



T.C.

**ANKARA SOSYAL BİLİMLER ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

TÜRK HUKUKUNDA CUMHURBAŞKANI KARARLARI

Yüksek Lisans Tezi

Muhammed Hakan ÖZATA

Kamu Hukuku Tezli Yüksek Lisans Programı

ANKARA 2022



T.C.

**ANKARA SOSYAL BİLİMLER ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

TÜRK HUKUKUNDA CUMHURBAŞKANI KARARLARI

Muhammed Hakan ÖZATA

Yüksek Lisans Tezi

Kamu Hukuku Tezli Yüksek Lisans Programı

Tez Danışmanı

Dr. Öğr. Üyesi İsmail YAZICIOĞLU

ANKARA 2022

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER	i
ÖZET	vii
ABSTRACT	viii
KISALTMALAR	ix
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

CUMHURBAŞKANI KARARLARINA İLİŞKİN GENEL ESASLAR

1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE VE TARİHİ ARKA PLAN	4
1.1. Karar Kavramı	6
1.2. Mevzuatta “Cumhurbaşkanı Kararı” İfadesi	8
1.3. 2017 Anayasa Değişiklikleri Öncesinde Cumhurbaşkanının İşlemleri	8
1.4. 2017 Anaysasa Değişiklikleri Öncesinde Cumhurbaşkan Kararlarının Muadili Olarak Bakanlar Kurulu Kararları	13
2. FARKLI YÖNLERDEN CUMHURBAŞKANI KARARLARI	16
2.1. Fonksiyonlarına Göre Cumhurbaşkan Kararları	16
2.1.1. Yasama Faaliyetine İlişkin Cumhurbaşkan Kararları	17
2.1.2. Yürütme Faaliyetine İlişkin Cumhurbaşkan Kararları	18
2.1.3. Yargı Faaliyetine İlişkin Cumhurbaşkan Kararları	20
2.2. Muhatabın Rızası Bakımından Cumhurbaşkan Kararları	21
2.3. Doğurduğu Sonuca Göre Cumhurbaşkan Kararları	22
2.3.1. Cumhurbaşkan Kararı Niteliğindeki Hükümet Tasarrufları	25
2.3.1.1. Olağanüstü Hal İlanı	25
2.3.1.2. Seçimlerin Yenilenmesi Kararı	26
2.3.1.3. Kanunların Yayımlanması ve Geri Gönderilmesi	27
2.3.1.4. Milletlerarası Andlaşmalara İlişkin Yetkiler	31

2.3.2. Cumhurbaşkan Kararı Niteliğinde Olmayan Hükümet	
Tasarrufları	36
2.3.2.1. Cumhurbaşkanın Mesaj Verme ve Açılış Konuşması	
Yapma Yetkisi	36
2.3.2.2. Anayasa Mahkemesinde İptal Davası Açma Yetkisi	38
2.4. İrade Açıklaması Sayısı Bakımından Cumhurbaşkan Kararları	39

İKİNCİ BÖLÜM

BİREL İŞLEM NİTELİĞİNDEKİ CUMHURBAŞKANI KARARLARI

1. MADDİ İÇERİĞİNE GÖRE CUMHURBAŞKANI KARARLARI	45
1.1. Genel Olarak Maddi İçerik İncelemesi	46
1.2. Yürütmenin Birel İdari İşlemlerinin Genel Özellikleri ve Nitelikleri	47
1.3. Yürütmenin Birel İşlem Tipleri	49
2. BİREL İŞLEM NİTELİĞİNE SAHİP CUMHURBAŞKANI	
KARARLARI	52
2.1. Birel İşlem Niteliğindeki Cumhurbaşkan Kararlarının Unsurları	55
2.1.1. Yetki Unsuru	55
2.1.2. Konu Unsuru	64
2.1.2.1. İdari İşlemin Konu Unsuru Hata! Yer işareti tanımlanmamış.	
2.1.2.2. Cumhurbaşkan Kararlarının Konu Unsurunun Hukuki	
Dayanağı	65
2.1.2.3. Cumhurbaşkan Kararlarının Konu Unsurunun	
Belirlenmesinde Normların Benimsediği Yöntemler ve	
Konuya İlişkin Yargı Kararları	66
2.1.2.4. Cumhurbaşkan Kararlarının Konu Bakımından İçeriği	69
2.1.2.5. Cumhurbaşkanının Anayasadan Kaynaklanan	
Cumhurbaşkan Kararlarında Sahip Olduğu Takdir	
Yetkisi	73
2.1.3. Sebep Unsuru	74
2.1.4. Şekil Unsuru	82
2.1.4.1. Şekil Bakımından Cumhurbaşkan Kararları	82
a. İdari İşlemin Şekil Unsuru	82

b. Cumhurbaşkanlığı Kararlarının Kendi Arasındaki Şekli	
Farklar	83
c. Cumhurbaşkanlığı Kararlarında Şekil Unsurunun	
Ögeleri	86
aa. Cumhurbaşkanlığı Kararlarının Şekil Unsurunda Tarih	
ve Yer Ögesi	86
bb. Cumhurbaşkanlığı Kararlarının Şekil Unsurunda	
Gerekçe Ögesi	87
cc. Cumhurbaşkanlığı Kararlarının Şekil Unsurunda	
Muhatap Ögesi	88
dd. Cumhurbaşkanlığı Kararlarının Şekil Unsurunda	
Başvuru Yolları ve Süresi	88
ee. Birel Nitelikteki Cumhurbaşkanlığı Kararlarının	
Yürürlüğe Girmesi	90
2.4.1.2. Usul Bakımından Cumhurbaşkanlığı Kararları	96
a. Teklif Usulüyle Tekemmül Eden Cumhurbaşkanlığı	
Kararları	97
aa. Anayasa’da Cumhurbaşkanlığı Kararları İçin	
Öngörülen Teklif Usulü	98
bb. Kanunlarda Cumhurbaşkanlığı Kararları İçin	
Öngörülen Teklif Usulü	98
cc. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde	
Cumhurbaşkanlığı Kararları İçin Öngörülen Teklif	
Usulü	106
dd. Teklif Usulü Öngörülen Cumhurbaşkanlığı Kararlarının	
Yargısal Denetimi	108
b. Danışma Usulü ile Tekemmül Eden Cumhurbaşkanlığı	
Kararları	109
aa. İhtiyari Danışma Usulüne Tabi Kılınan	
Cumhurbaşkanlığı Kararları	109
bb. Zorunlu Danışma Usulüne Tabi Kılınan	
Cumhurbaşkanlığı Kararları	111

cc. “Uygun Görüş” Usulüyle Tekemmül Eden	
Cumhurbaşkanı Kararları	114
c. Onay ve İzin Şeklinde Tekemmül Eden Cumhurbaşkan	
Kararları	115
2.1.5. Amaç Unsuru	119
3. BİREL İŞLEM NİTELİĞİNDEKİ CUMHURBAŞKANI	
KARARLARININ YARGISAL DENETİMİ.....	122

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

DÜZENLEYİCİ İŞLEM NİTELİĞİNDEKİ CUMHURBAŞKANI

KARARLARI

1. TÜRK HUKUKUNDA DÜZENLEME YETKİSİ VE DÜZENLEYİCİ	
İŞLEMLERE İLİŞKİN GENEL BİLGİLER	125
1.1. Hukukta Düzenleme Kavramı ve Türk Hukukunda Düzenleme Yetkisi ...	125
1.2. Yürütmenin Düzenleme Yetkisinin Ortaya Çıkışı	126
1.3. Yürütmenin Düzenleme Yetkisinin Kaynağı ve Niteliği	128
1.4. Türk Hukukunda Yürütmenin Düzenleme Yetkisinin Niteliği	130
1.5. Türk Hukukunda Yürütmenin Düzenleyici İşlemleri	133
2. BİR DÜZENLEYİCİ İŞLEM OLARAK CUMHURBAŞKANI	
KARARLARI	133
2.1. Bir Adsız(Diğer) Düzenleyici İşlem Olarak Cumhurbaşkan	138
2.2. Düzenleyici Nitelikteki Cumhurbaşkan Kararlarının Hukuki Dayanağı ..	139
2.3. Düzenleyici Nitelikteki Cumhurbaşkan Kararlarına İlişkin	
Uygulanacak Hukuki Rejim	143
2.3.1. Düzenleyici Nitelikteki Cumhurbaşkan Kararlarının Normlar	
Hiyerarşisindeki Yeri	143
2.3.1.1. Adsız Düzenleyici İşlemleri Normlar Hiyerarşisinde	
Yönetmeliklerle Aynı Konumda Kabul Eden Görüş	144
2.3.1.2. Adsız Düzenleyici İşlemleri Normlar Hiyerarşisinde	
Yönetmeliklerin Altında Kabul Eden Görüş	146

2.3.1.3. Aynı ve Farklı İdareye Ait Adsız Düzenleyici İşlem ve Yönetmelikler Arasındaki Normatif İlişki	147
2.4. Düzenleyici Nitelikteki Cumhurbaşkanlığı Kararlarının Normlar Hiyerarşisindeki Yeri	148
2.4.1. Ön Sorun: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Kanunlar Karşısındaki Konumu	149
2.4.2. Normlar Hiyerarşisinde İki Farklı Konuma Sahip Cumhurbaşkanlığı Kararları	154
2.4.2.1. Yönetmelik Hükmündeki Cumhurbaşkanlığı Kararları	154
2.4.2.2. Yönetmeliklerle Aynı Hukuki Etki ve Değere Sahip Olmayan Cumhurbaşkanlığı Kararları	159
a. Yönetmeliğe Binaen Çıkarılan Düzenleyici Nitelikteki Cumhurbaşkanlığı Kararları	159
b. İç Düzen İşlemi Niteliğindeki Cumhurbaşkanlığı Kararları	160
2.3.3. Normlar Hiyerarşisinde Cumhurbaşkanlığı Kararları ile Ortaya Çıkan Geçerlilik Zinciri Tipi: Çift Geçerlilik Zinciri	168
2.5. Düzenleyici Nitelikteki Cumhurbaşkanlığı Kararlarının Düzenleme Alanı	169
3. DÜZENLEYİCİ NİTELİKTEKİ CUMHURBAŞKANI KARARLARININ CUMHURBAŞKANININ DİĞER DÜZENLEYİCİ İŞLEMLERİYLE MUKAYESESİ	173
3.1. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile Düzenleyici Nitelikteki Cumhurbaşkanlığı Kararlarının Mukayesesi	174
3.1.1. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile Cumhurbaşkanlığı Kararlarının Düzenleme Alanı Bakımından Mukayesesi	174
3.1.2. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile Cumhurbaşkanlığı Kararlarının Yargısal Denetim Bakımından Mukayesesi	176
3.1.3. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile Cumhurbaşkanlığı Kararlarının Yürürlüğe Girme Bakımından Mukayesesi	180
3.2. Yönetmelikler ve Adsız Düzenleyici İşlemlerle Cumhurbaşkanlığı Kararlarının Mukayesesi	180

3.2.1. Cumhurbaşkanlığı Yönetmelikleri ile Cumhurbaşkanlığı Kararlarının Mukayesesi	181
3.2.2. Cumhurbaşkanlığı Genelgeleri ile Cumhurbaşkanlığı Kararlarının Mukayesesi	183
3.2.3. Cumhurbaşkanının Çıkardığı Tebliğler ile Cumhurbaşkanlığı Kararlarının Mukayesesi	185
4. DÜZENLEYİCİ NİTELİKTEKİ CUMHURBAŞKANI KARARLARININ YÜRÜRLÜĞE GİRMESİ	186
SONUÇ	188
KAYNAKÇA	198

ÖZET

2017 Anayasa değişikliklerine uyum sağlanması amacıyla çıkarılan 700 ve 703 sayılı Kanun Hükümünde Kararnamelerle kanunlarda yer alan “*Bakanlar Kurulu*” şeklindeki ifadeler “*Cumhurbaşkanı*” olarak değiştirilmiştir. Bu değişimin neticesinde Türk Hukukunda Bakanlar Kurulu kararları olarak bilinen idari işlemlerin yerini yeni bir idari işlem tipi olan Cumhurbaşkan kararları almıştır. Cumhurbaşkan kararları Türk Hukukunda yeni bir idari işlem tipi olması nedeniyle birçok belirsizliği beraberinde getirmiştir. Bu belirsizlikler Cumhurbaşkan kararlarının hukuki rejiminin anlaşılmasını engellemektedir. Diğer taraftan Cumhurbaşkan kararlarının Anayasa’da düzenlenmemiş olması, ilgili Danıştay kararlarının konu hakkında sistematik bir içtihat oluşturmaması ve doktrinindeki yazarların konuyu kapsamlı bir şekilde ele almamış olması Cumhurbaşkan kararlarına ilişkin temel öncüllerin belirlenmesini zorlaştırmaktadır. “*Türk Hukukunda Cumhurbaşkan Kararları*” adlı çalışmamız Cumhurbaşkan kararlarına ilişkin bu belirsizlikleri açıklığa kavuşturmayı hedeflemektedir. Bu hedef kapsamında, alışmamızda Cumhurbaşkan kararları öncelikle farklı yönlerden tasnif edilerek konuya ilişkin genel çerçeve oluşturulmak istenmiştir. Bu çerçeve oluşturulduktan sonra Cumhurbaşkan kararları maddi içerik yönünden incelenmiştir. Maddi içerik yönünden yapılan incelemede Cumhurbaşkan kararlarının yetki, şekil, konu, sebep ve amaç unsurları irdelenmiştir. Cumhurbaşkan kararlarının unsurları incelenirken konuyu somutlaştırmak adına ilgili mevzuat hükümlerine ve mahkeme kararlarına yer verilmiştir. Aynı zamanda Resmi Gazetede yayımlanan Cumhurbaşkan kararları örneklerine de yer verilerek çalışmada ulaşılan sonuçlar desteklenmiştir. Ayrıca alışmamızda düzenleyici nitelikteki Cumhurbaşkan kararlarının normlar hiyerarşisindeki konumu saptanmıştır. Ardından ise düzenleyici nitelikteki Cumhurbaşkan kararları Cumhurbaşkanının diğer düzenleyici işlemleriyle mukayese edilmiştir.

ABSTRACT

With the Statutory Decrees No. 700 and 703 issued in order to adopt with the 2017 Constitutional amendments, the expressions "*Council of Ministers*" in the laws were changed to "*President*". As a result of this change, the administrative acts known as the decisions of the Council of Ministers in Turkish Law were replaced by the Presidential decrees, which is a new type of administrative act. Presidential decrees have brought many uncertainties as they are a new type of administrative action in Turkish Law. These uncertainties hinder the understanding of the legal regime of Presidential decrees. On the other hand, the fact that the Presidential decrees are not regulated in the Constitution, that the relevant Council of State decisions do not constitute a systematic jurisprudence on the subject and that the authors in the doctrine have not dealt with the issue in a comprehensive way make it difficult to determine the basic premises regarding the Presidential decisions. Our study titled "*Presidential Decrees in Turkish Law*" aims to clarify these uncertainties regarding Presidential decisions. Within the scope of this target, in our study, it is aimed to create a general framework on the subject by classifying the Presidential decisions from different aspects. After this framework was created, the President's decisions were examined in terms of material content. In the examination made in terms of material, content, competence, form, subject, reason and purpose elements of the Presidential decrees were examined. While examining the elements of the President's decisions, relevant provisions in codes and court decisions are included in order to concretize the issue. At the same time, the results of the study were supported by giving examples of Presidential decrees published in the Official Gazette. In our study, the position of the regulatory presidential decrees in the hierarchy of norms was determined. Then, the Presidential decrees of regulatory structure were compared with other regulatory acts of the President.

KISALTMALAR

ABD	: Ankara Barosu Dergisi
AHBVÜHFD	: Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
AÜHFD	: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
AYM	: Anayasa Mahkemesi
Bkz.	: Bakınız
CBK	: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi
Çev.	: Çeviren
ÇÜHFD	: Çankaya Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
DEÜHFD	: Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
DÜHFD	: Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
E.	: Esas
EBYÜHFD	: Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
Ed.	: Editör
E.T.	: Erişim Tarihi
EÜHFD	: Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
GSÜHFD	: Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
GÜHFD	: Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
HÜHFD	: Hacettepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
İBD	: İstanbul Barosu Dergisi
İDDK	: İdari Dava Daireleri Kurulu
İİBF	: İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
İMÜHFD	: İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
İÜHFD	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
İTÜSBD	: İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi
İYUK	: İdari Yargılama Usulü Kanunu
K.	: Karar
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname

md.	: madde
MİT	: Milli İstihbarat Teşkilatı
NEÜHFD	: Necmettin Erbakan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
No.	: Numara
SÜHFD	: Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
SDÜHFD	: Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
T.	: Tarih
TAAD	: Türkiye Adalet Akademisi Dergisi
TBBD	: Türkiye Barolar Birliği Dergisi
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
vd.	: ve devamı
YD	: Yürütmeyi Durdurma
YÖK	: Yükseköğretim Kurulu



T.C.
ANKARA SOSYAL BİLİMLER ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ



TEZ ONAYI

Enstitümüzün Kamu Hukuku Tezli Yüksek Lisans Programı 195435008 numaralı öğrencisi Muhammed Hakan ÖZATA'nın hazırladığı “**Türk Hukukunda Cumhurbaşkanı Kararları**” başlıklı tezi ile ilgili tez savunma sınavı, Lisansüstü Eğitim-Öğretim ve Sınav Yönetmeliği'nin ilgili maddeleri gereğince 29/7/2022 Çarşamba günü saat 14'de yapılmış, tezin onayına oy birliği ile karar verilmiştir.

Başkan : Prof. Dr. Bülent KENT

Jüri Üyesi : Dr. Öğr. Üyesi İsmail YAZICIOĞLU

(Danışman)

Jüri Üyesi : Dr. Öğr. Üyesi Murat Ekinci

ONAY:

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

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

Prof. Dr. Mehmet Hilmi Demir

Müdür



GİRİŞ

2017 Anayasa değişiklikleriyle Türk Hukukunda yerini alan Cumhurbaşkanlığı sistemi yürütmenin yapısı ve işleyişine ilişkin birçok yenilik getirmiştir. Anayasa’da hayata geçirilen başlıca yenilikler; yürütmenin monist hâle getirilmesi, tüzük ve kanun hükmünde kararnamelerin ilga edilmesi ve yürütmenin Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenleme alanının genişletilmesidir. Ancak yürütmenin yapısı ve işleyişine ilişkin yenilikler yalnızca Anayasadakilerle sınırlı kalmamıştır. Zira Anayasa değişikliklerine uyum sağlanması maksadıyla 700 ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameler (KHK) çıkarılmıştır. Bu KHK’lar çerçevesinde, kanunlarda yer alan “*Bakanlar Kurulu*” ifadeleri “*Cumhurbaşkanı*” şeklinde değiştirilmiş ve bunun neticesinde “*Cumhurbaşkanı kararı*” adında yeni bir idari işlem tipi ortaya çıkmıştır.

Resmi Gazetede Cumhurbaşkanlığı kararlarının nicelik bakımından Cumhurbaşkanının diğer işlemlerine nazaran sayısal üstünlüğe sahip olduğu görölmektedir. Bununla birlikte Cumhurbaşkanlığı kararlarının konu unsurunun gerek birel gerekse düzenleyici nitelikte olması yürütmenin diğer idari işlemlerine nazaran daha geniş bir alanı kapsadığını göstermektedir. Bu nedenle Cumhurbaşkanlığı kararlarının hukuki rejiminin tam anlamıyla kavranması yeni hükümet sisteminin işleyişinin anlaşılmasını sağlamaktadır. Böyle olmasına rağmen doktrindeki çoğu yazarın yeni hükümet sisteminin işleyişini anlamak için Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine yönelmiş olması konunun göz ardı edildiğini göstermektedir. Hâlbuki Cumhurbaşkanlığı kararları ile mukayese edildiğinde Cumhurbaşkanlığı kararnameleri hem nicelik hem de konu unsuru bakımından oldukça sınırlı bir çalışma alanı sunmaktadır. Diğer taraftan doktrinin Cumhurbaşkanlığı kararlarının siyasetin konusunu oluşturması hâlinde birtakım kısır tartışmalar içine girmesi, meseleyi ele almak noktasında akademik kaygılardan ziyade ideolojik kaygıların ön planda olduğunu gözler önüne sermektedir. Bu durum ise Cumhurbaşkanlığı kararlarının hukuki rejimine ilişkin sorunların bütünsel bir şekilde ele alınmasının önüne geçmektedir.

Doktrinin konuya ilişkin tutumu bu şekilde olmakla birlikte Cumhurbaşkanı kararları Anayasa’da düzenlenmediği gibi kanunlarda Cumhurbaşkanı kararlarına ilişkin hükümler oldukça dağınıktır. Resmi Gazetede yayımlanan Cumhurbaşkanı kararları hem şekil hem de içerik açısından kendi içinde bir yeknesaklık oluşmasını engellemektedir. Cumhurbaşkanı kararlarına ilişkin Danıştay kararları ise sistematik bir içtihat oluşturmaktan uzaktır. Mahkeme Cumhurbaşkanı kararlarının tavsifini yaparken, Cumhurbaşkanı kararlarının isimlendirmesinde dahi birbiriyle çelişen kararlar vermektedir.

Cumhurbaşkanı kararları bir idari işlem olması nedeniyle idare hukukunun; bir yürütme işlemi olması nedeniyle ise anayasa hukukunun konusunu oluşturması konuya ilgili güncel sorunlara akademik bir bakış açısıyla cevap aranması gerektiğini göstermektedir. En nihayetinde her iki hukuk disiplini benzer konuları belirli yöntemler izleyerek açıklığa kavuşturmuştur. Bu noktada her iki disiplinin izlediği yöntemler göz önünde tutularak Cumhurbaşkanı kararlarının monografik bir çalışmaya konu edilmesi söz konusu belirsizlikleri açıklığa kavuşturmaya yardımcı olacaktır.

Doktrin, mevzuat ve Danıştay kararları üçgeninde oluşan belirsizlikler konuya ilişkin şu soruları cevapsız bırakmıştır: Mevzuatta ve uygulamada sıkça karşılaşılan “*Cumhurbaşkanlığı kararı*” şeklinde ifade edilen idari işlemleri Cumhurbaşkanı kararları karşısında nasıl konumlandırılması gerekmektedir? Cumhurbaşkanı Anayasa’da sahip olduğu yetkilerden hangilerini Cumhurbaşkanı kararı tesis ederek kullanmaktadır veya kullanması gerekmektedir? Cumhurbaşkanı kararlarını maddi içerik açısından nasıl konumlandırmak gerekir? Cumhurbaşkanı kararlarında takdir yetkisini nasıl değerlendirmek gerekir? Cumhurbaşkanı kararı çıkarma yetkisinin devredilmesi mümkün müdür? Düzenleyici karaktere sahip Cumhurbaşkanı kararları normlar hiyerarşisinde nerede yer almaktadır?

“*Türk Hukukunda Cumhurbaşkanı Kararları*” başlıklı bu çalışma, Cumhurbaşkanı kararlarını bütün yönleriyle ele almak gayesindedir. Bu kapsamda, birinci bölümde öncelikle kavramsal açıklamalara yer verilmiş ve meselenin tarihi arka planı üzerinde durulmuştur. Sonrasında, Cumhurbaşkanı kararları farklı yönlerden tasnif edilmiştir. Yapılan tasnifler, Anayasa’da Cumhurbaşkanıya tanınan yetkilerden

hangilerinin Cumhurbaşkanı kararı niteliğinde olduğunu anlaşılmasını sağlamıştır. Bu tasnifler yapılırken söz konusu yetkilerin maddi içeriği göz önünde tutulmuştur.

İkinci bölümde, Cumhurbaşkanı kararları idare hukuku perspektifinden incelenmiştir. En nihayetinde Cumhurbaşkanı kararları bir idari işlemdir. Bu nedenle her idari işlemde olduğu gibi unsurları, Cumhurbaşkanı kararlarının hukuki rejimini ortaya koymaktadır. Bu kapsamda Cumhurbaşkanı kararlarının unsurları sırasıyla yetki, şekil, sebep, konu ve amaç unsurları bakımından irdelenmiştir. Ayrıca Cumhurbaşkanı kararlarının tekemmül etmesinde izlenen usul kuralları da ele alınmıştır. Konuyla ilgili Danıştay kararlarına da yer verilerek Cumhurbaşkanı kararlarının unsurlarının hangi durumlarda hukuka aykırı olduğuna dikkat çekilmiştir.

Üçüncü bölümde düzenleyici nitelikteki Cumhurbaşkanı kararları ele alınmıştır. Öncelikle bazı Cumhurbaşkanı kararlarını düzenleyici nitelikte kılan şekli özellikler belirtilmiştir. Esasen bu özelliklerle bazı Cumhurbaşkanı kararların neden düzenleyici işlem mahiyetinde olduğu ortaya konulmak istenmiştir. Bunun akabinde düzenleyici nitelikteki Cumhurbaşkanı kararlarının hukuki dayanağı ve tabi olduğu hukuki rejim açıklanmıştır. Bu noktadaki açıklamalar çerçevesinde Cumhurbaşkanı kararlarının normlar hiyerarşisindeki konumu tespit edilmeye çalışılmıştır. Cumhurbaşkanı kararları Cumhurbaşkanının diğer düzenleyici işlemleri ile mukayese edilerek sonuca ulaşılmıştır.

Çalışma inşa edilirken Cumhurbaşkanı kararlarına ilişkin tartışmalı konular incelenirken doktrindeki görüşlerden ve mahkeme kararlarından azami ölçüde yararlanılmıştır. Bununla birlikte Resmi Gazetede yayımlanan Cumhurbaşkanı kararları örnekleriyle konu somutlaştırılmıştır. Cumhurbaşkanı kararlarının hukuki rejiminin daha iyi anlaşılabilmesi için ise kanunlar ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleri özelinde kapsamlı mevzuat taraması yapılmıştır. Bu çerçevede yapılan mevzuat taraması, doktrinde değerlendirilmeyen hususların açıklanmasını kolaylaştırmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

CUMHURBAŞKANI KARARLARINA İLİŞKİN GENEL ESASLAR

1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE VE TARİHİ ARKA PLAN

2017 yılındaki Anayasa değişiklikleri ile ülkemizde 1876 yılından beri uygulanmakta olan parlamenter sistem terkedilmiştir. Parlamenter hükümet sisteminin yerini “*sui generis*” bir hükümet sistemi olan Cumhurbaşkanlığı sistemi almıştır¹. Mezkur yeni hükümet sistemi düalist olan yürütme yapısını monist hâle getirmiştir. Yeni sistemle birlikte eski hükümet sisteminde Bakanlar Kurulu ve Cumhurbaşkanından oluşan yürütme organı, sert kuvvetler ayrılığının² uygulandığı başkanlık sisteminde olduğu gibi yalnızca Cumhurbaşkanından oluşacak şekilde kurgulanmıştır. Yürütme organındaki bu değişim yalnızca yürütme organının yapısı ile sınırlı kalmamıştır. Anayasa değişikliği, Anayasa’da yürütmenin hukuki işlem tipleri olan kanun hükmünde kararname ve tüzüklere ilişkin hükümleri Anayasa’dan ilga etmiştir. Söz konusu düzenleyici işlemlerin yerini Cumhurbaşkanlığı kararnameleri³ almıştır. Bununla birlikte yürütmenin hem birel

¹ Yusuf Coşkun- Cemal Yorgancıoğlu, “Westminster Modeline ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Dayalı Bakan Yardımcılığı İçin Karşılaştırmalı Analizi”, TAAD 46/1 (Nisan 2021), 75.

² Eren yeni sistemin sert kuvvetler ayrılığı anlayışına dayandığını ifade etmekle birlikte yasama ve yürütme seçimlerinin aynı zamanda yapılmasının bu anlayışla uyumlu olmadığını ifade etmektedir. Abdurrahman Eren, Anayasa Hukuku Dersleri (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2020), 658.

³ Cumhurbaşkanlığı kararnameleri 2017 değişiklikleri öncesinde de Anayasada yer almaktadır. Ancak 2017 değişiklikleri, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine eski hukuki rejimine nazaran başka bir boyut kazandırmıştır. Zira söz konusu değişiklikler öncesinde Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle yalnızca Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğine ilişkin düzenleme yapma yetkisine sahiptir. Buna karşın, söz konusu değişiklikler sonrasında Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile merkezi idareyle birlikte üçüncü kişilerin birtakım hak ve özgürlüklerini düzenleyebilmektedir. Dolayısıyla 2017 değişiklikleri bir iç düzen işlemi mahiyetinde olan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini, yönetmelikler gibi olağan bir düzenleyici işlem haline getirmiştir. Bu nedenle Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin, yeni bir hukuki işlem tipi olarak addedilmesi mümkündür. Zira Gülün de belirttiği gibi yeni sistemdeki Cumhurbaşkanlığı kararnameleri “*daha önce ismen olsa da içeriği tümüyle yenilenmiş*” bir düzenleyici işlemdir. Cengiz Gül, “Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Dinamikleri ve Yürütmenin Yeni Konumu”, EÜHFD 13/2 (Kasım 2018), 254.

hem de düzenleyici işlemleri için başvurduğu⁴ ve Anayasanın çeşitli maddelerinde düzenlenmiş Bakanlar Kurulu kararı ise yürütmenin diğer idari işlemleri gibi Anayasa'dan ilga edilmiştir. Yeni sistemde Bakanlar Kurulu kararlarının yerini alacak hukuki işlem ise Anayasa'da açık bir şekilde belirtilmemiştir. Zira Bakanlar Kurulu kararlarının yeni hükümet sistemindeki muadili olan Cumhurbaşkanı kararları Anayasa'da düzenlenmemiştir⁵. Ancak tali kurucu iktidar bahsi geçen Anayasa'daki eksikliği gidermek adına aynı isme sahip iki farklı KHK çıkarmıştır. Şöyle ki “*Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname*” adlı 700 ile 703 sayılı KHK'lar kanun ve KHK hükümlerini Cumhurbaşkanlığı sisteminin getirdiği yeniliklerle uyumlu hâle getirmiştir. Bu dönüşümün kapsamında ise, kanun ve KHK'larda yer alan “*Bakanlar Kurulu kararı*” şeklindeki ifadeler “*Cumhurbaşkanı Kararı*” olarak değiştirilmiş ve böylece Türk Hukukunda yeni bir yürütme işlemi ortaya çıkmıştır. Cumhurbaşkanı kararlarına ilişkin bazı Danıştay kararları ise söz konusu hukuki değişimi ifade etmeye çalıştığımız gibi açıklamaktadır:

“Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda 21/01/2017 günlü,6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'la getirilen düzenlemelerin, 16/04/2017 tarihinde gerçekleştirilen halk oylamasında kabul edilmesi sonrasında ülkemizde uygulanan hükûmet sisteminde esaslı değişiklikler yaşanmış ve bu yeni hükûmet sistemine ilişkin değişiklikler Cumhurbaşkanının Türkiye Büyük Millet Meclisinde ant içerek göreve başladığı 09/07/2018 tarihi itibarıyla yürürlüğe girmiştir. Anayasa'nın eski hâlinde yürütme yetki ve görevi Cumhurbaşkanı ile Bakanlar Kurulu

⁴ Mutlu Kağıtçıoğlu, “Türk Hukukunda Cumhurbaşkanı Kararları”, Cumhurbaşkanının İşlemleri Hukuki Niteliği, Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetimi Kamu Hukukçuları Platformu VII. Toplantısı, Ed. Oktay Uygun-Egemen Esen, (İstanbul, 2019), Kamu Hukukçuları Platformu İnternet Sitesi, 113-114.

⁵ Önceki sistemde Bakanlar Kurulu kararları, Resmi Gazetede yayımlandıkları başlık itibarıyla “*Bakanlar Kurulu Kararnameleri*” yeni sistemde Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için öngörülen kapsamlı hükümlerde olduğu gibi düzenlenmemiş olsa da “*Bakanlar Kurulu Kararı*” ifadesi Anayasada yer almıştır. Nitekim Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini düzenleyen Anayasanın 104. maddesinin mülga b bendinin 11. Fıkrasında, Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu kararıyla olağanüstü hal ve sıkıyönetim ilan etmenin yanı sıra KHK çıkarma yetkisi olduğu belirtilmiştir. Yine aynı şekilde Anayasanın 6771 sayılı kanunla değişik 163. maddesinde merkezi yönetim bütçesinde harcanabilecek miktarın Bakanlar Kurulu kararıyla aşılamayacağı hükme bağlanmıştır. Dolayısıyla 2017 değişiklikleri öncesinde Anayasa, Bakanlar Kurulu kararlarını ayrıca düzenleme yoluna gitmemiş olsa da Bakanlar Kurulu kararı adında bir hukuki işlemi tanımaktadır.

arasında bölüşülmüşken yeni hâlinde bu yetki ve görev sadece Cumhurbaşkanına verilmiş, Bakanlar Kurulu ve Başbakanlık makamları kaldırılmıştır.

Bu çerçevede 09/07/2018 günlü, 30473 sayılı (3. Mükerrer) Resmi Gazetede yayımlanan 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile pek çok Kanun ve KHK'da önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu kapsamda anılan KHK'nın 184. maddesiyle de 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun, ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görülecek davaların sayıldığı 24. maddesinin 1. fıkrasının (a) bendinde yer alan "Bakanlar Kurulu kararlarına" ifadesi, "Cumhurbaşkanı kararlarına" şeklinde değiştirilerek, bu kararlara karşı açılacak iptal ve tam yargı davalarını ilk derece mahkemesi sıfatıyla Danıştay'ın karara bağlayacağı düzenlenmiştir.”⁶

Yukarıdaki Danıştay kararından da anlaşılacağı üzere Cumhurbaşkanlığı sisteminde Cumhurbaşkanı kararları, Bakanlar Kurulu kararlarının muadili olarak düzenlenmiştir. Ancak Cumhurbaşkanlığı sistemiyle birlikte hem Cumhurbaşkanının hem de Bakanlar Kurulunun yetki ve görevleri Cumhurbaşkanına tevdi edilmiştir. Bunun neticesinde Cumhurbaşkanı kararları önceki sistemde yer alan hem Bakanlar Kurulu kararlarının hem de Cumhurbaşkanın birel nitelikteki işlemlerinin işlevini üstlenmeye başlamıştır.

1.1. Karar Kavramı

Karar kavramı sözlükte “bir iş veya sorun hakkında düşünülerek verilen kesin yargı”⁷ anlamına gelmektedir. Bu bağlamda, karar kavramının psikolojik ve nörolojik boyutlar taşıyan bilişsel süreç neticesinde ortaya çıkan bir “ürünü” ifade ettiği kabul edilebilir⁸. Zira bilişsel süreç insanın kendi zihninde duyusal girdileri dönüştürdüğü, indirgediği, girdilerin detaylarını birleştirdiği, girdileri depoladığı ve tekrardan kullanmak üzere geri getirdiği bir süreç⁹ işaret eder. Kararın ortaya çıkmasından önce

⁶ Danıştay 2. Daire, E. 2020/1875, K. 2020/2278, T. 9.9.2020; Danıştay 2. Daire, E. 2019/3684, K. 2020/2022, T. 1.7.2020; Danıştay 2. Daire, E. 2020/1030, K. 2020/1817, T. 23.6.2020.

⁷ TDK Sözlük (Erişim 19.09.2021).

⁸ Alper Küçükay, “Karar Vermenin Psikolojisi”, TAAD, 9/35 (Temmuz 2018), 607.

⁹ Ulric Neisser, Cognitive Psychology (Epub: Taylor and Francis, 2014).

insanın başvurduğu düşünme eylemi¹⁰ de tam anlamıyla böyle bir sürece tekabül etmektedir¹¹. Dikkat, algılama, kodlama ve geri getirme olmak üzere dört adımdan oluşan bu süreçte¹² insan dikkat aşamasında zihni duyuşal girdilere maruz kalmakta; algılama aşamasında zihnin maruz kaldığı duyuşal girdiler kodlanabilecek bilgileri dönüştürölmekte; kodlama aşamasında dönüştürölen bilgiler indirgenmekte ve ayrıntılardan yola çıkarak benzer bilgiler birleştirilerek zihinde yeni bellekler oluşturulmakta; son aşama olan geri getirmede, belleklerdeki bilgiler karar verme öncesindeki muhakeme eyleminin gerçekleşmesi için zihinde tartışmaya hazır hâle getirilmektedir. Muhakeme neticesinde ise insan belirli bir yargıya ulaşmakta ve irade açıklamasında bulunarak karar verme olarak bilinen eylemi gerçekleştirmektedir.

Devlet organlarının yaptığı irade açıklamalarından bazıları “karar” olarak isimlendirilmesi kamu hukukunda “karar” kavramının devlet organlarının irade açıklamasında bulunması anlamına geldiğini göstermektedir. Örneğin, doktrinde yürütmenin tesis ettiğı birel işlemler karar olarak tanımlanırken¹³; yasama organının kanun dışında tesis ettiğı irade açıklamaları parlamento kararı olarak isimlendirilmektedir. Dolayısıyla kamu hukukunda “karar” kavramı ve irade açıklaması arasında semantik bir bağlantı bulunmaktadır.

Hukukta irade açıklaması, kişilerin belirli bir hukuki ilişki inşa etmek veya bir hukuki ilişki üzerinde tasarrufta bulunmak ya da bir hukuki ilişkiyi sonlandırmak için başvurdukları iradi davranıştır¹⁴. Bu minvaldeki iradi davranışlar ise hukuki işlem olarak tanımlanmaktadır. Ancak hukukta iradi davranışlar hukuki işlemlerden ibaret değildir.

¹⁰ Düşünmek akli bir eylem olması itibariyle Medeni Kanunun 13. maddesinde “akla uygun davranma yeteneğı” olarak tanımlanan ayırt etme gücüne tekabül etmektedir. Akla uygun davranma yeteneğı haklara ehil olan birey yahut kişi, bulunduğu çevredeki değişimleri algılar ve anlamlandırır. Algılama ve anlamlandırma neticesinde birey Hatemi’nin de belirttiğı üzere doğruyu yanlıştan ayırır. Doğrunun yanlıştan ayırt edildiğı değerlendirme süreci sonrasında ise birey karar verir ve bu kararı davranışıyla uygular. Dolayısıyla karar verilmeden önce başvuruşan düşünme süreci algılanan ve anlamlandırılan bilgilerin doğruluğı üzerindeki belirsizliğı bertaraf etmekte ve evrende olay ve olguların meydana gelmesini sağlamaktadır. Hüseyin Hatemi, Kişiler Hukuku (İstanbul: Filiz Yayıncılık, 2020), 50; İhsan Erdoğan-Dilşat Keskin, Türk Medeni Hukuku (Ankara: Gazi Kitabevi, 2018), 197.

¹¹ İcek Ajzen, “The Social Psychology of Decision-Making”, Social Psychology: Handbook of Basic Principles, Ed. E. Tory Higgins- W. Arie Kruglanski. (New York: Guilford Press), 1996, 300.

¹² İnsanın iradi mevcudiyeti, Descartes’in de ifade ettiğı üzere kararın ortaya çıkmadan önce akılda gerçekleşen düşünme faaliyetinin bir sonucudur. René Descartes, Mediations on The First Philosophy (Epub: Harper Collins, 2013).

¹³ Kemal Gözler, Türk Anayasa Hukuku (Bursa: Ekin Yayıncılık, 3.Baskı, 2019), 835; Yasin Söyler, Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (Ankara: Seçkin Yayıncılık), 65.

¹⁴ Fikret Eren, Borçlar Hukuku Genel Hükümler (Ankara: Yetkin Yayıncılık, 25. Baskı), 123.

İradi davranışlar aynı zamanda hukuki sonuç doğuran eylemleri de kapsamaktadır¹⁵. Dolayısıyla hukukta iradi davranışlar hukuki işlemler ve hukuki eylemler olmak üzere ikiye ayrılmaktadır¹⁶. Bu ayrımın temelinde ise hukuki işlem ve hukuki eylem arasında her iki iradi davranışın hukuki sonuç doğurma maksadı taşımak noktasında farklı özellikler göstermesi bulunmaktadır. Zira bir hukuki işlemde bulunan kişi, gerçekleştirdiği iradi davranışla belirli bir hukuki sonucun meydana gelmesi amacına yönelirken¹⁷; hukuki eylemde bulunan kişi böyle bir amaç taşımamakta ancak gerçekleştirdiği iradi davranış belirli bir hukuki sonucun doğmasına neden olmaktadır. Bu açıklamalar çerçevesinde ise kamu hukukunda “*karar*” olarak isimlendirilen irade davranışların birer hukuki işlem olduğunu söylemek mümkündür. Çünkü söz konusu iradi davranışlar, belirli bir hukuki sonuç doğurmak maksadını taşımaktadır.

1.2. Mevzuatta “Cumhurbaşkanı Kararı” İfadesi

Mevzuatta “*Cumhurbaşkanı kararı*” ifadesini birçok kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, kanun hükmünde kararname ve yönetmelik hükmünde görmek mümkündür. Tarihsel süreç ele alındığında¹⁸ ise “*Cumhurbaşkanı kararı*” ifadesinin mevzuatta yeni bir kavram olduğu anlaşılmaktadır. Zira “*Cumhurbaşkanı kararı*” ifadesini mevzuatımıza taşıyan en eski tarihli kanuni düzenleme 7 Haziran 2018 tarihli 700 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname’dir. Bu düzenleme öncesinde mevzuatta herhangi bir hukuk kuralı, “*Cumhurbaşkanı kararı*” ifadesine yer vermemektedir.

¹⁵Şebnem Akipek, “Tamamlayıcı Olgunun Hukuki İşleme Etkisi”, AÜHFD 44/1 (1995), 270.

¹⁶ Hukukta farklı isimler altında münhasır hale gelmiş pek çok irade açıklaması bulunmakla birlikte Kıta Avrupası hukukunda irade açıklamaları için genel bir terim 18. yüzyıla kadar kullanılmamıştır. Daha sonra ise Savigny’nin öncülük ettiği Pandektistler tarafından tümdengelimci bir şekilde irade açıklamalarını hukuki işlemler adı altında ele alınmaya başlamıştır. Akipek, “Tamamlayıcı Olgunun Hukuki İşleme Etkisi”, 271.

¹⁷ Adnan Güriz, Hukuk Başlangıcı (Ankara: Siyasal Kitabevi, 19. Baskı, 2019), 162; Gözler, Türk Anayasa Hukuku, 718.

¹⁸ Bu noktada mevcut ve önceki Anayasalardan yola çıkarak Cumhurbaşkanlığı kararı ifadesine yer veren en eski tarihli düzenlemenin 700 sayılı KHK olduğunun anlaşılması mümkündür. Şöyle ki; 1924 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunun 39. maddesinde “Cumhurbaşkanının çıkaracağı bütün kararlar” ifadesi yer almakta, bunların karşı imza kuralına tabi olduğu belirtilmektedir. 1961 Anayasası, karşı imza kuralında sorumluluğun Başbakan ve ilgili Bakanlara ait olduğunu ekleyerek, Teşkilat-ı Esasiye Kanunun 39. maddesinde yer alan “Cumhurbaşkanının çıkaracağı bütün kararlar” ifadesinde herhangi bir değişiklik yapmadan 98. maddesine taşımaktadır. Yine 1982 Anayasası 2017 değişiklikleri öncesinde 105. maddesi “*tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri dışındaki bütün kararlar*”da karşı imza kuralının geçerli olmadığını dolaylı bir şekilde belirtmektedir. Öteki taraftan 700 sayılı KHK’den daha eski tarihli düzenlemelerde de “*Cumhurbaşkanı kararı*” ifadesi yer almadığı görülmektedir. Bu nedenle Türk Hukukuna “Cumhurbaşkanı kararı” ifadesini getiren ilk düzenlemenin 700 sayılı KHK olduğu söylenebilir.

Mevzuatta “*Cumhurbaşkanı kararı*” ifadesinin yeni bir kavram olması Cumhurbaşkanlığı kararlarının isimlendirilmesi noktasında birçok soruna yol açmıştır. Çünkü Cumhurbaşkanlığı kararları Cumhurbaşkanının diğer işlemlerinden kolay bir şekilde ayırt edilse¹⁹ de bazı mevzuat hükümlerinde Cumhurbaşkanlığı kararları “*Cumhurbaşkanlığı kararı*”²⁰ şeklinde ifade edilmiştir. Bununla birlikte bazı mahkeme kararlarında, Cumhurbaşkanlığı kararları “*Cumhurbaşkanlığı kararı*” olarak tavsif edilmiştir. Şöyle ki Anayasa Mahkemesi, Cumhurbaşkanlığı kararı yapma yetkisini düzenleyen bir kanuna karşı açılan bir iptal davasına ilişkin kararında²¹ Cumhurbaşkanlığı kararı çıkarma yetkisine ilişkin açıklama getirirken “*Cumhurbaşkanlığı kararı*” ifadesini kullanmıştır. Yine benzer şekilde Danıştay, Cumhurbaşkanlığı kararlarına ilişkin bazı kararlarında²² dava konusu Cumhurbaşkanlığı kararlarını “*Cumhurbaşkanlığı kararı*” olarak tavsif edilmiştir. Bununla birlikte Resmi Gazetede Cumhurbaşkanlığı kararı niteliğindeki atama ve seçme konulu Cumhurbaşkanlığı işlemleri²³ Resmi Gazetede “*Cumhurbaşkanlığından*” başlığıyla yayımlanmaktadır. Bu durum ise doktrinde

¹⁹ Şeref İba-Yasin Söyler, “Yeni Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanlığı Kararının Nitelik Farkı ve Hukuki Sonuçları”, Anayasa Yargısı 36/1 (2019), 199.

²⁰ 25.5.2005 tarihli, 5352 sayılı Adli Sicil Kanunu özel af niteliğindeki “Cumhurbaşkanlığı kararları”nın adli sicile kaydedileceğini belirtmiştir. Bu minvalde bir başka örnek, Türkiye Ulusal Ajansı tarafından çıkarılan 11.7.2020 Tarihli Türkiye Ulusal Ajansı ve Uzmanlık Yönetmeliği’dir. Mezkur yönetmeliğin 6. maddesinin ikinci fıkrasına göre, “1025 Sayılı “Cumhurbaşkanlığı Kararı” ile yürürlüğe konulan Kurumlar Arası Geçici Görevlendirme Yönetmeliğine göre” kurum dışındaki kamu görevlileri görevlendirilebilecektir. “Cumhurbaşkanlığı Kararı” ifadesine yer veren bir başka düzenleme ise YÖK tarafından çıkarılan 19.6.2020 tarihli Yükseköğretim Kurumlarında Ortak Uygulama ve Araştırma Merkezleri Yönetmeliği’dir. 11. maddesinin 4. fıkrasında her yıl “Cumhurbaşkanlığı Kararı” ile belirlenen atama sayısına göre yönetmeliğin düzenlediği merkezlerdeki kamu personeli sayısının belirleneceğini belirtmektedir.

²¹ Bu noktada örnek teşkil eden bir Anayasa Mahkemesi kararında “Cumhurbaşkanlığı kararı” ifadesi şu şekilde sarf edilmiştir: “Dava konusu kural, Cumhurbaşkanlığı kararı ile devlet, belediye, özel idare ve kamu iktisadi teşebbüsleri memur ve mensuplarının ateşli silahları taşıyabilmelerinin veya mesken ya da işyerinde bulundurabilmelerini düzenlemektedir. Yasamanın genelliği ilkesi gereğince Anayasada düzenlenmemiş bir alanın kanun koyucunun takdirine bırakıldığı, Anayasa’nın temel ilkeleri ile yasaklayıcı hükümlerine aykırı olmamak kaydıyla, bu konudaki tercihin kanun koyucunun takdiri kapsamında kaldığı kabul edilmelidir.”. Ancak dava konusu norma bakıldığında Cumhurbaşkanlığı kararı ifadesi olmadığı açıkça görülmektedir: “Madde 7-3. Cumhurbaşkanlığı kararı ile silah taşıyabileceklerine karar verilen Devlet, belediye, özel idare ve kamu iktisadi teşebbüsleri memur ve mensupları”., AYM, E.2020/9, K.2021/37, T.03/06/2021.

²² Danıştay Kararı 8. Daire, E. 2021/336, K. 2021/147, T. 20.1.2021; Danıştay Kararı 6. Daire, E. 2021/4172, K. 2021/6373, T. 17.5.2021; Danıştay Kararı 5. Daire, E. 2018/4488, K. YD, T. 22.6.2020; Danıştay Kararı 5. Daire, E. 2018/4472, K. YD, T. 17.6.2020.

²³ Resmi Gazete, Tarih: 22.12.2021, Sayı: 31697, Karar:2021/600 ; Resmi Gazete, Tarih:11.12. 2021, Sayı : 31686, Karar: 2021/580;

“Cumhurbaşkanlığı kararı” adında bir Cumhurbaşkanlığı işlemi olup olmadığı hususunda merak uyandırmıştır²⁴.

Kanaatimizce Cumhurbaşkanlığı kararlarını ifade etmek için “Cumhurbaşkanlığı kararı” ifadesine başvurmak lafzi ve tarihsel süreç açısından isabetli değildir. Bir kere Cumhurbaşkanlığı bir hukuki işlem tesis ederken bizzat kendi ismi ve imzasını irade açıklamasının altına dercetmektedir. Zira Anayasaya (md.8) göre yürütme yetkisi ve görevi Cumhurbaşkanlığına aittir. Bu nedenle Cumhurbaşkanlığı yaptığı işlemleri “Cumhurbaşkanlığı” ifadesi ile tanımlamak söz konusu işlemlerin Cumhurbaşkanlığı tarafından değil Cumhurbaşkanının işgal ettiği makam tarafından yapıldığı şeklinde abes bir kabulü gerektirmektedir²⁵. Kaldı ki Anayasa’da yapılan değişikliklere uyum sağlamak maksadıyla çıkarılan 700 ve 703 sayılı KHK’larla “Bakanlar Kurulu kararı” şeklinde yer alan ifadeleri “Cumhurbaşkanlığı kararı” olarak değiştiren siyasi irade aynı zamanda 2017 anayasa değişikliklerini gerçekleştirmiştir. Bu kararnamelerde, herhangi bir şekilde “Cumhurbaşkanlığı kararı” şeklinde bir ifadeye yer verilmemiştir.

1.3. 2017 Anayasa Değişiklikleri Öncesinde Cumhurbaşkanının İşlemleri

2017’den önce Türkiye’de uygulanmakta olan hükümet sistemine göre, yürütme organı düalist yapıdaydı²⁶. Yürütme organı Cumhurbaşkanlığı ve Bakanlar Kurulundan oluşmaktaydı. Bakanlar Kurulunun işlemlerini tüzük, yönetmelik, kararname, genelge ve kararlar oluştururken; Cumhurbaşkanının işlemlerini Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve atama, seçme, görevden alma, onaylama, yayımlama, cezaların hafifletilmesi ve kaldırılmasına ilişkin kararları oluşturmaktaydı. Cumhurbaşkanının Cumhurbaşkanlığı kararnamesi dışındaki işlemleri 2017 değişikliklerinden sonraki mevzuatın aksine Cumhurbaşkanlığı kararı ve Cumhurbaşkanlığı kararı adını almamaktaydı. Bunlar yapılan işlemin konusuna göre isimlendirilmekteydi.

²⁴ Mevzuat ve mahkeme kararlarındaki bu durum doktrinde “Cumhurbaşkanlığı kararı” adında bir idari işlemin olup olmadığı noktasında merak uyandırmıştır. Gözler, Türk Anayasa Hukuku, 836; Kağıtçıoğlu, Cumhurbaşkanlığı Kararları, 1.

²⁵ Gözler, Türk Anayasa Hukuku, 853.

²⁶ Okşar, olağanüstü hal ve sıkıyönetim durumunda Bakanlar Kurulunun Cumhurbaşkanlığı başkanlığında toplanması nedeniyle yürütmenin monist yapı arz ettiğini belirtmektedir. Mustafa Okşar, Hükümet Sistemleri Önceki Anayasalar ve Özellikle 1982 Anayasası Çerçevesinde Bakanlar Kurulu (Ankara: Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, 2013), 541.

2017 değişiklikleri öncesinde Cumhurbaşkanının işlemleri fonksiyon, taraf ve tekemmül ederken taşıdığı irade açıklamalarının sayısı, doğurduğu sonucun niteliğine ve maddi içeriği göz önünde tutularak sınıflandırılmıştır. Fonksiyon itibariyle Cumhurbaşkanının işlemleri yasama, yürütme ve yargı fonksiyonu olmak üzere devletin bütün fonksiyonlarına ilişkin olduğu kabul edilmiştir²⁷. Zira Anayasa’da Cumhurbaşkanı bütün erklerle yakın bir ilişki içerisinde olan “*tarafsız*”²⁸ bir hakem rolünde konumlandırılmaya çalışılmıştır. Doğurduğu sonuca göre yapılan tasnifte ise Cumhurbaşkanının işlemleri sembolik ve icrai olmak üzere iki farklı şekilde incelenmiştir. Bu bağlamda, sembolik nitelikte olan Cumhurbaşkanı işlemlerinin Cumhurbaşkanının devlet başkanı olmasından; icrai nitelikte olanların ise yürütme organı olmasından kaynaklandığı belirtilmiştir²⁹. Bununla birlikte icrai nitelikteki Cumhurbaşkanı işlemlerinin idari niteliğe sahip olması³⁰ sorumluluk bakımından karşı-imza kuralına göre tasnif edilmesini gerektirmiştir³¹. Bu çerçevede, icrai nitelikteki Cumhurbaşkanı işlemleri karşı-imza kuralına tabi olmamaları hâlinde Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler olarak karşı-imza kuralına tabi olanlardan ayırt edilmiştir. Ancak Anayasada bu ayrımın belirgin bir şekilde yapılmaması³², doktrinin karşı-imzaya tabi olan işlemler konusunda farklı görüşlere sahip olmasına neden olmuştur.

Konuyla ilgili olarak Özbudun, Cumhurbaşkanının karşı-imza kuralına tabi olmayan işlemlerinin yürütme organının işleyişine ilişkin olmayan işlemlerden oluştuğunu belirtmektedir³³. Zira Cumhurbaşkanının yasama ve yargı organının işleyişine ilişkin olan bu işlemler, Anayasanın 101. maddesinin başlığında Cumhurbaşkanıya tanınan “*tarafsızlık*” sıfatından kaynaklanmaktadır. Bu sığata binaen tesis edilen Cumhurbaşkanı işlemlerinde karşı-imzanın olması hâlinde bu işlemlerde

²⁷ Turan Güneş, Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Pozitif İşlemleri (Ankara: Sevinç Yayınevi, 1965), 18.

²⁸ Cumhurbaşkanlığı makamı her ne kadar bu şekilde konumlandırılmaya çalışsa da Bakanlar Kurulu ile yarışan yetkilere sahip olması, zaten demokratik meşruiyete sahip olmayan bir organı kimi zaman anti-demokratik marjinal görüşleri savunan ideolojik ve politik bir kalkana dönüştürebilmekteydi.

²⁹ Ali Dursun Ulusoy, “Cumhurbaşkanının Tek Başına Yaptığı İşlemler ve Yargısal Denetim Sorunu”, Ankara Barosu Dergisi 66/3 (2008), 13.

³⁰ Lütfi Duran, İdare Hukuku Ders Notları (İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1982), 413.

³¹ Ulusoy, Cumhurbaşkanının Tek Başına Yaptığı İşlemler, 13.

³² Duran, İdare Hukuku, 100; Ulusoy, Cumhurbaşkanının Tek Başına Yaptığı İşlemler, 13. Mülga 105. madde, Anayasa ve diğer kanun hükümlerinde Cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği ifade edilen işlemlerin karşı-imza kuralına tabi olmadığını belirtmiştir. Fakat Anayasa ve kanunlara bakıldığında Cumhurbaşkanının hangi işlemlerinin bu kapsamda olduğunu belirten bir düzenleme bulunmamaktadır.

³³ Ergun Özbudun, Türk Anayasa Hukuku (Ankara: Yetkin Yayınları, 1998), 286.

Cumhurbaşkanının tarafsızlığını söz konusu olmayacaktır. Aynı zamanda yazar, yürütme organının işleyişine ilişkin bazı işlemlerin de karşı-imza kuralına tabi olmadığını belirtmiştir. Çünkü yazara göre bu işlemler de Anayasa’da Cumhurbaşkanına tanınan tarafsızlık sıfatını somutlaştırmaktadır.

Özbudun ile aynı görüşü paylaşan Tan, parlamenter hükümet sisteminin temel mantığı gereği, Cumhurbaşkanının işlemlerinin karşı-imza kuralına tabi olduğunu, bu kuralın istinasını Anayasa’da Cumhurbaşkanlığı makamının tarafsızlık ve hakemlik konumunu güçlendiren yasama ve yargı organına ilişkin işlemleri olduğunu ifade etmektedir³⁴.

Doktrinde konuyla ilgili önemli bir diğer görüş Tanör ve Yüzbaşıoğlu’na aittir. Tanör ve Yüzbaşıoğlu’na göre, parlamenter sistemin “*temel şiarı*” devlet başkanının siyasal sorumsuzluğudur. Bunun sağlanması için Cumhurbaşkanının işlemleri “*destek imza*”³⁵ olarak tanımladıkları karşı-imza kuralına tabi kılınmalıdır. Bu kuralın istisnaları ise tesis edilen Cumhurbaşkanı işleminin Bakanlar Kurulunun siyasi sorumluluğuna neden olup olmadığına göre belirlenmelidir. Şayet yürütme organının siyasi kanadını Bakanlar Kurulu oluşturmaktadır. Bu sebeple Tanör ve Yüzbaşıoğlu Bakanlar Kurulunun siyasi sorumluluğunu gerektirecek her bir Cumhurbaşkanı işleminde “*destek-imza*” şartının sağlanması gerektiğine kanaat getirmiştir. Yazarlar, “*destek-imza*” şartına ihtiyaç olmayan Cumhurbaşkanı işlemlerinin ise yasama ve yargı organlarının işleyişine ilişkin işlemler olduğunu belirtmektedir. Yazarlara göre, Bakanlar Kurulunun bu kapsamdaki işlemlerde siyasi sorumluluğu bulunmamaktadır. Netice itibarıyla “*Destek-imza*” kuralı Cumhurbaşkanının işlemleri neticesinde ortaya çıkan siyasi sorumluluğun Bakanlar Kuruluna tevdi edilmesi sonucunu doğurmaktadır. Aynı zamanda söz konusu organların yapısı ve işleyişinin sahip olduğu özellikler Cumhurbaşkanının bu kapsamdaki işlemlerinde “*karşı-imza*” kuralının uygulanmasını anlamsız kılmaktadır. Örneğin Cumhurbaşkanının yargı organının işleyişine ilişkin tesis ettiği bir işlemde Bakanlar Kurulunun karşı-imzasının olması yargı organının bağımsızlık sıfatına gölge düşürecektir. Zira parlamenter sistemde Cumhurbaşkanı yürütme organının siyasi kanadını oluşturmamaktadır. Bakanlar Kurulunun iradesinin böyle bir işlemde yer alması

³⁴ Turgut Tan, İdare Hukuku (Ankara: Turhan Kitabevi Yayınları, 2011), 112.

³⁵ Bülent Tanör-Necmi Yüzbaşıoğlu, 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku (İstanbul: Beta Yayıncılık, 2019), 349.

yargı organının bağımsızlık sıfatına ket vuracaktır. Bu görüşün yasama organının yapısı ve işleyişinin sahip olduğu özellikler göz önünde tutulduğunda ise güvenoyu faktörü öne çıkmaktadır. Bakanlar Kurulunun görev ve yetkilerini kullanabilmesi için yasamanın güvenoyunu alması gerekmektedir. Meclisin, kendi güvenoyunu almış Bakanlar Kurulu hilafına bir kanun ya da parlamento kararı çıkarması olası görünmemektedir³⁶.

Gözler doktrindeki bu görüşlerden farklı olarak, Cumhurbaşkanının bir kısım yetkileri karşı-imza kuralı olmaksızın kullanabileceği şeklindeki yorumların hukuk metodolojisi açısından isabetli olmadığını belirtmektedir³⁷. Yazara göre, bir hükme ilişkin istisnaları yalnızca o hükmü inşa eden hukuk kuralı belirlemelidir³⁸. Karşı-imza kuralını getiren Anayasa’da konuya dair bir istisna getirilmemiştir. Bu nedenle Cumhurbaşkanının bütün işlemlerinin karşı-imza kuralına tabi tutulması gerektirmektedir³⁹.

1.4. 2017 Anayasa Değişiklikleri Öncesinde Cumhurbaşkanı Kararlarının Muadili Olarak Bakanlar Kurulu Kararları

2017 Anayasa değişiklikleri öncesinde yürütmenin siyasi kanadını oluşturan Bakanlar Kurulu⁴⁰ irade açıklamalarını farklı idari işlemlerle gerçekleştirmiştir. Bu çerçevede, Bakanlar Kurulunun düzenleyici nitelikteki hukuki işlemlerini KHK, tüzük, yönetmelik ve diğer adsız düzenleyici işlemler oluştururken; birel nitelikteki hukuki işlemleri ise Bakanlar Kurulu kararları oluşturmuştur⁴¹. Fakat Bakanlar Kurulu kararları anılan diğer işlemlerden farklı olarak kimi zaman düzenleyici işlem olarak da tekemmül etme özelliği göstermiştir. Bu nedenle 2017 Anayasa değişiklikleri öncesinde Bakanlar Kurulunun hem birel hem de düzenleyici nitelikteki işlemlerinin Bakanlar Kurulu kararları olduğunu söylemek mümkündür.

³⁶ Tanör-Yüzbaşıoğlu, 1982 Anayasası, 353.

³⁷ Kemal Gözler, Cumhurbaşkanı- Hükümet Çatışması (Cumhurbaşkanı Kararnameleri İmzalamayı Reddedebilir mi?) (Bursa: Ekin Yayınevi, 2000), 61.

³⁸ Gözler, Cumhurbaşkanı- Hükümet Çatışması, 61.

³⁹ Gözler, Cumhurbaşkanı- Hükümet Çatışması, 62.

⁴⁰ Duran, İdare Hukuku, 53.

⁴¹ Servet Armağan, 1961 Anayasası ve Bakanlar Kurulu (İstanbul: İÜHF Yayınları, 1978), 3.

2017 Anayasa değişikleri sonrasında yürütmenin organının hem birel hem de düzenleyici nitelikteki idari işlemlerinin yerini Cumhurbaşkanlığı kararlarının alması⁴² Cumhurbaşkanlığı kararları ile Bakanlar Kurulu kararları arasında sıradan bir benzerlik ilişkisi olmadığını göstermektedir. 700 ve 703 sayılı KHK'lar ile mevzuattaki “*Bakanlar Kurulu kararı*” şeklindeki ifadelerin “*Cumhurbaşkanlığı kararı*” olarak değişmesi bu benzerlik ilişkisinin ayniyet seviyesinde olduğunu tevsik etmektedir. Bununla birlikte mevzuatın her iki idari işlemi düzenlerken başvurduğu yöntemlerin tamamen farksız olması kaçınılmaz olarak her iki idari işlemin birbirinin muadili olduğu sonucunu doğurmaktadır. Nitekim Anayasada her iki idari işleme de yer verilmemiş, her iki idari işlemle kullanılacak yetki ve görevler ayrıca kanunlarda düzenlenmiştir. Aynı zamanda her iki idari işlemin isimlendirilmesinde yeknesaklık olmaması⁴³ ve yargısal denetimlerinin Danıştay⁴⁴ tarafından yapılması bu ayniyet seviyesini bir başka açıdan tevsik etmektedir. Gerçekten Bakanlar Kurulu kararları, kanunlarda “*Bakanlar Kurulu kararı*” olarak düzenlenmiş olmasına rağmen Resmi Gazetede “*Bakanlar Kurulu Kararnamesi*”⁴⁵ başlığı altında yayımlanmıştır. Ancak böyle olsa da doktrin Bakanlar Kurulu kararlarını ele alırken kanunlarla paralel şekilde “*Bakanlar Kurulu kararı*”⁴⁶ ifadesini kullanmayı tercih etmiştir.

⁴² Merve Açıkgoz Ünal, 2017 Anayasa Değişiklikleri Bağlamında Yürütmenin Denetlenmesi (Ankara: Adalet Yayınevi, 2021), 290 ; Yasin Aydoğdu, Yeni Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı İşlemleri, Düzce Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi 9/1 (Temmuz 2019), 1.

⁴³ Bakanlar Kurulu kararları, kanunlarda “*Bakanlar Kurulu kararı*” olarak düzenlenmiş ancak Resmi Gazetede “*Bakanlar Kurulu Kararnamesi*” başlığı altında yayımlanmıştır. Doktrinde ise Bakanlar Kurulu kararları, kanunlarla paralel şekilde “*Bakanlar Kurulu kararı*” olarak isimlendirilmiştir.

⁴⁴ Bakanlar Kurulu kararlarının yargısal denetimi, 2575 sayılı ve 6.1.1982 tarihli Danıştay Kanununun 24. maddesinin a bendinin 703 sayılı KHK ile değiştirilmeden önceki haline göre Danıştay tarafından ilk derece mahkemesi olarak gerçekleştirilmekteydi. Hüküm ilga edilmiş olmakla birlikte anılan KHK ile Danıştay Kanuna eklenen geçici 30. madde Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak Bakanlar Kurulu kararlarına ilişkin görev ve yetkilerinin devam ettiğini belirtmektedir. Zira her ne kadar yeni bir hükümet sistemine geçilmiş olsa da Bakanlar Kurulu kararları yürürlükten kaldırılmamıştır. Bunun yanında bazı Cumhurbaşkanlığı kararlarının önceki Bakanlar Kurulu kararlarını uygulamaya yönelik olduğu ve hatta bazılarının Cumhurbaşkanlığı kararıyla yürürlükten kaldırıldığı veya değiştirildiği görülmektedir.

⁴⁵ Güneş'e göre kararname ifadesine yer veren ilk olarak 1567 Sayılı Türk Parası Kıymeti Kanunu ile Türk Hukukuna kazandırılmıştır. Güneş, Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Pozitif İşlemleri, 186. Gözler “*kararname*” ifadesini Cumhurbaşkanlığı kararnameleri özelinde yerindeliğini tartışmıştır. Yazar, karar ve kararname kelimeleri arasındaki tek farkın “*name*” kelimesi olduğunu, “*name*” kelimesinin “*yazı*” anlamına gelmesi nedeniyle zaten usul bakımından yazılı olması gereken bir işlemin “*kararname*” olarak adlandırılmasını tutarlı bulmadığını ifade etmiştir. Gözler, Türk Anayasa Hukuku, 854.

⁴⁶ Abdullah Tekbaş, “Türk Hukukunda Bakanlar Kurulu Kararları”, Türk İdare Dergisi, 437/74 (Aralık 2002), 43.

Bakanlar Kurulu kararlarına ilişkin şu hususlar Bakanlar Kurulu kararlarının hukuki rejimine ilişkin genel bir hukuki değerlendirme yapılmasını sağlamaktadır:

- I. Bakanlar Kurulu kararları fonksiyon itibariyle devletin yürütme fonksiyonunu üstlenmiştir. Bununla birlikte devletin yasama ve yargı organlarının işleyişine ilişkin Bakanlar Kurulu kararları olduğunu görmek mümkündür.
- II. Bakanlar Kurulu kararları taraf sayısı bakımından tek taraflı idari işlem niteliğindeyken, tekemmül ederken taşıdığı irade açıklamaları bakımından ise kolektif işlem niteliğinde olmuştur⁴⁷. Taşıdığı bu özellik Bakanlar Kurulunun karar alma usulünü bütün üyelerinin aynı anda ve aynı yönde⁴⁸ irade açıklamasında bulunacak şekilde olmasını gerektirmiştir⁴⁹.
- III. Bakanlar Kurulu kararları idari işlem niteliğinde olması nedeniyle kural olarak Danıştay'ın yargısal denetimine tabi olmuştur. Ancak mahkeme bunlar arasında hükümet tasarrufu mahiyetinde olanları yargı kısıntısı kapsamında kabul etmiştir⁵⁰.
- IV. Düzenleyici nitelikteki Bakanlar Kurulu kararlarının yönetmeliklerle aynı hukuki etki ve değere sahip olduğu kabul edilmiştir⁵¹. Bu nedenle düzenleyici nitelikte⁵² olan Bakanlar Kurulu kararları normlar hiyerarşisinde tüzüklerin altında yer almıştır.

