Kanun Altı Görüşü

Öğretideki bu görüşe göre kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin normlar hiyerarşisinde aynı düzeyde olup olmadığı hususu, her iki kuralın birbirini değiştirebilmesinin ve yürürlükten kaldırabilmesinin mümkün olup olmadığının tespitiyle anlaşılabilecektir.⁴⁶⁹ Bu doğrultuda Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrası gereği Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle kanunlarda farklı hükümler olması durumunda kanun hükümlerinin uygulanması, kanunla düzenlenmesi gerektiği belirtilen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaması,⁴⁷⁰ Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenen konuya ilişkin kanun çıkarılması halinde Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hükümsüz hale gelmesi, kararname ile kanun arasında farklı hükümler bulunması durumunda kanunun esas alınması, yürütme yetkisine ilişkin sınırlı konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin çıkarılması,⁴⁷¹ yürütmenin de kanunlara uygun olmak zorunda olması ve kanunların uygulanmasına yönelik olması Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanunların altında yer aldığını göstermektedir. Cumhurbaşkanlığı

⁴⁶⁶ Teziç, *Anayasa Hukuku*, 95; Ömer Faruk Karabul, “İdari Yönleriyle Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri” (Yüksek Lisans Tezi, Bahçeşehir Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Kamu Hukuku Anabilim Dalı, 2022), 8; Aydoğmuş, “Cumhurbaşkanının Düzenleyici İşlemleri”, 51.

⁴⁶⁷ Kuzu, *Türk Anayasa Hukukunda Kanun Hükümünde Kararnameler*, 55; Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 435; Teziç, *Anayasa Hukuku*, 96-98; Güneş, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetiminde Maddi İçerik Kriteri”, 167.

⁴⁶⁸ Şahin, *Yasallık İlkesi Bağlamında*, 60.

⁴⁶⁹ Ulusoy, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: Varoluşsal, Yapısal ve Hukuksal Bir Değerlendirme”, 45.

⁴⁷⁰ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 376; Mehmet Kahraman, Ali Balkan, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri Ve Denetimi”, JAVStudies, 4/19(2018), 242.

⁴⁷¹ Yılmaz H. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Konu Bakımından Yetki Sınırları”, 236.

kararnameleriyle kanunların kaldırılması veya değiştirilmesi mümkün değildir.⁴⁷² Anayasanın 119. maddesinde olağanüstü hâllerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanun gücünde olduğu net bir şekilde ifade edilmişken Anayasanın herhangi bir hükmünde olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanun gücünde olduğuna ilişkin bir düzenleme olmadığından⁴⁷³ olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnameleri normlar hiyerarşisinde kanunların altındadır.⁴⁷⁴ Yıldırım, “yürütme yetkisine ilişkin konular” sınırlamasının, bu işlemlerin kanun niteliğinde olamayacağını gösterdiğini, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanuna eşdeğer işlemler olmadığını ve normlar hiyerarşisinde kanunların altında yer aldığını savunmaktadır.⁴⁷⁵

⁴⁷² Eren, *Anayasa Hukuku Ders Notları*, 561; Ardıçoğlu, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, 49; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 376; Güçyetmez, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, 50; Ulusoy, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: Varoluşsal, Yapısal ve Hukuksal Bir Değerlendirme”, 41; Murat Fehmi Pınar, “Türkiye’de Neoliberal Otoriter Devletin İnşası Sürecinde Yürütme Organına Kısmi Yasama Yetkisi Verilmesi: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” (Doktora Tezi, Bolu Abant İzzet Baysal Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, 2021), 142-143; Bozkurt, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde”, 100.

⁴⁷³ Yılmaz M. *Kanuni İdare İlkesi Bağlamında*, 126; Can, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi Anayasa Mahkemesi Yaklaşımı”, 163.

⁴⁷⁴ Söyler, *Yeni Başkanlık Sisteminde*, 165; Karatepe, *Türk Anayasa Hukuku*, 294; Eren *Anayasa Hukuku Ders Notları*, 560; Şahin, *Yasallık İlkesi Bağlamında*, 61; Yılmaz M. *Kanuni İdare İlkesi Bağlamında*, 125-132; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 377; Hışım, “Kuvvetler Ayrılığı”, 69; Gergerlioğlu, *Türk Tipi Cumhurbaşkanlığı*, 143; Yıldırım, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, 23; Akyılmaz, “2017 Anayasa Değişikliği”, 198; Aslan, *Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda*, 151; Aydoğdu, *Yeni Hükümet Sisteminde*, 91; Boztepe, “Olağanüstü Hal Rejiminde”, 380; Taşdöğen, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, 962; Gürsel, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde”, 406; Ardıçoğlu, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, 46; Açı, “2017 Anayasa Değişiklikleri”, 747; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 334; Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 252; Narter, Kaya, “Hukuk İhdası Rejiminde”, 217; Uçar, “Yürütmenin Türevsel Düzenleme Yetkisi”, 98; İsmail Köküarı, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Konu Bakımından Yetki Denetimi ile İçerik Yönünden Anayasaya Uygunluk Denetiminin Farkları”, *Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, XVI/1(2021): 288; Temiz, Güneş, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Niteliği”, 967; Sevgili Gençay, *Kanun ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Karşılıklı Mahfuz Alanları Meselesi*, 2; Murat Volkan Dölger, “Ceza Hukuku ve Kabahatler Hukuku Perspektifinden Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” (t.y.), 2, Erişim (17.03.2020), 5. <https://www.academia.edu>; Elif Yılmaz Furtuna, “Olağanüstü Yönetim Usullerinde Vergilendirme Yetkisinin Hukuki Sınırları ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, XXV/3(2021), 458; Yazıcı, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve Normlar Hiyerarşisindeki Yeri”, 45; Başak Çoban, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, (Yüksek Lisans Tezi, Çağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı, 2021), 84; Süren, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlandırılması”, 51; Aydoğmuş, “Cumhurbaşkanının Düzenleyici İşlemleri”, 53; Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *Türk İdare Hukuku*, 35.

⁴⁷⁵ Yıldırım, *Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri*, 23.

(2) Kanun Düzeyi Görüşü

Öğretideki bu görüşe göre Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılabilmesi için yetki kanununa ihtiyaç olmaması,⁴⁷⁶ Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin Anayasadan doğan asli düzenleme yetkisi ile çıkarılması,⁴⁷⁷ Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanunlara dayanmasını gerektiren bir Anayasa maddesi bulunmaması,⁴⁷⁸ Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin sadece Anayasaya uygun olmak zorunda olduğunu göstermektedir.⁴⁷⁹ Bu nedenlerle Cumhurbaşkanlığı kararnameleri kanunlara uygun olmak zorunda değildir ve kanunların altında yer almamaktadır.⁴⁸⁰ Kanunlar ile Cumhurbaşkanlığı kararnameleri eşdeğer normlardır.⁴⁸¹ Cumhurbaşkanlığı kararnameleri Anayasa Mahkemesi'nin denetimine tabidir. Anayasaya uygunluğu denetlenir. Kanunlara bağlı işlemler olmadığından ötürü kanunlara uygunluğu denetlenmez.⁴⁸² Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenen bir konuda TBMM'nin kanun çıkarması durumunda Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hükümsüz hale gelmesi kararnamenin kanunların altında olduğunu göstermemektedir. Aynı kademedeki sonraki tarihli hükmün önceki tarihli eski hükmü kaldırdığını göstermektedir.⁴⁸³ Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasında Cumhurbaşkanlığı kararnamesi karşısında kanuna öncelik tanıyan kurallar üstünlük veya aykırılık kuralları değildir, çatışma kurallarıdır.⁴⁸⁴ Normlar hiyerarşisinde aynı kademedeki normlar için çatışma kelimesi kullanılır.⁴⁸⁵ Şayet Cumhurbaşkanlığı kararnameleri normlar hiyerarşisinde kanunların altında olsaydı, Anayasa koyucu, “Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde kanun hükümleri uygulanır.” düzenlemesini yapmak zorunda

⁴⁷⁶ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 435.

⁴⁷⁷ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 435; Ülgen, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri”, 7.

⁴⁷⁸ Barın, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi*, 32.

⁴⁷⁹ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 435.

⁴⁸⁰ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 435; Atar, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi*, 3; Şahin, *Yasallık İlkesi Bağlamında*, 63; Barın, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi*, 34; Yalçın, “Karşılaştırmalı Hukukta”, 63; Şanlı Atay, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri”, 592; Barın, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri Sorunu”, 12.

⁴⁸¹ Korkut Kandaloğlu, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, *Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2018/2, 640.

⁴⁸² Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 282.

⁴⁸³ Şanlı Atay, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri”, 592; Özyar, “Mevzuatımızda Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, 171.

⁴⁸⁴ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 435.

⁴⁸⁵ Şahin, *Yasallık İlkesi Bağlamında*, 61-62; Barın, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi*, 31.

kalmazdı.⁴⁸⁶ Nitekim kanunların altında yer alan bir normun kanunlara aykırı olması mümkün değildir. 104. maddenin on yedinci maddesindeki sınırlamalar aynı düzeydeki çatışan normlar için getirilen düzenlemelerdir.⁴⁸⁷

Uluslararası sözleşmelerin kanun niteliğinde olduğunu belirten Anayasanın 90. maddesi temel hak ve hürriyetlere ilişkin uluslararası antlaşmalarla kanun hükümlerinin çatışması halinde uluslararası sözleşme hükümlerinin esas alınacağını belirtmektedir.⁴⁸⁸ Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasındaki kurallar da 90. maddenin son fıkrası gibi normlar hiyerarşisinde aynı düzeyde bulunan kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin çatışmasını çözen metotlardır.⁴⁸⁹ Bunun gibi Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin hükümler de çatışma kuralı getirmektedir. İki norm arasında hiyerarşik ilişkinin olması için alttaki normun hem üstteki norma dayanması hem de ona aykırı olmaması gerekmekte iken Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanuna dayanma ve kanuna uygun olma zorunluluğu yoktur.⁴⁹⁰ Cumhurbaşkanlığı kararnameleri kanunların altında değildir, Anayasanın altında kanunlarla aynı düzeydedir.⁴⁹¹

(3) Karma Görüş

Öğretideki bu görüşe göre hukuki nitelikleri itibariyle iki farklı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi vardır. Anayasada sadece Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği belirtilen, mahfuz (münhasır, özerk) düzenleme yetkisine ilişkin konularda çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri sert mahfuz yetki alanına sahiptir⁴⁹² ve kanun düzeyindedir.⁴⁹³ Anayasada sadece Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenleneceği belirtilen bu dört konu Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasında sayılan sınırlamalara tabi değildir.⁴⁹⁴ Bu konularda kanun çıkarılamaz.⁴⁹⁵ Çıkarıldığı takdirde ise Cumhurbaşkanlığı kararnamesi esas alınacaktır.

⁴⁸⁶ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 435.

⁴⁸⁷ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 435.

⁴⁸⁸ Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 278.

⁴⁸⁹ Atar, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, 4; Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 417.

⁴⁹⁰ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 435.

⁴⁹¹ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 435; Manav, “Olağan Dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, 48.

⁴⁹² Fendoğlu, *Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri*, 79.

⁴⁹³ Yeniay Yeniay, “Türk Hukukunda Yürütme Organının Düzenleme Yetkisi”, 120; Engeloğlu, “İdarenin Düzenleyici İşlemleri”, 111.

⁴⁹⁴ Fendoğlu, *Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri*, 129.

⁴⁹⁵ Erol, “Cumhurbaşkanlığı Düzenlemeleri”, 82.

Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrası kapsamında çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ise kanunlara aykırı olamayacağı madde metninde de açıkça belirtildiğinden Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma konusunda genel hüküm olan 104. maddenin on yedinci fıkrasına göre düzenlenen kararnameler kanunların altındadır. Bu kararnameler kanuna aykırı olamaz. Aykırı olması halinde kanun esas alınır.⁴⁹⁶

(4) Değerlendirme

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin Anayasanın mevcut düzenlemelerine göre her üç görüşü de destekleyecek argümanlar bulunmaktadır. Mevcut düzenlemeler dikkate alındığında kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin kıyaslanması, hangisinin üst norm hangisinin alt norm olduğu hususunda net bir değerlendirme yapılması zordur.⁴⁹⁷ Ancak aynı hukuk düzenindeki iki norm arasında ya hiyerarşik ya da eşitler arası bir ilişki olmak zorundadır. Bu ayrıntı dikkate alındığında Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kanunlar arasında hiyerarşik bir ilişki bulunmadığı, eşitler arası bir ilişki olduğu kanaatine varmaktayız.

Kelsen'in normlar piramidine göre, alt norm üst norma dayanmak ve ona uygun çıkarılmak zorundadır. Üst norm ise alt normun içeriğini ve ortaya çıkarılış usulünü belirlemek durumundadır.⁴⁹⁸ Kanunlar, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin içeriğini ve ortaya çıkarılış usulünü belirlemediğinden, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanunlara dayanma zorunluluğu söz konusu olmadığından, yetki kanununa ihtiyaç duymaksızın Anayasadan doğan asli düzenleme yetkisi ile Anayasada belirlenen usule göre çıkarıldığından Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin normlar hiyerarşisinde kanunların altında yer alması mümkün değildir. Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasında Cumhurbaşkanlığı kararnamesi karşısında kanuna öncelik tanıyan kurallar üstünlük veya aykırılık kuralları değildir, çatışma kurallarıdır. Normlar hiyerarşisinde aynı kademedeki normlar için çatışma kelimesi kullanılır. Şayet Cumhurbaşkanlığı kararnameleri normlar hiyerarşisinde kanunların altında olsaydı, Anayasa koyucu, *“Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde*

⁴⁹⁶ Şahin, *Yasallık İlkesi Bağlamında*, 63.

⁴⁹⁷ Aslan, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Kanunlara Uygunluğunun Denetimi”, 158-159; Keskinsoy, Kaya, Meri, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, 24.

⁴⁹⁸ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 435; Teziç, *Anayasa Hukuku*, 95; Karabul, “İdari Yönleriyle Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, 9.

kanun hükümleri uygulanır.” düzenlemesini yapmak zorunda kalmazdı. Nitekim kanunların altında yer alan bir normun kanunlara aykırı olması mümkün değildir.

Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasındaki sınırlamalara aykırı çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin iptal edilme nedeni kanuna aykırılık değil, Anayasaya aykırılıktır. Kanunda açık bir şekilde düzenlenen bir konuda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılması, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenen bir konuda Meclisin kanun çıkarmasıyla kararnamenin hükümsüz hale gelmesi veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda birbirinden farklı hükümler bulunması halinde kanunun esas alınması gibi durumlarda Anayasa Mahkemesi Cumhurbaşkanlığı kararnamesini kanuna aykırılıktan iptal etmemektedir. Anayasaya aykırılıktan iptal etmektedir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri Anayasa Mahkemesi’nin denetimine tabidir. Anayasaya uygunluğu denetlenir. Kanunlara bağlı işlemler olmadığından ötürü kanunlara uygunluğu denetlenmez. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri sadece Anayasaya uygun olmak zorundadır, kanunların altında yer almamaktadır, kanunla aynı düzeydedir.

f) Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Yürürlükten Kaldırılma Usulü

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri çıkarma yetkisi sadece Cumhurbaşkanına verilmiştir. Cumhurbaşkanı dışında hiçbir kişi, kurum ve organ Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkaramaz. Ancak bu kararnameleri yürürlükten kaldırma yetkisi sadece Cumhurbaşkanına verilmemiştir. Anayasal düzenlemeler dikkate alındığında yasama, yürütme ve yargı organları Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini yürürlükten kaldırabilir.⁴⁹⁹

Cumhurbaşkanı, kendisinin ya da kendinden önceki bir Cumhurbaşkanının çıkardığı kararnamenin bir kısmını ya da tamamını geleceğe etki doğuracak şekilde yürürlükten kaldırılabilir.⁵⁰⁰

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi belirli bir süreliğine yürürlüğe konulduysa sürenin dolması ile kendiliğinden geleceğe etki doğuracak şekilde yürürlüğünü kaybedebilir.⁵⁰¹ Uluslararası antlaşma ile Cumhurbaşkanlığı kararnamesi açıkça veya zımni olarak geleceğe etki doğuracak şekilde yürürlükten kaldırılabilir.⁵⁰²

⁴⁹⁹Fendoğlu, *Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri*, 87.

⁵⁰⁰ Güçyetmez, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, 108.

⁵⁰¹ Söyler, *Yeni Başkanlık Sisteminde*, 164; Fendoğlu, *Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri*, 87.

⁵⁰² Fendoğlu, *Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri*, 87.

TBMM, kanun vasıtasıyla açıkça veya zımni olarak Cumhurbaşkanlığı kararnamesini geleceğe etki doğuracak şekilde yürürlükten kaldırabilir. Kararnameyi yürürlükten kaldıran kanun daha sonrasında yürürlükten kaldırılrsa bile bu durum Cumhurbaşkanlığı kararnamesine yeniden yürürlük kazandırmaz.⁵⁰³

Cumhurbaşkanlığı kararnamesine karşı açılan iptal davası veya itiraz başvurusunda Anayasa Mahkemesi, yargısal denetim sonucunda Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin iptaline karar verdiği takdirde kararname geleceğe etkili olarak yürürlüğünü kaybeder.⁵⁰⁴

3. Olağanüstü Hal Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri

Olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnameleri genel olarak Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasında düzenlenmiş iken olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleri Anayasanın 119. maddesinin altıncı fıkrasında düzenlenmiştir. Bu maddede olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hukuk düzenindeki konumu, çıkarılma sebebi, yetkisi, konu sınırı, hukuki niteliği ve normlar hiyerarşisindeki yeri açıklanmıştır.

Özbudun, olağanüstü hali “*devletin, normal hukuk düzeninin kuralları ile karşılanmasına imkân olmayan olağanüstü bir tehdit veya tehlike karşısında başvurduğu özel yönetim usulü*” olarak tanımlamıştır.⁵⁰⁵

Süren, olağanüstü hali “*bozulan hukuk düzeninin düzeltilmesi, kişi hak ve hürriyetlerinin güvence altına alınması ve olağan hukuk düzenine geçişin sağlanması için geçici süre ile konulan OHAL kurallarının uygulandığı yönetim usulü*” olarak tanımlamıştır.⁵⁰⁶

Anayasa Mahkemesi de 10/01/1991 tarihli kararında olağanüstü yönetim usullerinin, kaynağının Anayasa olduğunu, Anayasadaki hükümlere uygun bir şekilde yürürlüğe konulduğunu, yasama ve yargı organlarının denetimine tabi olduğunu, amacının Anayasayı ve hukuk düzenini korumak olduğunu, bu amacı gerçekleştirmek

⁵⁰³ Güçyetmez, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, 107.

⁵⁰⁴ Söyler, *Yeni Başkanlık Sisteminde*, 164.

⁵⁰⁵ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 341.

⁵⁰⁶ Süren, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlandırılması”, 53.

için geçici olarak temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırıldığını, keyfi bir yönetim olmadığını, anayasal ve hukuki bir yönetim usulü olduğunu belirtmektedir.⁵⁰⁷

2017 tarihli Anayasa değişikliği öncesi olağanüstü hal rejimleri arasında sıkıyönetim düzenlenmiş iken değişiklik sonrası sıkıyönetime yer verilmemiştir.⁵⁰⁸ Bu başlık altında OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yetki, şekil, usul, süre, yer, hukuki nitelik, denetim, sebep, konu unsurları incelenip açıklanacaktır.

a) Yetki

Olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarmaya Cumhurbaşkanı yetkilidir.⁵⁰⁹ Cumhurbaşkanı bu yetkiyi doğrudan Anayasadan aldığı için olağan dönem ve olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleri çıkarmak için herhangi bir yetki kanununa ihtiyaç duymamaktadır.⁵¹⁰ Olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde yetki başlığı altında açıkladığımız üzere Anayasanın 106. maddesinin ikinci ve üçüncü fıkralarındaki düzenlemeler ve 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin 18. maddesi uyarınca Cumhurbaşkanı yardımcısının Cumhurbaşkanı vekâlet ettiği tüm hallerde Cumhurbaşkanına ait bütün yetkileri kullanması ve olağan dönem ve OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarması mümkündür.⁵¹¹

b) Şekil ve Usul

OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamesi Cumhurbaşkanı tarafından imzalanır. İmzalandıktan sonra Resmi Gazetede yayımlanır. Olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ne zaman yürürlüğe gireceğine dair Anayasada özel bir düzenleme bulunmamakla birlikte Anayasanın 104. maddesinin 19. fıkrasındaki “*Kararnameler ve yönetmelikler; yayımdan sonraki bir tarih belirlenmemişse, Resmî Gazetede yayımlandıkları gün yürürlüğe girer*” hükmü uyarınca olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı

⁵⁰⁷ AYM, 10/01/1991, 1990/25E. 1991/1K.

⁵⁰⁸ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 460; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 396; Karatepe, *Türk Anayasa Hukuku*, 299; Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 373; Hışım, “Kuvvetler Ayrılığı ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, 115.

⁵⁰⁹ Eren, *Anayasa Hukuku Ders Notları*, 564; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 381.

⁵¹⁰ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 438; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 381; Seniha Begüm Şentop, “Hukuk Devleti İlkesi Bağlamında Olağanüstü Hal Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Yargısal Denetimi Meselesi”, *İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 9/1(2022): 87.

⁵¹¹ Karatepe, *Türk Anayasa Hukuku*, 282; Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 299; Bozkurt, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde”, 77-78; Aydoğmuş, “Cumhurbaşkanının Düzenleyici İşlemleri”, 61.

kararnameleri de yürürlük tarihi ileri bir tarih olarak belirlenmediyse Resmi Gazetede yayımlandıkları gün yürürlüğe girer.⁵¹²

Olağan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri TBMM'nin onayına sunulmazken OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Resmi Gazetede yayımlandıkları gün TBMM'nin onayına sunulması zorunludur.⁵¹³ Anayasanın 119. maddesinin son fıkrası uyarınca Cumhurbaşkanlığı kararnameleri üç ay içinde Mecliste görüşülmediği takdirde kendiliğinden yürürlükten kalkar.

Döner, OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin aynen veya değiştirilerek onaylanması işleminin Meclis tarafından bir kanun ile yapıldığını, onaylanan kararnamenin kanuna dönüştüğünü, kanuna dönüşen OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin de Anayasa Mahkemesi'nin denetimine tabi olduğunu belirtmektedir.⁵¹⁴

Gözler ise TBMM'nin OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnameleri üzerindeki onay yetkisini kanun olarak değil de parlamento kararı biçiminde kullanması gerektiğini belirtmektedir.⁵¹⁵ Gözler'in bu görüşüne katılmamız mümkün değildir. OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Meclis tarafından onaylanması işleminin parlamento kararı sayılması halinde hiçbir şekilde yargısal denetimi mümkün olmayacaktır. Nitekim TBMM İç Tüzüğü, yasama dokunulmazlığının kaldırılması kararı ve milletvekilliğinin düşürülmesi kararı hariç parlamento kararları Anayasa Mahkemesi'nin denetimine tabi değildir.⁵¹⁶

Döner'in de belirttiği üzere, Meclisin OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamesini aynen veya değiştirerek onaylaması işlemi parlamento kararı niteliğinde değildir, kanun niteliğindedir. Meclis tarafından siyasi denetimi tamamlanan kararname aynen veya değiştirilerek kabul edilip onaylandığı takdirde kanuna dönüşmektedir.⁵¹⁷ Kanun

⁵¹² Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 438.

⁵¹³ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 461.

⁵¹⁴ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 447.

⁵¹⁵ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 382.

⁵¹⁶ Günday, *İdare Hukuku*, 107; Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 334; Yıldız, "Türkiye Büyük Millet Meclisi Kararlarının Anayasa Mahkemesi Tarafından Denetlenmesi", 76; Abdulkadir Yıldız, "Türkiye Büyük Millet Meclisi Kararlarının Anayasa Mahkemesi Tarafından Denetlenmesi", *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 25/1(2017): 76.

⁵¹⁷ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 447.

niteliğini kazandığında ise Anayasa Mahkemesi'nin denetimine tabi hale gelmektedir.⁵¹⁸ Nitekim Anayasa Mahkemesi de Meclisin kısmen ya da tamamen onayladığı OHAL kararlarının kanuna dönüştüğünü ve Anayasa Mahkemesi'nin denetimine tabi olduğunu belirtmektedir.⁵¹⁹

c) Süre

Anayasanın 119. maddesi uyarınca Cumhurbaşkanı, süresi altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hal ilan edilebilir. Olağanüstü hal kararı verildiği tarihte Resmi Gazetede yayımlanır ve aynı gün Meclisin onayına sunulur. TBMM olağanüstü hali onaylayabilir, süresini kısaltabilir, uzatabilir veya olağanüstü hali kaldırabilir. TBMM'nin onay ve kaldırma işlemi yasama işlemi niteliğindedir, parlamento kararı niteliğinde olduğu için denetime tabi değildir.⁵²⁰ Cumhurbaşkanının talebi olduğu takdirde TBMM her seferinde dört ayı geçmemek üzere olağanüstü hal süresini uzatabilir. Savaş halinde bu dört aylık süre koşulu aranmaz. OHAL süresini uzatma yetkisi TBMM'ye aittir.⁵²¹ Ancak TBMM Cumhurbaşkanının talebi olmaksızın olağanüstü hal süresini uzatamayacaktır.⁵²²

OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnameleleri olağanüstü hal ilanı öncesinde ve olağanüstü hal sona erdikten sonra çıkarılamaz.⁵²³ Sadece olağanüstü dönemde çıkarılabilir. Gözler, OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde süre sınırı olduğunu, olağanüstü halin sona ermesiyle birlikte OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin de kendiliğinden yürürlükten kalkacağını belirtmekte, kalıcı düzenlemelerin OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle değil de kanunla yapılması gerektiğini savunmaktadır.⁵²⁴ Döner ise OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle geçici ya da olağanüstü hal dönemindeki ihtiyaçları karşılamak üzere getirilen düzenlemelerin kararnamede öngörülen sürenin dolması veya OHAL'in sona ermesiyle birlikte konusuz kalacakları için kendiliğinden yürürlükten kalkacağını ancak OHAL Cumhurbaşkanlığı

⁵¹⁸ Günday, *İdare Hukuku*, 107; Narter, Kaya, *Hukuk İhdası Rejiminde*, 235; Aslan, *Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda ve Türkiye'de Devlet Başkanının Kararname Yetkisi*, 314; Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 284; Akyılmaz, "2017 Anayasa Değişikliği", 205.

⁵¹⁹ AYM, 10/01/1991, 1990/25E. 1991/1K.

⁵²⁰ Fendoğlu, *Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri*, 149.

⁵²¹ Süren, "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle", 60.

⁵²² Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 461.

⁵²³ Şentop, "Hukuk Devleti İlkesi Bağlamında Olağanüstü Hal Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Yargısal Denetimi Meselesi", 89; Furtuna, "Olağanüstü Yönetim Usullerinde Vergilendirme Yetkisinin Hukuki Sınırları Ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri", 457.

⁵²⁴ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 383.

kararnamesinin kanunlarda sürekli değişiklik yapması ya da bir konuyu ilk elden sürekli olarak düzenlemesi durumunda ise olağanüstü hal sona erdikten sonra da yürürlüğünü devam ettireceğini belirtmektedir.⁵²⁵ Yazar, bu durumun OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin “kanun hükmünde” olmasının doğal bir sonucu olduğunu ifade etmektedir.⁵²⁶

Kanaatimizce OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnameleri kanun niteliğinde olduğundan ötürü bu kararnamelerle Anayasanın çizdiği sınırlar içerisinde kanunlarla düzenlenebilecek her konu düzenlenebilir. Kanunlarda değişiklik yapılabilir ya da kanunları yürürlükten kaldırabilir. Dolayısıyla OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnameleri olağanüstü halden sonra da hüküm ve sonuç doğurabilir. Bu durum OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin olağanüstü hal bittikten sonra da yürürlüğünü devam ettireceğini göstermektedir.⁵²⁷

d) Yer

Yurdun bir bölgesinde veya ülke genelinde OHAL ilan edilebilir.⁵²⁸ Ülke genelinde OHAL ilan edildiği takdirde OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnameleri açısından yer bakımından bir sınırlama söz konusu olmamaktadır.⁵²⁹ Bu durumda Cumhurbaşkanı, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda ülke genelinde geçerli olmak üzere OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Ülkenin bir bölümünde OHAL ilan edilmesi durumunda ise OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin düzenleme alanı yer bakımından sınırlıdır. Bu durumda ülkenin tamamında geçerli bir OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılması mümkün değildir.⁵³⁰ Fakat sadece bir bölgede olağanüstü hal ilanını gerektirecek durum söz konusu olup bununla beraber bu durum tüm yurdu etkilemekte ise tüm yurdu kapsayan bir OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılabilir.⁵³¹

⁵²⁵ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 452.

⁵²⁶ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 453.

⁵²⁷ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 452.

⁵²⁸ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 397.

⁵²⁹ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 453.

⁵³⁰ Barın, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi*, 173; Hışım, “Kuvvetler Ayrılığı ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, 119; Küçük, Doğan, “Türkiye’de 2017 Anayasa Değişikliği”, 30.