⁴⁷ Tekbaş, "Türk Hukukunda Bakanlar Kurulu Kararları", 46.

⁴⁸ Okşar, Bakanlar Kurulu, 316.

⁴⁹ Bunun yanı sıra sadece Başbakan, Bakan ve Cumhurbaşkanının imzasının yer aldığı üçlü kararname olarak adlandırılan işlemler de tesis edilmiştir. Berat Duman, "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri; Hukuki Niteliği, Rejimleri, Denetimi ve Mukayeseli Hukukta Yeri", Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakóltesi Dergisi 5/2 (Aralık 2019), 540. Güneş parlamenter hükümet sisteminde birden fazla irade taşıyan bütün kararnameleri müşterek kararname olarak tanımlamaktadır: "*Prof. Dr. Turan GÜNEŞ; yürütme görevinin Cumhurbaşkanını ve Başbakana verildiğini, bütün parlamenter rejimlerde olduğu gibi yürütmenin iki başlı olduğunu, yürütmenin iki organdan kurulduğuna göre, işleyişinin de ortak olacağını, bundan ötürü de Devletin önemli işlemlerinin hem hükümetin, hem de Cumhurbaşkanının iradelerinin birleşmesiyle yapılacağını, Devlet uygulamasında, "müşterek kararname" denen ve bakan ile Başbakanın yaptığı işlemlerin ve Bakanlar Kurulu Kararlarının Cumhurbaşkanının imzasına sunulmasının nedeninin de bu olduğunu ifade etmiştir.*" Aktaran AYM, 27.04.1993, 37/18.

⁵⁰ Danıştay 10. Daire, E. 1986/1413, K. 1989/897, T. 26.04.1989.

⁵¹ Ergun Özbudun, Türk Anayasa Hukuku (Ankara: Yetkin Yayınları, 12. Baskı, 2011), 247.

⁵² Bu noktada Danıştay'ın 1982 Anayasasından önceki dönemde herhangi bir kanun hükmüne dayanmadan da Bakanlar Kurulunun düzenleme yapma yetkisini kabul ettiğini belirtmek gerekir. DDDGK, E. 1970/453, K. 1972/385, T. 05.05.1972.

2. FARKLI YÖNLERDEN CUMHURBAŞKANI KARARLARI

Cumhurbaşkanı kararlarının idari işlem mahiyetinde olması farklı yönlerden incelenmelerini mümkün kılmaktadır. Bu bağlamda Cumhurbaşkanı kararlarına ilişkin yapılacak bir inceleme Cumhurbaşkanı kararlarının üstlendiği fonksiyon, tekemmül ederken taşıdığı irade açıklamalarının sayısı, doğurduğu sonucun mahiyeti, muhatabın rızası, unsurları, maddi içerik bakımından mahiyeti ve yargısal denetimi ile ilgili meseleleri ele alacaktır. Çalışmamız ise Cumhurbaşkanı kararlarını bütün bu yönleriyle irdelemek maksadını taşımaktadır. Fakat bu bölümde Cumhurbaşkanı kararlarına ilişkin temel öncülleri belirlemek adına Cumhurbaşkanı kararları anılan yönlerden yalnızca bir kısmı göz önünde tutularak değerlendirilecektir. Devam eden bölümlerde ise Cumhurbaşkanı kararları diğer yönlerden değerlendirilecektir.

2.1. Fonksiyonlarına Göre Cumhurbaşkanı Kararları

Devlet organlarının hukuki işlemlerinin üstlendiği fonksiyona göre incelenmesinde hukuki işlemler maddi kriterlere göre değerlendirilmektedir. Hukukun birçok alanında başvurulmuş⁵³ bu kriterde, hukuki işlem kendisini tesis eden devlet organından bağımsız bir şekilde konusu ele alınarak değerlendirilmesi yapılmaktadır⁵⁴. Söz konusu kriterlere göre, devletin hukuki işlemleri yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üç farklı fonksiyon üstlenmektedir⁵⁵. Bu bağlamda devletin yasama fonksiyonu üstlenen hukuki işlemleri normları inşa etme, değiştirme ve kaldırma faaliyetini⁵⁶; yürütme fonksiyonu üstlenenler normların uygulanması faaliyetini⁵⁷; yargı fonksiyonu üstlenenler ise kişiler arasında meydana gelen uyuşmazlıkları normlar çerçevesinde sona erdirmeye faaliyetini gerçekleştirmektedir.

⁵³ Ömer Anayurt, Anayasa Hukuku Genel Kısım(Temel İlkeler, Kavram ve Kurumlar) (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2018), 94; Güneş, Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Pozitif İşlemleri, 12.

⁵⁴ İbrahim Özden Kabaoğlu, Anayasa Hukuku Dersleri Esaslar (İstanbul: Legal Yayınevi, 15. Baskı, 2020), 121.

⁵⁵ Yavuz Atar, Türk Anayasa Hukuku (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 14. Baskı), 188; Halim Alperen Çıtak-Murat Erdoğan, “Yasama Tekniğinde Yeni Bir Eğilim: Kanun Formunda Bireysel İdari İşlemler (Anayasa Mahkemesi’nin Bir Kararı Işığında Değerlendirmeler”, Ankara Barosu Dergisi 4 (2012), 261.

⁵⁶ Erdoğan Teziç, Türkiye’de 1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı (İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1972), 33.

⁵⁷ Atar, Türk Anayasa Hukuku, 188.

Fonksiyonel olarak yürütmenin hukuki işlemleri sübjektif işlem niteliğindedir. Bu nedenle yukarıdaki tanım çerçevesinde yürütmenin kanunların uygulama fonksiyonunu üstlenmesi gerekmektedir. Ancak uygulamada yürütme organının bazı hukuki işlemlerinin yasama ve yargı fonksiyonu üstlendiği görülmektedir. Örneğin düzenleyici işlemler her ne kadar bir yürütme işlemi olsa da yasama organının çıkardığı kanunlar gibi genel ve soyut mahiyette olmaları⁵⁸ bu idari işlemleri en nihayetinde maddi anlamda bir kanun kılmaktadır.

Maddi kriterin doktrindeki yazarların öznel yorumlarıyla tanımlanması ve hukukun ampirik yönüyle bağdaşmaması nedeniyle eleştirilmesi mümkündür. Bu nedenle devletin hukuki işlemlerinin bu kriter yerine organik kriter dikkate alınarak değerlendirilmesi kimi zaman daha makul görünmektedir. Şekli ölçüt olarak da bilinen bu kritere göre, şayet bir işlem yürütme organı tarafından yapılmışsa, o işlemin yürütme fonksiyonu üstlendiğini kabul etmek gerekir. Zira Anayasa yürütme yetkisi ve görevini, yani fonksiyonunu hangi organının üstleneceğini önceden belirtmektedir.

Cumhurbaşkanı kararları maddi kriter nezdinde değerlendirildiğinde devletin bütün fonksiyonlarına ilişkin olduğu anlaşılmaktadır. Ancak Anayasa hükümleri karşısında Cumhurbaşkanı kararlarının yürütme fonksiyonu dışında başka bir fonksiyon üstlendiğini söylemek isabetli olmayacaktır. Bu nedenle maddi kritere göre Cumhurbaşkanı kararları tasnif edilirken “fonksiyon” kavramı yerine “faaliyet” kavramının kullanılması daha makul görünmektedir.

2.1.1. Yasama Faaliyetine İlişkin Cumhurbaşkanı Kararları

Cumhurbaşkanı kararları devletin yasama faaliyetine ilişkin olması hâlinde Cumhurbaşkanı kararları ya doğrudan kural-işlem niteliğindedir ya da başka bir kural-işlemin yürürlüğüne ilişkin bir işlev üstlenmektedir⁵⁹. Bu nedenle Cumhurbaşkanı

⁵⁸ Maddi kriter öğretide yazarların öznel yorumlarıyla tanımlanması ve hukukun ampirik yönüyle bağdaşmadığı için eleştirilmektedir. Kemal Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi (Bursa: Ekin Yayıncılık, 2. Baskı, 2020), 20; Eren, Anayasa Hukuku Dersleri, 893.

⁵⁹ Gözler, Cumhurbaşkanının bu bağlamdaki işlemlerini, kanunun varlığı için bir ön-şart olmadığı ve TBMM’nin kabul iradesinin oluştuğu anda kanun tasarısının kanun metni haline geldiği sebebiyle yasama fonksiyonuna dahil olmadığını söylemektedir. Ancak maddi kritere göre değerlendirildiğinde bu işlemlerin bir kural-işleme ilişkin olduğu ya da kural-işleme ilişkin bir sürece ilişkin olması nedeniyle yasama fonksiyonu üstlendiği söylenebilir. Gözler, Türk Anayasa Hukuku, 662. Aynı yönde bkz. Adem Keskin, “Kanun Tasarısı Taslaklarının Hazırlanması”, TBMM Kanun Yapım Süreci Sempozyumu, Ed. İrfan Neziroğlu-Fahri Bakırcı (Ankara, 2011), 38.

kararları birinci ihtimal hâlinde düzenleyici işlem mahiyetindedir. İkinci ihtimal hâlinde ise Cumhurbaşkanı kararları kural-işlem mahiyetindeki bir kanun ya da düzenleyici işlemin yürürlüğüne ilişkin meselelere yön veren bir işlemlerdir.

Birinci ihtimal hâlinde Cumhurbaşkanı kararlarının yasama faaliyetine ilişkin olması belirli bir meseleye ya da benzer meselelere ilişkin hukuki çerçevenin çizilmesi maksadını⁶⁰ taşımalarından kaynaklamaktadır. Zira genel ve soyut nitelikte olmaları bu amaca özgülendiklerini gösterir⁶¹. Örneğin, 24.02.2020 tarihinde 2149 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “*Elektronik Sigara ve Benzeri Cihazlar ile Bazı Tütün Mamulleri ve Tütün Mamulünü Taklit Eder Tarzda Kullanılan Mamullerin İthaline İlişkin Karar*” alt başlıklı Cumhurbaşkanı kararının birinci maddesi, tütün mamullerinin tüketilmesinde kullanılan birtakım elektronik cihazların ithalatını yasaklamaktadır. Dolayısıyla anılan Cumhurbaşkanı kararının hükmü, belirli bir davranış modeline ilişkin hukuki çerçeve çizerek devletin yasama faaliyetini gerçekleştirmektedir.

İkinci ihtimal hâlinde Cumhurbaşkanı kararlarının yasama faaliyetine ilişkin olması kanunlar ve düzenleyici işlemlerin yürürlüğüne ilişkin olmasından kaynaklanmaktadır. Bu bağlamda Cumhurbaşkanı kararı mevsufunda olduğunu düşündüğümüz kanunların yayımlanması ile geri gönderilmesine ilişkin Cumhurbaşkanı işlemleri⁶² ve tüzük⁶³, meslek birliği statüsü ve kamu iktisadi teşebbüsü statüsü gibi düzenleyici işlemleri yürürlükten kaldıran Cumhurbaşkanı kararları ikinci ihtimale birer örnek teşkil etmektedir.

2.1.2. Yürütme Faaliyetine İlişkin Cumhurbaşkanı Kararları

Sözlükte farklı anlamlara sahip olan “yürütme” kavramı ilk anlamı itibarıyla “*gerektiği gibi yapmak, uygulamak*” anlamına gelen “yürütmek” eyleminin gerçekleştirilmesini ifade ederken⁶⁴, hukuki bir terim olarak sözlükteki ilk anlamına benzer şekilde bir hukuki işlemin yine başka bir hukuki işlem veya eylemle

⁶⁰ Türk Hukuk Lügati (Ankara: Maarif Matbaası, 1944), 182.

⁶¹ Fatma Didem Sevgili Gencay, “Adsız Düzenleyici İşlemlerin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 63/2 (2014), 405.

⁶² Bu işlemlerin neden Cumhurbaşkanı kararı niteliğinde olduğu hususuna ilişkin gerekçelere Cumhurbaşkanı kararlarının doğurduğu sonuca göre incelendiği başlıkta yer verilecektir.

⁶³ Resmi Gazete, Sayı: 31522, Tarih: 25.06.2021, “*Radyoloji, Radyom ve Elektrikle Tedavi Müesseseleri Hakkında Nizamnamenin Yürürlükten Kaldırılması Hakkında Karar*”, Karar Sayısı: 4144.

⁶⁴ TDK Sözlük (Erişim 10 Ocak 2022).

somutlaştırılması sürecini ifade etmektedir. Dolayısıyla kavram günlük kullanım ve hukuk terminolojisi göz önünde tutulduğunda uygulanması veya yerine getirilmesi elzem bir irade açıklamasına işaret etmektedir. Maddi kritere göre, devletin sübjektif-işlem yapma fonksiyonu soyut normları sübjektif ve somut işlemlerle⁶⁵ uygulanmasını gerçekleştirmektedir. Bu işlemi gerçekleştiren ise devletin yürütme fonksiyonudur. Yürütme fonksiyonu, birel işlemlerle soyut nitelikte olduğu kabul edilen yasama işlemlerini somut durumlara aktarmaktadır⁶⁶. Bu çerçevede birel işlem niteliğindeki Cumhurbaşkanı kararlarının yürütme fonksiyonu üstlendiği söylenebilir. Örneğin acele kamulaştırmaya ilişkin bir Cumhurbaşkanı kararı, 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunun 27. Maddesini somutlaştırır. Hükme göre, ilgili idarenin istemi üzerine, yurt savunmasında ve aceleliğine Cumhurbaşkanınca karar verilmesi hâlinde kıymet takdiri dışındaki diğer işlemler sonradan tamamlanmak şartıyla mahkemece 7 gün içinde seçilecek bilirkişiler tarafından tespit edilecek değeri, mal sahibine yapılacak davetiye ve ilanda belirtilecek hesaba yatırılarak taşınmaz mala el konulabilmektedir. Yine bir başka örnek, Cumhurbaşkanı kararı ile bazı alanların kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanı ilan edilmesidir. Belediyeler, belediye meclisi kararına dayanarak, 5393 Sayılı Belediye Kanunun 73. maddesine göre mevcut yapıların olumlu yönde dönüştürülmesi amacıyla⁶⁷ bazı alanları kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanı ilan edebilmektedir. Ancak kamuya ait olan alanlarda kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanı ilan edilebilmesi için belediyenin talebi üzerine Cumhurbaşkanının bu yönde karar vermesi gerekmektedir. Cumhurbaşkanının kararı sonrasında bu alanlar kentsel dönüşüm ve proje alanı olarak ilan edilmekte ve ilgili Cumhurbaşkanı kararında da kentsel dönüşüm ve proje alanı olarak ilan edilen alandaki kamuya ait olan taşınmazların dönüşüm ve proje amacına yönelik “*imar planı ve uygulaması yapılmadan*”⁶⁸ satılamayacağı belirtilmektedir. Dolayısıyla bu yöndeki Cumhurbaşkanı kararları maddi ölçüte göre bir kanun hükmünü somutlaştırmakta ve sübjektif işlem arz etmektedir. Ancak Cumhurbaşkanı kararlarının

⁶⁵ Gözler, Türk Anayasa Hukuku, 617.

⁶⁶ Ali Dursun Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku (Ankara: Yetkin Yayınları, 2019), 38.

⁶⁷ Mevcut yapıların tasfiyesi de mevcut yapıların olumlu yönde dönüştürülmesi kapsamındadır. Osman Levent Özay- Feride Demirbaş, “6306 Sayılı Kanun Bakımından Kentsel Dönüşüm Süreci ve Tapu Sicil İşlemleri Bakımından Değerlendirilmesi”, İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 8/2 (Aralık 2017), 220.

⁶⁸ Karar Sayısı: 4370 ; Karar Sayısı:4368; Karar Sayısı: 4205; Karar Sayısı: 4094; Karar Sayısı: 4019; Karar Sayısı: 3811; Karar Sayısı: 3368; Karar Sayısı: 3028; Karar Sayısı: 1825; Karar Sayısı: 473; Karar Sayısı: 3873.

hem birel işlem hem de düzenleyici işlem niteliğine sahip olması⁶⁹ yürütme fonksiyonuna ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararlarının yalnızca birel işlem niteliğindeki ibaret olmadığını göstermektedir⁷⁰.

2.1.3. Yargı Faaliyetine İlişkin Cumhurbaşkanlığı Kararları

Maddi kritere göre devletin yargı fonksiyonu, hukuki uyumsuzlukları sona erdirmeye görevini üstlenmektedir⁷¹. Bu anlamda devletin yargı fonksiyonu “*dar ve teknik anlamda*”⁷² yargı faaliyetine tekabül etmektedir. Maddi kriter anlatısında, devletin yargı fonksiyonunu üstlenen hukuki işlemleri “*iddia-tespit-müeyyide*” aşamalarından meydana gelmektedir⁷³. Bu çerçevede, şayet yürütme organının bir hukuki işlemi anılan aşamalardan neticesinde tekemmül etmekte ve hukuki uyumsuzlukları çözme özelliğine sahipse maddi kritere göre devletin yargı fonksiyonunu üstlenmektedir.

Azrak’ın da belirttiği üzere yürütme ve yargı organları kanunların uygulanması görevini⁷⁴ üstlenmek bakımından benzer özellik göstermektedir. Yürütme organı, yargı organı gibi kanunlarda yer alan soyut hükümleri uygulayarak somutlaştırmaktadır. Kanun koyucunun yürütme organına devletin yargı fonksiyonunu üstlenen bir görev ve yetki vermesi durumunda ise yürütme kanunları, yargı organının izlediği yöntemleri uygulayarak, kanun hükümlerini somutlaştırmaktadır. Ancak yürütme organının devletin yargısal faaliyetine ilişkin hukuki işlemlerini yalnızca yargısal fonksiyon üstlenenlerle sınırlı tutmamak gerekir. Zira yürütmenin yargı organının işleyişine ilişkin hukuki işlemleri de devletin yargı faaliyetinin bir parçasını oluşturmaktadır. Bu bağlamda, yargı

⁶⁹ Üçüncü bölümde de değinileceği üzere bunlar Cumhurbaşkanının asli düzenleme yetkisini somutlaştıran Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin aksine, Anayasaya dayanmayan, kanuna ya da Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine dayanan düzenleyici işlemlerdir. Bu nedenle söz konusu Cumhurbaşkanlığı kararları kanunlar ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine dayanarak bir mesele hakkında objektif esasları belirlemekte, uygulanmakla etkisi tükenmeyen niteliğe sahiptirler. Duran, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Anayasada öngörülen “özerk düzenleme yetkisi”nin tek ayırık örneği olarak kabul etmiştir. Lütfi Duran, “Düzenleme Yetkisi Özerk Sayılabilir mi?”, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, 1-3 (1983), 40. İba- Söyler, Yeni Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanlığı Kararının Nitelik Farkı ve Hukuki Sonuçları, 203.

⁷⁰ Özbudun, Türk Anayasa Hukuku (Ankara: Yetkin Yayınları, 2019), 247.

⁷¹ Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, 37; Gözler, Türk Anayasa Hukuku, 617; Özbudun, Türk Anayasa Hukuku (2019), 343.

⁷² Ramazan Aslan- Ejder Yılmaz-Sema Taşpınar Ayvaz- Emel Hanağası, Medeni Usul Hukuku (Ankara, Yetkin Yayıncılık, 5. Baskı, 2019), 67.

⁷³ Gözler, Türk Anayasa Hukuku, 617.

⁷⁴ Ülkü Azrak, “Yargı ve İdare: İki Fonksiyonun Karşılaştırılması Üzerine Bir Teorik Deneme”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası 34/ 1-4 (1969), 130.

faaliyetine ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararlarını iki kısma ayırarak incelemek mümkündür. Birinci kısımda yer alan Cumhurbaşkanlığı kararları yargısal fonksiyon icra etmektedir. Bu kapsamdaki Cumhurbaşkanlığı kararları, mahkumların cezasını tamamen ya da kısmen kaldıran özel af mahiyetindeki Cumhurbaşkanlığı kararlarıdır. Bunlar Resmi Gazetede “*Cumhurbaşkanlığı kararı*” başlığıyla yayımlanmaktadır. İkinci kısımda yer alan Cumhurbaşkanlığı kararları ise yargı organının işleyişine ilişkin olan Cumhurbaşkanlığı kararlarıdır. Bu kapsamdaki Cumhurbaşkanlığı kararları ise yargı alanında hak kayıplarının önlenmesi maksadıyla tanınan dava açma süresinin durdurulması ve durma süresinin uzatılmasına ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararları, Anayasa Mahkemesi, Hakim Savcılar Kurulu ve Danıştay üyelerini seçilmesine ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararları ve bir defaya mahsus olmak üzere kuruluş hâlinde bulunan bölge idare mahkemeleri başkanlığına Danıştay üyeleri arasından atama yapılmasına ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararlarıdır. İkinci kısımda yer alanlardan yalnızca dava açma süresinin durdurulması ve durma süresinin uzatılmasına ilişkin olanlar Resmi Gazetede “*Cumhurbaşkanlığı kararı*” başlığıyla yayımlanmaktadır. Diğerleri ise Resmi Gazetede “*Cumhurbaşkanlığı kararı*” başlığıyla yayımlanmamakla⁷⁵ birlikte maddi içeriği itibarıyla Cumhurbaşkanlığı kararı mahiyetindedir. Zira Danıştay Cumhurbaşkanının “*Cumhurbaşkanlığı kararı*” başlığıyla yayımlanmayan birel işlem niteliğindeki işlemlerini⁷⁶ Cumhurbaşkanlığı kararı olarak tavsif etmektedir. Söz konusu atama ve seçme işlemlerin, maddi içerik itibarıyla birel işlem mahiyetinde olması bu işlemleri Cumhurbaşkanlığı kararı mahiyetinde kılmaktadır.

2.2. Muhatabın Rızası Bakımından Cumhurbaşkanlığı Kararları

İdari işlemler, kamu yararı⁷⁷ maksadına matuf olması ve kamu gücüne dayanması⁷⁸ nedeniyle kural olarak muhatabın rızası olmaksızın hukuki sonuç

⁷⁵ Resmi Gazetede Cumhurbaşkanının yüksek yargı organı üyesi seçme kararları, 9 Temmuz 2018 tarihinden önce olduğu gibi “*Cumhurbaşkanlığından*” alt başlığıyla yayımlanmaktadır. Bu işlemlerde aynı zamanda seçme işleminin hangi mahkemeye yönelik olduğu belirtilecek şekilde, örneğin “Anayasa Mahkemesi Üyeliğine Seçme Kararı” şeklinde, bir üst başlık da bulunmaktadır. Bununla birlikte bu Cumhurbaşkanlığı kararları diğer Cumhurbaşkanlığı kararlarından farklı olarak “*Yıl/Sayı*” şeklinde sayı numarası verilmektedir. Bu iki husus, Cumhurbaşkanının birel işlemleri arasında şekil itibarıyla bir yeknesaklık olmadığını göstermektedir. Resmi Gazete, Tarih: 18 Aralık 2021, Sayı: 31693, Karar: 2021/590; Resmi Gazete, Tarih: 23 Ocak 2021, Sayı: 31373, Karar: 2021/54.

⁷⁶ Danıştay 2. Daire, E. 2020/2331, K. 2021/3420, T. 14.10.2021.

⁷⁷ Taş, Mecelle’nin 58. maddesinde yer alan “*maslahat*” kavramının anlam bakımından, günümüz hukukunda “*kamu yararı*” kavramı ile somutlaştığı kanaatindedir. Burak Taş, (2021), “Mecelle’nin Maslahata İlişkin Hükmünün (md. 58) Günümüz Hukuku ile Karşılaştırmalı Olarak İncelenmesi”, ERÜHFD, 16/2 (Ekim 2021), 616.

⁷⁸ Metin Günday, İdare Hukuku (Ankara, İmaj Yayınevi, 11. Baskı, Ankara: 2017), 124.

doğurmaktadır. Doktrinde idari işlemin “*tek taraflılığı*”⁷⁹ olarak değerlendirilen bu özelliği Cumhurbaşkanlığı kararlarında da görmek mümkündür. Zira hem düzenleyici hem de birel işlem niteliğinde olan Cumhurbaşkanlığı kararları⁸⁰ muhatabın rızası olmaksızın hukuki sonuç doğurmaktadır. Bu nedenle bütün Cumhurbaşkanlığı kararlarının tek taraflılık özelliğine sahip olduğu söylenebilir. Bununla birlikte bazı Cumhurbaşkanlığı kararları kamu ihaleleri⁸¹ ve milletlerarası hukuk ilişkileri gibi çift taraflı kamu hukuki ilişkilerine yön vermektedir. Bu Cumhurbaşkanlığı kararlarının böyle bir hukuki etkiye sahip olması tek taraflı olma özelliğini ortadan kaldırmamaktadır. Çünkü bu Cumhurbaşkanlığı kararları da muhatabın rızası olmaksızın söz konusu çift taraflı kamu hukuki ilişkilerine yön vermektedir. Örneğin, milletlerarası andlaşmanın akdedilmesi neticesinde taraf ülkeler bakımından bağlayıcı nitelikte hukuk kuralları ortaya çıkmaktadır. Bu bağlayıcı kurallar çerçevesinde taraf ülkeler çift taraflı bir hukuki ilişki içerisine girmektedir. Fakat Cumhurbaşkanının milletlerarası andlaşmadan Cumhurbaşkanlığı kararı ile çekilmesi neticesinde söz konusu çift taraflı hukuki ilişki ülkemiz nezdinde taraf ülkelerin rızası olmaksızın sona ermektedir.

2.3. Doğurduğu Sonuca Göre Cumhurbaşkanlığı Kararları

Hukuk devleti ilkesinin geleneksel kabulüne göre, yürütme organının idari işlemleri hukuki denetime tabi olmalıdır⁸². Yürütme, faaliyetlerini hukuki eylem ve işlemlerle gerçekleştirmektedir. Mezkur hukuki vasıtalar muhatapları bakımından hukuki sonuç doğurmaktadır. Bu durum, yürütmenin hukuki eylem ve işlemlerinden ötürü sorumluluğuna gidilmesi sonucunu doğurmaktadır. Bununla birlikte yürütmenin bazı

⁷⁹ Kemal Gözler, *İdare Hukuku Cilt I* (Bursa: Ekin Yayıncılık, 2019), 768; Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku*, 271.

⁸⁰ İba-Söyler, *Yeni Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanlığı Kararının Nitelik Farkı ve Hukuki Sonuçları*, 199.

⁸¹ Cumhurbaşkanlığı kararlarının kamu ihale hukukunun usul ve esasları bakımından kaynaklık ettiğini belirtelim. Bu yönde alınabilecek Cumhurbaşkanlığı kararları; mütekabiliyet ilkesine dayanarak yabancı ülke vatandaşlarının kamu ihalelerine katılmasının önüne geçilmesine yönelik birel ve düzenleyici işlemler tesis edilmesi, olağanüstü hal ilan edilmesi durumunda eşik değerlerin tespit edilmesi, Kamu İhale Kanununun 3. maddesinde yer alan istisnai alımların usul ve esaslarının belirlenmesi, hizmetin gerçekleştirilmesi esnasında enflasyonun oluşturduğu etkilerden idare ve kamu hizmetini yerine getiren özel hukuk kişisinin korunması için fiyat farkının belirlenmesidir. Eren Toprak, *Kamu İhale Hukuku Türkiye’de Kamu İhalelerinin Genel Yapısı ve Hukuki Rejimi* (Ankara: Yetkin Yayıncılık, 2021), 53; Kamu ihale hukukunda eşik değerler ifadesi, kamu ihalelerinde parasal limitleri ifade etmektedir. Bu parasal limitler ise her yıl Kamu İhale Kurumu tarafından güncellenir. Muhittin Abacıoğlu- Ali Abacıoğlu, *Açıklamalı- İçtihatlı Kamu İhale Kanunu* (Ankara: Yetkin Yayıncılık, 2021), 89.

⁸² Ender Ethem Atay, “Hukuk Devleti İlkesi Işığında İdarenin Denetimi ve Kamu Denetçiliği Kurumu”, *Ombudsman Akademik* 1/3 (Aralık 2014), 3; Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku* (2019), 124.

idari işlemlerinin doğurduğu hukuki sonuçların siyasi nitelikte olması geleneksel kabulün dışına çıkılmasını gerektirmektedir⁸³. Zira dolaylı ya da doğrudan halk tarafından seçilen yürütme organı dar anlamda hükümeti⁸⁴ oluşturmaktadır. Yürütmenin bu bağlamda hükümet sıfatına sahip olması, yürütme yetkisi ve görevinin aynı zamanda ülkedeki genel siyasetin istikametini belirlemek görevini⁸⁵ kapsadığını göstermektedir. Bu bağlamdaki yürütmenin idari işlemlerinin yargısal bağımsızlığa sahip olması gerekmektedir⁸⁶. Aksi takdirde bu minvaldeki idari işlemleri denetlemek isteyen mahkeme, Anayasa’da yasaklanan yerindelik denetimi yasağını ihlal edecektir. Bu nedenle söz konusu görev kapsamında tesis edilen idari işlemlerin hukuki yönünden ziyade “*siyasi yönünün ağır bastığı*”⁸⁷ kabul edilmekte ve yürütmenin diğer idari işlemlerinden farklı olarak “*hükümet tasarrufu*”⁸⁸ olarak addedilmektedir.

Cumhurbaşkanı kararları, hukuki sonuç doğuran idari işlemlerdir. Ancak bunlardan bazılarının doğurduğu hukuki sonuç bakımından siyasi yönünün ağır bastığı anlaşılmaktadır. Zira söz konusu Cumhurbaşkanlığı kararları devletin yüksek yönetimi ve ülkedeki genel siyasetin⁸⁹ devam etmesini sağlamaktadır. Cumhurbaşkanı bu iki hususa ilişkin meselelerde, halk tarafından seçilmiş olması nedeniyle, yapacağı işlemin yerindeliğine kendisinin karar vermesi gerekmektedir. Bu bağlamda konu unsuru şu şekilde olan Cumhurbaşkanlığı kararlarının hükümet tasarrufu mahiyetinde olduğu söylenebilir: Cumhurbaşkanı yardımcısı, bakan⁹⁰, ve üst kademe yöneticilerinin atanması, seçimlerin yenilenmesine karar verilmesi⁹¹, kanunların bir daha görüşülmek

⁸³ Selami Demirkol “Hükümet Tasarrufları Olgusu, Hukuka Bağlı Devlet İlkesi ile Yargısal Denetimin Sınırlanması Çelişkisi”, İBD 70/10-11-12 (1996), 680; Tanör-Yüzbaşıoğlu, 1982 Anayasası, 382.

⁸⁴ Teziç, Anayasa Hukuku, 425.

⁸⁵ Yasin Söyler, Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2018), 198; Türk Hukuk Lügati (Ankara: Başbakanlık Basımevi, 1991), 135.

⁸⁶ Demirkol, “Hükümet Tasarrufları Olgusu”, 680; Sıddık Sami Onar (1966), İdare Hukukunun Umumi Esasları I. Cilt (İstanbul: İsmail Akgün Matbaası, 3. Baskı 1966), 441.

⁸⁷ Danıştay 10. Daire Başkanlığı, E. 2020/3094 E., K. 2020/5487, T. 01. 12. 2020.

⁸⁸ İsmet Giritli, Hükümet Tasarrufları (Türkiye’de ve Yabancı Memleketlerde) (İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları, (1958), 18. Özbudun yürütmenin hükümet tasarrufu niteliğindeki işlemlerini, olağan ve olağanüstü hal rejiminde tesis edilen işlemleri ile karşılaştırarak açıklar. Hükümet tasarrufları, olağan dönemde kanuna dayanılarak yapılan yürütmenin işlemleri gibi sakatlık, butlan ve iptal gibi hukuki müeyyidelerle konu olmaz. Olağanüstü hal durumunda yapılan yürütme işlemleri ise bir kanuna dayanmakta ve hukuki çerçevesi dayanak işlemi oluşturan kanuna göre belirlenmektedir. Ergun Özbudun, İngiliz Hukukunda Hükümet Tasarrufları, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 18/1 (1961), 334.

⁸⁹ Artuk Arıdoğan, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Ankara Barosu Dergisi 3 (2017), 43.

⁹⁰ Bayram Doğan-Zahire Erdoğan, Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanlar, NEÜHFD 4/1 (Haziran 2021), 16.

⁹¹ Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları I. Cilt, 446.

üzere Meclise geri gönderilmesi, olağanüstü hâl ilanı⁹² ve milletlerarası andlaşmalara ilişkin işlemler⁹³. Bu yetkiler Cumhurbaşkanına Anayasa’da verilmiş olmakla birlikte hangi idari işlem tipiyle kullanılacağı Anayasa’da düzenlenmemiştir. Aynı zamanda kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde bunlardan yalnızca milletlerarası andlaşmalara ilişkin işlemlerin Cumhurbaşkanı kararı ile kullanılacağı belirtilmiştir. Cumhurbaşkanının milletlerarası andlaşmalara ilişkin işlemleri bu doğrultuda “*Cumhurbaşkanı kararı*” başlığıyla Resmi Gazetede yayımlanmaktadır. Diğer taraftan anılan yetkilerden bazılarına henüz başvurulmamıştır. Başvurulan yetkiler ise “*Cumhurbaşkanı kararı*” başlığı altında Resmi Gazetede yayımlanmamıştır. Örneğin anılan atamalardan bazıları Cumhurbaşkanlığı sisteminin ilk yıllarında “*Cumhurbaşkanlığı Kararları*”⁹⁴ başlığı altında Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Daha sonra bu atamalar “*Atama Kararları*” başlığında ve “*Cumhurbaşkanlığından*” alt başlığıyla Resmi Gazetede yayımlanmaya başlamış ve daha sonrasında bu uygulama istikrar kazanmıştır. Bu nedenle söz konusu işlemlerin gösterdiği şekli özellikler ve uygulamada bazı hükümet tasarruflarına henüz başvurulmamış olması hangi hükümet tasarruflarının Cumhurbaşkanı kararı olduğu hususunda bir belirsizlik oluşturmaktadır. Ancak mevzuat çerçevesinde bu hükümet tasarruflarının yapılacak hukuki tavsifleri Cumhurbaşkanı kararı olduklarını göstermektedir. Bu noktada ise 2575 sayılı Danıştay Kanununun Cumhurbaşkanı işlemlerini tasnif ederken izlediği yöntem dikkate değerdir. Mezkur Kanun (md.24/a) Cumhurbaşkanının işlemlerini Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi dışındaki düzenleyici işlemler ve Cumhurbaşkanı kararları olmak üzere üçe ayırarak tasnif etmektedir. Bu tasnifte yer alan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi dışındaki düzenleyici işlemleri, Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan yönetmelik ve tebliğler oluşturmaktadır. Cumhurbaşkanı kararları, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer düzenleyici işlemlerden farklı olarak

⁹² Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları I. Cilt, 449. 2017 değişiklikleri öncesinde olağanüstü hal ilanı Cumhurbaşkanının da imzasının olduğu Bakanlar Kurulu kararı ile gerçekleşmekteydi. Bakanlar Kurulunun düzenleyici işlemleri tüzük ve yönetmelikler olmasına karşın Cumhurbaşkanı kararlarında olduğu gibi düzenleyici ve birel nitelik taşıyabilmekteydi. Her iki işlemin bu ortak yönü göz önünde tutulduğunda, yeni sistemde Cumhurbaşkanının olağanüstü hal ilanı için bir Cumhurbaşkanı kararına başvurması kuvvetle muhtemeldir. Resmi Gazete, Tarih: 20. 07. 2016, Karar:2016/9064.

⁹³ Gözler, İdare Hukuku Cilt I, 758; Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları I. Cilt, 449.

⁹⁴ Resmi Gazete, Tarih: 10.7.2018, Karar Sayısı: 2018/1.

Cumhurbaşkanının hem birel hem de düzenleyici nitelikteki⁹⁵ hukuki işlemlerini oluşturmaktadır. Yukarıda hükümet tasarrufu olarak addedilen Cumhurbaşkanının işlemleri ise düzenleyici nitelikte değildir. Zira Cumhurbaşkanının bu işlemleri normatif karaktere sahip olmayıp uygulanmakla etkisi tükenen ve belirli bir nesne ya da kişiye yönelme özelliğinde olması nedeniyle birel işlem niteliğindeki hukuki işlemlerdir. Söz konusu hükümet tasarruflarının ise birel işlem niteliğinde olması yukarıda yapılan tasnif çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı kararı olmalarını gerektirmektedir. Bununla birlikte söz konusu Cumhurbaşkanlığı işlemleri alt başlıklarda da görüleceği üzere başka özelliklere sahip olması nedeniyle de Cumhurbaşkanlığı kararı niteliğindedir.

2.3.1. Cumhurbaşkanlığı Kararı Niteliğindeki Hükümet Tasarrufları

Cumhurbaşkanının hükümet tasarrufu niteliğindeki bazı işlemleri Cumhurbaşkanlığı kararı niteliğindedir. Zira bunlar hem maddi içerik hem de mevzuatta Cumhurbaşkanlığı işlemlerine ilişkin öngörülen tasnif bakımından bu niteliğe haizdir.

2.3.1.1. Olağanüstü Hâl İlanı

2017 değişiklikleri öncesinde Anayasaya göre, Cumhurbaşkanlığı olağanüstü hâl ilan etme yetkisine sahiptir. Cumhurbaşkanlığı bu yetkisini başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu kararıyla kullanmaktadır⁹⁶. Dolayısıyla bu dönemde Cumhurbaşkanlığı olağanüstü hâl ilan etme yetkisini kendi imzasının da dercedildiği Bakanlar Kurulu kararı ile kullanmaktadır⁹⁷. Yeni sistemde olağanüstü hâl ilan etme yetkisi yine Cumhurbaşkanlığına tanınmış olmakla birlikte konuyla ilgili Anayasa hükümleri, 2017 değişiklikleri ile ilga edilen hükümlerin aksine Cumhurbaşkanının bu yetkiyi hangi işlemle kullanacağını düzenlememektedir. Ancak önceki uygulama göz önünde tutulduğunda olağanüstü hâl ilanının Cumhurbaşkanlığı kararı ile yapılacağı anlaşılmaktadır. Zira 700 ve 703 sayılı KHK'lar ile “Cumhurbaşkanlığı” ifadesi mevzuatta “Bakanlar Kurulu” ifadelerinin yerine getirilerek Bakanlar Kurulu kararı olarak belirtilen işlemler Cumhurbaşkanlığı kararı

⁹⁵ Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, 296; İba-Söyler, Yeni Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanlığı Kararının Nitelik Farkı ve Hukuki Sonuçları, 220; Yücel Özdemir, Cumhurbaşkanlığı Kararlarının Yargısal Denetimi, SÜHFD 29/4, (Aralık 2021), 3244.

⁹⁶ Resmi Gazete, Tarih: 21. 07. 2016, Karar:2016/9064; İsmail Yazıcıoğlu, Türkiye’de Cumhurbaşkanının Konumu (Ankara, Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi), 241.

⁹⁷ Yıldızhan Yayla, Anayasa Hukuku Ders Notları (İstanbul: Filiz Kitapevi, 2. Baskı, 1986), 181; Armağan, Bakanlar Kurulu, 102.

şeklinde değiştirilmiştir. Diğer taraftan Bakanlar Kurulu kararlarının Cumhurbaşkanı kararları gibi hem düzenleyici ve birel işlem kabiliyetinde olması⁹⁸, önceki sistemde Bakanlar Kurulu kararı yapılan işlemlerin yeni sistemde Cumhurbaşkanı kararı ile yapılacağını göstermektedir. Bu nedenle Cumhurbaşkanının olağanüstü hâl ilanı etme yetkisini kullanmak için başvuracağı idari işlem Cumhurbaşkanı kararı olacaktır⁹⁹. Aynı zamanda Cumhurbaşkanının riskli alan ilanı, kentsel dönüşüm ve proje alanı ilanı ve kesin korunacak hassas alan ilanı gibi birçok ilan işlemini “*Cumhurbaşkanı kararı*” başlığıyla Resmi Gazetede yayımlanmaktadır. Olağanüstü hâl ilanı işlemi diğer ilan işlemleri gibi yürütmeyi belli işlemler yapma noktasında yetkili hâle getirmektedir. Bu işlem yalnızca diğer ilan işlemlerinden farklı olarak başka bir makamın (TBMM) onayına sunulması bakımından farklılık arz etmektedir.

2.3.1.2. Seçimlerin Yenilenmesi Kararı

2017 değişiklikleriyle birlikte Anayasa’da Cumhurbaşkanının seçimleri yenileme kararı verme yetkisi yeniden düzenlenmiştir. 6771 sayılı Kanunla değişik Anayasanın 116. maddesine göre, Cumhurbaşkanı seçimlerin yenilenmesi kararı verebilmektedir. Cumhurbaşkanının bu yetkiye başvurması hâlinde Cumhurbaşkanlığı seçimi ile birlikte TBMM genel seçimi ile birlikte yapılmaktadır.

Anayasa’da Cumhurbaşkanı böyle bir yetki verilmekle birlikte 2017 değişikliklerinden önce olduğu gibi bu yetkinin hangi işlemle yapılacağına dair bir hüküm bulunmamaktadır. 2017 değişiklikleri öncesinde, Cumhurbaşkanının seçimlerin yenilenmesine ilişkin kararları, Başbakanlığa hitaben “*Cumhurbaşkanı Tarafından Verilen Türkiye Büyük Millet Meclisi Seçimlerinin Yenilenmesine Dair Karar*”¹⁰⁰ başlığıyla Resmi Gazetede yayımlanmıştır¹⁰¹. 2017 değişiklikleri sonrasında ise Cumhurbaşkanı bu şekilde bir erken seçim kararı almamıştır. Kanaatimizce Cumhurbaşkanı bu yetkisini Cumhurbaşkanı kararı ile kullanacaktır. Zira yukarıda da belirtildiği üzere Cumhurbaşkanının birel nitelikteki işlemleri Cumhurbaşkanı kararı

⁹⁸ Tekbaş, Bakanlar Kurulu Kararları 39.

⁹⁹ Aynı yönde bkz. Açıkgöz Ünal, Anayasa Değişiklikleri Bağlamında Yürütmenin Denetlenmesi, 311.

¹⁰⁰ Resmi Gazete, Tarih: 24.08.2015, Sayı: 29455 (Mükerrer).

¹⁰¹ Söz konusu Cumhurbaşkanı işlemleri, Cumhurbaşkanının “*Devletin başı*” olmasından kaynaklanan tek başına kullanabileceği yetkilerden birisi olması nedeniyle yalnızca Cumhurbaşkanının imzasını taşımaktadır. Burhan Kuzu, Parlamenter Sistemde Devlet Başkanının Konumu ve 1961-1982 Anayasalarında Durum, İÜHFD 53/1-4 (1990), 50.

niteliğindedir. Seçimlerin yenilenmesi kararı, düzenleyici nitelikte değildir. Çünkü bu Cumhurbaşkanlığı işlemi ile bir sonraki yapılacak seçimin hangi tarihte yapılacağını belirlemekte ve söz konusu Cumhurbaşkanlığı işlemi belirlenen tarihte seçimler gerçekleştikten sonra etkisini kaybetmektedir. Diğer taraftan doktrinde, subjektif mahiyette olması nedeniyle, Meclisin seçimlerin yenilenmesi kararını parlamento kararına¹⁰² başvurması gerektiği kabul edilmektedir¹⁰³. Bu kabulün aksine geçerlilik kazandırmak, yürütmenin bir düzenleyici işlemle seçimlerin yenilenmesi kararı almasını olağan ve idare hukukunda birel işlem-düzenleyici işlem şeklinde bir ayrım yapılmasını anlamsız kabul etmek anlamına gelecektir.

2.3.1.3. Kanunların Yayımlanması ve Geri Gönderilmesi

Cumhurbaşkanının yasama organı ile olan ilişkilerine taalluk eden kanunların yayımlanması ve geri gönderilmesi yetkisi Anayasanın 89. maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddede yer alan ilgili hükme göre, Cumhurbaşkanlığı TBMM tarafından kabul edilen kanunları 15 gün içinde yayımlamakta; yayımlanmamasını kısmen ya da tamamen uygun bulmadığı kanunları tekrar görüşülmek üzere TBMM'ye geri göndermektedir. Söz konusu yetkilere başvurulmadan önce şu şekilde bir usul izlenmektedir: TBMM Genel Kurulunca kanun teklifinin kabul edilmesi hâlinde TBMM Başkanının ya da vekilinin imzaladığı kanuna ilişkin “sevk tezkeresi” Cumhurbaşkanına gönderilmektedir¹⁰⁴. Cumhurbaşkanının iradesi, sevk tezkeresi gönderilen kanunun yayımlanması yönündeyse kanun “yayın tezkeresi” adı altında Cumhurbaşkanlığı Külliyesi Hukuk ve

¹⁰² Milletvekili seçimleri kural olarak beş yılda bir yapılır. Meclisin seçimlere yenilenmesine karar vermesi durumunda seçimler yeniden yapılır. Meclisin seçimlerin yenilenmesine hangi irade açıklamasıyla karar vereceği Anayasada düzenlenmemiş olup uygulamada da bir yeknesaklık söz konusu değildir. Gerçekten 6 Kasım 1983, 29 Kasım 1987, 20 Ekim 1991 tarihlerinde yapılan milletvekilliği seçimleri 10.06.1983 tarihli ve 2839 sayılı kanunlara eklenen geçici maddelerle gerçekleştirilirken 1924 ve 1961 Anayasaları Döneminde seçimler parlamento kararları ile yenilenmiştir. Anayasa Mahkemesi seçimlerin yeniden yapılacağı tarihi düzenleyen bir kanunun konu olduğu iptal davasında ret kararını yasama yetkisinin genelliği üzerine inşa etmiş ve kanun koyucunun Anayasanın kararla düzenleneceğini öngördüğü konularda dahi kanunlarla düzenleme yapabileceğini belirtmiştir. Ancak Cumhurbaşkanının, meclisin seçimlerin yenilenmesi kanunu geri göndermesi halinde büyük bir hukuki çelişki ortaya çıkacaktır. Çünkü Anayasanın 89. maddesinin üçüncü fıkrasına göre meclise geri gönderilen kanunun tekrardan kabul edilmesi için üye tam sayısının salt çoğunluğunun olumlu oyu gerekmektedir. TBMM ise zaten üye tam sayısının beşte üç çoğunluğuyla seçimlerin yenilenmesine karar vermektedir. Bu bakımdan Cumhurbaşkanının veto yetkisi bir anlam ifade etmeyecektir. AYM, E. 1987/23, T. 09.10.1987.

¹⁰³ Ömer Keskinsoy, “Türkiye’de Seçim Kararının Mahiyeti”, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İİBF Dergisi 22/ 1 (Mayıs 2020), 71.

¹⁰⁴ Erdoğan Teziç, “Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi”, İÜHF, 21/ 1-4 (Nisan 1987), 105; Şeref İba, “Kanun Metninin Hazırlanması ve Cumhurbaşkanlığına Gönderme Süreci”, TBMM Kanun Yapım Süreci Sempozyumu, Ed. İrfan Neziroğlu-Fahri Bakırcı (Ankara, 2011), 182.

Mevzuat Müdürlüğüne gönderilmekte ve anılan Müdürlük kanunu Resmi Gazetede yayımlamaktadır. Şayet Cumhurbaşkanının iradesi TBMM Başkanlığı tarafından hakkında sevk tezkeresi gönderilen kanunu ya yönündeyse “geri gönderme tezkeresi”¹⁰⁵ adı altında anılan kanun TBMM’ye geri gönderilmektedir.

Yayımlama ve geri gönderme tezkerelerinin¹⁰⁶ Cumhurbaşkanının kararı niteliğinde olduğu söylemek mümkündür. Doktrinde, Cumhurbaşkanının kanunları yayımlama işleminin yargı kısıntısına tabi bir idari işlem¹⁰⁷ olduğu kabul edilmektedir. Yayımlama işlemi maddi içerik bakımından birel işlem niteliğindedir. Zira yayımlama işlemi belirli bir nesneye (kanun) yönelmekte ve yöneldiği nesne olan kanun yayımlandıktan sonra, hukuki etkisini kaybetmektedir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanının yayımlama işlemi bir idari işlem olup birel nitelik arz etmektedir. Cumhurbaşkanının tesis ettiği idari işlem tipleri göz önünde tutulduğunda, yayımlama işlemi için en uygun idari işlemin Cumhurbaşkanının kararı olması gerektiği anlaşılmaktadır. Çünkü Cumhurbaşkanının kararları diğer Cumhurbaşkanının idari işlemleri arasında birel niteliğe sahip tek idari işlemdir. Kaldı ki Anayasa’daki Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve yönetmeliklere ilişkin hükümler bu işlemleri tam anlamıyla bir düzenleyici işlem olarak düzenlemektedir¹⁰⁸. Örneğin Anayasa’nın 104. maddesinin 17. fıkrası Cumhurbaşkanının yürütmeye ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi “çıkartılabileceğini” belirtmektedir. Anayasanın Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin diğeri maddeleri, hangi konuların Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile “düzenleneceğini” hükme bağlamaktadır. Yine

¹⁰⁵ https://meclishaber.tbmm.gov.tr/develop/owa/haber_portal.aciklama?p1=147903; TBMM 27. Dönem 3. Yasama Yılı Genel Kurul Tutanakları, 25. Birleşim, Tarih: 3 Aralık 2019, TBMM Tutanak Dergisi.

¹⁰⁶ Teziç, 1982 Anayasasında benimsenmiş Cumhurbaşkanının geri gönderme işlemini tam anlamıyla bir “veto” işlemi olmadığını kabul etmektedir. Zira vetonun mutlak ve geciktirici nitelikte olmak üzere iki farklı görünümü bulunmaktadır. Vetonun her iki görünümünde de vetoya tabi olan irade açıklaması yasama organı tarafından kabul edilmiş bir tasarıdır. Anca geri gönderme işlemine tabi tutulan irade açıklaması yasama organı tarafından kabul edildiği anda kanun niteliği kazanmaktadır. Teziç, “Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi”, 103. 2017 değişiklikleriyle birlikte Cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisi “güçleştirici veto” yetkisine dönüşmüştür. Zira 2017 değişiklikleri öncesinde geri gönderme sonrasında yasama organının kanunu tekrar kabul etmesine ilişkin özel bir nisap öngörülmemiş, Anayasanın 96. maddesinin birinci fıkrasındaki 151 kabul oyu karar yeter sayısını oluşturmaktadır. 2017 değişiklikleri sonra getirilen 89. Maddenin üçüncü fıkrası ise geri gönderme sonrasında Meclisin kanunu tekrar kabul edebilmesi için üye tam sayısının salt çoğunluğunu gerektirmektedir. Eren, Anayasa Hukuku Dersleri, 797.

¹⁰⁷ Şeref İba, “Cumhurbaşkanınca Yayımlanması Kısım veya Tamamen Uygun Bulunmayan Kanunların Meclise Geri Gönderilmesi”, AÜHFD, 52/3 (Ağustos 2003), 301; Teziç, Türkiye’de 1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı, 133; Yüksel Metin, Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi, Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi 1/1 (Mart 1996), 183.

¹⁰⁸ Taylan Barın, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi (Ankara: Onikilevha Yayıncılık, 2020), 74.

Cumhurbaşkanının yönetmelik çıkarma yetkisini düzenleyen Anayasanın 104. maddesinin 18. fıkrası kanunların uygulanmasını sağlamak ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelikler “çıkartılabileceğini” belirtmektedir. “Çıkarma” ve “düzenleme” kavramlarının kanun yapma tekniğinde düzenleyici işlemi tesis etme yetkisini ifade etmek için kullanıldığı göz önünde tutulduğunda¹⁰⁹ bu işlemlerle uygulanmakla etkisi tükenecek bir işlemin yapılmasının makul olmadığı anlaşılmaktadır. Geri gönderme işleminin de yayımlama işlemiyle maddi içerik bakımından eş değer olması her iki işlemin de Cumhurbaşkanı kararı olarak nitelendirilmeleri önünde herhangi bir engel olmadığını göstermektedir.

Yukarıdaki gerekçelendirme çabasının altında yatan nedenin Cumhurbaşkanının geri gönderme¹¹⁰ ve yayımlama işlemlerinin Resmi Gazetede yayımlanması noktasında takdir yetkisinin olması ve bu takdir yetkisine binaen bu işlemleri Resmi Gazetede yayımlamamasından kaynaklandığını belirtmek gerekmektedir. 10 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin¹¹¹ 4. maddesinin 4. bendine göre, Cumhurbaşkanı tarafından Resmi Gazetede uygun görülen “karar ve genelgeler” Resmi Gazetede

¹⁰⁹ Osman Can, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi Anayasa Mahkemesi Yaklaşımı”, Anayasa Yargısı Dergisi 37/1 (Eylül 2020), 151.

¹¹⁰ Bununla birlikte Cumhurbaşkanlarının geri gönderdiği kanun sayısı göz önünde tutulduğunda yeni sistemde geri gönderme işleminin önceki sisteme göre daha az sayıda olduğu görülmektedir. 14/03/2022 tarihi itibarıyla 10 Temmuz 2018 tarihinden bu yana geri gönderilen kanun sayısı ikidir. Bu noktada yeni sistemde yasama ve yürütme organlarının uyumlu bir şekilde çalıştığı yorumu yapılabilir. Adnan Küçük, Türkiye’de Başkanlık (Cumhurbaşkanlığı) Sistemi (Ankara: Adalet Yayınevi, 2. Baskı, 2021), 238. Yeni hükümet sistemi, Bütçe Kanunu Tasarısı istisna olmak üzere, yürütmenin kanun tasarısı sunma yetkisini kaldırmıştır. Cumhurbaşkanı eski sistemde olduğu gibi TBMM’ye kanun tasarısı sunma yetkisine sahip değildir. Ancak Küçük, üyesi ya da genel başkanı olduğu siyasi partinin TBMM’de milletvekili olan üyelerini doğrudan yönlendirmek suretiyle TBMM’nin gündemine taşıyabileceğini belirtmektedir.

¹¹¹ Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Resmi Gazetede yayımlanacak işlemlerin düzenlenmesi Anayasaya aykırı olup olmadığı önem taşımaktadır. Anayasa Mahkemesine açılan bir iptal davasında 10 Sayılı CBK’nın Resmi Gazete’nin basılı ortamda yayımlanmasında Cumhurbaşkanına takdir yetkisi getiren ikinci maddesi ve bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşların Resmi Gazetede yayımlanacak kural-işlemlerinin hukuk kuralları ve hükümet programlarına uygunluğu bakımından incelenme ve bu inceleme neticesinde uygun bulunmayan kural-işlemleri, kural-işlemi çıkaran kuruma iade etme yetkisini Cumhurbaşkanına tanıyan altıncı maddesinin Anayasaya aykırı olduğu iddia edilmiştir. Anayasa Mahkemesi anılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesini konu bakımından yaptığı yetki incelemesinde; Resmi Gazetede yayımlama işleminin yürütmenin konusu oluşturduğunu, 104. maddenin on yedinci fıkrasındaki hak ve özgürlüklerle ilgili yasak alanı ihlal etmediğini, Anayasada meselenin münhasır kanun alanını oluşturmadığını ve son olarak meseleye ilişkin bir kanuni düzenleme olmadığını zira meseleye ilişkin kanuni düzenlemelerin(1322 sayılı Kanunların ve Nizamnamelerin Sureti Neşir ve İlanı ve Meriyet Tarihi Hakkında Kanun) 703 Sayılı KHK ile yürürlükten kaldırıldığını belirtmiştir. Dolayısıyla Mahkeme Resmi Gazetede yayımlama işleminin bir yürütme işlemi olduğunu belirtmiş ve konuyla ilgili çıkarılan CBK’nın Anayasanın 104/17’deki hukuka uygunluk şartlarını taşıdığına kanaat getirmiştir. Bu nedenle onaylama ve veto yetkisinin kullanıldığı Cumhurbaşkanı kararlarının Resmi Gazetede yayımlanmaması hukuka aykırı değildir. Zira Cumhurbaşkanının yayımlamama iradesine hukuki dayanak oluşturan CBK Anayasaya uygundur. AYM, E.2018/127, K.2021/18, T. 18/03/2021.

yayınlanmaktadır. Cumhurbaşkanının yayımlama ve geri gönderme işlemleri ise bu hüküm çerçevesinde bir “karar” oldukları için Resmi Gazetede yayımlanmamaları mümkündür. Kanaatimizce bu işlemlerin Resmi Gazetede yayımlanmamaları bir eksiklik olarak değerlendirilmesi mümkün görünmemektedir. Zira bu işlemlerin yayımlanması noktasında herhangi bir ihtiyaç söz konusu değildir. Cumhurbaşkanının onayladığı kanunlar on beş gün içinde Resmi Gazetede yayımlanmaktadır. Dolayısıyla Cumhurbaşkanının kanunu Meclise geri gönderip göndermediği kanunun Resmi Gazetede yayımlanmasıyla anlaşılmaktadır. Cumhurbaşkanının kanunları geri göndermesi hâlinde ise geri gönderme fezlekesi TBMM Başkanlığına gönderilmekte ve kanun yeniden TBMM’de görüşülmektedir. TBMM kanunu yeniden görüşürken bu fezleke birtakım gerekçelere yer verilmesi hâlinde bu gerekçeleri kısmen ya da tamamen benimseyerek geri gönderilen kanunda bu çerçevede değişiklikler yaparak yeniden kabul etmekte¹¹² veya kanunu ilk kabul ettiği şekilde yeniden kabul etmektedir. Dolayısıyla geri gönderme işlemi sonrasında gerçekleşen bu süreç ise kanunların geri gönderme işlemine konu olduğunun anlaşılmasını sağlamaktadır. Bununla birlikte geri gönderme işleminin Resmi Gazetede yayımlanmamasının demokratik açıdan sorunlu olduğu söylenebilir. Geri gönderme işlemi ile millet iradesini temsil eden yasama organının bir hukuki işlemi yine millet iradesini temsil eden başka bir organ tarafından yerindelik ve anayasallık denetimine tabi tutulmaktadır¹¹³. Böyle bir fonksiyonu üstlenen idari işlemin Resmi Gazetede yayımlanmaması veya herhangi bir gerekçesinin olmaması bireyler nezdinde bu idari işlemin herhangi bir gerekçe yokmuşçasına yalnızca siyasi nedenlerle tesis edildiği yönünde bir düşüncenin oluşmasına ve bu nedenle ciddiye alınmamasına neden olması mümkündür¹¹⁴. Özellikle 10. Cumhurbaşkanı döneminde geri gönderme işleminin bu şekilde bir hüviyet kazanması bu dönemde uygulanan parlamenter sisteme “vesayetçi”¹¹⁵ yakıştırması yapılmasına neden olmuştur.

¹¹² Metin, Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi, 180.

¹¹³ Türkiye Büyük Millet Meclisi Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı, Yeni Sisteme Göre Yasama El Kitabı (Ankara: TBMM Basın, Yayın ve Halkla İlişkiler Başkanlığı Basımevi, 2018), 67; Ömer İzgi- Zafer Gören, Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Yorumu (C.II) (Ankara: TBMM Basımevi, 2002), 845; Gözler, Türk Anayasa Hukuku, 676; Metin, Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi, 185.

¹¹⁴ Metin, Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi, 185.

¹¹⁵ Muhammet Esat Bolat-Mehmet Hatipoğlu, “Vesayetçi Parlamentarizmden Yarı Başkanlık Sistemine: Yetki ve Sorumlulukta Paralellik İlkesi Açısından Bir Değerlendirme”, SDÜHFD 11/2 (2021), 350.

2.3.1.4. Milletlerarası Andlaşmalara İlişkin Yetkiler

Cumhurbaşkanı, hükümet tasarrufu niteliğindeki milletlerarası andlaşmalara ilişkin yetkilerini kullanırken Cumhurbaşkanı kararına başvurmaktadır. 9 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi bu yetkilerin Cumhurbaşkanı kararı ile kullanılacağını şu şekilde belirtmektedir:

“Milletlerarası andlaşmaların onaylanması, bunların feshini ihbar etmemek suretiyle yürürlük süresini uzatma, Türkiye Cumhuriyetini bağlayan bir milletlerarası andlaşmanın belli hükümlerinin yürürlüğe konulması için gerekli bildirileri yapma, milletlerarası andlaşmaların uygulama alanının değiştiğini tespit etme, bunların hükümlerinin uygulanmasını durdurma ve bunları sona erdirmeye, Cumhurbaşkanı kararı ile olur.”

Bu hükümden de anlaşılacağı üzere Cumhurbaşkanının milletlerarası andlaşmalara ilişkin yetkilerini kullanırken Cumhurbaşkanı kararına başvurması mevzuattaki hükümler gerektirmektedir. Fakat böyle bir düzenleme olmasa dahi Cumhurbaşkanının bu yetkilerini Cumhurbaşkanı kararı ile kullanması gerektiğini söylemek mümkündür. Çünkü milletlerarası andlaşmalar bireylerin hak ve özgürlüklerini konu alan normatif işlemler olsa dahi Cumhurbaşkanının bu normatif işlemlere ilişkin yetkileri birel işlem mahiyetindedir.

Milletlerarası andlaşmalara ilişkin hususlarda Cumhurbaşkanı kararlarının rolü¹¹⁶ bu şekilde olmakla beraber doktrinde milletlerarası andlaşmalardan Cumhurbaşkanı

¹¹⁶ 2017 yılındaki Anayasa değişikliklerinden önce, Anayasa ve çeşitli kanunlar milletlerarası andlaşmalar üzerinde tasarruf yetkisi hem Cumhurbaşkanına hem de Bakanlar Kuruluna tanınmıştı. Anayasanın mülga 104. maddesinin b bendi, Cumhurbaşkanına milletlerarası andlaşmaları onaylama ve yayımlama yetkisi veriyordu. Bakanlar Kurulu 244 sayılı “*Milletlerarası Andlaşmaların Yapılması, Yürürlüğü ve Yayımlanması ile Bazı Andlaşmaların Yapılması İçin Bakanlar Kuruluna Yetki Verilmesi Hakkındaki Kanun*” gereği 9 Sayılı CBK’da Cumhurbaşkanına tanınan yetkilere sahipti. Bu dönemde hem Cumhurbaşkanının hem de Bakanlar Kurulunun andlaşma onaylama ve yayımlama yetkisine sahip olması bu yetkileri kimin kullanacağı ile ilgili ikilem oluşturmaktaydı. Zira her iki yürütme organı da mevzuat hükümlerince aynı yetkilere sahipti. Ancak önceki sistemde Cumhurbaşkanının tek başına kullanacağı yetkiler icrai yetkiler değil, yani sembolik nitelikte olanlarla sınırlı tutulmaya çalışılmıştı. Cumhurbaşkanının bir kısım icrai yetkileri de mevcuttu. Bunların bir kısmını tek başına kullanabilirken büyük bir kısmı karşı-imza kuralına tabiydi. Zira Cumhurbaşkanının icrai yetkileri Bakanlar Kurulunun cezaî, hukukî ve siyasî sorumluluğuna yol açtığı kabul edilmekteydi. Bu nedenle Cumhurbaşkanı milletlerarası andlaşmaları yeni sistemde olduğu gibi tek başına bir Cumhurbaşkanı kararıyla onaylayamamaktaydı. Milletlerarası andlaşmalar Cumhurbaşkanının imzasının da dercedildiği Bakanlar Kurulu Kararnamesiyle onaylanmakta ve yürürlüğe girmektedir. Cumhurbaşkanının onaylama yetkisi bahsi geçen kararnamelerin tevsik edilmesinden öte bir fonksiyon üstlenmemektedir.

kararı ile çekilme yetkisinin hukuka uygunluğu konusunda farklı görüşler sarf edilmiştir. Doktrindeki bu tartışmalar öncesinde, bu kapsamdaki bir Cumhurbaşkanı kararına¹¹⁷ karşı Danıştay’da iptal davası açılmış ve söz konusu Cumhurbaşkanı kararı kamuoyu gündemine taşınmıştır.

Doktrindeki bu tartışmanın temelinde Cumhurbaşkanının milletlerarası andlaşmalardan çekilme¹¹⁸ yetkisinin Anayasa ve kanunlar yerine Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin verilmiş olması ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle verilen bu yetkinin yetkide ve usulde paralellik ilkesine çerçevesinde değerlendirilmesi bulunmaktadır. Bu bağlamda Gözler’e göre¹¹⁹, milletlerarası andlaşmaların yürürlüğe girmesi için uygun bulma kanunu çıkarılmasının gerekmesi meseleye ilişkin tasarrufları devletin yasama fonksiyonuna ilişkin bir mesele kılmaktadır. Oysaki Cumhurbaşkanının Anayasa (md. 104/17) gereğince, yalnızca yürütme yetkisine ilişkin hususlarda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkartması gerekmektedir. Bu nedenle söz konusu yetkiler Anayasa ya da kanunla düzenlenmelidir¹²⁰. Yazar, yetkide ve usulde paralellik ilkesi çerçevesinde meseleye ilişkin yaptığı değerlendirmesinde ise milletlerarası andlaşmaların TBMM’nin uygun bulma kanunu ile yürürlüğe girmesinden dolayı Cumhurbaşkanının bu yetkiyi kullanmasından önce TBMM’nin bu yönde bir kanun çıkarması ya da önceden çıkardığı

¹¹⁷ Resmi Gazete, Sayı: 31249, Tarih:20.3.2021, Karar: 3718; Akdedildiği yerden dolayı “İstanbul Sözleşmesi” olarak bilinen Kadına Yönelik Şiddet ve Aile İçi Şiddetin Önlenmesi ve Bunlarla Mücadeleye Dair Avrupa Konseyi Sözleşmesi, Türkiye ve diğer 44 ülke tarafından 11 Mayıs 2011 tarihinde imzalanmış ve 1 Ağustos 2014 tarihinde yürürlüğe konulmuştur. Sözleşmenin maksatları genel olarak kadına karşı ve aile içi şiddete karşı gerekli hukuki tedbirlerin alınmasını sağlamak, söz konusu şiddetin mağdurlarının yanı sıra kadınların maruz kaldığı ayrımcılıkla birlikte eşitsizliklerin giderilmesinde pozitif yükümlülüklerin yerine getirmek, buna yönelik siyasi programın planlanması ve uluslararası işbirliğini artırmaktır. Sözleşmenin maksatları ilgili kısımda açık bir şekilde anlaşılmasına karşın, “*toplumsal cinsiyet*”, “*toplumsal cinsiyet rolleri*” ve “*cinsel yönelim*” gibi getirdiği kavramlar itibarıyla Türk Hukukunun cinsiyet bakımından getirdiği tanımlamalarla özdeşmeyen bir mahiyette olması uygulama bakımından birtakım belirsizlikleri beraberinde getirmiştir. Adnan Küçük, “İstanbul Sözleşmesi: “Bal”ın İçine Zehir Katılarak Servis Edilmesi”, Timeturk, (Erişim 22 Ocak 2022).

¹¹⁸ “Çekilme” kavramı çoğu zaman “*feshetme*” kavramı karıştırılmaktadır. Ancak gerçekte her iki kavram farklı anlamlara gelmektedir. Zira feshetme iki taraflı bir sözleşmenin bütün taraflar bakımından sona ermesi anlamına gelirken, çekilme yalnızca bir taraf bakımından hukuki sonuç doğurmaktadır. 3718 sayılı Cumhurbaşkanı kararıyla yapılan hukuki işlem de bir fesih değil, yalnızca Türkiye bakımından hukuki sonuç doğuran çekilme işlemidir. Yücel Acer-İbrahim Kaya, Uluslararası Hukuk Temel Ders Kitabı İngilizce Özetli (Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2021), 104.

¹¹⁹ Kemal Gözler, “Cumhurbaşkanının Uluslararası Sözleşmeleri Feshetme Yetkisi Var mı? İstanbul Sözleşmesinin Feshi Hakkında 3718 Sayılı Cumhurbaşkanı Kararı Üzerine Eleştiriler”, Anayasagen, (Erişim 3 Mart 2022).

¹²⁰ Aynı yönde bkz. Mustafa Taha Durmuş, “Cumhurbaşkanının Uluslararası Sözleşmeler Üzerindeki Tasarruf Yetkisi ve Türkiye’nin İstanbul Sözleşmesinden Ayrılmasının Hukuki Analizi”, SÜHFD 29/3 (Eylül 2021), 2002.

kanunu ilga etmesi gerektiğini belirtmektedir. Aynı zamanda yazar, bu şartların sağlanmadığı için ilgili Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin Anayasaya aykırı olduğunu ve tartışmaya neden olan Cumhurbaşkanlığı kararının yetkisizlikle malul bulunması¹²¹ gerektiğini savunmaktadır¹²².

Konuyla ilgili değerlendirmelerde bulunan bir başka yazar olan Küçük, Gözler'in aksine Cumhurbaşkanına milletlerarası andlaşmalardan çekilme yetkisi veren 9 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin Anayasaya aykırı olmadığını belirtmektedir¹²³. Zira yazara göre, Anayasa'da milletlerarası andlaşmalardan çekilme yetkisinin hangi organ tarafından nasıl kullanılacağına ilişkin bir hüküm bulunmadığı gibi meselenin kanunla düzenleneceğini belirten bir hüküm de söz konusu değildir. Bununla birlikte Anayasanın Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle ilgili hükümlerinde, yürütme yetkisine ilişkin olmak kaydıyla Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen ve kanunlarda açıkça düzenlenen hususlarda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacağı belirtilmektedir. Yazar bu bağlamda, milletlerarası andlaşmalardan çekilme yetkisinin TBMM'ye verilmediği için yasama yetkisine bir ilişkin husus olmadığını, Anayasa'da bu yetkinin kanunla düzenlenmesinin öngörülmemesi nedeniyle münhasır kanun alanında yer almadığını ve konuyla ilgili kanuni bir düzenleme olmadığını da belirterek meselenin düzenlendiği Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin Anayasaya aykırı olmadığını savunmaktadır. Diğer taraftan konuyu yetkide ve usulde paralellik ilkesi çerçevesinde değerlendiren yazara göre, bu ilkenin uygulanabilmesi için mevzuatta milletlerarası

¹²¹ Karaoğlu Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hukuka uygunluk karinesinden yararlanan bir norm olduğunu ve normun yokluğundan ziyade iptal edilebilirliğinin tartışılması kanaatindedir. Ali Osman Karaoğlu, "Türk Hukukunda Milletlerarası Andlaşmalardan Tek Taraflı Olarak Çekilme", BÜHFD, 16/203 (Temmuz 2021), 1097.

¹²² Aynı yönde bkz: Volkan Aslan, "İstanbul Sözleşmesi'nin Türkiye Cumhuriyeti Bakımından Feshedilmesi Hakkında Kararın 1982 Anayasası Bakımından Değerlendirilmesi", Lexpera Blog, (Erişim 22 Mart 2022). Aslan temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmaların Anayasa gereğince kanun hükmünde olduğunu ve bu nedenle Cumhurbaşkanlığı kararı ile böylesi bir andlaşmanın yürürlükten kaldırılmasının fonksiyon gaspı anlamına geleceğini belirtmektedir. Küçük'e göre andlaşmaların kanun hükmünde olduğunu ancak bunların yürürlükten kaldırılırken kanunlarla aynı şekil şartına tabi tutulmamaktadır; Şen yürütmenin milletlerarası andlaşmalardan çekilebilmesi için TBMM kararı olması gerektiği kanaatindedir. Ersan Şen, "İstanbul Sözleşmesinin Feshinin Hukukiliği Tartışması", Ersan Şen Blog, (Erişim 22 Mart 2022). Özbudun Anayasa'nın (md.90) milletlerarası andlaşmaları kanun hükmünde kabul etmesi ancak bunlarla ilgili Anayasa Mahkemesine başvurulmasını yasaklamasını "devletin milletlerarası sorumluluğuna meydan vermemek" ve "*Anayasamızın bazı hükümleriyle çelişebilecek olan milletlerarası kuruluşlara girebilmesini*" sağlamak için olduğunu belirtmektedir. Özbudun, Türk Anayasa Hukuku (2019), 231. Yetki ve usulde paralellik ilkesi için bkz. Aynur Hasoğlu, "Danıştay Kararları Işığında Yetki ve Usulde Paralellik İlkesi", TAAD 33 (Ocak 2018), 124.

¹²³ Adnan Küçük, "İstanbul Sözleşmesi'nin Feshedilmesi Kararı İptal Edilebilir mi", Timeturk (Erişim 22 Mart 2022).

andlaşmadan çekilme yetkisine ilişkin bir boşluk olması gerekmektedir¹²⁴. Ancak ilgili düzenleme ise 9 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde yer almaktadır.

Doktrinde konuyla ilgili tartışma bu çerçevede yapılmış olmakla beraber Anayasa Mahkemesi doktrindeki bu tartışma yapılmadan önce milletlerarası andlaşmalara ilişkin hususların Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesinde Anayasaya aykırılık olmadığına karar vermiştir¹²⁵. Mahkemenin anılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesine ilişkin kararına göre, TBMM'nin milletlerarası andlaşmalara ilişkin yetkisi yalnızca uygun bulma kanunu çıkarmaktan ibarettir. Anayasa'da uygun bulma yetkisi dışındaki milletlerarası andlaşmalara ilişkin hususların kanunla düzenleneceğine dair bir hüküm bulunmamaktadır. Bu nedenle söz konusu hususların Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi mümkündür.

Konuyla ilgili Danıştay kararına¹²⁶ bakıldığında, Danıştay'ın konuya ilişkin değerlendirmesinin Anayasa Mahkemesi ile aynı yönde olduğu görülmektedir. Mahkeme kararında, Anayasa Mahkemesinin kararına atıf yaparak milletlerarası andlaşmalardan çekilme yetkisinin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin düzenleme alanında olduğuna, yeni hükümet sistemine geçilmeden önce de 244 sayılı Kanunla uygun bulma dışındaki yetkilerin kuvvetler ayrılığı ilkesi gereğince yürütme organına tevdi edildiğini¹²⁷, yasama

¹²⁴ Aksi yönde bkz. Ali Dursun Ulusoy, (2021), "İstanbul Sözleşmesi'nden Çekilmede Hukuksal Gerçekler", T24 (Erişim 23 Mart 2022)

¹²⁵ Cumhuriyet Halk Partisi milletlerarası andlaşmalara ilişkin hususların kanunla düzenlenmesi gerektiği iddiasına dayanarak mahkemeden anılan CBK'nın iptalini talep etmiştir. İddia, milletlerarası andlaşmaların onaylanmasında yasama organının uygun bulma kanunu çıkartması nedeniyle andlaşmalara ilişkin hususların kanunlarla düzenlenmesi gerektiği argümanı üzerine temellendirilmiştir. İptal talebinin gerekçesinde bu iddiayla birlikte yürütme organı tarafından imzalanan milletlerarası andlaşmanın uygun bulması için yasama organına tevdi edilmesinin kanun teklifi niteliğinde olduğu ve yürütmenin Anayasada kendisine tanınmamış bir yetkiye binaen CBK inşa etmesinde hukuka uyarlık bulunmadığı, dava konusu CBK'nın bazı milletlerarası andlaşmaları Resmi Gazetede yayımlamaktan muaf tuttuğu, bunun ise kişiler bakımından öngörülebilirlik ile birlikte yürütmenin siyasi sorumluluğunu perdelediğini ve bu meseleye ilişkin bir düzenlemeye gidilecekse de kanunla yapılması gerektiği ileri sürülmüştür. AYM, E.2018/126, K.2020/32, T. 25/06/2020.

¹²⁶ Danıştay'da açılan davada, anılan Cumhurbaşkanı kararının iptali ve yürütmesinin durdurulması ile söz konusu yürütme kararının dayanağını oluşturan 9 Sayılı CBK'nın yürütmeye çekilme yetkisi veren hükümlerinin Anayasaya aykırı olduğu iddiasıyla Anayasa Mahkemesine itiraz yoluna başvurulmasına karar verilmesi talep edilmiştir. Danıştay 10. Daire, E. 2021/1747.

¹²⁷ Danıştay'ın bu gerekçesi önceki sistem bağlamında makul değildir. Zira önceki sistemde yürütmenin yetkisinin tali nitelikte olması, yürütmenin işlemlerinin olağanüstü hal rejimi dışında kanuna dayanmasını gerekli kılmaktadır. Yürütmeye kanunla bir yetkinin verilmiş olması bu yetkiyi yürütme organına münhasır kılmamakta, yalnızca yasama organının bir kısım yetkilerini Anayasaya aykırı olmamak şartıyla kanunla yürütme organına devretmesi ancak bu devrin de daha sonra çıkarılacak bir kanunla kaldırılabilceği anlamına gelmektedir. Yani yürütmenin bu yetkisinin kanunla düzenlenmesini zorunlu kılmaktadır. Yeni

organının konuyla ilgili çıkardığı kanunun yalnızca “onaylama” ve “onaylamama” işlemlerine dayanak oluşturduğunu¹²⁸ ve sözleşmenin 80. maddesinde yer alan “ *Her Taraf istediği zaman Avrupa Konseyi Genel Sekreteri’ne yapacağı bir bildirimle bu Sözleşmeyi feshedebilir.*” hükmüne yasama organı tarafından herhangi bir çekince de getirilmediği belirterek davacıların yürütmenin durdurulması ve itiraz yoluna başvurma taleplerini reddetmiştir.

Kanaatimizce Cumhurbaşkanının milletlerarası andlaşmadan çekilme yetkisinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesinde¹²⁹ Anayasaya aykırılık bulunmamaktadır. Nitekim Anayasa’da milletlerarası andlaşmalara ilişkin bütün yetkilerin kanunla düzenleneceğini doğrudan ya da dolaylı olarak ifade eden bir hüküm yer almamaktadır. Bu yetkilerden uygun bulma kanunu çıkarma yetkisinin yasama organına tanınması, yalnızca bu yetkinin kanunla düzenleneceğinin anlaşılmasını sağlamaktadır. Ancak uygun bulma kanunu çıkarma yetkisi dışındaki milletlerarası andlaşmalara ilişkin yetkilerin kanunla düzenleneceğini belirten veya başka bir deyişle münhasır kanun alanında olduğunu öngören bir hükmün Anayasa’da yer almaması konunun sadece kanunla düzenleneceği şeklindeki görüşleri makul kılmamaktadır¹³⁰.

sistemde ise Anayasanın yürütme organına birtakım meselelerde doğrudan CBK çıkarma yetkisi vermesi, yürütmenin asli düzenleme yetkisi olduğu sonucuna ulaştırmaktadır. Ancak Anayasanın yürütme organına milletlerarası andlaşmanın yetkisini düzenlenmesine ilişkin doğrudan CBK çıkarma yetkisi de tanımamaktadır. Kemal Gözler, “Uluslararası Andlaşmaları Akdetme ve Onaylama Yetkisi: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi”, AÜSBFD 56/2 (Ocak 2001), 71-101.

¹²⁸ Danıştay bu gerekçesinde ise uygun bulma kanuna dayanmadan akdedilen milletlerarası andlaşmaları göz önünde tutmadan değerlendirme yapmıştır. Anayasa md. 90/2’ye göre, “*Ekonomik, ticari veya teknik ilişkileri düzenleyen ve süresi bir yılı aşmayan andlaşmalar, Devlet Maliyesi bakımından bir yüklenme getirmemek, kişi hallerine ve Türklerin yabancı memleketlerdeki mülkiyet haklarına dokunmamak şartıyla, yayımlanma ile yürürlüğe konabilir. Bu takdirde bu andlaşmalar, Yayınlarından başlayarak iki ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisinin bilgisine sunulur.*”; Armağan, “*kişi halleri*” kavramından kasıt kişilerin “*ahval-i şahsiye*” kavramının anlaşılması gerektiğini belirtmektedir. Yani, medeni hukukta doğum ve evlenme gibi kişilerin şahsında taalluk eden hukuki statüler kişi hallerini oluşturmaktadır. Servet Armağan, “1982 Anayasasında Uluslararası Andlaşmaların İmzalanması ve Onaylanması Sistemi”, Anayasa Yargısı Dergisi 17 (2000), 49. Meclisin bilgisine sunma görevi ise 9 sayılı CBK ile Dışişleri Bakanlığına tanınmıştır.

¹²⁹ Küçük milletlerarası andlaşmaların onaylanması ve feshedilmesi sürecinin aynı olması için Anayasada bunun açık bir şekilde belirtilmiş olması gerektiğini ve bu nedenle feshin yalnızca yasama alanını ilgilendirmedeğini belirtmektedir. Yazar, bu sebebe binaen sürecin hem kanunla hem de CBK ile düzenlenebileceğini savunmaktadır. Küçük, “İstanbul Sözleşmesi’nin Feshedilmesi Kararı İptal Edilebilir mi?”.

¹³⁰ Diğer taraftan Cumhurbaşkanının milletlerarası andlaşmadan çekilme yetkisinin Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasına göre Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesi yasaklanmış meselelere ilişkin olmaması meselenin CBK ile düzenlenmesinin Anayasaya aykırı olmadığını bir kez daha göstermektedir. Söz konusu hükme göre, “*Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer*

2.3.2. Cumhurbaşkanı Kararı Niteliğinde Olmayan Hükümet Tasarrufları

Cumhurbaşkanının bütün hükümet tasarruflarının Cumhurbaşkanı kararı niteliğinde olduğunu söyleyemeyiz. Zira Cumhurbaşkanının hükümet tasarruflarından bir kısmı idari işlem niteliğinde değildir.

2.3.2.1. Cumhurbaşkanın Mesaj Verme ve Açılış Konuşması Yapma Yetkisi

Cumhurbaşkanı Anayasanın 104. maddesinin üçüncü fıkrası gereğince, gerekli gördüğü takdirde yasama yılının ilk günü TBMM’de konuşma yapabileceği gibi; aynı maddenin dördüncü fıkrası gereğince iç ve dış politika hakkında TBMM’ye mesaj verebilir. Cumhurbaşkanın açılış konuşması yapma yetkisini nasıl kullanacağı Anayasa’nın lafzından açıkça anlaşılmakla birlikte mesaj verme yetkisini nasıl kullanacağı noktasında belirsizlik bulunmaktadır. Zira Anayasa’daki mesaj verme yetkisinin bu düzenleniş şekli itibarıyla sözlü ve yazılı olarak¹³¹ kullanılmasını mümkün kılmaktadır. Yazılı olarak kullanılması hâlinde ise bu yetkinin Cumhurbaşkanı kararı olarak kullanılıp kullanılmayacağı merak uyandırmaktadır. Bununla birlikte mesaj verme yetkisinin 2017 değişiklikleriyle birlikte Anayasa’da yer alması ve uygulamada da henüz başvurulmamış bir işlem olması bu yetkinin nasıl kullanılacağı hakkında bir kanaat oluşmasını engellemektedir. Bu nedenle devlet başkanına mesaj verme yetkisini tanıyan anayasalarda uygulamanın nasıl gerçekleştiğinin irdelenmesi konu hakkında fikir yürütebilmek için yardımcı olacaktır.

Konuyla ilgili 1787 tarihli Amerika Birleşik Devletlerinin Anayasasına bakıldığında, Başkana Kongreye mesaj verme yetkisi tanındığı görülmektedir¹³². Mezkur Anayasanın II. maddesinin üçüncü bölümüne göre, Başkan Anayasa’da “*State of the Union*” olarak geçen mesaj verme yetkisini istediği zaman kullanabilir ve gerekli ve

alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenemez. Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz.” Milletlerarası andlaşmaların feshedilmesi bu hüküm bağlamında değerlendirildiğinde ise hakların ve ödevlerin düzenlenmesinden ziyade yürütme yetkisine ilişkin bir konu olduğu ve münhasır kanun alanı içinde yer almadığı anlaşılmaktadır. Aynı zamanda konunun bir kanunla düzenlenmemiş olması konunun hem kanunla hem de Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenebileceğini göstermektedir.

¹³¹ Bahadır Yeşilirmak, “Cumhurbaşkanının TBMM’ye Mesaj Verme Yetkisi”, Yasama Dergisi 41 (Ocak-Haziran 2020), 11.

¹³² U.S Constitution Article II, Section 3, Findlaw (Erişim 25 Mart 2022).

uygun gördüğü önlemleri Kongrenin istişaresine sunabilir. Bu bağlamda, mesaj verme yetkisi hem yazılı hem de Kongre önünde sözlü¹³³olarak kullanılabilir. Mesajın içeriği, iç ve dış siyaset hakkındadır. Başkan Kongre önünde verdiği en son mesajda, dış siyasete ilişkin olarak, ABD'nin NATO ülkelerin her birinin ülke sahasını koruyacağını, Rusya Devlet Başkanının uluslararası kamuoyunda yalnız kaldığını ifade etmiştir. Başkan söz konusu mesajında, iç siyasete ilişkin olarak ise ilaç fiyatlarının düşürülmesi ve ülkedeki göç sistemine reformlar yapılması için Kongrenin düzenlemesine ihtiyaç olduğunu, kolluk kuvvetlerine mali kaynak sağlanması fikrini desteklemediğini ve Kongrenin politik kutuplaşmanın önüne geçmesi gerektiğini¹³⁴ ifade etmiştir.

Devlet Başkanına mesaj verme yetkisi tanıyan bir diğer Anayasa ise 1950 tarihli Hindistan Anayasasıdır. Mezkur Anayasanın 86. maddesi Başkanın mesaj verme yetkisini düzenlemektedir. Bu maddenin ikinci fıkrasına göre, Başkan her bir meclise ayrı ayrı mesaj gönderebileceği gibi her iki meclisin bir araya gelmesi hâlinde de mesaj gönderebilmektedir¹³⁵. Anayasaya göre mesajın içeriğinin yasama sürecindeki bir kanun teklifi veya bunun dışında başka bir mesele olması mümkündür. Bir kanun teklifinin Başkanın mesajına konu olması hâlinde kanun teklifini oylayacak meclis, kanunu ivedilikle görüşmelidir.

ABD ve Hindistan örneklerinden de görüleceği üzere Devlet Başkanının yasama organına mesaj verme yetkisi yasama faaliyetini dolaylı etkileme işlevini üstlenmektedir. Zira Başkanın yasama organına verdiği mesaj, parlamenter hükümet sistemindeki kanun tasarıları örneğinde olduğu gibi Meclisin kabulüne sunulmamaktadır. Bu nedenle söz konusu eylemler hukuki sonuç doğurma kabiliyetine sahip olmayan birer beyan niteliğindedir. Türk Hukukunda ise Cumhurbaşkanının mesaj verme yetkisinin yasama faaliyetini dolaylı olarak etkileme işlevi üstlendiği kabulü¹³⁶ göz önünde bulundurulduğunda bu yetkiyi kullanmak için Cumhurbaşkanı kararına başvurulamayacağı söylenebilir. Çünkü hükümet tasarrufu niteliğinde de olsa Cumhurbaşkanı kararları belli bir hukuki sonuç doğurmaktadır. Ancak doğrudukları

¹³³ Başkan Thomas Jefferson'ın Kongreye ilk mesajıyla(1801) başlayan William Howard Taft'ın Kongreye son mesajla(1912) biten dönemde mesaj verme yetkisi sözlü olarak kullanılmıştır. Felipe Sahagún, "US State of the Union Addresses and Messages", Felipe Sahagún (Erişim 26 Mart 2022).

¹³⁴ The White House (Erişim 26 Mart 2022).

¹³⁵ Government of India Legislative Department (Erişim 26 Mart 2022).

¹³⁶ Küçük, Türkiye'de Başkanlık (Cumhurbaşkanlığı) Sistemi, 238.

hukuki sonucun hukuki denetime tabi tutulması hâlinde yerindelik denetimi yasağı ihlal edileceği için yargı kısıntısı olduğu kabul edilmektedir. Cumhurbaşkanının mesaj verme yetkisini kullanması hâlinde ise genelgeler¹³⁷ örneğinde olduğu gibi herhangi bir hukuki sonuç doğmayacaktır. Yani Cumhurbaşkanı yalnızca hukuki sonuç doğurmayan bir beyan sarf edecektir.

2.3.2.2. Anayasa Mahkemesinde İptal Davası Açma Yetkisi

Anayasa'nın 104. maddesinin yedinci fıkrasına göre, Cumhurbaşkanı kanunlar ve TBMM içtüzüğünde yer alan hükümlerin tamamının ya da bir kısmının Anayasa'ya aykırı olduğu gerekçesine binaen Anayasa Mahkemesinde iptal davası açabilir. Bu davanın neticesinde “*negatif yasa koyucu*”¹³⁸ Anayasa Mahkemesi iptal davasına konu olan normun şekil ve esas bakımından Anayasaya uygun olup olmadığına karar verir. Mahkeme iptal davasına konu olan normun Anayasaya aykırı olduğuna karar vermesi hâlinde ise norm yürürlükten kalkmaktadır.

Anayasa Mahkemesine açılacak iptal davalarına ilişkin yargılama usulünü düzenleyen 6216 Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Kanununda Cumhurbaşkanının Anayasa Mahkemesinde iptal davası açma yetkisini nasıl kullanacağı ile ilgili bir hükme yer verilmemektedir. Bu Kanunda yalnızca TBMM üyeleri ve siyasi parti grupları tarafından açılacak iptal davalarına ilişkin usuller düzenlenmektedir.

Mezkur kanunun 38. maddesinin dördüncü fıkrasına göre, TBMM üyelerince mahkemeye verilecek iptal davası dilekçesinde “davayı açanların sıra numarasıyla “*ad ve soyadları*”, “*seçildikleri bölgelerinin ve imzalarının yer alması ve dilekçenin imzaları içeren her bir sayfasında o sayfada ad ve soyadları ile imzaları bulunanların milletvekili ve imzalarının da kendilerine ait olduğunun ayrı ayrı Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı veya belirleyeceği görevlinin imza ve mührü*” olması gerekir. 38. maddenin beşinci fıkrasına göre ise siyasi partiler mahkemeye verecekleri iptal davası dilekçesiyle birlikte grup genel kurulu kararının onaylı belge örnekleri ile dava dilekçesinde imzası

¹³⁷ Bununla birlikte idarelerin kimi zaman genelgelerle düzenlemeler getirdiği görülmektedir. Bilge Açımız, “İdarenin Esnek Hukuk İşlemlerinin Yargısal Denetime Konu Edilmesi; Fransa Hukuku Odaklı İnceleme”, MÜHFAD 24/2 (Aralık 2018), 541.

¹³⁸ Yahya Berkol Gülgeç, “Özgürlük, Kanun ve Bireysel Başvuru: Türk Bireysel Başvuru Sistemine Bir Eleştiri”, İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 12/ 2 (Aralık 2021), 598.

olanların, grup başkanı veya vekili olduklarını belirleyen onaylı belge örneklerini mahkemenin genel sekreterine sunmalıdır. Dolayısıyla TBMM üyeleri ve siyasi partiler iptal davası açma yetkisini kullanmak için bu hükümler doğrultusunda gerekli şartları taşıyan bir dava dilekçesine başvurmalıdır.

Yukarıdaki hükümlerden yola çıkarak mevzuatta Cumhurbaşkanının iptal davası açma yetkisini nasıl kullanacağına ilişkin bir belirsizlik olduğunu söylemek mümkündür. Fakat en nihayetinde bir dava söz konusudur. Bu davanın başlatılabilmesi için Cumhurbaşkanının bir dava dilekçesiyle bu yola başvuracağı tartışma götürmez bir gerçektir. Aynı zamanda dilekçelerin bir idari işlem olmaması, Cumhurbaşkanının Anayasa Mahkemesinde iptal davası açma yetkisini bir idari işlem olan Cumhurbaşkanı kararı ile kullanılamayacağı açıkça göstermektedir

2.4. İrade Açıklaması Sayısı Bakımından Cumhurbaşkanı Kararları

İdarenin işlemleri tekemmül ederken bir ya da birden fazla irade açıklaması taşıyabilir. Bu bağlamda tek bir makamın irade açıklamasını taşıyan idari işlemler basit (adi) işlemler olarak tanımlanırken¹³⁹; birden fazla makamın irade açıklaması ile meydana gelen idari işlemler kolektif işlemler¹⁴⁰ olarak tanımlanmaktadır. Bunun dışında birden fazla idari makamın irade açıklamalarının farklı zamanlarda yapılması sonrasında ortaya çıkan idari işlemler “birleşme işlem”¹⁴¹ olarak kabul edilmektedir.

Türk Hukukunda yürütmenin idari işlemlerinin taşıdığı irade açıklama sayısı dönemsel olarak farklılaşmıştır. Bu farklılaşmanın 2017 öncesi ve sonrası olmak üzere iki ayrı dönem şeklinde incelenmesi mümkündür. Bu çerçevede, birinci dönem parlamenter hükümet sisteminin uygulandığı ve yürütmenin idari işlemlerinin kural olarak kolektif nitelikte olduğu¹⁴² dönemdir. İkinci dönem ise Cumhurbaşkanlığı

¹³⁹ Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları I. Cilt, 352; Şeref Gözübüyük, Yönetim Hukuku, Yönetim Hukuku (Ankara: Turhan Kitabevi, 34. Bası, 2016), 309; Özgür Temiz-Felemez Güneş, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Niteliği”, Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi 24/2 (Haziran 2020), 974.

¹⁴⁰ Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları I. Cilt, 352; Gözler, İdare Hukuku Cilt I, 795; Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, 347; Gözübüyük, Yönetim Hukuku, Yönetim Hukuku, 310.

¹⁴¹ Murat Sezginer, “İdari İşlem - İcraîlik - Ayrılabilir İşlem - Yargısal Denetim”, İÜHFM, 69/1-2 (Aralık 2011), 242.

¹⁴² Mukbil Özyörük, İdare Hukuku Dersleri İdare Hukuku Dersleri (Ankara: Teksir-Daktilo-Fotokopi, 1973), 185; Ulusoy, Cumhurbaşkanının Tek Başına Yaptığı İşlemler ve Yargısal Denetim Sorunu, 16.

sisteminin uygulandığı ve yürütmenin idari işlemlerinin tek irade açıklaması ile tekemmül ettiği¹⁴³ dönemdir.

Birinci dönemde yürütme organı Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu oluşmaktadır. Bu dönemde Cumhurbaşkanının idari işlemleri karşı imza kuralına tabi olması hâlinde kolektif işlem¹⁴⁴ niteliğindedir. Cumhurbaşkanının tek başına kullandığı yetkiler kapsamında tesis etmesi halinde bu işlemler karşı-imza kuralına tabi olmadığı için basit idari işlem niteliğindedir. Yürütmenin siyasi kanadını oluşturan Bakanlar Kurulunun irade açıklamasında bulunabilmesi için kendi üyesi olan bakanların iradelerinin aynı anda ve aynı yönde¹⁴⁵ ortaya çıkmasının gerekmesi idari işlemlerinin herhangi bir istisna olmaksızın kolektif nitelikte olduğunu göstermektedir.

İkinci dönemde yürütme organı yalnızca Cumhurbaşkanından oluşmaktadır. Yürütme organının yalnızca Cumhurbaşkanından oluşması yürütme adına yapılan idari işlemlerde yalnızca Cumhurbaşkanının iradesinin sarf edilmesini gerektirmektedir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanı birinci dönemden farklı olarak ikinci dönemde herhangi bir makamın irade açıklamasına ihtiyaç duymaksızın idari işlemler tesis etmektedir. Cumhurbaşkanı tarafından yapılan bir idari işlem olan Cumhurbaşkanlığı kararları bu kuralın bir yansıması olarak tek bir irade açıklamasından meydana geldiği için basit idari işlem mahiyetindedir¹⁴⁶.

Uygulamada Cumhurbaşkanı ile bakanların bir araya geldiği ve gündeme dair konuların ele alındığı “Cumhurbaşkanlığı Kabinesi” adında bir kurul toplantısı tertip edilmektedir. Tertip edilen toplantılar sonrasında Cumhurbaşkanı yaptığı basın açıklamalarında genellikle toplantıda alınan kararlardan bahsetmektedir. Bu durum bazı akademik çevrelerde, yeni sistemde kolejyal bir yürütme organı olduğu intibası

¹⁴³ Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, 347.

¹⁴⁴ Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları I. Cilt, 398.

¹⁴⁵ Okşar, Bakanlar Kurulu, 451. İrade açıklamalarının aynı anda gerçekleşmesi için ise Bakanlar Kurulu üyelerinin toplantı halinde olması ve bu toplantı esnasında aynı anda ve aynı yönde irade açıklamasında bulunması gerekmektedir. Ancak Bakanlar Kurulunun oldukça kısa süren bir hükümet döneminde dahi aldığı karar sayısı dikkate alındığında bunun uygulamada karşılığının olmadığı anlaşılmaktadır.

¹⁴⁶ Temiz ve Güneş Cumhurbaşkanının Cumhurbaşkanlığı kararı şeklinde tekemmül eden atama ve görevden alma işlemlerini basit idari işlem olduğunu belirtmektedir. Temiz-Güneş, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Niteliği”, 974.

uyandırmaktadır¹⁴⁷. Zira Cumhurbaşkanlığı sistemiyle ilgili yayımlanmış birçok makalede “*Cumhurbaşkanlığı Kabinesi*” adında bir kurulun olduğu ve bu kurulun üyelerinin Cumhurbaşkanıyla birlikte Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlardan meydana geldiği¹⁴⁸ belirtilmektedir. Hatta bazı akademik çalışmalarda önceki sistemdeki Bakanlar Kurulu ile “*Cumhurbaşkanlığı Kabinesi*” olarak adlandırılan kurulun görev ve yetkileri de karşılaştırılmaktadır¹⁴⁹. Ancak Türk Hukukunda “*Cumhurbaşkanlığı Kabinesi*” adında bir yürütme organı bulunmamaktadır¹⁵⁰. Böyle bir kurulun hukuki varlığından bahsedebilmek için öncelikle bir hukuk kuralının söz konusu kurulun yetki ve görevlerini düzenlemesi gerekmektedir¹⁵¹. Mevzuatta ise bu koşulu sağlayacak bir hukuk kuralı olmadığı görülmektedir. Bu nedenle “*Cumhurbaşkanlığı Kabinesi*” olarak adlandırılan kurulun aldığı kararlarının bir kurul kararı olmadığı söylenebilir. Böyle bir kurulun hukuki varlık kazanması hâlinde ise ABD’deki başkanlık sisteminde¹⁵² olduğu gibi mevcut hükümet sisteminin işleyişi ve yapısı gereği istisari nitelikte olması gerekmektedir. Çünkü mevcut Anayasa hükümleri yürütme yetkisi ve görevini Cumhurbaşkanıya tevdi etmektedir¹⁵³. Aksi herhangi bir hukuk kuralı ile öngörüldüğü takdirde yürütme organı monist mahiyetini kaybedecektir.

¹⁴⁷ Bu intibainın ise yalnızca kamuoyu gündeminde oluşmadığını, akademik çevrelere de sirayet ettiğini belirtelim. Zira Cumhurbaşkanlığı sistemiyle ilgili yayımlanmış birçok makalede “*Cumhurbaşkanlığı Kabinesi*” adında bir kurulun olduğu ve bu kurulun üyelerinin Cumhurbaşkanıyla birlikte Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlardan meydana geldiği belirtilmektedir. Bununla birlikte önceki sistemdeki Bakanlar Kurulu ile “*Cumhurbaşkanlığı Kabinesi*” olarak adlandırılan kurulun görev ve yetkileri de karşılaştırılmaktadır. Osman Nacak, “Parlamentar ve Cumhurbaşkanlığı Sistemlerinden Hareketle Bakan ve Bakanlıkların Karşılaştırmalı Analizi”, *Journal of Management and Economics Research* 18/1 (Mart 2020), 143; Menaf Turan, “Türkiye’nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Sistemi”, *Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi* 7/3 (Eylül 2018), 49. Bu noktada belirtmek gerekir ki dipnotta yer verilen yazarların her ikisi de siyaset bilim alanında çalışmaktadır.

¹⁴⁸ Nacak, “Parlamentar ve Cumhurbaşkanlığı Sistemlerinden Hareketle Bakan ve Bakanlıkların Karşılaştırmalı Analizi”, 143; Turan, “Türkiye’nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Sistemi”, 49.

¹⁴⁹ Nacak, “Parlamentar ve Cumhurbaşkanlığı Sistemlerinden Hareketle Bakan ve Bakanlıkların Karşılaştırmalı Analizi”, 143.

¹⁵⁰ Kemal Gözler, ““Cumhurbaşkanlığı Kabinesi” Var Mı Böyle Bir şey?”, *Anayasagen* (Erişim 1 Nisan 2022). Mevcut hükümet sisteminde yürütme organının karar alma usulü kolejyal yöntem değildir. Yani yürütme organı birden çok kişi veya kurul halinde karar almamaktadır; Aydoğdu “kolejyal yürütme” kavramını şu şekilde açıklamaktadır: “*Yürütme organının birden çok kişi veya kurul halinde oluştuğu sisteme kolejyal yürütme sistemi denir.*”. Yasin Aydoğdu, “Kolejyal Yürütme Uygulamaları: 1960 Kıbrıs Cumhuriyeti ve Uruguay Örneği”, *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi* 4/4 (Nisan 2014), 93.

¹⁵¹ Ramazan Çağlayan, “Hukukumuzda Kamu Tüzel Kişiliği Kavramı ve Kısıtları”, *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi* 7 (Haziran 2016), 378

¹⁵² ABD Anayasasında “*Kabine*” ya da “*Bakanlar Kurulu*” şeklinde bir ifade yer almamaktadır.

¹⁵³ Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 178.

Cumhurbaşkanı kararları basit idari işlem niteliğinde olmakla beraber bazı Cumhurbaşkanlığı kararları tesis edilmeden önce diğer idari makamlar tarafından birtakım idari işlemlerin yapılması gerekmektedir. Örneğin 7174 sayılı Kapadokya Alanı Hakkında Kanunun 9. maddesinin üçüncü fıkrasına göre, kanun çerçevesinde kurulan Kapadokya Alan Başkanlığının teklifi ve Kültür ve Turizm Bakanlığının uygun görüşü üzerine Cumhurbaşkanlığı kararı ile Kapadokya alanının sınırları değiştirilebilmektedir. Yine 6475 sayılı Posta Hizmetleri Kanunun 17. maddesinin ikinci fıkrasına göre, Millî güvenlik ile kamu düzeni gerektirmesi ve acil durum hâlinde posta hizmetleri tarifeleriyle ilgili hususlara ilişkin düzenlemeler, ilgili Bakanlıkların ihtiyaçları ve görüşleri dikkate alınmak şartıyla Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanının teklifi ve Cumhurbaşkanlığı kararıyla belirlenmektedir. Örneklerden de görüleceği üzere söz konusu Cumhurbaşkanlığı kararları tekemmül etmeden önce diğer idari makamlar tarafından birtakım idari işlemler tesis etmektedir. Bu örnekler ise şöyle bir soruyu beraberinde getirmektedir: Cumhurbaşkanlığı kararları öncesinde başka idari makamlar tarafından idari işlemler tesis edilmesi Cumhurbaşkanlığı kararlarının birden fazla irade açıklamasından meydana geldiği anlamına mı gelmektedir?

Doktrinde, yukarıda verilen örneklerdeki gibi bir idari işlemi düzenleyen normun idari işlemin tesisi öncesinde diğer idari makamların tesis ettiği idari işlemlerin oluşturduğu bir dizi aşama öngörmesi hâlinde, bu aşamaları oluşturan idari işlemlerin birer hazırlık işlemi¹⁵⁴ olduğu ifade edilmektedir. Hazırlık işlemleri, nihai işlem bakımından yalnızca bir ön koşul olmaları nedeniyle hukuki sonuç doğurma kabiliyetine sahip¹⁵⁵ olmaları nedeniyle kendilerinden sonra tesis edilecek idari işlem nihai işlem olarak addedilmektedir¹⁵⁶. Buna karşın nihai işlem, hukuki sonuç doğurmaya mezun

¹⁵⁴ Mutlu Kağıtçıoğlu, “İdari İşlemin İcraîliği”, TBBD 103 (Kasım 2012), 275; Açımız, İdarenin Esnek Hukuk İşlemlerinin Yargısal Denetime Konu Edilmesi, 539; Cemil Kaya, “Türk İdare Hukukunda İcraî Olmayan İdari İşlemler”, GÜHFD, 9/1-2 (Haziran- Aralık 2004), 261.

¹⁵⁵ Muhammed Göçgün, İdari İşlemin Konu Unsuru, İdari İşlemin Konu Unsuru (İstanbul: Onikilevha Yayıncılık, 2017), 32; Hazırlık işlemleri, hukuki sonuç doğurma özelliğine sahip olmadıkları için “*etkisiz kararlar*”, “*idari karara benzeyen işlemler*” ve “*idari karar sayılmayan*” işlemler olarak da isimlendirilmektedir. Bahtiyar Akyılmaz-Murat Sezginer-Cemil Kaya, Türk İdare Hukuku (Ankara: Savaş Yayınevi, 12. Baskı), 292.

¹⁵⁶ İdari Yargılama Usulü Kanunun 14. maddesinin üçüncü fıkrasının d bendindeki “*kesin ve yürütülebilir*” işlem olma özelliğini taşımamakta ve bunun neticesinde davanın reddine karar verilmektedir¹⁵⁶. Hazırlık işlemleri ise sınıflandırılması mümkün olmayacak derecede fazla olmakla birlikte özel görünüm biçimi olarak genellikle soruşturma işlemleri, danışma işlemleri, teklif işlemleri ve nihai kararı hazırlayıcı işlemlerdir. Bunlar aynı zamanda nihai işlemten ayrılabilir olup olmadığına göre de sınıflandırması

(icrai) bir idari işlemdir. Bu nedenle hazırlık işlemleri Sezginer'in de belirttiği üzere¹⁵⁷ icrai nitelikte olmadıkları için nihai işlemin bir unsuru mahiyetindedir. Bu bağlamda, Cumhurbaşkanı kararları öncesinde diğer makamların yaptığı hazırlık işlemleri de Cumhurbaşkanı kararlarından bağımsız birer irade açıklaması olmayıp, Cumhurbaşkanı kararlarının bizatihi bir unsurunu oluşturduğu söylemek gerekmektedir. Dolayısıyla mevzuatta Cumhurbaşkanı kararları öncesinde birtakım hazırlık işlemlerinin öngörülmesi Cumhurbaşkanı kararlarının basit idari işlem olma özelliğini değiştirmemektedir. İdare hukuku boyutu bu şekilde olmakla birlikte mesele anayasa hukuku açısından değerlendirildiğinde daha farklı bir netice ortaya çıkmaktadır. Nitekim kanunların bazı Cumhurbaşkanı kararları öncesinde birtakım hazırlık işlemleri öngörmesi kanun koyucunun yürütmenin kendi içinde bir denge-fren mekanizması oluşturmak istediğini göstermektedir. Çünkü hazırlık işlemleri en nihayetinde yürütmenin idari kanadını oluşturan diğer makamların Cumhurbaşkanı kararının konu unsuru üzerinde hukuki açıdan nüfuz etme yetkisi tanımakta ve Cumhurbaşkanı kararlarının konu unsuru üzerindeki Cumhurbaşkanının takdir yetkisi kısmen de olsa sınırlandırmaktadır. Aynı zamanda bu durum, Cumhurbaşkanlığı sisteminde diğer idari makamların yürütmenin işleyişi üzerinde hukuki etkisinin olmadığı şeklinde bir çıkarımda¹⁵⁸ bulunulmasını zorlaştırmaktadır. Zira Cumhurbaşkanı kararlarında idari makamlar kimi zaman bizzat Cumhurbaşkanı kararlarının hazırlayıcısı rolünü üstlenmekte ve yaptıkları hazırlık işlemleri ile Cumhurbaşkanı kararlarının usuli güvencesini¹⁵⁹ sağlamaktadır

yapılabilir. Nihai işlemten ayrılabilir özellikte olanlar, nihai işlemin doğmasında temel işlem olduğu için icrailik özelliğine sahip olduğu kabul edilir. Dilşat Yılmaz, İdari İşlemin İcrailik Özelliği (Ankara: Astana Yayınları, 2014), 80.

¹⁵⁷ Sezginer (2011), “İdari İşlem - İcrailik - Ayrılabilir İşlem”, 245.

¹⁵⁸ Gözler, Türk Anayasa Hukuku, 877; Mustafa Okşar, 2017 Anayasa Değişiklikleri Kapsamında Yürütme Erkinin Üstünlüğü (Ankara; Yetkin Yayınları, 2019), 52.

¹⁵⁹ Cumhurbaşkanı kararlarını düzenleyen bir kanun ya da Cumhurbaşkanlığı kararnamesi herhangi bir hazırlık işleminden bahsetmesi durumunda bunlar Cumhurbaşkanı kararına ilişkin şekil şartını oluşturmaktadır.



İKİNCİ BÖLÜM

BİREL İŞLEM NİTELİĞİNDEKİ CUMHURBAŞKANI KARARLARI

1. MADDİ İÇERİĞİNE GÖRE YÜRÜTMENİN İDARİ İŞLEMLERİ

Cumhurbaşkanı kararları Cumhurbaşkanlığı kararnameleri¹⁶⁰ gibi yeni bir idari işlem olması nedeniyle birtakım belirsizlikleri beraberinde getirmiştir. Bu belirsizlikler genel olarak Cumhurbaşkanı kararlarının normlar hiyerarşisindeki yeri, yargısal denetimine ilişkin hukuki rejimi ve yürütmenin diğer idari işlemlerinden nitelik farklarıdır. Söz konusu belirsizliklerin, Cumhurbaşkanı kararlarının doğrudan Anayasa’da düzenlenmemiş olmasının yanı sıra diğer mevzuat hükümlerinde dağınık bir şekilde düzenlenmiş olmasından kaynaklanmaktadır¹⁶¹. Bu belirsizliklerin açıklığa kavuşturulması için idari işlemin içeriğini daha net bir şekilde tasnif eden maddi içerik

¹⁶⁰ Kasım Ocak, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile İdari Vesayet Yetkisi Düzenlenmesinin Bir Örneği Olarak Cumhurbaşkanlığı Ofisleri”, Anayasa Yargısı 36/1 (Ağustos 2019), 163. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Türk Hukukunda yeni bir hukuki işlem tipi olmadığı da söylenebilir. Zira 2017 değişiklikleri öncesinde de 1982 Anayasasının 107. hükmü gereğince Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmekteydi. Ancak Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yeni hükümet sistemde konu unsuru bakımından eski sistemdeki haline göre daha geniş kapsamlı olması ilk halinden daha farklı hale geldiğini göstermektedir. Bu yöndeki görüşler için bkz. Mustafa Özyar, “Mevzuatımızda Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, Ombudsman Akademik 7/ 13 (Ocak 2020), 159.

¹⁶¹ Bununla birlikte doktrindeki yazarların, yeni hükümet sistemini genellikle Cumhurbaşkanlığı kararnameleri üzerinden değerlendirilmiş olması bu belirsizliklerin giderilmesini engellemektedir. Halbuki yayımlanmış Cumhurbaşkanlığı kararlarının sayı bakımından üstünlüğü göz önünde tutulduğunda Cumhurbaşkanlığı kararlarının uygulamada daha çok başvuru bir hukuki işlem tipi olduğu ortadadır. Diğer taraftan 10 Sayılı CBK’nın 4. maddesine göre Cumhurbaşkanlığı kararlarının Resmi Gazetede yayımlanma zorunluluğu bulunmamaktadır. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ise 104. maddesinin on dokuzuncu fıkrasına göre Resmi Gazetede yayımlanma zorunluluğu bulunmaktadır. Bu durum da göz önünde tutulduğunda, Cumhurbaşkanlığı kararlarının Resmi Gazetede ve Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sisteminde görülen sayısal üstünlüğünün daha çok olma ihtimalini yükseltmektedir. Bu nedenle uygulamanın daha çok Cumhurbaşkanlığı kararları ile gerçekleştiği aşikardır. Ancak yukarıda da belirtildiği üzere Cumhurbaşkanlığı kararlarına ilişkin birtakım belirsizlikler mevcuttur.

incelemesine¹⁶² başvurulması gerekmektedir. Zira maddi içerik incelemesinde idari işlem yalnızca taşıdığı özelliklerle değil, sahip olmadığı özellikleriyle de olumsuz bir tanımlamaya maruz bırakılmaktadır. Bu tanımlama neticesinde “İdari işlem nedir? ” sorusu “İdari işlem ne değildir?” sorusu ile birlikte sorulmaktadır. Bu nedenle çalışmada Cumhurbaşkanlığı kararlarının maddi içerik açısından incelenmesi önem arz etmektedir.

1.1. Genel Olarak Maddi İçerik İncelemesi

Maddi içerik incelemesinde idari işlemler, bireyler nezdinde doğurdukları hukuki sonucun niteliği göz önünde tutularak tanımlanmaktadır. Bu kapsamda, doğurduğu hukuki sonuç “objektif” ve “soyut” nitelikte olan idari işlemler birel idari işlem olarak tanımlanırken; doğurduğu hukuki sonuç “sübjektif” ve “somut” nitelikte olan idari işlemler ise düzenleyici idari işlem olarak tanımlanmaktadır. İdari işlemler arasında bu niteliklere göre bir ayrıma gidilmesi idari işlemin normatif karaktere haiz olup olmadığının tespitini sağlamaktadır. Zira bir idari işlemin objektif ve soyut niteliğe sahip olması idari işlemin herhangi bir bireye yönelmeksizin bütün kişiler nezdinde hukuki sonuç doğurma kabiliyetine sahip normatif bir hukuki işlem olması anlamına gelirken; sübjektif ve somut niteliğe sahip olması idari işlemin yalnızca belli bir kişi ya da eşya özelinde hukuki sonuç doğurma kabiliyetine sahip ve bu nedenle de normatif niteliğe sahip olmayan bir hukuki işlem olduğu anlamına gelmektedir¹⁶³. Bununla birlikte birel idari işlemlerin de kısmen normatif fonksiyon üstlendiğini söylemek mümkündür. Çünkü birel idari işlem, kendisine kaynaklık eden kanun, kararname ya da yönetmelik gibi bir hukuk kuralının hükmünü muhatabın şahsında somutlaştırarak muhatap bakımından bağlayıcı nitelikte sübjektif bir norm meydana getirmektedir. Bunun neticesinde sübjektif

¹⁶² Ender Etem Atay, İdare Hukuku (Ankara: Turhan Kitabevi, Güncelleştirilmiş 2.Baskı, 2009), 430; Güher Ulu, “İdari İşlemin Unsurlarının İşlevi”, İTÜSBD 19/ 38 (Eylül 2020), 76; Gözler, İdare Hukuku Cilt I, 771; Yeliz Şanlı Atay, Türk İdare Hukukunda Adsız Düzenleyici İşlemler (Ankara: Türkiye ve Ortadoğu Amme Enstitüsü, 2011), 11; İhsan Erdoğan, Hukuka Giriş, (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 3. Baskı, 2021), 67.

¹⁶³ Turan Yıldırım-Melikşah Yasin- Nur Kaman-Eyüp Özdemir-Gül Üstün-Hüseyin Melih Çakır- Özge Okay Tekinsoy, İdare Hukuku (İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 8. Baskı, 2021), 453; Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, 254; Akyılmaz-Sezginer-Kaya, İdare Hukuku, 353; Günday, İdare Hukuku, 123. doktrinde idari işlemlerin genellikle “düzenleme” kavramı ile düzenleyici idari işlemlerin üstlendiği normatif fonksiyon kastedilmektedir. Güneş, Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Pozitif İşlemleri, 49; Celal Erkut, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği (Ankara: Danıştay Yayınları, 1990), 122.

norm ile kendisine kaynaklık eden hukuk kuralı arasında bir normatif hiyerarşi ortaya çıkmaktadır.

1.2. Birel İdari İşlemlerinin Genel Özellikleri ve Nitelikleri

Birel idari işlemlerinin somut ve sübjektif nitelikte olması, düzenleyici idari işlemlere göre farklı niteliklere sahip olmasını gerektirmektedir¹⁶⁴. Bu bağlamda, birel idari işlemleri şu özellik ve nitelikleri düzenleyici idari işleminden farklı kılmaktadır:

- I. Her ne kadar idari işlem, imzalanması ya da onaylanmasıyla birlikte tekemmül etmiş ve uygulanabilir işlem özelliğini kazansa¹⁶⁵ da birel idari işlemin hukuki sonuç doğurabilmesi için kural olarak muhatabına ya da muhataplarına tebliğ edilmesi gerekir. Zira tebliğ edilmeyen birel idari işlem icra edilme kabiliyetinden yoksun olduğu gibi muhataplarına karşı ileri sürülemez¹⁶⁶. Ancak birel idari işlemlerde tebliğ zorunluluğunun birkaç istisnası bulunmaktadır. Birel idari işlem, muhatabın lehine olması durumunda tebliği gerekmemektedir¹⁶⁷. Bu durumda, birel idari işlemin yürürlük kazanabilmesi için yürütme organının imzası yeterlidir¹⁶⁸. Birel idari işlemin muhatabının birden fazla kişi olması ya da birden fazla kişiyi ilgilendirmesi durumunda da kanunlar birel idari işlemin düzenleyici işlemler gibi yayımlanarak ya da ilan edilerek yürürlüğe girmesini öngörebilir. Aynı zamanda kanunlar, birel idari işlemin muhatabının bilinmemesi durumunda birel işlemi yayımlanması bakımından idareye takdir yetkisi verebilir¹⁶⁹.

¹⁶⁴ Gözler, İdare Hukuku Cilt I, 771.

¹⁶⁵ Duran, İdare Hukuku, 411; Kağıtçıoğlu, “İdari İşlemin İcrailiği”, 271.

¹⁶⁶ Çınar Can Evren, “İdari Yargıda Uygulama İşlemi”, GÜHFD 17/2 (Ocak 2013), 1406.

¹⁶⁷ Duran, İdare Hukuku, 411; Gözler, İdare Hukuku Cilt I, 1168.

¹⁶⁸ Bu görüş doktrinde “*imza kuramı*” olarak adlandırılmaktadır. Kurama göre idari işlemin hak doğurabilmesi için yayımlanması veya tebliği gerekli değildir. İdari işlem yapıldığı, yani imzalandığı andan itibaren muhatap lehine hak doğurmaya başlamaktadır. Ancak muhatap bakımından yükümlendiren niteliğe sahip bir idari işlemin muhakkak tebliğ edilmesi gereklidir. Tekin Akıllıoğlu, Yönetmeliklerde Yürürlüğe Giriş Sorunu, Amme İdaresi Dergisi 12/2 (1979), 33.

¹⁶⁹ Resmi Gazete, Tarih: 1.09.2021, Karar: 4431, “*Manisa İli Sınırları İçerisinde Tesis Edilecek Olan ve Kamulaştırma Bilgileri Ve Güzergâhı Gösterilen "Karayenice Kök-Gökbek Enerji Nakil Hattının Yapımı Amacıyla Bazı Taşınmazların Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi Genel Müdürlüğü Tarafından Acele Kamulaştırılması Hakkında Karar*”.

II. Birel idari işlemler düzenleyici idari işlemlerinin aksine süreklilik niteliğini haiz değildir¹⁷⁰. Düzenleyici işlemin süreklilik arz etmesi, düzenleyici işlemin belirli bir süreliğine ya da yürürlükten kaldırılıncaya kadar hüküm doğurma kabiliyetine sahip olduğu¹⁷¹ anlamına gelmektedir. Yani, süreklilik niteliği, düzenleyici işlemin, yürürlükte kaldığı süre zarfı boyunca birel idari işlem niteliğindeki uygulama işlemleri¹⁷² ile sahip olduğu normatif etkiyi devamlı kılmaktadır. Birel idari işlemin ise muhataplarına uygulanmasıyla hukuki işlevini tamamlamış olması süreklilik niteliğini haiz olmadığını göstermektedir¹⁷³. Bu nedenle idarenin önceden tesis ettiği birel idari işlemlerin muhataplarını yeniden hukuki etki alanına dahil edebilmesi için yeni bir birel işlem tesis etmesi gereklidir.

III. İdarenin düzenleyici idari işlemleri hukuk kuralı olmaları nedeniyle soyut nitelik arz etmektedir¹⁷⁴. Bu soyut niteliğin temelinde düzenleyici işlemlerin muhatabı bakımından bir belirsizliğin olması¹⁷⁵ bulunmaktadır. Söz konusu belirsizlik, düzenleyici işlemin hükümlerini objektif ve genel durumları tanımlama özelliğine sahip kılmaktadır. Bunun aksine birel idari işlemler somut niteliktedir. Bu noktada idari işlemin muhatabının kim olduğu noktasında bir belirsizlik bulunmamaktadır. Bu temel farklılık her iki idari işlem tipinin yürürlükten kaldırılmaları ve bunun sonuçları bakımından önemli sonuçlar doğurmaktadır. Bu bağlamda, düzenleyici idari işlemlerin yürütme organı tarafından kaldırılması her zaman mümkündür. Ancak birel idari işlem muhatabı bakımından lehe sonuçlar doğurması durumunda, bireyler nezdinde kazanılmış

¹⁷⁰ Yılmaz, İdari İşlemin İcraîlik Özelliği, 32.

¹⁷¹ Müslüm Akıncı, “Normatif Düzen Kalitesi”, İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 3/1 (Haziran 2012), 191.

¹⁷² Evren, “İdari Yargıda Uygulama İşlemi”, 1421; Ancak birel işlemin başka bir birel işleme dayanması mümkündür. Bu bağlamda birel işlem niteliğindeki Cumhurbaşkanlığı kararlarına ya da Cumhurbaşkanlığı sistemine geçilmeden önce tesis edilmiş birel nitelikteki Bakanlar Kurulu kararlarına binaen tesis edilen Cumhurbaşkanlığı kararları örnek teşkil etmektedir. Özge Didem Boulanger, İdari İşlemin Sebep Unsuru (İstanbul, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü), 284; Resmi Gazete, Tarih: 23. 12. 2020, Karar Sayısı: 3324; Resmi Gazete, Tarih: 24.06.2019, Karar Sayısı: 1168.

¹⁷³ Gözler, İdare Hukuku Cilt I, 771.

¹⁷⁴ Sevgili Gencay, “Adsız Düzenleyici İşlemlerin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri”, 408.

¹⁷⁵ Hayrettin Yıldız- Sırrı Düğür, “Genel Kararların Hukuki Rejimi”, TAAD, 1/42 (Nisan 2021), 35.

hak teşkil eden lehe sonuçların hukuk düzenince korunacağına ilişkin bir haklı beklenti oluşması nedeniyle¹⁷⁶ kural olarak kaldırılmaları mümkün değildir.

IV. Birel idari işlemler, düzenleyici işlemler gibi birer norm¹⁷⁷ olduğunu kabul etmek mümkündür. Ancak bu ortak özellikle birlikte birel idari işlem ile düzenleyici idari işlem arasında normatif açıdan bir farklılık söz konusudur¹⁷⁸. Yürütmenin birel işlemleri yalnızca muhatap bakımından norm teşkil ederken, düzenleyici işlemleri bütün bireyler bakımından norm teşkil etmektedir. .

V. Birel idari işlemin sübjektif nitelikte, düzenleyici idari işlemin objektif nitelikte olması hukuki denetim bakımından bu işlemleri farklılaştırmaktadır. İdari yargıda açılacak davalarda, birel idari işleme karşı ancak muhatap dava açabilmektedir. Düzenleyici idari işlemlere karşı açılan davalarda ise davacının davalı idare ile dava konusu düzenleyici işlem çerçevesinde bir menfaat ilişkisi içerisinde olması ve bu ilişki bağlamındaki menfaatin ihlali gerekmektedir¹⁷⁹.

1.3. Yürütmenin Birel İdari İşlem Tipleri

Doktrinde birel idari işlemler, genellikle “*karar*”¹⁸⁰ olarak adlandırılmaktadır. Bu bağlamda Gözler, birel idari işlemleri tanımlarken “*idari karar*” kavramını kullanmayı tercih etmektedir¹⁸¹. Duran, Gözlerle aynı şekilde, “*öznel ve kişisel hukuki durumları yaratan, değiştiren ve kaldıran birel veya özgül işlemleri*”¹⁸² “*idari karar*” olarak tanımlamaktadır. Bununla birlikte bazı yazarların “*karar*” kavramını hem düzenleyici idari işlem hem de birel idari işlemleri kapsayacak şekilde kullanmaktadır¹⁸³. Bu yazarlarla paralel şekilde Danıştay kararlarında ise maddi içerik açısından herhangi bir

¹⁷⁶ Halil Kalabalık, *İdare Hukuku Dersleri Cilt II* (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2021), 34; Ekinci, kazanılmış haklara saygı ilkesi ile idari istikrar ilkesi arasında yakın bir ilişki olduğunu belirtmektedir. Murat Ekinci, *İdari İstikrar İlkesi* (Ankara: Adalet Yayınevi, 2021), 114.

¹⁷⁷ Norm birel nitelikte olabileceği gibi genel nitelikte de olabilir. Bu bakımdan birel işlemler muhatapları bakımından birer norm teşkil eder. Yahya Berkol Gülgeç, *Normlar Hiyerarşisi* (İstanbul: Onikilevha Yayıncılık, 2. Baskı, 2018), 109.

¹⁷⁸ Kalabalık, *İdare Hukuku Dersleri Cilt II* 34.

¹⁷⁹ Akyılmaz-Sezginer-Kaya, *İdare Hukuku*, 86.

¹⁸⁰ Söyler, *Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, 59.

¹⁸¹ Gözler, *İdare Hukuku Cilt I*, 788.

¹⁸² Duran, *İdare Hukuku*, 395. Aynı yönde bkz. Günday, *İdare Hukuku*, 123.

¹⁸³ Turhan Feyzioğlu, “*İdari Karar*” ve “*İdari Makam*” Mefhumlarını Aydınlatan Bir Danıştay İçtihadı”, *AÜSBFD* 2/3 (1947), 432; Hulusi Alphan Dinçkol, “İdari Yargı’da Hâkimin Takdir Yetkisinin Denetlenmesi”, *MÜHFHAD* 19/2 (Aralık 2013), 1578.

ayırma gidilmeksizin, bir idari işlemin “*idari karar*” olarak kabul edilebilmesi için hukuki sonuç doğurması gerektiği kabul edilmektedir¹⁸⁴.

Birel idari işlemlerin isimlendirilmesinde bir belirsizlik olmakla birlikte Türk Hukukunda yürütmenin birel niteliği haiz idari işlemlerinin düzenleyici idari işlemler gibi idari makam bazında genel bir tasnife tabi tutulması mümkündür. Bu minvalde, parlamenter sistemin uygulandığı dönemde Bakanlar Kurulu kararları, Başbakanlık kararları¹⁸⁵, Başbakan Yardımcısı ve Bakanlık kararları¹⁸⁶ yürütmenin genellikle birel işlem niteliğini haiz idari işlemleridir. Bu dönemde Cumhurbaşkanı tarafından yapılan atama ve seçme kararları birel idari işlem niteliğini haiz olmakla beraber “*Cumhurbaşkanı kararı*” şeklinde bir tasnif yapılmasını sağlayacak başlık altında Resmi Gazetede yayımlanmamaktadır. Yeni sistemde yürütmenin birel işlemleri ise Cumhurbaşkanı kararlarıdır. Cumhurbaşkanının “*Cumhurbaşkanı kararı*” başlığı altında Resmi Gazetede yayımlanmayan birel idari işlemleri bulunsa da Danıştay¹⁸⁷ söz konusu birel idari işlemleri Cumhurbaşkanı kararı olarak kabul etmektedir. Bununla birlikte Cumhurbaşkanlığı sisteminde yürütmenin birel idari işlemlerinin yalnızca Cumhurbaşkanı kararları ile sınırlı olmadığını söylemek gerekir. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve Bakanların tesis ettiği birel idari işlemleri de bu kapsamda değerlendirmek mümkündür.

Cumhurbaşkanlığı sisteminde Bakanların tesis ettiği birel ve düzenleyici nitelikteki idari işlemlerini, Resmi Gazetede yayımlananlarla somutlaştırmak mümkündür. Buna karşın Cumhurbaşkanı yardımcısının Resmî Gazete’de ve Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sisteminde yayımlanmış bir idari işleminin olmaması bu noktada örnek verilmesinin önüne geçmektedir. Bu durumun Cumhurbaşkanı yardımcılığı makamının Anayasa’da Cumhurbaşkanı’na vekalet ve Cumhurbaşkanlığı makamının boşalması hâlinde fonksiyon kazanacak şekilde düzenlenmesinden kaynaklandığını söylemek mümkünse de kanunlar ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde Cumhurbaşkanı yardımcılarına birtakım yetki ve görevler verildiği

¹⁸⁴ Danıştay 7. Daire E. 2012/6006 K. 2014/6158 T. 24.11.2014

¹⁸⁵ Resmî Gazete, Tarih: 21.03.2016, Karar Sayısı: 2016/132; Resmi Gazete, Tarih: 09.01.2016, Karar Sayısı: 2015/570.

¹⁸⁶ Resmî Gazete, Tarih: 21.03.2016, Karar Sayısı: 2016/46; Resmi Gazete, Tarih: 07.07.2018, Karar Sayısı: 2018/419.

¹⁸⁷ Danıştay 2. Daire, E. 2020/2331, K. 2021/3420, T. 14.10.2021.

görülmektedir. 3 Sayılı “Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair” Cumhurbaşkanlığı kararnamesine (md.2/2) göre, (I) ve (II) sayılı cetvel dışında yer alan kadro ve pozisyonlara “*ilgili Cumhurbaşkanı yardımcısı*”¹⁸⁸ tarafından atama yapılacağı belirtilmektedir. Yine aynı maddeye (md.2/3) göre, (I) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlerin boşalması hâlinde “*ilgili Cumhurbaşkanı yardımcısı*” tarafından görevlendirme yapılabileceği belirtilmektedir. Bazı kanunlarda ise Cumhurbaşkanına ait yetkilerin “*ilgili Cumhurbaşkanı yardımcısı*”na¹⁸⁹ tevdi edilebileceği belirtilmektedir. Dolayısıyla yeni sistemde Cumhurbaşkanı yardımcısının hem Cumhurbaşkanına vekalet hâlinde hem de Cumhurbaşkanına vekalet etmediği hâllerde idari işlemler tesis etmesi mümkündür. Bu durumun, Cumhurbaşkanı yardımcılığı makamının, görev ve yetkileri itibariyle parlamenter sistemde Başbakan yardımcılığı makamının yerini almasının bir sonucu olarak kabul edilebilir. Parlamenter sistemde, Bakanlar Kurulu kabinesinde Bakanlarla birlikte Başbakan yardımcıları bulunmaktadır¹⁹⁰. Bu dönemde Başbakan Yardımcıları, hastalık ve yurt dışında bulunma gibi hâllerde Başbakan’a vekalet etmektedir. Bununla birlikte her bir Başbakan Yardımcısına bağlı kurum ve kuruluşlar söz konusudur. Bu bağlı kurum ve kuruluşlarda bulunan kadro, pozisyon ve görevlere yapılan atamalar ilgili Başbakan yardımcısınca yapılmaktadır. Fakat bu atamalar “*üçlü kararname*”¹⁹¹ olarak bilinen idari işlemlerle gerçekleşmekte ve bu idari işlemlerde ilgili Başbakan Yardımcısının imzasıyla birlikte Başbakan ve Cumhurbaşkanının da imzası yer almaktadır¹⁹².

¹⁸⁸ Söyler, Cumhurbaşkanı tarafından atanmaları ve görevden alınmalarının yanı sıra Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olmaları nedeniyle Cumhurbaşkanı yardımcılarını da üst kademe kamu yönetici olarak kabul edilmesi gerektiğini belirtmektedir. Yasin Söyler, “3 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine Göre Üst Kademe Kamu Yöneticisi Kimdir?”, ASBÜHFD 2/1 (Haziran 2020), 64.

¹⁸⁹ Bu uygulamadan yola çıkarak “*ilgili Cumhurbaşkanı yardımcısı*” lafzından, önceki sistemde Başbakan yardımcılıklarında olduğu gibi Cumhurbaşkanı yardımcısına bağlı bir kurum ya da kuruluş tanınmış olma ihtimali göz önünde tutularak bu lafzın 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesine dercedildiği söylenebilir.

¹⁹⁰ Muhittin Tataroğlu, “Hükümet Yapısında Genişleme: Başbakanlık Yardımcılığı”, Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F Yönetim ve Ekonomi 23/2 (Ağustos 2016), 534.

¹⁹¹ Halit Uyanık, “Bakan Yardımcılığı Statüsünün İdare Hukuku Açısından Değerlendirilmesi”, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi 15/2 (Ocak 2014), 104.

¹⁹² Örneğin Türk Tarih Kurumu Başkanı, kurumun bağlı olduğu Başbakan yardımcısı, Başbakan ve Cumhurbaşkanının imzasının yer aldığı üçlü kararname ile atanmakta ya da görevden alınmaktadır. Resmî Gazete, Tarih: 26.08.2018, Karar Sayısı: 2018/389.

Yürütmenin birel idari işlemlerinin, kendi içinde şart işlem ve sübjektif işlem olmak üzere iki ayrı başlık altında tasnif edilerek incelenmesi mümkündür¹⁹³. Şart işlem niteliğine sahip idari işlemler, bireyleri objektif hukuk tarafından¹⁹⁴ önceden belirlenmiş bir hukuki statüye dahil etmektedir¹⁹⁵. “*Durum işlemler*”¹⁹⁶ olarak da bilinen şart işlemler özel ve şahsi bir hukuki durum inşa ederken aynı zamanda düzenleyici idari işlemler gibi farklı muhataplar nezdinde ortak bir objektif hukuki statü meydana getirmektedir. Örneğin, tipik bir şart işlem örneği olan atama işlemi neticesinde atanan muhatap, önceden atanmış kişilerle aynı hukuki statüye tabi olmaktadır. Bu nedenle atama işlemiyle toplumun genelinden ziyade toplumun belirli bir kısmını oluşturan kişiler bakımından objektif bir hukuki durum ortaya çıkmaktadır. Sübjektif nitelikteki birel idari işlemler ise şart işlemlerin aksine birel işlemin yöneldiği muhatap bakımından münhasır bir hukuki statü meydana getirmektedir¹⁹⁷. Örneğin, vergi tarhı işlemi neticesinde kanunların öngördüğü matrah ve oran çerçevesinde mükellefe özgü bir vergi borcu doğmaktadır. Bu vergi borcu mükellefin sahip olduğu özellikler göz önünde tutularak belirlenmektedir. Bu nedenle vergi tarhı işlemlerinde her bir mükellef bakımından yeni bir hukuki statü ortaya çıkmaktadır.

2. BİR BİREL İŞLEM OLARAK CUMHURBAŞKANI KARARLARI

Sübjektif ve somut mahiyet arz eden Cumhurbaşkanı kararları belirli bir muhataba ya da nesneye yönelmeleri nedeniyle birel idari işlem niteliğindedir¹⁹⁸. Ancak doktrinde Cumhurbaşkanı kararlarının¹⁹⁹ maddi içeriği hususunda farklı görüşler sarf

¹⁹³ Gözübüyük, Yönetim Hukuku, Yönetim Hukuku, 310.

¹⁹⁴ Şanlı Atay, Adsız Düzenleyici İşlemler, 11.

¹⁹⁵ Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, 346.

¹⁹⁶ Gözler, İdare Hukuku Cilt I, 788.

¹⁹⁷ Yılmaz, İdari İşlemin İcraîlik Özelliği, 32; Gözler, İdare Hukuku Cilt I, 789; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, İdare Hukuku, 354.

¹⁹⁸ Kağıtçıoğlu, Cumhurbaşkanı Kararları, 8.