⁵³¹ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 461.

e) Hukuki Nitelik

Anayasanın 119. maddesinin altıncı fıkrasına göre OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnameleri kanun hükmündedir. Normlar hiyerarşisinde kanunlarla aynı düzeydedir. Özbudun, Fendoğlu ve Çetintürk, OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda⁵³² olağanüstü hal süresiyle ve olağanüstü hal bölgesiyle sınırlı olarak çıkarıldığını bu sebeple kanunlarda değişiklik yapmasının mümkün olmadığını belirtmektedir.⁵³³ Anayasa Mahkemesi de 03/07/1991 tarihli kararında olağanüstü hal kararnamelerinin olağanüstü hal ilan edilen hallerde ve olağanüstü hal süresince uygulanacak olmaları nedeniyle kanunlarda değişiklik yapamayacağını belirtmektedir.⁵³⁴ Öden, Anayasa Mahkemesi'nin olağanüstü hal kararnameleriyle kanunlarda değişiklik yapılamayacağına dair geliştirdiği içtihadın kararnamelerle yürürlükteki kanunların genel ve sürekli olarak değiştirilemeyeceği şeklinde yorumlanması gerektiğini, olağanüstü hal kararnameleriyle, kanunların bazı hükümlerinin olağanüstü hal bölgesi ve süresi içinde askıya alınmasının mümkün olduğunu belirtmektedir.⁵³⁵

Döner, OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanun hükmünde olduğunu, bu sebeple bu kararnamelerle kanunlarda değişiklik yapmanın, kanunları yürürlükten kaldırmanın ve olağanüstü hal süresi ile yerini aşan düzenlemeler yapmanın mümkün olduğunu, bazen olağanüstü hal ilanını gerektiren sebebin ortadan kaldırılması için kanunlarda değişiklik yapılmasının hatta kanunun yürürlükten kaldırılmasının elzem olduğunu belirtmektedir. Yazar, aksinin kabulü halinde bu durumun olağanüstü yönetim usullerinin amacıyla bağdaşmayacağını ifade etmektedir.⁵³⁶ Bizce de OHAL

⁵³² Ekrem Çetintürk, “Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında İdarenin Düzenleyici İşlemleriyle Suç ve Ceza Konulamaz İlkesi”, *Uyuşmazlık Mahkemesi*, 5/9(2017):103.

⁵³³ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 351; Fendoğlu, *Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri*, 163; Çetintürk, “Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında İdarenin Düzenleyici İşlemleriyle Suç ve Ceza Konulamaz İlkesi”, 108.

⁵³⁴ AYM, 1991/6E. 1991/20K. 03.07.1991.

⁵³⁵ Merih Öden, “Anayasa Mahkemesi ve Olağanüstü Hal ve Sıkıyönetim Kanun Hükmünde Kararnamelerinin Anayasaya Uygunluğunun Yargısal Denetimi”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 58/3(2009): 666.

⁵³⁶ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 450; Ayhan Döner, “Anayasa Mahkemelerinin Olağanüstü Hallerde Temel Hakların Korunmasındaki Rolü”, *Anayasa Yargısı*, 34 (2017), 88.

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri kanun hükmünde olduğu için kanunlarda değişiklik yapabilir, hatta kanunları yürürlükten kaldırabilir.⁵³⁷

f) Siyasi ve Yargısal Denetim

Anayasanın 148. maddesinde “*Olağanüstü hallerde ve savaş hallerinde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesi’nde dava açılmaz.*” hükmü yer almaktadır. Yargısal denetim yasağı kararnamenin Meclis tarafından onaylanmadan önceki kısmı için söz konusudur.⁵³⁸ OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamesi TBMM tarafından aynen veya değiştirilerek onaylandığı takdirde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kanuna dönüşecektir.⁵³⁹ Kanunlar ise Anayasa Mahkemesi’nin yargısal denetimine tabi olduğundan OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnameleri Resmi Gazetede yayımlandıkları günden TBMM tarafından onaylandığı güne kadar (savaş ve mücbir sebepler hariç en fazla üç ay) siyasi denetime tabidir. TBMM tarafından onaylanıp kanunlaştıktan sonra ise Anayasa Mahkemesi’nin denetimine tabidir.⁵⁴⁰

g) Sebep

Olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin sebep unsuru Anayasada belirtilmemişken OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin sebep unsuru Anayasada açıkça belirtilmiştir.⁵⁴¹ OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin çıkarılabilmesi için ilan edilmiş bir olağanüstü hâlin bulunması gerekmektedir. OHAL ilan edilmeden OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılması mümkün değildir.⁵⁴²

OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ancak Anayasanın 119. maddesinde öngörülen “*Savaş, savaşı gerektirecek bir durumun baş göstermesi, seferberlik, ayaklanma, vatan veya Cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışma, ülkenin ve*

⁵³⁷ Barın, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi*, 34; Küçük, Doğan, “Türkiye’de 2017 Anayasa Değişikliği”, 27; Mustafa Avcı, “Türkiye’de Olağan Dönem Kanun Hükmünde Kararnameleri ile İlgili Bazı Sorunlara İlişkin Değerlendirmeler”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, XVI/1(2012): 48.

⁵³⁸ Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 284; Manav, “Olağan Dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, 27.

⁵³⁹ Narter, Kaya, *Hukuk İhdası Rejiminde*, 235; Özdemir, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Çerçevesi”, 278; Şentop, “Hukuk Devleti İlkesi Bağlamında Olağanüstü Hal Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Yargısal Denetimi Meselesi”, 93.

⁵⁴⁰ Karatepe, *Türk Anayasa Hukuku*, 301; Fendoğlu, *Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri*, 152; Akyılmaz, “2017 Anayasa Değişikliği”, 205; Kopuz, “Yasama Yetkisinin Devredilmezliği”, 111.

⁵⁴¹ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 381.

⁵⁴² Atar, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi”, 10; Akyılmaz, “2017 Anayasa Değişikliği”, 203; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 381.

*milletin bölünmezliğini içten veya dıştan tehlikeye düşüren şiddet hareketlerinin yaygınlaşması, anayasal düzeni veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerinin ortaya çıkması, şiddet olayları nedeniyle kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması, tabii afet veya tehlikeli salgın hastalık ya da ağır ekonomik bunalımın olduğu” olağanüstü dönemlerde çıkarılabilir.*⁵⁴³

h) Konu

Olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin konu sınırını Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasına göre yürütmeye ilişkin konular oluştururken⁵⁴⁴ OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kural olarak herhangi bir sınırlamaya tabi değildir.⁵⁴⁵ OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile siyasi hak ve ödevlere ilişkin düzenleme yapılabilir. Ancak Anayasanın 119. maddesinin altıncı fıkrasında “olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda” ifadesi OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin konu bakımından sınırını belirlemektedir.⁵⁴⁶ Dolayısıyla sebep unsuru bağlamında OHAL ilanına ihtiyaç duyan OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ancak OHAL ilan edilmesini gerekli kılan nedenlerin bertaraf edilmesi için çıkarılabilecektir.⁵⁴⁷

OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamesi Anayasanın 15. ve 119. maddesinin altıncı fıkrası uyarınca aşağıda belirtilen beş şarta uygun olmalıdır:⁵⁴⁸

1. Seferberlik, savaş veya olağanüstü hallerden biri mevcut olmalıdır.

2. OHAL ilanına neden olan tehlikelerin önlenmesine yönelik olmalıdır.

3. OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamesi durumun gerektirdiği ölçüde olmalıdır. OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile alınan tedbir ve önlemler olağanüstü hâl ilan edilmesindeki amacın gerçekleşmesi için elverişli olmalıdır.⁵⁴⁹ Anayasa Mahkemesi, OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin durumun gerektirdiği ölçüde olup olmadığının

⁵⁴³ Seçkin Yavuzdugan, “1982 Anayasası’nda Olağanüstü Hal ve Sıkıyönetim Kanun Hükmünde Kararnameleri” (Yüksek Lisans Tezi, *İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı*, 2003), 28.

⁵⁴⁴ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 428.

⁵⁴⁵ Eren, *Anayasa Hukuku Ders Notları*, 566; Karatepe, *Türk Anayasa Hukuku*, 302.

⁵⁴⁶ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 442; Manav, “Olağan Dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, 26.

⁵⁴⁷ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 399; Barın, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi*, 171; Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 441; Küçük, Doğan, “Türkiye’de 2017 Anayasa Değişikliği”, 28.

⁵⁴⁸ Yüzbaşıoğlu, *Anayasa Hukuku El Kitabı*, 40-41; Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 441; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 402.

⁵⁴⁹ Özdemir, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Çerçevesi”, 277.

ve ölçülülük ilkesini ihlal edip etmediğinin tespiti için OHAL'e neden olan tehlikenin ağırlığını, tedbirin alındığı zamanı ve sınırlandırılan ya da durdurulan hak ve hürriyeti bir bütün olarak değerlendirir.⁵⁵⁰ Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 15. maddesi uyarınca ulusun varlığına zarar verecek nitelikte olan tehlike anında devlet, "durumun gerektirdiği ölçüde" sözleşmeye aykırı tedbir alma yetkisine sahiptir.

4. OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnameleri Anayasanın 15. maddesinin ikinci fıkrasında belirtilen çekirdek hakları ihlal etmemelidir. Çekirdek haklar Anayasanın 15. maddesinin ikinci fıkrasında düzenlenmiştir. Buna göre; *"Savaş hukukuna uygun fiiller sonucu meydana gelen ölümler dışında kişinin yaşama hakkına maddi ve manevi varlığının bütününe dokunulamaz. Kimse din vicdan düşünce ve kanaatlerini açıklamaya zorlanamaz. Kimse din vicdan düşünce ve kanaatlerinden dolayı suçlanamaz. Suç ve cezalar geçmişe yürütülemez. Suçluluğu mahkeme kararıyla saptanıncaya kadar kimse suçlu sayılamaz."*

5. OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnameleri uluslararası hukuktan doğan yükümlülükleri ihlal etmemelidir. Anayasanın 15. maddesi uyarınca uluslararası hukukta belirtilen yükümlülüklerle aykırı olmamak kaydıyla gerekli tedbirler alınmalıdır. Anayasanın temel hak ve hürriyetlerin durdurulmasını düzenleyen 15. maddesinde, *"Savaş, seferberlik veya olağanüstü hâllerde, milletlerarası hukuktan doğan yükümlülükler ihlal edilmemek kaydıyla, durumun gerektirdiği ölçüde temel hak ve hürriyetlerin kullanılması kısmen veya tamamen durdurulabilir veya bunlar için Anayasada öngörülen güvencelere aykırı tedbirler alınabilir."* hükmü yer almaktadır.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 15. maddesine göre:

"Olağanüstü hallerde yükümlülükleri askıya alma savaş veya ulusun varlığını tehdit eden başka bir genel tehlike halinde her Yüksek Sözleşmeci Taraf, durumun kesinlikle gerektirdiği ölçüde ve uluslararası hukuktan doğan başka yükümlülüklerle ters düşmemek koşuluyla, bu sözleşmede öngörülen yükümlülüklerle aykırı tedbirler alabilir. Yukarıdaki hüküm, meşru savaş fiilleri sonucunda meydana gelen ölüm hali dışında 2. madde(yaşama hakkı), 3. madde(işkence yasağı), 4. madde(kölelik ve zorla çalıştırma yasağı) ile 7. maddeye(kanunsuz ceza olmaz) aykırı tedbirlere cevaz vermez."

⁵⁵⁰ AYM, 24/07/2019, 2016/205E. 2019/63K.

Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme'nin 4. maddesine göre:

“Sözleşmeciler Taraf Devletler, ulusun yaşamını tehdit eden olağanüstü bir durumun meydana gelmesi ve bunu resmen ilan etmeleri halinde, durumun zorunluluklarının kesinlikle gerektirdiği ölçüde, uluslararası hukuktan doğan diğer yükümlülüklerine aykırı düşmeyecek, ırk, renk, cinsiyet, dil, din, toplumsal köken gibi sebeplerle ayrımcılık içermeyecek şekilde, bu sözleşmedeki yükümlülüklerinde azaltma yapan tedbirler alabilir. 6.madde (yaşama hakkı), 7.madde (işkence yasağı), 8.madde (kölelik yasağı), 11.madde (borç nedeniyle hapis yasağı), 15.madde (kanunsuz ceza olmaz ilkesi), 16.madde (kişi olarak tanınma hakkı) ve 18.maddedeki (düşünce vicdan ve din özgürlüğü) yükümlülüklerde hiç bir azaltma yapılamaz”

Anayasanın 15. maddesinin ikinci fıkrasındaki çekirdek haklar arasında yer almayıp AIHS VE MSHUS'da yer alan bazı konular şunlardır: Olağanüstü dönemde alınacak önlemler din, dil, ırk, renk, cinsiyet, toplumsal köken gibi nedenlerle ayrımcılık içeremez. Hiç kimse köle sayılamaz. Herkes kişi olarak tanınma hakkına sahiptir. Sözleşmedeki borç ve yükümlülüklerini ifa etmediği gerekçesiyle kimse hapsedilemez. Bir kimse beraat ettiği veya mahkûm edildiği bir suçtan dolayı tekrar yargılanamaz ve cezalandırılmaz.⁵⁵¹ OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde yukarıdaki sayılan hakları sınırlayan ya da kaldıran tedbirler bulunduğu takdirde uluslararası hukuktan doğan yükümlülüklerle aykırılık söz konusu olacağından Cumhurbaşkanlığı kararnamesi Anayasaya aykırı olacaktır.

Anayasa Mahkemesi, OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamesini Anayasanın 15. ve 119. maddesine göre denetler. Sonrasında kararnamenin Türkiye'nin tarafı olduğu uluslararası sözleşmelere aykırı olup olmadığı yönünden inceler. Uluslararası hukuktan doğan yükümlülükleri ihlal eden bir düzenleme içerdiği tespit edilen kararname Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilir.

B. Kanun Hükmünde Kararnameler ile Cumhurbaşkanlığı

Kararnamelerinin Karşılaştırılması

Yukarıda açıkladığımız üzere 2017 tarihli Anayasa değişikliği ile Bakanlar Kurulu kaldırılarak yürütme yetki ve görevi sadece Cumhurbaşkanına verilmiştir. Anayasa

⁵⁵¹ Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi; Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme; AYM, 24/07/2019, 2016/205E. 2019/63K.

değişikliği ile birlikte sıkıyönetimin anayasal varlığına son verilerek Anayasanın 120. 121. ve 122. maddeleri yürürlükten kaldırılmıştır. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, kanun hükmünde kararnamelerin yerini almış, Kanun hükmünde kararnamelerin ise düzenlemesine son verilmiştir. Anayasanın geçici 21. maddesinin f bendine göre “6771 sayılı Kanun’un yürürlüğe girdiği tarihte yürürlükte bulunan kanun hükmünde kararnameler, tüzükler, yönetmelikler ile başkaca düzenleyici işlemler yürürlükten kaldırılmadığı sürece geçerli olacaktır.” Bu maddeden anlaşılacağı üzere 09/07/2018 tarihinden önce yürürlüğe giren kanun hükmünde kararnameler geçerliliğini korumaktadır.⁵⁵²

Yeni düzenleme ile yerini Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine bırakan yukarıda açıkladığımız kanun hükmünde kararnameler ile tez çalışmamızın konusu olan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri arasında benzerlikler ve farklılıklar bulunmaktadır.⁵⁵³

1. Benzerlikler

Anayasanın ikinci kısmının birinci, ikinci ve dördüncü bölümünde yer alan hak ve ödevler olağan dönem kanun hükmünde kararnameler ile olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenlenemez iken OHAL kanun hükmünde kararnameleriyle ve OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenlenebilir.⁵⁵⁴

Olağan dönem kanun hükmünde kararnameler ile olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnameleri Resmi Gazetede yayımlandığı tarihte yürürlüğe girer. Anayasa Mahkemesi’nin denetimine tabidir.⁵⁵⁵

OHAL kanun hükmünde kararnameler ve OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnameleri yayımlandığı gün Meclisin onayına sunulur. Meclis onayı öncesi yargı yolu kapalı iken Meclis tarafından onaylandıktan sonra Anayasa Mahkemesi’nin denetimine tabi olur.⁵⁵⁶

⁵⁵² Bozkurt, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde”, 12.

⁵⁵³ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 378; Keskinsoy, Kaya, Meri, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, 9.

⁵⁵⁴ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 379.

⁵⁵⁵ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 379.

⁵⁵⁶ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 447.

2. Olağan Dönem Kanun Hükmünde Kararnameler ile Olağan Dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri Arasındaki Farklılıklar

Olağan dönem kanun hükmünde kararnamelerin çıkarılabilmesi için Meclisin yetki kanunu çıkarması ve bu yetki kanunu ile Bakanlar Kurulu'na izin vermesi gerekmektedir, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri yetki kanununa ve Meclis onayına gerek olmadan Cumhurbaşkanı tarafından sadece Anayasaya dayanarak çıkarılır. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri çıkarma yetkisi, yürütme organının asli düzenleme yetkisi kapsamında kalmaktadır.⁵⁵⁷

Kanun hükmünde kararnameler Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılır, Cumhurbaşkanının onayına sunulur. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ise doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılır.⁵⁵⁸

Kanun hükmünde kararnameler Resmi Gazetede yayımlandığı tarihte TBMM'nin onayına sunulmaktayken olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnameleri TBMM'nin onayına sunulmamaktadır.⁵⁵⁹

Kanun hükmünde kararnameler yetki kanununda belirtilen konulara ilişkin çıkarılabilirken olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnameleri yürütme yetkisine ilişkin konularda çıkarılabilir.⁵⁶⁰

Kanun hükmünde kararnameler kanunları değiştirebilir, kaldırabilir. Normlar hiyerarşisinde kanunla aynı düzeydedir. Olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin normlar hiyerarşisindeki yeri öğretide tartışmalıdır.

Kanun hükmünde kararnameler açısından mahfuz düzenleme alanı söz konusu değildir. Olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin mahfuz düzenleme alanı olup olmadığı hususu öğretide tartışmalıdır.⁵⁶¹

⁵⁵⁷ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 378-379; Doğan, Geyik, Bozkurt, “Kanun Hükmünde Kararname”, 1715.

⁵⁵⁸ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 378.

⁵⁵⁹ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 379.

⁵⁶⁰ Doğan, Geyik, Bozkurt, “Kanun Hükmünde Kararname”, 1716.

⁵⁶¹ Özyar, “Mevzuatımızda Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, 164.

İptal davası açma süresi olağan kanun hükmünde kararnamelerde şekil bakımından on gün, esas bakımından altmış gün iken Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde hem şekil hem esas bakımından dava açma süresi altmış gündür.⁵⁶²

Kanun hükmünde kararnamelere karşı iptal davası açma hakkı “*Cumhurbaşkanı, iktidar ve ana muhalefet partisi Meclis grupları ile TBMM’nin üye tam sayısının en az beşte biri tutarındaki üyelere*” verilmişken Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine karşı iptal davası açma hakkı “*Cumhurbaşkanı, TBMM’de en fazla üyeye sahip iki siyasi parti grubu ve TBMM üye tam sayısının en az beşte biri tutarındaki üyelere*” verilmiştir.⁵⁶³

Kanun hükmünde kararnamelerin düzenleyemeyeceği alanlar temel haklar, kişi hak ve ödevleri ile siyasi hak ve ödevlerdir. Olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin düzenleyemeyeceği alanlar temel haklar, kişi hak ve ödevleri, siyasi hak ve ödevler ile Anayasada kanunla düzenlenmesi gerektiği belirtilen konular ve kanunda açık bir şekilde düzenlenen konulardır.⁵⁶⁴

3. OHAL Kanun Hükmünde Kararnameler ile OHAL Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri Arasındaki Farklılıklar

OHAL kanun hükmünde kararnameleri Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılır. Şiddet olaylarının artması nedeniyle ilân edilen olağanüstü halde ve sıkıyönetimde Milli Güvenlik Kurulu’nun görüşü alınır. OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnameleri Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılır. Herhangi bir kurum veya kuruluşun görüşü alınmaz.⁵⁶⁵

OHAL kanun hükmünde kararnamelerinin Meclis tarafından karara bağlanması için Anayasada herhangi bir süre öngörülmemiştir. Meclis İçtüzüğünde belirlenen otuz günlük süre ise bir yaptırıma tabi değildir.⁵⁶⁶ OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Mecliste görüşülüp karara bağlanması için Anayasada üç aylık bir süre öngörülmüştür. Anayasada belirlenen üç aylık süre yaptırıma tabidir. Üç ay içinde Mecliste görüşülmeyen OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnameleri kendiliğinden yürürlükten kalkar.⁵⁶⁷

⁵⁶² www.anayasa.gov.tr.

⁵⁶³ Atar, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, 8; www.anayasa.gov.tr.

⁵⁶⁴ Özyar, “Mevzuatımızda Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, 164.

⁵⁶⁵ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 386.

⁵⁶⁶ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 439; Şentop, “Hukuk Devleti İlkesi Bağlamında Olağanüstü Hal Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Yargısal Denetimi Meselesi”, 91.

⁵⁶⁷ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 386.

OHAL kanun hükmünde kararnameleleri olağanüstü hal ve sıkıyönetim döneminde çıkarılırken 2017 tarihli Anayasa değişikliği ile birlikte sıkıyönetimin anayasal varlığına son verildiğinden OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnameleleri sadece olağanüstü hal döneminde çıkarılır.⁵⁶⁸

⁵⁶⁸ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 346.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİNİN YARGISAL DENETİMİ

Olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnameleri genel olarak Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasında düzenlenmiş iken olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleri Anayasanın 119. maddesinin altıncı fıkrasında düzenlenmiştir. Olağan dönemde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yargısal denetimi ile olağanüstü dönemde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yargısal denetimi farklıdır.

Anayasanın 148. maddesinin birinci fıkrasında “*Anayasa Mahkemesi kanunların Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İç tüzüğünün Anayasaya şekil ve esas bakımlarından uygunluğunu denetler. Ve bireysel başvuruları karara bağlar.*” hükmü yer almaktadır.

Cumhurbaşkanının işlemlerinden sadece Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yargısal denetim yeri Anayasa Mahkemesi’dir.⁵⁶⁹ Danıştay Kanunu’nun 24. maddesinde “*Danıştay, Cumhurbaşkanı kararlarına ve Cumhurbaşkanınca çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri dışındaki düzenleyici işlemlere karşı açılacak iptal ve tam yargı davalarını karara bağlar.*” hükmü yer almaktadır. Bu hüküm uyarınca Cumhurbaşkanı kararları ile diğer Cumhurbaşkanı işlemlerinin yargısal denetim yeri Danıştay’dır.⁵⁷⁰

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Anayasa Mahkemesi tarafından yalnızca Anayasaya uygunluğu denetlenebilir. Kanunlara uygunluğu denetlenemez. Bu çerçevede kanun-kararname çatışmasında kararnamenin iptal nedeni kanuna aykırılık değildir,

⁵⁶⁹ İba, Söyler, “Yeni Hükümet Sisteminde”, 212.

⁵⁷⁰ Özdemir, “Cumhurbaşkanlığı Kararlarının Yargısal Denetimi”, 3237.

Anayasaya aykırılıktır.⁵⁷¹ Cumhurbaşkanlığı kararnamesi Anayasaya aykırıysa veya aynı konuya ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunda farklı hüküm varsa ilgili mahkeme itiraz yolu ile Anayasa Mahkemesi'ne başvurabilir.⁵⁷²

Anayasaya uygunluk denetiminin siyasi ve yargısal olmak üzere başlıca iki yolu vardır. Siyasi denetim, Anayasaya uygunluk denetiminin Cumhurbaşkanı, Meclis ya da siyasi organların seçtiği bir kurul tarafından yapılmasıdır. Siyasi organlar siyasi denetimi hem hukuka uygunluk açısından hem de yerindelik açısından yapar⁵⁷³ ve idari işlem unsurları (yetki, şekil, sebep, konu, amaç) yönünden inceleme yaparak iptali istenen normun Anayasaya aykırı olup olmadığını tespit eder.⁵⁷⁴ Siyasi organlar tarafından yapılan bu denetim anayasaya uygunluğu sağlamak açısından yeterli güvence sağlayamamaktadır. Bu nedenle siyasi denetim yerine yargısal denetim sistemi yaygınlık kazanmıştır.⁵⁷⁵

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yargısal denetimi soyut norm denetimi (iptal davası) veya somut norm denetimi (itiraz yolu) yoluyla yapılabilir.

İptal davası Anayasanın 150. maddesinde düzenlenmiştir. Bu madde uyarınca “Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesinde doğrudan doğruya iptal davası açılabilir.”

İtiraz yolu Anayasanın 152. maddesinde düzenlenmiştir. Bu madde uyarınca “Bir davaya bakmakta olan mahkeme uygulanacak bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükmünü Anayasaya aykırı görürse veya taraflardan birinin ileri sürdüğü aykırılık iddiasının ciddi olduğu kanısına varırsa sorunun çözümünü Anayasa Mahkemesine götürebilir.”

Çalışmanın bu bölümünde yargısal denetim yolları detaylı bir şekilde ele alınıp incelenecektir. İlk olarak olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yargısal denetimi, iptal davası ve itiraz yolu genel hatlarıyla anlatılmaya çalışılacaktır. Akabinde

⁵⁷¹ Aslan, *Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku*, 159.

⁵⁷² Söyler, *Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi* 191; Açıl, “2017 Anayasa Değişiklikleri”, 751.

⁵⁷³ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 447; Allı Yeşilyurt Duran, “İptal Davalarında Sulh”, *Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 11/2, 2016, 144.

⁵⁷⁴ Barın, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi*, 216; Duran, “İptal Davalarında Sulh”, 144.

⁵⁷⁵ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 495.

olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yargısal denetimi konusu ele alınıp incelenecektir.

A. Olağan Dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Yargısal Denetim Yolları

Anayasanın 148. maddesi uyarınca, Anayasa Mahkemesi Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hem şekil hem esas yönünden yargısal denetimini yapan ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini iptal etme yetkisine sahip olan mercidir.⁵⁷⁶

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri yürütme işlemidir. Ancak Anayasada açıkça belirtildiği için Anayasa Mahkemesi'nin denetimine tabidir.⁵⁷⁷ Olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine karşı soyut norm denetimi (iptal davası) ve somut norm denetimi (itiraz yolu) yoluyla Anayasa Mahkemesi'ne başvuru yapılabilir.

1. Soyut Norm Denetimi (İptal Davası)

İptal davası bir diğer adıyla soyut norm denetimi, Anayasada belirtilen kişi, organ ya da belli sayıda milletvekili tarafından anayasal denetime tabi normlar aleyhine Anayasaya aykırılık iddiasıyla Anayasa Mahkemesi'nde dava açılması suretiyle yapılan yargısal denetimdir.⁵⁷⁸

a) Dava Açma Yetkisi

Anayasanın 150. maddesi uyarınca, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine karşı hem şekil hem esas yönünden “*iptal davası açma hakkı Cumhurbaşkanına, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde en fazla üyeye sahip iki siyasi parti grubuna ve Meclis üye tam sayısının en az beşte biri tutarındaki üyelere*” verilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine karşı Cumhurbaşkanına iptal davası açma hakkı verilmesi bu hakkın hiç kullanılmama ihtimalini ortaya çıkarmaktadır. Cumhurbaşkanı çıkardığı Cumhurbaşkanlığı kararnamesini istediği zaman ilga edebilir veya değiştirebilir. Cumhurbaşkanının kararnameyi ilga etme ve değiştirme yetkisi

⁵⁷⁶ Söyler, *Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, 49.

⁵⁷⁷ Atar, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, 7.

⁵⁷⁸ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 442; Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 409; Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 502; Karatepe, *Türk Anayasa Hukuku*, 334-335; Yelken, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Denetimi*, 193; Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 335; Şeref İba, Abbas Kılıç, *Anayasa Yargısı Dersleri*, (Ankara: Turhan Kitapevi, 2022), 81; Tunç, Bilir, Yavuz, *Türk Anayasa Hukuku*, 337; Tanör, Yüzbaşıoğlu, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, 512.

varken iptal davası açma yoluna gitmeyeceği çok açık ortadadır. Ayrıca Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine karşı kararnamenin Resmi Gazetede yayımlanmasından itibaren altmış günlük dava açma süresinde Cumhurbaşkanının değışmesi durumunda seçilen yeni Cumhurbaşkanı da bir önceki Cumhurbaşkanının çıkardığı Cumhurbaşkanlığı kararnamesine karşı iptal davası açmak yerine ilgili kararnameyi yürürlükten kaldırabilir veya değıştirebilir.⁵⁷⁹

Kanaatimizce Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini istediği zaman değıştirme ve ilga etme hakkına sahip olduğundan kararnamelere karşı dava açma hakkına sahip olmamalıdır. Bunun yerine Mecliste en fazla üyeye sahip üçüncü siyasi parti grubuna dava açma hakkı tanınmalıdır. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine karşı Cumhurbaşkanına dava açma hakkının tanınması, bu konunun yeterince özen ve dikkatle hazırlanmadığını göstermektedir.

Ayrıca önemle belirtmek gerekir ki Cumhurbaşkanı yardımcısı da Cumhurbaşkanına vekâlet ettiği hallerde Cumhurbaşkanına ait tüm yetkileri kullanabilme hakkına sahiptir. Bu husus dikkate alındığında Cumhurbaşkanı yardımcısının, Cumhurbaşkanına vekâlet ettiği hallerde Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini yürürlükten kaldırabileceği gibi bu kararnamelere karşı iptal davası da açabileceği kanaatindeyiz.