¹⁹⁹ 27/01/2022 tarihi itibarıyla Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sisteminde yayımlanan 1988 Cumhurbaşkanı kararı olduğu görülmektedir. Söz konusu Cumhurbaşkanı kararlarının konu unsuru bakıldığında 166 farklı konuda Cumhurbaşkanı kararı karşımıza çıkmaktadır. Bu konulardan bir kısmı düzenleyici nitelik arz ederken bir diğer kısmı da birel nitelik arz etmektedir. Düzenleyici nitelikteki Cumhurbaşkanı kararlarının büyük bir kısmı hem birel hem de düzenleyici işlemin özelliklerini taşıyan “*genel karar*” niteliğindedir. Yani kararların büyük bir kısmı tam anlamıyla düzenleyici işlem dahi değildir. Genel karar niteliğindeki idari işlemler için bkz. Yıldız- Düğer, “Genel Kararların Hukuki Rejimi”, 35.

edilmektedir²⁰⁰. Doktrindeki bir kısım yazarlar Cumhurbaşkanlığı kararlarının hem birel idari işlem hem de düzenleyici idari işlem tipi olduğunu belirtirken; bir kısım yazarlar ise Cumhurbaşkanlığı kararlarının birel idari işlem mahiyetinde kabul etmektedir. Bu bağlamda Kağıtçıoğlu'na göre, “Cumhurbaşkanlığı kararları düzenleyici işlem olabileceği gibi bireysel işlem niteliğinde”²⁰¹ olması mümkündür. Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle Cumhurbaşkanlığı kararları arasındaki farkı Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Anayasaya dayanması üzerine inşa eden Ulusoy, Cumhurbaşkanlığı kararlarının “idari düzenleyici işlem niteliğinde olabileceği gibi, bireysel idari işlem niteliğinde”²⁰² de olabileceğini belirtmektedir. İba ve Söyler, Cumhurbaşkanlığı kararlarının maddi içerik bakımından birel ve düzenleyici işlem olmak üzere iki farklı tipinin olduğunu belirterek Cumhurbaşkanlığı kararlarını tasnif etmektedir²⁰³. Ülgen, Anayasanın çeşitli maddelerinde Cumhurbaşkanlığına birel işlem tesis etme yetkisi tanıdığını, bu yetkinin Cumhurbaşkanlığı kararı şeklinde adlandırılmasında yarar olduğu²⁰⁴ görüşüne sahiptir. Fendoğlu ise Cumhurbaşkanlığı kararları hakkında Ülgen ile aynı yönde düşünmektedir. Yazara göre, yeni sistemde Cumhurbaşkanlığı birel işlemlerini Cumhurbaşkanlığı kararları ile düzenleyici işlemlerini Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile yapacaktır²⁰⁵. Gözler, birel işlemlere verilen ismin önemli olmadığını, işlemin türünü saptamak için maddi içeriğin göz önünde tutulmasının önemli olduğunu belirtmekte ve bu nedenle her Cumhurbaşkanlığı kararının birel işlem niteliğinde olmadığını ifade etmektedir²⁰⁶.

Kanaatimizce bir idari işlemin sahip olduğu isimden yola çıkarak birel işlem niteliğinde olduğunu söylemek hatalı bir yöntemdir. Zira idari işlemin sahip olduğu ismin

²⁰⁰Ali Dursun Ulusoy, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: Varoluşsal, Yapısal ve Hukuksal Bir Değerlendirme”, Anayasa Yargısı 37/2 (Aralık 2020), 50.

²⁰¹Kağıtçıoğlu, Cumhurbaşkanlığı Kararları, 7.

²⁰²Ulusoy, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: Varoluşsal, Yapısal ve Hukuksal Bir Değerlendirme”, 50.

²⁰³İba-Söyler, “Yeni Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanlığı Kararının Nitelik Farkı ve Hukuki Sonuçları”, 200-201. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile birel işlem yapılamayacağını belirten İba ve Söyler'e göre; Anayasada kurgulanan sistem itibarıyla yeni hükümet sisteminde açık ve net bir şekilde Cumhurbaşkanının birel işlem yapma yetkisi Cumhurbaşkanlığı kararları ile özdeşleşmiştir. İba- Söyler, 199. Aksi yöndeki görüş için bkz. Mehmet Güneş, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetiminde Maddi İçerik Kriteri”, İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 11/1 (Haziran 2020), 170.

²⁰⁴Özen Ülgen, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri”, GSÜHFD 1 (2018), 9. Ülgen, Türk Hukukuna “Cumhurbaşkanlığı kararı” ifadesini kazandıran 700 ve 703 sayılı KHK'ların Resmi Gazete'de yayımlanmasından önce “Cumhurbaşkanlığı kararı” ifadesini kullandığını belirtmek gerekir.

²⁰⁵Hasan Tahsin Fendoğlu, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri Mahfuz Düzenleme Alanı Mıdır?”, Ankara Barosu Dergisi 3 (2019), 278.

²⁰⁶Gözler, Türk Anayasa Hukuku, 836.

kimi zaman yanıltıcı olması mümkündür. Örneğin kanunlar kural olarak objektif mahiyete sahipken; TBMM İçtüzüğü dışındaki parlamento kararları sübjektif mahiyete²⁰⁷ sahiptir. Fakat uygulamada sübjektif mahiyete sahip kanunlar²⁰⁸ olduğu gibi objektif mahiyete sahip parlamento kararları da bulunmaktadır. Bu takdirde ise Anayasa Mahkemesi²⁰⁹ yasama organının işlemini maddi içerik değerlendirmektedir²¹⁰. Bu nedenle her bir Cumhurbaşkanı kararı özelinde maddi içerik değerlendirmesinde bulunmakta fayda bulunmaktadır.

Konuyla ilgili kararlarına bakıldığında Danıştayın da Cumhurbaşkanı kararlarını maddi içerik bakımından değerlendirirken bu şekilde bir yöntem izlediği söylenebilir. Bu bağlamda örnek teşkil eden bir Danıştay kararında, bir kamu iktisadi teşebbüsünde hukuk müşaviri olarak görev yapmakta olan davacıyı görevinden alan Cumhurbaşkanı kararının belli bir kişiye veya belli bir duruma ilişkin olması nedeniyle birel işlem niteliğinde olduğunu belirtilmiştir²¹¹. Acele kamulaştırmaya ilişkin bir Cumhurbaşkanı kararına karşı açılan iptal davasında ise Mahkeme, dava konusu Cumhurbaşkanı kararının mülkiyet hakkını sınırlandıran bir birel işlem olduğunu ve bu nedenle Resmi Gazetede

²⁰⁷ Kılıç, A., (2019), Türkiye’de Parlamento Kararlarının Hukuki Rejimi, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 30.

²⁰⁸ Kişiye özgü bir kanun örneği olarak bkz. “2622 sayılı ve 17/12/1934 tarihli 24/11/1934 tarih ve 2587 Sayılı Kanun’la Kemal Öz Adlı Türkiye Cumhuriyetine Verilen “Atatürk” Adının veya Bunun Başının Başına ve Sonuna Söz Olarak Konarak Yapılan Adların Hiçbir Kimse Tarafından Alınamayacağını Buyuran Kanun”.

²⁰⁹ Anayasa Mahkemesinin Cumhurbaşkanı kararlarının maddi içeriğine ilişkin bir tanımlama yoluna gitmemesini normal karşılamak gerekir. Zira 2575 Sayılı Danıştay Kanunun 24. maddesinin a bendi gereğince Cumhurbaşkanı kararlarının ve b bendi gereğince Cumhurbaşkanının Cumhurbaşkanlığı kararnamesi dışındaki düzenleyici işlemlerinin hukuka uygunluk denetimini yapma yetkisi Danıştay’a tanınmıştır. Bu nedenle Cumhurbaşkanı kararlarının hukuki rejiminin belirlenmesinde en büyük görevin Danıştay’a düştüğü söylenebilir. Bununla birlikte mahkeme Cumhurbaşkanı kararı çıkarma yetkisini düzenleyen bir kanun hükmünün denetiminde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi dışındaki Cumhurbaşkanı işlemlerinin düzenleyici nitelikte olabileceğini belirtmiştir: “Anayasa’nın açıkça kanunla düzenlenmesini öngörmediği konularda ise kanunda çok genel ifadelerle düzenleme yapılarak, ayrıntının yürütmenin türevsel nitelikli düzenleyici işlemlerine bırakılması mümkündür. Anayasada münhasıran kanunla düzenleme yapılması öngörülme konularda yürütme organının doğrudan ve ilk elden düzenleyici işlem yapabileceği düşünülebilir de yasamanın asliliği ve cumhurbaşkanlığı kararnameleri dışında yürütmenin türevselliği gereği idari işlemlerin kanuna dayanması zorunluluğu vardır.”. AYM, E.2020/9, K.2021/37, 03/06/2021, § 19.

²¹⁰ AYM, E.1990/31, K.1990/24, T. 24/09/1990.

²¹¹ Danıştay 2. Daire., E. 2020/1030, K. 2020/1817, T. 23.06.2020. Danıştay’ın üst düzey kamu yöneticilerinin atanması işlemini birel işlem olarak nitelendirdiği diğer kararları için bkz. Danıştay, 2. Daire., E. 2020/806, K. 2020/2006, T. 01.07.2020; Danıştay 2. Daire, E. 2020/1030, K. 2020/1817, T. 23.06.2020.

yayımlanmasının tebliğ yerine geçmeyeceğine karar vermiştir²¹². Dolayısıyla Danıştay Cumhurbaşkanlığı kararlarının yargısal denetimini gerçekleştirirken öncelikle Cumhurbaşkanlığı kararının konusunu ele almakta ve daha sonrasında Cumhurbaşkanlığı kararının konusu belli bir kişi ya da duruma ilişkinse birel işlem olarak nitelendirmektedir. Sonuç olarak Cumhurbaşkanlığı kararlarının maddi içeriği bakımından mutlak bir yargıda bulunmak hatalı bir yöntemdir.

2.1. Birel İşlem Niteliğindeki Cumhurbaşkanlığı Kararlarının Unsurları

İdare hukukunda idari işlemin yetki, sebep, konu, amaç, usul ve şekil olmak üzere beş farklı unsuru olduğu kabul edilmektedir. Genel olarak, yetki unsuru idari işlemi yapma noktasında idarenin salahiyyetli olmasını, sebep unsuru idareyi işlem yapmaya sevk eden hukuki ve maddi nedenleri, konu unsuru idari işlemin doğurduğu hukuki sonucu, amaç unsuru idari işlemle ulaşılmak istenen kamu yararını ve şekil unsuru işlemin taşınması gereken biçimsel özelliklerle birlikte işlem öncesi izlenmesi gereken idari usulü ifade etmektedir. Bu unsurlardan birinin hukuka aykırı olması durumunda idari işlem iptal edilmektedir. Bu nedenle idari işlemin unsurları idari işlemin hukuka uygun olup olmadığının tespitinde önem taşımaktadır.

Cumhurbaşkanlığı kararlarının bir idari işlem olması unsurlarıyla incelenmesini mümkün kılmaktadır. Bu kapsamda yapılacak bir inceleme, Cumhurbaşkanlığı kararlarının hukuki rejiminin anlaşılmasını sağlayacaktır.

2.1.1. Yetki Unsuru

Yetki kavramı sözlükte “*bir görevi, bir işi yasaların verdiği imkânlarla göre, belli şartlarla yürütmeyi sağlayan hak, salahiyyet, mezuniyet*”²¹³ anlamına gelmektedir. İdare hukukunda idari işlemin kurucu²¹⁴ unsuru olması nedeniyle yargısal denetim yapılırken diğer unsurlara göre daha önce hukuka uygunluğu değerlendirilen yetki unsuru, “yetki” kelimesinin sözlükteki anlamına benzer şekilde idarenin dayanağı ve sınırları hukuk

²¹² Danıştay İDDK, E. 2021/524, K. 2021/780, T. 15.04.2021. Aynı yönde bkz. Danıştay 6. Daire, E. 2020/5946, 2020/10747, T. 11.11.2020; Danıştay 6. Daire, E. 2019/20564 K. 2020/10708, T. 11.11.2020; Danıştay İDDK, 2021/654, K. 2021/1420, T. 07.07.2021; Danıştay 6. Daire, E. 2020/5352, K. 2021/4149 T. 18.03.2021.

²¹³ TDK Sözlük (Erişim 16 Mart 2022).

²¹⁴ Ankara BİM 8. İdare Dava Daire, E. 2016/38, K. 2016/257, T. 02.11.2016.

kuralları ile belirlenmiş sübjektif ve objektif norm²¹⁵ (birel ve düzenleyici idari işlem) tesis etme salahiyetine²¹⁶ sahip olduğunu ifade etmektedir. Dolayısıyla idari işlemin yetki unsurunun tanımı, idarenin idari işlem yapma salahiyetinin hukuk kuralları ile tanındığına²¹⁷, hukuk kuralları olmadığı takdirde idari işlem yapma salahiyetinin genel bir mahiyet arz etmediğine²¹⁸ ve yetkinin ancak hukuk kuralları ile idareye verilmesi nedeniyle kamu düzenini yakinen ilgilendirdiğine²¹⁹ işaret etmektedir.

Mevzuatta “*Cumhurbaşkanı kararı*” adında bir idari işleme yer verilmekle birlikte Cumhurbaşkanının diğer idari işlemlerini düzenleyen hukuk kurallarının aksine Cumhurbaşkanlığı kararlarının yetki unsurunun anlaşılmasını sağlayacak bir hüküm bulunmamaktadır. Bu bağlamda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisini düzenleyen Anayasanın 104. maddesinin 17. fıkrası, Cumhurbaşkanının yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabileceğini belirtmektedir. Cumhurbaşkanına yönetmelik çıkarma yetkisi veren mevzuat hükümlerinde “*Cumhurbaşkanınca çıkarılacak yönetmelik*” ifadesine yer verilmektedir. Dolayısıyla mevzuatta “*Cumhurbaşkanı kararı*” şeklinde bir idari işlem zikredilmekte fakat idari işlemi yapma yetkisinin Cumhurbaşkanına ait olduğu dolaylı ya da doğrudan bir şekilde belirtilmemektedir. Ancak Cumhurbaşkanlığı kararlarını düzenleyen hükümlerde yer alan “*Cumhurbaşkanı kararı*” ifadesi lafzi açıdan değerlendirildiğinde, Cumhurbaşkanlığı kararı olarak ifade edilen idari işlemi yapma yetkisinin Cumhurbaşkanına tanındığına işaret ettiği anlaşılmaktadır. Zira “*Bakanlar Kurulu kararı*”, “*TBMM kararı*”, “*Kaymakamlık kararı*” ifadelerinde de olduğu üzere “*karar*”

²¹⁵ Özyörük, İdare Hukuku Dersleri İdare Hukuku, 204; Tan, 235; Duran, 401; Kemal Gözler-Gürsel Kaplan, İdare Hukuku Dersleri (Bursa: Ekin Yayınları, 21. Baskı, 2019), 274.; Günday, İdare Hukuku, 135; Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, 373; Atay, İdare Hukuku, İdare Hukuku, 442; Akyılmaz-Sezginer-Kaya, İdare Hukuku, İdare Hukuku, 365; Güher Ulu, İdari İşlemin Yetki Unsuru (Ankara, Yetkin Yayınları, 2012), 43.

²¹⁶ 1945 yılındaki yapılan değişikliklerle birlikte Teşkilat-ı Esasiye Kanununda “*salahiyet*” kelimesinin yerini “*yetki*” kelimesi almıştır. Değişikliklerin gerekçesinde “*yetki*” kavramı şu şekilde açıklanmıştır: “*Salâhiyet karşılığı alınmıştır. Aynı mânada mezuniyet karşılığı olarak da kullanılmıştır [bkz. Madde 91]. Yetmek fiilinden mücerret isimdir: görgü, bilgi gibi. Yetkili = salâhiyettar [bkz. madde 81] mânasına alınmıştır. Merci = yetkili makam [bkz. madde 82] terkihiyle karşılanmıştır. Bununla beraber mercii hal için çözüm yeri karşılığı alınmıştır, [bkz. madde 54]. Salâhiyettarmânası ile ait kelimesi yetkili [bkz. madde 17 ile karşılanmaktadır].*”.

²¹⁷ Ulu, İdari İşlemin Yetki Unsuru, 189; Gözler, İdare Hukuku (Cilt I), 848; Burak Açıdoğuran, “İdari İşlemin Yetki Unsuru ve Yetki Unsurundaki Sakatlıklar”, SÜHFD 7/1-2 (Haziran 1999), 3.

²¹⁸ Akyılmaz-Sezginer-Kaya, İdare Hukuku, 365.

²¹⁹ Ulu, İdari İşlemin Yetki Unsuru, 191; Gözler, İdare Hukuku (Cilt I), 847; Akyılmaz-Sezginer- Kaya, İdare Hukuku, 366.

kelimesiyle bir hukuki işlemin tanımı yapılmakta ve söz konusu hukuki işlemi yapma yetkisi bu kelimededen önce ismi zikredilen makama tevdi edilmektedir. Mevzuatta Cumhurbaşkanını kararı çıkarma yetkisini düzenleyen hükümlerde yer alan “*Cumhurbaşkanı kararı*” şeklindeki ifadelerin ise benzer bir lafzi kurguya sahip olması Cumhurbaşkanını kararı çıkarma yetkisinin Cumhurbaşkanına ait olduğunu göstermektedir²²⁰.

Cumhurbaşkanını kararlarının yetki unsurunu diğeri idari işlemlerde olduğu gibi konu, kişi, yer ve zaman bakımından incelemek mümkündür. Bu çerçevede, Cumhurbaşkanını kararlarının kişi bakımından yetki unsuru²²¹ Cumhurbaşkanını kararı çıkarma yetkisine yürütme organının görev ve yetkileri tevdi edilen Cumhurbaşkanına ait olduğunu; konu bakımından yetki unsuru Cumhurbaşkanını kararına konu teşkil edecek hususların yürütme yetkisi ve görevi kapsamındaki hususlar olduğunu²²²; yer bakımından yetki unsuru Cumhurbaşkanını kararlarının merkezi idarenin bir işlemi olması hasebiyle ülkedeki bütün coğrafi alanları konu edinecek şekilde çıkarılabileceğini²²³; zaman bakımından yetki unsuru Cumhurbaşkanının Anayasa’da esasları belirlenmiş görev süresi boyunca²²⁴ veya kanunda öngörülen özel süreler içinde Cumhurbaşkanını kararı çıkarma yetkisine sahip olduğunu²²⁵ ifade etmektedir.

Cumhurbaşkanını kararlarının yetki unsuruna ilişkin genel çerçeve bu şekilde olmakla birlikte Cumhurbaşkanını kararı çıkarma yetkisine ilişkin irdelenmesi gereken bazı tartışmalı hususlar bulunmaktadır. Bu tartışmalı hususlar Cumhurbaşkanına vekalet hâlinde Cumhurbaşkanını yardımcısının hangi Cumhurbaşkanını kararlarını çıkarma yetkisine sahip olduğu, Cumhurbaşkanını kararı çıkarma yetkisinin devrinin mümkün olup olmadığı ve kanunlarda öngörülmeven hususlarda Cumhurbaşkanının çıkardığı Cumhurbaşkanını kararının hukuka uygunluğudur.

²²⁰ Kağıtçıoğlu, Cumhurbaşkanını Kararları, 5.

²²¹ Kişi bakımından yetki unsuru için bkz. Ulu, İdari İşlemin Yetki Unsuru, 140; Gözler, İdare Hukuku Cilt I, 902. Kalabalık (2021b), 53.

²²² Konu bakımından yetki unsuru için bkz. Ulu, İdari İşlemin Yetki Unsuru, 160.

²²³ Yer bakımından yetki unsuru için bkz. Ulu, İdari İşlemin Yetki Unsuru, 166; Gözler, İdare Hukuku Cilt I, 910.

²²⁴ Zaman bakımından yetki unsuru için bkz Ulu, İdari İşlemin Yetki Unsuru, 170.

²²⁵ Gözler, İdare Hukuku Cilt I, 911.

Cumhurbaşkanına vekalet hâlinde Cumhurbaşkanı yardımcısının hangi konularda Cumhurbaşkanı kararı yapma yetkisinin olduğu noktasında birtakım soru işaretleri bulunmaktadır. Cumhurbaşkanı yardımcısı Anayasanın 106. maddesine göre, “*hastalık ve yurt dışına çıkma gibi sebeplerle geçici olarak görevinden ayrılması*” ve “*Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalması hâlinde*” Cumhurbaşkanı'nın yetkileri kullanacaktır. Bununla birlikte Anayasa'daki bu hükme karşın doktrinde Cumhurbaşkanı yardımcısının²²⁶ Cumhurbaşkanı'na vekalet hâlinde Cumhurbaşkanı'na ait bütün yetkilerin kullanılamayacağı belirtilmektedir²²⁷.

Cumhurbaşkanına vekalet hâli Cumhurbaşkanının hasta olması ve yurt dışında bulunması durumunda geçici²²⁸ olması mümkün olduğu gibi Cumhurbaşkanlığı makamının boşalması durumunda genel seçimler yapılınca kadar devam etmesi de mümkündür²²⁹. Birinci ihtimal hâlinde, Cumhurbaşkanı yardımcısının olağan idari yetkileri kullanması makul kabul edilmektedir. İkinci ihtimal hâlinde ise Cumhurbaşkanı yardımcısının Cumhurbaşkanı'na ait bütün yetkilerin kullanabileceği kabul edilmektedir. Birinci ihtimal hâlinde Cumhurbaşkanı yardımcısının yalnızca olağan idari yetkileri kullanması gerektiği kabulü hükümet tasarrufu niteliğindeki idari işlemleri tesis etmemesi sonucunu doğurmaktadır²³⁰. Zira bu kabule göre, Cumhurbaşkanı Yardımcısının halk tarafından seçilmemiş olması siyasi sorumluluk doğurması muhtemel bir hükümet tasarrufuna başvurmamasını gerektirmektedir. Aksi takdirde Cumhurbaşkanının siyasi sorumluluğuna gidilmesine neden olacak bir idari işlem, başka bir idari makam tarafından

²²⁶ Çağlayan Meclis önünde yemin ederek göreve başlamaları ve görevlerine ilişkin suçlardan ötürü haklarında Meclis Soruşturması başlatılabilmesi nedeniyle Cumhurbaşkanı Yardımcısı ve Bakanları siyasi yönü ağır basan kamu görevlileri olarak addetmektedir. Ramazan Çağlayan, İdare Hukuku Dersleri (Ankara: Adalet Yayınevi, 2021), 132; Bayram Doğan-Didem Erdoğan, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanı Yardımcıları ile Bakanların Sorumlulukları Meselesi”, DEÜHFD 23/1 (Mayıs 2021), 171; Abdülkadir Yıldız, “Amerika Birleşik Devletleri’nde Başkan Yardımcısı ile Türkiye’de Cumhurbaşkanı Yardımcısının Karşılaştırılması”, EÜHFD 13/1 (Mayıs 2018), 516.

²²⁷ Gözler, Türk Anayasa Hukuku, 811.

²²⁸ Resmi Gazetede “*Cumhurbaşkanlığına Vekalet Etme İşlemi*” başlıklı Cumhurbaşkanlığı kararlarında Cumhurbaşkanı Yardımcısının ne zamana kadar Cumhurbaşkanlığı makamına vekalet edeceği açıkça belirtilmektedir. Resmi Gazete, Tarih: 3.2.2022, Sayı: 31739. Bununla birlikte tezkere olarak da adlandırılan bu işlemler Cumhurbaşkanlığı kararlarında olduğu gibi numaralandırılmamaktadır. Bu işlemlerde yalnızca Elektronik Belge Yönetim Sistemi doğrulama kodu yer almaktadır. Örneğin bu işlemlerden birinde “66836956-140.01-65025” şeklinde bir EBYS doğrulama koduna yer verilmiştir.

²²⁹ Ergin Ergül, Anayasa Hukukuna Başlangıç (Ankara: Adalet Yayınevi, 1. Baskı, 2019), 276.

²³⁰ Gözler, Türk Anayasa Hukuku, 811.

tesis edilmiş olacaktır. Bu nedenle Cumhurbaşkanına geçici vekalet hâlinde²³¹ Cumhurbaşkanını kararı çıkarma yetkisini yalnızca “*olağan idari işlem*” mevzuatında olanlarla sınırlı kabul edilmesi siyasi sorumluluk açısından daha makul görünmektedir. İkinci ihtimal hâlinde, Cumhurbaşkanını yardımcısının hükümet tasarrufu niteliğindeki idari işlemler tesis etmesinin birinci ihtimal hâlinde olduğu gibi Cumhurbaşkanının siyasi sorumluluğu sonucunu doğurduğu söylenemeyecektir. Bunun nedeni bu ihtimal hâlinde Cumhurbaşkanlığı makamının boşalması ve Cumhurbaşkanını yardımcısının Cumhurbaşkanına ait olan bütün yetkileri seçimler yapıncaya kadar icra etmesi gerekmesinden kaynaklanmaktadır.

Cumhurbaşkanını kararlarının yetki unsuruna ilişkin bir diğer husus Cumhurbaşkanını kararı çıkarma yetkisinin diğer idari makamlara devredilip devredilmeyeceğidir. Esasen “*Cumhurbaşkanını kararı*” ifadesi “*Cumhurbaşkanlığı kararnamesi*” ifadesinde olduğu gibi Cumhurbaşkanına münhasır kılınmış bir işlem olduğu izlenimi oluşturmaktadır. Bu açıdan, Cumhurbaşkanını kararı çıkarma yetkisinin devri mümkün görünmemektedir. Bununla birlikte doktrinde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisinin devrine ilişkin sarf edilen görüşler dikkate alındığında, Cumhurbaşkanını kararı çıkarma yetkilerinden önemli bir kısmının devrinin mümkün olduğunu göstermektedir. Nitekim Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisine yalnızca Anayasa’nın hukuki dayanak teşkil etmesi bu yetkinin devredilemeyeceği şeklinde bir görüşü beraberinde getirmiştir²³². Bu görüş çerçevesinde hukuki dayanağı Anayasa olan Cumhurbaşkanını kararlarında yetki devrinin yapılamayacağı; hukuki dayanağı kanunlar ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleri olanların ise yetki devrinin yapılabileceği sonucu doğmaktadır. Fakat Cumhurbaşkanını kararı çıkarma yetkisi devrini bu çerçevede değerlendirmemek gerekir. Zira yetki devri için öncelikle Cumhurbaşkanını kararının yetki unsurunu düzenleyen hukuk kurallarında yetki devrinin açıkça öngörülmüş veya açıkça ya da zımnen yasaklanmamış olması gerekmektedir²³³. Bu bağlamda, Anayasa ve

²³¹ Diğer taraftan birinci ihtimal dahilinde Cumhurbaşkanına vekalet halinde çıkarılacak Cumhurbaşkanını kararlarının yetki devri olmayıp imza devri kapsamında değerlendirilmesi gerektiğini belirtmek gerekir.. Zira Cumhurbaşkanını, Cumhurbaşkanını kararı çıkarma yetkisini terk etmemektedir. Vekalet halinde Cumhurbaşkanının Cumhurbaşkanını kararı çıkarma yetkisi devam etmekte ve yalnızca bu yetkilerini belirli bir süreliğine hastalık ve yurt dışında bulunma gibi bir sebeple kullanamaz durumdadır. Kağıtçıoğlu, Cumhurbaşkanını Kararları, 5; Gözler-Kaplan, İdare Hukuku Dersleri, 284.

²³² Yavuz Atar, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi”, Anayasa Yargısı Dergisi 39/1 (2019), 258.

²³³ Gözler-Kaplan, İdare Hukuku Dersleri, 281.

kanunlarda Cumhurbaşkanı kararı çıkarma yetkisini devrini mümkün kılan bir düzenleme olmadığı görülmektedir. Buna karşın Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde böyle bir devri mümkün kılan bir hüküm yer almaktadır. 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine (md.1/3) göre, Cumhurbaşkanı yetkilerinden bir kısmını gerektiği takdirde sınırlarını yazılı şekilde belirterek astlarına devredebilir. Bu hüküm göz önünde tutulduğunda Cumhurbaşkanının Cumhurbaşkanı kararı çıkarma yetkisini devretmesi mümkün görünmektedir. Fakat Anayasada yer alan hükümler gereğince Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile böyle bir yetki devrinin öngörülmesinin hukuka uygunluğu tartışma götürülecek niteliktedir. Anayasanın 128. maddesinin ikinci fıkrasına göre, “*Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.*”. Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasına göre ise “*Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz.*”. Anayasa’daki bu hükümlerle birlikte anılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükmünün devamında yer alan “*Ancak devrettiği yetkiyi, gerek gördüğünde kendisi de doğrudan kullanabilir.*” şeklindeki hüküm, bu hükümle yetki devrinin mi yoksa imza devrinin mi düzenlendiğine ilişkin bir belirsizlik oluşturmaktadır²³⁴. Zira yetki devri neticesinde yetkisini devreden idari makamın devrettiği yetkiyi yeniden kullanabilmesi için yetki devrini iptal etmesi gerekmektedir²³⁵. İmza devrinde ise imza yetkisini devreden makam bu devri iptal etmeksizin istediği takdirde imza yetkisini kullanabilir. Dolayısıyla anılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükmü hem Anayasa açısından hem de lafzi açıdan tartışmaya müsaittir²³⁶.

Kanaatimizce Cumhurbaşkanını Anayasanın 128. maddesinin ikinci fıkrası kapsamında bir kamu görevlisi olduğunu kabul etmek isabetli olmayacaktır. Nitekim Cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmesi nedeniyle kamu görevlileri gibi atanarak görev başına gelmemektedir²³⁷. Bununla birlikte kamu görevlileri ve memurların statüsünü

²³⁴ Gözler, Türk Anayasa Hukuku, s.833.

²³⁵ Burak Açıdoğru, “İdare Hukukunda Yetki Devri ve İmza Devri”, SÜHFD 8/1-2 (Haziran 2000), 401.

²³⁶ Karahanoğulları yürütme yetkisinin Cumhurbaşkanına ait olduğunu, bu nedenle Cumhurbaşkanının yürütme yetkisini astlarına devretmesinin mümkün olmadığı kanaatindedir. Onur Karahanoğulları, (2021), “Genel İdare Hukuku Kamu Hizmetlerinin Örgütlenmesi İdari Teşkilat”, Siyasal Bilgiler Fakültesi (Erişim 20 Mayıs 2022), 16.

²³⁷ Oğuzhan Demir, “Araştırma Görevlileri, Anayasa’nın 128 ve 129. Maddelerine Göre “Diğer Kamu Görevlileri” Kapsamında Mıdır?”, İdaregen (Erişim 20 Mayıs 2022).

düzenleyen normlarda olduğu gibi “Cumhurbaşkanlığı” adında bir kadro ya da pozisyon bulunmamaktadır. Diğer taraftan Anayasa’da (md.104/17) Cumhurbaşkanına yürütme yetkisi ve görevine ilişkin hususlarda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi verilmiştir. Bu bakımdan merkezi idarenin görev ve yetkilerinin kanun yerine Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesinde Anayasaya aykırılık bulunmadığı anlaşılmaktadır. Fakat Cumhurbaşkanı kararı çıkarma yetkisi yalnızca Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde düzenlenmemektedir. Cumhurbaşkanı kararı çıkarma yetkisi aynı zamanda kanunlarda da düzenlenmektedir. Anılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükmün lafzı ise ilk bakışta hem kanunlarda hem de Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde düzenlenen Cumhurbaşkanı kararı çıkarma yetkisinin devrini²³⁸ mümkün olduğunun anlaşılmasına neden olmaktadır. Hâlbuki en başta belirtildiği üzere Cumhurbaşkanı kararı çıkarma yetkisinin devrini öngörmesi gereken hukuk kuralı bu yetkiyi düzenleyen hukuk kuralıdır. Bu nedenle bu hükmün yalnızca Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenen Cumhurbaşkanı kararı çıkarma yetkisini bakımından hukuki sonuç doğurduğu kabul edilmelidir. Aksi bir kabul, kanunla açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılmasını yasaklayan Anayasa hükmüne (md.104/17) aykırılık teşkil edecektir.

Anılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde yer alan “*Ancak devrettiği yetkiyi, gerek gördüğünde kendisi de doğrudan kullanabilir.*” şeklindeki hüküm doktrindeki görüşler çerçevesinde her ne kadar bir imza yetkisinin devrine işaret etse de kanaatimizce, amaçsal yorum açısından bu hükmün yetki devrini düzenleyen bir hukuk kuralı olduğu anlaşılmaktadır. Zira yetki devri muhakkak kanunlarla düzenlenmesi gereken bir husus olmasına karşın; imza yetkisinin devri muhakkak kanunlarla düzenlenmesi gereken bir husus değildir. Nitekim imza yetkisi devredilen makam bu yetkiyi devraldığı makamın denetiminde kullanmakta ve imza yetkisini devreden makamın sorumluluğu devam etmektedir²³⁹. İmza yetkisinin devrinin böyle bir hukuki mahiyete sahip olması

²³⁸ Anayasanın 126. maddesinde düzenlenen yetki genişliği ilkesi gereğince 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun il genel idaresinin başı ve mercii olarak düzenlenmiş Valilere tanınan yetkiler de bir nevi yetki devri niteliğindedir. Zira Merkezi İdare kural olarak bütün ülke sathında idari işlem yapma yetkisi bulunmakta ancak bunları belirli bir coğrafi bölgeye mahsus olacak şekilde valilere devretmektedir. Bu devir ise ilin kurulmasına dair kanunla gerçekleşmektedir. Dilşat Yılmaz, “Yetki Genişliği İlkesi Üzerine Bir İnceleme”, GÜHFD 11/1 (Haziran 2007), 1246.

²³⁹ Gözübüyük, Yönetim Hukuku, Yönetim Hukuku, 45.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde öngörülmesini amaçsal yorum bakımından faydasız kılmaktadır.

Uygulamada kanunlarda öngörülmeyen maddi sebeplere binaen bazı Cumhurbaşkanı kararlarının çıkarıldığı görülmektedir. Örneğin, 5902 Sayılı Kanunun 23. maddesinin ikinci fıkrasına göre Cumhurbaşkanı ihtiyaç hâlinde, “*yurtdışında meydana gelen afetler, acil durumlar ve krizler sonrasında*” insani yardım kampanyası başlatma yetkisine sahiptir. Cumhurbaşkanı bu yetkisine binaen insani yardım kampanyalarını Cumhurbaşkanı kararı ile başlatmaktadır. Bununla birlikte bu kapsamda başlatılan kampanyalar yalnızca yurt dışında²⁴⁰ meydana gelen afet ve acil durumlar için başlatılmamakta, aynı zamanda yurt içinde²⁴¹ meydana gelen afet ve acil durumlar için de başlatılmaktadır. Yurt içinde meydana gelen afet ve acil durumlar için yardım kampanyası başlatan Cumhurbaşkanı kararlarında ise kampanyaların 5902 sayılı kanunun 23. maddesi gereğince başlatıldığı belirtilmektedir. Ancak yukarıda da görüldüğü üzere kanunun 23. maddesinde yalnızca yurt dışında meydana gelen afet ve acil durumlar için yardım kampanyası başlatılması öngörülmektedir. Bu durum, bu ve benzer şekildeki Cumhurbaşkanı kararlarının hukuka uygun olup olmadığı noktasında soru işareti oluşturmaktadır.

Konuyla ilgili olarak doktrinde, idarenin yetkili olduğunun kabulü için hukuk kurallarının yetkiyi ne ölçüde ayrıntılı düzenlemesi gerektiği bakımından iki farklı görüş bulunmaktadır. Bu bağlamda ilk görüş, hukuk devleti ilkesi gereğince kamu hukukunda yetkinin istisna olmasının bir sonucu olarak idarenin yetkilerinin “*ayrıca ve açıkça*” tanınması gerektiğini²⁴² ifade etmektedir. İkinci görüş ise idarenin tesis edeceği her bir

²⁴⁰ Resmi Gazete, Tarih: 24.10.2019, Karar: 1692, “*Sudan’da Meydana Gelen Sel Afetinden Zarar Gören Afetzedeler İçin Yardım Kampanyası Düzenlenmesine İlişkin Karar*”; Resmi Gazete, Tarih: 22.01.2022, Karar: 5130, “*Afganistan’da İnsani Yardıma Muhtaç Sivil Halka Temel İnsani İhtiyaçlarının Karşıllanması İçin Destek Olunması Amacıyla Yardım Kampanyası Başlatılması Hakkında Karar*”.

²⁴¹ Resmi Gazete, Tarih: 12.02.2020, Karar: 2093, “*Elazığ’da Meydana Gelen Deprem Afetinden Zarar Gören Afetzedeler İçin Yardım Kampanyası Düzenlenmesine İlişkin Karar*”; Resmi Gazete, Tarih: 13.08.2021, Karar: 4732, “*28/7/2021 Tarihinde Başlayan Ve Başta Akdeniz İle Ege Kıyılarındaki İller Olmak Üzere Farklı İllerimizde Meydana Gelen Yangın Afetleri İle Ülkemizin Birçok Bölgesinde Meydana Gelen Sel Afetlerinden Zarar Gören Ve Bundan Sonra Meydana Gelebilecek Yangın Ve Sel Afetlerinden Zarar Görecektir Afetzedeler İçin Yardım Kampanyası Başlatılması Hakkında Karar*”.

²⁴² Gözler, İdare Hukuku Cilt I, 847. Aynı yönde bkz. Özyörük, İdare Hukuku Dersleri 187. Özyörük yetkinin açıkça tanınması gerektiği şu şekilde ifade etmektedir: “*Gerçek kişiler, yasaklanmamış her davranışlarında hukuki ehliyeteye sahip oldukları halde, kamu görevlileri ancak açıkça müsaade edilen davranışları için yetkilidirler.*”; Güneş, Duran’ın bir sonraki dipnotta paylaşılacak olan makalesinde

idari işlemin önceden hukuk kurallarıyla öngörülmesinin imkansız olması ve böyle bir beklenti içine girilmesinin idarenin hareket kabiliyetini azaltması nedeniyle hukuk kurallarının idareyi birçok konuyu kapsayacak şekilde yetkili kılınmasının yeterli olduğunu²⁴³ ifade etmektedir.

Bu iki görüşle birlikte doktrinde idarenin “*saklı yetki*” olarak nitelendirilebilecek birtakım yetkilere sahip olması gerektiği görüşü bulunmaktadır. Bu görüşe göre, idarenin yetkilerinin hukuk kurallarında yeterince açık bir şekilde düzenlenmemiş olmaması idarenin hukuk kurallarında kendisine verilen görev ve yetkileri yorumlama yoluna gitmesine neden olmaktadır. Zira idare, kamu yararının tesis edilebilmesi ve kamu hizmetlerinin daha iyi işlemesi için hukuk kurallarında yetkileri açık bir şekilde düzenlenmemiş olsa dahi birtakım tedbirler alması gerekmektedir²⁴⁴. Aksi takdirde idarenin görev ve yetkileri oldukça sınırlı bir alana hapsedilmiş olacak ve devletin idare fonksiyonu değişen ihtiyaçlar karşısında işlemez hâle gelecektir. Bu bağlamda, Cumhurbaşkanının Cumhurbaşkanlığı kararı çıkarma yetkisi bakımından saklı yetkilere sahip olduğunu söylemek mümkündür. Nitekim Anayasanın yürütme yetkisi ve görevini Cumhurbaşkanına tevdi etmektedir. Bu yetki ve görevlerin yasama organının yapısı ve işleyişi göz önünde tutulduğunda tekniği açısından kanunlarda bütün ayrıntılarıyla düzenlenmesi mümkün görünmemektedir. Bu nedenle Cumhurbaşkanlığı kararı çıkarma yetkisi bakımından Cumhurbaşkanının kanunlarda kendisine verilen yetki ve görevleri yorumlayarak kanunlarda öngörülme-yen konularda Cumhurbaşkanlığı kararları çıkarmasını normal karşılamak gerekmektedir. Fakat Cumhurbaşkanının bu kapsamdaki saklı yetkilerine başvururken hukuk devleti ilkesi ve temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasına ilişkin Anayasa’daki esasları dikkate alması gerekmektedir²⁴⁵. Bu çerçevede Cumhurbaşkanlığı, kanunlarda konu bakımından Cumhurbaşkanlığı kararı çıkarma yetkisini sınırlandıran hükümleri geniş yorumlayarak kendisine saklı yetkiler ihdas

belirttiği kanunların genel esasları düzenlemesi halinde idarenin yetkili olacağı görüşünü idarenin yetkileri noktasında “*vüzuhsuzluğa*” neden olacağını belirterek eleştirmektedir. Güneş, Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Pozitif İşlemleri, 127; Sezin Öztoprak, “Türk İdare Hukukunda “*Saklı Yetki*” Kavramına Kısa Bir Bakış”, AHBVÜHFD 24/3 (Temmuz 2020), 417.

²⁴³ Ulu, İdari İşlemin Yetki Unsuru, 182; Lütfi Duran, “İdare Alanının Düzenlenmesinde Teşrii ve Tanzimi Tasarrufların Sınırları”, İÜHFM, 30/3-4 (1964), 471.

²⁴⁴ Öztoprak, “Türk İdare Hukukunda “*Saklı Yetki*” Kavramına Kısa Bir Bakış”, 418.

²⁴⁵ Öztoprak, “Türk İdare Hukukunda “*Saklı Yetki*” Kavramına Kısa Bir Bakış”, 418.

etmemeli ve kanunla henüz sınırlandırılmamış bir temel hak ve hürriyeti çıkaracağı düzenleyici nitelikteki Cumhurbaşkanı kararları ile düzenlememelidir.

2.1.2. Konu Unsuru

Bir hukuki işlemin doğurduğu hukuki sonuç(değişiklikler), hukuki işlemin konu unsurunu teşkil etmektedir²⁴⁶. Bir başka deyişle hukuki işlemin konu unsuru, hukukta kişilerin irade açıklamasında(beyanı)²⁴⁷ bulunması neticesinde ortaya çıkan değişiklikleri kapsamaktadır²⁴⁸. Bu bağlamda bir hukuki işlemin konu unsuru yeni bir hukuki ilişki inşa ederek veya inşa edilmiş bir hukuki ilişki üzerinde değişiklikler yaparak ve inşa edilmiş bir hukuki ilişkiyi sonlandırarak hukuk alanında değişiklikler meydana getirmektedir²⁴⁹. Bu nedenle hukuki işlemle ortaya çıkan her bir değişikliğin konu unsurunu oluşturduğunu kabul etmek gerekir.

Hukuki işlemin konu unsurunun hukuki rejimi kamu hukuku ya da özel hukuk işlemi olmasına göre farklılaşmaktadır²⁵⁰. Nitekim özel hukuka hakim olan irade serbestisi ilkesi gereğince, kanunla herhangi bir yasaklama getirilmediği sürece²⁵¹ hukuki işlemin konu unsuru sözleşmenin taraflarınca belirlenebilmektedir. Bu nedenle herhangi bir muamelenin özel hukuk işlemine konu olması önünde ancak kanun hükümlerinin engel teşkil etmektedir²⁵². Ancak kamu hukukunda hukuki işlemin konu unsuru özel hukuka göre daha katı sınırlamalara tabi tutulmaktadır. Kamu hukukundaki bu sınırlamalar bir tarafta hukuki işlemin konusunun mümkün ve meşru olmasını gerektirirken; diğer tarafta hukuki işlemin ihtiva edeceği konunun önceden normlarla

²⁴⁶ Göçgün, İdari İşlemin Konu Unsuru, İdari İşlemin Konu Unsuru, 23. ;Günday, İdare Hukuku, 157; Gözler, İdare Hukuku Cilt I 1045; Atay, İdare Hukuku, İdare Hukuku, 481.

²⁴⁷ Kemal Gözler, Hukuka Giriş (Bursa: Ekin Yayınevi, 15. Baskı, 2018), 451; Akyılmaz-Sezginer-Kaya, İdare Hukuku, 418.

²⁴⁸ Güriz, Hukuk Başlangıcı, 162.

²⁴⁹ Göçgün, İdari İşlemin Konu Unsuru, 23; Gözübüyük, Yönetim Hukuku, 313.

²⁵⁰ Gözler, İdare Hukuku Cilt I, 1045,

²⁵¹ Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları Cilt I, 312.

²⁵² Özel hukukta, hukuki işlemin konu unsuruna ilişkin sınırlamalar 6098 sayılı Borçlar Kanunun 26. ve 27. maddesinde belirtilmiştir. 26. maddeye göre “*Taraflar, bir sözleşmenin içeriğini kanunda öngörülen sınırlar içinde özgürce belirleyebilirler*”. 27. maddeye göre ise “*Kanunun emredici hükümlerine, ahlaka, kamu düzenine, kişilik haklarına aykırı veya konusu imkânsız olan sözleşmeler kesin olarak hükümsüzdür*”.

düzenlenmiş olmasını gerektirmektedir²⁵³. Bunun altında yatan temel neden ise kamu hukukunda yetkisizliğin kural, yetkinin istisna teşkil etmesidir²⁵⁴.

2.1.2.1. Cumhurbaşkanı Kararlarının Konu Unsurunun Hukuki Dayanağı

Cumhurbaşkanı kararlarının konu unsuru bir kamu hukuku işlemi olması nedeniyle hukuk kurallarıyla sınırlandırılmıştır. Bu maksatla Cumhurbaşkanı kararlarının konu unsurunu sınırlandıran hukuk kuralları Cumhurbaşkanı kararlarının hukuki dayanağını oluşturmaktadır. Söz konusu hukuki dayanaklar diğer idari işlemlerde²⁵⁵ olduğu gibi Anayasa, kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, yönetmelikler ve adsız düzenleyici işlemlerdir²⁵⁶. Dolayısıyla Cumhurbaşkanı kararlarının hukuki dayanağı hem yasama hem de yürütme organı tarafından çıkarılan hukuk kuralları oluşturmaktadır²⁵⁷.

Cumhurbaşkanı kararlarının konu unsurunu daya iyi anlamak adına 2017 değişiklikleri sonrasında yürütmenin idari işlemlerinin konu unsurunun hukuki dayanağının farklılaştığını belirtmek gerekir. 2017 değişiklikleri öncesinde yürütmenin, kanuni idare ilkesi gereğince daha önceden kanunlarla düzenlenmemiş bir alanda kural olarak idari işlem çıkartması mümkün değildir²⁵⁸. Zira yürütmenin olağan dönemde asli düzenleme yetkisi olmadığı gibi olağanüstü hâl ilanı durumunda çıkarılan KHK'lar kanun hükmündedir. Bu nedenle 2017 değişiklikleri öncesinde yürütmenin idari işlemin konu unsurunun dayanağının kanunun ya da kanun hükmünde olmayan bir norm ile önceden düzenlenmiş olması gerekmektedir. 2017 değişiklikleri sonrasında ise yürütme Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile asli düzenleme yetkisine sahip olduğu²⁵⁹ için herhangi bir kanuna dayanmadan idari işlemlerinin konu unsurunu düzenlemesi

²⁵³ Akyılmaz-Sezginer-Kaya, İdare Hukuku, 418.

²⁵⁴ Kemal Gözler, “İstanbul Sözleşmesine Feshine İlişkin Danıştay Kararı Hakkında Eleştiriler”, Anayasagen (Erişim 20 Nisan 2022).

²⁵⁵ Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, 296. Başka idareler de Cumhurbaşkanlığı kararnamesine dayanarak düzenleyici ve birel işlem tesis edebilmektedir.

²⁵⁶ Teziç, Türkiye’de 1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı, 33.

²⁵⁷ Cumhurbaşkanı kararlarının konu unsuru bizzat Cumhurbaşkanınca Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve yönetmelikler çıkarılarak sınırlandırılabilir.

²⁵⁸ Göçgün, İdari İşlemin Konu Unsuru, 97; Güneş, Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Pozitif İşlemleri, 119; Duran, İdare Hukuku, 37.; Onur Karahanoğulları, İdarenin Hukukla Kavranması (Ankara: Turhan Kitabevi, 3. Bası 2015), 72.

²⁵⁹ 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 (Temmuz 2019), 18.

mümkündür. Ancak bu kapsamda sahip olduğu yetki Anayasa’da Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin konu unsuru için öngörülen esaslarla sınırlıdır.

2.1.2.2. Cumhurbaşkanlığı Kararlarının Konu Unsurunun Belirlenmesinde Normların Benimsediği Yöntemler ve Konuya İlişkin Yargı Kararları

Hukuk kuralları Cumhurbaşkanlığı kararlarının konu unsurunu belirlerken iki farklı yöntemle başvurmaktadır. Birinci yöntemde hukuk kuralları, tesis edilecek Cumhurbaşkanlığı kararının konu unsurunu belirlemek noktasında Cumhurbaşkanlığını bağılı yetki ile sınırlandırmaktadır. Bunun için ise hukuk kuralları Cumhurbaşkanlığı kararı tesis edilmeden önce birtakım maddi ve hukuki sebeplerin gerçekleşmesini öngörmekte ve bu sebeplerin gerçekleşmesi hâlinde belirli Cumhurbaşkanlığı kararının yapılmasını emretmektedir²⁶⁰. Bu takdirde hukuk kurallarının idarenin karşılaştığı sebepler karşısında hangi idari işlemleri tesis edeceğini önceden düzenlemesi²⁶¹ Cumhurbaşkanlığını Cumhurbaşkanlığı kararının konu unsuru bakımından bağılı yetki içinde kılmaktadır. Bu nedenle Cumhurbaşkanlığının konu unsuru bakımından bağılı yetki içinde olması, Cumhurbaşkanlığı kararının mevzuatta öngörüldüğü şekilde işlemin tekemmül etmesini gerektirmektedir²⁶². Hukuk kurallarının benimsediği ikinci yöntemde ise hukuk kuralları Cumhurbaşkanlığı kararının konusunu belirlemek bakımından Cumhurbaşkanlığına takdir yetkisi tanımaktadır. Cumhurbaşkanlığına bu kapsamda takdir yetkisi tanınması hâlinde Cumhurbaşkanlığı konu unsurunu bağılı yetkiyle sınırlandırdığı hukuk kurallarının aksine değerlendirme imkanına sahip olmaktadır²⁶³. Cumhurbaşkanlığına takdir yetkisi tanıyan hukuk kuralları bu yöntemi uygularken ise lafzında emredici ifadeler yerine idareye işlem yapmak noktasında yerindelik yetkisi veren ifadelerle yer vermekte veya “*kamu yararı*”, “*milli güvenlik*”, “*kamu düzeni*” gibi belirsiz kavramları Cumhurbaşkanlığı kararının sebep unsuru olarak öngörmekte ya da sebep unsurunu değerlendirme yetkisi tanımaktadır²⁶⁴. Bu bağlamda konuyla ilgili olarak, Cumhurbaşkanlığının yargı kararlarını²⁶⁵ uygulamak için

²⁶⁰ Göçgün, İdari İşlemin Konu Unsuru, 87; Sinan Seçkin- Gül Üstün, “İdari İşlemlerde Takdir Yetkisi ve Gerekçe İlkesi”, MÜHFHAD , 21/2 (Ocak 2016), 511.

²⁶¹ Mahmut Ceylan, İdari Yargıya Hakim Olan İlkeler (İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2017), 52.

²⁶² Danıştay, 10D., 25.03.2008, 5858/1450; Danıştay, 8D., 20.12.2016, 11652/11371.

²⁶³ Ekinci, 332; Samsun Bölge İdare Mahkemesi, 1İDD, 23.06.2020, 334/261; Danıştay 2. Daire, K/E. 2463/249, T. 23.02.2021.

²⁶⁴ Seçkin-Üstün, “İdari İşlemlerde Takdir Yetkisi ve Gerekçe İlkesi”, 512.

²⁶⁵ Danıştay 2. Daire, E. 2016/12117, K. 2017/3273, T. 20. 04. 2017.

çıkarcacağı Cumhurbaşkanı kararları Cumhurbaşkanının bağlı yetki içinde olmasına örnek teşkil etmektedir. Zira Anayasa (md.138/4) yargı kararlarının uygulanması noktasında yürütme organı ve idareye takdir yetkisi vermemektedir²⁶⁶. Cumhurbaşkanı kararlarında Cumhurbaşkanının sahip olduğu takdir yetkisine ise Resmi Gazetede “*Cumhurbaşkanı Kararı*” başlığı altında yayımlanan taşınmaz malların acele kamulaştırılmasına ilişkin kararlar örnek teşkil etmektedir. Nitekim Cumhurbaşkanının bu kararlarına hukuki dayanak teşkil eden 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu (md.27/1)²⁶⁷, Cumhurbaşkanının acele kamulaştırma kararı yetkisini kullanması bakımından yoruma müsait birtakım maddi sebepler öngörmüştür. Kanuna göre, “*3634 sayılı Milli Müdafaa Mükellefiyeti Kanununun uygulanmasında yurt savunması ihtiyacına veya aceleliğine Cumhurbaşkanınca karar alınacak hâllerde*” “*kıymet takdiri dışındaki işlemler sonradan tamamlanmak üzere taşınmaz malın bilirkişilerce tespit edilecek değeri yapılacak davetiye ve ilanda belirtilen bankaya yatırılarak o taşınmaz mala el konulabilir.*”. Kanun hükmünden de görüldüğü üzere Cumhurbaşkanına bir taşınmaz malın acele kamulaştırılmasına karar verme yetkisi tanınmakta ancak bu yetkinin kullanılmasını için doğması gereken sebeplerin yerindeliliğini tespit etme yetkisini Cumhurbaşkanına vermektedir²⁶⁸.

Bununla birlikte belirtmek gerekir ki Cumhurbaşkanının takdir yetkisine sahip olması bu yetkinin keyfi bir şekilde kullanılacağı anlamına gelmemektedir. Çünkü Cumhurbaşkanı takdir yetkisine sahip olsa da Cumhurbaşkanı kararı çıkartırken kamu

²⁶⁶ Bülent Kent, “İdari Yargıda Mahkeme Kararlarının Uygulanmasını Güçlendirici Alternatif Mekanizma Olarak Zorlayıcı Para Cezası”, Ankara Barosu Dergisi S:4 (Temmuz 2011), 56; Konuyla ilgili daha somut bir örnek olarak, 3796 sayılı İstanbul Kentinde Yapılacak Olimpiyat Oyunları Kanununa (md.9) göre, Genç Olimpiyat köyünün düzenlenmesi için Hazırlık ve Düzenleme Kurulunun öngördüğü araziler Cumhurbaşkanı kararı ile Gençlik ve Spor Bakanlığına tahsis edilir. Cumhurbaşkanı kendisine tanınan bu yetkiyi kullanırken, kanunda belirtilen kurulun öngördüğü araziye göz önünde tutması gerekir. Zira Kurulun öngördüğü arazi, yetkiyi somutlaştıracak olan Cumhurbaşkanı kararının konu unsurunu önceden sınırlandırmakta ve Bakanlığa tahsis edilecek arsa bakımından Cumhurbaşkanını bağlı yetki içinde bırakmaktadır.

²⁶⁷ “*3634 sayılı Milli Müdafaa Mükellefiyeti Kanununun uygulanmasında yurt savunması ihtiyacına veya aceleliğine Cumhurbaşkanınca karar alınacak hallerde veya özel kanunlarla öngörülen olağanüstü durumlarda gerekli olan taşınmaz malların kamulaştırılmasında kıymet takdiri dışındaki işlemler sonradan tamamlanmak üzere ilgili idarenin istemi ile mahkemece yedi gün içinde o taşınmaz malın 10 uncu madde esasları Dairende ve 15 inci madde uyarınca seçilecek bilirkişilerce tespit edilecek değeri, idare tarafından mal sahibi adına 10 uncu maddeye göre yapılacak davetiye ve ilanda belirtilen bankaya yatırılarak o taşınmaz mala el konulabilir.*”

²⁶⁸ Zira Cumhurbaşkanı kanun hükmünde yer alan “*acelelik*” durumuna karar vermek noktasında takdir yetkisine sahiptir. Diğer taraftan kanun hükmünde “*mala el konulabilir*” ifadesiyle de Cumhurbaşkanına bu yetkiyi kullanmak noktasında bir tercih yapma hakkı tanınmaktadır.

yararın²⁶⁹ gözetmesi gerekmektedir. Bunun sağlanması için ise Cumhurbaşkanı kararlarında başvuru takdir yetkisi neticesinde ortaya çıkan hukuki sonuçlar ile kamu yararı arasında somut bir ilişki olması gerekmektedir. Nitekim Danıştay Cumhurbaşkanı kararlarına karşı açılan iptal davalarında takdir yetkisinin hukuka uygunluğunu “*kamu yararı amacına hizmet edip etmediği ve kamu yararı ile davacıların kişisel çıkarları arasında adil bir dengenin bulunup bulunmadığını*”²⁷⁰ ve dava konusu Cumhurbaşkanı kararının kamu yararını somut bir şekilde ortaya koyup koymadığını²⁷¹ dikkate alarak karar vermektedir. Bu bağlamda örnek teşkil eden bir Danıştay kararında²⁷², davaya konusu Cumhurbaşkanı kararı ile “3. Boğaz Köprüsü Dahil Kuzey Marmara Otoyolu” projesi kapsamında Karayolları Genel Müdürlüğü tarafından acele kamulaştırılmasına karar verilmiştir. Mahkeme dava konusu Cumhurbaşkanı kararında takdir yetkisi neticesinde ortaya çıkan hukuki sonuçlar ile kamu yararını arasında somut bir ilişki olduğuna kanaat getirerek Cumhurbaşkanı kararının hukuka uygun olduğuna karar vermiştir²⁷³. Danıştay’ın bu bağlamda örnek teşkil eden bir başka kararında²⁷⁴ ise, davacı Cumhurbaşkanının acele kamulaştırma kararında acelelik hâlinin ve olağanüstü koşulların somut olayda gerçekleşmemesi nedeniyle dava konusu Cumhurbaşkanı kararının kamu yararına hizmet etmediğini ileri sürmüştür. Mahkeme yaptığı hukuki değerlendirmede, Cumhurbaşkanının takdir yetkisi olduğunu kabul etmiş ancak takdir yetkisinin kullanılmasının ardındaki maddi sebeplerin somut bir şekilde ortaya konulmadığı için dava konusu Cumhurbaşkanı kararında kamu yararının gözetilmediğine

²⁶⁹ Bu bağlamda ele alınan takdir yetkisi, yetkili idarenin genel olarak idari işlemin unsurlarını belirleme noktasında hukuki sınırlar içinde kamu yararı ve maksadı ve hizmet gerekleri doğrultusunda değerlendirme serbestisini ifade etmektedir.

²⁷⁰ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2021/3808, K. 2022/130, T.24/1/2022.

²⁷¹ Danıştay 6. Daire, E.2020/10846, K. 2021/14301, T. 22/12/2021.

²⁷² Danıştay 6. Daire E. 2020/5051, K. 2021/10345, T. 29/9/2021.

²⁷³ “Türkiye’nin gayri safi yurt içi milli hasılasına en yüksek katkıyı sağlayan ve nüfusun önemli bir bölümünün yaşadığı Marmara Bölgesinde mevcut yollarda artan trafik yoğunluğu sonucunda, yol güvenliği ve seyahat süresinin uzaması gibi problemlerle karşı karşıya kalındığı, ülkemizin en büyük metropolü ve sanayi kenti olan İstanbul’un önemli bir ekonomik, kültürel, turistik ve sosyal merkez olması nedeniyle mevcut ulaşım sistemlerinin özellikle de boğaz geçişlerinin kapasitelerinin üzerinde bir trafik yükü altında bulunduğu, söz konusu projenin ulusal ve uluslararası ulaşım taleplerini karşılamakla birlikte Ülkemizin en büyük metropolü olan İstanbul’un ulaşım ihtiyacını da karşılamaya dönük olarak hazırlandığı, anılan projeye birlikte ulaşım altyapısının hizmet seviyesinin artacağı, böylece; transit trafik yükünün hafifletilmesi, araçların şehir içi trafiğine girmeden erişim kontrollü, yüksek standartlı, kesintisiz, emniyetli ve konforlu bir yol ile diğer ulaşım modları ile gerekli ve yeterli entegrasyonun sağlanmasıyla İstanbul’un şehir içi trafiğinde yaşanan yoğunluğun azaltılmasının, Türkiye’nin taşımacılık alternatifinin ve ticaret kapasitesinin artırılmasının, Edirne’den İzmit’e kadar kesintisiz ulaşım sağlanmasının hedeflendiği anlaşılmış olup, bu haliyle dava konusu edilen acele kamulaştırma kararının dayanağı olan otoyol projesinde kamu yararı bulunduğu sonucuna ulaşılmaktadır.”

²⁷⁴ Danıştay 6. Daire, E. 2020/5051, K. 2021/10345, T. 29/9/2021.

karar vermiştir²⁷⁵. Dolayısıyla Cumhurbaşkanı kararlarında Cumhurbaşkanının sahip olduğu takdir yetkisi sınırsız olmayıp kamu yararını gözetmediği takdirde Cumhurbaşkanı kararının iptaline neden olmaktadır.

Konuyla ilgili olarak, Anayasa Mahkemesi'nin Cumhurbaşkanı kararlarında takdir yetkisi öngören kanunları nasıl değerlendirdiğine değinilmesi gerekmektedir. Mahkemede açılan bir iptal davasında²⁷⁶, davaya konu olan kanun Cumhurbaşkanına devlet, belediye, özel idare ve kamu iktisadi teşebbüsleri memur ve mensuplarının ateşli silah taşınması veya mesken ya da işyerinde bulundurmasına Cumhurbaşkanı kararı ile izin verme yetkisi tanımıştır. İptal davasını açan siyasi parti, kanunun Anayasanın hukuk devleti ilkesini düzenleyen 2. maddesine aykırı olduğunu ileri sürmüştür. Mahkeme kanunun birtakım şartlar getirmesi kaydıyla Cumhurbaşkanına anılan kanun hükmü ile takdir yetkisi verilmesini hukuk devleti ilkesine aykırı bulmamıştır²⁷⁷. Nitekim tıpkı düzenleyici işlemin çıkarılmasına kimi zaman sebep teşkil eden “*kamu hizmetinin yerine getirilmesi*” gerekçesinde olduğu gibi²⁷⁸, kamu hizmetinin aksamaması²⁷⁹ için Cumhurbaşkanının kararların konusunu belirlemek noktasında takdir yetkisinin olması kaçınılmazdır²⁸⁰.

2.1.2.3. Cumhurbaşkanı Kararlarının Konu Bakımından İçeriği

Cumhurbaşkanının kararları bir yürütme işlemi olması hasebiyle Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde olduğu gibi²⁸¹ konu bakımından içeriğini Anayasanın 8. maddesi gereği yürütme yetkisi ve görevini oluşturmaktadır. Bununla

²⁷⁵ “Dava konusu alanın bütün olarak değerlendirilmesi, kamulaştırma işlemlerinin ve devamındaki yapım sürecinin kül halinde yürütülmesinin proje bütünlüğü açısından önemli olduğu, yeni sanayi bölgesi olarak belirlenen alanda yapılaşmaya bir an önce başlanabilmesi için bölgenin tamamının idarenin tasarrufunda bulunması gerektiğinden bahisle tesis edilmiştir. Bu durumda; yukarıda belirtilen acele kamulaştırma gerekçesinin acele kamulaştırma yapılabilmesi için yeterli olmadığı, dava konusu Cumhurbaşkanı Kararında 2942 sayılı Kamulaştırma Kanununun 27. maddesinde öngörülen acele kamulaştırma prosedürünün uygulanması için gerekli olan olağanüstü durumların ve bu yönetime başvurulması ile amaçlanan kamu yararının somut olarak ortaya konulamadığı sonucuna varıldığından, dava konusu işlemin uyumsuzluğa konu taşınmazlara ilişkin kısmında hukuka uyarlık bulunmamaktadır.”.

²⁷⁶ AYM, E. 2020/9, K. 2021/37, T. 03/06/2021, § 9.

²⁷⁷ AYM, E. 2020/9, K. 2021/37, T. 03/06/2021, § 10.

²⁷⁸ Bülent Kent, “Türk ve Alman Hukukunda Genel Düzenleyici İşlemler”, İÜHFM 69/1-2 (Aralık 2011), 486.

²⁷⁹ Göçgün, İdari İşlemin Konu Unsuru, 181.

²⁸⁰ Halil Kalabalık, “İdare Hukukunda Takdir Yetkisi Kavramı ve Benzer Kurumlarla Karşılaştırılması”, GÜHFD 1-2 (1997), 206; Akyılmaz- Sezginer-Kaya, İdare Hukuku, 114.

²⁸¹ Barın, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi, 80.

beraber “yürütme” kavramının sözlükteki anlamı ve Anayasada yürütme yetkisinin düzenleniş şekli yürütme yetkisi ve görevinin kapsamı bakımından bir belirsizlik olduğunu göstermektedir. Sözlükte farklı anlamlara sahip olan “yürütme” kavramı ilk anlamı itibariyle “gerektiği gibi yapmak, uygulamak” anlamına gelen “yürütmek” eyleminin gerçekleştirilmesini ifade ederken²⁸², hukuki bir terim olarak sözlükteki ilk anlamına benzer şekilde bir idari işlemin veya bir hükmün icrai idari işlem²⁸³ veya eylemlerle somutlaştırılması sürecini ifade etmektedir. Bu nedenle yürütme kavramının sözlükteki anlamı ve hukuktaki genel tanımı yürütme organını maddi kritere göre tanımladığı söylenebilir. Ancak 1982 Anayasasına (md.8) bakıldığında yürütme yetkisinin belli bir organa tevdi edilen bir devlet fonksiyonu olduğu görülmektedir. Bu durum ise Anayasanın yürütme yetkisinin kendisinden ziyade yürütme yetkisini gerçekleştirecek organı düzenlemeyi tercih ettiğini göstermektedir. Aynı zamanda bu yetkiyi bir organa münhasır kılması²⁸⁴ Anayasanın yürütme yetkisi konusunda şekli kriteri benimsediğine işaret etmektedir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanı kararlarının konu bakımından içeriğini Anayasa ve kanunlarda Cumhurbaşkanı tarafından yapılması öngörülen konuların oluşturduğunu söylemek doğru olacaktır.

Anayasa’da “Cumhurbaşkanı kararı” ifadesine yer verilmemiş olsa da Anayasa’daki ilgili hükümler ele alındığında Cumhurbaşkanı kararlarının konu bakımından içeriği geniş bir alanı işgal ettiği anlaşılmaktadır. Nitekim Anayasa’da Cumhurbaşkanına verilen yetkilerden büyük bir kısmı Cumhurbaşkanı kararları ile kullanılmaktadır. Bu kapsamdaki yetkiler ise yalnızca birel işlem niteliğindeki Cumhurbaşkanı kararları ile kullanılmamakta; aynı zamanda düzenleyici nitelikteki Cumhurbaşkanı kararları ile kullanılmaktadır. Örneğin uygulamada üst kademe yöneticilerinin atanması, yüksek mahkeme üyelerinin seçilmesi ve sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebiyle kişilerin cezalarını hafifletilmesi veya kaldırılması gibi yetkiler birel işlem niteliğindeki Cumhurbaşkanı kararlarıyla kullanılırken; vergi oranlarının kanunların belirlediği alt ve üst sınırlar içinde belirlenmesi ve kanunların

²⁸² TDK Sözlük (Erişim 3 Mart 2022).

²⁸³ Türk Hukuk Lügati, 141.

²⁸⁴ Gözler, Türk Anayasa Hukuku, 750.

uygulanmasını sağlamak gibi yetkiler düzenleyici nitelikteki Cumhurbaşkanı kararıyla kullanılmaktadır²⁸⁵.

Birel nitelikteki Cumhurbaşkanı kararlarının bir yürütme işlemi olması nedeniyle konu bakımından içeriğini yürütme yetkisi ve görevi oluşturmaktadır. Ancak Cumhurbaşkanı kararlarının gösterdiği bu özellik konu unsurunun tam anlamıyla ortaya konulmasını zorlaştırmaktadır. En nihayetinde Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sisteminde görüldüğü üzere Osmanlı Kanunu olarak bilinen 4 nizamname²⁸⁶, 77 KHK ve 802 kanun olmak üzere toplamda 883 kanun ve 77 Cumhurbaşkanlığı kararnamesi yürürlükte bulunmaktadır. Bu normların her birinin Cumhurbaşkanı kararlarına hukuki dayanak teşkil edeceği düşünüldüğünde, her bir normun ayrıca ve teferruatlı bir şekilde incelenmesi gerekmektedir. Bu nedenle Resmi Gazetede ve Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sisteminde yayımlanan Cumhurbaşkanı kararları ele alınması makul görünmektedir. Bu bağlamda birel işlem niteliğindeki Cumhurbaşkanı kararları şunlardır: Cumhurbaşkanı yardımcıları, bakanlar ve 3 Sayılı CBK’da düzenlenen 1 Sayılı Cetveldeki kadro, pozisyon ve görevlere atanması ve 2 Sayılı cetveldekilerin atanmasının onaylanması, kişilerin malvarlığının dondurulması²⁸⁷, şirketlere proje bazlı devlet yardımı verilmesi, fakülte, yüksekokul, enstitü gibi yükseköğretim kurumlarının adının değiştirilmesi, üniversitelere yurtdışında akademik birim kurması, bazı kişilere istiklal maddesi verilmesi,²⁸⁸ Birleşmiş Milletler Güvenlik Konsey Kararlarının uygulanması²⁸⁹, mahkumların cezalarının kaldırılması ve hafifletilmesi²⁹⁰, yurtdışında kamuya ait taşınmazların bedelsiz olarak Maarif Vakfına devredilmesi, Türk vatandaşlığının kaybettirilmesi, Genelkurmay başkanının atanması, Yükseköğretim

²⁸⁵ Bununla birlikte Anayasanın 123. maddesinde düzenlenen kanuni idare ilkesi gereğince idarenin kuruluş ve görevleri kanunla düzenlenmesi Cumhurbaşkanının yürütme yetkisi ve görevinin hukukun her alanına sirayet ettiğini göstermektedir.

²⁸⁶ Cumhuriyet öncesi bazı dönemlerde çıkarılan nizamnameler kanun hükmünde olduğu kabul edilmektedir. AYM bir kararında yaptığı değerlendirmede, Osmanlı’da yasama ve yürütmenin Padişahın elinde toplandığı dönemde çıkarılan nizamnamelerin kanun hükmünde olduğunu belirtmiştir. Abdurrahman Eren, “Anayasa Mahkemesinin Kanun Hükmünde Kararnamelere İlişkin İçtihadı Doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Değerlendirilmesi”, Anayasa Yargısı 36/1 (Ağustos 2019), 11. AYM kararı için bkz. AYM, E.1976/31, K.1976/30, T. 3/6/1976.

²⁸⁷ Resmi Gazete, Tarih: 26.01.2022, Karar: 5131; Resmi Gazete, Tarih: 19.01.2022, Karar: 5125; Resmi Gazete, Tarih: 31. 12. 2021, Karar: 5059; Resmi Gazete, Tarih: 19.06.2021, Karar: 4088.

²⁸⁸ Resmi Gazete, Tarih: 20.11.2021, Karar: 4823; Resmi Gazete, Tarih: 01.05.2021, Karar: 3973; Resmi Gazete, Tarih: 24.04.2020; Resmi Gazete, Tarih: 26.12.2019., Karar: 1930.

²⁸⁹ Resmi Gazete, Tarih: 29.01.2022, Karar: 28.01.2022; Resmi Gazete, Tarih: 05.01.2022, Karar:5062; Resmi Gazete, Tarih: 07.07.2021, Karar: 4225; Resmi Gazete, Tarih: 31.12.2021, Karar: 5059.

²⁹⁰ Resmi Gazete, Tarih: 31.01.2020, Karar: 2083; Resmi Gazete, Tarih: 07.11. 2019, Karar: 1740.

Kurulu üyelerinin seçilmesi, üniversite rektörlerinin seçilmesi ve atanması, Cumhurbaşkanlığı yardımcısına vekalet verilmesi, yüksek yargı organı üyelerinin seçilmesi, DDK üye ve Başkanının atanması, genel müdürlüklerin spesifik konularda görevlendirilmesi, tek hazine kurumlar hesabına alınacak kamu idarelerinin belirlenmesi, yükseköğretim kurumlarının akademik birimlerinin kapatılması, belediyelerin kurulması, fakültelerin ve meslek yüksek okullarının kurulması-birleştirilmesi-adlarının değiştirilmesi²⁹¹, vakıf üniversitelerinin faaliyet izninin kaldırılması²⁹², KİT'lerin kurulması, mahalli idari birliklerinin kurulmasına izin verilmesi²⁹³, kanunların veto edilmesi, Cumhurbaşkanlığı yıllık programının onaylanması²⁹⁴, Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından hazırlanan orta vadeli mali planın onaylanması²⁹⁵, albaylıktan tuğgeneral/tuğamiral rütbelerine terfiler ile general ve amirallikte bir üst rütbeye terfiler ve atamaların onaylanması, Milli Saraylar İdaresi Başkanlığının döner sermaye işletmesi kurmasının onaylanması, Yüksek Askeri Şûra kararları onaylanması, büyükelçi unvanının verilmesinin onaylanması, , yurtdışında dış ilişkilerin yürütülmesi açısından önem ve gereklilik taşıyan yerlerde irtibat bürosunun kurulmasına ilişkin Bakanlık teklifinin onaylanması, Kamu Mali Yönetim ve Dönüşüm Genel Müdürlüğünün hazırladığı 5/1/1961 tarihli ve 237 sayılı Taşıt Kanunu kapsamına dâhil idarelerin taşıt edinimi, kullanımı ve tasfiyesine ilişkin politikaların onaylanması, Kamu Sermayeli Kuruluş ve İşletmeler Genel Müdürlüğünün kamu iktisadi teşebbüsleri ve Hazinesinin iştirak ettiği şirketlerine ilişkin hazırladığı yıllık genel yatırım ve finansman programlarının onaylanması, sporcu şeref aylığı bağlanması, Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde geçen kadro ve pozisyonlara ilişkin hazırlanan cetvellerin onaylanması, arkeolojik kazı izninin kaldırılması²⁹⁶.

²⁹¹ Resmi Gazete, Tarih: 22.11.2021, Karar: 4831; Resmi Gazete, Tarih: 20.11.2021, Karar: 4821; Resmi Gazete, Tarih: 03.07.2021, Karar: 4221; Resmi Gazete, Tarih: 10.04.2021, Karar: 3808.

²⁹² Resmi Gazete, Tarih: 30.06.2020, “Kurucu Vakfına Kayyım Atanan ve Garantör Üniversitesi Tarafından Yapılan Denetimler Sonucunda Mevcut Mal Varlığıyla Eğitim ve Öğretim Faaliyetlerini Sürdüremeyeceği Tespit Edilen ve Bu Durumu Yükseköğretim Kurulunca Onaylanan İstanbul Şehir Üniversitesinin Faaliyet İzninin Kaldırılması Hakkında Karar”, Karar: 2708.

²⁹³ Resmi Gazete, Tarih: 03. 02. 2021, “Erzurum İli, Oltu İlçesinde Çoruh Belediyeleri Birliğinin Kurulmasına Dair Karar”, Karar: 3473.

²⁹⁴ Resmi Gazete, Tarih: 25.10.2021, Karar: 4633; Resmi Gazete, Tarih: 27.10.2020, Karar: 3136; Resmi Gazete, Tarih: 04.11.2019, Karar: 1733; Resmi Gazete, Tarih: 27. 10. 2018, Karar: 256.

²⁹⁵ Resmi Gazete, Tarih: 05.09.2021, Karar: 4474, Resmi Gazete, Tarih: 08.10.2022, Karar: 3076; Resmi Gazete, Tarih: 11. 10. 2018, Karar: 160; Resmi Gazete, Tarih: 20.09.2018, Karar: 108.

²⁹⁶ Danıştay, 6. Daire., 14.04.2021, 15424/5539.

2.1.2.4. Anayasadan Kaynaklanan Cumhurbaşkanı Kararlarında Sahip Olduğu Takdir Yetkisi

Cumhurbaşkanı Anayasa’da sahip olduğu bazı yetkileri birel işlem niteliğindeki Cumhurbaşkanlığı kararları²⁹⁷ ile kullanmaktadır. Söz konusu Cumhurbaşkanlığı kararlarında Cumhurbaşkanının takdir yetkisine sahip olduğu görülmektedir. Bu kapsamda Cumhurbaşkanlığı kararı ile kullanılan Cumhurbaşkanının Anayasa’daki yetkileri şunlardır: Cumhurbaşkanlığı yardımcılarını ve bakanları atama ve görevlerine son verme yetkisi²⁹⁸, milletlerarası andlaşmaları onaylama ve yayımlama yetkisi²⁹⁹, üst kademe yöneticilerinin atanması ve görevlerine son verme yetkisi³⁰⁰, sürekli hastalık, sakatlık, kocama nedeniyle kişilerin cezalarının kısmen ya da tamamını af yetkisi(özel af)³⁰¹, Devlet Denetleme Kurulu Başkan ve üyelerin atama yetkisi, Genelkurmay Başkanının atama yetkisi³⁰², mahalli idarelerin kendi aralarında birlik kurmalarına izin verme yetkisi, rektörleri seçme ve atama yetkisi³⁰³, YÖK üyelerini seçme ve atama yetkisi.

²⁹⁷ Gözler, Türk Anayasa Hukuku, 835; Halil İbrahim İriş, Üst Kademe Yöneticilerinin Atanmaları, Nitelikleri ve Görevlerinin Sona Ermesi (Ankara: Yetkin Yayınları, 2021), 33.

²⁹⁸ AYM bir kararında, Başbakanın bakanların atanması ve bakanlardan hangilerinin Başbakan Yardımcısı olarak atanacağı hususunda takdir yetkisi olduğunu belirtmiş ve Bakanlar Kurulunu oluşturan bu kişilerin yasama organına karşı sorumlu olmakla birlikte aynı zamanda Başbakan’a karşı da sorumlu olduğunu belirtmiştir. Anayasa Mahkemesi, E. 2011/89, 2013/29, T. 14. 02. 2013.

²⁹⁹ Danıştay, Cumhurbaşkanlığı kararı ile kamuoyunda “İstanbul Sözleşmesi” olarak bilinen Kadına Yönelik Şiddet ve Aile İçi Şiddetin Önlenmesi ve Bunlarla Mücadeleye Dair Avrupa Konseyi Sözleşmesinin feshedilmesini Cumhurbaşkanının milletlerarası andlaşmaları onaylama yetkisinde olduğu gibi takdir yetkisinde olduğuna karar vermiştir. Danıştay, 10. Daire, E. 2021/1747, YD T. 28.06.2021.

³⁰⁰ Zira üst düzey kamu yöneticileri halk tarafından seçilmiş hükümetin genel siyasete yön vermesinde ve kamu hizmetlerinin hükümetin tayin ettiği politikalar çerçevesinde gerçekleştirilmesinde hayati bir önem arz ettiği gerçeği göz önünde tutulduğunda, Anayasada Cumhurbaşkanına tanınan üst düzey kamu yöneticilerinin atama ve görevden alma yetkisi hükümeti, hükümeti siyaset düzleminde daha etkili bir aktör hale getirmektedir. Bu nedenle üst kademe yöneticilerinin belirlenmesi noktasında takdir yetkisinin olması kaçınılmazdır. İriş, 82; Namık Öztürk, Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Üst Düzey Memurların Atanması, Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi 33/4 (2019), 1292.

³⁰¹ Sibel Can, “Türk Hukukunda Af Kurumu”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 65/4, (Aralık 2016), 1300. AYM, af yetkisi tanınan organının affın kapsamının belirlenmesinde yetkili olduğuna karar vermiştir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı mevzuatta çizilen sınır kapsamında kimlerin cezalarının kaldırılacağını belirleme noktasında takdir yetkisine sahiptir. Anayasa Mahkemesi, E. 1975/193, K. 1976/16, T. 16.03.1976 .

³⁰² 3 Sayılı CBK’nın 9. maddesinin üçüncü fıkrasına göre Yüksek Askeri Şura üyelerini oluşturan orgeneral- oramiraller arasından atanmaktadır. Cumhurbaşkanlığı 2017 değişiklikleri öncesinde Genelkurmay Başkanı Bakanlar Kurulunun teklifi ve Cumhurbaşkanının onayı ile atanmaktaydı. Yeni sistemde ise doğrudan Cumhurbaşkanlığı tarafından atanmaktadır.

³⁰³ Rektörler, 3 Sayılı CBK’da düzenlenen II sayılı cetvelde yer alanların aksine I sayılı cetvelde yer almaları nedeniyle doğrudan Cumhurbaşkanlığı tarafından atanmaktadırlar. II sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere yapılacak atamalar Cumhurbaşkanlığı onayıyla gerçekleşmektedir.

Cumhurbaşkanının sahip olduğu bu yetkilerinin tamamında takdir yetkisinin mutlak olmadığı söylenebilir. Örneğin, Cumhurbaşkanı bakan ve Cumhurbaşkanı yardımcısı olarak atayacağı kişileri belirleme noktasında takdir yetkisi olduğu aşıkardır. Ancak Anayasaya (md.106/3) göre bu kişilerin milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasından Cumhurbaşkanınca atanması gerekmektedir. Aksi takdirde söz konusu atama işlemi hukuka aykırı olacaktır. Çünkü Cumhurbaşkanının bakanların atanması noktasında sahip olduğu takdir yetkisinin sınırları Anayasa’da milletvekili seçilme yeterliliği için öngörülen şartlardır. Bu nedenle yukarıda anılan Cumhurbaşkanı kararlarında takdir yetkisinin sınırlarını Anayasa’da belirtilen asgari şartların oluşturduğunu söylemek mümkündür.

2.1.3. Sebep Unsuru

İdari işlemin sebep unsuru, idareyi idari işlem yapmaya sevk eden nedenlerdir³⁰⁴. Doktrinde idareyi işlem yapmaya sevk eden nedenler hukuki ve maddi vakıalar³⁰⁵ olmak üzere iki başlık altında incelenmektedir. İdareyi işlem yapmaya yönelten hukuki vakıalar, idari işlem öncesinde gerçekleşen hukuki işlemlerdir³⁰⁶. Söz konusu hukuki işlemler, başka bir hukuki işlem olan idari işleme hukuki sebep teşkil etmektedir. Bu kapsamda sebep unsuru teşkil eden hukuki işlem Anayasa, kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, milletlerarası andlaşmalar gibi bir norm olabileceği gibi; düzenleyici veya birel işlem niteliğinde bir idari işlem de olabilir³⁰⁷. Hukuki sebepler dışındaki maddi vakıalar ise hukuki işlem niteliğinde olmayıp idareyi belli bir işlem yapmaya sevk eden nedenlerdir. Bu minvalde birel işlem niteliğindeki Cumhurbaşkanı kararlarının sebep unsuru ise şu şekilde örneklendirilebilir: 6145 sayılı Terörizmin Finansmanın Önlenmesi Hakkında Kanunun 5. maddesi kapsamında kişi, kuruluş ve organizasyonların malvarlıkları Cumhurbaşkanı kararı³⁰⁸ile dondurulmaktadır. Fakat Cumhurbaşkanının bu yönde bir kararı alabilmesi için, kanuna göre öncelikle malvarlığı dondurulacak kişiler hakkında Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyinin bir kararı gerekmektedir. Başka bir hukuki

³⁰⁴ Gözübüyük, Yönetim Hukuku, 313; Gözler, İdare Hukuku Cilt I, 1008.

³⁰⁵ Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, 395; Çağlayan, 371.

³⁰⁶ Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, 395.

³⁰⁷ Güher Ulu, İdari İşlemin Sebep Unsuru (Bursa, Uludağ Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi), 442.

³⁰⁸ Resmi Gazete, Tarih: 26. 01. 2022, Karar Sayısı: 5131; Resmi Gazete, Tarih: 19.01.2022, Karar: 5125; Resmi Gazete, Tarih: 31.12.2021, Karar Sayısı: 5059; Resmi Gazete, Tarih: 19.06.2021, Karar: 4088.

sebeup örneği uygulamada Cumhurbaşkanını kararı ile yapıldığı görölen bazı alanların 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürölmesi Hakkında Kanun (md.5) gereğince Cumhurbaşkanınca riskli alan ilan edilmesi işlemdir. Kanuna göre Cumhurbaşkanının bazı alanları riskli alan ilan edebilmesi için riskli yapı tespiti ile görevlendirilmiş kurum (belediye imar komisyonu) teknik bir rapor hazırlamalı ve hazırladığı raporda alanının zemin yapısı veya üzerindeki yapılaşma sebebiyle can ve mal kaybına yol açma riski taşıdığına dair bir duruma işaret etmesi gerekmektedir. Bu bağlamda riskli alan tespiti ile görevlendirilmiş kurumun hazırladığı teknik rapor hukuki işlem arz etmektedir. Anılan kurum kanunun verdiği güce dayanarak tek taraflı bir idari işlemle yapıların sıhhati üzerinde başka hukuki tasarruflara yol açmasını sağlayacak bir irade açıklamasında bulunmaktadır. Bu nedenle söz konusu rapor riskli alan ilanına ilişkin Cumhurbaşkanını kararı bakımından hukuki bir sebep teşkil etmektedir. Cumhurbaşkanını kararlarının maddi vakıa³⁰⁹ niteliğindeki sebep unsuru ise bakanların ve üst kademe yöneticilerinin Cumhurbaşkanından görevden “af talep etmesi”³¹⁰ ile örneklendirilebilir. Uygulamada Cumhurbaşkanını bakan ve üst kademe yöneticilerinin görevden af talep etmeleri durumunda anılan kişileri görevden almaktadır. Bu takdirde görevden af talebinin maddi bir vakıa teşkil ettiğı söylenebilir. Çünkü görevden af talebi istifa gibi hukuki sonuç doğuran bir irade açıklaması değildir. Bunun yanında hem mevzuatta³¹¹ hem de Danıştay içtihatlarında görevden af talep etmek şeklinde bir hukuki işlem zikredilmemektedir.

³⁰⁹ Danıştay maddi bir vakıa teşkil eden fazla ödemeye sebep verilmesini dava konusu işlemin sebep unsuru olarak nitelendirmiştir. “Antalya ili, Demre ilçesi, ... Antik Kenti ve Limanı ...’de Prof. Dr. ... başkanlığında, Kültür ve Turizm Bakanlığı ile Akdeniz Üniversitesi adına arkeolojik kazı yapılmasına izin verilmesine ilişkin 16/03/2009 tarih ve 2009/14865 sayılı Bakanlar Kurulu kararının yürürlükten kaldırılması yolundaki 18/11/2013 tarih ve 2013/5657 sayılı Bakanlar Kurulu kararının iptali istenilmiştir.... Kültür ve Turizm Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığınca yürütölen soruşturma neticesinde düzenlenen raporda; davacının kazı başkanı ve gerçekleştirme görevlisi sıfatıyla yeterli fiyat araştırması yapmayarak toplam 72.961,40-TL fazla ödemeye sebebiyet verdiğinin belirtilmesi üzerine, kazı izninin yürürlükten kaldırılmasına ilişkin dava konusu Bakanlar Kurulu kararının alındığı, dava konusu işlemin sebep unsurunu oluşturan ve davacıya isnat edilen bu eylem nedeniyle verilen soruşturma izni kararının hukuka aykırı bulunarak ... Bölge İdare Mahkemesinin ... tarih ve E:..., K:... sayılı kararıyla kaldırıldığı...”, Danıştay İDDK., E. 2020/569, K. 2020/1892, T. 19.10.2020,

³¹⁰ Resmi Gazete, Tarih: 10.10.2022, Karar: 2020/507; Resmi Gazete, Tarih: 02.11.2021, Karar: 2021/573.

³¹¹ Mevzuatta işlevsel açıdan görevden af talebine en yakın hukuki işlem istifa müessesesidir. İstifa, diğer idari işlemler gibi tek taraflı bir irade beyanı ile kişinin kamu görevlisi statüsünü sonlandırmak için başvurduğu hukuki işlemdir. 14.7.1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunun 94. maddesinde “çekilme” olarak da adlandırılan istifa müessesesi, iradi ve zorunlu olmak üzere iki farklı şekilde tekemmöl etmektedir. İradi istifa, kişinin kendi iradesiyle istifa etmesi olarak tanımlanırken; zorunlu istifa Anayasa ve kanunlar gereğince istifa etmesidir. Kural olarak istifa, ilgili idarenin kabulünü gerektirmemektedir. Ancak kamu hizmetinin “etkin ve esenlikli” bir şekilde yürütölebilmesi için bir hak olan istifaya kanunlarla birtakım sınırlamalar getirilebilir. Seher Serttaş, Türk İdare Hukukunda İstifa (Ankara: Seçkin Yayınları, 2018), 154.

Birel işlem niteliğindeki Cumhurbaşkanlığı kararlarında sebep unsuru teşkil eden maddi vakıalara, son dönemde Resmi Gazetede yayımlanan Cumhurbaşkanlığı kararlarında³¹² “salgın nedeniyle ortaya çıkan dışsal etkiler” şeklinde ifade edilen koronavirüs salgının oluşturduğu zorlayıcı sebepler de örnek olarak gösterilebilir. Salgın doğrudan bir hukuki sonuç doğurmamakta ancak hayatın akışını olumsuz yönde etkileyen bir mücbir sebep³¹³ olarak anılan Cumhurbaşkanlığı kararlarına maddi sebep teşkil etmektedir. Yine birinci bölümde Cumhurbaşkanlığı kararı vasfına sahip olduğu belirtilen olağanüstü hâl ilanı işlemi öncesinde Anayasanın 119. maddesinin birinci fıkrasında belirtilen sebeplerden birisinin vuku bulması gerekmektedir. Bu sebepler de bir idari işlem gibi doğrudan sonuç doğurma özelliğine sahip olmayıp Cumhurbaşkanlığının olağanüstü hal ilanına ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararı tesis etmesine neden olan maddi sebeplerdir.

Birel işlem niteliğindeki Cumhurbaşkanlığı kararlarının sebep unsuru, Anayasa gereğince diğer unsurları gibi hukuka uygun olup olmadığını ortaya koymaktadır. Anayasanın 123. maddesinin birinci fıkrasındaki kanuni idare ilkesi gereğince idarenin yetki ve görevleri kanunla düzenlenmektedir³¹⁴. Bu çerçevede kanunlarla getirilen düzenlemelerde, idarenin yetki ve görevlerini kullanırken hangi sebeplere binaen idari işlem tesis etme yetkisine sahip olduğu önceden belirlenmektedir. İdarenin bu sebepleri göz ardı etmesi hâlinde idarenin tesis ettiği idari işlem hukuka aykırı hâle gelmektedir. Bu nedenle Cumhurbaşkanlığının bir Cumhurbaşkanlığı kararı tesis ederken kanunda sebep unsuru olarak düzenlenen maddi vaka ve hukuki işlem varsa bunları göz önünde tutarak³¹⁵ yetkileri kullanması gerekmektedir.

Kanunlarda Cumhurbaşkanlığı kararlarının sebep unsurunun üç farklı şekilde düzenlenmiş olduğu görülmektedir. Cumhurbaşkanlığı kararlarının sebep unsurunun birinci düzenleniş şeklinde kanunlar Cumhurbaşkanlığı kararı çıkarma yetkisinin hangi sebepler hâlinde kullanılacağı somut bir şekilde ortaya koymakta; ikinci düzenleniş şeklinde

³¹² Resmi Gazete, Tarih: 30.06.2020, Karar: 2706; Sebep unsuru salgın nedeniyle oluşan dışsal etkiler olan diğer Cumhurbaşkanlığı kararları için bkz. Resmi Gazete, Tarih: 31.07.2020, Karar: 2810; Resmi Gazete, Tarih: 23.12.2020, Karar: 3316; Resmi Gazete, Tarih: 01.12.2020, Karar: 3228.

³¹³ Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunun 10. maddesinde salgın hastalıklar mücbir sebep olarak kabul edilebileceği belirtilmiştir. Turan Yıldırım, “Danıştay Kararlarında Mücbir Sebep Kavramı”, MÜHFHAD 25/2 (Aralık 2019), 1527.

³¹⁴ Bir başka deyişle kanunlar idare ilkesi, idareye işlemlerinin kanuna dayanmasını ve kanuna aykırı olmaması gerektiğini hatırlatmaktadır.

³¹⁵ Emre Akbulut, Türk İdare Hukukunda Kanuni İdare İlkesi (İstanbul, Beta Yayınları 2013), 281.

kanunlar “*kamu düzeni*”, “*milli güvenlik*”, “*genel ahlak*” ve “*zorlayıcı sebep*” gibi muğlak ifadelerle³¹⁶ Cumhurbaşkanlığı kararı çıkarma yetkisinin kullanılacağı belirtmekte; üçüncü düzenleniş şeklinde ise herhangi bir sebep unsuruna yer verilmemektedir³¹⁷. Bu noktada kanunlarda Cumhurbaşkanlığı kararlarının sebep unsurunun düzenleniş şeklinin Cumhurbaşkanlığına tanınan takdir yetkisine işaret etmekte olduğunu söylemek mümkündür. Zira kanunların Cumhurbaşkanlığı kararının sebep unsurunun mevzuatta somut bir şekilde düzenlenmiş olması Cumhurbaşkanlığının bağlı yetki içinde olduğunu; muğlak ifadeler öngörülerek veya herhangi bir sebep öngörülmeden düzenlenmiş olması ise Cumhurbaşkanlığına takdir yetkisi verilmiş olduğunu³¹⁸ göstermektedir. Ancak belirtmek gerekir ki kanunlarda Cumhurbaşkanlığı kararlarının sebep unsurunun muğlak ifadelerle ya da herhangi bir maddi veya hukuki vakıa belirtilmeden düzenlenmiş olması Cumhurbaşkanlığının takdir yetkisinin sınırsız³¹⁹ olduğu anlamına gelmemektedir. Çünkü mevzuatta herhangi bir sebebe işaret edilmemiş olsa dahi idari işlemin bir nedene dayanması hukuka uygun kabul edilebilmesi için gereklilik teşkil etmektedir³²⁰. Bu doğrultuda ise Danıştay kararlarında, idarenin takdir yetkisinin keyfi ve mutlak olmadığı ve normların çizdiği sınırlar dahilinde kamu yararı amacına matuf ve kamu hizmeti gereklerini gözetmesi gerektiğini³²¹ belirtilmektedir.

Üst kademe yöneticilerinin³²² atanması ve görevden alınmasına ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararları, birel işlem niteliğindeki Cumhurbaşkanlığı kararlarının sebep

³¹⁶ Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, 396; Gözler, (2019b), 1010.

³¹⁷ Örneğin, Anayasanın 104. maddesinin 8. fıkrasında Cumhurbaşkanlığı yardımcılarının ve bakanların görevden alınmasında herhangi bir maddi veya hukuki sebep belirtilmemiştir.

³¹⁸ Akyılmaz, Sezginer ve Kaya takdir yetkisi ve bağlı yetki arasındaki farkın katı (rigid) olmadığı kabul etmektedir. Yazarlara göre sebep unsurunun muğlak kavramlarla düzenlenmiş olması takdir yetkisi ve bağlı yetki arasındaki karşılığı yumuşatmaktadır. Zira mevzuatta sebep unsuru muğlaklık taşısa da sebep unsuru uygulamada bir karşılığı bulunmakta ve nesnel bir mahiyete sahiptir. Örneğin yukarıda verilen koronavirüsün oluşturduğu dışsal etkiler nedeniyle kısa çalışma ödeneğinin süresinin uzatılmasına ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararında da görüldüğü üzere dışsal etkilerden bahsedilmektedir. Cumhurbaşkanlığı kararının hukuki dayanağını oluşturan 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun geçici 23. maddesinde ise zorlayıcı sebep şeklinde muğlak bir ifade yer almaktadır. Bu ifade her ne kadar muğlaklık taşısa da uygulamada karşılığı olan bir sebep teşkil etmektedir. Zira salgının devam etmesi nedeniyle birçok işletme işçi çıkarmak zorunda kalmış ve işten çıkarılan işçiler İşsizlik Sigortası Fonundan yararlanmak istemiştir. Akyılmaz-Sezginer-Kaya, İdare Hukuku, 409;

³¹⁹ Akyılmaz-Sezginer-Kaya, İdare Hukuku, 410; Dinçkol, İdari Yargı’da Hakimin Takdir Yetkisinin Denetlenmesi”, 1568.

³²⁰ Çağlayan, 364.

³²¹ Danıştay, 2. Daire, K/E. 1460/3978, T. 30.12.2020; Danıştay 13. Daire, , K/E 3403/4036, T. 30.12.2020; Danıştay, 2. Daire, E. 2019/1460, K. 2020/3978, T. 30.12.2020.

³²² Söyler 3 sayılı CBK’nın kimlerin üst kademe yöneticisi olduğu konusunda belirsizliklere neden olduğunu belirtmektedir. Söyler, “3 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine Göre Üst Kademe Kamu Yöneticisi Kimdir?”, 61.

unsurunda Cumhurbaşkanının sahip olduğu takdir yetkisine örnek teşkil etmektedir. Bu bağlamda, 3 Sayılı Üst Kademe Yöneticilerinin Atanması ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, üst kademe yöneticilerinin Cumhurbaşkanı kararıyla ya da Cumhurbaşkanı onayıyla³²³ atanacağı belirtmekte fakat üst kademe yöneticilerinin hangi sebeple görevden alınacaklarına ilişkin bir ibareye yer vermemekte ve aynı zamanda I sayılı cetvelde yer alan üst kademe yöneticilerinin görev süreleri sona ermeden de görevden alınmalarını da mümkün kılmaktadır. Dolayısıyla anılan CBK'nın Cumhurbaşkanı'na üst kademe yöneticilerinin görevden alınması hususunda bir takdir yetkisi tanıdığı anlaşılmaktadır. Bu noktada Danıştay'ın idarenin takdir yetkisi ile şekillenen sebeplerin dışsal doğruluğunu denetlerken benimsediği kriterler Cumhurbaşkanı kararları için önem taşımaktadır. En nihayetinde Danıştay anılan hükümlerde üst kademe yöneticilerinin görevden alınmasıyla ilgili herhangi bir maddi vakıa ya da hukuki sebep belirtilmemesi nedeniyle Cumhurbaşkanının dayandığı sebeplerin doğruluğunu tartışacaktır.

Danıştay idari işlemin sebep unsurunu şekillendiren takdir yetkisinin denetimini yaparken asgari ve azami denetim olmak üzere iki farklı³²⁴ kritere başvurmaktadır. Asgari denetim, takdir yetkisinin teferruatlı bir şekilde denetimi³²⁵ olmayıp, idarenin takdir yetkisinin geniş bir aralıkta olduğu kabulü³²⁶ üzerine inşa edilen uygunluk denetimidir. Bu denetim modelinde, idare takdir yetkisine başvururken yokluk hâlinde olduğu gibi³²⁷ ağır ve bariz bir değerlendirme hatası yapmamışsa takdir yetkisinin hukuka uygun kullanıldığı kabul edilmektedir. Azami denetim yaklaşımında ise temel hak ve hürriyetleri sınırlandıran yönüyle ön planda olması³²⁸ nedeniyle idari işlemin konu unsuru

³²³ Danıştay, 2. Daire, E. 2020/623, K. 2020/2144, T. 08.07.2020; Danıştay, 2. Daire., E. 2019/1618, K. 2020/2064, T. 02.07.2020.

³²⁴ Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, 398.

³²⁵ Ulu, İdari İşlemin Sebep Unsuru, 311.

³²⁶ Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, 399; Ulusoy Danıştay'ın takdir yetkisinin denetimine ilişkin benimsediği modelin ideolojik sebeplerle farklılaştığını belirtmektedir. Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, 398. “Davacıya üniversite öğretim mesleğinden çıkarma cezası verilmesi işlemine gelince: temyize konu kararda belirtildiği ve dosyanın incelenmesinden anlaşıldığı üzere, davacının 11.10.1998 tarihinde ... şehir merkezinde türban yasağını protesto etmek amacıyla yapılan izinsiz yürüyüşe katıldığından disiplin yönetmeliğinin 12. maddesinden hareketle olay tarihinde yürürlükte bulunan 11/a maddesi uyarınca cezalandırılmasında mevzuata aykırılık bulunmamaktadır. Öte yandan yönetmeliğin 16. maddesinde yer alan "iyi halin değerlendirilmesi" başlıklı hükmün, davacının işlediği fiilin niteliği göz önüne alındığında uygulanması gerekli bulunmadığından yönetmeliğin 16. maddesinin değerlendirilmesi yolunda verilen iptal kararında hukuki isabet görülmemiştir.” Danıştay, İDDK., E. 2000/646, K. 2000/1119, T. 09.11.2000.

³²⁷ Danıştay İDDK, E. 2015/4416, K. 2016/57, T. 25. 01. 2016.

³²⁸ Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, 400.

ile sebep unsurunu oluşturan maddi sebepler arasındaki ilişkiyi ölçülülük ilkesi³²⁹ nezdinde değerlendirilmektedir. Bu sebeple asgari denetim yaklaşımına göre daha detaycı bir mahiyet arz eden azami denetim yaklaşımında idari işlemin konu unsurunun elverişli, gerekli ve orantılı olup olmadığı³³⁰ göz önünde tutulmaktadır.

Üst kademe yöneticilerinin görevden alınmasına ilişkin Cumhurbaşkanı kararlarındaki takdir yetkisinin her iki kriter gere ve her bir kadro, pozisyon ve görev özelinde farklı şekilde değerlendirilmesi mümkündür. Zira 3 sayılı CBK’da³³¹ yer verilen her bir üst kademe yöneticisinin atama işleminin saik bakımından farklılıklar göstermektedir. Ulusoy bu farklılaşmayı Danıştay’ın bir dönem uyguladığı “*paraşüt içtihi*”³³² yaklaşımı ile açıklamaktadır. Bu yaklaşım, üst kademe yöneticilerinden bazılarının siyasi saik ile atandığı; bazılarının ise 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 3. maddesinin B bendinde düzenlenmiş kariyer ilkesini somutlaştıracak şekilde bulundukları sınıf içinde en yüksek derece niteliğindeki üst kademe yöneticisi kadrolarına atandığı kabul etmektedir. Danıştay birinci grupta yer alan bürokratlar görevden alınırken takdir yetkisini asgari denetime tabi tutarken³³³, ikinci grupta yer alanların görevden alınmasında takdir yetkisini azami denetime tabi tutmaktadır.

Danıştay’ın yaklaşımına örnek teşkil eden güncel bir kararında³³⁴, davacı Çevre ve Şehircilik Bakanlığında genel müdür olarak görev yapmaktayken Cumhurbaşkanı kararı ile görevden alınmasının akabinde iptal davası açmıştır. Davalı idare savunmasında, Anayasa’da Cumhurbaşkanına tanınan üst kademe yöneticileri atanması yetkisinin münhasır bir yetki arz ettiğini, kişilerin ilgili CBK’da belirtilen yeterli şartları taşıması hâlinde herhangi bir imtihan veya yeterlilik ölçümüne tabi tutulmadan üst kademe yöneticisi olarak atandıklarını ve bu nedenle davaya konu olan Cumhurbaşkanlığı kararı ile ilgili değerlendirmenin yerindelik meselesi olduğunu belirterek işlemin hukuka uygun olduğunu savunmuştur. Danıştay, söz konusu karara ilişkin hukuki

³²⁹ Ulu, İdari İşlemin Sebep Unsuru, 347;

³³⁰ Ulu, İdari İşlemin Sebep Unsuru, 349; Akbulut, Kanuni İdare İlkesi, 273.

³³¹ 3 Sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi her ne kadar düzenleyici işlem modelinde olsa da içerdiği hükümler itibariyle birel işlem içeren hükümlere de sahiptir. Bu bağlamda anılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde yer alan “3 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine İşlenmeyen Hükümler” başlıklı kısımda belirtilen kadro ve görevlerde bulunanların görevlerinin başkaca hiçbir işleme gerek kalmaksızın sona ereceği belirtilmiştir.

³³² Ali Dursun Ulusoy, “Jack Welch öldü ya demokrasi?”, T24, (Erişim 10 Şubat 2022).

³³³ İriş, Üst Kademe Yöneticilerinin, 144.

³³⁴ Danıştay 2. Daire, E. 2020/2331, K. 2021/3420, T. 14. 10. 2021.

değerlendirmede idarenin savunmasının aksine davacının kariyer basamaklarını geçerek Genel Müdür kadrosuna atandığını, Anayasanın ikinci maddesinde düzenlenen hukuk devleti ilkesi gereğince Cumhurbaşkanına tanınan takdir yetkisinin sınırsız olmadığını, idarenin bir işlem tesis ederken maddi ya da hukuki sebepleri açıkça ortaya koyması gerektiğini belirtmiştir. Aynı zamanda mahkeme yaptığı hukuki değerlendirmede, takdir yetkisinin idari işlemin sebebi olmayacağını ve davacının görevden alınmasına ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararının görevden alınmasını elzem kılacak şekilde görevini aksattığını ya da görevinde başarısız olduğunu veyahut görevini devam etmesine engel teşkil ettiğini tevsik eden hukuka uygun bir somut bilgi veya belgeye dayanması gerektiğini vurgulamıştır. Mahkeme yaptığı hukuki değerlendirmenin neticesinde ise dava konusu Cumhurbaşkanlığı kararı bu mahiyette olmadığı için iptaline karar vermiştir.

Danıştayın siyasi saikle atanan üst kademe yöneticilerinin görevden alınmasına ilişkin henüz güncel bir kararı olmasa da yukarıdaki kararından yola çıkarak üst kademe yöneticilerinin görevden alınmasına ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararlarında paraşüt içtihadını uygulamakta olduğunu ve uygulaması gerektiğini söylemek mümkündür. Mahkemenin söz konusu kararında gerek üst kademe yöneticisinin atanmasından önceki süreci dikkate alması gerekse de üst kademe yöneticisinin görevden alınmasındaki maddi veya hukuki bir sebebin olması gerektirdiğine kanaat getirmesi bu kanaati güçlendirmektedir. Bununla birlikte Cumhurbaşkanlığı yardımcısı veya bakan gibi bir üst kademe yöneticisinin³³⁵ görevden alınması durumunda bu üst kademe yöneticilere tevdi edilen görev ve yetkilerin mahiyeti gereği Danıştayın paraşüt içtihadının “*asgarinin asgarisi*”³³⁶ şeklinde bir denetim modeli haline geleceğini belirtmek gerekir. Çünkü söz konusu üst kademe yöneticileri, kamu hizmetini Cumhurbaşkanının belirlediği politika ve stratejiler doğrultusunda şekillendirme görevinin yanı sıra Cumhurbaşkanınca belirlenecek politika ve stratejilere öneri getirmek görevini de üstlenmektedir.

³³⁵ Söyler, Cumhurbaşkanlığı ve bakanların diğer üst kademe yöneticiler gibi Cumhurbaşkanına karşı sorumluluğunun olduğunu ve doğrudan Cumhurbaşkanlığı tarafından atanmaları ve görevden alınmaları sebebine binaen bunların üst kademe yöneticisi olarak kabul edilmesi gerektiğini belirtmektedir. Diğer taraftan bu kişiler parlamenter hükümet sisteminde olduğu gibi hükümetin bir paydaşı da değildir. Zira Anayasaya göre yürütme yetkisi Bakanlar Kurulu gibi bir kolektif bir organa değil, tek başına yürütmeyi oluşturan Cumhurbaşkanına verilmiştir. Söyler, Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 64.

³³⁶ Ulu, İdari İşlemin Sebep Unsuru, 227.

Cumhurbaşkanının bu görevleri üstlenecek üst kademe yöneticilerini atarken ve görevden alırken birtakım siyasi saikleri göz önünde tutması ihtimal dahilindedir.

Cumhurbaşkanı kararlarının sebep unsuruna ilişkin olarak, Danıştay'ın Cumhurbaşkanı kararlarına karşı açılan iptal davalarında maddi vakıalara binaen tesis edilen Cumhurbaşkanı kararlarında sebep unsuru ile konu unsuru arasındaki ilişkiyi kamu yararı ve hizmet gereklerine bağlamında değerlendirdiğinin belirtilmesi gerekmektedir. Danıştayın bu tutumuna örnek teşkil eden bir kararında, davacının yürüttüğü arkeolojik kazı yapmasına izin veren Bakanlar Kurulu kararı Cumhurbaşkanı kararı ile kaldırılmıştır³³⁷. Davacı iznin kaldırılmasına dayanak teşkil edecek herhangi bir maddi vakıa olmadığını belirtmiştir. Davaya bakan tetkik hakim, iznin kaldırılması öncesindeki hazırlık işlemlerini yürütmekle görevli olan Bakanlık ve değerlendirme kurulunun davaya konu olan arkeolojik kazı çalışmasına ilişkin olumsuz bir değerlendirmede bulunmadığı gibi kazı çalışmalarının dikkat ve özenle yerine getirilmediğine ilişkin bir somut bir bilgi ve belge sunmadıkları için Cumhurbaşkanı kararının sebep unsuru yönünden hukuka aykırı olduğuna kanaat getirmiştir. Davalı idarelerden Kültür ve Turizm Bakanlığı savunmasında, Bakanlığın kazı çalışması yapılması için hem görevlendirme hem de görevlendirilmenin geri alınmasında takdir yetkisi olduğunu ve kazı çalışmasının yeterli sürelerde yapılmaması nedeniyle görevlendirmenin geri alındığını belirtmiştir. Cumhurbaşkanlığı savunmasında ise ilgili mevzuat hükümlerinde yer alan maddi vakıaların zuhur etmesi durumunda iznin iptal edilebileceği için Cumhurbaşkanı kararının hukuka uygun olduğunu savunmuştur. Danıştay yaptığı hukuki değerlendirmede kazı çalışmasında mevzuattaki belirtilen yeterliliklere riayet edilmesi gerektiğini, kazı çalışmasının dikkat ve özenle yapılmasında kamu yararı olduğunu belirtmiştir. Mahkeme davacının bu gerekleri yerine getirmemesi nedeniyle kazı çalışması iznini kaldıran Cumhurbaşkanı kararının kamu yararı ve hizmet gerekleri ile çatışmadığına hükmetmiştir³³⁸. Böylece Danıştay Cumhurbaşkanı kararlarının sebep unsurunu değerlendirirken yalnızca maddi vakıaları göz önünde tutmamış; aynı zamanda maddi vakıaların konu unsuruyla bağdaşp bağdaşmadığını da değerlendirmiştir.

³³⁷ Danıştay 6. Daire., E. 2019/15424, K. 2021/5539, T. 14. 04. 2021.

³³⁸ Danıştay, 6. Daire., E. 2019/15424, K. 2021/5539, T. 14. 04. 2021.

2.1.4. Şekil Unsuru

İdari işlemin diğer unsurları gibi 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 2. maddesinde zikredilen şekil unsuru, bir irade açıklaması olan idari işlemin dış dünyaya tezahür edeceği biçimle³³⁹ birlikte tekemmül etmeden önce idarenin izlediği yöntemi³⁴⁰ ifade etmektedir. İdare hukukunda idari işlemin alacağı biçim şekil, tekemmül etmeden önce idare tarafından izlenen yol ise usul³⁴¹ olarak adlandırılmaktadır. Bu nedenle idari işlemin şekil unsuru, işlemin hem şeklini hem de yapılış usulünü³⁴² kapsamaktadır. Danıştay ise doktrindeki tanımlarla aynı yönde olacak şekilde, şekil unsurunu hem işlem kesinleşinceye kadar mutlaka izlenmesi gereken “*yol, yöntem, hazırlık çalışmaları ve incelemeler*”³⁴³ olarak tanımlamakta hem de idari işlemin irade açıklaması biçiminde gerçekleşmesini³⁴⁴ idari işlemin şekli olarak tanımlamaktadır.

2.1.4.1. Şekil Bakımından Cumhurbaşkanı Kararları

a. Genel Olarak İdari İşlemin Şekil Unsuru

İdari işlemin şekil unsuru dar anlamı itibariyle (şekil), idarenin iradesini açıklamak için başvurduğu işaretlere³⁴⁵ ifade etmektedir. İdari işlem yapılırken başvuru işaretleri ise “*yazılılık kuralı*” gereğince hukuki sonuç doğuran irade açıklamasının fiziki anlamda³⁴⁶ bir belgede tezahür ettiği kelimeler ya da cümlelerdir. Bu anlamsal yazılı işaretler idari işlemin varlık kazanmasını sağlamaktadır³⁴⁷. Aksi takdirde idari işlem, yazılılık kuralının³⁴⁸ hukuki temelini oluşturan Anayasa 125. maddesine aykırı olacaktır.

³³⁹ TDK Sözlük (Erişim 13 Şubat 2022).

³⁴⁰ Bahtiyar Akyılmaz, İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü, (Ankara: Yetkin Yayınları, 2000), 67; Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, 391; Atay, İdare Hukuku, 467; Gözler, İdare Hukuku Cilt I, 937; Tan, İdare Hukuku, 228; Kalabalık, İdare Hukuku Dersleri Cilt II, 74.

³⁴¹ Günay, İdare Hukuku, 143; Duran, İdare Hukuku, 409; Gözübüyük, Yönetim Hukuku, 313.

³⁴² Akyılmaz, “*usul*” ve “*şekil*” kavramlarının aynı anlama gelmediğini “*üst kavram*” olarak kullanıldığını belirtmektedir. Akyılmaz, İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü, 67.

³⁴³ Danıştay İDDK, E. 2019/895, K. 2021/91, T. 21. 01. 2021; Danıştay 10. Daire, E. 2000/1393, K. 2001/58, T. 15. 01. 2001.

³⁴⁴ Danıştay 12. Daire., E. 2019/2126, K. 2019/6639, T. 25.09.2019.

³⁴⁵ Emre Can, İdari İşlemin Şekil Unsuru (İstanbul: Onikilevha Yayıncılık, 2016), 8.

³⁴⁶ Ulu, İdari İşlemin Unsurlarının İşlevi, 89.

³⁴⁷ Gözler, İdare Hukuku (Cilt I), 938.

³⁴⁸ Tan sözlü idari işlemlerin de olabileceğini ve bunların daha çok kolluk yetkilerinin kullanılmasına ilişkin olduğunu ifade etmektedir. Ancak mevzuat idari işlemi yazılı şekil şartına tabi tutmuşsa, idari işlem

İdari işlemin şekil unsuru birtakım ögelerden oluşmakla birlikte bu ögeler idari işlemin şekil unsurunun hukuka uygunluğuna aynı ölçüde etki etmemektedir. Bu nedenle bu ögelerden bir kısmı şekil unsurunun asli şartlarını oluştururken; bir diğer kısmı ise tali şartlarını oluşturmaktadır. Bu bağlamda, hukuki sonuç meydana getiren irade açıklaması³⁴⁹ ögesi ile gerek idari işlemin kim tarafından yapıldığını gösteren gerekse de idari işlemin yetkili bir organ, kişi ya da kurul tarafından yapılıp yapılmadığını tevsik etmesi nedeniyle yetki unsurunu açıklığa kavuşturan imza³⁵⁰ ögesi şekil unsurunun asli şartlarını oluşturmaktadır. Tali şartlar ise asli şartların aksine şekil unsurunda olması zorunlu olmayan ancak kanunla idari işlemde bulunması asli şart olarak öngörülmesi mümkün olan ögeleridir. Bu ögeler idari işlemin yöneldiği muhatap, işlemin tekemmül ettiği tarih³⁵¹, işlemin yapıldığı yer, işleme hukuki dayanak teşkil eden mevzuat hükümleri, işleme karşı başvurulabilecek hukuki yollar ve başvuru süresi³⁵², idari işleme sebep unsuru teşkil eden maddi vakıa ve hukuki işlemlerin açıklandığı gerekçedir³⁵³.

b. Cumhurbaşkanı Kararlarının Kendi Arasındaki Şekli Farklar

Bir idari işlem olan Cumhurbaşkanı kararları şekil bakımından incelendiğinde ilk olarak diğer idari işlemler gibi hukuki sonuç doğurmaya yönelik bir irade açıklaması ve Cumhurbaşkanının imzasından müteşekkil olduğu görülmektedir. Dolayısıyla idari işlem olarak kabul edilmesi için temel şartları taşımaktadır. Bununla birlikte Cumhurbaşkanı kararlarının Resmi Gazetede yayımlandıkları şekil itibarıyla iki farklı biçime sahip

muhakkak yazılı olarak yapılmalıdır. Tan, İdare Hukuku, 253; Akyılmaz İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü, 190; Günday ise Tan'ın aksine sözlü olarak alınmış idari işlemlerin yok hükmünde olduğunu belirterek sözlü idari işlem yapılmayacağını dolaylı olarak ifade etmektedir. Günday, İdare Hukuku, 167.

³⁴⁹ Akyılmaz, İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü, 187.

³⁵⁰ Danıştay güncel bir kararında imza unsurunu şu şekilde açıklamıştır: “Türk Dil Kurumuna ait Güncel Türkçe Sözlük'te "imza" kelimesi: "Bir kimsenin herhangi bir belgeyi yazdığını veya onayladığını belirtmek için her zaman aynı biçimde kullandığı işaret" olarak tanımlanmıştır. İmza, imzalayan kişinin iradesini, yazılı bir belgeyle dışa vurma biçimidir. Hukuk Devletinde, bir belgenin imzalanması; kural olarak, o belgenin, imzalayan kişi tarafından düzenlendiğinin kanıtı olarak kabul edilir. Dolayısıyla, davalı idarece, dava dosyasına sunulan ve davacının katıldığı sözlü sınava ilişkin olduğu belirtilen sınav tutanağında, yalnızca, söz konusu sınava fiilen katılarak, davacının sınavını değerlendirmiş sınav kurulu başkan ve üyelerinin imzası olması gerekmekte iken, sınava fiilen iştirak etmeyen ve hatta sınav anında şehir dışında bulunan sınav kurulu başkanının da imzasının bulunması Hukuk Devletinde kabulü mümkün olmayan bir eylemdir.”. Danıştay 2. Daire, E. 2016/11640, K. 2020/658, T. 6.2.2020.

³⁵¹ Can, İdari İşlemin Şekil Unsuru, 300; Akyılmaz, İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü, 198.

³⁵² Akyılmaz, İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü, 213.

³⁵³ Gözler, İdare Hukuku Cilt I , 937; Seçkin-Üstün, “İdari İşlemlerde Takdir Yetkisi ve Gerekçe İlkesi”, 524.

olduğu anlaşılmaktadır. Birinci biçimdeki Cumhurbaşkanı kararları “Atama Kararı”³⁵⁴, “Anayasa Mahkemesi Üyeliğine Seçme Kararı”³⁵⁵, “Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığına Seçme Kararı”³⁵⁶, “Danıştay Üyeliğine Seçme Kararı”³⁵⁷ ve “Hakimler ve Savcılar Kurulu Üyeliği Seçme Kararı”³⁵⁸ başlığı altında “Cumhurbaşkanlığından.” alt başlığıyla Resmi Gazetede yayımlanmaktadır. İkinci biçime sahip Cumhurbaşkanı kararları ise doğrudan “Cumhurbaşkanı Kararı” başlığıyla Resmi Gazetede yayımlanmaktadır. Bunlar Cumhurbaşkanının atama ve seçme yetkisi dışındaki konularda çıkarılan Cumhurbaşkanı kararlarıdır. Birinci biçime sahip Cumhurbaşkanı kararları Resmi Gazetede “Cumhurbaşkanı kararı” başlığında yayımlanmasa da içerik bakımından Cumhurbaşkanı kararı sıfatına mevsuf oldukları aşıkardır. Örneğin, 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde (md.2/2) birinci cetvelde yer alan üst kademe yöneticilerinin Cumhurbaşkanı kararıyla atanacağı belirtilmekle birlikte söz konusu atamaları gerçekleştiren Cumhurbaşkanı işlemleri Resmi Gazetede “Atama Kararı” başlığıyla yayımlanmaktadır. Yani bahsi geçen Cumhurbaşkanı işlemleri içerik bakımından 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde Cumhurbaşkanı kararıyla yapılacağı belirtilen atama işlemini gerçekleştirmekte fakat şekil itibariyle Cumhurbaşkanı kararı olmadıkları şeklinde bir intibai uyandırmaktadırlar. Ancak söz konusu işlemlerin maddi içerik bakımından Cumhurbaşkanı kararı niteliğinde olmaları Cumhurbaşkanı kararı olarak tavsif edilmelerini gerektirmektedir. Zira idari işlemin yargısal denetiminde hakim idari işlemin hangi isimle yapıldığından veya hangi şekli özelliklere sahip olduğundan ziyade hangi işlevi üstlendiğini göz önünde tutması gerekir. Çünkü idari işlemin sahip olduğu biçimsel özellikler kimi zaman işlemin tanımının yapılmasında yanıltıcı olma özelliğine sahiptir. Örneğin bazı üst kademe yöneticileri 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde yer alan bir hükümle görevden alınmıştır. Hâlbuki Cumhurbaşkanlığı kararnameleri Anayasa’da düzenlendikleri hükümler itibariyle soyut ve genel nitelikte düzenleyici işlem oldukları apaçık ortadadır. Nitekim Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini düzenleyen Anayasanın ilk hükmü yürütme yetkisine

³⁵⁴ Resmi Gazete, Tarih: 08.02.2022, Karar: 2022/32; Resmi Gazete, Tarih: 05.02.2022, Karar: 2022/29; Resmi Gazete, Tarih: 15.01.2022, Karar: 2022/6; Resmi Gazete, Tarih: 25.12.2021, Karar: 2021/606; Resmi Gazete, Tarih: 16.12.2021, Karar: 2021/587; Resmi Gazete, Tarih: 02.04.2020, Karar: 2020/113.

³⁵⁵ Resmi Gazete, Tarih: 23.01.2021, Karar: 2021/54; Resmi Gazete, Tarih: 08.02.2022, Karar: 2022/32; Resmi Gazete, Tarih: 25.01.2019, Karar: 2019/37; Resmi Gazete, Tarih: 06.07.2019, Karar: 2019/158.

³⁵⁶ Resmi Gazete, Tarih: 05.06.2019, Karar: 2020/254; Resmi Gazete, Tarih: 22.05.2019, Karar: 2019/130;

³⁵⁷ Resmi Gazete, Tarih: 23.01.2021, Karar: 2021/55; Resmi Gazete, Tarih: 22.08.2019, Karar: 2019/285.

³⁵⁸ Resmi Gazete, Tarih: 27.05.2021, Karar: 2021/149.

ilişkin konularda “*çıkarılabileceğini*” belirtirken, diğer hükümlerinde hangi konuların Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle “*düzenlenebileceğini*” belirtmektedir. Yasama tekniğinde bir normun idari işlemin çıkarılabileceğini ve düzenleneceğini belirtmesi, o idari işlemin düzenleyici işlem olduğuna delalet etmektedir. Görevden alma işlemi ise düzenleyici işlemlerin hükümlerinin aksine somut ve özel niteliktedir. Öyleyse verilen örnekteki Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükmü birel işlem niteliğinde olmasına rağmen bir düzenleyici işlemde yer alması idarenin bir hatasıdır. Bu takdirde mahkemenin idarenin yaptığı hatayı devam ettirmesi 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle görevden alınanların hak arama hürriyetini kısıtlayacaktır³⁵⁹. Nitekim Anayasa, Anayasa Mahkemesi önünde dava açma yetkisi belli kişilere tanımıştır. Görevden alınan kişi de doğal olarak bu yetkiye sahip olmadığı için kendisiyle ilgili yapılan işlemin hukuka aykırılığını herhangi bir şekilde ileri süremeyecektir. Bu örnekten de anlaşılacağı üzere bir Cumhurbaşkanı işleminin tanımlanmasında maddi içeriğinin dikkate alınması daha makul bir yöntemdir. Eğer bir Cumhurbaşkanı işlemi birel nitelikteyse, şekli özellikleri göz ardı edilerek muhakkak Cumhurbaşkanı kararı kabul edilmelidir. Nitekim Danıştay’ın da “*Cumhurbaşkanlığından:*” alt başlığıyla yayımlanan Cumhurbaşkanının işlemlerini Cumhurbaşkanı kararı olarak değerlendirmesi³⁶⁰ bu kanaati güçlendirmektedir. Bu nedenle bu işlemlerin Cumhurbaşkanı kararı olduğu noktasında herhangi bir şüphe bulunmamaktadır.

“*Cumhurbaşkanlığından:*” alt başlığıyla ve “*Cumhurbaşkanı Kararı*” başlığıyla yayımlanan Cumhurbaşkanı kararlarının, karar sayısı numaralandırma tekniği bakımından farklılık arz etmektedir. Birinci gruptakiler yıl ve sayı verilmek suretiyle “*Yıl/Sayı*” şeklinde numaralandırılırken, ikinci gruptakiler sayı verilmek suretiyle yalnızca “*Sayı*” şeklinde numaralandırılmaktadır. Doktrinde Cumhurbaşkanı kararlarının numaralandırılmasında şekli açıdan bir yeknesaklık oluşmasını engellediği için eleştirilen³⁶¹ bu yöntemin atama ve seçme işlemlerine ilişkin Cumhurbaşkanı kararlarının diğer Cumhurbaşkanı kararlarından tasnif edilmesi maksadıyla yapıldığı anlaşılmaktadır.

³⁵⁹ Çıtak-Erdoğan, Yasama Tekniğinde Yeni Bir Eğilim: Kanun Formunda Bireysel İdari İşlemler, 274.

³⁶⁰ Danıştay 2. Daire, E. 2020/2331, K. 2021/3420, T. 14.10.2021; Danıştay 2. Daire, E. 2019/3719, K. 2020/3372, T. 12.11.2020; Danıştay 5. Daire, E. 2018/5250, K. 2020/3950, T. 28.9.2020; Danıştay 12. Daire, E. 2021/5211, K. 2021/4217, T. 24.6.2021; Danıştay 2. Daire, E. 2020/2331, K. 2021/3420, T. 14.10.2021.

³⁶¹ Gözler, Türk Anayasa Hukuku, 838; Kağıtçıoğlu(2019), 1; Her iki yazar da Cumhurbaşkanı kararlarının isimlendirilmesi ve numaralandırılmasında tutarlı bir yaklaşım benimsenmediğini ifade etmektedir.

Zira bu tipteki Cumhurbaşkanlığı kararlarının konu unsurunu atama ve seçme işlemleri oluşturmaktadır. Kanaatimizce, böyle bir ayırım yerine düzenleyici ve birel işlem niteliğindeki Cumhurbaşkanlığı kararlarına farklı karar sayısı verilmesi numaralandırma bakımından daha makul bir yöntem olacaktır. Nitekim birel işlem niteliğindeki Cumhurbaşkanlığı kararı düzenleyici işlem niteliğindeki Cumhurbaşkanlığı kararlarıyla aynı numaralandırma sistematiğine tabi tutulmaktadır. Düzenleyici işlem niteliğindeki Cumhurbaşkanlığı kararları, hukuk kuralı niteliğinde olması hasebiyle normlar hiyerarşisinde belli bir konuma³⁶² sahiptir. Bu nedenle düzenleyici işlem niteliğindeki Cumhurbaşkanlığı kararlarının birel işlem niteliğindeki Cumhurbaşkanlığı kararlarıyla aynı şekil kurallarına tabi olmaması gerekmektedir. Bununla birlikte böyle bir ayırım yerine bütün Cumhurbaşkanlığı kararlarının aynı teknikte numaralandırılmasının daha makul olacağı söylenebilir. Zira bu takdirde Cumhurbaşkanlığı kararlarının numaralandırılmasında en azından bir yeknesaklık sağlanmış olacaktır.

c. Cumhurbaşkanlığı Kararlarında Şekil Unsurunun Öğeleri

İdari işlemin şekli tarih, yer, muhatap, gerekçe, imza ve işleme karşı başvuru yolu ve süresini belirten unsurlardan oluşmaktadır. Bu unsurların yanında idari işlemin yürürlüğe girme meselesi bulunmaktadır. Genellikle bu mesele idari işlemin şekil unsuruna dahil olduğu kabul edilmemekle birlikte kimi yazarlarca şekil unsuru başlığı altında incelenmektedir. Konunun daha iyi anlaşılması için bu başlık altında Cumhurbaşkanlığı kararlarının nasıl yürürlüğe girdiği meselesi ayrıca incelenecektir.

aa. Tarih ve Yer Öğesi

Cumhurbaşkanlığı kararlarında işlemin ne zaman yapıldığına gösteren tarih öğesi irade açıklamasının hemen altında yer almaktadır. İşlemin nerede yapıldığına dair ise herhangi bir ibareye yer verilmemektedir. Zira Cumhurbaşkanlığı kararlarının nerede yapıldığına hukuki önem atfeden mevzuatta herhangi bir hüküm yer almadığı gibi 2017 değişikliklerinden önce uygulanan sistemde Cumhurbaşkanlığı kararlarının muadili teşkil eden Bakanlar Kurulu kararlarında olduğu gibi³⁶³ yılda binlerce idari işlem yapmak için

³⁶² Kağıtçıoğlu, Cumhurbaşkanlığı Kararları, 15; Özdemir, Cumhurbaşkanlığı Kararlarının Yargısal Denetimi, 3212; İba-Söyler, Yeni Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanlığı Kararının Nitelik Farkı ve Hukuki Sonuçları, 198; Ulusoy, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: Varoluşsal, Yapısal ve Hukuksal Bir Değerlendirme”, 50.

³⁶³ Okşar, Bakanlar Kurulu, 453.

başvurulan Cumhurbaşkanlığı kararları için yer bakımından bir usul kuralı belirlemek makul bir düzenleme olmayacaktır. Diğer taraftan Cumhurbaşkanının sene içerisinde yapacağı yurtiçi ve yurtdışı ziyaretler de göz önünde tutulduğunda Cumhurbaşkanlığı kararının yapılacağı yer olarak tek bir yerin belirlenmesi mümkün görünmemektedir.

bb. Gerekçe Ögesi

Resmi Gazetede görüldüğü üzere Cumhurbaşkanlığı kararlarında idari işlemin sebep unsurunun idari işlemde anlatıldığı gerekçe ögesi doğrudan irade açıklamasının kendi içinde yer almaktadır. Yani Cumhurbaşkanlığı kararına ekli olarak gerekçe başlığı adı altında ayrıca bir metinde işlemin gerekçesi belirtilmemektedir. Örneğin acele kamulaştırma konulu Cumhurbaşkanlığı kararlarında³⁶⁴, kamulaştırma işlemini yapacak kamu kurum ya da kuruluşunun ekli kararda yer alan taşınmazları kamulaştıracığı belirtildikten hemen sonra, Cumhurbaşkanlığı kararının 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunun 27. maddesi gereğince karar verildiği belirtilmektedir.

Diğer taraftan Resmi Gazetede yayımlandığı şekil itibarıyla birel işlem niteliğindeki Cumhurbaşkanlığı kararlarında gerekçenin tam anlamıyla somutlaştırılmadığı gözlemlenmektedir. Özellikle imar hukukuna ilişkin acele kamulaştırma, riskli alan ilan edilmesi ve kentsel dönüşüm ve gelişim alanı ilan edilmesine ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararlarında gerekçe olarak yalnızca ilgili kanun hükümlerine yer verilmektedir. Ancak söz konusu Cumhurbaşkanlığı kararlarının tebliğ edildiği şekliyle Resmi Gazetede yayımlandıkları şekil bakımından farklılık arz etmesi mümkündür. Zira Danıştay’a göre³⁶⁵ birel işlem niteliğindeki Cumhurbaşkanlığı kararlarının Resmi Gazetede yayımlanması tebliğ hükmünde değildir. Bu nedenle bir Cumhurbaşkanlığı kararının Resmi Gazetede yayımlandığı şekil ile muhatapına tebliğ edildiği şekil arasında birtakım farklılıkların olması olağandır. Örneğin birel işlem niteliğindeki acele kamulaştırmaya ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararlarının yürürlüğe girmesi için muhataplarına tebliğ edilmesi gerekmektedir. Bu kapsamda yapılan tebliğlerde idari işlemin gerekçesinin muhatap tarafından anlaşılması için acele kamulaştırmaya ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararıyla

³⁶⁴ Resmi Gazete, Tarih: 04.02.2022, Karar: 5180; Resmi Gazete, Tarih: 04.02.2022, Karar:5719; Resmi Gazete, Tarih: 04.11.2021, Karar:4736; Resmi Gazete, Tarih: 30.10.2021, Karar: 4726.

³⁶⁵ Danıştay İDDK, E. 2021/524, K. 2021/780, T. 15. 04. 2021; Danıştay, 6. Daire E. 2020/5352, K. 2021/4149, T. 18. 03. 2021; Danıştay 6. Daire, E. 2020/10747, K. 2021/11443, T. 14. 10. 2021; Danıştay 6. Daire, E. 2020/5946, K. 2020/10747, T. 11. 11. 2020.

birlikte, acele kamulaştırmayı gerçekleştirmek isteyen idarenin teklifi, kamulaştırmanın hangi maksatla yapıldığı ve hangi nedenlerle gerektiğini gösteren birtakım belge ve bilgiler ile Resmi Gazetede yayımlananlarda olduğu gibi kamulaştırmaya konu olacak taşınmaza ilişkin koordinatları gösteren ekli belgenin yer alması muhtemeldir.

cc. Muhatap Ögesi

Birel işlem niteliğindeki Cumhurbaşkanlığı kararlarında muhatap belli bir nesne ya da kişidir. Atama, görevden alma, malvarlığı dondurma ve af konulu Cumhurbaşkanlığı kararlarında işlemin yöneldiği muhatap açık bir şekilde belirtilmektedir. Acele kamulaştırma, milli park ilanı, riskli alan ilanı ve fakülte isimlerinin değiştirilmesi gibi Cumhurbaşkanlığı kararlarında ise belirli bir nesneye yönelik bir idari işlem söz konusu olduğu için muhatap ismi yer almamaktadır. Bununla birlikte belirli bir kişiye yönelen birel nitelikte Cumhurbaşkanlığı kararlarında muhatap belirtilmeyebilir. Çünkü bu takdirde idari işlemin muhatabının kim olduğu hususu tebliğ edildiği kişi itibarıyla anlaşılabacaktır.

dd. Başvuru Yolları ve Süresi

Resmi Gazetede görüldüğü üzere birel nitelikte Cumhurbaşkanlığı kararlarında başvuru yolları ve süresine ilişkin herhangi bir ibareye yer verilmemektedir. Buna karşın Anayasa (md.40/2) gereğince, devlet organlarının işlemlerinde muhatabın işleme karşı hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve bu başvuru yollarının süresini belirtilmesi gerekmektedir³⁶⁶. Ancak Gözler'in³⁶⁷ de Anayasa'daki bu zorunluluğa uyulmamasının mevzuatta herhangi bir yaptırımını bulunmamaktadır.

Konuyla ilgili Danıştay kararlarına bakıldığında idari işlemlerde başvuru yolları ve süresine yer verilmemesinin dava açma süresi üzerinden değerlendirildiği görülmektedir. Danıştay'ın yerleşik içtihatlarına göre³⁶⁸, dava konusu idari işlem 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunun 7. maddesindeki genel dava açma süresi kapsamında değilse, yani idari işlem anılan kanunun 20. maddesinin (a) bendinde dava açma süresi otuz gün olarak düzenlenen ivedi yargılama usulüne tabi bir işlem veya

³⁶⁶ Şanlı Atay, idari işlemde başvuru yolları ve süresine yer verilmesini hem hak arama hürriyeti hem de idarenin hukuki denetimi açısından önemli bir güvence olarak yorumlamaktadır. Yeliz Şanlı Atay, "İdari İşlemlerde Başvuru Yollarının Gösterilmesi Yükümlülüğü", TBB 96 (Eylül-Ekim 2011), 294.

³⁶⁷ Gözler, İdare Hukuku Cilt I, 948.

³⁶⁸ Danıştay 13. Daire, E. 2015/3308, K. 2015/3044, T. 09.09.2015.

mezkur maddenin b bendinde dava açma süresi 10 gün olarak düzenlenen merkezi ve ortak sınavlara ilişkin bir işlemse, başvuru yolları ve süre ögelerinin şekil unsurunda muhakkak belirtilmesi gerekmektedir. Aksi takdirde dava açma süresi tebliğden sonra genel dava açma süresi olan altmış gün olarak kabul edilmektedir. Fakat idari işleme karşı dava açma süresi genel dava açma süresine istisna teşkil etmiyorsa, idari işleme karşı dava açma süresinin belirtilmemiş olması dava açma süresini değiştirmemektedir. Dolayısıyla idari işlemde idari işleme karşı başvuru yolu ve süresine yer verilmemesinin yalnızca idari işleme karşı dava açma süresinin genel dava açma süresi olarak düzenlenmemesi hâlinde bir hukuki etkisi bulunmaktadır.