6216 sayılı Anayasa Mahkemesi'nin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 38. maddesinin birinci fıkrası gereğince *“parti grubu tarafından açılan davalarda parti gruplarının genel kurullarının üye tam sayısının salt çoğunluğu ile karar almaları gerekmektedir.”*

Aynı Kanunun 38. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca *“siyasi parti gruplarının Meclisteki üye sayılarında eşitlik bulunması durumunda iptal davası açabilecek siyasi parti grupları, son milletvekili genel seçiminde alınan geçerli oy sayısına göre belirlenir.”*

TBMM'nin üye tam sayısının beşte biri tutarındaki üyeler Cumhurbaşkanlığı kararnameleri aleyhine iptal davası açabilirler. Anayasanın 75. maddesi uyarınca TBMM altı yüz milletvekilinden oluşmaktadır. Buna göre iptal davası açmak için en az yüz yirmi

⁵⁷⁹ Aydoğmuş, “Cumhurbaşkanının Düzenleyici İşlemleri”, 57.

milletvekilinin bir araya gelmesi gerekmektedir. Bu yüz yirmi milletvekili aynı partiden veya farklı partiden olabileceği gibi bağımsız milletvekillerinden de oluşabilir.⁵⁸⁰

Cumhurbaşkanının mensubu olduğu partinin Mecliste çoğunluğu elinde bulundurması ve en fazla üyeye sahip ikinci partinin de Cumhurbaşkanının mensubu olduğu partiyle ittifak içerisinde olması durumunda Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine karşı Anayasa Mahkemesi'nde iptal davası açılması ihtimali zorlaşacaktır.⁵⁸¹ Ancak dava yolu tamamen kapanmış değildir. En fazla üyeye sahip ikinci parti Cumhurbaşkanının mensubu olduğu parti ile ittifak halinde olsun veya olmasın hak düşürücü süre içerisinde dava yoluna başvurulabilir, Meclis üye tam sayısının beşte biri tutarındaki yüz yirmi milletvekili dava açma hakkını kullanabilir. Soyut norm denetimi yoluna başvurulmazsa dahi somut norm denetimi yoluyla denetimin sağlanması mümkündür.

Cumhurbaşkanının mensubu olduğu partinin Mecliste çoğunluğu elinde bulundurmaması durumunda ise Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine karşı en çok üyeye sahip birinci ve ikinci parti ile Meclis üye tam sayısının beşte biri tutarındaki yüz yirmi milletvekili hak düşürücü süre içerisinde iptal davası yoluna sıklıkla başvurulabilecek ve iptal davası açabilecektir. Her iki durumda da mahkemelerin itiraz yoluyla Anayasa Mahkemesi'ne başvurularına engel bir durum söz konusu değildir.

b) Dava Açma Süresi

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hem şekil yönünden hem esas yönünden Anayasaya aykırılığı ileri sürülebilir. Anayasanın 151. maddesinde “*Anayasa Mahkemesinde doğrudan doğruya iptal davası açma hakkı iptali istenen kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi veya İçtüzüğün Resmi Gazetede yayımlanmasından başlayarak altmış gün sonra düşer.*” hükmü yer almaktadır. Bu hüküm uyarınca iptal davası açmak için süre altmış gündür. Altmış günlük süre hak düşürücü süredir.⁵⁸² Bu süre dolduktan sonra iptal davası açılmaz.⁵⁸³

⁵⁸⁰ Yelken, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Denetimi*, 201.

⁵⁸¹ Keskinsoy, Kaya, Meri, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, 29.

⁵⁸² Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 504; Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 338; Yalçın, “Karşılaştırmalı Hukukta Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, 49; Yelken, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Denetimi*, 201.

⁵⁸³ Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 337; Yalçın, “Karşılaştırmalı Hukukta Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, 49; Yelken, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Denetimi*, 201.

Anayasanın 148. maddesinin ikinci fıkrasında “*Kanunun yayımlandığı tarihten itibaren on gün geçtikten sonra şekil bozukluğuna dayalı iptal davası açılmaz.*” hükmü yer almaktadır. Madde metninde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ibaresi geçmediğinden Cumhurbaşkanlığı kararnamesine karşı hem şekil yönünden hem esas yönünden Anayasa Mahkemesi’nde dava açma süresi Anayasanın 151. maddesi gereğince altmış gündür.⁵⁸⁴ Nitekim 6216 sayılı Kanun’un 37. maddesinde Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine karşı hem şekil hem esas yönünden iptal davası açma hakkının, kararnamenin Resmî Gazetede yayımlanmasından başlayarak altmış gün olduğu belirtilmiştir. Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin Resmi Gazetede yayım tarihinden farklı bir tarih yürürlük tarihi olarak belirtilebilir. Bu durumda iptal davası açılabilmesi için Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin yürürlüğe girmesi şart değildir. Resmi Gazetede yayımlanması yeterlidir.⁵⁸⁵

c) Dava Açma Usulü

6216 sayılı Kanun’un 38. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca “*iptal davası, dava dilekçesinin Genel Sekreterlikçe Yazı İşleri Müdürlüğüne havale edildiği tarihte açılmış sayılır.*” İptal davası Anayasada sayılan kişi veya organlar tarafından açılmadıysa ya da süresinde açılmadıysa Anayasa Mahkemesi davanın reddine karar verecektir.⁵⁸⁶ Dava yetkili kişi veya organlarca süresinde açılmış ancak usulüne uygun açılmadıysa; bu durumda Anayasa Mahkemesi başvuran tarafa eksiklikleri gidermek üzere süre verecektir.⁵⁸⁷

6216 sayılı Kanun’un 38. maddesine göre;

“Dava, 35 inci maddenin birinci fıkrasının (c) bendinde yazılı Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri tarafından açıldığı takdirde dilekçede, kendilerine Mahkemece tebligat yapılmak üzere, iki üyenin adının gösterilmesi gerekir. Dava, Türkiye Büyük Millet Meclisinin üye tam sayısının en az beşte biri oranındaki milletvekilleri tarafından açılmakta ise dava dilekçesi ile birlikte davayı açanların sıra numarasıyla ad ve soyadlarının, seçildikleri bölgelerinin ve

⁵⁸⁴ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 411; Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 504; Karatepe, *Türk Anayasa Hukuku*, 336; Hışım, “Kuvvetler Ayrılığı”, 112; Barın, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi*, 187; Yelken, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Denetimi*, 202; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 443; Narter, Kaya, *Hukuk İhdası Rejiminde*, 306; Hışım, “Kuvvetler Ayrılığı ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, 112; Barın, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi*, 187; Yelken, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Denetimi*, 202.

⁵⁸⁵ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 504.

⁵⁸⁶ AYM, 28/11/1974, 1974/47E. 1974/49K.

⁵⁸⁷ Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 339.

imzalarının yer alması ve bu dilekçenin imzaları içeren her bir sayfasının o sayfada ad ve soyadları ile imzaları bulunanların milletvekili ve imzalarının da kendilerine ait olduğunun ayrı ayrı Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı veya belirleyeceği görevli tarafından imza ve mühür konulmak suretiyle onaylanmış olarak Genel Sekreterliğe verilmesi zorunludur. Siyasi parti grupları tarafından açılan davalarda ise salt çoğunluk ile karar alınması, grup genel kurulu kararının onaylı örnekleri ile dava dilekçesinde imzası olanların, grup başkanı veya vekili olduklarını belirleyen onaylı belge örneklerinin dava dilekçesi ile birlikte Genel Sekreterliğe verilmesi gerekir. İptal davalarında, Anayasaya aykırılıkları ileri sürülen hükümlerin Anayasanın hangi maddelerine aykırı olduğunun ve gerekçelerinin belirtilmiş olması zorunludur.”

Aynı Kanun’un 39. maddesinin birinci fıkrası uyarınca, 38. maddede belirtilen usul ve esasa aykırı durum tespit edildiğinde mahkemece doğrudan başvurunun reddine karar verilmeyecektir.⁵⁸⁸ Söz konusu eksikliklerin tamamlanması için başvuran tarafa en az on beş günlük süre verilecektir.⁵⁸⁹ Başvuran taraf verilen sürede eksiklikleri tamamlarsa mahkemece davanın esasının incelenmesine geçilecektir. Başvuran taraf verilen sürede eksiklikleri tamamlamazsa mahkeme davanın açılmamış sayılmasına karar verecektir.⁵⁹⁰

2. Somut Norm Denetimi (İtiraz Yolu)

İtiraz yolu bir diğer adıyla somut norm denetimi, davaya bakan mahkemeler tarafından anayasal denetime tabi normlar aleyhine Anayasaya aykırılık iddiasıyla Anayasa Mahkemesi’ne itiraz yoluyla başvurulması suretiyle yapılan yargısal denetimdir.⁵⁹¹

Anayasa Mahkemesi 11.02.1971 tarihli kararında Anayasa koyucunun itiraz yolu ile güttüğü amacın, iptal davası yoluna rağmen yürürlükte kalmış bir takım Anayasaya aykırı hükümler yüzünden kişilerin haksızlıklara uğramalarını önlemek olduğunu ayrıca

⁵⁸⁸ Yelken, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Denetimi*, 238.

⁵⁸⁹ Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 339.

⁵⁹⁰ Yelken, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Denetimi*, 203; İba, Kılıç, *Anayasa Yargısı Dersleri*, 93.

⁵⁹¹ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 411; Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 506; Yüzbaşıoğlu, *Anayasa Hukuku El Kitabı*, 138; Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 341; Karatepe, *Türk Anayasa Hukuku*, 341; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 444; İba, Kılıç, *Anayasa Yargısı Dersleri*, 94; Tunç, Bilir, Yavuz, *Türk Anayasa Hukuku*, 338; Tanör, Yüzbaşıoğlu, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, 515; Hasan Tunç, *Türk Anayasa Yargısında İtiraz Yolu*, (Erzincan: Atatürk Üniversitesi Yayınları, 1992), 17.

mahkemelerin Anayasaya aykırı gördükleri hükümleri uygulamaktan kaçınmalarını sağlayarak Anayasanın üstünlüğü ilkesini korumak olduğunu belirtmektedir.⁵⁹²

a) Başvuru Şartları

Anayasanın 152. maddesi uyarınca mahkeme, önüne gelen davada Cumhurbaşkanlığı kararnamesini Anayasaya aykırı görürse ya da taraflardan birinin kararnameye ilişkin ileri sürdüğü aykırılık iddiasının ciddi olduğu sonucuna varırsa itiraz yoluna başvurabilir ve Anayasa Mahkemesi'nin bu konuya ilişkin vereceği karara kadar davayı bekletebilir.⁵⁹³

6216 sayılı Kanun'un 36. maddesinin dördüncü fıkrasında “*Şekil bozukluğuna dayanan Anayasaya aykırılık iddiası mahkemeler tarafından ileri sürülemez*” hükmü yer almaktadır. Cumhurbaşkanı, TBMM’de en fazla üyeye sahip iki siyasi parti grubu ve TBMM üye tam sayısının en az beşte biri tutarındaki üyeler soyut norm denetimi yoluyla Cumhurbaşkanlığı kararnamesine ilişkin hem şekil hem esas yönünden aykırılık iddiasında bulunabilir iken mahkemeler Cumhurbaşkanlığı kararnamesine ilişkin sadece esas yönünden aykırılık iddiasında bulunabilirler.⁵⁹⁴ Şekil yönünden aykırılık iddiasında bulunamazlar.⁵⁹⁵

Somut norm denetimi için görülmekte olan (derdest) bir dava olmalıdır.⁵⁹⁶ Davaya bakılmış ve davanın esası hükme bağlanmış ise bu durumda Anayasaya aykırılık iddiasıyla itiraz yoluna başvurulması mümkün değildir.⁵⁹⁷ Nitekim Anayasa Mahkemesi de 07/01/1969 tarihli kararında karara bağlanmış bir davada bakılmakta olan dava şartının gerçekleşmediğine hükmetmiştir.⁵⁹⁸

Somut norm denetimi için davaya bakmakta olan merci mahkeme niteliğinde olmalıdır.⁵⁹⁹ Mahkeme, bu davaya bakmakla görevli ve yetkili olmalıdır.⁶⁰⁰ Davaya konu

⁵⁹² AYM, 11/02/1971, 1971/3E. 1971/17K.

⁵⁹³ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 505; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 444.

⁵⁹⁴ Atar, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi”, 8.

⁵⁹⁵ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 506; Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 341.

⁵⁹⁶ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 413; Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 342; Karatepe, *Türk Anayasa Hukuku*, 341.

⁵⁹⁷ Tunç, *Türk Anayasa Yargısında İtiraz Yolu*, 30-31.

⁵⁹⁸ AYM, 07/01/1969, 1968/67E. 1969/2K.

⁵⁹⁹ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 505; Karatepe, *Türk Anayasa Hukuku*, 341.

⁶⁰⁰ Tunç, *Türk Anayasa Yargısında İtiraz Yolu*, 29; Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 413; Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 342-343.

bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesi olmalıdır.⁶⁰¹ Bu kararname davada uygulanmalıdır.⁶⁰² Mahkeme, Cumhurbaşkanlığı kararnamesini Anayasaya aykırı görmelidir veya taraflardan birinin kararnameye ilişkin ileri sürdüğü aykırılık iddiasının ciddi olduğu sonucuna varmalıdır.⁶⁰³ Anılan altı şartın sağlanması durumunda Mahkemeler, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine karşı itiraz yoluyla Anayasa Mahkemesi'ne başvurabilirler.⁶⁰⁴ Anayasa Mahkemesi'ne başvurmak için süre şartı söz konusu değildir. Hak düşürücü süre söz konusu olmadığı için mahkemeler yukarıdaki şartların gerçekleşmesi durumunda her zaman itiraz yoluna başvurabilir.⁶⁰⁵

Bir davaya bakmakta olan mahkemenin bu davada uygulanacak Cumhurbaşkanlığı kararnamesini Anayasaya aykırı görmesi halinde resen itiraz yoluna başvurabilmesi için aykırılık kanaatinin güçlü olması gerekir.⁶⁰⁶ Basit bir aykırılık şüphesi itiraz yoluna başvurmak için yeterli değildir.⁶⁰⁷ 6216 sayılı Kanunun 40. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi uyarınca mahkemenin iptali istenen kuralların Anayasanın hangi maddelerine aykırı olduklarını gerekçeli bir şekilde açıklaması zorunludur.

Mahkemenin, taraflardan birinin ileri sürdüğü Anayasaya aykırılık iddiasının ciddi olduğu kanısına varması, kendisinin de davaya uygulanacak hükmü Anayasaya aykırı görmesi gerektiği anlamına gelmemektedir.⁶⁰⁸ Burada “ciddilikten” kastedilen şey, taraflarca ileri sürülen Anayasaya aykırılık iddiasının hukuken savunulabilir veya tartışılabilir olmasıdır.⁶⁰⁹ Davayı sürüncemede bırakma ya da uzatma amaçlarına yönelik olan hukuki mesnetten yoksun Anayasaya aykırılık iddiaları ciddi olarak kabul edilemez.⁶¹⁰

⁶⁰¹ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 4113; Azaklı, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, 81.

⁶⁰² Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 344.

⁶⁰³ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 509-510; Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 345.

⁶⁰⁴ Tunç, Bilir, Yavuz, *Türk Anayasa Hukuku*, 339.

⁶⁰⁵ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 412; Yelken, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Denetimi*, 208.

⁶⁰⁶ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 510; Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 417; Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 345.

⁶⁰⁷ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 417; Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 345.

⁶⁰⁸ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 418; Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 510; Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 346.

⁶⁰⁹ Tanör, *Anayasa Hukuku Meseleleri*, 118; Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 510; Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 418; Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 346.

⁶¹⁰ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 510; Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 418; Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 346.

Anayasanın 152. maddesinin ikinci fıkrası ve 6216 sayılı Kanunun 40. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca, Mahkeme, tarafların ileri sürdüğü aykırılık iddiasını ciddi görmezse bu durumda talebi gerekçeleriyle birlikte ara kararla reddedip davaya devam eder.⁶¹¹ Bu ara karar tek başına temyiz edilemez, esas hükümle birlikte temyiz edilebilir.⁶¹² Buradaki temyiz merci kavramı ile kastedilen sadece Yargıtay değildir. En üst mercii olarak nihai karar veren tüm yüksek mahkemeler temyiz merci kavramı içerisinde yer almaktadır.⁶¹³ Davaya bakmakta olan mahkemenin esas hakkındaki kararı temyize tabi değilse ya da taraflar temyiz yoluna başvurmadiğı için esas hakkındaki karar kesinleştiyse bu durumda mahkemenin Anayasaya aykırılık iddiasının ciddi olmadığına ilişkin ara kararı da kesinleşmiş olur.⁶¹⁴

b) İtiraz Yoluna Başvurma Usulü

Başvuru yapan mahkeme gerekçeli başvuru kararının aslını ve davayı açan belgelerin örneklerini itiraz başvurusu evraklarına eklemelidir. Bu evrakların eklenmemesi durumunda Anayasa Mahkemesi mahkemeye eksiklikleri gidermek üzere süre vermemektedir. Başvurunun usulüne uygun olmaması sebebiyle esas incelemesine geçilmeksizin reddine karar vermektedir.⁶¹⁵ Usulüne aykırılık nedeniyle verilen ret kararı üzerine mahkemenin başvuruda bulunan eksikliği gidererek yeniden itiraz yoluna başvurması mümkündür.⁶¹⁶

Anayasa Mahkemesi somut norm denetiminde, başvuran mahkemenin önünde bakılmakta olan bir dava yoksa⁶¹⁷ başvuran mercii mahkeme sıfatını taşımıyorsa başvuran mahkeme uyuşmazlık konusu davaya bakmakta görevli ve yetkili değilse esasa girmeksizin itirazı reddetmektedir.⁶¹⁸ Bu durumlarda başvuran mahkeme yeniden Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin iptali talebiyle Anayasa Mahkemesi'ne başvuramayacaktır.⁶¹⁹ Nitekim Anayasa Mahkemesi de Anayasanın 152. maddesi

⁶¹¹ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 419; Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 511; Karatepe, *Türk Anayasa Hukuku*, 341; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 446.

⁶¹² Tunç, *Türk Anayasa Yargısında İtiraz Yolu*, 35; Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 346; İba, Kılıç, *Anayasa Yargısı Dersleri*, 99; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 446.

⁶¹³ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 419; Tunç, *Türk Anayasa Yargısında İtiraz Yolu*, 35.

⁶¹⁴ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 419.

⁶¹⁵ AYM, 26/06/2019, 2019/67E. 2019/49K.

⁶¹⁶ Yelken, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Denetimi*, 204.

⁶¹⁷ AYM, 19/09/2019, 2019/91E. 2019/70K.

⁶¹⁸ Barın, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi*, 207; AYM, 14/03/2019, 2019/29E. 2019/10K.

⁶¹⁹ AYM, 19/09/2019, 2019/91E. 2019/70K; 14/03/2019, 2019/29E. 2019/10K.

yönünden mahkemenin görevine ve yetkisine giren geçerli bir dava olması gerektiğini belirtmektedir. Bu konuda inceleme yapacak merci Anayasa Mahkemesi'dir.⁶²⁰

Anayasanın 152. maddesinin üçüncü fıkrası gereğince “*Anayasa Mahkemesi işin kendisine gelişinden başlamak üzere beş ay içinde kararı verir ve açıklar. Bu süre içinde karar verilmezse davaya bakan mahkeme davayı yürürlükteki kanun hükümlerine göre sonuçlandırır.*” Her ne kadar madde metninde yürürlükteki kanun hükümlerine göre davanın sonuçlandırılacağı belirtilmiş ise de buradaki kanun terimi geniş anlamda yorumlanmaktadır. Kapsamına Cumhurbaşkanlığı kararnamesi de girmektedir. Konuya ilişkin yürürlükte bir kanun hükmünün olmaması durumunda mahkemenin Cumhurbaşkanlığı kararnamesini uygulayarak davayı sonuçlandırması gerekmektedir.⁶²¹ Mahkeme beş aylık süreden sonra da bekleyebilir.⁶²² Esas hakkındaki karar kesinleşmeden Anayasa Mahkemesi kararı geldiği takdirde mahkeme Anayasa Mahkemesi'nin verdiği karara uymak zorundadır.⁶²³

c) İtiraz Yolu Başvurusuna Engel Durumlar: On Yıllık Başvuru Süre Yasağı

Anayasanın 153. maddesinde “*Anayasa Mahkemesinin kararları kesindir.*” hükmü düzenlenmiştir. Buna göre Anayasa Mahkemesi'nin somut ve soyut norm denetimi sonucu verdiği tüm kararlar kesindir. Verilen kararın kesin olması hukuki belirlilik, öngörülebilirlik ve hukuki istikrar açısından güvence niteliğindedir.⁶²⁴ Anayasanın 152. maddesinin dördüncü fıkrası ise bunun istisnasıdır. Anayasanın 152. maddesinin dördüncü fıkrasında “*Anayasa Mahkemesinin işin esasına girerek verdiği ret kararının Resmi Gazetede yayımlanmasından sonra on yıl geçmedikçe aynı kanun hükmünün Anayasaya aykırılığı iddiasıyla tekrar başvuruda bulunulamaz.*” hükmü yer almaktadır. Bizim de benimsediğimiz öğretideki ağırlıklı görüşe göre on yıllık başvuru süre yasağı iptal davası sonucu verilen ret kararlarını kapsamamaktadır.⁶²⁵ Sadece itiraz yoluyla verilen esasa dair ret kararlarını kapsamaktadır.⁶²⁶ Anayasa Mahkemesi ise on

⁶²⁰ AYM, 26/01/1989, 1989/3E.1989/5K.

⁶²¹ Özyar, “Mevzuatımızda Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, 186.

⁶²² Yelken, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Denetimi*, 236.

⁶²³ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 420; Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 346; Yalçın, “Karşılaştırmalı Hukukta Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, 50.

⁶²⁴ Yelken, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Denetimi*, 313.

⁶²⁵ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 524; Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 420; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 446; Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 347; Azaklı, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, 82.

⁶²⁶ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 524; Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 420; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 446; Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 347.

yıllık başvuru süresi yasağının hem itiraz yolunda verilen ret kararlarını hem iptal davası sonucunda verilen ret kararlarını kapsadığını belirtmektedir.⁶²⁷ On yıllık süre düzenlemesiyle Anayasa Mahkemesi'nin kararlarında istikrarın sağlanması öngörülmektedir.⁶²⁸ Buna göre Anayasa Mahkemesi işin esasına girerek ret kararı vermiş ise bu durumda ret kararının Resmi Gazetede yayımlanmasından itibaren ancak on yıl geçtikten sonra aynı kanun hükmünün Anayasaya aykırılığı ileri sürülerek itiraz yoluna başvurulabilir.⁶²⁹ Döner, ülkelerin kültürel, sosyolojik değerlerinin sürekli değiştiğini bu durumun yasal düzenlemeleri de etkilediğini bu sebeple kanunlar için öngörülen on yıllık başvuru süre yasağının kaldırılması, kaldırılmadığı takdirde ise daha az bir süreye indirilmesi gerektiğini belirtmektedir.⁶³⁰

Yelken, her ne kadar madde metninde sadece kanun hükmü ibaresi geçiyor ise de Cumhurbaşkanlığı kararnamesi için de on yıllık başvuru süre yasağının söz konusu olduğunu, aksi takdirde Cumhurbaşkanlığı kararnamesine ilişkin Anayasa Mahkemesi'nin verdiği kararın kesin olacağını ve bir daha Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin Anayasaya aykırılığının hiçbir şekilde ileri sürülemeyeceğini, bu durumun da hukuk devleti ilkesi ile bağdaşmayacağını savunmaktadır.⁶³¹ Anayasa Mahkemesi de verdiği kararlar ile Anayasanın 152. maddesinin dördüncü fıkrasında yer alan kanun hükmü ibaresinin sadece dar anlamda kanunu kastetmediğini, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin de on yıllık başvuru süre yasağına tabi olduğunu benimsemekte ve kabul etmektedir.⁶³² Ancak Döner, Azaklı, Gözler, Atar, Açıl, Barın, Narter ve Kaya madde metninde öngörülen on yıllık başvuru süre sınırlamasının sadece kanunları kapsadığını, madde metninde geçen kanun kelimesinin dar yorumlanması gerektiğini, kararnamelerin denetlenmesi bakımından on yıllık sürenin dikkate alınmayacağını savunmaktadır.⁶³³ Bizce de Anayasanın 152. maddesinin dördüncü

⁶²⁷ AYM, 15/03/2017, 2017/85E. 2017/64K; AYM, 20/05/2010, 2010/48E. 2010/70K.

⁶²⁸ AYM, 19/02/2020, 2018/122E. 2020/14K.

⁶²⁹ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 524.

⁶³⁰ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 525.

⁶³¹ Yelken, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Denetimi*, 227.

⁶³² AYM, 19/02/2020, 2018/122E. 2020/14K.

⁶³³ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 525; Azaklı, "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri", 100; Atar, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi", 9; Açıl, "2017 Anayasa Değişiklikleri", 750; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 446-447; Barın, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasallık Denetimi*, 212-213; Narter, Kaya, *Hukuk İhdası Rejiminde*, 308.

fıkrasında Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ibaresi geçmediğinden kararnameler on yıllık başvuru süre yasağına tabi tutulmamalıdır.

3. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Yargısal Denetiminin Kapsamı

Anayasanın 148. maddesi uyarınca Anayasa Mahkemesi, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hem şekil hem esas yönünden yargısal denetimini yapan ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini iptal etme yetkisine sahip olan mercidir.

Anayasa Mahkemesi, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini şekil ve esas bakımından olmak üzere iki açıdan denetime tabi tutmaktadır.⁶³⁴ Mahkeme, şekil bakımından denetimde Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılıp çıkarılmadığını inceler. Esas bakımından denetimde ise Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Anayasada belirtilen maddi kurallara uygun olarak düzenlenip düzenlenmediğini inceler.

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin şekil ve esas bakımından denetiminin kapsamına geçmeden önce idari işlemlerin denetiminde dikkat edilen unsurlara değinmekte fayda olduğunu düşünmekteyiz. İdare tarafından yapılan bireysel ve düzenleyici işlemler idari yargıda iptal davasına konu olabilirler.⁶³⁵ 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2. maddesinde iptal davaları tanımlanırken "*idari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılan iptal davaları*" şeklindeki hükümle idari işlemlerin unsurlarını da ortaya koymaktadır.⁶³⁶ Cumhurbaşkanlığı kararnameleri de düzenleyici idari işlem olduklarından ötürü İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2. maddesinde sayılan yetki, şekil, sebep, konu ve maksat unsurları yönünden hukuka uygun olmak zorundadır.⁶³⁷ Çalışmanın bu kısmında ilk olarak yetki, şekil ve usul unsurları açıklanacaktır. Esas bakımından denetim başlığı altında ise sebep, konu ve maksat unsurlarını incelenecektir.

⁶³⁴ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 515.

⁶³⁵ Abidin Kadir İnce, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin İdari İşlemlerin Unsurları Açısından İncelenmesi." *Selçuk Üniversitesi Adalet Meslek Yüksekokulu Dergisi* 3/2, (2020), 250.

⁶³⁶ Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, 341; Mahmut Şen, "İdarenin Yargısal Denetiminin Sınırlarına İlişkin Modeller, *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 17/2, (2013), 1625.

⁶³⁷ Göçgün, *İdari İşlemin Konu Unsuru*, 11; İnce, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin İdari İşlemlerin Unsurları Açısından İncelenmesi.", 251.

a) Yetki, Şekil, Usul Bakımından Denetim

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yetki, şekil ve usul bakımından denetiminde Anayasa Mahkemesi'nin hangi hususları inceleyeceğine ilişkin Anayasada herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır.⁶³⁸ Anayasa Mahkemesi, yetki, şekil ve usul bakımından denetimde herhangi bir sınırlamaya tabi olmaksızın Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılıp çıkarılmadığını, Cumhurbaşkanı tarafından imzalanıp imzalanmadığını ve Resmi Gazetede yayımlanıp yayımlanmadığını incelemektedir.⁶³⁹

(1) Yetki Unsuru Bakımından

Yetki unsuru, bir kişi veya idari makamın bireysel veya düzenleyici işlem yapabilme ehliyetidir.⁶⁴⁰ İdari işlemlerin yetki unsuru bakımından hukuka uygun olması için Anayasada veya ilgili mevzuatta yetkili kılınmış organ, makam ya da kişilerce yapılması gerekmektedir.⁶⁴¹ Yetki unsuru, kişi, konu, yer ve zaman bakımından olmak üzere dört farklı unsurdan oluşmaktadır.⁶⁴²

(a) Kişi Bakımından Yetki

Kişi bakımından yetki unsuru, idari işlemleri yapmaya yetkili kişi veya makamın kimler olduğunu ifade etmektedir.⁶⁴³ İdari işlemler yalnızca idare adına irade açıklamaya yetkili idari organ, makam ya da kişiler tarafından yapılabilir.⁶⁴⁴ Yetkili olmayan kişiler

⁶³⁸ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 516; Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 357; Aydoğmuş, "Cumhurbaşkanının Düzenleyici İşlemleri", 59; Köküarı, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Konu Bakımından Yetki Denetimi", 286.

⁶³⁹ Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 357.

⁶⁴⁰ Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, 341; Ulu, "İdari İşlemin Unsurlarının İşlevi", 88; Ortak, "Danıştay Kararları Işığında İdari İşlemin Yargı Unsuru", 15; Bilici, "İdari İşlemlerde Amaç Unsuru ve Hukuka Aykırılık Halleri", 12.

⁶⁴¹ Ortak, "Danıştay Kararları Işığında İdari İşlemin Yargı Unsuru", 23.

⁶⁴² Günday, *İdare Hukuku*, 135; Gözler, Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, 274; İnce, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin İdari İşlemlerin Unsurları Açısından İncelenmesi.", 253; Ulu, "İdari İşlemin Unsurlarının İşlevi", 88; Güher Ulu, "İdari İşlemin Yetki Unsuru", (Yüksek Lisans Tezi, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, 2011), 121.

⁶⁴³ Günday, *İdare Hukuku*, 136; Gözler, Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, 289; Aynur Hasoğlu, "Danıştay Kararları Işığında Yetki ve Usulde Paralellik İlkesi", *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, 9/33, (2018), 127; Ulu, "İdari İşlemin Yetki Unsuru", 122.