Danıştay'ın idari işlemde başvuru yolları ve süresine yer verilmemesine ilişkin içtihadını Cumhurbaşkanlığı kararlarına da uyguladığını görmek mümkündür. Örnek teşkil eden bir kararında³⁶⁹ Danıştay, acele kamulaştırma konulu bir Cumhurbaşkanlığı kararına karşı açılan davada, *“husumetin yöneltileceği idarenin gösterilmesi suretiyle otuz gün içinde acele kamulaştırma işleminin iptali istemiyle dava açılabileceği şerhine yer verilmediği anlaşıldığından, acele kamulaştırma işleminin iptali istemiyle öğrenme tarihinden itibaren altmış günlük dava açma süresi içerisinde dava açılabileceğinin kabulü gerektiği”*ne hükmederek davalı idarenin temyiz talebini reddetmiştir. İptal davasına konu olan bir başka Cumhurbaşkanlığı kararına karşı açılan davada³⁷⁰ ise Danıştay bu içtihadını uygulamamıştır. Söz konusu davada, Cumhurbaşkanlığı kararı ile bir kamu kurumuna ait işletmede yer alan mal ve hizmet üretim birimleri mülkiyeti devredilmeksizin bir şirkete devredilmiştir. Davacı milletvekili Cumhurbaşkanlığı kararının Resmi Gazetede yayımlanmadığı gibi tebliğ de edilmediğini ve devir bilgisini bir gazetede yer alan köşe yazısından öğrendiğini belirtmiştir. Danıştay Cumhurbaşkanlığı kararının Özelleştirme Yüksek Kurulu kararı mahiyetinde olması nedeniyle ivedi yargılama usulüne tabi olduğunu ve davacının devir bilgisini öğrendiği tarihten itibaren otuz gün içinde dava açması gerektiğini belirterek davanın süre aşımı nedeniyle reddine karar vermiştir. Kanaatimizce davada davacı milletvekilinin devir işleminin tebliğ edilmediğini ileri sürmesi, dava konusu idari işlemin muhatabının kendisi olmaması nedeniyle makul bir itiraz değildir. Zira ortada birel bir idari işlem varsa, bunun aleyhe

³⁶⁹ Danıştay İDDK., E. 2021/654, K. 2021/1420, T. 07. 07. 2021. Aynı yönde bkz. Danıştay 6. Daire, E. 2021/4172, K. 2021/6373 ,T. 17.5.2021.

³⁷⁰ Danıştay 13. Daire, E. 2020/1672, K. 2020/2156, T. 17. 09. 2020.

veya lehe sonuç doğuran kişiye yapılması gerekmektedir. Bununla birlikte 4046 sayılı Özelleştirme Kanunu (md.17/F) gereğince özelleştirme uygulamaları sonucu nihai devir işlemlerinin onaylanmasına ilişkin kararların Resmi Gazetede yayımlanması gerekmektedir. Nitekim 703 sayılı KHK'nın 85. maddesiyle Özelleştirme Yüksek Kurulu kaldırılmış ve aynı KHK'nın geçici 8. maddesiyle kaldırılan kurulun görev ve yetkileri Cumhurbaşkanına tevdi edilmiştir. Bu nedenle özelleştirme uygulamalarına ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararları 4046 sayılı Özelleştirme Kanunu kapsamında Resmi Gazetede yayımlanması gereken bir idari işlemdir³⁷¹. Diğer taraftan 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu (md.8/1) gereğince dava açma süresi idari işlemin ilan tarihini izleyen günden itibaren başlamakta ve aynı kanuna göre ivedi yargılama usulüne tabi Özelleştirme Yüksek Kurulu kararlarına karşı açılacak davalarda dava açma süresi 30 gündür. Dolayısıyla dava konusu Cumhurbaşkanlığı kararına karşı dava açma süresi Resmi Gazetede yayımlanmadığı günden itibaren 30 gündür. Fakat Resmi Gazetede yayımlanmaması nedeniyle yukarıda verilen içtihat gereğince dava açma süresinin 60 gün olarak kabul edilmesi gerekmektedir. Çünkü bu takdirde idari işleme karşı dava açacak kişiler böyle bir işlemin gerçekleştiği bilgisine sahip olmayacakları için davaya karşı ne zaman dava açılacağını bilmeleri mümkün değildir. Aksi bir kabul, Anayasanın 40. maddesinde yer alan “Devlet, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır.” şeklindeki hükmün işlevini kaybetmesine neden olacaktır.

ee. Yürürlüğe Girmesi

Birel nitelikteki Cumhurbaşkanlığı kararlarının şekil unsuru çerçevesinde önem arz eden bir diğer husus nasıl yürürlük kazanacağıdır. Yukarıda da belirtildiği üzere birel işlem niteliğindeki Cumhurbaşkanlığı kararları somut ve sübjektif niteliktedir. Doktrinde, somut ve sübjektif nitelikteki idari işlemin yürürlüğe girmesine ilişkin iki farklı kuram ileri sürülmüştür³⁷². Bu kuramlardan biri olan imza kuramına göre, idari işlemin yürürlüğe girmesi için idari işlemi yapan makamın idari işlemi imzalaması yeterlidir³⁷³. Zira bu kurama göre idari işlemin muhatabına karşı dermeyan edilebilirliği ve icra

³⁷¹ Danıştay 6. Daire, E. 2021/4172, K. 2021/6373, T. 17.05.2021.

³⁷² Can, İdari İşlemin Şekil Unsuru, 309; Gözler-Kaplan, İdare Hukuku Dersleri, 353;

³⁷³ Akıllıoğlu (1979), Yönetmelik İşlemlerde Yürürlüğe Giriş Sorunu, 33; Can, İdari İşlemin Şekil Unsuru, 310.

edilebilirliği idari işlemin yürürlüğüyle ilgili olmaması muhataba işlem hakkında bildirim yapılması ihtiyacını gerektirmemektedir. Diğer kuram olan bildirim kuramına göre ise idari işlemin yürürlüğe girmesi için muhataba yazılı olarak bildirilmesi gerekmektedir³⁷⁴. Nitekim bu kuram gereğince idari işlemin muhatabına dermeyan edilebilirliği ve icra edilebilirliği idari işlemin bir unsuru teşkil etmektedir.

Türk Hukukunda her iki kuram da birel işlemlerin yürürlüğe girmesi bakımından geçerliliğe sahip olmakla birlikte birel işlemin lehe ya da aleyhe olmasına göre hangi kuramın geçerli olacağı tespit edilmektedir. Bu bağlamda, lehe olan yani muhatabına yarar sağlayan³⁷⁵ birel işlemlerde idari işlemi tesis eden makamın idari işlemi imzalamasının yeterli olduğu kabul edilirken; aleyhe olan yani muhatabın hak ve özgürlüklerine sınırlama getiren³⁷⁶ birel işlemlerde ise muhataba yazılı bildirim yapılması gerektiği kabul edilmektedir. Cumhurbaşkanı kararlarının da hem lehe hem de aleyhe sonuç doğurduğu göz önünde tutulduğunda lehe olanların Cumhurbaşkanının imzasıyla; aleyhe olanların ise yazılı bildirim ile yürürlüğe girdiği söylenebilir.

Bazı birel niteliğe sahip Cumhurbaşkanı kararlarının kimi zaman birden fazla muhatabının olması yürürlüğe girme usulünün nasıl olacağı ile ilgili bir belirsizlik oluşturmaktadır. Bunun ötesinde 10 Sayılı Resmi Gazete Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 4. Maddesi Cumhurbaşkanı kararlarının Resmi Gazetede yayımlaması bakımından Cumhurbaşkanına takdir yetkisi vermektedir. Cumhurbaşkanı ise bu takdir yetkisine binaen birel niteliğe sahip birçok Cumhurbaşkanı kararını Resmi Gazetede yayımlamaktadır. Konuyla ilgili doktrindeki görüşler genellikle lehe birel işlemlerin imza; aleyhe olan birel işlemlerin ise doğrudan muhatabına tebliğ (yazılı bildirim) edilerek yürürlüğe gireceği şeklinde³⁷⁷ olmasına karşın Gözler ve Kaplan muhatap sayısının birden fazla olması veya idareye yöneltilebilecek bir kusur olmaması hâlinde idari işlemin tebliğ yerine yayın veya ilan yoluyla duyurulabileceğini ileri sürmektedir³⁷⁸. Nitekim diğer idari işlemlerde olduğu gibi birel nitelikteki Cumhurbaşkanı kararlarının büyük bir kısmı birden fazla muhatap üzerinde hukuki sonuç doğurmaktadır. Örneğin

³⁷⁴ Akıllıoğlu, Yönetmelik İşlemlerde Yürürlüğe Giriş Sorunu, 35; Can, 310.

³⁷⁵ Günday, İdare Hukuku, 132; Atay, İdare Hukuku, 502.

³⁷⁶ Günday, İdare Hukuku, 132; Atay, İdare Hukuku, 504.

³⁷⁷ Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, 391; Gözler-Kaplan, 355; Atay, İdare Hukuku, 504; Tan, İdare Hukuku, 265.

³⁷⁸ Gözler-Kaplan, İdare Hukuku Dersleri, 353.

enerji nakil hattı inşa edilmesi amacıyla alınan acele kamulaştırma kararına birden fazla taşınmaz konu olmakta ve söz konusu karar birden fazla muhatabı³⁷⁹ ilgilendirmektedir. Yine bazı alanların riskli alan ilan edilmesine ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararlarında, koordinatları belirtilen alanlardaki taşınmazlar riskli alan olarak ilan edilmekte ve bu ilan işlemi neticesinde riskli alanda yer alan taşınmazların her birinin maliki ve zilyedi bakımından birtakım hukuki sonuçlar doğmaktadır. Bu örneklerden yola çıkarak birden fazla muhatabı ilgilendirmesi hâlinde birel nitelikteki Cumhurbaşkanlığı kararlarının Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girdiği şeklinde bir çıkarımda bulunmak mümkün görünse de Danıştay güncel kararlarında birel işlem niteliğindeki Cumhurbaşkanlığı kararlarının Resmi Gazetede yayımlanması hâlinde muhatabına tebliğ edilmemiş olduğunu kabul etmektedir³⁸⁰. Zira mahkeme söz konusu kararlarında, temel hak ve özgürlükleri kısıtlayıcı nitelikte olan birel işlemlerin muhatabına tebliğ edilmesinin Anayasa ile güvence altına alınmış hak arama özgürlüğü kapsamında bir güvence olduğunu ve bu nedenle dava açma süresinin Cumhurbaşkanlığı kararının öğrenildiği tarihten itibaren başladığına karar vermektedir. Dolayısıyla birden fazla muhatabı olsa dahi birel nitelikteki Cumhurbaşkanlığı kararlarının muhatabına tebliğ edilmesi gerekmektedir³⁸¹.

Yürütmenin birel nitelikteki idari işlemlerinin yürürlüğü için muhataplarına tebliğ edilmesi doktrin ve Danıştay tarafından kanıksanmış bir gereklilik olmakla birlikte 2017 Anayasa değişiklikleri yürürlüğe girmeden önce, Resmi Gazetede yayımlanmayan bazı Bakanlar Kurulu kararları kamuoyu gündemine konu olmuştur. “Gizli Bakanlar Kurulu kararı” olarak addedilen söz konusu idari işlemler Resmi Gazetede yayımlanmadığı için eleştirilmiştir. Benzer eleştiriler 2017 Anayasa değişiklikleri yürürlüğe girdikten sonra Cumhurbaşkanlığı kararlarına da yöneltilmiş ve bahsi geçen eleştiriler Danıştay kararlarına

³⁷⁹ Resmi Gazete, Tarih: 2.7.2021, Karar:4048.

³⁸⁰ Danıştay İDDK., E. 2021/524 K. 2021/780 T. 15.4.2021; Danıştay 6. D., E. 2020/5946 K. 2020/10747 T. 11.11.2020; Danıştay 6. D., E. 2019/20564 K. 2020/10708 T. 11.11.2020; Danıştay İDDK., E. 2021/654 K. 2021/1420 T. 7.7.2021; Danıştay 6. D., E. 2020/5352 K. 2021/4149 T. 18.3.2021.

³⁸¹ Danıştay bu içtihadını 2017 değişikliklerinden önce Bakanlar Kurulu kararlarına da uygulamıştır: “Ayrıca, riskli alan belirlenmesi ve sonrasında tesis edilen işlemlerin Anayasada yer alan bir temel hak ve özgürlük olan mülkiyet hakkını kısıtlayıcı nitelikte sonuçlar doğuracak olması itibarıyla, yazılı bildirim yapılması, Anayasada güvence altına alınmış olan hak arama özgürlüğünün de gereğidir. Dolayısıyla, içeriği itibarıyla muhataplara tebliği zorunlu olan riskli alan ilan edilmesine ilişkin Bakanlar Kurulu kararlarının, yazılı bildirim veya öğrenme üzerine yasal dava açma süresi içinde dava konusu edilebileceği açıktır. Bu çerçevede, dosyanın incelenmesinden, dava konusu Bakanlar Kurulu Kararının 16/05/2013 günlü 28649 sayılı Resmi Gazete’de yayımlandığı ancak, davacıya ayrıca tebliğ edilmediği...”. DİDDK E.2015/483, K.2015/1447, T.16.04.2015.

da yansımıştır. Nitekim bir milletvekili 1105 sayılı Milli Savunma Bakanlığı Askeri Fabrikalar Genel Müdürlüğü 1. Ana Bakım Fabrika Müdürlüğü işletmesinde yer alan mal ve hizmet üretim birimlerinin mülkiyet hariç diğer haklarının devredilmesine ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararına karşı Danıştay’da iptal davası açmıştır³⁸². Milletvekili dava dilekçesinde Cumhurbaşkanlığı kararının Resmi Gazetede yayımlanmadığı için bir gazetede ki köşe yazısından öğrendiğini belirtmiştir. Danıştay ise dava konusu Cumhurbaşkanlığı kararının ivedi yargılama usulüne tabi bir işlem olması nedeniyle Cumhurbaşkanlığı kararının öğrenildiği tarihten itibaren 30 gün içinde dava açılması gerektiği gerekçesine binaen davayı süre aşımından reddetmiştir. Davacının temyiz başvurusu üzerine İDDK ise kararı hukuka aykırı bulmayarak onamıştır³⁸³. Dolayısıyla yargılama sürecinde Danıştay Cumhurbaşkanlığı kararının Resmi Gazetede yayımlanmamasına ilişkin herhangi bir değerlendirmede bulunmamıştır. Bu nedenle konunun hukuki boyutu Danıştay tarafından açıklığa kavuşturulmamıştır.

Konuyla ilgili mevzuata bakıldığında, Cumhurbaşkanlığı kararlarının Resmi Gazetede yayımlanmasına ilişkin hukuki rejimin 10 sayılı CBK ile düzenlendiği görülmektedir. Söz konusu CBK’ya göre, “*Cumhurbaşkanınca uygun görülen*” Cumhurbaşkanlığı kararları Resmi Gazetede yayımlanmaktadır. Bu nedenle Cumhurbaşkanının Cumhurbaşkanlığı kararlarının Resmi Gazetede yayımlanması noktasında takdir yetkisine³⁸⁴ sahip olduğunu söylemek mümkündür. Bu takdir yetkisiyle birlikte Anayasa ve kanunlarda yer alan bazı hükümler Cumhurbaşkanlığı kararı vasfına sahip Cumhurbaşkanlığı işlemlerinin ve Cumhurbaşkanlığı kararlarının Resmi Gazetede yayımlanması bakımından Cumhurbaşkanını bağlı yetki içinde kılmakta³⁸⁵ ve Cumhurbaşkanlığı kararlarının Resmi Gazetede yayımlanmasını öngörmektedir. Örneğin Anayasadaki ilgili hükümler olağanüstü hâl ilanı ve seçimlerin yenilenmesine ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararlarının Resmi Gazetede yayımlanmasını gerektirmektedir. Yine aynı şekilde kanunlarda bazı Cumhurbaşkanlığı kararlarının Resmi Gazetede yayımlanacağı belirtilmektedir. Çalışmanın kapsamını aşmamak adına bunlardan bir kısmı

³⁸² Danıştay 13. Daire, E. 2020/1672, K. 2020/2156, T. 17.09.2020.

³⁸³ Danıştay İDDK, E. 2020/3177, K. 2021/329, T. 22.02.2021.

³⁸⁴ İba-Söyler, Yeni Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanlığı Kararının Nitelik Farkı ve Hukuki Sonuçları, 218.

³⁸⁵ İba-Söyler, Yeni Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanlığı Kararının Nitelik Farkı ve Hukuki Sonuçları, 218.

örneklendirilecek olursa; seferberlik ilanına gerek görülmeden savaşa girilmesi hâlinde kanunlarda seferberliğe ilişkin hükümlerinden hangilerinin, ne zaman ve nerede uygulanacağını belirleyen Cumhurbaşkanı kararları, Türk vatandaşlığının kaybettirilmesine ilişkin Cumhurbaşkanı kararları, kuruluşların özelleştirme programlarına alınmalarına ve özelleştirme uygulamaları sonucu nihai devir işlemlerinin onaylanmasına ilişkin Cumhurbaşkanı kararları³⁸⁶, Resmi İstatistik Programının belirlenmesi Cumhurbaşkanı kararları, Türk Parasının Korunmasına ilişkin Cumhurbaşkanı kararları, orta vadeli programa ilişkin Cumhurbaşkanı kararları ve özelleştirme işlemlerine ilişkin Cumhurbaşkanı kararlarının Resmi Gazetede yayımlanması gerekmektedir. Buna karşın kanunlarla bazı Cumhurbaşkanı kararlarının Resmi Gazetede yayımlanması yasaklandığını da görmek mümkündür. Örneğin 2937 sayılı Devlet İstihbarat Hizmetleri ve Milli İstihbarat Teşkilatı Kanununun 13. maddesi gereğince Cumhurbaşkanının MİT Müsteşarı, Müsteşar Yardımcıları ve Başkanların atama işlemlerinin Resmi Gazetede yayımlanmaması gerekmektedir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanının Anayasa ve kanun hükümlerinde Resmi Gazetede yayımlanacağı ya da yayımlanmayacağı belirtilenler dışındaki Cumhurbaşkanı kararlarını yayımlamak noktasında takdir yetkisi bulunmaktadır. Cumhurbaşkanının söz konusu takdir yetkisinin ise kamu yararı ve hizmet gerekleri doğrultusunda kullanması gerektiği aşıkardır. Diğer taraftan üçüncü bölümde de belirtileceği üzere Cumhurbaşkanı kararları düzenleyici nitelikte olması durumunda 10 sayılı Resmi Gazete Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 7. maddesi gereğince Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmektedir. Yani Resmi Gazetede yayımlanmadıkları sürece düzenleyici nitelikteki Cumhurbaşkanı kararının hukuki varlık³⁸⁷ kazanması mümkün değildir. Bu nedenle

³⁸⁶ Resmi Gazete, Tarih: 01.09.2021, Karar: 4438; 703 sayılı KHK'nın 85. maddesiyle Özelleştirme Yüksek Kurulu kaldırılmış ve aynı KHK'nın geçici 8. maddesiyle kaldırılan kurulun görev ve yetkileri Cumhurbaşkanına tevdi edilmiştir. Anılan KHK ile benzer nitelikte birçok kurulun yetki ve görevleri doğrudan Cumhurbaşkanına, Bakanlıklara ve Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarına devredilmiş olmakla birlikte bunlardan bazılarının görev ve yetkileri Cumhurbaşkanı ile birlikte Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarına, Bakanlıklar ile birlikte Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarına ve Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları ve Bakanlıklar birlikte olacak şekilde tevdi edilmiştir. Söz konusu kurullar ise şunlardır: Siber Güvenlik Kurulu, Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu, Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu, Kalkınma Araştırmaları Merkezi İzleme ve Yönlendirme Kurulu, Enerji Verimliliği Koordinasyon Kurulu, Finansal İstikrar Komitesi, Mesleki Eğitim Kurulu, Yüksek Planlama Kurulu. Cumhurbaşkanı, görev ve yetkileri kendisine devredilen kurullara ilişkin işlemleri ise Cumhurbaşkanı kararı ile yapmaktadır.

³⁸⁷ “Yasalar bakımından, parlamento iradesinin olmaması, Cumhurbaşkanının yayımlama iradesinin bulunmaması, resmi gazetede yayımlanmaması gibi bir normun varlığının zorunlu koşulları bulunmadığı sürece “var”lıktan söz etmek olanaksızdır.” AYM, E. 2007/72 K. 2007/68, T. 5.7.2007.

Cumhurbaşkanı kararının “gizli” olduğunun söylenebilmesi için düzenleyici işlem niteliğinde olmayıp mevzuat gereğince Resmi Gazetede yayımlanması gereken ancak yayımlanmamış bir Cumhurbaşkanı kararı olması ya da mevzuat gereğince Resmi Gazetede yayımlanmaması gereken bir Cumhurbaşkanı kararı olmalıdır.

Yukarıda belirtilen davaya konu olan Cumhurbaşkanı kararı ise Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun kapsamında Resmi Gazetede yayımlanması gereken bir işlemdir³⁸⁸. Böyle olmasına rağmen söz konusu Cumhurbaşkanı kararı Resmi Gazetede yayımlanmamıştır. Meselenin hukuki güvenlik ilkesi³⁸⁹ açısından şu şekilde değerlendirilmesi mümkündür: Resmi Gazetede yayımlanması gereken Cumhurbaşkanı kararlarının Resmi Gazetede yayımlanmaması bireyler nezdinde öngörülebilirliği zedelemektedir. Nitekim hukuk kuralları önceden hangi Cumhurbaşkanı kararlarının Resmi Gazetede yayımlanacağını önceden öngörmektedir. Fakat kanunların birtakım Cumhurbaşkanı kararlarını Resmi Gazetede yayımlanmamasını öngörmesine ilişkin benzer bir eleştiri getirmek makul görünmemektedir³⁹⁰. Zira yönetmeliklerde olduğu gibi bazı Cumhurbaşkanı kararlarının milli güvenlikle ilgili olması gizli kalmalarını gerektirebilir. Bu gerekçe çerçevesinde kanun koyucu Resmi Gazetede yayımlanmayacak Cumhurbaşkanı kararlarını ayrıca düzenleyebilir. Aynı zamanda kişilerin hukuki dünyasında sonuç doğurma kabiliyetine sahip olmayan Cumhurbaşkanı kararlarının Resmi Gazetede yayımlanmamasını bir eksiklik olarak değerlendirilmesi makul görünmemektedir. Zira Cumhurbaşkanı görev süresi boyunca sayıca çok fazla Cumhurbaşkanı kararı tesis etmesinin yanında Cumhurbaşkanı kararlarının büyük bir kısmının birel işlem mahiyetinde olması kanunlarda bu şekilde bir uygulamanın öngörülmesini işlevsel kılmamaktadır.

³⁸⁸ Karahanoğulları özelleştirme işlemlerini idarenin özel hukuk işlemleri olarak tanımlamaktadır. Onur Karahanoğulları, “Özelleştirme İşlemlerinin Yargısal Denetimi”, AÜHFD, 45/1 (Ocak 1996), 279.

³⁸⁹ Yasin Söyler, “Karşılaştırmalı Hukukta Resmi Gazeteler ve Hukuki Güvenlik İlkesi”, HHFD 6/2 (Aralık 2016), 110.

³⁹⁰ İlgili kanunda Resmi Gazetede yayımlanmaları yürürlüğe girme şartı olarak belirtilmemesi ve birel nitelikte olmaları nedeniyle Cumhurbaşkanı kararlarının hukuki varlığını muhatabına tebliğ edilmesiyle kazandığını ayrıca belirtmek gerekir. Bundan ötürü Resmi Gazetede yayımlanmamaları bireyler bakımından yalnızca dava açmaları önünde bir engel teşkil etmektedir. Bu durumu ise hak arama hürriyeti ve yürütmenin denetlenmesi bakımından müspet yorumlamak mümkün görünmemektedir.

2.1.4.2 Usul Bakımından Cumhurbaşkan Kararları

Geniş anlamda şekil unsuru (usul) idari işlem öncesinde izlenmesi gereken yöntemleri³⁹¹ ifade etmektedir. Söz konusu yöntemler teklif usulü, danışma usulü ve çelişme usulü olmak üzere üç başlık altında incelenmektedir³⁹². Bu usuller çerçevesinde asıl³⁹³ işlem den bağımsız ancak asıl işlemin tekemmül etmesine yönelik başka idari makamların işlemleri ortaya çıkmaktadır. Bu sebepten ötürü hazırlık işlemleri olarak adlandırılan bu işlemler³⁹⁴, asıl işlem gibi icrai olmadığı³⁹⁵, yani hukuki sonuç doğurmadığı kabul edilmektedir. Buna karşın asıl işleme hukuki sebep³⁹⁶ de teşkil etmeleri hâlinde ise idari işlemin konu unsurunu şekillendirmektedirler. Dolayısıyla hazırlık işlemleri hem asıl işlemin tekemmül etmesinden önceki süreci meydana getirmekte hem de asıl işlemi konu unsuru bakımından şekillendirmektedir. Bu anlamda, Cumhurbaşkan Kararlarının usul bakımından incelenmesi Cumhurbaşkan Kararlarının nasıl yapıldığının anlaşılmasını ve konu unsurunu biçimlendiren idari makamların hangileri olduğunun kavranmasını sağlayacaktır. Diğer taraftan Cumhurbaşkan Kararlarının usul bakımından incelenmesi 2017 Anayasa değişiklikleriyle birlikte Türkiye’de uygulanmaya başlayan Cumhurbaşkanlığı sisteminde yürütmenin işleyişini daha yakından tanıma fırsatı verecektir. Zira doktrindeki yazarlar, Cumhurbaşkanlığı sistemini yalnızca Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini ele alarak değerlendirmiştir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri başka idari makamlar tarafından herhangi bir hazırlık işlemi yapılmaksızın tekemmül etmektedir. Bu durum ise hükümet sistemine getirilen eleştirilerin hükümetin monist yapıda olması üzerine inşa edilmesine sebep teşkil etmiştir³⁹⁷. Ancak bir yürütme işlemi olan Cumhurbaşkan Kararları özelinde görüldüğü üzere, bir kısım Cumhurbaşkan Kararları başka idarelerin teklifi ve görüşü ile tekemmül etmektedir. Bu nedenle bir kısım Cumhurbaşkan Kararları Cumhurbaşkanlığı

³⁹¹ Tan (2011), İdare Hukuku, 247.

³⁹² Gözler, Türk Anayasa Hukuku, 968.

³⁹³ Akyılmaz, Arapça ’da “*usul*” kelimesinin “*asıl*” kelimesinin çoğulu olduğunu ve “*asıl*” olana giden yol anlamında kullanıldığını belirtmektedir. Öyleyse, usul işlemleri de idarenin bir asıl işleme ulaşmasını sağlamaktadır. Akyılmaz, İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü, 64.

³⁹⁴ Günday, İdare Hukuku, 146.

³⁹⁵ Atay, İdare Hukuku, 419; Yılmaz, icrai olmayan işlemler için “*idari karara benzeyen işlemler*”, “*etkisiz işlemler*” gibi ifadelerin de kullanılmakta olduğunu belirtmektedir. Yılmaz, İdari İşlemin İcrailiği, 66.

³⁹⁶ Ulu, İdari İşlemin Sebep Unsuru, 100.

³⁹⁷ Gözler, Türk Anayasa Hukuku, 877.

kararnamelerinin aksine yürütmenin kendi içinde kolektif bir işbirliği ve aklın ürünü olarak ortaya çıkmaktadır.

a. Teklif Usulüyle Tekemmül Eden Cumhurbaşkan Kararları

Kanunlarda daha çok atama işlemleri³⁹⁸ bakımından öngörölmüş olan teklif usulü, belli bir idari işlemi tesis etmekte yetkili idarenin, idare işlem tekemmül etmeden önce başka bir idarenin, işlemin konu unsurunun yöneleceğı kişi ya da nesne bakımından irade açıklamasında bulunması üzerine³⁹⁹ idari işlemi tesis etmesidir. Bu takdirde ilk irade açıklamasında bulunan idare, işlemi tekemmül ettiren idareye bir teklifte bulunmakta, asıl işlemi yapmakla yetkili olan idare de bu teklife binaen⁴⁰⁰ idari işlemi tesis etmektedir. Teklife binaen idari işlemi tesis etmemesi ya da idari makamın teklifine dayanmadan doğrudan kendi başına işlemi yapması hâlinde idari işlem usul bakımından sakat⁴⁰¹ olmaktadır. Ancak şekil bakımından sakatlıktan bahsedebilmek için mevzuatta teklif usulünün öngörölmüş olması gerekmektedir. Eğer mevzuatta düzenlenmiş bir teklif usulü söz konusuysa, bu teklif asıl işlemi yapacak olan idare bakımından bağlayıcı⁴⁰² kabul edilmektedir. Zira bu durumda teklif işlemi, idari işlemi başlatan irade açıklaması mahiyetindedir⁴⁰³. Bununla beraber asıl işlemi yapmakla yetkili idare, ikinci idare tarafından yapılan teklifi sarahaten ya da zımnen reddedip, yeni bir teklife binaen⁴⁰⁴ idari işlemi tesis edebilir. Bu noktada bir kısır döngünün ortaya çıkması mümkündür. Zira kanun koyucu teklifin reddedilmesiyle ilgili bir sınırlama getirmediğı takdirde, asıl idarenin istediğı teklif önüne gelinceye kadar teklifleri reddedebilir.

Teklif usulü diğer idari işlemlerde olduğu gibi Cumhurbaşkan Kararlarında da uygulandığını Anayasa, kanunlar ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde görmek mümkündür. Bu normlardan yola çıkılarak teklif usulüyle tekemmül eden Cumhurbaşkan Kararlarında, teklif makamlarının genellikle Bakanlıklar ve kamu kurumları gibi idari makamlar olduğu söylenebilir. Ancak normlarda Cumhurbaşkan Kararları için öngörölen teklif usulü bu idari makamlarla sınırlı tutulmamıştır. Nitekim

³⁹⁸ Gözler, İdare Hukuku Cilt I, 968.

³⁹⁹ Can, İdari İşlemin Şekil Unsuru, 180.

⁴⁰⁰ Gözler, İdare Hukuku Cilt I, 968.

⁴⁰¹ Ulu, İdari İşlemin Sebep Unsuru, 101.

⁴⁰² Gözler, İdare Hukuku Cilt I, 969.

⁴⁰³ Can, İdari İşlemin Şekil Unsuru, 181.

⁴⁰⁴ Gözler, İdare Hukuku Cilt I, 969.

Anayasa’da Anayasa Mahkemesi üyelerinin Cumhurbaşkanı tarafından seçilmesinde olduğu gibi yargı organları teklif makamı olarak düzenlenmektedir.

aa. Anayasa’da Öngörülen Teklif Usulü

Anayasa’da Cumhurbaşkanı kararları için öngörülen teklif usulü 146. maddede yer almaktadır. Anılan maddenin ikinci fıkrasına göre, Cumhurbaşkanı Anayasa Mahkemesi üyelerini Yargıtay Genel Kurulu, Danıştay Genel Kurulu ve Yükseköğretim Kurulunun göstereceği adaylar arasından seçmektedir. Bu çerçevede, söz konusu teklif makamları her bir boş üyelik için üçer aday göstermektedir. Cumhurbaşkanı bu adaylar arasından bir tercihte bulunarak Anayasa Mahkemesi üyelerini belirlemektedir⁴⁰⁵. Anılan teklif makamlarının birden fazla aday göstermesi göz önünde tutulduğunda, Anayasa Mahkemesi üyelerinin Cumhurbaşkanı tarafından seçilme yönteminin doktrinde “*tercihli teklif*”⁴⁰⁶ usulü olarak bilinen usulle seçildiği anlaşılmaktadır. Zira Cumhurbaşkanı önerilen adaylar arasından hangisinin üye olacağını belirleme noktasında sahip olduğu takdir yetkisi teklif makamlarının teklifiyle sınırlıdır. Bu nedenle Anayasa’da öngörülen teklif usulünün bağlayıcı niteliktedir. Nitekim Cumhurbaşkanının Anayasa’da belirtilen makamların önerdiği adaylar dışında bir başka kişiyi AYM üyesi olarak ataması durumunda usul bakımından bir hukuka aykırılık ortaya çıkacaktır. Bu takdirde Danıştay AYM üyesi seçimine ilişkin Cumhurbaşkanı kararını şekil unsuru bakımından hukuka aykırı bularak iptal edecektir.

bb. Kanunlarda Öngörülen Teklif Usulü

Birçok kanunda Cumhurbaşkanı kararları bakımından teklif usulü öngörülmüştür. Kanunlardaki teklif usulüne binaen tesis edilen Cumhurbaşkanı kararları ise şunlardır: Bazı kişilere istiklal madalyası verilmesi⁴⁰⁷, Üniversitelerarası Kurulca seçilen

⁴⁰⁵ Anayasa Mahkemesi üyeleri seçilirken atama, seçim ve karma yöntem olmak üzere üç farklı yöntem benimsenebilir. Atama yönteminde üyeler devlet başkanı tarafından doğrudan atanırken, seçim yönteminde ise üyeler halk iradesini temsil eden yasama organı üyeleri tarafından seçilmektedir. Karma yöntemde her iki yöntem birlikte uygulanmaktadır. 1982 Anayasasında benimsenen model ise karma yöntemdir. Bu çerçevede Anayasa Mahkemesi üyelerinin bir kısmı Cumhurbaşkanının tarafından seçilirken; bir kısmı da TBMM tarafından seçilmektedir. A. Haluk Kurnaz, “Üye Seçimi ve Bireysel Başvuru ile Bazı Yetki ve Görevleri Açısından Anayasa Mahkemesi”, Yasama Dergisi 2 (Mayıs 2006), 96.

⁴⁰⁶ Gözler, İdare Hukuku Cilt I, 970.

⁴⁰⁷ “Bu kanun mucibince yapılacak teklifat Riyaseticumhurun tasdikından sonra İstiklal madalyaları vesaiki Müdafaa-i Milliye Vekaletince imla ve imza olunarak sahibine ita olunur.”66 Sayılı İstiklal Madalyası Kanunu (ek md. 6).

Yükseköğretim Kurulu üyelerinin atama işleminin onaylanması⁴⁰⁸, vakıf üniversitelerinde rektörlerinin mütevelli heyetlerinin teklifi üzerine atanması⁴⁰⁹, kamu iktisadi teşebbüslerinin yönetim kurulunun teklifi ve ilgili bakanlığın onayı üzerine Cumhurbaşkanınca kamu iktisadi teşebbüslerinin atıl durumdaki varlıklarının devredilmesi⁴¹⁰, barışta, olağanüstü hâl veya seferberlik hâllerinde veya savaşta Milli Güvenlik Kurulunca gerekli görülen sahalarda Bakanlığın teklifi üzerine askerliğini henüz yapmayanların Cumhurbaşkanı tarafından gönüllü olarak görevlendirilmesi⁴¹¹, İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumunun teklifi üzerine Cumhurbaşkanınca kuruma bağlı büroların kurulması⁴¹², Türkiye İstatistik Kurumunun teklifi üzerine Cumhurbaşkanı kararı ile resmi istatistik programında değişiklik yapılması⁴¹³, Çevre, Şehircilik ve İklim Bakanlığının teklifi üzerine münferit davalar ile çözümü mümkün olmayan taşınmazlara ilişkin tescil işlemlerinde sınır ve koordinatların Cumhurbaşkanınca belirlenmesi⁴¹⁴, Orman ve Su İşleri Bakanlığının tespiti üzerine yeşil alanların Cumhurbaşkanı kararı ile milli park ilan edilmesi⁴¹⁵, Malvarlığının Dondurulmasını Değerlendirme Komisyonunun önerisi üzerine Cumhurbaşkanınca kişilerin malvarlığının dondurulması listesine

⁴⁰⁸ “Üniversitelerarası Kurulca, Kurul üyesi olmayan profesör öğretim üyelerinden seçilip Cumhurbaşkanı tarafından atanan yedi, olmak üzere toplam yirmi bir kişiden oluşur.” 2547 Sayılı Yükseköğretim Kanunu (md. 6).

⁴⁰⁹ “Devlet ve vakıf üniversitelerine rektör, Cumhurbaşkanınca atanır. Vakıflarca kurulan üniversitelerde rektör ataması, mütevelli heyetinin teklifi üzerine yapılır.” 2547 Sayılı Yükseköğretim Kanunu (md.13/a)

⁴¹⁰ “Kamu iktisadi teşebbüslerine ait işletmelerin atıl durumda bulunan varlıklarının genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri ve diğer kamu kurum ve kuruluşları ile kamu iktisadi teşebbüslerine bedelsiz veya rayiç bedelin altında devri, teşebbüs yönetim kurulunun teklifi üzerine; devre konu varlıkların rayiç bedelinin 10.000.000 TL’nin altında olması durumunda ilgili bakanın onayı, bu tutarın üzerinde olması durumunda ise Cumhurbaşkanınca alınacak karar ile gerçekleştirilir.” 233 Sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (md. 54/3).

⁴¹¹ “Barışta, olağanüstü hâl veya seferberlik hâllerinde veya savaşta, askerliğini henüz yapmadan, Milli Güvenlik Kurulunca gerekli görülen sahalarda Bakanlığın teklifi üzerine Cumhurbaşkanınca özel olarak görevlendirilen gönüllüler, Cumhurbaşkanınca belirlenen şartlara uydukları takdirde askerlik hizmetinden muaf tutulur.” 7179 Sayılı Askeralma Kanunu (md. 45/2).

⁴¹² “Gerek görülmesi hâlinde, Kurumun teklifi üzerine Cumhurbaşkanı kararıyla Kuruma bağlı bürolar kurulabilir.” 6701 Sayılı Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu (md. 14/6).

⁴¹³ “Program, Konseyin istişari görüşleri doğrultusunda Başkanlık tarafından beş yıllık olarak hazırlanır ve Cumhurbaşkanlığına sunulur. Program, Cumhurbaşkanı kararının Resmî Gazetede yayımlanmasıyla yürürlüğe girer. Gerekli hâllerde Programda değişiklik, ilgili kuruluşların görüşü alınarak Başkanlığın teklifi üzerine Cumhurbaşkanı kararı ile yapılır ve Resmî Gazetede yayımlanır.” 5429 sayılı Türkiye İstatistik Kanunu (md. 3/3).

⁴¹⁴ “Alan, sınır, hisse düzeltimi yapılamaması nedeniyle zamanla sicili ile zemini uyumsuz hâle gelen, imar uygulama hatalarının varlığı tespit edilmesine rağmen bu hataların düzeltilemediği, haricî bölünmeye tabi tutulup tescili sağlanamayan ve/veya zamanla farklı nedenlerle fiilî kullanıcı ile maliki farklılaşmış parseller gibi konu çeşitliği ve taraf fazlalığı bulunan ve münferit davalar ile çözümü mümkün olmayan taşınmazlardan bu madde kapsamında uygulama yapılması gerekenlerin sınır ve koordinatları Bakanlığın teklifi üzerine Cumhurbaşkanınca belirlenir.” 3194 Sayılı İmar Kanunu (ek md. 7/1).

⁴¹⁵ “Orman ve Su İşleri Bakanlığınca milli park karakterine sahip olduğu tespit edilen alanlar, Cumhurbaşkanı kararı ile millî park olarak belirlenir.” 2873 Sayılı Milli Parklar Kanunu (ek md. 3/1).

eklenmesi ya da bu listeden çıkarılması⁴¹⁶, genel kolluk kuvvetlerinin yeterli olmadığı takdirde terörle mücadele için İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine Cumhurbaşkanı kararıyla Türk Silahlı Kuvvetleri görevlendirilmesi⁴¹⁷, Gençlik ve Spor Bakanlığının teklifi üzerine 3289 sayılı Gençlik ve Spor Hizmetleri Kanununda belirtilen şartları taşıyan kişilerin Cumhurbaşkanınca spor müşaviri olarak atanması⁴¹⁸, Bakanlık ve Sermaye Piyasası Kurulunun teklifi üzerine anonim şirket statüsünde ürün ihtisas borsalarının Cumhurbaşkanı kararı ile kurulması⁴¹⁹, bir veya birden fazla köy ihtiyar meclisinin belediye kurulmasına ilişkin teklifi ya da köydeki seçmenlerin en az yarısından bir fazlasının en büyük mahalli amire başvurusu üzerine ya da valinin köylerin birleşerek belediye kurulmasını gerekli görmesi hâlinde, valinin bildirimi üzerine belediye kurulmasını teklif edilen köy halkının iradesini yansıtmak için mahalli seçim kurulu tarafından seçim yapılmasının ardından seçim sonucu ve valinin görüşünü de muhteva eden dosyanın Çevre ve Şehircilik Bakanlığına gönderilmesi ve buna binaen Cumhurbaşkanı kararı ile belediye kurulması⁴²⁰.

2017 değişiklikleri sonrasında mevzuat hükümlerinin Cumhurbaşkanlığı sistemi ile uyumlu hâle getirilmesi maksadıyla çıkarılan 700 ve 703 sayılı KHK'larla kanunlarda

⁴¹⁶ “Bir yabancı devlet hükûmeti tarafından bir kişi, kuruluş veya organizasyonun tasarrufunda bulunan malvarlığının dondurulmasına ilişkin olarak Türkiye’den talepte bulunulması hâlinde, Değerlendirme Komisyonunca değerlendirilen talep Cumhurbaşkanı tarafından karara bağlanır. Bu değerlendirmede karşılıklılık ilkesi gözetilir.” 6415 Sayılı Terörizmin Finansmanının Engellenmesi Hakkında Kanun (md. 6/1).

⁴¹⁷ “Genel kolluk kuvvetlerinin imkân ve kabiliyetlerini aşan durumlarda terörle mücadele için gerekli olması veya terör eylemlerinin kamu düzenini ciddi şekilde bozması hâlinde, İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine Cumhurbaşkanı kararıyla Türk Silahlı Kuvvetleri görevlendirilebilir.” 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu (md. 11/J).

⁴¹⁸ “Gençlik ve Spor Bakanının teklifi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından sayısı kırkı geçmemek üzere, olimpiyat şampiyonluğu veya olimpiik spor dallarından birinde büyükler kategorisinde birden fazla dünya şampiyonluğu kazanan otuz yaşını doldurmuş sporcular, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48 inci maddesi (A) bendinin (2), (3) ve (6) numaralı alt bentlerindeki şartlar hariç diğer şartları taşımak kaydıyla spor müşaviri olarak atanabilir. Spor müşavirleri aylık ve özlük hakları bakımından Bakanlık müşavirleri hakkında uygulanan hükümlere tabidirler. Spor müşavirlerinin atama, çalıştırılma usul ve esasları Cumhurbaşkanı tarafından yönetmelikle düzenlenir.” 3289 Sayılı Gençlik ve Spor Hizmetleri Kanunu (md. 30).

⁴¹⁹ “...faaliyet alanı ulusal veya uluslararası olabilen anonim şirket statüsünde ürün ihtisas borsaları Bakanlık ve Sermaye Piyasası Kurulunun teklifi üzerine, Cumhurbaşkanı kararı ile kurulur.” 5174 Sayılı Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Odalar Borsalar Kanunu (md. 53/1).

⁴²⁰ “Bir veya birden fazla köyün köy ihtiyar meclisinin kararı veya seçmenlerinin en az yarısından bir fazlasının mahallin en büyük mülkî idare amirine yazılı başvurusu ya da valinin kendiliğinden buna gerek görmesi durumunda, valinin bildirimi üzerine, mahallî seçim kurulları, on beş gün içinde köyde veya köy kısımlarında kayıtlı seçmenlerin oylarını alır ve sonucu bir tutanakla valiliğe bildirir. İşlem dosyası valinin görüşüyle birlikte Çevre ve Şehircilik Bakanlığına gönderilir. Cumhurbaşkanı kararı ile o yerde belediye kurulur.” 5393 Sayılı Belediye Kanunu (md. 4).

yer alan bazı teklif usulleri ilga edilmiştir. Bu bağlamda dikkat çeken hususlardan biri 703 sayılı KHK ile 5393 sayılı Belediye Kanunun 4. maddesinin altıncı fıkrasında yer alan “*İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine müşterek kararnameyle*” şeklindeki ibarenin “*Cumhurbaşkanı kararı ile*” şeklinde değiştirilmesidir. Söz konusu değişiklik öncesinde anılan fıkra gereğince yeni iskan sebebiyle oluşturulan ve nüfusu 5000 ve üzerinde olan yerlerde, İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine müşterek kararname ile belediyeler kurulabilirken; değişiklikler sonrasında Cumhurbaşkanı tarafından anılan fıkarda belirtilen sebeplere binaen tek başına belediye kurulabilmektedir. Bir diğer dikkat çeken husus ise 703 sayılı KHK ile 2809 sayılı Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Kanunun ek 30. maddesinde yer alan “*Türkiye Maarif Vakfının önerisi, Yükseköğretim Kurulunun olumlu görüşü ve Bakanlar Kurulu*” ibaresi “*Cumhurbaşkanı*” şeklinde, “*Dışişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ve Türkiye Maarif Vakfının görüşleri alınarak Yükseköğretim Kurulu*” ibaresi “*Cumhurbaşkanı*” şeklinde değiştirilmesidir. Değişiklikler öncesinde mezkur kanunun ek 30. Maddesinin birinci cümlesine göre Bakanlar Kurulunun üniversitelerin yurtdışında akademik birim kurulmasına karar verebilmesi için Türkiye Maarif Vakfının teklifi, YÖK’ün olumlu görüşü gerekmektedir. Kanun hükmünü takip eden ikinci cümle ise söz konusu işleme ilişkin usul ve esasların Dışişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ve Türkiye Maarif Vakfının görüşleri alınarak YÖK tarafından düzenleneceğini belirtmektedir. Yukarıda zikredilen değişikliklerle Cumhurbaşkanına herhangi bir teklif ya da görüşe dayanmaksızın Cumhurbaşkanı kararı ile hem üniversitelerin yurtdışındaki akademik birimlerinin kurulmasına hem de bunlara ilişkin usul ve esasları düzenleme yetkisi verilmiştir. Her iki değişiklik Cumhurbaşkanı kararlarının hukuki rejimine ilişkin şu meseleleri gündeme getirmiştir: İlk değişiklik Cumhurbaşkanı kararı ile kamu tüzel kişiliği kurulup kurulmayacağı hususunu⁴²¹ gündeme getirirken; ikinci değişiklik ise Cumhurbaşkanına akademik birim kurma yetkisinin kanunla verilip verilmeyeceğinin yanı sıra YÖK’ün teklifi olmaksızın doğrudan Cumhurbaşkanı kararı ile akademik birimler üzerinde tasarrufta bulunulmasının Yükseköğretim Kanunun 7. maddesinde YÖK’e verilen “*Bir üniversite içinde fakülte, enstitü ve yüksekokul açılmasına, birleştirilmesi veya kapatılması ile ilgili olarak doğrudan veya üniversitelerden gelecek*

⁴²¹ Kağıtçıoğlu, Cumhurbaşkan Kararları, 22.

önerilere dayalı kararlar almak ve gereği için Milli Eğitim Bakanlığına sunmak,” görevi ile çelişip çelişmediği hususunu⁴²² gündeme getirmiştir.

Birinci meseleye ilişkin öncelikle belirtmek gerekir ki Anayasa (md.123/3) gereğince kamu tüzel kişiliği kanunla ya da Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kurulabilmektedir. Bununla birlikte yukarıdaki mevzuat hükümlerinde de görüldüğü üzere kanunlar Cumhurbaşkanına Cumhurbaşkanı kararı ile kamu tüzel kişiliği kurma yetkisi vermektedir. Doktrinde ise Anayasanın 123. maddesinin üçüncü fıkrasında belirtilen usuller dışında başka bir yöntemle kamu tüzel kişiliği kurulmasına ilişkin farklı görüşler bulunmaktadır. Bu bağlamda, Gözler Anayasa’da yer alan söz konusu hükmün kamu tüzel kişiliğinin kurulmasının ancak kanun ya da Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile mümkün olduğunu ve kanunla idareye kamu tüzel kişiliği kurma yetkisi verilmesinin mümkün olmadığını⁴²³ belirtmektedir. Aksi takdirde kanunun Anayasanın 123. maddesinin üçüncü fıkrasına aykırı olacağını savunmaktadır. Yazar kendi savını “saçma” bulmakla ve bu savının pek çok sakıncalı sonucu doğurma ihtimali de olduğunu kabul etmektedir. Ancak yine de yazar bu savını “*hukuken geçerli olan tek sonuç*” olarak kabul etmektedir. Zira yazar bu savını üç farklı argümanla temellendirmektedir: Bunlardan ilki Anayasanın 123. maddesinde kamu tüzel kişiliği kurulmasına ilişkin işlemleri “*numerus clausus sayma*” yöntemiyle belirlenmiş olmasıdır. Bu yöntem vasıtasıyla belirtilen işlemler dışında başka bir işlemle kamu tüzel kişiliği kurmanın mümkün olmaması gerekmektedir. Bu nedenle kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesi dışında başka bir işlemle kamu tüzel kişiliği kurulması düşünülemez⁴²⁴. Yazarın ikinci argümanına göre, hürriyet karinesi gereğince kamu tüzel kişiliği kurma yetkisi istisnai nitelikte bir yetkidir. İstisnai nitelikteki yetkilerin dar yorumlanmasının gerekmektedir. Bu nedenle Anayasada belirtilenler dışındaki işlemlerle kamu tüzel kişiliği kurulması istisnai nitelikteki bir yetkinin geniş yorumlanması anlamına gelecektir⁴²⁵. Yazarın üçüncü argümanı ise 2017 değişiklikleriyle Anayasanın anılan fıkrasında yer alan “*veya kanunun verdiği yetkiye dayanarak*” kurulur ifadesinin “*Cumhurbaşkanlığı kararnamesi*” şeklinde değiştirilmesidir. Buna göre, kanunlarla idareye kamu tüzel kişiliği kurma yetkisi

⁴²² Burak Oder, “Cumhurbaşkanının Yükseköğretim Kurumlarında Akademik Yapı Değişikliği Yapma Yetkisine İlişkin Bazı Değerlendirmeler”, İdaregen (Erişim 4 Nisan 2022), 1.

⁴²³ Gözler, İdare Hukuku Cilt I, 205.

⁴²⁴ Gözler, İdare Hukuku Cilt I, 205.

⁴²⁵ Gözler, İdare Hukuku Cilt I, 205.

verilmesi Anayasa değişikliği ile elde edilmek istenen sonuçları yalpalamaktadır⁴²⁶. Boz ise idareye kanunlarla kamu tüzel kişiliği kurma yetkisi verilmesinde Anayasaya aykırılık olmadığı kanaatini taşımaktadır⁴²⁷. Zira Anayasanın 123. maddesinin c fıkrası yeni bir kamu tüzel kişiliğinin kurulmasına ilişkin hukuki rejimi belirlemektedir. Bu nedenle Anayasa’da kamu tüzel kişiliğe sahip olduğu belirtilen idareler kurulurken bu hükmün uygulanmasına gerek bulunmamaktadır. Örneğin, Anayasanın 127. maddesi köy ve belediyeleri kamu tüzel kişiliğine sahip kılmaktadır. Kanunun yeni bir köy veya belediye kurulması için bu yetkiyi idareye vermesi yeni bir kamu tüzel kişiliği kurma yetkisi kapsamında değildir. Çünkü bu idarelerin kamu tüzel kişiliği hlihazırda Anayasa’da tanınmıştır. Fakat yazara göre, kamu tüzel kişiliği daha önceden mevzuatta tanınmamış yeni bir idare kurulacaksa bu idarenin kamu tüzel kişiliğinin mutlaka yeni bir kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kurulması gerekmektedir.

Anayasa’da kamu tüzel kişiliğinin kurulmasına ilişkin Boz’un belirttiği şekilde bir ayırım bulunmamaktadır. Bunun yanında uygulamada Anayasa’da kamu tüzel kişiliği olduğu kabul edilen idarelerin kanunlar ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle kurulmaya devam ettiği görülmektedir. Bu nedenle kanunla Cumhurbaşkanına kamu tüzel kişiliği kurma yetkisi tanınmasını böyle bir gerekçe üzerine inşa edilmemesi gerekmektedir. Cumhurbaşkanının kamu tüzel kişiliği kurma yetkisini şu şekilde yorumlamak mmkndır: Anayasanın 123. Maddesinin c fıkrasında Cumhurbaşkanına kamu tüzel kişiliği kurma yetkisi verilmiştir. Fakat bu yetkinin Anayasal sınırlarının olduğu aşıkardır. Nitekim Anayasa’da bazı idarelerin kanunla düzenleneceği açıkça belirtilmektedir. Örneğin Anayasanın 127. Maddesinin ikinci fıkrasına göre, mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin, yerinden yönetim ilkesine göre kanunla düzenlenmesi gerekmektedir. Cumhurbaşkanının bu kapsamdaki bir belediyeyi Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kurması Anayasaya aykırı olacaktır. Anayasanın 104. maddesinin 17. fıkrasına göre Anayasa’da münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken hususlarda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılmamalıdır. Bir belediyenin kurulması ise aynı zamanda o belediyenin görev ve yetkilerinin düzenlenmesi anlamına gelmektedir. Bundan dolayı Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kamu tüzel

⁴²⁶ Gözler, İdare Hukuku Cilt I, 205.

⁴²⁷ Selman Sacit Boz, “Belediye, Köy ve Kamu İtısadi Teşebbüslerinin Kurulmasını Düzenleyen Hükümler Anayasanın 123/3 Maddesine Aykırı mıdır?”, İdaregen (Erişim 2 şubat 2022).

kişiliği kurma yetkisinin sınırlarını Anayasa’da kanunla düzenleneceği belirtilen idareler oluşturmaktadır. Bununla birlikte kanunların Cumhurbaşkanına tanıdığı kamu tüzel kişiliği kurma yetkisinin kapsamını Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulması mümkün olmayan idareler oluşturmaktadır. Yani kanunlar Cumhurbaşkanını Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurma yetkisine sahip olmadığı kamu tüzel kişilerini Cumhurbaşkanı kararı ile kurma yetkisine sahip kılmaktadır⁴²⁸. Bu durum ise yeni sistemde Cumhurbaşkanının kamu tüzel kişiliği kurma yetkisinin asli-tali düzenleme yetkisi ayrımında olduğu gibi iki farklı niteliğe sahip olduğunu göstermektedir. Ancak böyle olsa da Anayasada bu yetkinin kanunlara dayanmasını 2017 değişikliklerinden önce olduğu gibi mümkün kılan bir hüküm bulunmamaktadır. Nitekim 2017 değişikliklerinden önce Anayasaya göre kamu tüzel kişiliği ancak kanun ya da “*kanunun açıkça verdiği yetkiye*” dayanılarak kurulabilmektedir. 2017 değişikliklerinden sonra ise Anayasaya göre kamu tüzel kişiliği kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulabilmektedir. Dolayısıyla Anayasa’da kamu tüzel kişiliği ile ilgili yer alan hükümler kamu tüzel kişiliğinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi dışında başka bir idari işlemle kurulmasına açıklık getirmemektedir. Anayasadaki bu belirsizliği yorumlama yetkisine sahip Anayasa Mahkemesinin ise konuyla ilgili bir kararı bulunmamaktadır. Kanaatimizce bu durum kanun koyucunun bilinçli bir tercihten kaynaklanmamakla birlikte Türk Hukukunda “*kanunla*” ifadesinin kanun koyucu tarafından geniş bir şekilde yorumlanmasından kaynaklanmaktadır. Örneğin Anayasada “*kanunla*” düzenlenir şeklinde belirtilen hususlar hakkında çıkarılan kanunlarda genellikle konuya ilişkin genel sınırlar çizildikten sonra konunun yürütme organı tarafından düzenleneceği belirtilmektedir. Bu noktada kanun koyucunun kamu tüzel kişiliği kurma yetkisini yürütme organına verdiği düzenlemelerde de aynı yöntemi izlemektedir. Nitekim Cumhurbaşkanı kararı ile belediye kurulmasında olduğu gibi kanun koyucu belirli asgari şartların sağlanması durumunda yürütmenin belediye kurmasına imkan vermektedir.

⁴²⁸ Oder münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken bir konuda Cumhurbaşkanına karar çıkarma yetkisi verilmesini, Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasında yer alan “*Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz.*” şeklindeki hükmü işlevsizleştirdiğini ve anılan hükmün kanun yoluyla dolanılması anlamına geldiğini belirtmektedir. Ancak bu şekilde bir kabul Cumhurbaşkanının sahip olduğu bütün yetkileri asli nitelikte kabul etmeyi gerektirmektedir. Halbuki yeni sistemde Cumhurbaşkanının yetkilerinin tamamı asli nitelikte olmayıp tali nitelikte olanlar da bulunmaktadır. Oder, “Cumhurbaşkanının Yükseköğretim Kurumlarında Akademik Yapı Değişikliği Yapma Yetkisine İlişkin Bazı Değerlendirmeler”, 8.

Doktrinde, Cumhurbaşkanı kararları ile üniversitelere bağı akademik birimler üzerinde tasarrufta bulunma yetkisi Yükseköğretim Kurumları Teşkilat Kanunu Ek 30. madde özelinde değerlendirilmektedir. Bu çerçevede Oder, Anayasanın 130. maddesinin 9. fıkrası gereğince yükseköğretim kurumlarının kuruluş ve organları münhasır kanun alanında yer aldığını⁴²⁹ ve bu nedenle söz konusu meselenin kanunla düzenlenmesi gerektiği belirtmektedir. Bununla birlikte yazara göre, Anayasa Mahkemesinin Anayasa’da kanunla düzenleneceği belirtilen alanlarda dahi kanun koyucunun Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi tanınmasını Anayasa’ya aykırı kabul etmesi mesele hakkında yürütme organının tasarruf yapma yetkisinin Cumhurbaşkanı kararları ile dahi olsa mümkün olmadığının anlaşılmasını gerektirmektedir. Zira Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile tasarruf edilmesi mümkün olmayan bir meselede kanunlarla Cumhurbaşkanı kararı çıkarma yetkisi tanınması Anayasa hükümlerinin dolanılması ve Anayasa’da münhasır kanun alanı ilgili hükmün etkisizleştirilmesi anlamına gelmektedir. Aynı zamanda yazar anılan kanun maddesinde herhangi bir teklif usulünün öngörülmemiş olmasına karşın Yükseköğretim Kanunun 7. maddesindeki YÖK’ün üniversitelerin idari yapısına ilişkin tasarıları Milli Eğitim Bakanlığına sunma görevini şu şekilde değerlendirmektedir. Yazara göre, 700 sayılı KHK ile önceki teklif usulünün kaldırılmasıyla beraber üniversitelerin akademik birimlerinde yapılacak değişikliklerin doğrudan bir Cumhurbaşkanı kararı veya MEB’in YÖK tarafından kendisine sunulan teklifi Cumhurbaşkanıya iletmesi sonrasında çıkarılacak bir Cumhurbaşkanı kararı ya da kanun koyucunun çıkaracağı bir kanunla gerçekleşmesi mümkündür. Ancak yazar, YÖK’ün herhangi bir teklifi olmaksızın Cumhurbaşkanı kararı ile böyle bir yetkinin kullanılması YÖK’ün yetki ve görevlerini düzenleyen Anayasanın 131. maddesinin birinci fıkrasına aykırı olduğunu kabul etmektedir. Zira söz konusu hükme göre YÖK, “*Yükseköğretim Kurumlarının öğretimi planlamak, düzenlemek, yönetmek, denetlemek, yükseköğretim kurumlarındaki eğitim-öğretim ve bilimsel araştırma faaliyetlerini yönlendirmek bu kurumların kanunda belirtilen amaç ve ilkeler doğrultusunda kurulmasını, geliştirilmesini ve üniversitelere tahsis edilen kaynakların etkili bir biçimde kullanılmasını sağlamak ve öğretim elemanlarının yetiştirilmesi için planlama yapmak maksadı ile*” kurulmuştur. Bu nedenle yazar kanunlarda üniversitelerin

⁴²⁹ Oder, “Cumhurbaşkanının Yükseköğretim Kurumlarında Akademik Yapı Değişikliği Yapma Yetkisine İlişkin Bazı Değerlendirmeler”, 7.

akademik birimlerinde değişiklik yapacak Cumhurbaşkanı kararları öncesinde YÖK'ün bu yöndeki iradesinin oluşmasını öngörölmesi hâlinde Anayasanın 131. maddesiyle çelişik bir durum olmayacağını belirtmektedir⁴³⁰. Nitekim YÖK'ün Yükseköğretim Kanunun 7. maddesindeki yetkileri bağlayıcı nitelikte değildir. Zira YÖK'ün bu yönde bir karar aldıktan sonra bu kararı “gereği için” Milli Eğitim Bakanlığına; Milli Eğitim Bakanlığının ise Cumhurbaşkanının bu yönde bir karar alması için YÖK tarafından önüne getirilen bu teklifi Cumhurbaşkanına sunması gerekmektedir. Fakat MEB'in sunduğu bu teklifin de bağlayıcı nitelikte olduğunu gösteren bir hüküm bulunmamaktadır. Çünkü anılan kanunda Milli Eğitim Bakanlığının YÖK'ün teklifinin gereği için daha sonrasında hangi işlemleri tesis edeceği açıkça belirtilmemektedir.

cc. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Öngörülen Teklif Usulü

Cumhurbaşkanı kararları için teklif usulü Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle ya da yönetmelikle de öngörölmüş olabilir. Bunun arkasında yatan neden, idarenin birel işlem yapma yetkisini objektifleştirmek için düzenleyici işleme başvurarak⁴³¹ eşitlik ilkesinin idare edilenler arasında kuvvetlendirmek adına birtakım usuller öngörmesini istemesidir. Bu bağlamda, 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde üst kademe yöneticilerinin atanmasına ilişkin öngörülen usul örnek olarak gösterilebilir. Zira her ne kadar Anayasanın 104. maddesinin 9. fıkrasında Cumhurbaşkanı üst kademe yöneticileri atamakla yetkili kılınmışsa da 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin 2. maddesine göre I sayılı cetvelde yer alan üst kademe yöneticiler doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanırken, II sayılı cetvelde yer alan üst kademe yöneticiler Cumhurbaşkanı onayıyla atanmaktadır. Bu nedenle II sayılı cetvelde yer alan üst kademe yöneticilerinin Cumhurbaşkanı onayıyla atanmasından önce, bir teklifin olması gereklidir⁴³². Örneğin I sayılı cetvelde yer alan Sayıştay başsavcısı doğrudan Cumhurbaşkanı kararı ile atanırken, II sayılı cetvelde yer alan Sayıştay savcıları ilgili idari makamların teklifinin Cumhurbaşkanının onaylaması ile atanmaktadır. Ancak bu noktada göze çarpan husus her ne kadar II sayılı cetvelde belirtilen üst kademe yöneticilerinin Cumhurbaşkanının

⁴³⁰ Oder, “Cumhurbaşkanının Yükseköğretim Kurumlarında Akademik Yapı Değişikliği Yapma Yetkisine İlişkin Bazı Değerlendirmeler”, 12.

⁴³¹ “Yahut idare bazı hallerde bu işlemlerden birini yapabiliyorsa o takdirde bunun hangi prensibe dayandığının bilinmesine ihtiyaç vardır.” Güneş, Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Pozitif İşlemleri 83.

⁴³² Söyler, “3 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, 69.

onayıyla atanacağı belirtilmiş olsa da mevzuatta II sayılı cetvelde belirtilen bazı üst kademe yöneticilerinin atanmasına ilişkin herhangi bir teklif usulü öngörülmemiştir. Bu bağlamda, Cumhurbaşkanı onayıyla atanacak Sayıştay savcılarının atanma usulü ele alınacak olursa, mevzuatta hangi idari makam tarafından teklifte bulunulabileceği ile ilgili bir düzenleme olmadığı görülmektedir. Buna karşın 3.12.2010 tarihli Sayıştay Kanunu yürürlüğe girmeden önce mülga 21.02.1967 tarihli ve 832 sayılı Sayıştay Kanunun 18. maddesine göre, Sayıştay savcısı ve yardımcıları, Sayıştay Birinci Başkanının mütalaası alındıktan sonra Maliye Bakanlığınca yapılacak teklif üzerine ortak kararname ile atanmaktaydı. 3.12.2010 tarihli ve 6085 sayılı Sayıştay Kanununun 2.7.2018 tarihli 703 sayılı KHK'nın 139. maddesi ile kaldıran 18. maddesinin birinci fıkrasının ilk cümlesine göre de Sayıştay savcıları "*Sayıştay Başkanının görüşü alınmak suretiyle Maliye Bakanlığınca yapılacak teklif üzerine ortak kararname*" ile atanacağı belirtilmekteydi. Fakat 703 sayılı KHK ile yapılan değişiklikle anılan kanunda herhangi bir atama usulü öngörülmemiştir. Bununla birlikte herhangi bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde de Sayıştay savcılarının atanmasına ilişkin teklif usulünü aydınlatan bir hüküm bulunmadığı görülmektedir. Nitekim Sayıştay savcılarının atanmasına ilişkin Cumhurbaşkanı kararlarında⁴³³ da yalnızca "*3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin 2 ve 3 üncü maddeleri gereğince*" atandıkları belirtilmektedir. Benzer bir örnek II sayılı cetvelde yer alan Gelir İdaresi Başkan Yardımcılarının atanmasıdır. Resmi Gazetede yayımlanan Gelir İdaresi Başkan Yardımcılarının atanması konulu Cumhurbaşkanlığı kararlarında da "*3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin 2 ve 3 üncü maddeleri gereğince*" atama işleminin gerçekleştirildiği belirtilmektedir. Ancak ilgili mevzuata bakıldığında herhangi bir teklif usulünün öngörülmediği anlaşılmaktadır. Gerçekten 5.5. 2005 tarihli ve 5345 sayılı Gelir İdaresi Başkanlığı ile İlgili Bazı Düzenlemeler Hakkındaki Kanununda⁴³⁴ konuyla ilgili bir hüküm bulunmadığı gibi merkezi idarenin düzenlendiği 1 sayılı CBK ve üst kademe yöneticilerinin atanmasını düzenleyen 3 sayılı CBK'da da herhangi bir hüküm yoktur. Hâlbuki anılan kadroların atanması bakımından bir teklif usulü öngörülmüşse önceki dönemdeki gibi usulün mevzuatta öngörülmesi gereklidir. Örneğin mezkur kanunun 28. maddesi 703 sayılı KHK ile kaldırılmadan önce, Gelir İdaresi Başkan Yardımcıları Gelir İdaresi Başkanının teklifi üzerine Maliye Bakanı

⁴³³ Resmi Gazete, Tarih: 24.10.2020, Karar: 2020/469.

⁴³⁴ Söz konusu kanunun adı 703 sayılı KHK ile değiştirilmeden önce "*Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun*" şeklindedir.

tarafından atanmaktadır. Kanunda teklif usulü açıkça düzenlenmiştir. Ancak yeni sistemde ise böyle bir düzenleme söz konusu değildir. Öyleyse denilebilir ki mevzuatta II sayılı cetvelde yer alan üst kademe yöneticilerinin atanmasına ilişkin herhangi bir teklif usulü öngörülmediği için hukuki anlamda bir teklif söz konusu değildir. Çünkü teklif usulünü düzenleyen bir hukuk kuralı bulunmamaktadır. Böyle bir teklif usulü varsa da bunun ancak fiili bir durum olduğu söylenebilir.

dd. Teklif Usulü Öngörülen Cumhurbaşkanı Kararlarının Yargısal Denetimi

Teklif usulüyle tekemmül eden birel nitelikteki Cumhurbaşkanı kararlarına ilişkin bir diğer önemli husus yargısal denetimlerine ilişkindir. Şöyle ki Danıştay Cumhurbaşkanı kararlarına ilişkin açılan iptal ve tam yargı davalarında Cumhurbaşkanı kararlarını onay işlemiyle ve doğrudan Cumhurbaşkanının kararı ile tekemmül edenler olmak üzere iki farklı şekilde⁴³⁵ tasnif etmektedir. Kararlarda yapılan tasnif neticesinde Danıştay onay işlemiyle tekemmül edenlere karşı açılan davalarda görev yönünden reddine karar vermekte ve görevli mahkemeyi belirtmekte⁴³⁶; Cumhurbaşkanı onayı dışında tekemmül eden Cumhurbaşkanı kararlarında⁴³⁷ ise esas yönünden inceleme yapmaktadır. Dolayısıyla Danıştay'ın Cumhurbaşkanı kararlarına ilişkin yaptığı tasnif Cumhurbaşkanı kararının yargısal denetiminde uygulanacak usule ilişkindir. Buna karşın Danıştay Kanununun 27. maddesinin 4. fıkrasına göre Danıştay ilk derece mahkemesi olarak Cumhurbaşkanı kararlarına ilişkin uyuşmazlıkları karara bağlamakla görevlendirilmiştir. Mezkur hükümde Cumhurbaşkanı kararları bir tasnife tutulmadan Cumhurbaşkanı kararlarına ilişkin uyuşmazlıklarda Danıştay'ın görevli mahkeme olduğu düzenlenmiştir. Bu bağlamda, Danıştay'ın görev yönünden ret kararlarının kanundaki emredici hükme açıkça aykırılık taşıdığı söylenebilir.

Bununla birlikte Danıştay'ın söz konusu içtihadının, mevzuatta konuyla ilgili mevcut durum göz önünde tutulduğunda, hukuki açıdan geçerliliğe sahip olmadığı anlaşılmaktadır. Zira mevzuatta onay şeklinde tekemmül edeceği belirtilen birçok Cumhurbaşkanı kararına ilişkin teklif usulü öngörülmemiştir. Örneğin 3 sayılı

⁴³⁵ Ramazan Çağlayan, İdari Yargılama Hukuku (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 13. Baskı, 2021), 107.

⁴³⁶ Danıştay 2. Daire, , E. 2020/806, K. 2020/2006, T. 01.07.2020; Danıştay 2. Daire, E. 2020/1875, K. 2020/2278, T. 09.09.2020; Danıştay 2. Daire, E. 2020/1030, K. 2020/1817, T. 23.06.2020.

⁴³⁷ Danıştay 6. Daire, E. 2020/9738, K. 2021/8840, T. 24.06.2021; Danıştay 6. Daire, E. 2020/4898, K. 2020/8237, T. 24.09.2020; Danıştay 6. Daire, E. 2020/2188, K. 2021/1151, T. 03.02.2021.

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine (md.2/2) göre, “(II) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere Cumhurbaşkanının onayı” ile atama yapılmaktadır. Mevzuatta ise (II) sayılı cetvelde yer alan söz konusu kadro, pozisyon ve görevlerin atanmasında herhangi bir teklif usulü öngörülmediği görülmektedir. Danıştay ise mevzuattaki böyle bir eksikliğe rağmen görev yönünden ret kararı vermektedir. Diğer taraftan uygulamada ise bu minvaldeki Cumhurbaşkanlığı kararları Resmi Gazetede görüldüğü üzere “onaylanmasına karar verilmiştir” şeklinde bir ifadeye yer vermemektedir. Dolayısıyla Danıştay hem mevzuatı hem de uygulamayı dikkate almadan görev yönünden ret kararı vermektedir.

b. Danışma Usulü ile Tekemmül Eden Cumhurbaşkanlığı Kararları

Danışma usulü, idarenin idari işlem tesis etmeden önce tesis edeceği idari işlem hakkında başka bir idarenin görüşüne başvurmasıdır⁴³⁸. Danışılan makamın görüşü asıl işleminden bağımsız olmakla ve icrai nitelik taşımamakla⁴³⁹ birlikte bağlayıcı niteliği ihtiyari danışma, zorunlu danışma ve “uygun görüş”⁴⁴⁰ olmak üzere üç farklı danışma usulüne göre değişebilir.

aa. İhtiyari Danışma Usulüne Tabi Kılınan Cumhurbaşkanlığı Kararları

İdarenin danışma usulüne başvurmasına ilişkin herhangi bir emredici bir hüküm olmaması⁴⁴¹ ya da ilgili kanun hükmünün danışılanın görüşüne başvurmak noktasında serbesti tanınması⁴⁴², ihtiyari danışma usulü olarak addedilmektedir. Söz konusu danışma usulünde, idare başka bir idarenin görüşüne başvurup başvurmamakta takdir yetkisine sahip olduğu gibi idare başka bir makamın ya da danışılan idarenin görüşünü dikkate almak noktasında da takdir yetkisine⁴⁴³ sahiptir. Yani idare idari işlemi tesis ederken

⁴³⁸ Can, İdari İşlemin Şekil Unsuru, 125; Gözler, İdare Hukuku (Cilt I), 972; Günday, İdare Hukuku, 146; Akyılmaz-Sezginer-Kaya, İdare Hukuku, 336.

⁴³⁹ Sezginer, “İdari İşlem- İcraîlik- Ayrılabilir İşlem- Yargısal Denetim”, 244.

⁴⁴⁰ Gözler, İdare Hukuku (Cilt I), 975; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya danışma işlemlerini “alınması isteğe bağlı olanlar” ve “alınması zorunlu olanlar” olmak üzere iki başlık altında incelemektedir. Akyılmaz-Sezginer-Kaya, İdare Hukuku, 337. Altay eski sistemde zorunlu danışma usulünün olmadığı takdirde, Danıştay’ın Cumhurbaşkanlığı ya da Başbakanlık tarafından gönderilen işler hakkında görüş bildirmesine “görüş alınmasının isteğe bağlı olması” olarak değerlendirmektedir. Evren Altay, “Danıştay’ın İdari Görevleri Kararları”, TBB Dergisi 56 (2005), 189.

⁴⁴¹ Gözler, İdare Hukuku (Cilt I), 972; Can, İdari İşlemin Şekil Unsuru, 131.

⁴⁴² Can, İdari İşlemin Şekil Unsuru, 131; Akyılmaz-Sezginer-Kaya, İdare Hukuku, 337.

⁴⁴³ “Avrupa Birliği’nin ilgili mevzuatındaki değişikliklere ilişkin mevzuat güncellemeleri için birinci fıkra uygulanmaz. Bu güncellemeler, 9 uncu, 10 uncu, 11 inci ve 12 nci maddeler uygulanmadan ve Bilimsel

herhangi bir makama danışmadan veya danıştığı makamın görüşünü göz ardı ederek idari işlem tesis edebilir. Bununla birlikte, idare hangi idarenin görüşüne başvurulacağı noktasında da takdir yetkisine sahiptir. Zira mevzuatta idarelerin birbirine danışması engelleyen bir hukuki engel yoktur⁴⁴⁴. Örneğin salgın tedbirleri kapsamında tesis edilecek bir Cumhurbaşkanı kararından önce Sağlık Bakanı başkanlığında toplanan Koronavirüs Bilim Kurulunun görüşüne başvurabileceği gibi Sağlık Politikaları Kurulunun da görüşüne başvurulabilir.

Cumhurbaşkanının Cumhurbaşkanı kararı tesis etmeden önce başvurabileceği idari makamlar ise çeşitlidir. Nitekim birçok CBK’da idari makamlar ve kurullar, Cumhurbaşkanınca görüşüne başvurabileceği şekilde düzenlenmiştir. Bu bağlamda örnek 1 sayılı CBK’da düzenlenen Cumhurbaşkanlığı Teşkilatında yer alan bazı makamlar ve kurullar örnek teşkil etmektedir. Söz konusu idari makamların yetki ve görevlerinden birisi de politika ve strateji önerileri geliştirmektir. Bu makamlar ise Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları⁴⁴⁵, Bakanlıklar ve bunlara bağlı daire başkanlıkları ve genel müdürlüklerdir. Bunlar arasında en dikkat çeken ve Cumhurbaşkanlığı sisteminin getirdiği yeniliklerden biri olarak Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarıdır. Cumhurbaşkanlığı Merkez Teşkilatında yer alan, dokuz farklı konuda çalışmalar yapmak üzere kurulan ve her biri Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Politika Kurulları hukuki niteliği itibarıyla icrai nitelikte olmayan⁴⁴⁶ görev ve yetkilere haizdir. Zira “strateji ve politikalar önermek”, “kamu kurum ve kuruluşlarına görüş vermek”, kendi konularına giren alanlarda “uygulanan politikaları ve gelişmeleri izlemek” ve “bakanlıklar ile kurum ve kuruluşların uygulamalarını izlemek” şeklinde düzenlenen görev ve yetkileri tek taraflı hukuki sonuç doğurma kabiliyetine sahip değildir. Bununla birlikte Politika Kurullarının Cumhurbaşkanı kararları bakımından önemli bir rol

Komisyonun görüşüne başvurulmadan yapılabilir.” Resmi Gazete, Sayı: Türk Gıda Kodeksi Gıda ile Temas Eden Madde ve Malzemelere Dair Yönetmelik madde 8 üçüncü fıkra.

⁴⁴⁴ Akyılmaz-Sezginer-Kaya, İdare Hukuku, 337. Bununla birlikte idare kendi bünyesinde görüşlerine başvurmak için bir danışma kurulu kurabilir. Akbulut, Kanuni İdare İlkesi, 143.

⁴⁴⁵ Ocak, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile İdari Vesayet Yetkisi Düzenlenmesinin Bir Örneği Olarak Cumhurbaşkanlığı Ofisleri”, 168.

⁴⁴⁶ Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, 169. Politika Kurulları, Cumhurbaşkanı kararları itibarıyla ihtiyari danışma organı rolü üstlenmekle birlikte bazı kamu kurum ve kuruluşları için zorunlu danışma organı niteliğindedir. Örneğin, 23 sayılı Uzak Ajansı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 4. maddesine göre, “uzak ve havacılık bilimi ve teknolojileri faaliyetlerine ilişkin genel usul ve esasları Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulunun ilke ve önerilerini dikkate alarak” belirlemesi gerekmektedir. Bu bakımdan Uzak Ajansı ve Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu arasında idari vesayet ilişkisi olduğu söylenebilir.

oynadığı söylenebilir. Her ne kadar yürütme organı monist mahiyette olsa da Cumhurbaşkanı kararları konu itibariyle farklı kamu hizmetlerini kapsamaları tekemmül etmeden merkezi idarenin kapsamlı bir şekilde çalışmasını gerektirmektedir. Bu nedenle her bir Politika Kurulunun alanında uzman ve tecrübeli isimlerden oluşması Cumhurbaşkanı kararlarını daha nitelikli hâle getirmesi mümkündür. Ancak 1 Sayılı CBK'da üyelerin niteliğine ilişkin bir düzenleme getirmemekle birlikte uygulamada kurul üyelerinin kurulun çalışma alanında uzman ve tecrübeli isimlerden oluştuğu görülmektedir. Mevzuatın uygulama ile uyumlu hâle getirilmesi daha isabetli bir tercih olacaktır.

bb. Zorunlu Danışma Usulüne Tabi Kılınan Cumhurbaşkanı Kararları

İdare hukukunda idari işlemlere ilişkin öngörülen bir diğer danışma usulü zorunlu danışma usulüdür. Zorunlu danışma usulünde idare kanundaki emredici hükümler gereğince tesis edeceği işlemin tasarısını kanunda belirtilen makam ya da kurula sunarak konu hakkındaki görüşüne başvurmak zorundadır⁴⁴⁷. Aksi takdirde idari işlem tekemmül edecek ancak usul bakımından hukuka aykırı olacak ve işlemin iptalinin talep edilmesinde gerekçe oluşturacaktır. Bu usulde de danışılanın görüşü bağlayıcı olmamakla beraber idari işlemi konu unsuru bakımından sınırlandırmaktadır⁴⁴⁸. Zira danışan idare idari işlemi ya danışılan kurul ya da makama sunduğu şekliyle tesis etmelidir ya da danışılanın görüşü doğrultusunda idari işlemi şekillendirmelidir⁴⁴⁹.

Cumhurbaşkanı kararlarına ilişkin zorunlu danışma usulü öngören herhangi bir norm olmadığını söylemek mümkündür⁴⁵⁰. Zira yeni Anayasa değişikliklerine uyum

⁴⁴⁷ Gözler (Cilt I), 973; Can, İdari İşlemin Şekil Unsuru, 129.

⁴⁴⁸ Can, İdari İşlemin Şekil Unsuru, 130.

⁴⁴⁹ Bununla ilgili Türk Hukukundaki en tipik örnek 2017 değişiklikleri öncesinde, tüzük çıkarmadan önce Bakanlar Kurulunun “devletin en yüksek danışma ve inceleme” organı olan Danıştay’ın görüşüne başvurmasıdır. Anayasanın 155. maddesinin mülga birinci fıkrası gereğince tüzükleri incelemekle görevli olan Danıştay, Bakanlar Kurulunun sunduğu tüzük tasarısını yürütmenin düzenleme yetkisi, üst normlara uygunluğu, tüzükte yer alan hükümlerin kamu hizmeti bakımından konumu ve düzenleme tekniğinin düzeltilmesi bağlamında değerlendirir. Değerlendirme neticesinde ortaya çıkan Danıştay’ın inceleme kararı ise kısmi nitelikte bağlayıcıdır. Zira Bakanlar Kurulu Danıştay incelemesi sonucu reddedilen tüzük tasarısının ya da değiştirilen tüzük tasarısının ilk halinin ya da Danıştay incelemesinden sonra Bakanlar Kurulu’nca yeniden hazırlanan ve fakat Danıştay incelemesine sunulmayan tüzük tasarısının, tüzük olarak geçerlik kazanması hukuken olanaklı değildir. Altay, “Danıştay’ın İdari Görevleri Kararları” 212; Gözübüyük, Yönetim Hukuku, 93.

⁴⁵⁰ 23/02/2022 itibariyle Resmi Gazetede yayımlanmış Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Cumhurbaşkanı kararlarına ilişkin zorunlu danışma usulü öngörülmediği görülmektedir. Cumhurbaşkanlığı

sağlanması için 700 ve 703 sayılı KHK'larla birlikte mevzuatta yer alan teklif ve danışma usullerinin büyük bir kısmı ilga edilmiş ve bunun neticesinde Cumhurbaşkanlığı kararları daha az sayıda hazırlık işlemi ile tekemmül edecek şekilde düzenlenmektedir⁴⁵¹. Bu nedenle Cumhurbaşkanlığı kararları önceki sistemde yürütmenin sık başvurduğu ve Cumhurbaşkanlığı kararları gibi Anayasa'da yer almamaları nedeniyle Kuzu'nun deyiimiyle geleneksel yöntemsel bir işlem olan Bakanlar Kurulu kararları⁴⁵² ile benzeşse de usul işlemlerinin Bakanlar Kurulu kararlarına göre daha sınırlı olması yönüyle farklılık arz etmektedir. Diğer taraftan tüzüklerle normlar hiyerarşisinde aynı konumda olan düzenleyici nitelikteki Cumhurbaşkanlığı kararlarının eski sistemin aksine Danıştay incelemesine tabi olmaması Cumhurbaşkanlığı kararlarının genel anlamda zorunlu danışma usulüne tabi olmadığını göstermektedir. Bu durumun ise olumlu değerlendirilmesi mümkündür. Zira yürütme organının, zorunlu danışma usulüne tabi olmayan Cumhurbaşkanlığı kararları ile önem arz eden hususlarda daha hızlı ve etkin bir şekilde karar alması mümkündür. Nitekim 2017 değişiklikleriyle birlikte elde edilmek istenen kazanımlardan biri de budur⁴⁵³. Şöyle ki 2017 değişiklikleri öncesinde yürütmenin işlemleri askeri ve yargısal vesayetini yanı sıra bürokratik vesayetini gölgesindedir. Kanunlarda icrai işlem yapma yetkisi yürütmeye tanınmakla birlikte demokrasi bakımından önemli kırılma noktalarında temel hak ve hürriyetlere kimi zaman ideolojik olarak yaklaşan kamu kurumları⁴⁵⁴ yürütmenin idari işlemlerinde teklif ve görüş bildirme gibi önemli idari yetkilere haiz bir şekilde kurgulanmıştır. Bunun neticesinde demokratik

kararnamesi ile böyle bir düzenlemeye gidilmesi durumunda II sayılı cetvelde yer alan üst kademe yöneticilerinin atanmasında olduğu gibi kendi yetkilerini sınırlandırma yoluna gittiği söylenebilir.

⁴⁵¹ “2/7/2018 tarihli ve 700 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 196 ncı maddesiyle bu bentte yer alan “Bakanlık veya İdare tarafından Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının görüşü de alınarak belirlenen ve Bakanlığın teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca” ibaresi “Cumhurbaşkanınca” şeklinde değiştirilmiştir.”;

⁴⁵² Burhan Kuzu Türk Anayasa Hukukunda Kanun Hükmünde Kararnameler (İstanbul: Üçdal Neşriyat, Akademik Kitaplar Serisi: 39, 1985), 135.

⁴⁵³ Söyler, Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 206; Küçük, Türkiye’de Başkanlık Sistemi, 205;

⁴⁵⁴ Akın, Türkiye’de demokrasi bakımından önemli bir kırılma noktası olan 28 Şubat sürecinde kamu kurumlarının Anayasa ve kanunlarla tanınan yetkilerini Anayasanın 24. maddesiyle teminat altına alınmış din ve vicdan hürriyetini adeta durdurma niteliği taşıyacak şekilde ideolojik olarak kullandığını şu şekilde ifade etmektedir: “İÜ Sağlık Hizmetleri Meslek Yüksek Okulu’nda sınava giren başörtülü öğrenciler, çevik kuvvet ekiplerince zorla dışarı çıkarılmış, bunu takiben başörtüsü yasağı bütün kamu kurumlarında uygulanmaya başlanmış; bu yasağa ilahiyatlar ve imam-hatipler de dahil edilmiş, hatta bazı üniversitelerde “ikna odaları” kurulmuş, Yeniden Doğuş Partisi Genel Başkanı Hasan Celal Güzel, Kayseri’de türban yasağına ilişkin sözleri üzerine dava açılarak tutuklanmıştır.” Şeyma Akın, “Darbeler ve Batı Medyası: 28 Şubat Darbesi Üzerinden Bir Analiz”, Liberal Düşünce Dergisi 21/84 (Aralık 2016), 43.

meşruiyete sahip ancak koalisyonların meydana getirdiği görüş farklılıkları nedeniyle icrai kararlar almakta zorluk yaşayan yürütme organı⁴⁵⁵ kamu kurumlarının bağlayıcı teklif ve görüşüyle karşı karşıya bırakılmış ve idarenin işleyişi yavaşlamıştır. Bunun aksine yeni sistemle birlikte yürütme işlemlerine ilişkin hazırlık işlemlerinin azaltılması idarenin daha hızlı bir şekilde hareket etmesini sağlamakta ve önceden yürütmenin siyasi ve idari kanadı arasında gerilim yaşanması ihtimalini azaltmaktadır. Bu nedenle yürütme işlemlerine ilişkin hazırlık işlemlerinin azaltılması bu açıdan değerlendirildiğinde olumlu bir değişim olduğu söylenebilir.

Kanunların, hazırlık işlemlerini bu şekilde düzenlemesinin olumsuz tarafı ise merkezi idarenin kamu tüzel kişilerin yetki ve görev alanına ilişkin hususlarda teklif ve görüşlerine dayanmaksızın idari işlem tesis ederek kamu tüzel kişiliklerinin idari özerkliği menfi anlamda etkilemesidir. Zira idari özerklik kamu tüzel kişilerine icrai olmasa da kendi teşkilatına ilişkin hususlarda irade açıklamasında bulunma⁴⁵⁶ imkanını tanımaktadır. Kanunların kamu tüzel kişilerine ilişkin hususlarda tesis edilecek Cumhurbaşkanlığı kararlarında kamu tüzel kişilerine hazırlık işlemleri yapma yetkisi tanınamaması ise söz konusu imkanı kamu tüzel kişilerin elinden almaktadır. Diğer taraftan merkezi idare ile kamu tüzel kişileri arasındaki idari vesayet ilişkisi olduğu göz önünde tutulduğunda, merkezi idarenin bu alanlara ilişkin işlemlerinin onay ve izin işleminden ibaret olması gerekirken⁴⁵⁷ doğrudan karar verici bir konumda olması kurumların kamu tüzel kişiliğini anlamsız hâle getirmektedir. Zira bu takdirde Cumhurbaşkanının kamu tüzel kişiliğine ilişkin işlemin akıbetini doğrudan kendisi belirlemekte ve kamu tüzel kişileri ile merkezi idare arasında hiyerarşik bir ilişki olduğu şeklinde bir intiba uyandırmaktadır⁴⁵⁸.

⁴⁵⁵ Armağan, 100.

⁴⁵⁶ Begüm Kevser İspir, Kamu Tüzel Kişiliği (AHBVÜ, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi), 488; AYM, E.2018/99, K.2021/14, 03/03/2021, §7.

⁴⁵⁷ Can, İdari İşlemin Şekil Unsuru, 136.

⁴⁵⁸ 2017 değişiklikleri sonrasında merkezi idare içinde yer alan bazı idarelere kamu tüzel kişiliği tanınması bazı yazarlar tarafından eleştirilmiştir. Bu bağlamda Cumhurbaşkanlığı Ofislerini ele alan Ulusoy, ofislerin kamu tüzel kişiliğine sahip olmakla birlikte görev ve yetkileri arasında Cumhurbaşkanlığı tarafından verilen emir ve direktiflere uymakla yükümlü kılınmasını anlamsız bulmaktadır. Zira bu yetkiyle birlikte Cumhurbaşkanına ofisler üzerinde idari vesayet denetimini aşan bir hiyerarşik denetim yetkisi tevdi edilmektedir. Halbuki kamu tüzel kişiliği ile merkezi idare arasındaki ilişki idari vesayet denetimi çerçevesinde olmalıdır. Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, 170. Ocak da Ulusoy gibi Cumhurbaşkanının kamu tüzel kişiliği tanınmış ofislere emir ve talimat verme yetkisinin idari vesayet ve özerklik arasında

cc. “Uygun Görüş” Usulüyle Tekemmül Eden Cumhurbaşkan Kararları

İhtiyari ve zorunlu danışma usulünün aksine bağlayıcılığı tartışması⁴⁵⁹ olan “uygun görüş” danışma usulünde idari işlemin tekemmül edebilmesi için idari işlem öncesinde kanunda belirtilen idarenin görüşünün alınması ve bu görüşle idarenin irade açıklamasının aynı yönde olması gerekmektedir. Onay ve izin işlemlerine benzemekle birlikte ancak bunların aksine idari işleme kesinlik kazandırma kabiliyetine sahip olmayan uygun görüş⁴⁶⁰ işlemi, Cumhurbaşkan Kararlarında genellikle Cumhurbaşkanının idari vesayet denetimi kapsamında olan idarelere ilişkin Cumhurbaşkan Kararları tesis etmeden önce idareler tarafından yapılması gerekli usul işlemidir. Bu nedenle söz konusu idarelerin uygun görüş bildirmemesi ya da uygun görüşlerinin alınmaması hâlinde Cumhurbaşkan Kararı hukuka uygun bir şekilde tekemmül etmeyecek ve Cumhurbaşkan Kararının usul bakımından hukuka aykırı olduğu için iptal edilebileceği söylenebilecektir⁴⁶¹. Normlarda uygun görüş usulü öngörülen Cumhurbaşkan Kararları ise zorunlu danışma usulü öngörülenlerde olduğu gibi sınırlıdır. Mevzuatta Cumhurbaşkan Kararlarına ilişkin söz konusu usulü öngören hükümler ise şu şekildedir:

*“Kapadokya Alanının sınırları bölgenin kültürel ve doğal varlıkları ile turizm potansiyeli göz önüne alınarak İdarenin teklifi ve Bakanlığın uygun görüşü üzerine Cumhurbaşkan Kararı ile değiştirilebilir.”*⁴⁶²

*“Borsaların ve piyasa işleticilerinin kuruluşuna Kurulun uygun görüşü üzerine Cumhurbaşkan tarafından izin verilir.”*⁴⁶³

kurulan dengeyi bozduğu kanaatindedir. Ocak, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile İdari Vesayet Yetkisi Düzenlenmesinin Bir Örneği Olarak Cumhurbaşkanlığı Ofisleri”, 173.

⁴⁵⁹ Can, İdari İşlemin Şekil Unsuru, 135; Gözler, İdare Hukuku Cilt I, 972.

⁴⁶⁰ Can, İdari İşlemin Şekil Unsuru, 136. “Burada, bir an için Banka Kanunu md. 16’nın lafzında “izin alınması”na ilişkin herhangi bir ibare bulunmadığı, bu itibarla zaten TTK ile çelişen bir durum olmadığı düşünülebilir. Ancak, BDDK tarafından uygun görülmeyen değişikliklerin genel kurulda karara bağlanamayacak ve Ticaret Siciline tescil edilemeyecek olması, aslında “uygun görüş” ile kastedilenin, izin olduğunu göstermektedir.” Başak Şit İmamoğlu, “6102 Sayılı Türk Ticaret Kanunu Karşısında Banka Anonim Şirketi”, Banka ve Ticaret Hukuku Dergisi 28 /4 (Aralık 2012), 189.

⁴⁶¹ “Bu durumda, imar planı değişikliği nedeniyle davaya konu tarım arazilerinin tarım dışı amaçlı faaliyetlere ayrılmasına yönelik talebe ilişkin olarak, tarım arazisinin niteliğine bakılmaksızın Toprak Koruma Kurulunun uygun görüşü alınması gerekirken, bu usule uyulmadan verilen kararda bu yönüyle de hukuka uyarlık bulunmamaktadır.” İstanbul BİM, 10. İDD, E. 2019/3197 K. 2020/753 T. 11.6.2020.

⁴⁶² Resmi Gazete, Tarih: 1/6/2019, Kanun Numarası: 7174, Kapadokya Alanı Hakkında Kanun.

⁴⁶³ Resmi Gazete, Tarih: 30/12/2012, Kanun Numarası: 6362, Sermaye Piyasası Kanunu.

“Hangi risklerin Özel Riskler Yönetim Merkezi kapsamında yönetileceği Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumunun önerisi üzerine Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından; kapsama alınan risklere ilişkin olarak Devlet tarafından prim veya reasürans desteği verilip verilmeyeceği, verilecek ise kapsamı, reasürans Devlet desteğinin bir bedel karşılığında temin edilip edilmeyeceği hususları Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumunun teklifi ve Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Cumhurbaşkanı kararı ile belirlenir.”⁴⁶⁴

c. Onay ve İzin Şeklinde Tekemmül Eden Cumhurbaşkanı Kararları

Genellikle merkezi idarenin mahalli idarelerin irade açıklamaları üzerinde kullandığı bir idari vesayet şekli olmakla birlikte⁴⁶⁵ hiyerarşi ilişkisinde hiyerarşik amirce astın işlemlerini denetlemek için de başvurulabilen⁴⁶⁶ onay ve izin işlemleri, onay ve izin işlemine tabi tutulan idari işlemlerin hukuki akıbetine etki eden ve başvurulabilmesi için önceden mevzuatta düzenlenmiş olması gereken koşullardır⁴⁶⁷.

Onay işlemi, bir idari işlemin icrai niteliğe sahip olması için başka bir idari makam tarafından yapılması gereken tamamlayıcı⁴⁶⁸ koşul olarak ortaya çıkarken; izin işlemi idari işlem yapılmadan önce izin yetkisine sahip idarenin işlemin yapılması hususunda verdiği icazet teşkil eden ön şart⁴⁶⁹ olarak ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla onama kararı öncesinde kesin nitelikte ancak uygulanabilir olmayan bir idari işlem söz konusuysen; izin işlemi öncesinde herhangi bir idari işlem söz konusu olmayıp izin sonrasında bir idari işlemin yapılması için başka bir idari makam yetkilendirilmektedir.

Onay işlemi şeklinde gerçekleşen Cumhurbaşkanı kararları mahalli idarelere ilişkin olabileceği gibi merkezi idare içinde yer alan idarelerin işlemine ilişkin de olabilir. Bu bağlamda 3 sayılı CBK’da belirtilen II sayılı cetveldeki üst kademe yöneticilerinin merkezi idare tarafından atanması, Cumhurbaşkanına bağlı olarak genel bütçeye tabi kılınan Milli Saraylar İdaresi Başkanlığının döner sermaye işletmesi veya şirket kurması, Yüksek Askeri Şura kararları, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği tarafından kendi

⁴⁶⁴ Resmi Gazete, Tarih: 6/12/2012, Kanun Numarası: 6362, “Sigortacılık Kanunu”.

⁴⁶⁵ Akyılmaz-Sezginer-Kaya, İdare Hukuku, 189; Gözler, İdare Hukuku Cilt I, 282.

⁴⁶⁶ Günday, İdare Hukuku, 83.

⁴⁶⁷ Can, İdari İşlemin Şekil Unsuru, 136;

⁴⁶⁸ Akyılmaz-Sezginer-Kaya, İdare Hukuku, 27; Gözler, İdare Hukuku Cilt I, 302.

⁴⁶⁹ Akyılmaz-Sezginer-Kaya, İdare Hukuku, 191; Gözler, İdare Hukuku Cilt I, 302.

teşkilatına ilişkin kadrolarının ihdas edilmesi teklifi, Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Strateji ve Bütçe Başkanlığınca hazırlanan Cumhurbaşkanlığı yıllık programı ve orta vadeli program gibi işlemlerin Cumhurbaşkanı tarafından onaylanması, Cumhurbaşkanının merkezi idare içinde yer alan idari makamların işlemlerini onaylamasına örnek teşkil etmektedir. Diğer taraftan belirtmek gerekir ki kanunda aksi öngörülmemişse Cumhurbaşkanının bu işlemleri doğrudan kendisinin yapması mümkün değildir. Zira kamu hukukunda yetki hiyerarşiden üstündür⁴⁷⁰. İdarenin hiyerarşi denetiminde yer alan idarelere belli bir idari işlem yapma yetkisi kanunla ya da yetki devriyle tanınmışsa bu idari işlemin muhakkak yetkili idare tarafından yapılması gerekmektedir⁴⁷¹. Ancak bu işlemlerin re'sen ya da bir başvuru üzerine yerinde ya da hukuka uygun görülmeyle Cumhurbaşkanlığı tarafından değiştirilmesi, düzeltilmesi, geri alınması veya kaldırılması⁴⁷² mümkündür.

İznin verilmesi veya kaldırılması⁴⁷³ şeklinde tekemmül eden Cumhurbaşkanlığı kararlarının konusunu genellikle⁴⁷⁴ Cumhurbaşkanının idari vesayet denetimi yetkisi kapsamındaki idari faaliyetler oluşturmaktadır⁴⁷⁵. İznin verilmesi şeklinde tekemmül eden Cumhurbaşkanlığı kararları neticesinde idari vesayet denetimi kapsamındaki idare bir

⁴⁷⁰ Gözler, İdare Hukuku Cilt I, 255.

⁴⁷¹ Akyılmaz-Sezginer-Kaya, İdare Hukuku, 182.

⁴⁷² Onay makamının onama kararını geri alması ya da kaldırması onanan idari işlemi yürürlükten kaldırmadığı kabul edilmektedir. Zira onay işlemi kendi başına hukuki sonuç doğuran bir idari işlem olmayıp, kesin nitelikte bir idari işlemin icrai olması için gerekli olan tamamlayıcı işlemidir. Akyılmaz-Sezginer-Kaya, İdare Hukuku, 685. Merkezi idarenin idari vesayet yetkisi de ikame yetkisini içermemekle birlikte yerinden yönetim kuruluşunun kanunla kendisine verilen görevleri yapmaması veya kanunun öngördüğü şekilde yapmaması gibi kamu yararının zorunlu kıldığı durumlarda ve ancak kanunla öngörülmesi halinde merkezi idarenin ikame yetkisini kullanılabileceğini kabul etmektedir. Fatma Ebru Gündüz, “Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre İdari Vesayet”, DEHFD 20/33 (Şubat 2015), 72.

⁴⁷³ Resmi Gazete, Tarih: 30.06.2020, Karar Sayısı: 2708, Kurucu Vakfına Kayyım Atanan ve Garantör Üniversitesi Tarafından Yapılan Denetimler Sonucunda Mevcut Mal Varlığıyla Eğitim ve Öğretim Faaliyetlerini Sürdüremeyeceği Tespit Edilen ve Bu Durumu Yükseköğretim Kurulunca Onaylanan İstanbul Şehir Üniversitesinin Faaliyet İzninin Kaldırılması Hakkında Karar.

⁴⁷⁴ Cumhurbaşkanının izni yargısal faaliyetlere ilişkin de olabilir. Örneğin, Olağanüstü Hal İşlemleri İnceleme Komisyonu üyeleri hakkında Türk Ceza Kanununun 302 nci, 309 uncu, 310 uncu, 311 inci, 312 nci, 313 üncü, 314 üncü ve 315 inci maddelerinde yazılı suçlar nedeniyle hakkında soruşturma açılması 08.03.2018 tarihli ve 7075 sayılı Olağanüstü Hal İşlemleri İnceleme Komisyonu Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabul Edilmesine Dair Kanun gereğince Cumhurbaşkanının iznine tabidir. Yine Devlet İstihbarat Hizmetleri ve Milli İstihbarat Teşkilatı Kanunun 26. maddesinin birinci fıkrası gereğince “*MİT mensuplarının veya belirli bir görevi ifa etmek üzere kamu görevlileri arasından Cumhurbaşkanı tarafından görevlendirilenlerin; görevlerini yerine getirirken, görevin niteliğinden doğan veya görevin ifası sırasında işledikleri iddia olunan suçlardan dolayı ya da 5271 sayılı Kanunun 250 nci maddesinin birinci fıkrasına göre kurulan ağır ceza mahkemelerinin görev alanına giren suçları işledikleri iddiasıyla haklarında soruşturma yapılması Cumhurbaşkanının iznine bağlıdır.*”. Gündüz, “Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre İdari Vesayet”, 72.

⁴⁷⁵ Gözler, İdare Hukuku (Cilt I), 294.

işlemi yapmaya yetkili hale gelmekte ya da yeni bir idare veya kamu tüzel kişiliği kurma yetkisine sahip kılınmaktadır. Örneğin Cumhurbaşkanı kararı ile mahalli idare birliğinin kurulmasına izin verilmesi hâlinde birlik kamu tüzel kişiliği kazanmakta ve birliğin organları görev ve yetkilerini idari işlemlerle kullanmaya yetkili hale gelmektedir. İznin kaldırılması şeklinde tekemmül eden Cumhurbaşkanı kararları neticesinde ise Cumhurbaşkanının idari vesayet yetkisi kapsamındaki idareye önceden verilen izin kaldırılarak idarenin izin çerçevesinde sahip olduğu yetkiler ileriye dönük olarak kaldırılmaktadır.

Cumhurbaşkanının izni ve onayı şeklinde tekemmül eden Cumhurbaşkanı kararlarının yargısal denetiminde birtakım önemli farklılıklar söz konusudur. Nitekim Danıştay, onay şeklinde tekemmül eden Cumhurbaşkanı kararlarına karşı açılan iptal davalarını izin şeklinde tekemmül edenlerin aksine⁴⁷⁶ görevsizlik nedeniyle reddetmektedir⁴⁷⁷. Zira yukarıda da belirtildiği üzere onay işlemi tamamlayıcı niteliktedir. Onay işlemiyle birlikte icrai nitelik kazanan başka bir idari işlem⁴⁷⁸ söz konusudur. Dolayısıyla onay işlemi onaya tabi tutulan idari işlemin konu unsuruna nüfuz etmemekte, onay işleminden önce doğuracağı hukuki sonucu tayin edilmiş bir idari işleme yalnızca uygulanabilirlik özelliği kazandırmaktadır. Bu sebebe binaen ise davacının onay işlemine değil onaylanan işleme karşı iptal davası açması gerekmektedir⁴⁷⁹. Ancak onay yetkisinin hem vesayet makamına hem de hiyerarşide üste verilmiş olması onay işlemiyle tekemmül eden idari işlemlere karşı açılacak davalarda husumetin kime yönlendirileceği ve hangi işleme karşı dava açılacağı noktasında genelleme yapılmasını zorlaştırmaktadır. Bu nedenle her iki hukuki ilişki nezdinde

⁴⁷⁶ “2010/683 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının “Van İli, Merkez İlçesi, Van Kalesi Höyüğünde, ... Bakanlığı ile ... Üniversitesi adına davacı ... başkanlığında arkeolojik kazı yapılmasına izin verilmesine ilişkin kısmı ile aynı yere ilişkin 25/06/2012 günlü, 2012/3355 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının (İsim değişikliği kararı; “Van İli merkez İlçesi Van Kalesi Höyüğü” ibaresinin “Eski Van Şehri, Kalesi ve Höyüğü” şeklinde değiştirilmesine ilişkin Bakanlar Kurulu Kararı) yürürlükten kaldırılmasına ilişkin 04/10/2019 günlü, 1647 sayılı Cumhurbaşkanı Kararının, kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak, takdir yetkisi sınırları içinde tesis edildiği sonucuna varıldığından, dava konusu işlemde hukuka aykırılık görülmemiştir.” Danıştay Kararı - 6. D., E. 2019/20923 K. 2021/5538 T. 14.4.2021.

⁴⁷⁷ Danıştay 2. Daire, T. 01.07.2020, E.2020/806, 2020/2006 K. sayılı kararı; Danıştay 2. Daire, T. 09.09.2020 E. 2020/1875 K. 2020/2278; Danıştay 2. Daire, T. 23.06.2020, E. 2020/1030, K. 2020/1817.

⁴⁷⁸ Kağıtçıoğlu, “İdari İşlemin İcrailiği”, 277.

⁴⁷⁹ Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer, Cemil Kaya, Türk İdari Yargılama Hukuku (Ankara: Savaş Yayınevi, 2021), 401.

husumetin ayrıca değerlendirilmesi konunun anlaşılması bakımından önem arz etmektedir.

Vesayet makamının onayına tabi kılınan idari işlem kamu tüzel kişiliğine sahip başka bir idarenin işlemi olduğu için onama işlemiyle birlikte ortaya iki ayrı idari işlem çıkmakta ve onama işlemiyle idari işleme yalnızca yürürlük vasfı kazandırıldığı için husumet vesayet denetimine tabi tutulan idari makama⁴⁸⁰ yöneltilmektedir⁴⁸¹. Bu bakımdan husumetin kime yönlendirileceği ile ilgili bir belirsizlik olmadığı söylenebilir.

Onama işlemi, hiyerarşi ilişkisi bakımından değerlendirildiğinde ise husumetin onayan makama mı yoksa işlemi onaya tabi tutulan makama mı yöneltileceği noktasında bir belirsizlik söz konusudur. Zira hiyerarşi ilişkisinde onaya tabi tutulan işlem tasarı niteliğinde henüz kesinleşmemiş bir irade açıklaması olabileceği gibi kesin nitelikte ancak icrai olmayan idari işlem de olabilir. Örneğin Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Strateji ve Bütçe Başkanlığınca hazırlanan ancak henüz Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmamış Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı gibi işlemler kesin nitelik arz etmeyen hazırlık işlemi niteliğindeyken; II sayılı Cetvelde yer alan üst kademe yöneticilerinin atanması işlemi doğuracağı hukuki sonucu önceden tayin edilmiş ancak akıbeti henüz belirlenmemiş bir idari işlemdir. Nitekim Cumhurbaşkanınca ilk ihtimal dahilindeki hazırlık işlemlerinin değiştirilerek onanması mümkünken, Cumhurbaşkanının atama işlemini değiştirerek onaması mümkün değildir. Bu nedenle her iki işlemde de husumetin doğrudan Cumhurbaşkanına yöneltileceğini söylemek Cumhurbaşkanının konu unsuru üzerinde tasarrufta bulunma imkanının olmadığı bir işlem bakımından sorumluluğunun kabul edilmesi anlamına gelecektir. Buna karşın Danıştay'ın onay şeklinde tekemmül eden Cumhurbaşkanı kararlarına ilişkin kararlarında onay işlemi ayrıntılı bir şekilde tasnif edilerek ele alınmamaktadır. Kararlarda doğrudan Cumhurbaşkanı onayından bahsedilmekte, vesayet makamının onay işlemine ilişkin içtihadını⁴⁸² hiyerarşi ilişkisi

⁴⁸⁰ Gözler-Kaplan, 130; Cemil Kaya, “İdari Vesayet Makamının “Onay” İşleminin Hukuki Niteliği ve Sonuçları”, EÜHFD 6/1-2 (Haziran 2011), 149.

⁴⁸¹ Bununla birlikte vesayet makamının işleminin onanmaması ya da değiştirilerek onanması halinde husumetin vesayet makamına yöneltilmesi de mümkündür. Akyılmaz-Sezginer-Kaya, İdare Hukuku, 401.

⁴⁸² “Bir kamu hukuku kurumu olan idari vesayet, merkezi idareye, yerinden yönetim idarelerinin icraya ilişkin bazı kararlarını, idari işlem ve eylemlerini kamunun ve o yörede yaşayan halkın çıkarları açısından denetlemek amacıyla tanınmış sınırlı bir yetkidir. Bu nedenle vesayet makamının onama işlemi, yerinden yönetim idaresinin kararının bir unsuru değildir. Çünkü karar, özerkliği bulunan ve kendi adına irade beyanına yetkili bulunan yerinden yönetim idaresinin iradesinden doğmuş bir hukuki tasarruf olup, idari

bağlamındaki Cumhurbaşkanlığı onayı şeklinde tekemmül eden Cumhurbaşkanlığı kararlarına da uygulamaktadır. Kanaatimizce Danıştay'ın her iki tipteki onay işlemini göz önünde tutarak Cumhurbaşkanlığı kararlarına karşı açılan davalarda görev bakımından değerlendirme yapması daha makul bir hukuki değerlendirme olacaktır.

2.1.5. Amaç Unsuru

İdari işlemin amaç unsuru idarenin idari işlemle ulaşmayı amaçladığı sonuçtur⁴⁸³. Bütün idari işlemlerle ulaşılmak istenen sonuç kamu yararının⁴⁸⁴ gerçekleşmesidir. Anayasa ve kanunlarda sınırlandırma sebebi olarak öngörülmüş fakat belirli bir tanıımı yapılmamış olan kamu yararı, toplumu oluşturan bireylerin şahsi menfaatlerinden ayrı ve bu menfaatlere üstün⁴⁸⁵ olduğu kabul edilen toplumsal yararlar⁴⁸⁶. Diğer taraftan mevzuatta idari işlemin amacı olan toplumsal yarar yalnızca “*kamu yararı*” ifadesi ile de somutlaşmamaktadır. Zira kamu yararı genel bir kavram olup mevzuatta kamu yararının farklı görünüşleri teşkil eden amaçlar söz konusudur. Özyörük bunları “*özel maksat*” olarak tanımlamakta, “*genel maksat*” olan kamu yararına aykırılık teşkil etmeyen ve kamu yararını somutlaştıran özel amaçlar⁴⁸⁷ olduğunu belirtmektedir.

Cumhurbaşkanlığı kararlarının tipik bir idari işlem olması özgüledikleri maksadın kamu yararı⁴⁸⁸ olmasını gerektirmektedir. Bu nedenle bütün Cumhurbaşkanlığı kararlarının temel ve ortak amacı kamu yararını gerçekleştirmek olmalıdır. Bununla birlikte kamu yararını özgülemediği iddia edilen çok sayıda Cumhurbaşkanlığı kararı Danıştay'da açılan iptal davalarına konu olmuştur. Bunların büyük bir çoğunluğunu acele kamulaştırmaya ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararları oluşturmaktadır. Nitekim 2942 sayılı Kamulaştırma

vesayetinin uygulanması olan onama iradesi, tasarrufun dışında kalmaktadır.” Danıştay 9. Daire, E. 1977/4474 K. 1978/3022, T. 9.11.1978.

⁴⁸³ Atay, İdare Hukuku, 483.

⁴⁸⁴ Salih Taşdoğan, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, AÜHFD 65 (2016) , 954.

⁴⁸⁵ Kamu yararı kavramının bilimsel bir analize dayanlı olmadığı için “*çağdaş bir masal*” olarak addeden ve bu özelliği nedeniyle de devletin kutsanarak iktidarının pekiştirilmesi için işlevsel bir araç olarak tanımlayan görüşler de mevcuttur. Aktaran Tekin Akıllıoğlu, Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi 9/1-3 (1989), 11.

⁴⁸⁶ AYM, E.2019/13, K.2021/31, T. 29/04/2021, § 86.

⁴⁸⁷ Özyörük, İdare Hukuku Dersleri 199. Örneğin, 7252 sayılı Dijital Mecralar Komisyonu Kurulması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun 1. maddesi, Dijital Mecra Komisyonunun özel hayatın gizliliğine ve diğer temel hak ve özgürlüklere zarar verici şekilde internet kullanımının önlenmesi amacıyla alınan tedbirler hakkında inceleme yetkisi olduğunu belirtmektedir. Dolayısıyla anılan hüküm imaeen komisyonun incelemesine tabi olan tedbirlerin özel hayatın gizliliğine ve diğer temel hak ve özgürlüklere zarar verici şekilde internet kullanımının önlenmesi amacına özgülediği belirtmektedir.

⁴⁸⁸ Ramazan Çağlayan, “Türk Hukukunda İdarenin Takdir Yetkisi”, EBYÜHFD 7/3-4 (2003), 190.

Kanunu Cumhurbaşkanının acele kamulaştırma kararı alabilmesi için Cumhurbaşkanının kamu yararının özel bir görünümü olan yurt savunması ihtiyacına veya aceleliğine karar vermesini gerektirmektedir. “*Kamu yararı kararı*”⁴⁸⁹ olarak da bilinen bu işlem neticesinde, kıymet takdiri dışındaki diğer işlemler sonradan tamamlanmak şartıyla mahkemece 7 gün içinde seçilecek bilirkişiler tarafından tespit edilecek değeri, mal sahibine yapılacak davetiye ve ilanda belirtilecek hesaba yatırılarak taşınmaz mala el konulmaktadır. Dolayısıyla Cumhurbaşkanının kamu yararı kararına binaen bireylerin mülkiyet hakkı sınırlandırılmaktadır⁴⁹⁰. Söz konusu sınırlandırmanın ise Cumhurbaşkanının takdir yetkisi kapsamında olduğu söylenebilir. Zira mevzuatta idari işlemin sebep unsurunun mevzuatta “*kamu yararı*” ve diğer özel görünümünün idari sebep unsuru olarak düzenlenmiş olması idarenin takdir yetkisini beraberinde getirmektedir⁴⁹¹. Nitekim Danıştay acele kamulaştırmaya ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararlarını takdir yetkisi üzerinden değerlendirmektedir. Danıştay kararlarına göre, Cumhurbaşkanının acele kamulaştırma kararlarında takdir yetkisinin kamu yararının karşılanması zorunluluğuna hizmet etmesi gerekmektedir⁴⁹². Mahkemenin kararlarında bu zorunluluğun tespiti acele kamulaştırmaya ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararının ortaya çıkmasına neden olan maddi ve hukuki sebepler belirlenerek yapılmaktadır. Tespit neticesinde kamu yararı zorunluluğunu karşılamayan bir maddi sebep varsa veya mevzuatta acele kamulaştırmayı gerektiren bir hukuki sebep bulunmaktaysa⁴⁹³ acele kamulaştırma kararının kamu yararını özgülediğine⁴⁹⁴ karar verilmektedir. Bu nedenle

⁴⁸⁹ Meltem Kutlu Gürsel, (2019), Kamulaştırma Hukuku (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 3. Baskı, 2019), 154.

⁴⁹⁰ Yunus Emre Yılmazoğlu-Özgür Duman, “Acele Kamulaştırmanın Mülkiyet Hakkı Bakımından Yol Açtığı Meseleler: Anayasa Mahkemesi’nin “*Ali Ekber Akyol ve Diğerleri ile Ali Hıdır Akyol ve Diğerleri*” Kararlarının Analizi”, Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi 6/11 (Haziran 2018), 518.

⁴⁹¹ Yılmazoğlu-Duman, “Acele Kamulaştırmanın Mülkiyet Hakkı Bakımından Yol Açtığı Meseleler”, 537; Kutlu Gürsel, Kamulaştırma Hukuku, 288.

⁴⁹² Danıştay 6. Daire, E. 2019/21461, K. 2020/12703, T. 14.12.2020; Danıştay 6. Daire, E. 2020/4384, K. 2021/11442, T. 14.10.2021; Danıştay 6. Daire, T. +29.09.2021 ve 2020/11357 E., 2021/10336 K. sayılı kararı.

⁴⁹³ “.....davacıya ait taşınmazın kamulaştırılmasına ilişkin işlem ve vaziyet planı ile söz konusu kamulaştırmanın acele kamulaştırma yoluyla yapılmasına Bakanlar Kurulu kararının maddi veya hukuki sebepten kaynaklanmadığı gibi acele kamulaştırma hakkında verilecek kararın...” Danıştay 6. Daire, E. 2015/905, K. 2015/976, T. 23.02.2015.

⁴⁹⁴ “Bu durumda; davaya konu alanın kamulaştırılmasıyla şehir merkezinde kalan ve tarihi Çapanoğlu Caminin bulunduğu alandaki çarpık ve virane yapılaşmanın kaldırılması ve caminin tarihi dokusunun ön plana çıkarılması amacıyla yeşil alan ve modern görünümlü bir park yapılmasının amaçlandığı, 62 hak sahibinden 40’ı ile uzlaşma sağlandığı, olağan kamulaştırma usulü uygulandığı takdirde sürecin uzayacağı, hak sahiplerinin çoğunluğu ile anlaşma sağlandığı, bölge bütünlüğünde işlem tesisinin zorunlu olduğu, tarihi Caminin çevresinin düzenlenmesi ile gerek şehir merkezindeki kötü görünümün ortadan kaldırılacağı, gerekse caminin tarihi dokusunun ön plana çıkarılması suretiyle görüntüsünü bozan durumların ortadan

mevzuatta Cumhurbaşkanı kararlarının sebep unsurunun “*kamu yararı*” olarak düzenlenmiş olmasının bu sebep unsuruna binaen Cumhurbaşkanının sahip olduğu takdir yetkisini sınırsız kılmadığını ifade etmek mümkündür.

Bazı Cumhurbaşkanı kararlarının kamu yararına hizmet edip etmediği merak uyandırmaktadır. Nitekim kamu yararına hizmet etmeyen idari işlemlerin amacı kişisel, siyasal ve üçüncü kişiye yarar sağlama maksadına özgülendiği kabul edilmekte ve kamu yararı dışında başka bir amaca özgülönmeleri hâlinde “*yetki saptırması*”⁴⁹⁵ olarak bilinen hukuka aykırılık durumu ortaya çıkmaktadır. Bir kısım Cumhurbaşkanı kararlarının da hükümet tasarrufu olmaları nedeniyle siyasal sonuç doğurduğunun kabul edilmesi gerekmektedir. Bu takdirde şöyle bir soru karşımıza çıkmaktadır: Bir kısım hükümet tasarrufu niteliğindeki⁴⁹⁶ Cumhurbaşkanı kararları kamu yararı özgülömedikleri için hukuka aykırı kabul edilebilir mi? Bu soru hükümet tasarrufu niteliğindeki Cumhurbaşkanı kararlarının amaç unsuru yönünden idari işlem niteliğinde olmadığı kabul edilerek⁴⁹⁷ cevaplanabilir. Çünkü diğer idari işlemler gibi amaç unsuru denetime tabi tutulduğunda hükümet tasarrufu niteliğindeki Cumhurbaşkanı kararlarının yerindelik denetimi söz konusu olacaktır. Anayasanın 125. maddesinin üçüncü fıkrası ise açık bir şekilde yerindelik denetimini yasaklamaktadır. Buna göre, “*Yargı yetkisi, idarî eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olup, hiçbir surette yerindelik denetimi şeklinde kullanılamaz.*” Dolayısıyla hükümet tasarrufu niteliğindeki Cumhurbaşkanı kararları kamu yararı bağlamında değerlendirilmemelidir. Ancak yine de hükümet tasarrufu niteliğindeki Cumhurbaşkanı kararlarında Cumhurbaşkanının takdir yetkisinin belirli sınırlar içinde kullanılması gerektiğini ve bu sınırlar içinde

kaldırılacağı ve çevresinin güzelleştirileceği hususları dikkate alındığında kamu yararının varlığı da açık olup, projenin bütünselliği kapsamında davaya konu projenin bir an önce tamamlanmasında acelelik halinin bulunduğu sonucuna varıldığından, taşınmaza el konulmasına imkan veren dava konusu Cumhurbaşkan Kararında hukuka aykırılık bulunmamaktadır.” Danıştay 6. Daire, E. 2020/9735, K. 2021/11246, T. 12.10.2021

⁴⁹⁵ Gözler, Kaplan, 336; Mehmet Hatipoğlu-Ahmet Cahit Sarıcalar, “Memur Disiplin İşlemlerinde Amaç Unsuru”, SÜHFD 28/2 (Temmuz 2020), 697.

⁴⁹⁶ Örneğin bir bakanın atanmasına ilişkin Cumhurbaşkan kararı hükümet tasarrufu niteliğindedir. Zira atanacak bakanın belirlenmesinde Cumhurbaşkanının siyasal tercihlerinin etkili olduğu kadar atanacak bakanın siyasal düşüncesi önem arz etmektedir ki atanan bakanların büyük bir çoğunluğu bakan olmadan önce mevcut iktidar partisi ya da koalisyonu oluşturan siyasal partide görev almakta ve hatta bakan olduktan sonra bu görevlerini devam ettirmektedirler. Bu nedenle bakanların atanmasına ilişkin Cumhurbaşkan kararlarının daha çok siyasal amaçlarla tesis edildiği kanaatini uyandırmaktadır.

⁴⁹⁷ Demirkol, “Hükümet Tasarrufları Olgusu, Hukuka Bağlı Devlet İlkesi ile Yargısal Denetimin Sınırlanması Çelişkisi”, 680. Aksi yönde görüş için bkz. Oğuzhan Güzel, “Danıştay Kararları Işığında Türk Hukukunda Hükümet Tasarrufları”, SÜHFD 25/2 (2017 Aralık), 243.

kullanılmazsa hukukilik denetimine⁴⁹⁸ tabi olacağını belirtmek gerekir. Nitekim Anayasanın 106. maddesinin dördüncü fıkrası gereğince bakanların milletvekili seçilme yeterliliğine sahip kişiler arasından atanmalıdır. Yine üst kademe yöneticilerinin atanmasına ilişkin bir Cumhurbaşkanlığı kararıyla atanan kişinin 3 sayılı CBK ve ilgili kanunlarda düzenlenen atama şartlarını taşıyıp taşımadığı da hukuki denetim kapsamında incelenebilir. Söz konusu asgari şartları taşımayan bir kişinin bakan ya da üst kademe yönetici atanması durumunda yargı kısıntısı olmayacaktır.

3. BİREL İŞLEM NİTELİĞİNDEKİ CUMHURBAŞKANI KARARLARININ YARGISAL DENETİMİ

2575 sayılı Danıştay Kanununa göre Cumhurbaşkanlığı kararlarına karşı açılacak davaları ilk derece mahkemesi olarak Danıştay⁴⁹⁹ karara bağlamaktadır. Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı kararlarının yargısal denetimi Danıştay tarafından gerçekleştirilmektedir. Bu bağlamda gerçekleştirilen yargısal denetimin ise iki farklı görünüme sahip olduğu anılan kanunun lafzından anlaşılmaktadır. Bunlardan ilki Cumhurbaşkanlığı kararlarına karşı açılacak iptal davalarıdır. Cumhurbaşkanlığı kararlarına karşı açılacak iptal davalarında, dava konusu Cumhurbaşkanlığı kararının yetki, şekil, konu, sebep ve amaç unsurlarından birisinin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla mahkemeden iptali istenmektedir. Cumhurbaşkanlığı kararlarının yargısal denetiminin ikinci görünümünde ise tam yargı davaları bulunmaktadır. Cumhurbaşkanlığı kararlarına karşı açılacak tam yargı davalarında, mahkemenin dava konusu Cumhurbaşkanlığı kararının meydana getirdiği zararın tazminine karar vermesi istenmektedir.

⁴⁹⁸“...fakat bu netice davanın usulü Dairende rüyetinden ve tasarrufun tahlili ile unsurlarının birer birer tetkikinden sonra hasıl olur ve eğer ihtilaf tasarrufun böyle takdire dayanmayan bir unsurundan çıkmışsa ve davacı iddiasında haklı ise bu takdirde hakim tasarrufu sakat sayar ve icabında iptal müeyyidesini tatbik eder;” Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları Cilt I, 441; Doğan-Erdoğan, “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Yardımcıları ve Bakanlar”, 16.

⁴⁹⁹ Danıştay 2020/62 sayılı Başkanlık Kurulu Kararına göre, Cumhurbaşkanlığı kararlarına karşı açılacak davalarda Danıştay daireleri arasındaki iş bölümü şu şekilde gerçekleşmektedir: Gelir, kurumlar ve katma değer vergilerine ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararları ile düzenleyici niteliği haiz Cumhurbaşkanlığı kararlarına ilişkin uyuşmazlıklar dördüncü daire; acele kamulaştırma gibi imar hukukuna ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararlarıyla ilgili uyuşmazlıklar altıncı daire; yer yönünden yerinden yönetim kuruluşlarına ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararlarıyla ilgili uyuşmazlıklar sekizinci daire; kamu görevlilerinin statüsüne ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararlarına ilişkin uyuşmazlıklar on ikinci daire; özelleştirme uygulamalarına ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararlarına ilişkin uyuşmazlıklar on üçüncü dairede görülmektedir.

Mevzuatta Cumhurbaşkaný kararlarına karşı dava açma yetkisini düzenleyen özel bir hüküm bulunmamaktadır. Bu nedenle Cumhurbaşkaný kararlarına karşı açýlacak davalarda sübjektif dava ehliyeti önem arz etmektedir. Sübjektif dava ehliyeti, davacýnın dava konusu idari işleme karşı dava açma ehliyetinin olup olmadýğını ortaya koymaktadır. Genel çerçeve itibariyle, sübjektif dava ehliyetinin birinci görünümü olan menfaat ihlali, idari işlemlere karşı açýlan iptal davalarında dava konusu idari işlem neticesinde davacı üzerinde doğan aleyhe hukuki sonuçların mevcudiyeti anlamına gelirken; söz konusu ehliyetin ikinci görünümü olan hak ihlali ise idari işlemlere karşı açýlan tam yargý davalarında dava konusu idari işlem neticesinde kişisel bir zarara uğraması anlamına gelmektedir. Fakat tam yargý davalarında dava konusu idari işlem neticesinde davacı bakımından hem menfaat hem de hak ihlalinin gerçekleşmesi gerekmektedir. Bu bağlamda, kişilerin Cumhurbaşkaný kararına karşı dava açma yetkisinin şu şekilde olduđu söylenebilir: Cumhurbaşkaný kararına karşı açýlacak iptal davalarında davacı dava konusu Cumhurbaşkaný kararı ile menfaatinin ihlal edilmiş olması hâlinde dava açma yetkisine sahipken; Cumhurbaşkaný kararlarına karşı açýlacak tam yargý davalarında ise davacı dava konusu Cumhurbaşkaný kararı ile hem menfaat hem de hak ihlaline uğramış olması hâlinde dava açma yetkisine sahiptir. Bununla beraber Cumhurbaşkaný kararlarına karşı her iki davanın birlikte açýlması mümkündür.

Mevzuatta Cumhurbaşkaný kararlarına karşı açýlacak davalara ilişkin münhasır bir dava açma süresinin öngörülmemesi Cumhurbaşkaný kararlarının konu olduğu uyuşmazlıklarda genel dava açma sürelerinin uygulanması sonucunu doğurmaktadır. Bununla birlikte genel dava açma süresinin uygulanmasının birtakım istisnaları bulunmaktadır. Bu istisnaları acele kamulaştırma, özelleştirme ve afet riski altındaki alanların dönüştürülmesine ilişkin Cumhurbaşkaný kararlarına karşı açýlacak davalar oluşturmaktadır. Nitekim İYUK md. 20/A gereğince bu Cumhurbaşkaný kararlarına karşı açýlacak davalar ivedi yargılama usulüne tabi olmaları nedeniyle dava açma süreleri otuz gündür.

Danıştay dairelerinin Cumhurbaşkaný kararlarına karşı açýlan davalara ilişkin kararlarının temyiz yoluna götürülmesi mümkündür. Bu çerçevede Danıştay Kanununda (md. 38) İdari Dava Daireleri Kurulu (İDDK) söz konusu mahkeme kararlarının görüldüğü temyiz mahkemesi olarak düzenlenmiştir. İDDK'nın bu kararlara ilişkin verdiği kararlar ise kesindir. Zira İDDK'nın bu kapsamda verdiği karara Danıştay

dairelerinin direnmesi İYUK (md. 49/4) gereğince mümkün değildir. İDDK'nın bu kararı sonrasında ise davacı Cumhurbaşkanı kararı ile Anayasa'da teminat altına alınmış temel hak ve özgürlüklerinden birinin ihlal edildiği iddiasına binaen Anayasa Mahkemesine bireysel başvuruda bulunabilir⁵⁰⁰.



⁵⁰⁰ 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Kanunu (md. 45/3) gereğince düzenleyici idari işlemlere karşı doğrudan bireysel başvuru yapılması mümkün olmadığı gibi bireylerin mevzuatta belirtilen idari ve yargısal yolların tamamını tükettikten sonra bireysel başvuruda bulunmaları gerekmektedir. Bu nedenle Cumhurbaşkanı kararlarına karşı doğrudan bireysel başvuruda bulunulması mümkün değildir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

DÜZENLEYİCİ İŞLEM NİTELİĞİNDEKİ CUMHURBAŞKANI KARARLARI

1. TÜRK HUKUKUNDA DÜZENLEME YETKİSİ VE DÜZENLEYİCİ İŞLEMLERE İLİŞKİN GENEL BİLGİLER

Düzenleyici nitelikteki Cumhurbaşkanı kararlarının tam anlamıyla idrak edilebilmesi için öncelikle düzenleme yetkisi ve düzenleyici işlemlere ilişkin genel esasların ortaya konulması gerekmektedir. Zira konuya ilişkin genel esasların etraflıca ortaya konulması diğer konularda olduğu gibi meselenin genel çerçevesinin çizilmesini sağlayacaktır. Çizilen bu genel çerçeve neticesinde ise konunun esasına geçilmeden önce bu minvaldeki Cumhurbaşkanı kararlarının düzenleyici işlemler arasındaki konumu belli bir ölçüde de olsa anlaşılabacaktır.

1.1. Hukukta Düzenleme Kavramı ve Türk Hukukunda Düzenleme Yetkisi

Hukukta “Düzenleme” kavramı, “tanzim”, “yasama” “kodifikasyon” ve “regülasyon”⁵⁰¹ gibi çeşitli anlamlarda kullanılmakta olup esas anlamı itibariyle insanların birlikte yaşamalarının bir gereği olarak ortaya çıkan devlet iktidarının⁵⁰² belirli bir hususu tanzim etmek ya da benzer olaylarla ilgili ortak bir hukuki mahiyet belirlemek⁵⁰³ için hukuk kuralları ihdas etmesi anlamına gelmektedir. Hukuk kuralları ise bireylerin dışa yansıyan davranışlarını⁵⁰⁴ düzenleyen, mevcudiyetleri ve icra edilmeleri

⁵⁰¹ Anayasa Mahkemesi bazı kararlarında yasama organının yasama yetkisi “düzenleme yetkisi, bağımsız idari otoritelerin düzenleme yetkisi ise “regülasyon” olarak ifade etmiştir. AYM, E.2016/7, K.2017/171, T. 13/12/2017; AYM, E.2018/100, K.2018/79, T. 05/07/2018; AYM, E.2015/73, K.2016/161, T. 12/10/2016.

⁵⁰² İbni Haldun, Mukaddime Birinci Cilt, çev. Halil Kendir (Ankara: İmaj Yayınevi, 2004), 404.

⁵⁰³ Türk Hukuk Lügati, 182.

⁵⁰⁴ Ender Etem Atay, Hukuk Başlangıcı (Ankara: Gazi Kitapevi, 2020) 40.

bakımından devlet iktidarı tarafından cebir ve müeyyidelerle güvence altına alınmış, genellik, soyutluk ve süreklilik arz eden tasarruflardır⁵⁰⁵. Öyleyse denilebilir ki hukukta bir kavram olarak düzenleme insan davranışlarını düzenleyen ve toplumu oluşturan her birey bakımından objektif hukuki durum meydana getiren bütün hukuk kurallarını ifade etmektedir.

Düzenleme kavramına ilişkin ikinci bölümde verilen bilgilerden de anlaşılaacağı üzere düzenleme yetkisi, devletin hukuk kuralı ihdas etme yetkisini ortaya koymaktadır. Türk Hukukunda hukuk kuralı ihdas etme yetkisi ise yasama ile yürütme organları ve idari makamlara tevdi edilmiştir. Bu bağlamda, yasama organı olan TBMM kanunlar; yürütme organı olan Cumhurbaşkanı Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, Cumhurbaşkanlığı yönetmelikleri, Cumhurbaşkanı kararları ile diğer adsız düzenleyici işlemler ve idari makamlar ise yönetmelik ile diğer adsız düzenleyici işlemlerle hukuk kuralları ihdas etmektedir.

1.2. Yürütmenin Düzenleme Yetkisinin Ortaya Çıkışı

Devlet iktidarının yasama organının çıkardığı kanunlarla sınırlandırılmasının⁵⁰⁶ anayasacılık hareketlerinin özünü⁵⁰⁷ oluşturmaktadır. Bu nedenle modern anayasal düzenlerde hukuk kurallarının yasama organı tarafından ihdas edilmesi geleneksel bir olgu arz etmektedir⁵⁰⁸. Tarihsel sürece bakıldığında ise bu geleneksel olgunun zamanla başka bir hüviyet kazandığını söylemek mümkündür. Nitekim Anayasacılık hareketleri öncesinde devlet yönetiminde kuvvetler ayrılığı ilkesi uygulanmamakta ve devlete ait bütün yetkiler bir monarka tevdi edilmiştir. Monarkın belirlediği ölçüde devlet iktidarı hak ve özgürlüklere sirayet etmiştir. Anayasacılığın ilk adımı teşkil eden temsili meclisler

⁵⁰⁵ Onar, İdare Hukuku Umumi Esasları Birinci Cilt, 71.

⁵⁰⁶ Batılılaşma Hareketinin önemli isimlerinden birisi olan Şinasi (1826-1871) Tanzimat Fermanını ilan etmesinden sonra Reşit Paşaya hitaben kaleme aldığı kasidesinde “*Bildirir sultana haddini senin kanunun*” beyti, meşrutiyet yönetimi ile elde edilmek istenen en büyük kazanımın padişahın yetkilerinin kanunlarla sınırlandırılması olduğunu göstermektedir. Rıdvan Değirmenci, Tanzimat Sürecinde Osmanlı Devletinin Hukuk Değişimi ve Namık Kemal’in Hukuk Anlayışı (Ankara: Astana Yayınları, 2021), 46. Aristo kuvvetler ayrılığı düşüncesinin ilk izlerini taşıyan Politika kitabında, hukuk kuralı yapma yetkisinin müzakere organa ait olduğunu belirterek devletin düzenleme yetkisine sahip olan kanadıyla karar verme yetkisine sahip olan kanadı arasında keskin bir ayrım yapmıştır. Bu nedenle yürütme organının düzenleme yetkisine sahip olmasının yeni bir olgu olduğu çıkarımında bulunulabilir. Jonathen Barnes, Aristotle’s Politics, Princeton University Press, Perlego (Erişim 15 Mart 2022).

⁵⁰⁷ Ömer Keskinsoy-Semih Batur Kaya, “Türk Anayasacılığının Dünü ve Bugünü”, İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 12/1 (Haziran 2021), 49.