⁶⁴⁴ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *Türk İdare Hukuku*, 363; Ortak, "Danıştay Kararları Işığında İdari İşlemin Yargı Unsuru", 23.

tarafından tesis edilen işlemler “kişi bakımından yetkisizlik” nedeniyle hukuka aykırı olur.⁶⁴⁵ Bu duruma “yetki gaspı” adı verilir ve işlem yok hükmünde sayılır.⁶⁴⁶

Anayasa Mahkemesi yetki bakımından denetim ile Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kim tarafından çıkarıldığını inceler.⁶⁴⁷ Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini çıkarmaya yetkili kişi Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının birinci cümlesinde şöyle ifade edilmiştir: “*Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir.*” Birinci bölümde açıkladığımız üzere Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi sadece Cumhurbaşkanına aittir. Cumhurbaşkanı dışında hiçbir kişi, organ veya kurum Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkaramaz.⁶⁴⁸ Ancak Anayasanın 106/2-3 maddesi uyarınca Cumhurbaşkanının geçici olarak görevden ayrılması ve Cumhurbaşkanlığı makamında boşalma olması durumunda Cumhurbaşkanına vekâlet eden Cumhurbaşkanı yardımcıları da Cumhurbaşkanına ait tüm yetkileri kullanabilir ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir.⁶⁴⁹

2017 tarihli Anayasa değişikliğinden önce kanun hükmünde kararname çıkarmak için TBMM tarafından yetki kanunu ile Bakanlar Kurulu’na izin ve yetki verilmesi gerekmektedir. Yeni sistemde Cumhurbaşkanlığı kararnameleri bakımından herhangi bir yetki kanuna ihtiyaç bulunmamaktadır. Cumhurbaşkanı bu yetkisini doğrudan Anayasadan almaktadır.⁶⁵⁰ Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılmayan bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesi yok hükmündedir ve yetki gaspı söz konusudur.⁶⁵¹ Yokluk iptal edilebilirlikten daha ağır müeyyidedir. İptal edilen işlem iptal edilene kadar geçerliliğini korur. Yokluk ise işlemin hukuk düzeninde hiçbir hüküm ve sonuç doğurmamış olarak kabul edilmesidir.⁶⁵² Nitekim Anayasa Mahkemesi de yokluk durumunu “*bir normun varlığının zorunlu koşulları bulunmadığı takdirde normun yok*

⁶⁴⁵ Halil Kalabalık, *İdari Yargılama Usulü Hukuku*, (Konya: Seyram Yayınları, 2011), 152.

⁶⁴⁶ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *Türk İdare Hukuku*, 364.

⁶⁴⁷ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 405; Atar, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi”, 9.

⁶⁴⁸ Yelken, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Denetimi*, 44; Hışım, “Kuvvetler Ayrılığı ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, 109.

⁶⁴⁹ Bozkurt, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde”, 77-78; Aydoğmuş, “Cumhurbaşkanının Düzenleyici İşlemleri”, 61; İnce, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin İdari İşlemlerin Unsurları Açısından İncelenmesi.”, 254.

⁶⁵⁰ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 428.

⁶⁵¹ Yasin Söyler, *Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, (Ankara: Seçkin Yayınevi, 2018), 183; Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 357; Narter, Kaya, *Hukuk İhdası Rejiminde*, 311.

⁶⁵² Ragıp Sarıca, *İdarenin Mali Mesuliyeti Meselesi*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, XII/XII (1947), 893; Narter, Kaya, *Hukuk İhdası Rejiminde*, 321.

*hükümünde olduğu, yokluk durumunda normun hukuk dünyasında hiç doğmamış olduğu” şeklinde tanımlamaktadır.*⁶⁵³

(b) Yer Bakımından Yetki

Yer bakımından yetki unsuru, idari işlemi yapmaya yetkili kişi, organ veya makamın yapmış olduğu işlemin uygulanacağı ve etki doğuracağı coğrafi alanı ifade etmektedir.⁶⁵⁴ Bazı idari makamların idari işlem yetkileri ülke çapında geçerli iken bazılarının belli bir bölge ile sınırlıdır.⁶⁵⁵ Dolayısıyla idari işlem yapma yetkisi işlemin etki doğuracağı coğrafi alanla sınırlıdır.⁶⁵⁶

Olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yer bakımından herhangi bir sınırı bulunmamaktadır. Türkiye Cumhuriyeti sınırları dâhilindeki her yerde uygulanma gücüne sahip idari işlemlerdir.⁶⁵⁷

(c) Zaman Bakımından Yetki

Zaman bakımından yetki unsuru, idari işlem yapmaya yetkili kişi veya makamın belirli bir zaman dilimi içerisinde idari işlem yapmaya yetkili olduğunu ifade etmektedir.⁶⁵⁸ İdare adına işlem yapma yetkisi belirli bir zaman aralığı ile sınırlıdır.⁶⁵⁹ Kural olarak bir kişi göreve başladığında idari işlem yapabilme yetkisine sahip olur.⁶⁶⁰ Başka bir ifadeyle yetkiyi kullanacak kişinin atama işleminin tamamlanmış olması ve görevine başlamış olması gerekmektedir.⁶⁶¹ Görevinin bitmesiyle birlikte idari işlem yapma yetkisi son bulur.⁶⁶²

⁶⁵³ AYM, 31/05/2018, 2018/58E. 2018/59K, 5.

⁶⁵⁴ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *Türk İdare Hukuku*, 356; Günday, *İdare Hukuku*, 137; Gözler, Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, 290; Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, 356; Ortak, “Danıştay Kararları Işığında İdari İşlemin Yargı Unsuru”, 26; Hasoğlu, “Danıştay Kararları Işığında Yetki ve Usulde Paralellik İlkesi”, 127.

⁶⁵⁵ Kalabalık, *İdari Yargılama Usulü Hukuku*, 156.

⁶⁵⁶ Ortak, “Danıştay Kararları Işığında İdari İşlemin Yargı Unsuru”, 26; Ulu, “İdari İşlemin Yetki Unsuru”, 158.

⁶⁵⁷ İnce, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin İdari İşlemlerin Unsurları Açısından İncelenmesi.”, 256.

⁶⁵⁸ Günday, *İdare Hukuku*, 138; Gözler, Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, 291; Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, 357; Hasoğlu, “Danıştay Kararları Işığında Yetki ve Usulde Paralellik İlkesi”, 128; Ulu, “İdari İşlemin Yetki Unsuru”, 162.

⁶⁵⁹ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *Türk İdare Hukuku*, 357; Ortak, “Danıştay Kararları Işığında İdari İşlemin Yargı Unsuru”, 27; Kalabalık, *İdari Yargılama Usulü Hukuku*, 154.

⁶⁶⁰ Günday, *İdare Hukuku*, 138; Hasoğlu, “Danıştay Kararları Işığında Yetki ve Usulde Paralellik İlkesi”, 128.

⁶⁶¹ Kalabalık, *İdari Yargılama Usulü Hukuku*, 155.

⁶⁶² Gözler, Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, 291; İnce, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin İdari İşlemlerin Unsurları Açısından İncelenmesi.”, 256.

Cumhurbaşkanı, görevde bulunduğu süre boyunca Cumhurbaşkanlığı kararnameleri çıkarabilmektedir. Anayasanın 103. maddesinin birinci fıkrası uyarınca Cumhurbaşkanının görevine başlaması için Meclis önünde ant içmesi gerekir. Seçildiği halde Meclis önünde ant içmemiş bir Cumhurbaşkanı Cumhurbaşkanlığı kararnameleri çıkaramayacaktır. Görev süresi dolan bir Cumhurbaşkanının da Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilmesi mümkün değildir. Cumhurbaşkanlığı sıfatı henüz başlamamış ya da sona ermiş kişiler tarafından çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri yok hükmündedir, yetki gaspı söz konusudur.⁶⁶³

(2) Şekil Unsuru Bakımından

Şekil unsuru, idari işlemin yapılmasında kullanılan araçtır.⁶⁶⁴ Devletin tüm işlem ve kararları belirli şekil kurallarına uyularak yapılmaktadır.⁶⁶⁵ Özel hukuk işlemlerinde kural olarak şekil serbestisi ilkesi geçerli iken idari işlemlerde şekil serbestisi söz konusu değildir.⁶⁶⁶ İdari işlemlerin kural olarak belirli bir biçimde ve belli usuller izlenerek yazılı şekilde yapılması gerekmektedir.⁶⁶⁷ Hukukumuzda idari işlemlerin yazılı şekilde yapılacağına dair açık bir düzenleme bulunmamaktadır. Ancak Anayasanın 125. maddesinde “*idari işlemlere karşı açılacak davalarda süre, yazılı bildirim tarihinden başlar.*” hükmü bulunmaktadır. 2577 Sayılı Kanunun 7. maddesinde ise “*idari uyuşmazlıklarda dava açma süresinin yazılı bildirimin yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı*” belirtilmiştir. Bu düzenlemeler idari işlemlerin kural olarak yazılı şekle tabi olduğunu göstermektedir.⁶⁶⁸ Nitekim Danıştay 5. Dairesi de 22.11.1988 tarihli kararında “*Özel hukukta, şekil serbestliği ve irade özgürlüğünün asıl olmasına karşılık idari işlemlerde yazılı şekil esastır. İdarenin işlemlerinde yazılı şekle bağlılık, idareleri daha dikkatli bir incelemeye, görüşüp tartışmaya ve bu suretle hukuka uygun bir karar tesisine*

⁶⁶³ İnce, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin İdari İşlemlerin Unsurları Açısından İncelenmesi.", 256.

⁶⁶⁴ Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, 359.

⁶⁶⁵ Günday, *İdare Hukuku*, 143.

⁶⁶⁶ Ulu, “İdari İşlemin Unsurlarının İşlevi”, 85; Ortak, “Danıştay Kararları Işığında İdari İşlemin Yargı Unsuru”, 15.

⁶⁶⁷ Günday, *İdare Hukuku*, 143; Gözler, Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, 292; Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, 360; Kadioğlu, “İdari İşlemin Şekil Unsuru”, 37.

⁶⁶⁸ Günday, *İdare Hukuku*, 144; Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, 360; Ulu, “İdari İşlemin Unsurlarının İşlevi”, 88; Göçgün, *İdari İşlemin Konu Unsuru*, 16; Bilici, “İdari İşlemlerde Amaç Unsuru ve Hukuka Aykırılık Halleri”, 12.

götürür. *İlgiler yönünden ise şekle bağlılık idareye ve işleme güveni sağlar*” açıklamasıyla idari işlemlerin yazılı şekilde yapılması gerektiğini belirtmiştir.⁶⁶⁹

Şekil bakımından denetim, Anayasaya uygunluk denetimine tabi olan norm ve kuralların Anayasada belirlenmiş şekil kurallarına uygun olarak yapılıp yapılmadığının araştırılmasıdır.⁶⁷⁰ Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılması ve yazılı şekilde yapılması gerekmektedir.⁶⁷¹ Anayasa Mahkemesi şekil bakımından denetimde kararnamelerin yazılı şekilde yapılıp yapılmadığını incelemektedir.

(3) Usul Unsuru Bakımından

Usul unsuru, idari işlemin yapılması sürecinde izlenmesi gereken aşama ve prosedürü ifade etmektedir.⁶⁷² Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin çıkarılmasında herhangi bir organ, makam veya kişiden teklif, görüş, onay alınması gibi bir usul izlenmesi söz konusu değildir. Bu kararnameler sadece Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılır, türü itibariyle basit bir işlemdir, kolektif veya karma bir işlem niteliğine haiz değildir.⁶⁷³ Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yürürlüğe girmesi için izlenmesi gereken usul, Cumhurbaşkanı tarafından imzalanması ve Resmî Gazetede yayımlanmasından ibarettir.⁶⁷⁴ Nitekim Anayasa Mahkemesi de usul bakımından denetim ile Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Cumhurbaşkanı tarafından imzalanıp imzalanmadığını ve Resmi Gazetede yayımlanıp yayımlanmadığını incelemektedir.⁶⁷⁵

Anayasanın 104. maddesinin on dokuzuncu fıkrası uyarınca Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yürürlüğe girebilmesi için Resmî Gazetede yayımlanmaları gerekmektedir. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin tamamının Resmi Gazetede yayımlanması zorunludur.⁶⁷⁶ Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılmayan, imzalanmayan

⁶⁶⁹ Danıştay 5. Dairesi, 22/11/1988, 1988/2845E. 1988/2749K.

⁶⁷⁰ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 405; Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 515; Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 356; Karatepe, *Türk Anayasa Hukuku*, 338; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 439; İba, Kılıç, *Anayasa Yargısı Dersleri*, 228.

⁶⁷¹ İnce, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin İdari İşlemlerin Unsurları Açısından İncelenmesi.", 292.

⁶⁷² Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, 364; Atar, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi", 249.

⁶⁷³ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 381.

⁶⁷⁴ İnce, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin İdari İşlemlerin Unsurları Açısından İncelenmesi.", 292.

⁶⁷⁵ Yalçın, "Karşılaştırmalı Hukukta Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", 51.

⁶⁷⁶ İnce, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin İdari İşlemlerin Unsurları Açısından İncelenmesi.", 292.

veya Resmi Gazetede yayımlanmadan yürürlüğe konulan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri yok hükmündedir.⁶⁷⁷

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri kural olarak Resmî Gazetede yayımlandıkları gün yürürlüğe girmektedir. Ancak Anayasanın 104. maddesinin on dokuzuncu fıkrası uyarınca Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için yayım tarihinden farklı bir yürürlük tarihinin belirlenmesi mümkündür. Burada dikkat edilmesi gereken husus belirlenen yürürlük tarihinin yayım tarihinden sonraki bir tarih olması gerekmektedir. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin geriye yürütülmesi yasak olduğundan yayım tarihinden önce bir yürürlük tarihi belirlenmesi mümkün değildir.⁶⁷⁸

b) Esas Bakımından Denetim

Esas bakımından denetim, Anayasaya uygunluk denetimine tabi olan norm ve kuralların Anayasada belirtilen maddi kurallara uygun olarak düzenlenip düzenlenmediğinin ve içeriğinin Anayasaya aykırı olup olmadığının araştırılmasıdır.⁶⁷⁹

Denetlenen hukuki işlem esas bakımından çok farklı sebeplerle Anayasaya aykırı olabilir. İdari işlemlerin kanunlara uygunluğunun denetiminde idare hukukunda yetki, şekil, usul, konu, sebep ve amaç unsurlarına bakılırken Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin esas bakımından Anayasaya uygunluğu denetiminde sebep, konu ve amaç unsurları yönünden inceleme yapılmaktadır.⁶⁸⁰ Anayasa Mahkemesi, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin esas bakımından denetimini konu ve içerik açısından yapmakta ve sebep ile amaç unsurunu içerik denetimi başlığı altında birlikte ele almaktadır. Köküarı, mahkemenin bu yöntem ile hedeflediği şeyin bir “dış unsur” olan konu bakımından yetki meselesi halledilmeden “iç unsur” olarak görülen amaç ve sebep gibi unsurların denetimine geçmemek olduğunu belirtmektedir.⁶⁸¹ Biz bu çalışmamızda

⁶⁷⁷ Söyler, *Yeni Başkanlık Sisteminde*, 184.

⁶⁷⁸ İnce, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin İdari İşlemlerin Unsurları Açısından İncelenmesi.", 292.

⁶⁷⁹ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 401; Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 516; Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 350; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 440; İba, Kılıç, *Anayasa Yargısı Dersleri*, 229; Yelken, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Denetimi*, 48.

⁶⁸⁰ Döner, "Anayasa Mahkemelerinin Olağanüstü Hallerde Temel Hakların Korunmasındaki Rolü", 86; Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 401; Karatepe, *Türk Anayasa Hukuku*, 339; Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 516; Yelken, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Denetimi*, 76.

⁶⁸¹ Köküarı, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Konu Bakımından Yetki Denetimi ile İçerik Yönünden Anayasaya Uygunluk Denetiminin Farkları", 279.

Anayasa yargısı kitaplarındaki tasnifi dikkate alarak sebep, konu ve amaç unsurlarını ayrı ayrı ele alıp inceleyeceğiz.⁶⁸²

(1) Sebep Unsuru Bakımından

Danıştay 4. Dairesi 13/10/2011 tarihli kararında sebep unsurunu “*idareyi belirli bir işlem yapmaya sevk eden hukukî veya fiilî etken*” olarak tanımlanmaktadır.⁶⁸³ Danıştay’ın bu tanımından yola çıkarak sebep unsurunu, o kuralın çıkarılmasında etkili olan etkenler ile idareyi bu yönde harekete geçiren etkenler, maddi vakıalar ve hukuki durumlar olarak açıklamak mümkündür.⁶⁸⁴ İdari işlemin sebebi hukuka uygun olmalıdır.⁶⁸⁵ İdarenin sebep olarak dayandığı etken hukuka aykırı ise bu durumda idari işlem de sebep unsuru bakımından hukuka aykırı olur.⁶⁸⁶

Olağanüstü dönemlerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin sebep unsurunu olağanüstü hal şartları oluşturmakta iken olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hangi sebeplerle çıkarılacağı Anayasada belirtilmemiştir. Olağan dönemde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için sebep unsuru bakımından bir sınırlama söz konusu değildir.⁶⁸⁷

(2) Konu Unsuru Bakımından

Bir hukuki işlemin konusu o işlemin muhtevası yani içeriği veya ortaya çıkardığı hukuki durum ve sonuçtur.⁶⁸⁸ Bir başka ifadeyle idari işlemin hukuki sonucu o idari

⁶⁸² Ferhat Uslu, *Bütün Konularıyla Anayasa Yargısı Dersleri*, (Ankara: Adalet Yayınevi, 2015), 90.

⁶⁸³ Danıştay 4. Dairesi, 13/10/2011, 2008/7216E. 2011/7431K.

⁶⁸⁴ Tanör, *Anayasa Hukuku Meseleleri*, 59; Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 401; Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 517; Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 361; Karatepe, *Türk Anayasa Hukuku*, 339; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 440; Tanör, Yüzbaşıoğlu, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, 530; İba, Kılıç, *Anayasa Yargısı Dersleri*, 235; Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, 371; Ortak, “Danıştay Kararları Işığında İdari İşlemin Yargı Unsuru”, 16; Güher Ulu, “İdari İşlemin Sebep Unsuru ve Yargısal Denetimi”, (Doktora Tezi, Bursa Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, 2021), 33; Burak Kaya Öztürk, “İdari İşlemin Sebep Unsuru: Yeni Bir Tanım Denemesi”, Prof. Dr. Metin Günday Armağanı, Cilt:2, Ankara: Atılım Üniversitesi, 2020, 1033; Bilici, “İdari İşlemlerde Amaç Unsuru ve Hukuka Aykırılık Halleri”, 13; Uslu, *Bütün Konularıyla Anayasa Yargısı Dersleri*, 90.

⁶⁸⁵ Göçgün, *İdari İşlemin Konu Unsuru*, 20.

⁶⁸⁶ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *Türk İdare Hukuku*, 402.

⁶⁸⁷ İnce, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin İdari İşlemlerin Unsurları Açısından İncelenmesi.”, 289.

⁶⁸⁸ Tanör, *Anayasa Hukuku Meseleleri*, 60; Günday, *İdare Hukuku*, 157; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 441; Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 403; Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 518; Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 354; Karatepe, *Türk Anayasa Hukuku*, 340; İba, Kılıç, *Anayasa Yargısı Dersleri*, 237; Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, 380; Ulu, “İdari İşlemin Unsurlarının İşlevi”, 93; Ortak, “Danıştay Kararları Işığında İdari İşlemin Yargı Unsuru”, 16; Tanör, Yüzbaşıoğlu, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, 532; Uslu, *Bütün Konularıyla Anayasa Yargısı Dersleri*, 91.

işlemin konu unsurunu oluşturur.⁶⁸⁹ Dolayısıyla idari işlemin konusu fiilen ve hukuken gerçekleştirilebilir olmalıdır.⁶⁹⁰ Kanunlar yönünden konu bakımından bir sınırlama olmadığından her konuda kanun çıkarılması mümkündür.⁶⁹¹ Ancak Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasında konu bakımından sınırlama olduğundan her konuda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılması mümkün değildir.⁶⁹² Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, sadece Anayasada izin verilen konularda çıkarılabilir.⁶⁹³ Anayasada öngörülen emredici ve yasaklayıcı kurallara aykırı düzenleme içermemelidir.⁶⁹⁴ Anayasanın herhangi bir hükmüne aykırılık içeren kararname Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilir.⁶⁹⁵

Anayasa Mahkemesi konu yönünden denetim yaparken Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasındaki tüm sınırlamaları ayrı ayrı inceler.⁶⁹⁶ On yedinci fıkarda yer alan sınırlamalar Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin konu bakımından denetimde dikkate alınması gereken ölçütleri belirlemektedir.⁶⁹⁷ Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin yürütme yetkisine ilişkin konuda çıkarılıp çıkarılmadığını, Anayasada kanunla düzenlenmesi gerektiği belirtilen ya da kanunda açık bir şekilde düzenlenen konularda çıkarılıp çıkarılmadığını, Anayasanın ikinci kısmının birinci, ikinci ve dördüncü bölümünde yer alan hak ve ödevlere ilişkin düzenleme yapıp yapılmadığını denetlemektedir.⁶⁹⁸

Anayasa Mahkemesi, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin yasama veya yargı yetkisine ilişkin konularda çıkarıldığı kanısına vardığı takdirde⁶⁹⁹ veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin kanunla düzenlenmesi öngörülen ya da kanunda açık bir şekilde düzenlenen bir konuda çıkarıldığını, Anayasanın ikinci kısmının birinci, ikinci ve dördüncü bölümünde yer alan hak ve ödevler konusunda çıkarıldığı kanısına vardığı

⁶⁸⁹ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *Türk İdare Hukuku*, 410; Göçgün, *İdari İşlemin Konu Unsuru*, 23.

⁶⁹⁰ Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, 380.

⁶⁹¹ Uslu, *Bütün Konularıyla Anayasa Yargısı Dersleri*, 92.

⁶⁹² Yelken, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Denetimi*, 48.

⁶⁹³ Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 355; Söyler, *Yeni Başkanlık Sisteminde*, 187; Eren, *Anayasa Hukuku Ders Notları*, 568.

⁶⁹⁴ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 519.

⁶⁹⁵ Söyler, *Yeni Başkanlık Sisteminde*, 185.

⁶⁹⁶ AYM, 23/01/2020, 2019/31E. 2020/5K.

⁶⁹⁷ Köküarı, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Konu Bakımından Yetki Denetimi ile İçerik Yönünden Anayasaya Uygunluk Denetiminin Farkları”, 281-282; Yelken, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Denetimi*, 70; AYM, 23/01/2020, 2019/31. 2020/5.

⁶⁹⁸ Yelken, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Denetimi*, 264.

⁶⁹⁹ Barın, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi*, 196.

takdirde ilave bir araştırma yapmaksızın Cumhurbaşkanlığı kararnamesini Anayasaya aykırı bulur ve kuralın iptaline karar verir.⁷⁰⁰ Konu bakımından Anayasaya aykırı olan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi amaç unsuru bakımından Anayasaya aykırılık teşkil etmezse bile iptal edilecektir.⁷⁰¹

Konu bakımından denetimin sonucunda Anayasa Mahkemesi amaç unsuru bakımından Anayasaya uygunluk denetimine geçmeden önce oylama yapmaktadır.⁷⁰² Mahkeme, oy birliği veya oy çokluğuyla Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin konu bakımından Anayasaya aykırı olduğu kanaatine vardığı takdirde kararnamenin iptaline karar verir. Konu bakımından Anayasaya aykırı olmadığı, bu nedenle başvurunun konu bakımından reddine karar verdiği takdirde ise Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin amaç unsuru bakımından Anayasaya uygunluk denetimi aşamasına geçmektedir.⁷⁰³ Amaç bakımından Anayasaya uygunluk denetimi tamamlanırken bir önceki oylama dikkate alınmaksızın tekrar oylama yapılmaktadır. Böylelikle ilk oylamada Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin Anayasaya konu bakımından aykırı olduğu yönünde oy kullanan üyeler Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin bu defa amaç bakımından Anayasaya uygunluğuna ilişkin oy kullanabilmektedir.⁷⁰⁴

(3) Amaç Unsuru Bakımından

Bir hukuki işlemin amacı o kural ile ulaşılmak istenen nihai sonuçtur.⁷⁰⁵ Özel hukuk işlemlerinde kişisel yararı gerçekleştirme amacı söz konusu iken idari işlemlerde kişisel yararı gerçekleştirme amacı güdülemez, kamu yararı amacı esas alınır.⁷⁰⁶ Nitekim Danıştay 8. Dairesi de 11/11/2008 tarihli kararında bir idari işlemin yapılabilmesi için

⁷⁰⁰ Köküarı, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Konu Bakımından Yetki Denetimi”, 284; Barın, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi*, 190.

⁷⁰¹ AYM, 29/04/2021, 2020/71E. 2021/33K.

⁷⁰² Köküarı, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Konu Bakımından Yetki Denetimi”, 283.

⁷⁰³ Barın, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi*, 202; Şahin, *Yasallık İlkesi Bağlamında*, 148; Köküarı, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Konu Bakımından Yetki Denetimi”, 283-284.

⁷⁰⁴ AYM, 23/01/2020, 2019/78E. 2020/6 K; Barın, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi*, 181-182.

⁷⁰⁵ Günday, *İdare Hukuku*, 160; Kalabalık, *İdari Yargılama Usulü Hukuku*, 172-173; Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 517; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 441; Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 351; Göçgün, *İdari İşlemin Konu Unsuru*, 19.

⁷⁰⁶ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *Türk İdare Hukuku*, 416; Ulu, “İdari İşlemin Unsurlarının İşlevi”, 96; Karatepe, *Türk Anayasa Hukuku*, 340; Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, 387; Ulu, “İdari İşlemin Unsurlarının İşlevi”, 96; Bilici, “İdari İşlemlerde Amaç Unsuru ve Hukuka Aykırılık Halleri”, 13; Tanör, Yüzbaşıoğlu, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, 530; Uslu, *Bütün Konularıyla Anayasa Yargısı Dersleri*, 91.

kamu yararının gerçekleşmesine elverişli olması gerektiğini belirtmiştir.⁷⁰⁷ İdari işlemler kişisel veya siyasi bir amaçla ya da bir kişi veya grubu koruma yahut zarar verme amacıyla çıkarıldıysa bu durumda o işlem amaç unsuru bakımından hukuka aykırı olur.⁷⁰⁸

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin de amacı yani ulaşmak istediği nihai sonuç kamu yararıdır.⁷⁰⁹ Dolayısıyla kamu yararı dışında bir amaçla örneğin siyasi veya kişisel bir amaçla, bazı kişi ya da gruplara zarar vermek veya sadece bazı kişi ya da gruplara çıkar sağlamak amacıyla çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri Anayasaya aykırılık teşkil ettiğinden Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmektedir.⁷¹⁰ Nitekim Mahkeme 30/12/2020 tarihli kararında İletişim Başkanlığının her yıl kendi bütçesinin Ajans bölümündeki ödeneği aşmamak üzere Ajans ile en çok 5 yıllık sözleşme yapmaya yetkili olduğu; Ajansın faaliyet, bütçe, örgütlenme ve insan kaynakları yönetimi üzerinde denetim yetkisine de sahip olduğuna dair Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kuralını konu bakımından Anayasaya aykırı olmadığını belirterek iptal talebinin konu yönünden reddine karar vermiştir. Amaç bakımından yapılan incelemede ise *“Ajansın örgütlenmesi ve insan kaynakları yönetimi üzerinde Başkanlığın denetim yetkisine sahip olmasının Ajansın kendi faaliyetlerine ilişkin kararları alma ve uygulama konusundaki serbestisini ortadan kaldırdığı, Anayasa’nın 133. maddesinin üçüncü fıkrasında güvence altına alınan kamu tüzel kişilerinden yardım gören haber ajanslarının özerkliği ilkesiyle bağdaşmadığı”* gerekçesiyle içeriği itibarıyla kamu yararı amacı taşımayan dava konusu kuralın iptaline karar vermiştir.⁷¹¹

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, üst başlıkta belirtilen konu bakımından denetim aşamasını geçtikten sonra bu defa amaç bakımından denetime tabi tutulmaktadır.⁷¹² Anayasa Mahkemesi amaç bakımından denetimde Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin kişisel amaçlardan ziyade kamu yararının sağlanması amacıyla çıkarılıp çıkarılmadığını inceler. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hukuki belirlilik ilkesine uygun olarak, hukuk devleti ilkesine bağlı kalarak⁷¹³ kamu yararını sağlamak amacıyla

⁷⁰⁷ Danıştay 8. Dairesi, 2008/7089E. 2008/7331K. 11/11/2008.

⁷⁰⁸ Kalabalık, *İdari Yargılama Usulü Hukuku*, 173-174.

⁷⁰⁹ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 401; Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 517; Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 351; İba, Kılıç, *Anayasa Yargısı Dersleri*, 236.

⁷¹⁰ Tanör, *Anayasa Hukuku Meseleleri*, 63; Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 403; Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 352; İba, Kılıç, *Anayasa Yargısı Dersleri*, 236; Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, 389.

⁷¹¹ AYM, 30/12/2020, 2019/71E. 2020/82K.

⁷¹² Barın, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi*, 202.

⁷¹³ Köküarı, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Konu Bakımından Yetki Denetimi”, 285.

çıkarılmalıdır.⁷¹⁴ Kamu yararı amacı hukuk devleti ilkesinin bir gereğidir. Anayasa Mahkemesi amaç ögesini şöyle açıklamıştır.

*“Hukuk devleti ilkesi gereği Cumhurbaşkanlığı kararnameleri kamu yararı amacıyla çıkarılır. Anayasa Mahkemesinin kararlarına göre kamu yararı genel bir ifadeyle bireysel özel çıkarlardan ayrı ve bunlara üstün olan toplumsal yararı ifade etmektedir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri kuralının amaç unsuru bakımından anayasaya uygun sayılabilmesi için çıkarılmasında kamu yararı dışında bir amacın gözetilmemiş olması gerekir. Kuralın kamu yararı dışında bir amaçla çıkarılmış olduğu açıkça anlaşılabiliriyorsa amaç unsuru bakımından Anayasaya aykırılık söz konusudur.”*⁷¹⁵

Konu bakımından denetimde 104. maddenin on yedinci fıkrası dikkate alınırken amaç bakımından denetimde dava konusu kuralın kamu yararını gerçekleştirmek amacıyla çıkarılıp çıkarılmadığı, hukuk devleti ilkesine dayanıp dayanmadığı hususları dikkate alınmaktadır.⁷¹⁶

Anayasa Mahkemesi oy birliği veya oy çokluğuyla Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin amaç bakımından Anayasaya aykırı olmadığı kanaatine vardığı takdirde başvurunun reddine karar verir. Anayasaya aykırı olduğu kanaatine vardığı takdirde ise kararnamenin iptaline karar verir. Amaç bakımından iptal kararı verildiği takdirde Cumhurbaşkanının, mahkemenin iptal gerekçesindeki esaslara uygun davranarak Anayasaya uygun bir şekilde yeniden Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarması mümkündür.⁷¹⁷

4. Anayasa Mahkemesi’nin Esas İnceleme Usulü

6216 sayılı Kanun’un 39. maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca iptal davalarında Cumhurbaşkanı, TBMM Başkanlığı ve TBMM’de en fazla üyeye sahip iki siyasi parti grubu görüş bildirme hakkına sahiptir.⁷¹⁸ Görüş yazıları bir cevap dilekçesi niteliğinde değildir. Görüş bildirip bildirmeme konusunda ilgili makamlar takdir yetkisine sahiptir. İlgili makamlar görüş bildirerek Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin düzenlenme amacını

⁷¹⁴ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 401; Yelken, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Denetimi*, 51; Köküarı, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Konu Bakımından Yetki Denetimi”, 285.

⁷¹⁵ AYM, 23/01/2020, 2019/31E. 2020/5K. 39.

⁷¹⁶ Köküarı, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Konu Bakımından Yetki Denetimi”, 296.

⁷¹⁷ Köküarı, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Konu Bakımından Yetki Denetimi”, 295.

⁷¹⁸ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 505; Yelken, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Denetimi*, 241.

ve Anayasa aykırı olup olmadığını açıklamaktadır. Anayasa Mahkemesi ilgili makamların bildirdiği görüş yazıları ile bağlı değildir. Ancak görüş yazılarından yararlanarak amaç unsuru yönünden değerlendirme yapabilir. Nitekim Mahkeme 23/01/2020 tarihli kararında davaya konu kuralın düzenleme amacını tespit ederken Cumhurbaşkanının gönderdiği görüş yazısından yararlanmıştır ve aşağıda belirtilen gerekçeyle kuralın amaç unsuru bakımından Anayasaya aykırı olmadığı sonucuna varmıştır:

“Cumhurbaşkanlığının dava konusu kuralların düzenlenme sebebine yer verilen görüş yazısında özetle, kamu-özel işbirliği finansman modeli kapsamında yaptırılarak faaliyete geçen hastanelerin yönetiminde, kaynakların etkin ve verimli kullanılmasının mevcut hastaneler arasında koordinasyonun sağlanmasıyla mümkün olabileceği belirtilmiştir. Kuralların objektif anlamı ve düzenlenme sebebi göz önünde bulundurulduğunda kurallarla hastanelerin yönetimi bağlamında verilen görev ve sorumlulukların gereği gibi yerine getirilmesinin, dolayısıyla sağlık hizmetlerinin etkin bir biçimde sağlanmasının amaçlandığı anlaşılmaktadır. Bu nedenle kuralların kamu yararı dışında düzenlendiği sonucuna ulaşılmasını gerektirecek bir yönünün bulunmadığı görülmektedir... Açıklanan nedenlerle kurallar Anayasanın 2. maddesine aykırı değildir. İptalleri talebinin reddi gerekir.”⁷¹⁹

Aynı Kanun’un 43. maddesinin birinci fıkrası uyarınca iptal davasında ve itiraz başvurusunda yargısal denetim için duruşma açılmamaktadır. Dosya üzerinden inceleme yapılarak karar verilmektedir. Fakat Anayasa Mahkemesi gerek gördüğü hallerde resen veya talep üzerine ilgilileri veya konu hakkında bilgi sahibi olanları sözlü açıklama yapmaya davet edebilir.⁷²⁰

6216 sayılı Kanun’un 38. maddesinin altıncı fıkrası uyarınca dava konusu kuralın Anayasanın hangi maddelerine aykırı düzenleme içerdiğinin gerekçeleri ile birlikte belirtilmiş olması gerekmektedir.⁷²¹ Aynı Kanunun 43. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca Anayasa Mahkemesi ileri sürülen taleple bağlıdır ancak gerekçelerle bağlı değildir. Mahkeme başka gerekçeye dayanarak da Anayasaya aykırılık kararı verebilir.⁷²² Anayasa Mahkemesi aykırılığı iddia edilmeyen bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesi

⁷¹⁹ AYM, 23/01/2020, 2019/31E. 2020/5K.

⁷²⁰ Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 367; Yelken, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Denetimi*, 243-244.

⁷²¹ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 505; İba, Kılıç, *Anayasa Yargısı Dersleri*, 93.

⁷²² AYM, 23/01/2020, 2019/31E. 2020/5.

hükümünün Anayasaya uygunluk denetimini yapamaz. Fakat aykırılığı ileri sürülen Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükmünü ileri sürülmeyen bir gerekçeyle iptal etmesi mümkündür.⁷²³

Aynı Kanun'un 44. maddesi uyarınca Anayasa Mahkemesi'nin müzakereleri gizlidir. Dolayısıyla müzakereye Anayasa Mahkemesi üyeleri, dosyanın Raportörü ve dosyayla ilgili diğer Raportörler dışında kimsenin katılması mümkün değildir. Müzakerenin düzeni Başkan tarafından sağlanır. Hangi dosyanın ne zaman görüşüleceğine de Başkan karar verir.⁷²⁴ Müzakere tamamlandıktan sonra oylamaya geçilir. Oylama açık oylama şeklinde en kıdemsiz üyeden başlanarak yapılır. Çekimser oy kullanılmaz. Başkanın uygun görmesi ve işin niteliğinin uygun olması durumunda elektronik oylama yapılması da mümkündür.

Genel kurul kararlarını katılanların salt çoğunluğu ile alır. On beş üyeden oluşan Anayasa Mahkemesi'nde toplantıya tüm üyelere katıldıysa bu durumda Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin iptali veya iptal talebinin reddi için en az sekiz üyenin oyu gerekmektedir. Anayasa Mahkemesi tarafından Cumhurbaşkanlığı kararnamesine ilişkin işin esasına girilerek verilen gerekçeli kararlarının tümü Resmi Gazetede yayımlanmak zorundadır.⁷²⁵

5. Anayasa Mahkemesi'nin İptal Davalarında ve İtiraz Başvurularında Verdiği Kararlar

a) Karar Türleri

Anayasa Mahkemesi'nin iptal davalarında ve itiraz başvurularında verdiği kararlar ret kararı, iptal kararı, karar verilmesine yer olmadığı kararı ve davanın açılmamış sayılması kararıdır.⁷²⁶ Aşağıda bu karar türleri sırasıyla açıklanacaktır.

⁷²³Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 526; Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 367; Yalçın, "Karşılaştırmalı Hukukta Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", 53; Yelken, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Denetimi*, 244.

⁷²⁴Yelken, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Denetimi*, 246.

⁷²⁵Yelken, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Denetimi*, 246.

⁷²⁶Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 520; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 451.

(1) Ret Kararı ve Ret Kararının Etkisi

Anayasa Mahkemesi bir normun Anayasaya uygunluğu denetimini ilk inceleme ve esas incelemesi olmak üzere iki aşamada gerçekleştirmektedir.⁷²⁷ Mahkeme işin esasına girerek ret kararı verebileceği gibi işin esasına girmeden ilk inceleme aşamasında da ret kararı verebilir.⁷²⁸

(a) İlk İnceleme Aşamasında Verilen Ret Kararları

İlk inceleme aşaması, Anayasa Mahkemesi'ne yapılan başvuruların şekil ve esas bakımından denetimine geçmeden evvel görev, yetki, süre ve usul eksiklikleri gibi usul kuralları açısından denetlendiği ön inceleme aşamasıdır.⁷²⁹ Ret kararları maddi anlamda kesin hüküm oluşturmaz. İlk inceleme aşamasında hakkında ret kararı verilmiş bir normun Anayasaya aykırılığı iddiasıyla yeniden Anayasa Mahkemesi'ne başvurulması mümkündür. Anayasa Mahkemesi ilk inceleme aşamasında şu nedenlerle ret kararı vermektedir:

i) Görevsizlik Sebebiyle Ret Kararı

Anayasa Mahkemesi'nin denetimine tabi olmayan ve görevine girmeyen norm ve işlemler hakkında açılan iptal davalarında ve itiraz başvurularında Anayasa Mahkemesi görevsizlik sebebiyle ret kararı vermektedir.⁷³⁰

ii) Süre Sebebiyle Ret Kararı

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine karşı iptal davasının Resmi Gazetede yayımlanmasından itibaren altmış gün içerisinde açılması gerekmektedir. Süresinde açılmayan iptal davalarında Anayasa Mahkemesi süre aşımı nedeniyle ret kararı vermektedir.⁷³¹

iii) Başvuranın Yetkisizliği Sebebiyle Ret Kararı

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine karşı hem şekil hem esas bakımından iptal davası açma yoluna başvurma hakkı Cumhurbaşkanına, Mecliste en fazla üyeye sahip iki siyasi parti grubuna ve Meclis üye tamsayısının beşte biri tutarındaki üyelere verilmiştir.

⁷²⁷ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 521.

⁷²⁸ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 451.

⁷²⁹ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 521.

⁷³⁰ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 451; Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 521.

⁷³¹ Yelken, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Denetimi*, 252.

Dava açmaya yetkisi olmayan kişi, organ veya makamlar tarafından açılan iptal davalarında Anayasa Mahkemesi başvuranın yetkisizliği nedeniyle ret kararı vermektedir.⁷³²

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine karşı esas bakımından itiraz yoluna başvurma hakkı sadece mahkemelere verilmiştir. İtiraz başvurularında başvuran mercii mahkeme niteliğine haiz değilse, önünde görülmekte olan bir dava yoksa davaya bakmakta görevli veya yetkili değilse, şekil yönünden itiraz yoluna başvurulmuşsa Anayasa Mahkemesi başvuranın yetkisizliği sebebiyle ret kararı vermektedir.⁷³³

iv) Usulü Eksiklik ve Aykırılıklar Sebebiyle Ret Kararı

6216 sayılı Kanunun 39. maddesine göre iptal davalarında dava dilekçesinin aynı kanunun 38. maddesinde belirtilen şartları taşıyıp taşımadığı Mahkemece kontrol edilir. Başvuru dilekçesinde eksiklikler bulunması durumunda başvurana eksiklikleri gidermek üzere on beş günden az olmamak üzere bir süre verilir. Verilen süre içerisinde eksiklikler giderilmediği takdirde iptal davasının açılmamış sayılmasına karar verilir. İptal davasının açılmamış sayılması kararı bir ret kararıdır ve ilk inceleme aşamasında verilmektedir.⁷³⁴

İtiraz başvurularında ise aynı kanunun 40. maddesinin dördüncü fıkrasına göre *“Evrakın kayda girişinden itibaren on gün içinde başvurunun yöntemine uygun olup olmadığı incelenir. Açık bir şekilde dayanaktan yoksun veya yöntemine uygun olmayan itiraz başvuruları Mahkeme tarafından esas incelemeye geçilmeksizin gerekçeleriyle reddedilir.”*

(b) Esas İnceleme Aşamasında Verilen Ret Kararları

Esas inceleme aşaması, Anayasa Mahkemesi’ne yapılan başvuruların şekil, konu ve amaç bakımından Anayasaya aykırı olup olmadığının incelendiği aşamadır.⁷³⁵

Dava konusu Cumhurbaşkanlığı kararnamesi Cumhurbaşkanı tarafından çıkarıldıysa, imzalandıysa ve Resmi Gazetede yayımlandıysa Anayasa Mahkemesi şekil bakımından iptal talebinin reddine karar vermektedir.⁷³⁶

⁷³² Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 451; Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 521.

⁷³³ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 522.

⁷³⁴ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 523.

⁷³⁵ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 523.

⁷³⁶ Köküarı, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Konu Bakımından Yetki Denetimi”, 294.

Mahkeme, dava konusu Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasındaki düzenlemelere uygun olarak çıkarıldığı ve konu bakımından Anayasaya aykırı olmadığı kanaatine vardığı takdirde konu bakımından iptal talebinin reddine karar vererek amaç bakımından denetim aşamasına geçmektedir.⁷³⁷

Mahkeme, amaç bakımından yapılan denetimde dava konusu Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin herhangi bir kişisel çıkar gütmenden kamu yararı amacıyla çıkarıldığı ve Anayasaya aykırı olmadığı kanaatine vardığı takdirde iptal talebinin reddine karar vermektedir.⁷³⁸

Anayasa Mahkemesi'nin ilk inceleme aşamasında ve işin esasına girerek verdiği ret kararlarında ret kararı verilmiş olan norm yürürlükte kalmaya ve ilgili kişi ve kurumlar tarafından uygulanmaya devam eder.⁷³⁹

(2) İptal Kararı ve İptal Kararının Etkisi

Anayasa Mahkemesi ilk incelemeyi tamamladıktan sonra işin esasına girerek denetlediği normun konu veya amaç bakımından Anayasaya aykırı olduğu kanaatine varırsa normun iptaline karar verir.⁷⁴⁰

Anayasa Mahkemesi, konu bakımından yapılan denetimde Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ilk dört cümlesindeki ölçütleri esas alır. Dava konusu Cumhurbaşkanlığı kararnamesi yasama veya yargı yetkisine ilişkin konuda çıkarıldıysa Mahkeme kararnamenin konu bakımından iptaline karar vermektedir.⁷⁴¹ Kanunla düzenlenmesi öngörülen ya da kanunda açık bir şekilde düzenlenen bir konuda çıkarıldıysa veya Anayasanın ikinci kısmının birinci, ikinci ve dördüncü bölümünde yer alan hak ve ödevler konusunda çıkarıldıysa Mahkeme kararnamenin konu bakımından iptaline karar verir.⁷⁴²

Amaç bakımından yapılan denetimde Anayasa Mahkemesi Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin kamu yararı amacıyla çıkarılmadığı, kişisel menfaatleri gerçekleştirmek

⁷³⁷ Köküarı, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Konu Bakımından Yetki Denetimi”, 294.

⁷³⁸ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 452.

⁷³⁹ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 524; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 452.

⁷⁴⁰ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 525.

⁷⁴¹ Barın, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi*, 196.

⁷⁴² Köküarı, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Konu Bakımından Yetki Denetimi”, 284; Barın, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi*, 190.

amacıyla çıkarıldığı kanaatine vardığı takdirde kararnamenin içerik bakımından iptaline karar verir.⁷⁴³

İptal kararının sonucu, iptal edilen kuralın geleceğe etki edecek şekilde yürürlükten kalkmasıdır.⁷⁴⁴ Anayasanın 153. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca iptal edilen norm iptal kararının Resmi Gazetede yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar.

(3) Karar Verilmesine Yer Olmadığı Kararı

Anayasa Mahkemesi'nin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin vereceği bir diğer karar türü karar verilmesine yer olmadığı karardır. Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin iptaline ilişkin soyut norm denetimi yoluyla yapılan başvurularda anayasal denetim devam ederken Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde değişiklik yapılması⁷⁴⁵ ya da kararnamenin yürürlükten kaldırılması durumunda dava konusuz kaldığından Anayasa Mahkemesi karar verilmesine yer olmadığına karar verecektir.⁷⁴⁶ Nitekim (25) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 1. maddesinin (3) numaralı fıkrasının iptaline ilişkin açılan davada Anayasa Mahkemesi 28/09/2022 tarihli kararında “(25) numaralı CBK'nın 1. maddesinin dava konusu (3) numaralı fıkrasının yürürlükten kaldırıldığını” belirterek konusu kalmayan iptal talebi hakkında karar verilmesine yer olmadığına dair karar vermiştir.⁷⁴⁷

Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde değişiklik yapılması durumunda şayet iptali istenen kural bir cümleden oluşuyor ve cümlelerin bazı terimlerinde yapılan değişiklik cümlelerin kalanı yönünden anayasal denetim yapılmasını olanaksız hale getiriyorsa bu durumda o cümlelerin tamamı yönünden karar verilmesine yer olmadığına karar verilecektir. Ancak değişiklik yapılan terim çıkarıldığında cümlelerin kalanı yönünden anayasal denetim yapılması olanaksız hale gelmiyorsa, kuralın kalan kısmı Anayasaya aykırılık incelemesine konu edilebilecekse bu durumda değişiklik yapılan terimlere ilişkin karar verilmesine yer olmadığına karar verilecektir. Kalan kısım yönünden ise

⁷⁴³ Köküsarı, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Konu Bakımından Yetki Denetimi”, 294; Yelken, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Yargısal Denetimi*, 292.

⁷⁴⁴ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 452.

⁷⁴⁵ AYM, 16/07/2020, 2018/104E. 2020/39K.

⁷⁴⁶ Yelken, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Denetimi*, 298.

⁷⁴⁷ AYM, 28/09/2022, 2019/22E. 2022/106K.

konu ve içerik bakımından denetim yapılacaktır.⁷⁴⁸ Ayrıca Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin iptaline karar verilmişse aynı kuralla ilgili yeniden bir başvuru yapıldığında da Anayasa Mahkemesi karar verilmesine yer olmadığı kararı verir.⁷⁴⁹

Somut norm denetiminde ise dava mahkemesinin davanın açıldığı tarihteki yürürlükte bulunan hukuk kuralları doğrultusunda karar vermesi gerektiğinden Anayasa Mahkemesi'nin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi yürürlükten kalkmış olsa bile kararnameye ilişkin konu ve içerik bakımından denetim yapması gerekmektedir. İtiraz başvurularında Anayasa Mahkemesi kararnamenin yürürlükten kalkması sebebiyle karar verilmesine yer olmadığına dair karar verememektedir.⁷⁵⁰

(4) Davanın Açılmamış Sayılması Kararı

Anayasa Mahkemesi'nin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin vereceği karar türlerinden bir diğeri de davanın açılmamış sayılması kararıdır. Bu karar türü sadece soyut norm denetimi yoluyla açılan iptal davalarında söz konusudur.⁷⁵¹ 6216 sayılı Kanun'un 39. maddesi uyarınca Anayasa Mahkemesi başvuru dilekçesinde eksiklik tespit ettiğinde başvurana on beş günden az olmamak üzere eksiklikleri tamamlamak üzere süre verir. Belirtilen sürede eksiklik giderilirse davanın esasının incelemesine geçilmektedir. Belirtilen sürede eksiklik ikmal edilmediği takdirde davanın açılmamış sayılmasına karar verilmektedir.

b) Kararların Nitelikleri

(1) Kararların Kesinliği ve Bağlayıcılığı

Anayasanın 153. maddesinin birinci fıkrasına göre Anayasa Mahkemesi kararları kesindir. Kararların kesinliğinin şekli ve maddi kesinlik olmak üzere iki anlamı vardır. Kararların şekli anlamda kesinliği “*o kararlara karşı temyiz, istinaf ve karar düzeltme gibi kanun yollarına başvurulamamasıdır.*”⁷⁵² Maddi anlamda kesinlik ise “*o karara konu olan uyumsuzluğu aynı taraflarca aynı nedenlere dayanarak yeni bir dava konusu*

⁷⁴⁸ AYM, 16/07/2020, 2018/104E. 2020/39K.

⁷⁴⁹ Yelken, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Denetimi*, 306

⁷⁵⁰ Yelken, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Denetimi*, 299.

⁷⁵¹ Yelken, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Denetimi*, 310.

⁷⁵² Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 421; Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 526-527; Yüzbaşıoğlu, *Anayasa Hukuku El Kitabı*, 139; Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 360; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 453.

yapılamamasıdır.”⁷⁵³ Anayasa Mahkemesi kararlarının kesinliği, bu kararlara karşı kendisi dâhil hiçbir başvuru yolu olmadığı gibi aynı konunun yeni bir dava konusu olamayacağı anlamına da gelmektedir.⁷⁵⁴ Anayasa Mahkemesi’nin ret kararları maddi anlamda kesin değildir. İptal davası yoluyla verilmiş ret kararı sonrası aynı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hakkında itiraz yoluyla Anayasa Mahkemesi’ne başvurulabilir. Yine itiraz yoluyla verilen ret kararına karşı yeniden itiraz yoluyla Anayasa Mahkemesi’ne başvurulması mümkündür.⁷⁵⁵

Maddi anlamda kesinliğin bir diğer anlamı Anayasa Mahkemesi’nin kararlarının bağlayıcı olmasıdır.⁷⁵⁶ Anayasanın 153. maddesinin altıncı fıkrası uyarınca Anayasa Mahkemesi kararları bağlayıcı niteliktedir. “*Yasama, yürütme ve yargı organlarını ayrıca idare makamlarını, gerçek ve tüzel kişileri bağlar.*” Anayasa Mahkemesi’nin kararlarının bağlayıcı olması iptal edilen Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hukuki geçerliliğini yitirmesi anlamına gelir.⁷⁵⁷ Nitekim Anayasanın 153. maddesinin üçüncü fıkrasına göre Cumhurbaşkanlığı kararnamesi iptal kararının Resmi Gazetede yayımlandığı gün yürürlükten kalkar. Mahkeme iptal hükmünün yürürlüğe gireceği tarihi belirleyebilir. Ancak bu tarih Resmi Gazetede yayımlandığı tarihten başlayarak bir yılı geçemez. Yürürlükten kalkan hükümlerin idare makamları ve yargı organları tarafından uygulanması mümkün değildir.⁷⁵⁸

(2) Kararların Gerekçeli Olması

Anayasanın 141. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca bütün mahkemelerin her türlü kararları gerekçeli olarak yazılır. Anayasanın 153. maddesinin birinci fıkrası uyarınca iptal kararları gerekçesi yazılmadan açıklanmaz. Dolayısıyla Anayasa Mahkemesi’nin bütün kararları gerekçeli olmak zorundadır. Mahkemenin

⁷⁵³ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 421; Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 527; Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 361; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 453; Ayhan Döner, İsmail Köküsarı, “Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararlarının Anayasa Mahkemesi Kararları Bakımından Yargılamanın Yenilenmesi Nedeni Olup Olmayacağı Sorunu”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, XII,1-2(2008): 666.

⁷⁵⁴ Arsel, *Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları I*, 466; Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 527; Döner, Köküsarı, “Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararlarının Anayasa Mahkemesi Kararları Bakımından Yargılamanın Yenilenmesi Nedeni Olup Olmayacağı Sorunu”, 666.

⁷⁵⁵ Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 361.

⁷⁵⁶ Erdoğan, *Anayasa Hukuku*, 301; Arsel, *Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları I*, 466; Yüzbaşıoğlu, *Anayasa Hukuku El Kitabı*, 139; Aldıkaçtı, *Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası*, 360.

⁷⁵⁷ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 421-422; Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 361.

⁷⁵⁸ Erdoğan, *Anayasa Hukuku*, 301; Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 361.

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin verdiği tüm kararlar da gerekçeli yazılır ve Resmi Gazetede yayımlanır.

(3) Anayasa Mahkemesi Kararlarının Gerekçelerinin Bağlayıcılığı Sorunu

Anayasa Mahkemesi; mahkeme kararlarının gerekçeli yazılmasının anayasal bir zorunluluk olduğunu, gerekçe ve hüküm fıkralarının bir bütün olduğunu, hüküm fıkralarının yanında gerekçenin de bağlayıcı olduğunu belirtmektedir.⁷⁵⁹ Mahkemenin bu görüşüne katılmamaktayız. Gerekçelerin bağlayıcılığının kabul edilmesi birçok soruna yol açmaktadır. Özbudun'un da belirttiği üzere, Anayasa Mahkemesi'nin birçok kararı üyelerin farklı gerekçelerle çoğunluğun görüşüne katılmaları şeklinde olmaktadır. Bu durumda hangi gerekçenin bağlayıcı olacağı hususunda problemler yaşanacaktır. Ayrıca mahkemenin birçok kararının gerekçesinde uzun sosyolojik ve tarihsel açıklamalar yer almaktadır. Bunların tümünün bağlayıcı olduğunu kabul etmek, devlet hayatını, bireyin fikir hayatını ve ifade hürriyetini içinden çıkılmaz bir hale sokmaktadır. Anayasa Mahkemesi'ni de pozitif kanun koyucu konumuna getirme tehlikesiyle karşı karşıya bırakmaktadır.⁷⁶⁰ Bu sebeplerle Anayasa Mahkemesi kararlarının gerekçelerinin bağlayıcı olmadığı kanaatindeyiz.⁷⁶¹ Anayasa Mahkemesi kararlarının bağlayıcılığı diğer tüm mahkeme kararlarının bağlayıcılığı gibi sadece hüküm fıkrası için geçerlidir, gerekçe için geçerli değildir.⁷⁶²

(4) Yargılamanın Yenilenmesi

Anayasa Mahkemesi'nin iptal davası ya da itiraz başvurusu üzerine yaptığı inceleme yargılama niteliğinde olmadığından, denetim işlemi niteliğinde olduğundan⁷⁶³ yargılamanın yenilenmesi, soyut ve somut norm denetimi sonucunda verilen kararlar yönünden mümkün değildir.⁷⁶⁴ Bu sebeple Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin

⁷⁵⁹ AYM, 24/05/1988, 1988/11E. 1988/11K; 22/03/2006, 2006/22E. 2006/40K.

⁷⁶⁰ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 426.

⁷⁶¹ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 453; Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 426-427; Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 530.

⁷⁶² Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 530; Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 361; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 453.

⁷⁶³ Yelken, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Denetimi*, 352.

⁷⁶⁴ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 428; Döner, Köküarı, "Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararlarının Anayasa Mahkemesi Kararları Bakımından Yargılamanın Yenilenmesi Nedeni Olup Olmayacağı Sorunu", 366.

Anayasa Mahkemesi'nin verdiği kararlara karşı yargılamanın yenilenmesi yoluna başvurulamamaktadır.⁷⁶⁵

c) İptal Kararlarının Yürürlüğe Girmesi

Anayasanın 153. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümleri, iptal kararının Resmi Gazetede yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar. Ancak mahkeme gereken hallerde iptal hükmünün yürürlüğe gireceği tarihi belirleyebilir. Bu düzenlemeye göre Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kural olarak gerekçeli iptal kararının Resmi Gazetede yayımlanması ile yürürlükten kalkmaktadır.⁷⁶⁶ Bu durumda kararname iptal kararının verildiği tarihte değil, kararın gerekçesiyle birlikte Resmi Gazetede yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar.⁷⁶⁷

(1) İptal Kararlarının Yürürlüğünün Bir Yıl Ertelenmesi

Anayasanın 153. maddesine göre Anayasa Mahkemesi gerekli hallerde kararın Resmi Gazetede yayımlanmasından itibaren bir yılı geçmemek şartıyla iptal kararının yürürlüğe gireceği tarihi kararlaştırabilir. Kararın yürürlüğünü erteleme yetkisi, iptal kararlarının hemen yürürlüğe girmesi durumunda kamu düzeni bakımından tehlikeli bir boşluğun doğabilmesi ihtimaline binaen bu boşluğu önlemek üzere yeni bir yasal düzenleme yapılması için Meclise belli bir süre tanınması gerektiği düşüncesiyle Anayasa Mahkemesi'ne verilmiştir.⁷⁶⁸ Anayasa Mahkemesi de verilen iptal hükmünün yürürlüğünün ertelenmesindeki temel amacın iptal nedeniyle ortaya çıkan hukuki boşluğun kamu yararını, kamu düzenini zedelemesini ve ciddi sakıncaların meydana gelmesini önlemek olduğunu belirtmektedir.⁷⁶⁹ Nitekim Anayasa Mahkemesi 13/10/2022 tarihli kararında KHK'nın açıkça düzenlediği bir konuda düzenleme yapan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kuralının Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesine aykırı düzenleme getirdiği gerekçesiyle iptal edilmesine karar vermiştir. Mahkeme, iptal nedeniyle doğacak hukuksal boşluğun kamu yararını ihlal

⁷⁶⁵ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 464; Yelken, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Denetimi*, 352.

⁷⁶⁶ Adnan Küçük, "Anayasa Mahkemesi Tarafından Verilen İptal Kararlarının Erken Açıklanmasına ve Yürürlüğün Ertelenmesine Bağlı Olarak Ortaya Çıkan Bazı Sorunlar", *Uyuşmazlık Mahkemesi*, 2014, 314.

⁷⁶⁷ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 534; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 453.

⁷⁶⁸ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 431; Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 534; Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 363; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 454; Küçük, "Anayasa Mahkemesi Tarafından Verilen İptal Kararlarının Erken Açıklanmasına ve Yürürlüğün Ertelenmesine Bağlı Olarak Ortaya Çıkan Bazı Sorunlar", 350.

⁷⁶⁹ AYM, 29/04/2021, 2020/71E. 2021/33K.

edecek nitelikte olduğunu belirterek Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrasıyla 6216 sayılı Kanun'un 66. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca dava konusu kurala ilişkin iptal hükmünün kararın Resmî Gazetede yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesine karar vermiştir.⁷⁷⁰

Döner, Atar ve Özbudun, Anayasaya aykırılığı tespit edilmiş olan bir kuralın bir yıl süreyle yürürlükte kalmasının bazı sakıncaları beraberinde getireceğini, bir yıl sonra yürürlükten kalkacağı kesin olan bir kuralın mahkemeler tarafından uygulanmasının kamu vicdanı açısından rahatsız edici bir durum olduğunu, Anayasa Mahkemesi'nin bu istisnai yetkiyi çok sık kullanmaması gerektiğini, Meclisin de iptal kararının ortaya çıkardığı hukuki boşluğu dolduracak kanun teklifini ivedilikle görüşüp karara bağlaması gerektiğini belirtmektedir.⁷⁷¹

(2) İptal Kararlarının Geriye Yürümezliği

Anayasanın 153. maddesinin beşinci fıkrasında “*İptal kararları geriye yürümez*” hükmü düzenlenmiştir. Anayasa koyucunun bu düzenlemedeki temel amacı hukuki güvenliği sağlamak ve hukuk düzeninin istikrarını devam ettirmektir.⁷⁷² Anayasa Mahkemesi tarafından Cumhurbaşkanlığı kararnamesi iptal edildiği takdirde iptal kararı sadece ileriye yönelik etki doğurabilecektir.⁷⁷³ İptal kararı geriye yürümez.⁷⁷⁴ İptal edilen kurala istinaden geçmişte yapılan işlemler sonuçlarını sürdürür.⁷⁷⁵ Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararıyla bu işlemlerden dolayı zarar gören kişilerin hakları iade edilmeyecektir.⁷⁷⁶ İptal kararları geriye yürütüldüğü takdirde kararnameye dayanılarak yapılan tüm işlemler geçersiz hale gelecektir.⁷⁷⁷ Bu durum hukuk güvenliğinin, hukuk istikrarının ve hukuk düzeninin zarar görmesine sebebiyet verecek niteliktedir.⁷⁷⁸ Nitekim Anayasa Mahkemesi de iptal kararlarının geriye yürümezliği ile ilgili 12/12/1989 tarihli kararında “*Anayasada, iptal kararları idari davalarda olduğu gibi düşünülmemiş ve iptal*

⁷⁷⁰ AYM, 13/10/2022, 2020/5E. 2022/115K; Benzer yönde bkz. AYM, 29/04/2021, 2020/71E. 2021/33K.

⁷⁷¹ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 534-535; Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 363; Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 431-432.

⁷⁷² Yüzbaşıoğlu, *Anayasa Hukuku El Kitabı*, 139; Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 535.

⁷⁷³ Yelken, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Denetimi*, 326.

⁷⁷⁴ Yalçın, “Karşılaştırmalı Hukukta Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, 54; Aldıkaçtı, *Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası*, 360.

⁷⁷⁵ Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 363.

⁷⁷⁶ Özdemir, “Cumhurbaşkanlığı Kararlarının Yargısal Denetimi”, 3240.

⁷⁷⁷ Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 363; Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 432; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 454-455.

⁷⁷⁸ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 432.

*edilen kuralın baştan beri geçersiz duruma geldiği esası benimsenmemiştir. Türk anayasal sisteminde, “Devlete güven” ilkesini sarsmamak ve ayrıca devlet yaşamında bir karmaşaya neden olmamak için iptal kararlarının geriye yürümezliği kuralı kabul edilmiştir. Böylece hukuksal ve nesnel alanda etkisini göstermiş, sonuçlarını doğurmuş bulunan durumların, iptal kararlarının yürürlüğe gireceği güne kadarki dönem için geçerli sayılması sağlanmıştır.” şeklinde değerlendirmede bulunmuştur.*⁷⁷⁹

Döner ve Atar, vatandaşa yükümlülük yükleyen ve Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen hükümlere dayanılarak yapılan bireysel işlemlerin, kişileri eşitlik, adalet ve hakkaniyet ilkeleriyle bağdaşmayacak bir şekilde mağdur etmesi durumunda bu kişilerin idareye başvurarak haklarını talep edebilmelerinin mümkün olması gerektiğini savunmaktadır.⁷⁸⁰

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi açısından istisnası ise önündeki davada Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kuralını uygulayacak mahkemenin Anayasa Mahkemesi’ne itiraz başvurusunda bulunması üzerine Anayasa Mahkemesi Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin iptaline karar verdiğinde mahkeme bu iptal kararını geriye yürütecek ve dosyanın tarafları iptal kararından faydalanacaktır.⁷⁸¹

6. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine Karşı Bireysel Başvuru Yolu

Anayasanın 148. maddesinin üçüncü fıkrasında “*Herkes, Anayasada güvence altına alınmış temel hak ve özgürlüklerinden, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi kapsamındaki herhangi birinin kamu gücü tarafından, ihlal edildiği iddiasıyla Anayasa Mahkemesine başvurabilir.*” hükmü düzenlenmiştir. Beşinci fıkarda ise bireysel başvuruya ilişkin usul ve esasların kanunla düzenleneceği belirtilmiştir.

6216 sayılı Kanun’un 45. maddesine göre;

“Herkes, Anayasada güvence altına alınmış temel hak ve özgürlüklerinden, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve buna ek Türkiye’nin taraf olduğu protokoller kapsamındaki herhangi birinin kamu gücü tarafından, ihlal edildiği iddiasıyla Anayasa Mahkemesine başvurabilir. İhlale neden olduğu ileri sürülen işlem, eylem ya da ihmal için kanunda öngörülmüş idari ve yargısal başvuru yollarının

⁷⁷⁹ AYM, 12/12/1989, 1989/11E. 1989/48K.

⁷⁸⁰ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 536-537; Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 364.

⁷⁸¹ Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 363; Yelken, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Denetimi*, 334.

tamamının bireysel başvuru yapılmadan önce tüketilmiş olması gerekir. Yasama işlemleri ile düzenleyici idari işlemler aleyhine doğrudan bireysel başvuru yapılamayacağı gibi Anayasa Mahkemesi kararları ile Anayasanın yargı denetimi dışında bıraktığı işlemlerde bireysel başvurunun konusu olamaz.”

Çınar, bireysel başvuruyu “Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Anayasamızda korunan bir hakkın, kamu gücünün işlem, eylem ya da eylemsizliği nedeniyle ihlal edilmesi sonucu, kişi veya kişi topluluklarının bu ihlalin giderilmesi için hukukta öngörülen ve tüketilmesi gereken bütün başvuru yolları denenip sonuç alınamaması halinde Anayasa Mahkemesi’ne başvuru yapılmak suretiyle kullanılması gereken istisnai bir hak arama yolu” olarak tanımlamaktadır.⁷⁸²

Bir kişinin bireysel başvuruya konu hakkının kamu gücü tarafından ihlal edildiği iddiasıyla Anayasa Mahkemesi’ne başvuruda bulunabilmesi için beş önemli şartın gerçekleşmesi gerekir.⁷⁸³ Bireysel başvuruda bulunacak kişinin Anayasa ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi tarafından güvence altına alınmış bir temel hakkının kamu gücü tarafından ihlal edilmesi gerekmektedir.⁷⁸⁴ Hakkının ihlal edildiği iddiasında olan kişinin olağan kanun yollarını tüketmiş olması gerekmektedir⁷⁸⁵ ve bireysel başvuru hakkına sahip olması gerekmektedir.⁷⁸⁶ Ayrıca süresi içerisinde bireysel başvuru yoluna başvurması gerekmektedir.⁷⁸⁷ 6216 sayılı Kanun’un 47. maddesinin beşinci fıkrası uyarınca bireysel başvurunun, tüm başvuru yollarının tüketildiği tarihten itibaren otuz

⁷⁸² İbrahim Çınar, “Bireysel Başvurunun İncelenmesi Sonucu Verilen Karar Türleri ile 2012 Yılında İdari Yargı Alanında Yapılan Bireysel Başvurularda Verilen Kararların Değerlendirilmesi”, *Uyuşmazlık Mahkemesi*, 2015, 268.

⁷⁸³ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 538; Çelik, *Türk Hukukunda Bireysel Başvuru ve Anayasa Mahkemesi Uygulaması*, 50.

⁷⁸⁴ Ahmet M. Güneş, “Çevre Hakkının Bireysel Başvuruya Konu Edilebilirliği Üzerine”, *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, 5/16 (2014), 82.

⁷⁸⁵ Ramazan Korkmaz, “Anayasa Mahkemesi’ne Bireysel Başvuruda Uyulması Gereken Süreler”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 16/2014, (2015), 1961.

⁷⁸⁶ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 537-538; Çelik, *Türk Hukukunda Bireysel Başvuru ve Anayasa Mahkemesi Uygulaması*, 78-80; Güneş A, “Çevre Hakkının Bireysel Başvuruya Konu Edilebilirliği Üzerine”, 82.

⁷⁸⁷ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 537-538; Çelik, *Türk Hukukunda Bireysel Başvuru ve Anayasa Mahkemesi Uygulaması*, 78-80; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 448-449; Ayhan Döner, Yeşim Çelik, “Anayasa Mahkemesinin Bireysel Başvuruyu İnceleme Aşamaları, Ortaya Çıkan Sorunlar ve Sonuçları”, *Erzincan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, IX/I (2016), 278.

gün içinde yapılması gerekir.⁷⁸⁸ Başvuru yolu öngörülmediyse ihlalin öğrenildiği tarihten itibaren otuz gün içerisinde bireysel başvuru yoluna başvurulmalıdır.⁷⁸⁹

Bireysel başvurunun konusu temel hakkın ihlaline neden olan fiil ve işlemlerdir.⁷⁹⁰ İdare tarafından yapılan hak ihlallerine karşı bireysel başvuru yoluna gitmek mümkündür. Ancak bu kuralın istisnaları vardır. 6216 sayılı Kanun'un 45. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca *“yasama işlemleri ile düzenleyici idari işlemler aleyhine doğrudan bireysel başvuru yoluna gidilemeyeceği gibi Anayasa Mahkemesi kararları ile Anayasanın yargı denetimi dışında bıraktığı işlemler de bireysel başvurunun konusu olamaz.”*⁷⁹¹

Düzenleyici idari işlemlerden kaynaklanan ihlallerden dolayı bireysel başvuru yoluna gidilmesi için kamu gücünün bir eylem veya işlemiyle kişilere uygulanması gerekmektedir. Doğrudan düzenleyici işlemler bireysel başvuruya konu olamazken işlemin uygulanması neticesinde oluşan bireysel işlemin bireysel başvuruya konu olmasında herhangi bir engel bulunmamaktadır.⁷⁹²

6216 sayılı Kanun'un 45. maddesinin üçüncü fıkrası ile Anayasanın 148, 150. ve 153. maddesi birlikte değerlendirildiğinde Cumhurbaşkanının düzenleyici işlemlerinden biri olan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine karşı doğrudan bireysel başvuru yoluna başvurmak mümkün değildir. Ayrıca Anayasanın 150. maddesi uyarınca Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine karşı iptal davası açma hakkı sadece Cumhurbaşkanına, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde en fazla üyeye sahip iki siyasi parti grubuna ve üye tam sayısının en az beşte biri tutarındaki üyelere verilmiştir. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini denetleme yetkisi Anayasa Mahkemesi'ne aittir. Anayasanın 153. maddesinin birinci fıkrası uyarınca Anayasa Mahkemesi'nin verdiği

⁷⁸⁸ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 551; Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 349; Çelik, *Türk Hukukunda Bireysel Başvuru ve Anayasa Mahkemesi Uygulaması*, 104-105; Sinan Çınar, “İdari Yargı Mercilerince Verilen Kararlara Karşı Yapılan Bireysel Başvurularda Başvuru Süresi”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 2015, 57; Korkmaz, “Anayasa Mahkemesi'ne Bireysel Başvuruda Uyulması Gereken Süreler”, 1961.

⁷⁸⁹ İba, Kılıç, *Anayasa Yargısı Dersleri*, 137; Çelik, *Türk Hukukunda Bireysel Başvuru ve Anayasa Mahkemesi Uygulaması*, 104; İbrahim Çınar, Sinan Çınar, “Bireysel Başvurunun Ön İnceleme Usulü Bireysel Başvuru Bürosunun Çalışma Sistemi ile Bu Aşamada Verilen İdari Ret Kararlarının Nitelikleri ve İtiraz Aşamaları”, *Uyuşmazlık Mahkemesi*, 2014, 286.

⁷⁹⁰ Çelik, *Türk Hukukunda Bireysel Başvuru ve Anayasa Mahkemesi Uygulaması*, 141.

⁷⁹¹ Çelik, *Türk Hukukunda Bireysel Başvuru ve Anayasa Mahkemesi Uygulaması*, 141-142; İba, Kılıç, *Anayasa Yargısı Dersleri*, 121; Güneş A, “Çevre Hakkının Bireysel Başvuruya Konu Edilebilirliği Üzerine”, 83; Güneş A, “Çevre Hakkının Bireysel Başvuruya Konu Edilebilirliği Üzerine”, 83; Bahadır Yalçınöz, “Bireysel Başvuruya Konu Olamayacak İşlem ve Kararlar”, *Uyuşmazlık Mahkemesi*, 2014, 189-190.

⁷⁹² Çelik, *Türk Hukukunda Bireysel Başvuru ve Anayasa Mahkemesi Uygulaması*, 147.

kararlar kesin olduğundan ayrıca 6216 sayılı Kanun'un 45. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca Anayasa Mahkemesi kararları bireysel başvuruya konu edilemeyeceğinden Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine karşı doğrudan bireysel başvuru yoluna başvurmak mümkün değildir.⁷⁹³

Ancak önemle belirtmek gerekir ki düzenleyici idari işlem olan Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin kişiye uygulanması sonucunda kişinin temel hak ve hürriyetine bir müdahale söz konusu ise uygulama işlemine karşı “iç hukuk yolları tüketilmesi kaydıyla” bireysel başvuru yoluna başvurulmasına engel bir durum bulunmamaktadır.⁷⁹⁴

Cumhurbaşkanlığı kararnamesine dayanılarak yapılan bireysel işlemde kaynaklı hak ve hürriyetlerinin ihlal edildiği iddiasıyla yargı yolu tüketildikten sonra Anayasa Mahkemesi'ne bireysel başvuru yapılması durumunda Anayasa Mahkemesi söz konusu bireysel işlemi incelerken ihlalin Cumhurbaşkanlığı kararnamesinden kaynaklandığından bahisle ihlal kararı verebilir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine karşı doğrudan bireysel başvuru yoluna başvurmak mümkün değilken dolaylı olarak bireysel başvuru yoluna başvurmak mümkündür.⁷⁹⁵ Bireysel başvuruda kural olarak Cumhurbaşkanlığı kararnamesi de kanun gibi denetlenmez. Ancak bireysel işlem Cumhurbaşkanlığı kararnamesinden kaynaklanıyorsa Anayasa Mahkemesi ihlal kararı verip Cumhurbaşkanlığı kararnamesi koyucusu olan Cumhurbaşkanına çağrıda bulunabilir.

B. Olağanüstü Hal Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Siyasi ve Yargısal Denetimi

Anayasanın 119. maddesinin altıncı fıkrasında “*Olağanüstü hallerde Cumhurbaşkanı olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda 104. maddenin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamalara tabi olmaksızın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Kanun hükmündeki bu kararnameler Resmi Gazetede yayımlanır aynı gün Meclis onayına sunulur.*” hükmü yer almaktadır.

⁷⁹³ Seyithan Kaya, “Bazı Kamu Hukuku İşlem ve Kararlarının Bireysel Başvuru Konusu Açısından İncelenmesi”, *Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, XXII/3,4 (2018): 303.

⁷⁹⁴ Ulusoy, *Türk İdare Hukuku* 63; Yalçınöz, “Bireysel Başvuruya Konu Olamayacak İşlem ve Kararlar”, 199.

⁷⁹⁵ Çelik, *Türk Hukukunda Bireysel Başvuru ve Anayasa Mahkemesi Uygulaması*, 148; Kaya, “Bazı Kamu Hukuku İşlem ve Kararlarının Bireysel Başvuru Konusu Açısından İncelenmesi”, 310.

Yukarıda belirtildiği üzere olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile siyasi haklar ve ödevler düzenlenemez iken OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle Anayasanın 15. maddesinde belirtilen sınırlamalar haricinde tüm hak ve ödevler düzenlenebilecektir. OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnameleri kanun hükmündedir.⁷⁹⁶

OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamesini olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnamesinden ayıran temel hususlardan birisi OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamesi Resmi Gazetede yayımlandığı gün TBMM'nin onayına sunulmaktadır. TBMM burada siyasi denetim yaparak OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamesini karara bağlamaktadır.⁷⁹⁷ Anayasanın 119. maddesinin son fıkrasında *“TBMM’ye sunulmalarını müteakip savaş ve mücbir sebeplerle TBMM’nin toplanamaması istisnası hariç olmak üzere üç ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde görüşülerek karara bağlanmayan OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin kendiliğinden yürürlükten kalkacağı”* hüküm altına alınmıştır.⁷⁹⁸ Üç aylık süredeki amaç OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin bir an önce Meclis tarafından görüşülmesini ve karara bağlanmasını sağlamaktır.⁷⁹⁹ Bu durumda TBMM'nin siyasi denetimi kısa bir sürede tamamlanmış olacaktır.

Anayasanın 148. maddesi uyarınca *“olağanüstü hallerde ve savaş hallerinde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesinde dava açılmaz.”* Anayasa açık bir şekilde OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine karşı yargısal denetimi yasaklıyor.⁸⁰⁰ Yargısal denetim yasağı, Meclis onayından önceki kısım için söz konusudur.⁸⁰¹ Cumhurbaşkanlığı kararnamesi TBMM tarafından onaylandığında kanuna dönüşmektedir ve Anayasa Mahkemesi'nin yargısal denetimine tabi hale gelmektedir.⁸⁰² Nitekim Anayasa Mahkemesi de OHAL kanun hükmünde kararnamelerinin Meclis tarafından aynen veya değiştirilerek onaylanıp kanunlaşması durumunda bu kanunun Anayasa Mahkemesi'nin

⁷⁹⁶ Yelken, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Denetimi*, 178.

⁷⁹⁷ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 445; Döner, “Anayasa Mahkemelerinin Olağanüstü Hallerde Temel Hakların Korunmasındaki Rolü”, 84.

⁷⁹⁸ Barın, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi*, 214; Yelken, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Denetimi*, 179.

⁷⁹⁹ Atar, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, 11.

⁸⁰⁰ Döner, “Anayasa Mahkemelerinin Olağanüstü Hallerde Temel Hakların Korunmasındaki Rolü”, 86.

⁸⁰¹ Döner, “Anayasa Mahkemelerinin Olağanüstü Hallerde Temel Hakların Korunmasındaki Rolü”, 86.

⁸⁰² Döner, “Anayasa Mahkemelerinin Olağanüstü Hallerde Temel Hakların Korunmasındaki Rolü”, 89; Özyar, “Mevzuatımızda Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, 189; Atar, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, 11.

denetimine tabi olduğunu belirtmektedir.⁸⁰³ Kanunlaşan OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, Anayasanın 15. ve 119. maddesindeki şartlara uygunluk açısından denetlenir.⁸⁰⁴ Anayasa Mahkemesi 24/07/2019 tarihli kararında bu hususu şöyle açıklamaktadır:

*“Olağanüstü hâl KHK’larının Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tarafından onaylanarak kanunlaşması hâlinde bu kanun hükümlerinin Anayasaya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesinde dava açılmasının önünde bir engel bulunmamaktadır. İptal davasına konu edilen 7070 sayılı Kanun, olağanüstü hâl kapsamında çıkarılan 676 sayılı KHK’nın TBMM tarafından onaylanması sonucunda yürürlüğe girmiştir. Bu itibarla dava konusu kurallar diğer kanun hükümleri gibi Anayasa Mahkemesinin denetimine tabi olmakla birlikte bu denetim yapılırken söz konusu kuralların olağanüstü hâle yönelik düzenlemeler içermesi nedeniyle öncelikle inceleme yönteminin belirlenmesi gerekir.”*⁸⁰⁵

OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamesi TBMM tarafından onaylanıp kanunlaşınca kadar yargı denetimine kapalı, TBMM denetimine açıktır. TBMM’nin Cumhurbaşkanlığı kararnamesini kaldırma kararı parlamento kararıdır. Anayasa Mahkemesi’nin denetimine tabi değildir.⁸⁰⁶ TBMM tarafından görüşülüp aynen veya değiştirilerek kabul edilen OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kanunlaşır.⁸⁰⁷ Kanunlaştıktan sonra ise Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenebilir hale gelmektedir.⁸⁰⁸ Yargısal denetim yasağı Meclis onayından önceki kısım için söz konusudur.⁸⁰⁹

1. Siyasi Denetim

TBMM siyasi denetimi hem hukuka uygunluk açısından hem de yerindelik açısından yapar.⁸¹⁰ Meclis, siyasi denetim aşamasında hem OHAL ilanını hem de OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini denetler.

⁸⁰³ AYM, 14/11/2019, 2018/89E. 2019/84K.

⁸⁰⁴ Döner, “Anayasa Mahkemelerinin Olağanüstü Hallerde Temel Hakların Korunmasındaki Rolü”, 89.

⁸⁰⁵ AYM, 24/07/2019, 2018/73E. 2019/65K.

⁸⁰⁶ Eren, *Anayasa Hukuku Ders Notları*, 573.

⁸⁰⁷ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 447.

⁸⁰⁸ Eren, *Anayasa Hukuku Ders Notları*, 568; Uçar, “Yürütmenin Türevsel Düzenleme Yetkisi”, 114.

⁸⁰⁹ Atar, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, 11; Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 448.

⁸¹⁰ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 447; Duran, “İptal Davalarında Sulh”, 144.

TBMM burada ilk olarak geçerli bir olağanüstü hal kararı olup olmadığını incelemektedir. Cumhurbaşkanının OHAL ilan edip etmediğini, altı aylık süre şartına uyulup uyulmadığını, OHAL kararının Resmi Gazetede yayımlanıp yayımlanmadığını, Meclis onayına sunulup sunulmadığını kontrol etmektedir. OHAL ilanına Cumhurbaşkanı karar vermediyse, altı aylık süre şartını taşııyorsa, ya da OHAL ilan kararı Resmi Gazetede yayımlanmadıysa bu durumda Meclis, OHAL ilanın kaldırılmasına karar verir. Aksi takdirde OHAL ilan kararını onaylar. Onay ve kaldırma kararı parlamento kararı niteliğinde olduğundan yargısal denetime tabi değildir.

TBMM, geçerli bir OHAL ilanı olduğu kanaatine vardıldıktan sonra OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin denetimi aşamasına geçmektedir ve OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamesini idari işlem unsurları (yetki, şekil, sebep, konu, amaç) yönünden incelemektedir.⁸¹¹

Meclis, OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin Cumhurbaşkanı tarafından olağanüstü hal döneminde çıkarılıp çıkarılmadığını, Resmi Gazetede yayımlanıp yayımlanmadığını, yayımlandığı tarihte Meclis onayına sunulup sunulmadığını, OHAL'in ülkenin belirli bir bölümünde ilan edilmesi halinde OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin ilgili bölge ve başka bölgeler için düzenleme içerip içermediğini, OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda çıkarılıp çıkarılmadığını denetlemektedir. Ayrıca OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin OHAL ilanına neden olan tehlikelerin önlenmesine yönelik olup olmadığını, durumun gerektirdiği ölçüde olup olmadığını, Anayasanın 15. maddesinin ikinci fıkrasında belirtilen çekirdek hakları ve uluslararası hukuktan doğan yükümlölükleri ihlal edip etmediğini incelemektedir.⁸¹² TBMM, yukarıda sayılan şartlardan herhangi birini taşımayan OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin kaldırılmasına karar verir. Meclisin kaldırma kararı parlamento kararı niteliğindedir. Anayasa Mahkemesi'nin denetimine tabi değildir.⁸¹³

TBMM üç ay içinde Cumhurbaşkanlığı kararnamesini onaylamak veya kaldırmak zorundadır. Üç ay içinde Mecliste karara bağlanmayan OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, kendiliğinden yürürlükten kalkmaktadır. Üç ay içinde Mecliste

⁸¹¹ Barın, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi*, 216; Duran, "İptal Davalarında Sulh", 144.

⁸¹² Barın, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi*, 216.

⁸¹³ Eren, *Anayasa Hukuku Ders Notları*, 573.

görülmeyen OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yürürlükten kalkmış sayılması temel hak ve hürriyetler açısından önemli bir güvencedir.⁸¹⁴ Eski sistemde TBMM İçtüzüğü'nün 128. maddesinde OHAL kanun hükmünde kararnamelerinin karara bağlanması için otuz günlük süre belirlenmişti. Ancak buna ilişkin bir yaptırım maddesi söz konusu değildi.⁸¹⁵

Anayasa koyucu, OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin Mecliste üç ay içinde süratli bir şekilde görüşölüp karara bağlanmasını istemektedir.⁸¹⁶ Üç ay içinde Mecliste görüşlmeyen ve geçersiz hale gelen Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, Meclis tarafından onaylanmadığı için kanuna dönüşmemektedir. Kanuna dönüşemediği için Anayasa Mahkemesi'nin önüne götürülmesi de mümkün değildir. Üç ay içinde Mecliste görüşlmeyen OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, üç ayın sonunda kendiliğinden yürürlükten kalksa bile yürürlükte bulunduğu sürede yapılan işlemler yönünden geçersiz hale gelmemektedir.⁸¹⁷ OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle yürürlükten kaldırılan veya değiştirilen herhangi bir kanun OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin yürürlükten kalkmasıyla kendiliğinden yeniden yürürlük kazanamamaktadır.

Yürürlükten kalkan Cumhurbaşkanlığı kararnamesine istinaden üç aylık süre zarfında yapılan işlemler sonuçlarını sürdürür.⁸¹⁸ Önemle belirtmek gerekir ki Meclis tarafından denetlenmeyen ve Anayasa Mahkemesi'nin önüne götürülemeyen Cumhurbaşkanlığı kararnamesine dayanarak yapılan idari işlemlerin denetlenmesine engel bir durum bulunmamaktadır. Bu idari işlemlerden dolayı zarar gören kişilerin idari yargı yoluna başvurusu mümkündür.

TBMM, OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamesini aynen veya değiştirerek kabul ettiği takdirde kararname kanuna dönüşür.⁸¹⁹ Kanunlaşan OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamesi Anayasa Mahkemesi'nin denetimine tabi hale gelir. Nitekim Anayasa Mahkemesi de 14/11/2019 tarihli kararında OHAL kararnamesinin TBMM tarafından onaylanarak kanunlaşması durumunda bu kanun hükümlerinin Anayasaya aykırılığı

⁸¹⁴ Eren, *Anayasa Hukuku Ders Notları*, 565.

⁸¹⁵ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, 439; Şentop, “Hukuk Devleti İlkesi Bağlamında Olağanüstü Hal Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Yargısal Denetimi Meselesi”, 91.

⁸¹⁶ Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 284; Narter, Kaya, *Hukuk İhdası Rejiminde*, 235.

⁸¹⁷ Duman, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, 576-577.

⁸¹⁸ Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 363; Özdemir, “Cumhurbaşkanlığı Kararlarının Yargısal Denetimi”, 3240.

⁸¹⁹ Engeloğlu, “İdarenin Düzenleyici İşlemleri”, 77.

iddiasıyla iptal davası veya itiraz başvurusu yoluyla Anayasa Mahkemesine başvurulmasının önünde bir engel bulunmadığını belirtmektedir.⁸²⁰

2. Yargısal Denetim

OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin kanunlaşmasının ardından Anayasa Mahkemesi'nin önüne gelmesi durumunda,⁸²¹ Anayasa Mahkemesi öncelikle kuralın Anayasanın 15. maddesinde yer alan temel hak ve hürriyetlerin kullanımının durdurulması rejimine mi yoksa Anayasanın 13. maddesinde yer alan temel hak ve hürriyetlerin sınırlanması rejimine mi tabi olduğunu tespit eder. Nitekim Anayasa Mahkemesi de 24/07/2019 tarihli kararında bu hususu şöyle açıklamıştır.

“Olağanüstü hâl KHK’larının kanunlaşmasından sonra bu kanun hükümlerinin Anayasaya uygunluğunun denetlenmesinde ilgili kuralın tabi olduğu sınırlama rejimi tespit edilmelidir. Zira söz konusu düzenlemelerde olağanüstü hâlle ilgili kuralların yanında olağanüstü hâlle ilgisi olmayan kurallara da yer verilebilmesi bu tespitin yapılmasını zorunlu kılmaktadır.

Kanunlaştırılarak yargısal denetime açılan bir kuralın Anayasanın olağanüstü dönem için öngördüğü denetim rejimine tabi olabilmesi için kural, olağanüstü hâlin ilanına sebep olan tehdit veya tehlikelerin bertaraf edilmesine yönelik olmalı ve olağanüstü hâl süresiyle sınırlı uygulanmalıdır. Dolayısıyla ancak bu iki niteliği taşıyan bir kuralın Anayasaya uygunluk denetiminde olağanüstü hâllerde temel hak ve özgürlüklerin kullanılmasının sınırlanmasını ve durdurulmasını düzenleyen Anayasanın 15. maddesi esas alınabilir. Kuralın olağanüstü hâlin ilanına neden olan tehdit veya tehlikelerin bertaraf edilmesine yönelik olmadığı ya da olağanüstü hâlin süresini aştığı durumlarda ise söz konusu kuralın Anayasaya uygunluk denetiminde Anayasanın 15. maddesi dikkate alınamaz. Bu durumda kurala ilişkin inceleme sınırlamaya konu hakkın düzenlendiği Anayasa maddesi başta olmak üzere Anayasanın ilgili hükümleri ile olağan dönemde hak ve özgürlükleri sınırlama ve güvence rejimi bakımından temel öneme sahip olan Anaya-

⁸²⁰ AYM, 14/11/2019, 2018/89E. 2019/84K.

⁸²¹ Avcı, “Türkiye’de Olağan Dönem Kanun Hükmünde Kararnameleri ile İlgili Bazı Sorunlara İlişkin Değerlendirmeler”, 50.

*sanın 13. maddesi bağlamında yapılmalıdır. Ancak buradaki anayasallık denetiminde varılan sonuç böyle bir düzenlemenin olağanüstü dönemde dahi yapılamayacağı şeklinde anlaşılamaz.*⁸²²

Anayasa Mahkemesi'nin yukarıda açıkladığımız kararından da anlaşıldığı üzere olağan dönemde temel hak ve hürriyetler ancak Anayasanın 13. maddesinde belirtilen şartlarda sınırlandırılabilirken OHAL döneminde temel hak ve hürriyetler Anayasanın 15. maddesinde belirtilen şartlarda sınırlandırılabilir, kısmen ya da tamamen durdurulabilir.⁸²³

İptali istenen kanunlaşan OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamesi olağanüstü hal ilanına sebep olan tehdit ve tehlikelerin önlenmesine yönelik olma şartını ve olağanüstü hal süresiyle sınırlı bir uygulamaya sahip olma şartını birlikte taşıyorsa Anayasanın 15. maddesinde yer alan temel hak ve hürriyetlerin kullanımının durdurulması rejimine göre anayasallık denetimine tabi olacaktır.⁸²⁴ Anayasanın 15. maddesiyle bu hususta tanınan yetki de sınırsız değildir. OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin milletlerarası hukuktan doğan yükümlülükleri ihlal etmemesi ve durumun gerektirdiği ölçüde olması gerekmektedir. Ayrıca bu durumlarda dahi “*kişinin yaşam hakkına, maddi ve manevi varlığının bütünlüğüne dokunulması, din, vicdan, düşünce ve kanaatlerini açıklamaya zorlanması ve bunlardan dolayı suçlanması yasaklanmış; suç ve cezaların geriye yürütmemesi ilkesi ile masumiyet karinesinin bu hâllerde de geçerli olduğu*” kabul edilmiştir.⁸²⁵

İptali istenen kanunlaşmış OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamesi yukarıda belirtilen iki şartı aynı anda taşımıyorsa kuralın Anayasaya uygunluk denetiminde Anayasanın 15. maddesi dikkate alınmayacaktır. Denetim Anayasanın ilgili hükümleri ile Anayasanın 13. maddesi bağlamında yapılacaktır.⁸²⁶

Anayasanın 13. maddesinde “*Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar, Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum*

⁸²² AYM, 24/07/2019, 2018/73E. 2019/65K.

⁸²³ Yelken, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Denetimi*, 182-183.

⁸²⁴ AYM, 14/11/2019, 2018/89E. 2019/84K.

⁸²⁵ AYM, 14/11/2019, 2018/89E. 2019/84K.

⁸²⁶ Barın, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi*, 218; Yelken, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Denetimi*, 183; AYM, 24/07/2019, 2016/205E. 2019/63K.

düzeninin ve lâik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz.” hükmü yer almaktadır.

Anayasanın 15. maddesine göre;

“Savaş, seferberlik veya olağanüstü hallerde, milletlerarası hukuktan doğan yükümlülükler ihlâl edilmemek kaydıyla, durumun gerektirdiği ölçüde temel hak ve hürriyetlerin kullanılması kısmen veya tamamen durdurulabilir veya bunlar için Anayasada öngörülen güvencelere aykırı tedbirler alınabilir.

Birinci fıkrada belirlenen durumlarda da, savaş hukukuna uygun fiiller sonucu meydana gelen ölümler dışında, kişinin yaşama hakkına, maddî ve manevî varlığının bütünlüğüne dokunulamaz; kimse din, vicdan, düşünce ve kanaatlerini açıklamaya zorlanamaz ve bunlardan dolayı suçlanamaz; suç ve cezalar geçmişe yürütülemez; suçluluğu mahkeme kararı ile saptanıncaya kadar kimse suçlu sayılamaz.”

OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yargısal denetiminin bir örnek ile açıklanması konunun anlaşılmasına katkı sağlayacaktır. Anayasanın 23. maddesine göre olağan dönemde *“herkes yerleşme ve seyahat hürriyetine sahiptir.”* Anayasanın 23. maddesinde güvence altına alınan yerleşme ve seyahat hakkı Anayasanın 107. maddesinin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesi gereği Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez. Ancak olağanüstü hallerde Anayasanın 119. maddesinin altıncı fıkrası uyarınca anılan sınırlamaya bağlı olmaksızın Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleme yapılabilecektir. Bu durumda seyahat hakkının kısıtlanmasına veya durdurulmasına dair OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarıldığında ve Meclis tarafından onaylandığında kanunlaşacaktır. Kanunlaşan OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin iptali için Anayasa Mahkemesi’ne başvurulabilecektir.

Seyahat hakkının kısıtlanması veya durdurulmasına yönelik çıkarılan ve kanunlaşan OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamesi olağanüstü halin ilanına neden olan tehdit ve tehlikelerin önlenmesine yönelik çıkarıldıysa ve aynı zamanda sadece OHAL dönemiyle sınırlı olarak uygulanacağı öngörüldüyse bu durumda Anayasa Mahkemesi OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamesini Anayasanın 15. maddesine göre denetleyecektir. 15. maddeye aykırı bir durum söz konusu olmadığı takdirde iptal talebinin reddine karar verecektir.

Seyahat hakkının kısıtlanması veya durdurulmasına ilişkin çıkarılan OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde bir zaman ve yer sınırlaması yoksa ya da olağanüstü halin gerekli kıldığı konu ile ilgili değilse bu durumda Anayasa Mahkemesi OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamesini Anayasanın 13. maddesine göre denetleyecektir. Anayasanın 13. maddesine göre “*kanunla temel hakka getirilen sınırlama Anayasanın sözüne, ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve laik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamayacağından*” seyahat hakkının kısıtlanması veya durdurulmasına ilişkin çıkarılan ve süre sınırı içermeyen kanunlaşmış OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamesi Anayasanın 13. maddesinde yazılan ilkelere aykırı olması sebebiyle iptal edilecektir.⁸²⁷

⁸²⁷ Bu konu ile ilgili daha detaylı bilgi için bkz. Yelken, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasallık Denetimi”, 185-191.

SONUÇ

2017 tarihli Anayasa değişikliğiyle birlikte kanun hükmünde kararnameler ile tüzüklerin anayasal varlığına son verilmiştir. Değişiklik öncesi Anayasanın 8. maddesi *“Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından Anayasa ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir.”* şeklinde düzenlenmişken değişiklik sonrası madde metninde *“Bakanlar Kurulu”* kavramı çıkarılmıştır. Yürütme yetkisi ve görevi sadece Cumhurbaşkanıya verilmiştir. Yürütmenin tek kişi olan Cumhurbaşkanından oluşması, Meclisin ve Cumhurbaşkanının belirli bir dönem için doğrudan halk tarafından seçilerek göreve başlaması, yasama ve yürütmenin görev süreleri boyunca güvensizlik oyu, fesih gibi araçlarla birbirinin hukuki varlığına son verememesi gibi temel ve asli özellikleri dikkate alındığında Türk hükümet sistemi başkanlık sistemidir. Ancak Cumhurbaşkanının ve Meclisin karşılıklı olarak birbirlerinin seçimlerini yenileyebilmesi, Cumhurbaşkanının bakanları ve üst düzey yöneticileri belirlerken Meclis onayına ihtiyaç duymaması, Cumhurbaşkanı yardımcılarının Cumhurbaşkanı tarafından doğrudan atanması gibi tali özellikler ABD başkanlık sisteminden bir sapma gerçekleştiğini göstermektedir.

2017 tarihli Anayasa değişikliğiyle yürütme yetkisi güçlendirilmiştir. Ancak kuvvetler ayrılığı ilkesi gereğince Meclisin yasama ve denetim yetkileri muhafaza edilmeye çalışılmıştır. Değişiklikle birlikte Cumhurbaşkanıya doğrudan Anayasadan aldığı yetki ile Anayasada belirlenen konularda kanuna dayanmadan ve Meclis kararına ihtiyaç duymadan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi verilmiştir. Cumhurbaşkanıya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle belirli konularda ilk elden asli düzenleme yetkisi verilmesi yasama yetkisinin asliliği ilkesinin önemli bir istisnasını oluşturmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenleme yapılabilecek konular Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin konu yönünden sınırını da belirlemektedir. Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrası olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yürütme yetkisine ilişkin konularına dair genel hükümleri içermektedir. Genel hüküm dışında kalan Anayasanın 104. maddesinin dokuzuncu fıkrası, 106. maddenin on birinci fıkrası, 108. maddenin dördüncü fıkrası ve 118. maddenin altıncı fıkrasında ise sadece Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenebilecek konular yer

almaktadır. 123. maddenin üçüncü fıkrasında ortak düzenleme alanı olarak hem kanun hem Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenebilecek konu yer almaktadır. 119. maddenin altıncı fıkrasında ise olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleri düzenlenmiştir. Olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin konu sınırı Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasında hükme bağlanmıştır. Bu madde uyarınca Cumhurbaşkanının belirli konularda düzenleme yapması ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarması yasaklanmıştır. Yürütme yetkisine ilişkin olmayan konular, yasama ve yargı organının yetkisine giren konular, Anayasanın birinci, ikinci ve dördüncü bölümünde düzenlenen hak ve hürriyetler, münhasıran kanunla düzenlenmesi gerektiği belirtilen konular ile kanunda açık bir şekilde düzenlenen konular Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemeyecek konuları oluşturmaktadır. Ayrıca Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenen bir konuda Meclisin kanun çıkarması durumunda Cumhurbaşkanlığı kararnameleri hükümsüz hale gelir. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda birbirinden ayrı hükümler bulunması halinde ise kanun hükümleri esas alınır.

Anayasanın ikinci kısmının birinci, ikinci ve dördüncü bölümünde düzenlenen hak ve hürriyetler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez. Ancak ikinci kısmın üçüncü bölümünde yer alan sosyal ve ekonomik hak ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenebilir. Sosyal ve ekonomik hak ve ödevlerin Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle sınırlandırılmasının mümkün olup olmadığı hususu öğretilerde tartışmalıdır. Kanaatimizce Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine sosyal ve ekonomik hak ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenlenebilir ancak Anayasanın 13. maddesi gereği temel hak ve hürriyetler ancak kanunla sınırlandırılabilirdiğinden Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle sınırlandırılmaz.

Anayasada kanunla düzenlenmesi öngörülüp “ancak, sadece, münhasıran” terimlerini içermeyen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılıp çıkarılamayacağı, münhasıran kelimesinden ne anlaşılması gerektiği hususu öğretilerde tartışmalıdır. Kanaatimizce Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesindeki “münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen” ifade ile kastedilen “*ancak kanunla düzenlenmesi öngörülen, sadece kanunla düzenlenmesi öngörülen*” konulardır. Dolayısıyla kanunla düzenlenmesi öngörülüp “ancak, sadece, münhasıran” terimlerini içermeyen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılması mümkündür.

Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının altıncı cümlesine göre *“Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir.”* Aynı konuda kanun çıkmasıyla hükümsüz hale gelen Cumhurbaşkanlığı kararnamesi geleceğe yönelik etki doğurur. Aynı konunun önce Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmiş olduğu durumlarda Cumhurbaşkanının sonradan o alanı düzenleyen kanunu TBMM’ye geri gönderme yetkisi vardır. Bu durum Cumhurbaşkanının mensubu olduğu partinin Mecliste çoğunluğu elinde bulundurması halinde Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının altıncı cümlesinin uygulanma ihtimalinin düşük olacağını göstermektedir. Cumhurbaşkanının mensubu olduğu partinin Mecliste çoğunluğu elinde bulundurmaması durumunda ise Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının altıncı cümlesinin uygulanma ihtimali yüksek olacaktır. Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan her kararname Meclis tarafından kanun çıkarılarak hükümsüz bırakılma riski ile karşı karşıya kalmış olacaktır.

Diğer bir tartışma konusu üst düzey kamu yöneticilerin atamalarına dair usul ve esaslar Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenirken görevden alınmalarına dair usul ve esasların Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesinin mümkün olup olmadığıdır. Kanaatimizce yetki ve usulde paralellik ilkesi uyarınca bir işlemi yapmaya yetkili olan organ o işlemi değiştirmeye ve kaldırmaya da yetkilidir. Dolayısıyla üst düzey kamu yöneticilerinin atamalarına ilişkin usul ve esasların Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesi mümkün olduğu gibi görevden alınmalarına ilişkin usul ve esasların da Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi mümkündür.

Anayasanın 106. maddesinin on birinci fıkrasında *“Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.”* hükmü yer almaktadır. Yurt dışı teşkilatının Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulmasının mümkün olup olmadığı hususu da öğretide tartışmalı konular arasında yer almaktadır. Kanaatimizce her ne kadar Anayasanın 106. maddesinin on birinci fıkrasında yurt dışı teşkilat kavramı açıkça yazılmamış ise de yurt dışı teşkilat, bakanlık teşkilat yapısının içerisinde yer aldığından Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulması mümkündür. Ayrıca önemle belirtmek gerekir ki Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle bakanlıkların kaldırılması mümkün ise de Anayasada ismen sayılan bakanlıklar ancak Anayasa değişikliği ile kaldırılabilir. Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kaldırılamaz.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği özel olarak belirtilen konuların (m.104/9. 106/11. 108/4. ve 118/6.) yürütme organına bırakılmış bir mahfuz alan oluşturup oluşturmadığı hususu da öğretilerde tartışmalıdır. Kanaatimizce bu dört konu yasama yetkisinin genelliğinin istisnasıdır. Anayasanın 123. maddesinde “*kamu tüzel kişiliğinin kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulacağı*” açık bir şekilde ifade edilmesine rağmen yukarıda sayılan dört konuda böyle bir ifadenin tercih edilmemesi de bu dört konunun yürütme organına bırakılmış mahfuz bir düzenleme alanı olduğunu göstermektedir. Bu konuların sadece Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenlenmesi sert kuvvetler ayrılığına dayanan başkanlık sisteminin gereğidir. Yasamanın bu dört konuda kanun çıkarmasının mümkün olduğunun kabul edilmesi durumunda yürütme organının tek başına yapabileceği bir alan kalmayacaktır. Bu durum yürütme organının işlevsiz hale gelmesine ve sistemin tıkanmasına yol açabilir.

Anayasanın 123. maddesinin üçüncü fıkrasında; “*Kamu tüzel kişiliği kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur.*” hükmü düzenlenmiştir. Bir diğer tartışma konusu kamu tüzel kişiliğinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kaldırılmasının mümkün olup olmadığı hususudur. Kanaatimizce yetki ve usulde paralellik ilkesi uyarınca Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulan bir kamu tüzel kişiliğinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kaldırılması mümkündür.

Olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile ilgili öğretilerdeki bir diğer tartışma konusu ise bu kararnamelerinin normlar hiyerarşisindeki yeridir. Konu hakkında öğretilerde görüş birliği mevcut değildir. Kanaatimizce Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanuna uygun olma zorunluluğu ve kanunlara dayanma zorunluluğu söz konusu olmadığından normlar hiyerarşisinde kanunların altında yer alması mümkün değildir. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi karşısında kanuna öncelik tanıyan kurallar üstünlük veya aykırılık kuralları değildir, çatışma kurallarıdır. Normlar hiyerarşisinde aynı kademedeki normlar için çatışma kelimesi kullanılır. Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasındaki sınırlamalara aykırı çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin iptal edilme nedeni kanuna aykırılık değil, Anayasaya aykırılıktır. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri Anayasa Mahkemesi’nin denetimine tabidir. Anayasaya uygunluğu denetlenir. Kanunlara bağlı işlemler olmadığından ötürü kanunlara uygunluğu denetlenmez. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri sadece Anayasaya uygun olmak zorundadır, kanunların altında yer almamaktadır, kanunla aynı düzeydedir.

Olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleri kanun hükmündedir. Normlar hiyerarşisinde kanunlarla aynı düzeydedir. OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnameleri Resmî Gazetede yayımlandıkları tarihte Meclis onayına sunulur. Savaş ve mücbir sebepler haricinde üç ay içinde Meclis tarafından görüşülmediği veya karara bağlanmadığı takdirde kendiliğinden yürürlükten kalkar. Meclis tarafından siyasi denetimi tamamlanan kararname aynen veya değiştirilerek kabul edilip onaylandığı takdirde kanuna dönüşür Kanun niteliğini kazandığında ise Anayasa Mahkemesi'nin denetimine tabi hale gelir.

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yargısal denetimi soyut norm denetimi (iptal davası) ve somut norm denetimi (itiraz yolu) yoluyla yapılabilir. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine karşı Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde en fazla üyeye sahip iki siyasi parti grubu ve üye tam sayısının en az beşte biri tutarındaki üyeler iptal davası açabilir. Cumhurbaşkanına iptal davası açma hakkının tanınması bu hakkın hiç kullanılmayacağı anlamına gelmektedir. Nitekim Cumhurbaşkanı dava yoluna başvurmaksızın dilediği zaman ilgili Cumhurbaşkanlığı kararnamesini ilga edebilir veya değiştirebilir. Cumhurbaşkanının kararnameyi ilga etme ve değiştirme yetkisi varken iptal davası açma yoluna gitmeyeceği çok açık ortadadır. Cumhurbaşkanına dava açma hakkının tanınması Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yeterince özen ve dikkatle hazırlanmadığını göstermektedir.

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Anayasa Mahkemesi'nde yalnızca Anayasaya uygunluğu denetlenebilir, kanunlara uygunluğunu denetlenemez. Anayasa Mahkemesi konu bakımından denetim yaparken Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasındaki tüm sınırlamaları ayrı ayrı inceleyip bu konulara ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılıp çıkarılmadığını kontrol eder. Konu bakımından Anayasaya aykırı olan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi amaç bakımından Anayasaya aykırılık teşkil etmezse bile iptal edilecektir.

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri yürütmenin düzenleyici işlemlerindendir. Yürütmenin düzenleyici işlemlerine karşı ise doğrudan bireysel başvuru yoluna başvurulması mümkün değildir. Ayrıca Anayasa Mahkemesi'nin verdiği kararlar kesin olduğundan ve Anayasa Mahkemesi'nin kararları bireysel başvurunun konusu olamayacağından Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine karşı doğrudan bireysel başvuru

yoluna başvurmak mümkün değildir. Ancak Cumhurbaşkanlığı kararnamesine dayanılarak yapılan bireysel işlemde kaynaklı hak ve hürriyetlerinin ihlal edildiği iddiasıyla yargı yolu tüketildikten sonra Anayasa Mahkemesi'ne bireysel başvuru yapılması durumunda Anayasa Mahkemesi söz konusu bireysel işlemi incelerken ihlalin Cumhurbaşkanlığı kararnamesinden kaynaklandığından bahisle ihlal kararı verebilir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine karşı dolaylı olarak bireysel başvuru yoluna başvurmak mümkündür.

Halk tarafından belirli bir süre için seçilen Cumhurbaşkanına, yürütme yetkisine ilişkin ve Anayasada belirtilen konularda kanuna ve Meclis onayına ihtiyaç duymadan kararname çıkarma yetkisi verilmesi yürütmenin güçlendirilmesi açısından önemli bir adımdır. Nitekim başta ABD başkanlık sistemi olmak üzere başkanlık sisteminin uygulandığı çoğu ülkede başkana kararname çıkarma yetkisi verilmiştir ve bu kararnameler yargısal denetime tabidir. Ancak çalışmamızın bütününde de açıklamaya çalıştığımız üzere Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin önemli belirsizlikler söz konusudur. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin normlar hiyerarşisindeki yeri, Anayasada Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenleneceği özel olarak belirtilen konuların yürütme organına mahfuz bir düzenleme alanı oluşturup oluşturmadığı, üst düzey kamu yöneticilerinin görevden alınmalarına ilişkin usul ve esasların Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesinin mümkün olup olmadığı, kamu tüzel kişiliğinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kaldırılmasının mümkün olup olmadığı konularıyla ilgili öğretide görüş birliği bulunmamaktadır.

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Anayasa Mahkemesi tarafından yargısal denetime tabi tutulması temel hak ve hürriyetler ile demokrasi açısından önemli bir güvencedir. Yargısal denetime ilişkin Anayasadaki hükümler; bu kararnamelere karşı kanun yolunun açık olduğunu, Anayasada ismen sayılan kişi ve organlar tarafından iptal davası yoluyla, mahkemeler tarafından itiraz başvurusu yoluyla Anayasa Mahkemesi'ne başvurulmasının mümkün olduğunu göstermektedir. Anayasada Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yargısal denetimine ilişkin maddeler açık ve anlaşılır şekilde düzenlenmiştir. Ancak Anayasa koyucunun Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hukuk düzenindeki konumu, normlar hiyerarşisindeki yeri, konu sınırı, mahfuz alan yetkisi ile ilgili çizdiği sınırlar belirsizlik barındırmaktadır. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin belirsizlik barındıran ve öğretide tartışma konusu olan konular yönünden Anayasa

Mahkemesi'nin değerlendirmeleri ve vereceği kararlar önem arz etmektedir. Fakat Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin Anayasa Mahkemesi'nin verdiği bazı kararlar kararnamelerinin konu bakımından kapsamını genişletmekte, yetki alanını artırmakta ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin belirsizliklerin ve tartişmaların artmasına sebebiyet vermektedir. Anayasa koyucunun Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle ilgili düzenlemelerde özenli davranmaması, Anayasa Mahkemesi'nin de bu kararnameleri geniş yorumlaması yürütme organının ölçüsüz bir şekilde glenmesine, yasama organının ise işlevsiz hale gelmesine sebep olabilir.

Kanaatimizce önemli ve istisnai bir konu olan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin tartişmalara yer vermeyecek şekilde açık, anlaşılır bir biçimde düzenlenmesi ve özellikle sınırlarının net bir şekilde çizilmesi gerekirken belirsizlikler barındırması, bu belirsizliklerin de Anayasa Mahkemesi'nin içtihatları ile giderilmeye çalışılması Cumhurbaşkanının, bu yetkiyi kötüye kullanmasına yol açabilir. Montesquieu'nn Kanunların Ruhu zerine kitabında belirttiği üzere *“Kendisine yetki verilen her insan bu yetkiyi kötüye kullanmaya eğilimlidir. Bir sınırla karşılaşıncaya kadar kötüye kullanmaya devam eder. Bilmem söylersem inanır mısınız? Faziletin bile sınırlanmaya ihtiyaç vardır.”*⁸²⁸

Cumhurbaşkanına verilen yetkinin kötüye kullanılmasını engellemenin yolu; kararnamelerin sınırını, kapsamını, yetki alanını, normlar hiyerarşisindeki yerini ve mahfuz alan yetkisini yoruma ve tartişmalara yer vermeyecek şekilde düzenlemekle mümkündür. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin hükümlerin yeniden gözden geçirilmesi, büyük bir zen ve dikkatle hazırlanması gerekmektedir. Bunun için de Anayasa değişikliğine ihtiyaç vardır.

⁸²⁸ Montesquieu, De L'Esprit des Lois Kanunların Ruhu zerine I. (ev. Fehmi Baldaş) *Milli Eğitim Basımevi, Ankara* (1963), 294.

KAYNAKÇA

- Acar Ali, Mustafa Burak Çelebi. “Türkiye Cumhuriyeti Anayasalarında Cumhurbaşkanlığı Makamının Önemi ve 2007 Yılı Anayasa Değişiklikleri Çerçevesinde Abdullah Gül’ün Görev Süresi Tartışmaları” *Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 12/23, (2012).
- Açıkgöz, Merve Ünal, Hasan Tahsin Fendoğlu, Abdülsamet Güller. “Amerika Birleşik Devletlerinde Başkanlığın Düzenleyici İşlemleri” *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 2020/149, (2020).
- Açıl, Murat. “2017 Anayasa Değişiklikleri Çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”. *İstanbul Hukuk Mecmuası*. 76/2, (2018).
- Akartürk, Ekrem Ali. “2017 Anayasa Değişikliğinin “Parlamentosuzlaştırma” Etkisi Üzerine”, *Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, XVII/1, (2020).
- Akbulut, Lütfullah Yasin. “1982 Anayasasına Göre Yürütmenin Olağan Dönemde Kanun Hükmünde Kararnamelerle ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle Düzenleme Yetkisi”, (Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Şehir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Anabilim Dalı), 2019.
- Akdemir, Ali, Gözde Mert. *Liderlik Yönüyle Dünya Başkanlık Sistemleri* İstanbul: Beta Yayınevi, 2018.
- Akkurt, Sinan Sami. “Hukuki İşlemlerde Geçersizlik Olgusuna Genel Bir Bakış”, *Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 4/1, (2014).
- Akyılmaz, Cemre. “2017 Anayasa Değişikliğine Göre Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. 18/1, (2019).
- Akyılmaz, Bahtiyar, Murat Sezginer, Cemil Kaya. *Türk İdare Hukuku*, Ankara: Savaş Yayınevi, 2019.
- Albayrak, Süha Oğuz. “Türkiye’de Üst Düzey Kamu Yöneticiliğine Atanma”, *Memleket Siyaset Yönetim Dergisi*, 15/33, 2020.
- Aldıkaçtı, Orhan. *Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası*, İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1978.
- Angın, Cem. “Türkiye’de Krizler Kanun Hükmünde Kararnameler ve Devletin Değişim Dönüşümü”, (Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı), 2019.
- Ardıçoğlu, Mehmet Artuk. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”. *Ankara Barosu Dergisi*, 75/3, (2017).
- Arıbal, Duygu. “Türkiye’de Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukuki Rejimi” (Yüksek Lisans Tezi, Beykent Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, 2016).
- Armağan, Servet. *Türk Esas Teşkilat Hukuku I. Kitap*, İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1979.
- Arsel, İlhan. *Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları I*, Ankara: Mars Matbaası, 1965.
- Arslan, Rıza. *Kuvvetler Ayrılığı Teorisi ve Uygulanan Örnekleri*, Bursa: Dora Yayınevi, 2010.
- Aslan, Volkan. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Kanunlara Uygunluğunun Denetimi ve Çeşitli Hususların Kararname ile Düzenleneceğinin Kanunlarda Belirtilmesi Üzerine”. *Anayasa Yargısı*, 36/1, (2019).

- Aslan, Volkan. *Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda ve Türkiye’de Devlet Başkanının Kararname Yetkisi*, İstanbul: On İki Levha Yayınevi, 2020.
- Atar, Yavuz. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi”. *Anayasa Mahkemesi 56. Kuruluş Sempozyumu*. Ankara: 25.04.2019.
- Atar, Yavuz. *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara: Seçkin Yayınevi, 2021.
- Atay, Yeliz Şanlı. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri”. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. 10/2, (2019).
- Avcı, Mustafa. “Türkiye’de Olağan Dönem Kanun Hükmünde Kararnameleri ile İlgili Bazı Sorunlara İlişkin Değerlendirmeler”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, XVI/1, (2012).
- Aydın, Mesut. “1982 Anayasasına Göre Temel Haklar ve Ödevlerin Olağan Dönem Kanun Hükmünde Kararnameleriyle Düzenlenmesi”, *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 7/2, (2016).
- Aydoğdu, Yasin. “Yeni Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı İşlemleri”. *Düzce Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. 9/1, (2019).
- Aydoğmuş, Tayfun. “Cumhurbaşkanının Düzenleyici İşlemleri”, (Yüksek Lisans Tezi, Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Ankara), 2019.
- Aykanat, Tuba. *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanının Sorumluluğu*. Ankara: Adalet Yayınevi, 2019.
- Azaklı, Murat. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Somut Norm Denetimi Yoluyla İncelenmesi”. *Anayasa Yargısı*. 36/1, (2019).
- Barın, Taylan. *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi*. İstanbul: On İki Levha Yayınevi, 2020.
- Barın, Taylan. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri Sorunu”, Oktay Uygun ve Egemen Esen [Ed.], Kamu Hukukçuları Platformu, VIII. Toplantısı Tam Metin Bildiri Kitabı, 18-19 Ekim 2019, On İki Levha Yayınları, İstanbul 2020.
- Başgil, Ali Fuad. *Hukukun Ana Mesele ve Müesseseleri*, İstanbul: İsmail Akgün Matbaası, 1946.
- Belger, Savni. *1/11/1971 Tarihine Göre Bütün Değişiklikleriyle Türkiye Cumhuriyeti Anayasası*, Ankara: Başbakanlık Basımevi, 1971.
- Bilici, Mustafa. “İdari İşlemlerde Amaç Unsuru ve Hukuka Aykırılık Halleri”, (Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Medipol Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı), 2017.
- Bilir, Faruk. *100 Soruda Başkanlık Sistemi*. Ankara: Stratejik Düşünce Enstitüsü, 2015.
- Bilir, Faruk, Murat Yanık. *Sorularla Anayasa Hukuku*. İstanbul: Der Yayınları, 2013.
- Bozkurt, Emine Esra. “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanının Düzenleyici İşlemleri” (Yüksek Lisans Tezi, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı), 2021.
- Boztepe, Mehmet. “Olağanüstü Hal Rejiminde Yürütmenin Düzenleyici Bir İşlemi olarak Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve OHAL Kanun Hükmünde Kararnameleri ile Mukayesesi”. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*. 1/3, (2018).

- Can, Emre. “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin 3. Yıl Dönümünde Anayasa Mahkemesinin Kanun-CBK İlişkisine Yaklaşımı” (*Maltepe Üniversitesi Yayınları, Anayasa Hukukundaki Gelişmelerin Işığında Kamu Hukuku Sempozyumu*), 2022.
- Can, Osman. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi Anayasa Mahkemesi Yaklaşımı”, *Anayasa Yargısı*, 37/1, (2020).
- Coşkun, Vahap. “16 Nisan 2017 Tarihinde Kabul Edilen Anayasa Değişikliklerinin Değerlendirilmesi” *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 22/36, (2017).
- Çağlayan, Ramazan. *İdare Hukuku Dersleri*, Ankara: Adalet Yayınevi, 2020.
- Çakır, Hüseyin. *Cumhurbaşkanlığı Başkanlık Sistemi Nasıl Bir Sistem ve Nasıl Bir Anayasa*, İstanbul: Küyerel Düşünce Enstitüsü, 2017.
- Çelebi, Özge. “Amerika Birleşik Devletleri’nde Başkanın Kararname Çıkarma Yetkisi”. *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. 13/1, (2022).
- Çelik, Yeşim. “Başkanlık Sistemlerinde ve Türk Hukukunda Devlet Başkanının Cezai Sorumluluğu”, (Doktora Tezi, Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Kamu Hukuku Anabilim Dalı), 2021.
- Çelik, Yeşim. *Türk Hukukunda Bireysel Başvuru ve Anayasa Mahkemesi Uygulaması*, Ankara: Adalet Yayınevi, 2016.
- Çetintürk, Ekrem. “Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında İdarenin Düzenleyici İşlemleriyle Suç ve Ceza Konulamaz İlkesi”, *Uyuşmazlık Mahkemesi*, 5/9, (2017).
- Çınar, İbrahim. “Bireysel Başvurunun İncelenmesi Sonucu Verilen Karar Türleri ile 2012 Yılında İdari Yargı Alanında Yapılan Bireysel Başvurularda Verilen Kararların Değerlendirilmesi”, *Uyuşmazlık Mahkemesi*, 2015.
- Çınar, İbrahim, Sinan Çınar. “Bireysel Başvurunun Ön İnceleme Usulü Bireysel Başvuru Bürosunun Çalışma Sistemi ile Bu Aşamada Verilen İdari Ret Kararlarının Nitelikleri ve İtiraz Aşamaları”, *Uyuşmazlık Mahkemesi*, 2014.
- Çınar, Sinan. “İdari Yargı Mercilerince Verilen Kararlara Karşı Yapılan Bireysel Başvurularda Başvuru Süresi”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 2015.
- Çoban, Başak. “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, (Yüksek Lisans Tezi, Çağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı), 2021.
- Doğan, Bayram, Ali Fuat Geyik, Emine Esra Bozkurt. “Kanun Hükmünde Kararnameler ile Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Karşılaştırılması”, *Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 20/4, (2021).
- Doğan, Bayram, Zahide Erdoğan. “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanlar”, *Necmettin Erbakan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 4/1, (2021).
- Doğan, Mustafa. “İdari İşlemin Konu Unsuru”, (Yüksek Lisans Tezi, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Üniversitesi Kamu Hukuku Anabilim Dalı), 2016.
- Döner, Ayhan. “Anayasa Mahkemelerinin Olağanüstü Hallerde Temel Hakların Korunmasındaki Rolü”, *Anayasa Yargısı*, 34, (2017).
- Döner, Ayhan. “Başkanlık Sisteminin Türkiye’de Uygulanabilirliği Başkanlık Sistemi ve Türkiye İçinde”. *Yeni Türkiye Dergisi*. Mart-Nisan 2013.
- Döner, Ayhan. *Türk Anayasa Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınevi, 2022.

- Döner, Ayhan, İsmail Köküarı. “Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararlarının Anayasa Mahkemesi Kararları Bakımından Yargılamanın Yenilenmesi Nedeni Olup Olmayacağı Sorunu”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, XII/1-2, (2008).
- Döner, Ayhan, Yeşim Çelik. “Anayasa Mahkemesinin Bireysel Başvuruyu İnceleme Aşamaları, Ortaya Çıkan Sorunlar ve Sonuçları”, *Erzincan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, IX/I, (2016).
- Duran, Allı Yeşilyurt. “İptal Davalarında Sulh”, *Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 11/2, 2016.
- Duman, Berat. “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri Hukuki Niteliği Rejimleri Denetimi ve Mukayeseli Hukukta Yeri” *Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 5/2, (2019).
- Duman, İlker Hasan. *Uygulamalı ve Karşılaştırmalı Türk Anayasa Hukuku*, İstanbul: Gaye Basımevi, 1985.
- Dülger, Murat Volkan. “Ceza Hukuku ve Kabahatler Hukuku Perspektifinden Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” Erişim 17.03.2020. <https://www.academia.edu>.
- Engeloğlu, Hafsa Nur. “İdarenin Düzenleyici İşlemleri Kapsamında Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”. *Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Yüksek Lisans Tezi*. Temmuz, 2020.
- Erdoğan, Mustafa. *Anayasa Hukuku*, Ankara: Orion Yayınevi, 2005.
- Eren, Abdurrahman. *Anayasa Hukuku Ders Notları*. İstanbul: On İki Levha Yayınevi, 2018.
- Erol, Ömer Faruk. “Cumhurbaşkanlığı Düzenlemelerinin Yargısal Denetimi”, (Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyum Bildiri Kitabı), *Marmara Üniversitesi Yayınevi*, İstanbul, 2018.
- Esen, Bülent Nuri. *Anayasa Hukuku Genel Esaslar*, Ankara: Resimli Posta Matbaası, 1963.
- Esirgen, Seda Örsten. “Türk Hukuk Tarihinde Kanun-ı Muvakkat Kavramı ve Uygulaması” *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 71/1, (2022).
- Fendoğlu, Hasan Tahsin. *Anayasa Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınevi, 2017.
- Fendoğlu, Hasan Tahsin. *Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri (Türkiye Amerika Birleşik Devletleri Mukayesesi)*, Ankara, Yetkin Yayınevi, 2022.
- Furtuna, Elif Yılmaz. “Olağanüstü Yönetim Usullerinde Vergilendirme Yetkisinin Hukuki Sınırları ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, XXV/3, (2021).
- Gergerlioğlu, Muhammed Taha. *Türk Tipi Cumhurbaşkanlığı*. İstanbul: Hayy kitap Yayınevi, 2017.
- Göçgün, Muhammed. *İdari İşlemin Konu Unsuru*, İstanbul: On iki Levha Yayınevi, 2017.
- Gözler, Kemal. *Anayasa Hukukunun Genel Esaslarına Giriş*, Bursa: Ekin Yayınevi, 2008.
- Gözler, Kemal. *Anayasa Hukukuna Giriş*. Bursa: Ekin Yayınevi, 2014.
- Gözler, Kemal. *Devletin Genel Teorisi*. Bursa: Ekin Yayınevi, 2016.
- Gözler, Kemal. “Elveda Kuvvetler Ayrılığı, Elveda Anayasa, 10 Aralık 2016 Tarihli Anayasa Değişikliği Teklifi Hakkında Bir Eleştiri”. *Ankara Barosu Dergisi*. www.anayasa.gen.tr/elveda-anayasa-v2.pdf. 23 Aralık 2016.
- Gözler, Kemal. Gürsel Kaplan. *İdare Hukuku Dersleri*, Bursa: Ekin Yayınevi, 2014.

- Gözler, Kemal. *Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukuki Rejimi*, Bursa: Ekin Yayınevi, 2000.
- Gözler, Kemal. *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*. Bursa: Ekin Yayınevi, 2021.
- Gözübüyük, Şeref. *Anayasa Hukuku*. Ankara: Turhan Kitapevi, 2013.
- Güçyetmez, Mustafa. “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”. *Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi*. Ankara 2019.
- Gül, Hüseyin, İhsan Kamalak, Songül Sallan Gül. “Amerikan Başkanlık ve Fransız Yarı Başkanlık Sistemleri Işığında Türkiye’nin Yeni Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, *Strategic Public Management Journal*, 3, (2017).
- Güller, Abdülsamet. “2017 Anayasa Değişikliği Sonrası Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine Ait Mahfuz Alan Meselesi”. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. 23/3, (2021).
- Günday, Metin. *İdare Hukuku*. Ankara: İmaj Yayınevi, 2013.
- Gündüz, Fatma Ebru. “Yürütmenin Düzenleyici İşlemleri ve Yargısal Denetimleri”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, XI/1-2, (2007).
- Güneş, Ahmet M. “Çevre Hakkının Bireysel Başvuruya Konu Edilebilirliği Üzerine”, *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, 5/16, (2014).
- Güneş, Mehmet. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetiminde Maddi İçerik Kriteri” *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 11/1, (2020).
- Gürsel, Esin. “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yürütmenin Düzenleme Yetkisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Sınırları”. *Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. 1/2, (2019).
- Hasoğlu, Aynur. “Danıştay Kararları Işığında Yetki ve Usulde Paralellik İlkesi”, *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, 9/33, (2018).
- Hekimoğlu, Mehmet Merdan. “Türkiye’deki Hükümet Sistemi Tartışmalarına Eleştirel Bir Bakış”, *Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 1/1, (2012).
- Hışım, Selin. “Kuvvetler Ayrılığı ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”. (İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Yüksek Lisans Tezi. Malatya), 2019.
- İba, Şeref, Abbas Kılıç. *Anayasa Yargısı Dersleri*, Ankara: Turhan Kitapevi, 2022.
- İba, Şeref, Yasin Söyler. “Yeni Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanı Kararının Nitelik Farkı ve Hukuki Sonuçları”. *Anayasa Yargısı*. 36/1, (2019).
- İnce, Abidin Kadir. "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin İdari İşlemlerin Unsurları Açısından İncelenmesi." *Selçuk Üniversitesi Adalet Meslek Yüksekokulu Dergisi* 3/2, (2020).
- Kaan, Oğuz. “Anayasa Değişikliği’nde Yeni Hükümet Sistemi”, *Kırklareli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 8/114, (2019).
- Kaboğlu, İbrahim Özden. *Anayasa Hukuku Dersleri*, İstanbul: Legal Yayınevi, 2012.
- Kaboğlu, İbrahim Özden. “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi”. *Ankara Barosu Dergisi*. 2/4, (2017).
- Kadioğlu, Ali. “İdari İşlemin Şekil Unsuru”, (Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Anabilim Dalı), 2010.

- Kahraman, Mehmet, Ali Balkan. “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve Denetimi”, *JAVStudies*, 4/19, (2018).
- Kalabalık, Halil. *İdari Yargılama Usulü Hukuku*, Konya: Seyram Yayınları, 2011.
- Kandaloğlu, Korkut. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, *Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2018/2.
- Karabul, Ömer Faruk. “İdari Yönleriyle Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri” (Yüksek Lisans Tezi, Bahçeşehir Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Kamu Hukuku Anabilim Dalı), 2022.
- Karahanoğulları, Onur. “İngiliz Hukukunda İkincil Yasama”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi*, 50/3, (1995).
- Karatepe, Şükrü. *Anayasa Hukuku*. Ankara: Savaş Yayınevi, 2013.
- Karatepe, Şükrü. *Türk Anayasa Hukuku*. Ankara: Savaş Yayınevi, 2018.
- Karslı, Mehmet Rauf. “Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atama Usul ve Esasları Üzerine Bir İnceleme”, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 28/1, (2020).
- Kaya, Burak. “Türk Tipi Başkanlık Sistemi Önerisinden Partili Cumhurbaşkanlığı Sistemine”, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 15/30, (2017).
- Kaya, Mehmet Oğuz. “Kanun Hükmünde Kararnamelerin Yargısal Denetiminin Yasama ve Yürütme Üzerine Etkileri”, (Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Sosyal Bilimler Anabilim Dalı), 2002.
- Kaya, Seyithan. “Bazı Kamu Hukuku İşlem ve Kararlarının Bireysel Başvuru Konusu Açısından İncelenmesi”, *Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, XXII/3-4, (2018).
- Kent, Bülent. “Türk ve Alman Hukukunda Genel Düzenleyici İşlemler”, *Journal of Istanbul University Law Faculty*, 69/1-2, (2011).
- Keser, Hayri. “Başkanlık Sisteminde Yasama ve Yürütme Organları Arasındaki Karşılıklı Etkileşim Araçları Açısından Türkiye-ABD Hükümet Sistemlerinin Karşılaştırması”, *Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 11/2, (2021).
- Keskinsoy, Ömer, Semih Batur Kaya, Temel Meri. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, *Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Fakültesi Dergisi*, (2020).
- Kopuz, Mehmet. “Yasama Yetkisinin Devredilmezliği İlkesi Açısından Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”. *İstanbul Sabahattin Zaim Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Kamu Hukuku Yüksek Lisans Tezi*. İstanbul, Kasım 2021.
- Korkmaz, Ramazan. “Anayasa Mahkemesi’ne Bireysel Başvuruda Uyulması Gereken Süreler”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 16/2014, (2015).
- Köküarı, İsmail. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Konu Bakımından Yetki Denetimi ile İçerik Yönünden Anayasaya Uygunluk Denetiminin Farkları”. *Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. 16/1, (2021).
- Kubalı, Hüseyin Nail. *Esas Teşkilat Hukuku Dersleri*, İstanbul: Tan Matbaası, 1955.
- Kubalı, Hüseyin Nail. *Anayasa Hukuku Dersleri*, İstanbul: Kutulmuş Matbaası, 1969.
- Kuzu, Burhan. “Kanun Hükmünde Kararnamelerin (KHK) Hukuki Niteliği Tabi Olacakları Rejim ve Kurallar Hiyerarşisindeki Yeri (Tasdik Öncesi-Tasdik Sonrası)”, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 4/1-3, (1983).

- Kuzu, Burhan. *Türk Anayasa Hukukunda Kanun Hükmünde Kararnameler*, İstanbul: Tasvir Matbaası, 1985.
- Kuzu, Burhan. “Parlamenter Rejimde Devlet Başkanının Konumu ve 1961-1982 Anayasalarında Durum”, *Journal of Istanbul University Law Faculty* 53/1-4, (1989).
- Küçük, Adnan. “Anayasa Mahkemesi Tarafından Verilen İptal Kararlarının Erken Açıklanmasına ve Yürürlüğün Ertelenmesine Bağlı Olarak Ortaya Çıkan Bazı Sorunlar”, *Uyuşmazlık Mahkemesi*, 2014.
- Küçük, Adnan, Bayram Doğan. “Türkiye’de 2017 Anayasa Değişikliği Kapsamında Yürütmenin Asli Düzenleme Yetkisi ve Mahfuz Düzenleme Alanı”. *Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. 9/1, (2019).
- Malkoç, Şeref. *40 Soruda Yeni Anayasa ve Başkanlık Sistemi* İstanbul: Birlik Yayınları, 2016.
- Manav, Erman. “Olağan Dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Konu Unsuru”, *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Yüksek Lisans Tezi*, Erzurum, 2021.
- Montesquieu, De L’Esprit des Lois. Kanunların Ruhu Üzerine I. (Çev. Fehmi Baldaş) *Milli Eğitim Basımevi*, Ankara, 1963.
- Mutlu, Azer Ebru. “Hukuki Statüsü ve İdari Teşkilattaki Yeriyle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanı Yardımcıları”, *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 10/1, (2019).
- Narter, Recep, Semih Batur Kaya. *Hukuk İhdası Rejiminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*. Ankara: Yetkin Yayınevi, 2020.
- Nohutçu, Ahmet, Ahmet Gazi Kaya. *Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri*. Ankara: Savaş Yayınevi, 2021.
- Nomer, Mert. *ABD Başkanlık Sisteminde Başkanın Yetkileri*. İstanbul: On İki Levha Yayınevi, 2013.
- Ortak, Yücel. “Danıştay Kararları Işığında İdari İşlemin Yargı Unsuru”, (Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Medipol Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı), 2019.
- Öden, Merih. “Anayasa Mahkemesi ve Olağanüstü Hal ve Sıkıyönetim Kanun Hükmünde Kararnamelerinin Anayasaya Uygunluğunun Yargısal Denetimi”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 58/3, (2009).
- Özbudun, Ergun. “İngiltere’de Parlamento Egemenliği Yetkisi”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 25/1, (1968).
- Özbudun, Ergun. *Türk Anayasa Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınevi, 2021.
- Özçelik, Abdullah. “367 Tartışmaları Bağlamında Siyasi Krizler Aktörler Sebepler Boyutlar” (Yüksek Lisans Tezi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı), 2012.
- Özdemir, Halit Eyüp. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Çerçevesi” *İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 6/1, (2019).
- Özdemir, Yücel. “Cumhurbaşkanı Kararlarının Yargısal Denetimi”. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. 29/4, (2021).
- Özer, Attila. *Anayasa Hukuku*. Ankara: Turhan Kitapevi, 2016.

- Öztürk, Burak Kaya. “İdari İşlemin Sebep Unsuru: Yeni Bir Tanım Denemesi”, Prof. Dr. Metin Günday Armağanı, Cilt:2, Ankara: Atılım Üniversitesi, 2020.
- Öztürk, Namık Kemal. *Anayasa ve Devlet*. İzmir: Albi Yayınevi, 2017.
- Öztürk, Namık Kemal. “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Üst Düzey Memurların Atanması”, *İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 33/4, (2019).
- Özyar, Mustafa. “Mevzuatımızda Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, *Omdusman Akademik*, 7/13, (2020).
- Pınar, Murat Fehmi. “Türkiye’de Neoliberal Otoriter Devletin İnşası Sürecinde Yürütme Organına Kısmi Yasama Yetkisi Verilmesi: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” (Doktora Tezi, Bolu Abant İzzet Baysal Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü), 2021.
- Sarıca, Ragıp. *İdarenin Mali Mesuliyeti Meselesi*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, XII/XII, (1947).
- Sevgili, Gençay, Fatma Didem. “Adsız Düzenleyici İşlemlerin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 63/2, (2014).
- Sevgili, Gençay, Fatma Didem. *Kanun ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Karşılıklı Mahfuz Alanları Meselesi*, Oktay Uygun ve Egemen Esen [Ed.], *Kamu Hukuku Platformu VIII. Toplantısı Tam Metin Bildiri Kitabı*, On İki Levha Yayınları, 2020.
- Sönmez, Nevzat. *Anayasa Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayınevi, 2013.
- Söyler, Yasin. “3 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine Göre Üst Kademe Kamu Yöneticisi Kimdir?” *Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 2/1, (2020).
- Söyler, Yasin. *Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*. Ankara: Seçkin Yayınevi, 2018.
- Süren, Zeynep Gizem. “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlandırılması” (Beykent Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı), 2019.
- Şahin, Erdal. *Yasallık İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri*. Ankara: Turhan Kitapevi, 2021.
- Şen, Mahmut. “İdarenin Yargısal Denetiminin Sınırlarına İlişkin Modeller, *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 17/2, (2013).
- Şentop, Seniha Begüm. “Hukuk Devleti İlkesi Bağlamında Olağanüstü Hal Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Yargısal Denetimi Meselesi”, *İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 9/1, (2022).
- Tan, Turgut. “Türk Hukukunda Kanun Hükmünde Kararname Uygulaması ve Sorunlar”, *Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Fakültesi Dergisi*, 50/1, (1995).
- Tanör, Bülent. *Anayasa Hukuku Meseleleri Temel Hak ve Hürriyetlerin Rejimi ve Anayasa Yargısı*, İstanbul: Filiz Kitapevi, 1969.
- Tanör, Bülent, Necmi Yüzbaşıoğlu. *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, İstanbul: Beta Yayınevi, 2013.
- Taşdöğen, Salih. “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 65/3, (2016).
- Temiz, Özgür, Felemez Güneş. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Niteliği” *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 24/2, (2020).

- Teziç, Erdoğan. *Anayasa Hukuku*, İstanbul: Beta Yayınevi, 2021.
- Tunç, Hasan, Faruk Bilir, Bülent Yavuz. *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara: Berikan Yayınevi, 2012.
- Tunç, Hasan. *Türk Anayasa Yargısında İtiraz Yolu*, Erzincan: Atatürk Üniversitesi Yayınları, 1992.
- Turan, Volkan, Caner Cantürk. “Bazı Örnekleriyle Başkanlık ve Yarı Başkanlık Rejimlerinde Kararname Uygulamaları: Karşılaştırmalı Bir Analiz”. *Optimum Ekonomi ve Yönetim Bilimleri Dergisi*. 8/1, (2021).
- Türk, Ender. “Anayasa Mahkemesinin Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararnameleri Hakkında Verdiği Son Kararlar Üzerine Bazı Gözlemler”, *Anayasa Hukuku Dergisi*, 5/10, (2016).
- Uçar, Sabri Eray. “Yürütmenin Türevsel Düzenleme Yetkisi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi”. *Çankaya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi*. Aralık 2020.
- Ulu, Güher. “İdari İşlemin Sebep Unsuru ve Yargısal Denetimi”, (Doktora Tezi, Bursa Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı), 2021.
- Ulu, Güher. “İdari İşlemin Yetki Unsuru”, (Yüksek Lisans Tezi, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı), 2011.
- Ulu, Güher. “İdari İşlemin Unsurlarının İşlevi”, *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 19/38, (2020).
- Uluca, Sema, Tekin Avaner. “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri (CBK) Üzerine Bir Çözümleme”, *Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 3/1, (2021).
- Ulusoy, Ali Dursun. “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: Varoluşsal, Yapısal ve Hukuksal Bir Değerlendirme”, *Anayasa Yargısı*, 37/2, (2020).
- Ulusoy, Ali Dursun. *Türk İdare Hukuku* Ankara: Yetkin Yayınevi, 2017.
- Uluşahin, Nur. “Türkiye’de Mevcut Hükümet Sisteminin Niteliği ve Rejimin Başkanlık Sistemine Kaymasının Getireceği Tehdit ve Tehlikeler”, *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, 3/1, (2011).
- Uslu, Ferhat. *Anayasa Hukuku*. Ankara: Adalet Yayınevi, 2017.
- Uslu, Ferhat. *Bütün Konularıyla Anayasa Yargısı Dersleri*, Ankara: Adalet Yayınevi, 2015.
- Ülgen, Özen. “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri İlk Gözlemler”, *Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2018/2.
- Ülgen, Özen. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri”, *Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2018/1.
- Vaiz, Mehmet Ekin. “Olağanüstü Hal Kavramı ve Denetimi”, (Yüksek Lisans Tezi, Doğu Akdeniz Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Öğretim ve Araştırma Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı), 2011.
- Yalçın, Zülfü. Karşılaştırmalı Hukukta Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, (Yüksek Lisans Tezi, Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Diyarbakır), 2018.
- Yalçınöz, Bahadır. “Bireysel Başvuruya Konu Olamayacak İşlem ve Kararlar”, *Uyuşmazlık Mahkemesi*, 2014.

- Yanık, Murat. *Başkanlık Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*, Ankara: Adalet Yayınevi, 2013.
- Yavuzdugan, Seçkin. “Anayasa Mahkemesinin Yürütme Organının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisine Yaklaşımı”, *Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 8/3-4, (2004).
- Yavuzdugan, Seçkin. “1982 Anayasası’nda Olağanüstü Hal ve Sıkıyönetim Kanun Hükmünde Kararnameleri (Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı), 2003.
- Yazıcı, Kemal Batuhan. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve Normlar Hiyerarşisindeki Yeri”(Yüksek Lisans Tezi, Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı), 2021.
- Yelken, Hamit. *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Denetimi*. Ankara: Seçkin Yayınevi, 2022.
- Yeniay, Lokman, Gülden Yeniay. “Türk Hukukunda Yürütme Organının Düzenleme Yetkisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”. *Anayasa Yargısı*, 36/1, (2019).
- Yıldırım, Hurşit. *Parlamente Sistem Krizleri ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*. Pozitif Yayınevi, 2017.
- Yıldırım, Turan. “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”. *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 23/2, (2017).
- Yıldız, Abdulkadir. “Türkiye Büyük Millet Meclisi Kararlarının Anayasa Mahkemesi Tarafından Denetlenmesi”, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 25/1, (2017).
- Yılmaz, Betül Merve. *Kanuni İdare İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*. Ankara: Adalet Yayınevi, 2021.
- Yılmaz, Halit. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Konu Bakımından Yetki Sınırları”, *İstanbul Hukuk Mecmuası*, 78/1, (2020).
- Yücel, Bülent. “Yarı Başkanlık Sisteminin Hükümet Modeli Üzerine Karşılaştırmalı Bir Çalışma: Fransa Modeli ve Komünizm Sonrası Polonya”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 52/4, (2003).
- Yüksel, Nahit. “Türk Parlamento Hukukunda Çerçeve Kanunları Adlandırma Yöntem ve Sorunları”, *Yasama Dergisi* 26, (2014).
- Yüzbaşıoğlu, Necmi. *Anayasa Hukuku El Kitabı*, İstanbul: Beta Yayınevi, 2008.
- Zarplı, Çağdaş. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Niteliği: Kanun Hükmünde Kararnamelerden ve ABD Başkanlık Kararnamelerinden Farklarının İncelenmesi”, *Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi*, 15/26, (2020).

İNTERNET ERİŞİM KAYNAKLARI

Academia (<http://www.academia.edu>)

Anayasa Mahkemesi Kararları Bilgi Bankası (<http://www.anayasa.gov.tr>)

Kazancı İçtihat Bilgi Bankası (<http://www.kazanci.com>)

Mevzuat Bilgi Sistemi (<http://www.mevzuat.gov.tr>)

Resmi Gazete (<http://www.resmigazete.gov.tr>)

Türk Anayasa Hukuku Sitesi (<http://www.anayasa.gen.tr>)

Türk Dil Kurumu Güncel Sözlük (<http://www.tdk.gov.tr>)

Türkiye Büyük Millet Meclisi (<http://www.tbmm.gov.tr>)



ANAYASA MAHKEMESİ VE DANIŞTAY KARARLARI

AYM, 1968/67E. 1969/2K. 07/01/1969.
AYM, 1971/3E. 1971/17K. 11/02/1971.
AYM, 1974/47E. 1974/49K. 28/11/1974.
AYM, 1987/21E. 1988/25K. 28/06/1988.
AYM, 1989/3E. 1989/5K. 26/01/1989.
AYM, 1989/4E. 1989/23K. 16/05/1989.
AYM, 1989/11E. 1989/48K. 12/12/1989.
AYM, 1990/1E. 1990/21K. 17/07/1990.
AYM, 1990/25E. 1991/1K. 10/01/1991.
AYM, 1991/6E. 1991/20K. 03/07/1991.
AYM, 2004/79E. 2007/6K. 25/01/2007.
AYM, 2005/139E. 2007/33K. 22/03/2007.
AYM, 2007/45E. 2007/54K. 01/05/2007.
AYM, 2002/35E. 2007/95K. 12/12/2007.
AYM, 2010/48E. 2010/70K. 20/05/2010.
AYM, 2011/149E. 2012/187K. 22/11/2012.
AYM, 2015/39E. 2015/62K. 01/07/2015.
AYM, 2016/139E. 2016/188K. 14/12/2016.
AYM, 2016/47E. 2018/10K. 14/02/2018.
AYM, 2018/58E. 2018/59K. 31/05/2018.
AYM, 2019/29E. 2019/10K. 14/03/2019.
AYM, 2019/67E. 2019/49K. 26/06/2019.
AYM, 2019/28E. 2019/57K. 26/06/2019.
AYM, 2016/205E. 2019/63K. 24/07/2019.
AYM, 2018/73E. 2019/65K. 24/07/2019.
AYM, 2019/91E. 2019/70K. 19/09/2019.
AYM, 2018/89E. 2019/84K. 14/11/2019.
AYM, 2018/125E. 2020/4K. 22/01/2020.
AYM, 2019/31E. 2020/5K. 23/01/2020.
AYM, 2019/78E. 2020/6K. 23/01/2020.
AYM, 2018/122E. 2020/14K. 19/02/2020.
AYM, 2018/119E. 2020/25K. 11/06/2020.
AYM, 2018/155E. 2020/27K. 11/06/2020.
AYM, 2019/105E. 2020/30K. 12/06/2020.
AYM, 2018/104E. 2020/39K. 16/07/2020.
AYM, 2018/124E. 2020/56K. 15/10/2020.
AYM, 2018/162E. 2020/66K. 12/11/2020.
AYM, 2019/71E. 2020/82K. 30/12/2020.

AYM, 2019/77E. 2021/2K. 14/01/2021.
AYM, 2018/134E. 2021/13K. 03/03/2021.
AYM, 2020/8E. 2021/25K. 31/03/2021.
AYM, 2020/71E. 2021/33K. 29/04/2021.
AYM, 2018/133E. 2021/70K. 13/10/2021.
AYM, 2021/50E. 2021/89K. 16/12/2021.
AYM, 2021/85E. 2022/60K. 01/06/2022.
AYM, 2020/94E. 2022/61K. 01/06/2022.
AYM, 2019/22E. 2022/106K. 28/09/2022.
AYM, 2020/5E. 2022/115K. 13/10/2022.
AYM, Bireysel Başvuru: 2012/636, 15/04/2014.
AYM, Bireysel Başvuru: 2014/18979, 22/02/2018.
Danıştay 8. Dairesi, 1972/3613E. 1973/2980K. 01/10/1973.
Danıştay 5. Dairesi, 1988/2845E. 1988/2749K. 22/11/1988.
Danıştay 5. Dairesi, 2007/1074E. 2007/4662K. 17/09/2007.
Danıştay 7. Dairesi, 2007/695E. 2007/4612K. 08/11/2007.
Danıştay 8. Dairesi, 2008/7089E. 2008/7331K. 11/11/2008.
Danıştay 4. Dairesi, 2008/7216E. 2011/7431K. 13/10/2011.

ÖZGEÇMİŞ

Ad Soyad: Fatma AKBULUT	
Eğitim Bilgileri	
Lisans	
Üniversite	Atatürk Üniversitesi
Fakülte	Hukuk Fakültesi
Bölümü	Hukuk