⁵⁰⁸ Server Tanilli, Devlet ve Demokrasi: Anayasa Hukukuna Giriş (İstanbul: Adam Yayıncılık, 2001), 299.

bu keyfiliğin önüne geçmek adına çıkardıkları kanunlar ile monarkın yetkilerini sınırlandırmışlardır⁵⁰⁹. Monarkın yetkilerinin sınırlandırılması neticesinde ise monark kanunlara riayet etmekle görevli bir yürütme organı hâline gelmiştir. Demokrasinin tam anlamıyla monarşinin yerini almasıyla birlikte Anayasalar keyfilik ve istibdat kaygısından ötürü⁵¹⁰ yürütme organını yasama organına kendisine bağımlı kılmak istemiştir. Bu doğrultuda Anayasalar yasama organına hukuk kuralı ihdas etme yetkisi tanırken; yürütme organına bu yetkiyi vermekten kaçınmış ve yürütme yetkisini türevsel bir yetki olarak kurgulamıştır. Bu geleneksel olguyla birlikte yasama organının zaman içerisinde, ihtiyaç duyulan kanunları çıkarmak noktasında ağır işlemesi ve hantal yapıda olması, Anayasalarda yasamayla birlikte yürütme organına da düzenleme yetkisi tanınması gerektiği düşüncesini⁵¹¹ güçlendirmiştir. Çünkü modern hukuki sorunlar Kuzu'nun deyişiyle “*günü gününe izlenmesi ve süratle halledilmesi gereken*” bir hâle gelmiştir⁵¹². Bu nedenle modern hukuki sorunlar hızlı bir şekilde çözüme kavuşturulmalıdır. Bu ihtiyaca cevap verecek hukuk kurallarını ihdas edecek organ ise yasama organına göre daha hızlı ve etkin bir şekilde karar alma kabiliyetine sahip yürütme organıdır.

Yürütme organının düzenleme yetkisinin ortaya çıkmasının arkasındaki temel neden hukuki sorunlara daha hızlı cevap verilmesi ihtiyacı olmakla beraber başka nedenlerin de bu hususta etkili olduğu düşünülmektedir. Bu nedenler şu şekilde sıralanabilir:

⁵⁰⁹ İngiltere’de Kral John’un Magna Carta’yı kabul etmesiyle tarihteki ilk anayasal monarşilerden biri ortaya çıkmıştır. Magna Carta 25 barondan oluşan bir konsey tarafından hazırlanmıştır. Magna Carta’nın bir konsey tarafından hazırlanması ve daha sonrasında Kral tarafından kabul edilmesi ise yasama organının anayasacılıktaki önemini göstermektedir. Vernon Bogdanor, *The Monarchy and Constitution*, Oxford Scholarship Onlines (Erişim 3 Kasım 2021).

⁵¹⁰ K. Burak Öztürk, *İdarenin Düzenleme Yetkisi: Fransa ve Türk Hukukunda Düzenleme Yetkisinin Kapsamı Yönünden Karşılaştırmalı Bir İnceleme* (Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi), 10.

⁵¹¹ Güneş, *Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Pozitif İşlemleri*, 52; Öztürk, *İdarenin Düzenleme Yetkisi*, 15. Bu yaklaşımın arkasındaki siyasal dönüşüm ise sosyal devlet anlayışının liberal devlet anlayışının yerini almasıyla gerçekleşmiştir. Türker Ertaş, *Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Bağlamında Yasama, Yürütme ve Yargı Organları Arasındaki Modern İlişkiler* (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2019), 290; Atilla Yayla, *Liberalizm* (Ankara: Liberte Yayınları, 7.Baskı, 2015), 5.

⁵¹² Kuzu, *Anayasa Hukukumuzda Yürütme Organının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi ve Güçlendirilmesi Eğilimi*, 168.

- I. Yasama organının kendi iç işleyişi itibariyle daha özellikli konuların tamamını düzenlemesi mümkün olmamakla⁵¹³ birlikte daha özellikli konulara ilişkin yapılacak düzenlemelerin daha fazla uzmanlık ve daha teknik bir yöntem gerektirmesi⁵¹⁴,
- II. Yasama organını oluşturan üyelerin farklı seçim çevrelerinden seçilmeleri ve bu sebeple millet iradesini temsil eden bir organ olarak yasamanın kamunun geneline hitap eden düzenlemeler yapması ancak her il ve ilçenin kamu hizmeti bakımından farklı ihtiyaçları bulunması nedeniyle bunlara ilişkin daha ayrıntılı düzenlenmelerin mahalli idarelerce yapılmasının gerekmesi⁵¹⁵,
- III. Yasama organının yürütmenin siyasi kanadıyla birlikte etkin siyasi makamları oluşturmalarının bir sonucu olarak tasarruflarıyla ülkedeki genel siyasetin istikametini belirlenmesi ve siyasetin iradelerini şekillendirmesi mümkün olduğu için popülist kararlar almalarının her zaman ihtimal dâhilinde olması⁵¹⁶,
- IV. Yasama organının farklı seçim bölgelerinden ve siyasi partilerden seçilen milletvekillerinden oluşması hâlinde kimi zaman düzenlemeler bakımından bir uzlaşma oluşmaması ancak parlamenter hükümet modelinin benimsendiği anayasal sistemlerde dahi yürütmenin karar organının dar anlamda hükümet olmasının bir gereği olarak ortak bir iradeye varması ve bu iradenin açıklanması öncesindeki usulün yasama organının kapalı oturumlarından dahi daha gizli bir nitelik arz etmesi⁵¹⁷.

1.3. Yürütmenin Düzenleme Yetkisinin Kaynağı

Yürütmenin düzenleme yetkisinin kaynağı hangi normun düzenleme yetkisine dayanak oluşturduğunu ifade etmektedir. Bu kapsamda Türk Hukukunda Anayasa, kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleri yürütmenin düzenleme yetkisinin kaynağını oluşturmaktadır. Yürütme Anayasadan kaynaklanan düzenleme yetkisini

⁵¹³ Sevgili Gencay, “Adsız Düzenleyici İşlemlerin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri”, 401.

⁵¹⁴ Ekinci, İdari İstikrar İlkesi, 333; Harun Yılmaz, “Türk Hukukunda Düzenleme Yetkisinin Tarihsel Gelişimi ve Niteliği”, TBBD 110 (2014), 233; Özbudun, Türk Anayasa Hukuku (2019), 247.

⁵¹⁵ Kent, “Türk ve Alman Hukukunda Genel Düzenleyici İşlemler”, 489.

⁵¹⁶ Güneş, Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Pozitif İşlemleri, 52.

⁵¹⁷ Okşar, Bakanlar Kurulu, 488.

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri⁵¹⁸(Anayasa md.104/17); kanundan kaynaklanan düzenleme yetkisini Cumhurbaşkanı kararları⁵¹⁹, yönetmelikler (Anayasa md.104/18) ve adsız düzenleyici işlemler⁵²⁰; Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinden kaynaklanan düzenleme yetkisini (Anayasa md.124/1) ise kanundan kaynaklanan düzenleme yetkisini kullanmak için başvurduğu işlemlerle kullanmaktadır.

Yürütmenin düzenleme yetkisinin niteliğinin asli ve türevsel olmak üzere iki farklı nitelik arz ettiği⁵²¹ kabul edilmektedir. Bu bağlamda, asli (muhtar)⁵²² nitelikte düzenleme yetkisi yürütmenin doğrudan Anayasaya dayanarak herhangi bir kanuna ihtiyaç duymaksızın hukuk kuralları ihdas etmesi⁵²³ anlamına gelirken⁵²⁴; türevsel düzenleme yetkisi yürütme organının yasama organının çıkaracağı kanunlara dayanarak hukuk kuralları ihdas etmesi⁵²⁵ anlamına gelmektedir.

⁵¹⁸ Turan Yıldırım, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, MÜHFHAD 23/2 (Aralık 2017), 16; Lokman Yeniay-Gülden Yeniay, “Türk Hukukunda Yürütme Organının Düzenleme Yetkisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, Anayasa Yargısı 36/1 (Ağustos 2019), 109; Artuk Ardıçoğlu, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 25; Özbudun, Türk Anayasa Hukuku (2019), 250; Ulusoy, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, 33; Yazıcıoğlu, Türkiye’de Cumhurbaşkanının Konumu, 313.

⁵¹⁹ İba-Söyler, Yeni Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanı Kararının Nitelik Farkı ve Hukuki Sonuçları, 221; Kağıtçıoğlu, Cumhurbaşkanı Kararları, 11; Ulusoy, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, 65.

⁵²⁰ Şanlı Atay, Adsız Düzenleyici İşlemler, 84; Sevgili Gencay, Adsız Düzenleyici İşlemleri, 402.

⁵²¹ Abdolvahap Darendeli, “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütmenin Yargısal Alana İlişkin Asli Düzenleme Yetkisi ve Sınırları”, ÇÜHFD 6/1 (Nisan 2021), 117.

⁵²² Güneş, Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Pozitif İşlemleri, 57.

⁵²³ İba-Söyler, “Yeni Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanı Kararının Nitelik Farkı ve Hukuki Sonuçları”, 203; Darendeli, “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütmenin Yargısal Alana İlişkin Asli Düzenleme Yetkisi ve Sınırları”, 118; Öztürk, İdarenin Düzenleme Yetkisi, 116.

⁵²⁴ Belirtmek gerekir ki yürütme yetkisinin kanunları uygulama yetkisi ve görevine sahip olması yürütmenin düzenleme yetkisinin türevsel olup olmadığının ayrıca tetkik edilmesini gerektirmezken; Anayasaların yürütmenin asli düzenleme yetkisine ilişkin dolaylı bir şekilde tanınması Anayasanın lafzının irdelenmesini gerektirmektedir. Örneğin yürütmeye asli düzenleme yetkisi verdiği kabul edilen 1958 Fransız Anayasasında 34. Madde hangi konuların kanunla düzenleneceğini belirtmektedir. Bununla birlikte Anayasanın 37. maddesi ise kanunla düzenleneceği belirtilenlerin dışındaki konuların regülasyon kapsamında olacağını hükme bağlamaktadır. Bu iki maddeden yola çıkılarak ise yürütme organı 34. maddede belirtilenler dışındaki hususlarda kanuna ihtiyaç duymadan doğrudan Anayasa’ya dayanarak düzenleme yapılabileceği kabul edilmektedir. Öztürk, İdarenin Düzenleme Yetkisi, 117; Ömer Anayurt, 1958 Fransız Anayasasında Kanun Anlayışı (Ankara, Seçkin Yayıncılık: 2019), 44. Fransız hukukunda “*régulation*” kavramı düzenleme yetkisini ifade etmek için kullanılmaktadır. Amerikan hukukunda aynı anlama sahip “*regulation*” kavramı ise geniş ve dar anlamda olmak üzere iki farklı şekilde kullanılmaktadır. Söz konusu kavram geniş anlamda bütün devlet organlarının hukuk âlemine müdahalesini ifade etmek için kullanılırken, dar anlamda ise Kongre’nin yasama faaliyetini anlatmak için kullanılmaktadır. Cenk Şahin, Amerikan Federal Hukukunda “*Regülasyon*”(ve Türk Hukukundaki Yansımaları) (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2010), 3.

⁵²⁵ Öztürk, İdarenin Düzenleme Alanı, 117; Anayurt, 1958 Fransız Anayasasında Kanun Anlayışı, 35; Sevgili Gencay, Adsız Düzenleyici İşlemler, 415.

1.4. Türk Hukukunda Yürütmenin Düzenleme Yetkisinin Niteliği

Yukarıdaki teorik bilgiler ışığında Cumhurbaşkanına 1982 Anayasasında hem asli hem de tali nitelikte düzenleme yapma yetkisi verildiği söylenebilir. Çünkü Cumhurbaşkanının Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi doğrudan Anayasa'dan kaynaklanan bir yetkidir. Buna karşın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi dışındaki düzenleyici işlem yapma yetkisi kanunlar ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinden kaynaklanmaktadır. Nitekim Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrası münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken ve kanunla düzenlenmiş konuların Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesini yasaklamaktadır⁵²⁶. Bu nedenle çıkarılacak Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin bu kapsamda yer almayan konulara ilişkin olması gerekmektedir⁵²⁷. Diğer taraftan Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenen konuda bir kanun çıkarılması hâlinde ise yine anılan fıkra gereğince söz konusu Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hâle gelmektedir. Dolayısıyla Anayasa hem kanun hem de Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenebilecek bir alan tesis etmekte⁵²⁸ ve bu alanda yer alan konuların kanunla düzenlenmemesi hâlinde Cumhurbaşkanına kanuna dayanmadan düzenleme yapma fırsatı sunmaktadır.

Belirtildiği üzere Türk Hukukunda yürütmenin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi dışındaki düzenleyici işlemleri Cumhurbaşkanının tali nitelikte düzenleme yetkisinden kaynaklanmaktadır. Bunun nedeni ise Anayasanın bu kapsamdaki yürütmenin düzenleyici işlemlerini açık bir şekilde kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine bağımlı kılacak şekilde düzenlemesidir. Örneğin Cumhurbaşkanı Anayasanın 104. maddesinin on sekizinci fıkrasına gereğince kanunların uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelikler çıkarabilir. Anayasa'da yönetmelik çıkarma yetkisini düzenleyen bir diğer maddede (md.124/1) ise bu maddeden farklı olarak yürütme organına Cumhurbaşkanlığı kararnamesine dayanarak yönetmelik çıkarma yetkisi vermekte ve 104. maddedeki şartları Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine

⁵²⁶ İba-Söyler, “Yeni Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanı Kararının Nitelik Farkı ve Hukuki Sonuçları”, 204.

⁵²⁷ Hamit Yelken, Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Denetimi (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2022), 30.

⁵²⁸ Gözler, İdare Hukuku Cilt I, 1324.

uyarlayarak tekrar etmektedir. Dolayısıyla yürütme organı tali düzenleme yetkisi Anayasa dışında başka bir normun çizdiği sınırlar çerçevesinde şekillenmektedir.

Türk Hukukunda yürütmenin asli ve tali düzenleme yetkisi kabul edilmekle birlikte 2017 değişikliklerinden sonra yürütmenin mahfuz düzenleme yetkisine sahip olup olmadığı doktrinde merak uyandırmıştır. Nitekim yeni Anayasa değişikliklerin yürütmeye asli düzenleme yetkisinin vermesinin yanı sıra Anayasaya yeni eklenen hükümler bazı konuların Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceğini ayrıca belirtmiştir⁵²⁹. Bu minvalde ise doktrinde iki farklı görüş ortaya çıkmıştır. Bunlardan birincisi Cumhurbaşkanının Anayasa’da ayrıca Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği belirtilen konularda mahfuz düzenleme yetkisi olduğu ve bu alanda Meclisin kanun çıkartamaması gerektiğini kabul eden görüştür. Bu görüşü savunan yazarlar mahfuz düzenleme yetkisi kapsamında değerlendirilmesi gereken hükümlerin lafzında “düzenler” ve “düzenlenir” ifadelerine yer verildiğini ve bu ifadelerin mefhumu muhalifinden başka bir işlemle düzenleme yapılamayacağını anlaşılmaması gerektiğini⁵³⁰; söz konusu hükümlerde kamu tüzel kişiliği kurma yetkisini düzenleyen md.123/3’te olduğu gibi kanunla ayrıca düzenleme yapılacağı belirtilmediği için bu hükümlerin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi dışında başka bir işlemle düzenlenemeyeceğini⁵³¹; mahfuz düzenleme yetkisi olarak kabul edilen hükümlerin

⁵²⁹ Bu bağlamda değerlendirilen Anayasa hükümleri ise şunlardır: md. 104/9: “Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler.” ; md. 106/11: “ Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.”; md. 108/4: “Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.”; md. 118/6: “ Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.”.

⁵³⁰ Gözler, Türk Anayasa Hukuku, 932. Aynı yönde “Bu hükümlerde Anayasanın 104/17. fıkrasından farklı olarak Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle “Düzenlenebilir.” değil, “Düzenlenir.” ibaresi kullanılmıştır. Şu konu Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle “Düzenlenir.” demek, “Şu konu Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri dışındaki işlemlerle düzenlenemez.” Demek anlamına gelir. Aksi olsaydı, Anayasa koyucu “Düzenlenir.” değil, “Düzenlenebilir.” derdi.”. Küçük-Doğan, “Mahfuz Düzenleme Alanı”, 40. Can ise “düzenlenir” ifadesinin hukuk kuralı yapma tekniğinde emredici bir yönü olduğu ve bu ifadeyle Cumhurbaşkanı yeni anayasa değişikliklerini hukuk sistemine eklememesi için gerekli değişiklikleri yapma yetkisi tanıyan Anayasanın Geçici md. 21/B’den yola çıkarak, Cumhurbaşkanının mahfuz düzenleme yetkisi olduğunu söylemenin mümkün olduğu kanaatindedir. Ancak yazar, hükmün anayasanın sistematiği içerisinde değerlendirilmesi gerektiğini ifade etmekten de geri durmamaktadır. Zira mevcut sistem, parlamenter sistemin temel anlayışını hala taşımaktadır. Bu nedenle yazar, Cumhurbaşkanlığı sistemi yeni bir sistem olmaktan öte, başkanlık sisteminin kendine münhasır özelliklerinin parlamenter sisteme eklenmiş bir hükümet modeli olduğunu belirtmektedir. Osman Can, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi Anayasa Mahkemesi Yaklaşımı”, Anayasa Yargısı 37/1 (Eylül 2020), 151.

⁵³¹ Atar, Türk Anayasa Hukuku, 198.

kanuni idare ilkesine istisna teşkil etmesi nedeniyle Anayasa’da düzenlenen md.123/3’ün genel hüküm, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceği ayrıca belirten maddelerin ise özel hüküm niteliğinde⁵³² olduğunu ileri sürmektedir. Birinci görüşün aksini savunan yazarlar ise yeni sistemi Anayasaya getiren hükümlerin kanun koyucunun düzenleme alanına sınırlama getiren bir yönü olmadığını⁵³³, aksi düşünüldüğü takdirde Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini kanun hükmünde kabul etmek gerektiğini⁵³⁴ ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin KHK’lar gibi kanun hükmünde olması için bunun Anayasa’da açıkça belirtilmesi gerektiğini savunmaktadır.

Doktrindeki bu tartışmayla birlikte Anayasa Mahkemesi Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin kararlarında doğrudan olmasa da yürütmenin mahfuz düzenleme yetkisini kabul etmediği⁵³⁵ görülmektedir. Nitekim Anayasa Mahkemesinin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine uyguladığı hukuka uygunluk denetimi yöntemi Cumhurbaşkanının mahfuz düzenleme yetkisi olmadığını ortaya koymaktadır. Mahkemenin uyguladığı yöntemde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenen konunun daha önceden kanunla düzenlenip düzenlenmediği tespit edilmektedir. Mahkeme Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenen konunun kanunla da düzenlendiğinin tespit etmesi hâlinde ise CBK’nın iptaline kararı vermektedir. Mahkemenin bu yöntemi⁵³⁶ bütün CBK’lara uyguladığı dikkate alındığında ise Türk Hukukunda yürütmenin mahfuz düzenleme yetkisinin olmadığı anlaşılmaktadır. Çünkü Anayasa Mahkemesi kanunun düzenleme alanını daraltmamakta ve Anayasa’da CBK ile

⁵³² Eren, “Anayasa Mahkemesinin Kanun Hükmünde Kararnamelere İlişkin İçtihadı Doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Değerlendirilmesi”, 67.

⁵³³ Ayhan Tekinsoy, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Yürütmenin Mahfuz Düzenleme Yetkisi Açısından Değerlendirilmesi”, Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetimi Kamu Hukukçuları Platformu VII. Toplantısı, Ed. Oktay Uygun-Egemen Esen, (İstanbul, 2019), Kamu Hukukçuları Platformu İnternet Sitesi, 13. Fendoğlu da Tekinsoy’la aynı görüşü savunmakla birlikte savını farklı bir gerekçeye dayandırmaktadır. Anayasa md. 104/17 aynı konuda farklı hükümler ihtiva eden CBK ve kanun çatışması halinde ilgili kanun hükümlerinin uygulanacağını belirtmektedir. Fendoğlu bu hükmün Cumhurbaşkanının düzenleme yetkisinin mahfuz nitelik kazanmasının önünde bir engel olarak görmektedir. Fendoğlu, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri Mahfuz Düzenleme Alanı mıdır?”, 285 vd.

⁵³⁴ Tanör-Yüzbaşıoğlu, Türk Anayasa Hukuku, 438.

⁵³⁵ Barın, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi, 190.

⁵³⁶ Dört aşamadan oluşan söz konusu yöntemde mahkeme ilk aşamada norm denetimine konu olan CBK hükmünün yürütmeye ilişkin olup olmadığını (md.194/17,1.cümle), ikinci aşamada CBK hükmünün sosyal ve ekonomik haklara ilişkin olup olmadığını (md.194/17,2.cümle), üçüncü aşamada münhasır kanun alanında yer alan bir hususu düzenleyip düzenlemediği (md.194/17,3.cümle) ve sonuncu aşamada ise kurala CBK hükmünün düzenlediği meselenin daha önceden kanunla düzenlenip düzenlenmediğini (md.194/17,4.cümle) tespit etmektedir. Barın, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi, 188.

düzenleneceği belirtilen hususlarda dahi kanuni düzenleme olup olmadığını göz önünde tutmaktadır. Öyleyse denilebilir ki Türk Hukukunda yürütmenin düzenleme yetkisi yalnızca asli ve tali niteliktedir. Bu nedenle yürütmenin mahfuz düzenleme yetkisi bulunmamaktadır.

1.5. Türk Hukukunda Yürütmenin Düzenleyici İşlemleri

Türk Hukukunda yürütmenin düzenleyici işlemleri Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, yönetmelikler ve adsız düzenleyici işlemler olmak üzere üçe ayrılmaktadır⁵³⁷. Bununla birlikte yürütmenin düzenleyici işlemlerinin kendi içinde bir ayrıma gitmek mümkündür. Nitekim Cumhurbaşkanlığı kararnameleri kendi içinde olağan dönemde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve Olağanüstü Hâl Cumhurbaşkanlığı kararnameleri olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Adsız düzenleyici işlemleri Resmi Gazetede yayımlandıkları şekil itibarıyla Cumhurbaşkanı kararları, tebliğler, usul ve esaslar ve Cumhurbaşkanlığı genelgeler olmak üzere dörde ayrılmaktadır. Bununla birlikte “*Cumhurbaşkanlığı yönetmelikleri*” olarak adlandırılan yürütmenin yönetmeliklerinin kendi içinde böyle bir ayrım söz konusu değildir.

Yürütmenin düzenleyici işlemlerine ilişkin yapılan bir diğer ayrım ise düzenleyici işlemlerin Anayasa’da tanımlananlar ve Anayasa’da tanımlanmayanlar olmak üzere tasnif edilmesidir. Bu bağlamda Anayasa’da tanımlanan yürütmenin düzenleyici işlemleri Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve Cumhurbaşkanlığı yönetmelikleridir. Anayasa’da tanımlanmayan yürütmenin düzenleyici işlemlerini ise adsız düzenleyici işlemleri oluşturmaktadır. Anayasa’da tanınmamış olmasından ötürü Cumhurbaşkanı kararları bu tasnifte bir adsız düzenleyici işlem olarak yer almaktadır.

2. BİR DÜZENLEYİCİ İŞLEM OLARAK CUMHURBAŞKANI KARARLARI

Cumhurbaşkanı kararları genellikle sübjektif ve somut niteliğe sahip birel idari işlemlerdir. Bununla birlikte mevzuatta düzenleyici idari işlem niteliğine⁵³⁸ sahip

⁵³⁷ Gözler, İdare Hukuku Cilt I, 1272.

⁵³⁸ İba-Söyler, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanı Kararlarının Nitelik Farkı”, 203: Gözler, Türk Anayasa Hukuku, 836; Kağıtçıoğlu, Cumhurbaşkanı Kararları, 131-136.

Cumhurbaşkanı kararları da bulunmaktadır. Ancak bunlar diğer düzenleyici işlemlerden farklı olarak ilk bakışta, birel işlem intibai uyandıran düzenleyici işlemlerdir. Nitekim bu minvaldeki Cumhurbaşkanlığı kararları iki kısımdan oluşmaktadır⁵³⁹. Birinci kısımda ekli olduğu belirtilen bir kararın ilgili mevzuat hükümleri gereğince “yürürlüğe konulmasına” karar verildiği belirtilmektedir. İkinci kısımda ise diğer düzenleyici idari işlemler gibi normatif nitelikte genel ve soyut hükümler ortaya koyulmaktadır⁵⁴⁰. Bu durum söz konusu Cumhurbaşkanlığı kararlarının başka bir makamın düzenleyici işleminin yürürlüğe koyan bir birel işlem olduğu izlenimine neden olmaktadır. Örneğin “Cumhurbaşkanı Kararı” başlığında Resmi Gazetede yayımlanan 4874 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararının⁵⁴¹ birinci kısmı şu şekildedir:

“Ekli “Sınır Ticaretinin Düzenlenmesine İlişkin Karar”ın yürürlüğe konulmasına, 474 sayılı Gümrük Giriş Tarife Cetveli Hakkında Kanunun 2 inci ve 4458 sayılı Gümrük Kanunun 16 ncı ve 172 inci maddeleri ile 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 444 üncü ve 447 inci maddeleri gereğince karar verilmiştir.”

Söz konusu Cumhurbaşkanının kararının “Sınır Ticaretinin Düzenlenmesine İlişkin Karar” başlıklı ikinci kısmı ise diğer düzenleyici işlemler gibi genel ve soyut niteliği haiz numaralandırılmış maddelerden, fıkralardan ve bentlerden oluşmaktadır. Aynı zamanda bu kısımda kanunlar, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve yönetmeliklerde olduğu gibi “Amaç, Kapsam, Dayanak, Tanımlar” olarak adlandırılmış birinci bölüm yer almakta ve bu bölümde yer verilen maddelerde Cumhurbaşkanlığı kararının amacı, kapsamı, dayanağı, Cumhurbaşkanlığı kararında yer alan ifadelerin tanımı açıklanmaktadır. Bu kısımda yer alan diğer bölümler ise yine diğer normlar gibi genel ve soyut nitelikte şu şekilde hükümler ihtiva etmektedir:

“ İhracat

MADDE 10- (1) Sınır Ticaret Belgesi sahibi esnaf ve tacir(mağaza kiralayanlar dahil) ilgili gümrük kapısı veya Sınır Ticaret Merkezinden ihracat yapabilir. Bu şekilde

⁵³⁹ Resmi Gazete, Tarih: 14.8.2018, Karar Sayısı: 23; Resmi Gazete, Tarih: 22.5.2021, Karar:3870 ; Resmi Gazete, Tarih:24.4.2019, Karar Sayısı: 1010; Resmi Gazete, Tarih: 8.5.2020, Karar: 2502; Resmi Gazete, Tarih: 23.8.2021, Karar Sayısı: 4412; Resmi Gazete, Tarih: 3.2.2022, Karar Sayısı: 5223; Resmi Gazete, Tarih: 1.2.2022, Karar Sayısı: 5138; Resmi Gazete, Tarih: 2.3.2022, Karar Sayısı: 5251.

⁵⁴⁰ Gözler, İdare Hukuku Cilt I, 352.

⁵⁴¹ Resmi Gazete, Tarih: 2.12.2021, Karar Sayısı: 4874.

ihracı yapılacak eşyanın faturası ile ihracatçı birliğince onaylanmış gümrük beyannamesinin yetkili gümrük idaresine tevdi edilmesi zorunludur.”

“ Müeyyideler

MADDE 17- (1) Gerçek dışı menşe belgesi ibraz edilerek ithal edildiği tespit olunan ürünler için eşyanın ithalinde ödenmesi öngörülen gümrük vergisi, eş etkili vergi, diğer vergi, mali ve ek mali yüklerin tamamı 21/7/1953 tarihli ve 6183 Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkındaki Kanun hükümlerine göre ilgililerden tahsil edilir ve 4458 sayılı Kanunun 234 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi hükmü çerçevesinde para cezası uygulanır.

(2) Bu karar kapsamında ithal edilen, ancak bu Karar kapsamındaki iller dışında satıldığı tespit edilen ürünler için İthalat Rejimi Kararı uyarınca alınması gereken gümrük vergisi, eş etkili vergi ve ek mali yüklerin tamamı 6183 sayılı Kanun hükümlerine göre ilgiliden tahsil edilir.”

Peki bu durumda Cumhurbaşkanı kararlarının düzenleyici işlem niteliğinde olmayıp birel işlem niteliğinde olduğunu söylemek mümkün müdür? Nitekim birinci kısımda yer alan “yürürlüğe konulması” ifadesinin yarattığı kafa karışıklığı böyle bir sorunun sorulmasını haklı kılmaktadır.

Öncelikle belirtmek gerekir ki yürürlüğe koyma işlemi iki farklı makam ve bu iki makamın yaptığı iki farklı idari işlemin mevcudiyetini⁵⁴² gerektirmektedir. Bu çerçevede, birinci makam idari işlemi yapan ancak yaptığı idari işlem icrai niteliği haiz olmayan idaredir⁵⁴³. İkinci makam ise birinci makamın idari işlemini yürürlüğe koyarak icrailik kazandıran idaredir. Örneğin Cumhurbaşkanının idari vesayet yetkisi kapsamında yaptığı onama işlemlerinde başka bir kamu tüzel kişiliğinin idari işlemi onama işleminin konusunu oluşturmaktadır⁵⁴⁴. Nitekim Cumhurbaşkanının onaması ile kamu tüzel kişiliğinin işlemi ile yürürlük kazanmakta ve icrai niteliğe kavuşmaktadır. Yine TBMM tarafından kabul edilen kanunların Cumhurbaşkanınca Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe konulması kanunların yürürlük kazanmadan önce iki farklı makamın işlemi ile

⁵⁴² Kağıtçıoğlu, “İdari İşlemin İcrailiği”, 277.

⁵⁴³ Akıllıoğlu, “Yönetmelik İşlemlerinde Yürürlüğe Giriş Sorunu”, 35.

⁵⁴⁴ Akyılmaz-Sezginer-Kaya, İdare Hukuku, 27.

hukuki varlık kazandığı anlaşılmaktadır. Bu kapsamda öncelikle TBMM Genel Kurulu kanun teklifini kabul etmesi ile kanun teklifi kanuna tekamül etmektedir. Fakat söz konusu kanun henüz icrai niteliğe sahip değildir⁵⁴⁵. Zira kanuna icrailik kazandıracak olan makam Cumhurbaşkanındır. Dolayısıyla bu örneklerden de görüleceği üzere bir işleme başka bir makamca yürürlük kazandırılması iki farklı makam ve iki farklı irade açıklamasının olmasını gerektirmektedir. Buna karşın yukarıda bahsi geçen Cumhurbaşkanı kararları ise herhangi bir makamın iradesini yürürlüğe koymamaktadır. Nitekim bu minvaldeki Cumhurbaşkanı kararlarında yürürlüğe konulan kararın hangi makama ait olduğuna ilişkin bir ifade yer almadığı gibi yürürlüğe konulan düzenleyici işlemin altında başka bir makamın imzası yer almamaktadır. Bu durum söz konusu Cumhurbaşkanı kararlarının yalnızca Cumhurbaşkanının iradesinden oluştuğunu ve Cumhurbaşkanı kararıyla yürürlüğe konulan düzenleyici işlemin başka bir makamın değil doğrudan Cumhurbaşkanına ait bir idari işlemi olduğunu göstermektedir.

Bununla birlikte Danıştay'ın söz konusu düzenleyici işlemlere ilişkin kararlarının⁵⁴⁶ da bu işlemlerin Cumhurbaşkanı kararı olduğunu gösterdiğini söylemek mümkündür. Örnek teşkil eden bir Danıştay kararında⁵⁴⁷, davacı 17 sayılı “*Tek Hazine Kurumlar Hesabı Kapsamına Alınacak Kamu İdareleri ve Hesapların Belirlenmesi Hakkında Cumhurbaşkanı Kararı*”na karşı iptal davası açmıştır. Mahkeme dava dilekçesi üzerinde yaptığı ilk inceleme neticesinde davacının Cumhurbaşkanı kararı ile güncel, kişisel ve meşru bir menfaat ilişkisi içinde olmaması nedeniyle davanın reddine karar vermiştir. Kanaatimizce bu karar, Danıştay'ın söz konusu Cumhurbaşkanı kararlarının ikinci kısmında yer alan düzenleyici işlemleri Cumhurbaşkanının iradesi olarak kabul ettiğini göstermektedir. Nitekim iptal davasına konu olan Cumhurbaşkanı kararı benzer Cumhurbaşkanı kararları gibi iki kısımdan oluşmaktadır. Birinci kısımda “*Ekli “Tek Hazine Kurumlar Hesabı Kapsamına Alınacak Kamu İdareleri ve Hesaplarının Belirlenmesi Hakkında Karar”ın yürürlüğe konulmasına*” ifadesi⁵⁴⁸ yer almaktadır. İkinci kısımda ise birinci kısımda yürürlüğe konulduğu belirtilen düzenleyici işlem yer almaktadır. Mahkeme diğer makamların idari işlemlerine yürürlük kazandıran

⁵⁴⁵ Danıştay 10. Daire, E. 2020/6055, K. 2020/5421, T. 25.11.2020.

⁵⁴⁶ Danıştay İDDK, E. 2021/369, K. 2021/1491, T. 20.09. 2021; Danıştay 10. Daire, E. 2020/6055, K. 2020/5421, T. 25.11.2020.

⁵⁴⁷ Danıştay İDDK, E. 2021/369, K. 2021/1491, T. 20.09. 2021.

⁵⁴⁸ Resmi Gazete, Tarih:08.08.2018, Karar:17.

Cumhurbaşkanı kararlarına ilişkin verdiği kararların aksine⁵⁴⁹ bu davada görev yönünden yetkisizlik kararı vermemiştir. Hâlbuki idari yargıda mahkemeler İdari Yargılama Usulü Kanunun 15. maddesindeki ilk inceleme konularını kanunda sırası belirtildiği şekilde incelemektedir⁵⁵⁰ Bu kapsamda yapılan ilk incelemede mahkemeler anılan kanunun ilk bendinde yer alması nedeniyle görev ve yetkiye ilişkin hususları dava ehliyetinden önce gerçekleştirilmektedir. Yukarıdaki kararı veren mahkeme ise ilk inceleme aşamasında kendisini görev yönünden yetkili kabul etmiş ve daha sonra dava ehliyeti bakımından hukuki değerlendirmede bulunarak davayı ehliyet yönünden reddetmiştir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı kararlarına karşı açılacak davaları ilk derece mahkemesi olarak karara bağlayan Danıştay dava konusu işlemi Cumhurbaşkanlığı kararı olarak tavsif ettiği için kendisini görev yönünden yetkili kabul etmiştir. Öyleyse denilebilir ki Danıştay söz konusu düzenleyici işlemleri birer Cumhurbaşkanlığı kararı olarak kabul etmektedir.

Diğer taraftan söz konusu Cumhurbaşkanlığı kararlarında yürürlüğe girdiği belirtilen düzenleyici işlemlerin Cumhurbaşkanlığı kararlarının sayısı ile numaralandırılması söz konusu işlemlerin birbirinden ayrılması mümkün olmayan iki kısımdan oluştuğunu göstermektedir. Zira bu Cumhurbaşkanlığı kararlarında yer alan her iki kısmın iki ayrı idari işlem olduğunun kabul edilmesi yürürlüğe konulduğu belirtilen düzenleyici işlemin kendisine ait bir sayı ile numaralandırılması gerektirmektedir. Nitekim düzenleyici işlemlerde yer alan sayı numarası, verildiği düzenleyici işlemi diğerlerinden ayırt edilmesini sağlayan şekil unsurunun bir ögesi teşkil etmektedir. Ancak söz konusu düzenleyici işlemler kendilerini yürürlüğe koyan Cumhurbaşkanlığı kararlarından bağımsız bir sayı numarasına sahip değildir. Bu nedenle bu düzenleyici işlemleri söz konusu Cumhurbaşkanlığı kararlarının ikinci kısmını oluşturduğunu kabul etmek gerekir.

Sonuç olarak, birinci kısmında ekli bir düzenleyici işlemi yürürlüğe koyduğunu belirten Cumhurbaşkanlığı kararları her ne kadar birel işlem oldukları intibai uyandırsa da ikinci kısmında yer alan düzenleyici işlem yürürlüğe koyma işleminin işleyişi, Danıştayın konuyla ilgili yaklaşımı ve sahip oldukları şekil özellikleri açısından Cumhurbaşkanlığına ait bir irade açıklaması olduğunu göstermektedir. Bu sebepten ötürü söz konusu

⁵⁴⁹ Danıştay 2. Daire, E. 2020/806, K. 2020/2006, T. 01.07.2020; Danıştay 2. Daire, E. 2020/1875, K. 2020/2278, T. 09.09.2020; Danıştay 2. Daire, E. 2020/1030, K. 2020/1817, T. 23.06.2020.

⁵⁵⁰ Metin Günday, İdari Yargılama Hukuku (Ankara: Turhan Kitabevi, 2022), 336.

Cumhurbaşkanı kararlarının düzenleyici işlem olup olmadıklarına dair herhangi bir soru işareti bulunmadığı açıklıkla ifade edilebilir.

2.1. Bir Adsız (Diğer) Düzenleyici İşlem Olarak Cumhurbaşkanı Kararları

Doktrinin adsız düzenleyici işlemler için yaptığı tanımın düzenleyici nitelikteki Cumhurbaşkanı kararlarının hukuk düzenindeki konumu ile birebir örtüşmesi düzenleyici nitelikteki Cumhurbaşkanı kararlarının adsız düzenleyici işlem olduğunu göstermektedir. Nitekim Şanlı Atay’a göre Anayasa tarafından adlandırılmamış düzenleyici işlemler⁵⁵¹; Akyılmaz vd.’ne göre Anayasa’da esasları belirlenmemiş düzenleyici işlemler⁵⁵²; Gözler’e göre “*Anayasada ismen öngörülmüş yürütme organının düzenleyici işlemleri*” dışındaki düzenleyici işlemler⁵⁵³; Kent’e göre uygulamada 1982 Anayasasında sayılanlar dışındaki düzenleyici işlemler⁵⁵⁴; Günday’a göre ise Anayasa’da düzenlenmemiş olan düzenleyici işlemler⁵⁵⁵ adsız düzenleyici işlemlerdir. Düzenleyici nitelikteki Cumhurbaşkanı kararları Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve yönetmeliklerin aksine Anayasa’da ismen dahi yer almamakta ve esasları doğrudan ya da dolaylı bir şekilde Anayasa’da düzenlenmemektedir. Bu nedenle düzenleyici nitelikteki Cumhurbaşkanı kararlarının hukuk düzenindeki konumu tartışmasız bir şekilde adsız düzenleyici işlemler arasında yer almaktadır.

Bununla birlikte belirtmek gerekir ki Cumhurbaşkanı kararlarını adsız düzenleyici işlemler arasında konumlandırmak sıradan bir akademik çaba değildir. Çünkü sonraki başlıklarda görüleceği üzere adsız düzenleyici işlemler Anayasa’da tanımlanmış düzenleyici işlemlerden birçok hususta farklılık göstermektedir. Söz konusu farklılıklar, adsız düzenleyici işlemlerin sahip olduğu temel özelliklerden kaynaklanmaktadır. Bu nedenle çalışmamızda adsız düzenleyici işlemlere ilişkin temel öncüller çerçevesinde düzenleyici nitelikteki Cumhurbaşkanı kararları ele alınarak meselenin akademik boyutu inşa edilmeye çalışılacaktır.

⁵⁵¹ Şanlı Atay, Adsız Düzenleyici İşlemler, 7.

⁵⁵² Akyılmaz-Sezginer-Kaya, İdare Hukuku, 47.

⁵⁵³ Gözler, İdare Hukuku Cilt I, 1409.

⁵⁵⁴ Kent, “Türk ve Alman Hukukunda Genel Düzenleyici İşlemler”, 492.

⁵⁵⁵ Günday, İdare Hukuku, 110.

2.2. Düzenleyici Nitelikteki Cumhurbaşkanı Kararlarının Hukuki Dayanağı

Düzenleyici nitelikteki Cumhurbaşkanı kararları diğer adsız düzenleyici işlemler gibi tali nitelikte düzenleme yetkisi kapsamında çıkarıldığı için kanunlar ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleri olmak üzere iki farklı hukuki norma dayanmaktadır. Söz konusu normlar hukuki dayanak teşkil etmelerinin doğal bir sonucu olarak Anayasanın aksine “*Cumhurbaşkanı Kararı*” ifadesine yer vermekte ve Cumhurbaşkanı kararı çıkarma yetkisini düzenlemektedir. Ancak Cumhurbaşkanı kararlarının ardındaki hukuki dayanağı yalnızca kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle sınırlı kabul etmek hatalı bir yaklaşım olacaktır. Zira yürütmenin düzenleme yetkisinin kapsamı Anayasa ve diğer normlarda ismen belirtilen düzenleyici işlemler ve bunların belirlediği konulardan ibaret değildir. Nitekim yürütmenin düzenleme yetkisi, Anayasa’nın 7. maddesinde Cumhurbaşkanına tevdi edilen yürütme yetkisinin içinde mündemiç⁵⁵⁶ olduğunu kabul etmek gerekir. Aksi takdirde düzenleme yetkisi varoluş sebebine hizmet etmeyecek ve kanunların öngörme kabiliyetine sahip olmadığı güncel meseleleri hızlı bir şekilde regüle etme kabiliyetinden yoksun olacaktır. Bu nedenle Cumhurbaşkanı kararlarının hukuki dayanağını pozitivist bir bakış açısıyla değerlendirmek hatalı bir yaklaşım olacaktır.

Cumhurbaşkanı kararlarının hukuki dayanağının yürütme yetkisi olması yalnızca düzenleyici nitelikte olmaları hâlinde ortaya çıkan bir gerçeklik değildir. Zira hem düzenleyici hem de birel nitelikteki Cumhurbaşkanı kararları “*geniş anlamda kanunların*”⁵⁵⁷ uygulanmasını sağlamaktadır⁵⁵⁸. Fakat Cumhurbaşkanı kararlarının bunu gerçekleştirirken izlediği yöntem maddi içeriğine göre farklılaşmakta ve kanunları uygularken sahip oldukları hüviyet bu yöntem nedeniyle değişkenlik göstermektedir. Nitekim Cumhurbaşkanı kararının birel işlem niteliğinde olması hâlinde kanunların dar anlamda uygulanması faaliyeti gerçekleşmektedir. Bu çerçevede kanunların uygulanmasındaki “*dar anlam*” kanun hükmünün belli bir kişi ya da nesnede uygulanarak

⁵⁵⁶ Sarıca yürütme kuvvetinin düzenleme yetkisini de kapsadığını, yürütme yetkisinin yürütme kuvvetinin içinde mündemiç olduğunu ve bu nedenle yürütmenin düzenleme yetkisini “tabii ve zaruri” bir netice olarak görmektedir. Ragıp Sarıca, Türkiye’de İcra Uzunun Salahiyeti (İstanbul: Türk Hukuk Kurumu Yayınları, 1946), 22.

⁵⁵⁷ Bu ifadeyle kastetmek istediğimiz husus “*kanun*” kavramının geniş anlamıyla mevzuatta yer alan bütün normları ifade etmesidir.

⁵⁵⁸ Şanlı Atay, Adsız Düzenleyici İşlemler, 82.

kanunun dar anlamının ortaya çıkarılması anlamına gelmektedir. Bu anlamda Cumhurbaşkanı kararı çıkarılırken izlenen yöntemde ise Cumhurbaşkanı önce karşılaştığı somut olay ile mevzuattaki ilgili norm arasındaki bağlantıyı keşfetmektedir. Bu keşfin sonrasında ise keşfettiği kanun hükmünün anlamını belirli bir kişi ya da nesne üzerinde Cumhurbaşkanı kararı vasıtasıyla somutlaştırmaktadır. Cumhurbaşkanının kararının düzenleyici nitelikte olması hâlinde ise kanunların geniş anlamda uygulanması faaliyeti gerçekleşmektedir. Nitekim geniş anlamda kanunun uygulanmasında idare belirli bir muhatap veya nesneye yönelerek kanunun dar anlamı aramamaktadır. Bu nedenle düzenleyici nitelikte Cumhurbaşkanı kararı çıkarılırken izlenen yöntemde Cumhurbaşkanı öncelikle herhangi bir şekilde üzerinde henüz hukuki sonuç doğmamış somut olayları göz önünde tutmakta ve sonrasında somut olaylar üzerinde yasama organı gibi genel ve soyut nitelikte yeni bir hukuki rejim inşa etme çabasına girişmektedir. Yine de bu çabanın kanunun kapsamı ile sınırlı olması gerekmektedir. Zira Cumhurbaşkanının bu kapsamdaki düzenleme yetkisi asli niteliğe sahip değildir.

Bununla birlikte düzenleyici nitelikteki Cumhurbaşkanı kararları ile kanunların geniş anlamda uygulanması diğer adsız düzenleyici işlemlerde olduğu gibi hukuki dayanak açısından şöyle bir sorunsalı ortaya çıkarmaktadır: Modern devletlerde başlangıçta hukuk kuralları ihdas etme yetkisi kural olarak yasama organına aittir. Yürütme organı ise sahip olduğu yetkiler istisnai nitelik teşkil etmesinden dolayı kanunları yalnızca dar anlamda uygulamaktadır. Fakat daha sonra yasamanın güncel meselelerin düzenlenmesi bakımından yetersiz kalması kanunların yürütme organı tarafından geniş anlamda uygulanmasını gerektirmiştir. Dolayısıyla yürütmenin hukuk kuralı ihdas etmesi tarihsel süreçte kanunların uygulanması bakımından “*kendi fonksiyonuna yabancı*”⁵⁵⁹ bir yöntemdir. Anayasalar ise bu yabancı yöntemin istisnailiğini korumak adına Anayasa’da yürütmenin hangi düzenleyici işlemler çıkarabileceğini tahdidi olarak belirtmiştir. Ancak uygulamada bu yöntem düzenleyici nitelikteki Cumhurbaşkanı kararları örneğinde olduğu gibi yalnızca Anayasa’da sayılan düzenleyici işlemlerle gerçekleştirilmemektedir. Hatta yürütmenin yaptığı düzenlemeler Anayasa’da sayılan düzenleyici işlemlerden daha ziyade Anayasa’da düzenlenmeyenlerle gerçekleşmektedir. Bu durum ise Cumhurbaşkanı kararları gibi adsız düzenleyici

⁵⁵⁹ Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları Cilt I, 371.

işlemlerinin hukuki dayanağının Anayasa olup olmadığı noktasında birtakım soru işaretleri oluşturmaktadır. Bu noktada doktrin yürütmenin düzenleme yetkisinin bizzat yürütme yetkisinin bir gereği olması nedeniyle idarenin düzenleme yetkisinin Anayasa’da öngörülenden daha geniş bir kapsamda olduğunu ve bu nedenle düzenleme yetkisinin Anayasa’da öngörülmeyle başka işlemlerle gerçekleştirilebileceğini ortaya koymaktadır. Nitekim Anayasa’da idarenin düzenleme yetkisiyle ilgili bir hüküm olmasa dahi yürütme fonksiyonu ve kamu hizmetinin gerekleri idarenin düzenleme yapmasını bir mecburiyet hâline getirmektedir⁵⁶⁰. Zira yürütmenin düzenleme yapması gereken hususlar kanunlardaki genel ve soyut hükümlerin genel çerçeve oluşturduğu somut olaylardan meydana gelen olgulardır. Bu nedenle yürütme tarafından yapılacak düzenlemelerin kanunlara göre daha hususi hükümler ihtiva etmesi kaçınılmazdır. Aksi takdirde hızlı ve kolay bir şekilde değişme kabiliyetine sahip meselelerin düzenlenmesi, bu meselelerde teknik bilgiye sahip olmadığı⁵⁶¹ gibi bu minvaldeki hususlarda düzenleme yapabilmek için yeterince hızlı işleme kabiliyetine sahip olmayan yasama organına⁵⁶² terk edilmiş olacaktır⁵⁶³. Bu nedenle düzenleyici işlemlerin yalnızca normlarda belirtilenlerden ibaret olmadığı kabul edilmelidir⁵⁶⁴.

Doktrinde, yürütmenin düzenleme yetkisinin kapsamının Anayasa ile diğer normlarda ismen belirtilen düzenleyici işlemlerden ibaret olmadığını ortaya koyan bir diğer görüş düzenleme yetkisinin “*eşyanın tabiatından*”⁵⁶⁵ kaynaklanmasıdır. “*Eşyanın tabiatı*” kavramıyla ifade edilmek istenen yürütme organın düzenleme yetkisinin yürütme yetkisi içinde mündemiç olmasından ötürü tabi ve zaruri⁵⁶⁶ olmasıdır. Zira yürütmenin düzenleme alanı anayasa, kanunlar ve CBK’lar ile çizilmiş olmakla birlikte yürütmenin doğrudan düzenleme yetkisine sahip olması, yürütmenin üstlendiği kamu hizmetlerin belirli bir yeknesaklığa sahip olması için kaçınılmazdır. Çünkü yasama organına tanınan yasama yetkisi ve yargı organına tanınan yargılama yetkisi dışındaki her türlü devlet

⁵⁶⁰ Ekinci, İdari İstikrar İlkesi, 337.

⁵⁶¹ Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları Cilt I, 372. Zira yasamanın milli iradeyi temsil etmesi siyasetle işgal etmesini gerektirmesi yasamanın teknik konularda insicam kazanmasını engellemektedir.

⁵⁶² Yasama organının çıkardığı kanunların idari işlemlere göre daha genel ve soyut nitelikte olması bu yapısal yetersizliğe işaret etmektedir.

⁵⁶³ Aynı yönde bkz. Özbudun, Türk Anayasa Hukuku (2019), 247.

⁵⁶⁴ Aynı yönde bkz. Sarıca, Türkiye’de İcra Uzununun Salahiyeti, 37.

⁵⁶⁵ Gözler, İdare Hukuku Cilt I, 1412. Aksi yönde görüş için bkz. Şanlı Atay, Adsız Düzenleyici İşlemler, 87.

⁵⁶⁶ Sarıca, Türkiye’de İcra Uzununun Salahiyeti, 39.

faaliyeti organik açıdan yürütmenin üstlendiği kamu hizmetlerinin konusunu oluşturmaktadır⁵⁶⁷. Kanun koyucunun bu denli geniş bir faaliyet alanında⁵⁶⁸ düzenleme yapması yasama organının yapısı ve işleyişi itibarıyla imkansız görünmektedir. Diğer taraftan hak ve özgürlükleri hedef alan bir tehdit durumunda devlet organlarının geç müdahalesi, kamu düzeni bakımından telafisi ve tazmini güç olayların ortaya çıkmasına neden olabilir. Bu takdirde, kolluğun kamu düzenini tehdit eden olaylara yalnızca birel işlem ve hukuki eylemler aracılığıyla müdahale etmesi tehditlerin bertaraf edilmesi için yetersiz kalmasının⁵⁶⁹ yanı sıra sübjektif nitelikteki hukuki işlemler ve eylemlerin eşitlik ilkesine aykırı bir şekilde sonuç doğurması tehlikesini beraberinde getirmesi mümkündür⁵⁷⁰. Bu nedenle yürütmenin Anayasa’da belirtilenler dışında başka düzenleyici işlemlerle düzenleme yetkisine sahip olması yürütme fonksiyonunun doğası gereğidir⁵⁷¹.

Doktrindeki bu görüşlerin Anayasa Mahkemesi ve Danıştay kararlarına nüfuz ettiğini görmek mümkündür. Nitekim Anayasa Mahkemesi 1982 Anayasasını esas alarak verdiği bir kararında yürütmenin tüzük ve yönetmelik dışında başka düzenleyici işlemler tesis etmesinin Anayasa’da belirtilen düzenleyici işlemlerle aynı temellere dayandığını belirtirken⁵⁷²; 1961 Anayasasının uygulandığı döneme ait bir kararında⁵⁷³ her ne kadar Anayasa’da düzenleyici işlem olarak yalnızca tüzükler belirtilmişse de yürütmenin tüzükler dışında başka düzenleyici idari işlemler tesis etmesinin mümkün olduğunu belirtmiştir. Dolayısıyla Anayasa Mahkemesi her iki dönemde de yürütmenin adsız düzenleyici işlem yapma yetkisi olduğunu kabul etmiştir. Bunun yanı sıra Danıştay’ın düzenleyici nitelikteki Cumhurbaşkanı kararlarına ilişkin güncel kararlarına⁵⁷⁴ bakıldığında da Danıştay’ın adsız düzenleyici işlemlerin hukuki varlığını tanıdığı söylenebilir. Zira idari yargıda bir idari işlem hakkında dava açılabilmesi için dava

⁵⁶⁷ Günday, İdare Hukuku, 330.

⁵⁶⁸ Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları Cilt I, 373.

⁵⁶⁹ Tanör-Yüzbaşıoğlu, 1982 Anayasası, 411.

⁵⁷⁰ Bunun nedenini Güneş şu şekilde açıklamaktadır: “Çünkü Anayasa hükmüne göre vatandaşlar kanun önünde eşit olduklarından idarenin aynı kanun maddesine dayanarak iki vatandaş için aynı konuda iki ayrı işlem yapmasına imkan yoktur.”. Güneş, Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Pozitif İşlemleri 90.

⁵⁷¹ Gözler, İdare Hukuku Cilt I, 1412. Aynı yönde görüşler için bkz: Sarıca, İcra Uzununun Salahiyeti, 29; Güneş, Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Pozitif İşlemleri, 52.

⁵⁷² AYM, E. 1994/46, K. 1994/57, T. 18.07.1994.

⁵⁷³ AYM, E.1963/4, K.1963/71, T. 28.0.1963.

⁵⁷⁴ Danıştay İDDK, E. 2021/369, K. 2021/1491, T. 20.09. 2021; Danıştay 10. Daire, E. 2020/6055, K. 2020/5421, T. 25.11.2020.

konusu idari işlemin icrai ve kesin yürütülebilir bir işlem olması gereklidir. Bu doğrultuda Danıştay, düzenleyici nitelikteki Cumhurbaşkanlığı kararlarını icrai ve kesin bir işlem olarak kabul etmekte ve açılan davalarda, ilk inceleme aşamasında davacının sübjektif dava ehliyetine sahip olup olmadığını değerlendirmektedir. Dolayısıyla Danıştay bu işlemlerin hukuki varlığını kabul etmektedir. Bu nedenle Türk Hukukunda adsız düzenleyici işlemlerin hukuki varlığının Anayasa’da yer alması dahi hukuki dayanağının yürütme yetkisi olduğu kabulüne binaen inşa edildiğini söylemek mümkündür.

2.3. Düzenleyici Nitelikteki Cumhurbaşkanlığı Kararlarına İlişkin Uygulanacak Hukuki Rejim

Düzenleyici nitelikteki Cumhurbaşkanlığı kararlarının hangi hukuki rejime tabi olacakları noktasında bir belirsizlik bulunmaktadır. Nitekim Anayasa yalnızca Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve yönetmeliklere ilişkin esasları düzenlemektedir. Aynı zamanda kanunlar Anayasa’daki bu eksikliği açıklığa kavuşturmamaktadır. Konuyla ilgili olarak Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde ise yalnızca Cumhurbaşkanlığı kararlarının Resmi Gazetede yayımlanmasına ilişkin şekil şartı düzenlenmektedir. Oysaki bir düzenleyici işlemin hukuki rejimi yalnızca Resmi Gazetede yayımlanma şartından ibaret değildir. Zira düzenleyici nitelikteki Cumhurbaşkanlığı kararlarının hukuki rejimini belirlemek için hangi normun söz konusu Cumhurbaşkanlığı kararlarına ölçü norm teşkil ettiğini tespit etmek gerekmektedir⁵⁷⁵. Bu tespitin gerçekleşmesi ise ancak Cumhurbaşkanlığı kararlarının normlar hiyerarşisindeki yerinin saptanmasıyla mümkündür. Çünkü normlar hiyerarşisinde bir normun üstünde yer alan norm o normun hukuki rejimi bakımından ölçüt norm teşkil etmektedir.

2.3.1. Adsız Düzenleyici İşlemlerin Normlar Hiyerarşisindeki Yerine İlişkin Görüşler

Yukarıda da belirtildiği üzere düzenleyici nitelikteki Cumhurbaşkanlığı kararları yürütmenin adsız düzenleyici işlemleri arasında yer almaktadır. Bu nedenle söz konusu

⁵⁷⁵ Gülgeç, Normlar Hiyerarşisi, 23.

işlemlerin normlar hiyerarşisindeki konumunu tayin etmek, adsız düzenleyici işlemlerin bu hiyerarşideki yerini anlamakla mümkündür.

Doktrinde adsız düzenleyici işlemlerin normlar hiyerarşisindeki konumunu açıklayan iki farklı görüş⁵⁷⁶ olduğu görülmektedir. Bunlardan birincisi adsız düzenleyici işlemleri yönetmeliklerle aynı hukuki etki ve değere sahip olduğunu kabul eden görüşken⁵⁷⁷; ikincisi adsız düzenleyici işlemleri yönetmeliklerin altında kabul eden görüştür⁵⁷⁸. Ancak bu görüşlerden her ikisinin de düzenleyici nitelikteki Cumhurbaşkanı kararlarının tam anlamıyla geçerli olmadığını belirtmek gerekir. Zira Gülgeç'in de belirttiği üzere Türk Hukukunda yönetmelik ve adsız düzenleyici işlemlerin normlar hiyerarşisindeki yerini belirlemek aralarındaki girift bir ilişki⁵⁷⁹ nedeniyle büyük bir çaba gerektirmektedir. Nitekim yönetmelik çıkarma yetkisi olan idarelerin düzenleme yetkisini yönetmelik yerine adsız düzenleyici işlemle kullanması uygulamada sıkça karşılaşılan bir durumdur⁵⁸⁰. Yine kanunların yönetmelikle düzenlenmesi gereken hususların adsız düzenleyici işlemlerle düzenleneceğini belirtmesi veya kanunlarda bu şekilde düzenlenen bir adsız düzenleyici işlemin bir yönetmelik hükmünün uygulanması için çıkarılması söz konusu girift ilişkinin diğer boyutlarını oluşturmaktadır. Meselenin tam anlamıyla anlaşılmasını zorlaştıran bu hususlar her iki görüşün ayrıca ele alınmasını gerekli kılmaktadır.

2.3.1.1. Adsız Düzenleyici İşlemleri Normlar Hiyerarşisinde Yönetmeliklerle Aynı Konumda Kabul Eden Görüş

Hukuk düzeninde adsız düzenleyici işlemlerin yönetmeliklerin taşıdığı hukuki etki ve değere sahip olduğunu kabul eden bu görüş, adsız düzenleyici işlemlerin normlar hiyerarşisinde yönetmeliklerle aynı seviyede yer aldığını kabul etmektedir. Bu bağlamda

⁵⁷⁶ Sevgili Gencay, “Adsız Düzenleyici İşlemlerin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri”, 397.

⁵⁷⁷ Gözler, İdare Hukuku Cilt I, 1432; Teziç, Anayasa Hukuku, 75. Ergun Özbudun, Türk Anayasa Hukuku (Ankara: Yetkin Yayınları, 2010), 253. Akt. Sevgili Gencay, “Adsız Düzenleyici İşlemlerin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri”, 403. Özbudun “*Türk Anayasa Hukuku*” isimli eserinin önceki baskılarında bu görüşü ileri sürmüş olmakla birlikte eserinin yeni baskılarında bu görüşe yer vermemiştir. Ancak bu görüş doktrinde önem arz eden bir görüş olduğu için çalışmamızda ele almak makul görünmektedir.

⁵⁷⁸ Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, 314; Şanlı Atay, Adsız Düzenleyici İşlemler, 144; Sevgili Gencay, “Adsız Düzenleyici İşlemlerin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri”, 415.

⁵⁷⁹ Gülgeç, Normlar Hiyerarşisi, 308.

⁵⁸⁰ Güneş, Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Pozitif İşlemleri, 194.

Özbudun⁵⁸¹, Anayasa’da bütün idari makamlara yönetmelik çıkarma yetkisi tanınmış olmasını normlar hiyerarşisinde adsız düzenleyici işlemlerin yönetmeliklerle aynı konumda olmasının nedeni olarak ifade etmektedir. Aynı sonuca farklı bir gerekçeyle varan Teziç’e göre, bir adsız düzenleyici işlemin yönetmeliklerin nevi şahsına münhasır özelliklerine sahip olması hâlinde yönetmeliklerle aynı hukuki etki ve değere sahip olduğunu kabul etmek mümkündür⁵⁸². Zira bu takdirde adsız düzenleyici işlem başka bir düzenleyici işlemin hukuki varlığı ve geçerliliği⁵⁸³ için öngörülen şartlara sahiptir. Bu nedenle yönetmeliklerin özelliklerine sahip olması hâlinde bir düzenleyici işlemi yönetmelik hükmünde kabul etmek mümkündür⁵⁸⁴. Gözler ise adsız düzenleyici işlemlerin yönetmeliklere benzetilmesine ihtiyaç olmadığını, bunların yönetmeliklerden başka bir kategori olarak tasnif edilebileceğini belirtmekle birlikte⁵⁸⁵ adsız düzenleyici işlemlerin normlar hiyerarşisinde aynı konumda olduğunu kabul etmektedir. Yazara göre, aksi kanunlarca öngörülmediği sürece, aynı idari makam tarafından yapılan düzenleyici işlemler ismi ve kaynağı fark etmeksizin aynı hukuki rejime tabi tutulacaktır⁵⁸⁶. Bu nedenle adsız düzenleyici işlemlerin yönetmeliklerin altında kabul edebilmek için kanunda bir hüküm öngörülmüş olması gereklidir. Kanaatimizce Gözler’in bu görüşünün, Anayasa ve kanun hükümleri ile somutlaştırılması mümkündür: Anayasa Cumhurbaşkanına Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve yönetmelik olmak üzere iki farklı düzenleyici işlem yapma yetkisi vermektedir. Ancak her iki düzenleyici işlemin normlar hiyerarşisindeki yeri Anayasa’daki hükümler gereğince farklılaşmaktadır. Nitekim Cumhurbaşkanı Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile konu bakımından Anayasa’da belirtilen şartlara uyması kaydıyla “*kanunla yarışan alanda*” düzenleme yetkisine sahiptir. Bu sebepten ötürü Barın’ın da belirttiği üzere Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile kanunlar arasında bir normatif ilişkinin bir gerekliliği olan “*geçerlilik zinciri*” bulunmamaktadır⁵⁸⁷. Bu durum ise Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini normlar

⁵⁸¹ Özbudun, Türk Anayasa Hukuku (2010), 253. Akt. Sevgili Gencay, “Adsız Düzenleyici İşlemlerin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri, 403.

⁵⁸² Aynı yönde bkz. Tanör-Yüzbaşıoğlu, 411.

⁵⁸³ Teziç, Anayasa Hukuku, 75.

⁵⁸⁴ Ancak yönetmeliklerin tabi olduğu tek şekil şartının Resmi Gazetede yayımlanma şartı olması ve diğer adsız düzenleyici işlemlerin de 10 sayılı CBK gereğince Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmesi bu şekil şartının yalnızca yönetmeliklere mahsus bir özellik olmadığını göstermektedir.

⁵⁸⁵ Gözler, İdare Hukuku Cilt I, 1417.

⁵⁸⁶ Gözler, İdare Hukuku Cilt I, 1432.

⁵⁸⁷ Taylan Barın, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri Sorunu”, Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetimi Konulu Kamu Hukukçuları Platformu VII. Toplantısı, Ed. Oktay Uygun-Egemen Esen, (İstanbul, 2019), Kamu Hukukçuları Platformu İnternet Sitesi, 17.

hiyerarşisinde iki farklı şekilde konumlanmasına sebebiyet vermektedir: Cumhurbaşkanlığı kararnameleri birinci ihtimal hâlinde normlar hiyerarşisinde Anayasa'nın hemen altında yer almaktadır. İkinci ihtimal hâlinde ise normlar hiyerarşisinde yer almadığı için yerini kanunlara bırakmaktadır. Yönetmelikler ise kanun ile Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak ve bunlara aykırı olmamak şartıyla çıkarıldığı için mutlaka ya kanun ya da Cumhurbaşkanlığı kararnameleri altında yer alması gerekmektedir. Dolayısıyla Anayasa'daki hükümler her iki düzenleyici işlem tipini normlar hiyerarşisinde farklı şekilde konumlandırmaktadır.

2.3.1.2. Adsız Düzenleyici İşlemleri Normlar Hiyerarşisinde Yönetmeliklerin Altında Kabul Eden Görüş

Yönetmelikleri adsız düzenleyici işlemlerin üstünde konumlandıran görüşü savunan yazarlardan biri olarak Güneş, Anayasa'da yer alan düzenleyici işlemlerin normlar hiyerarşisinde adsız düzenleyici işlemlerin üstünde yer alması gerektiğini, bunun nedeninin diğer adsız düzenleyici işlemlerin genel düzenleme yetkisinin bir “*tezahürü*” olduğunu ve bir organın Anayasa'daki belirtilen düzenleyici işlemlerle birlikte adsız düzenleyici işlem tesis etmesi hâlinde adsız düzenleyici işlemlerin yönetmelikten sonra geleceğini⁵⁸⁸ belirtmektedir. Öte yandan yazar, yönetmelik çıkarma yetkisinin herhangi bir şekil şartına tabi olmaması nedeniyle idarenin bir adsız düzenleyici işlemi yönetmelik olarak addetmesi hâlinde bu işlemin de yönetmelik niteliğinde olacağı değerlendirmesinde⁵⁸⁹ bulunmaktadır. Ancak yazar bu değerlendirmesine karşın yine de Anayasa hükümlerinin kendi nazarında bu yönde bir kanı oluşturduğunu⁵⁹⁰ ifade etmektedir.

Bu görüş doğrultusunda Sevgili Gencay, adsız düzenleyici işlemleri yönetmeliklerle aynı hukuki etki ve değerde kabul etmenin, Anayasa'da yasama organına kanun çıkarma yetkisinden yola çıkarak idarenin düzenleyici işlem yapma yetkisi olduğu çıkarımında bulunmaya benzetmektedir⁵⁹¹. Yazar böyle bir çıkarımda bulunmanın

⁵⁸⁸ Güneş, Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Pozitif İşlemleri, 193.

⁵⁸⁹ Gözler de Anayasanın yönetmelikler için öngördüğü şartların az olduğunu ve her düzenleyici işlemin yönetmelik olarak görülmesinin mümkün olduğunu belirtmektedir. Gözler, İdare Hukuku Cilt I, 1416.

⁵⁹⁰ Güneş bu noktadaki görüşünü şu şekilde gerekçelendirmiştir: “*Ne yapalım ki Anayasanın hükümleri bizi bu yola götürüyor.*”. Güneş, Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Pozitif İşlemleri, 193.

⁵⁹¹ Sevgili Gencay, “Adsız Düzenleyici İşlemlerin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri”, 407.

Anayasa’da belirtilmeyen düzenleyici işlemlerle yönetmelikleri normlar hiyerarşisinde aynı seviyede görmekle aynı ölçüde mantıksız olduğu düşüncesindedir. Bu kanaatiyle birlikte yazar idarenin Anayasa’da belirtilenler dışında düzenleyici işlemler yapmasının idarenin takdir yetkisini eşitlik ilkesini⁵⁹² gözeterek kullanması için önem arz ettiğini ancak bunun belirli bir sistematik içinde yapılması gerektiğini belirtmektedir. Aynı zamanda meseleyi hukuk devleti ilkesi açısından da değerlendiren yazara göre, hukuki güvenliğin sağlanabilmesi için normlar hiyerarşisinin bireyler nezdinde öngörülebilir olması gerektiğini ifade etmektedir. Adsız düzenleyici işlemleri yönetmeliklerle aynı konumda kabul etmek bu öngörülebilirliği zedeleyecektir⁵⁹³.

Bu iki yazarın aksine daha somut bir şekilde bu görüşü açıklamaya çalışan Şanlı Atay, Danıştay kararlarından yola çıkarak adsız düzenleyici işlemlerle yönetmelikler arasında bir hiyerarşi ilişkisi olduğu kanaatindedir⁵⁹⁴. Yazarın örnek olarak gösterdiği pek çok Danıştay kararında, adsız düzenleyici işlem niteliğindeki genelgeler yönetmeliğe aykırı olması nedeniyle iptal edilmiştir. yazarın aktardığı bir Danıştay kararında⁵⁹⁵, davalı İçişleri Bakanlığının kendi çıkardığı Karayolları Trafik Yönetmeliğindeki bir hükme genelgeyle muafiyet getirmiştir. Danıştay, konuya yönetmelikle açıklık getirildiğinden genelgenin hukuka aykırı olduğuna karar vermiştir. Ancak yazarın⁵⁹⁶ referans gösterdiği kararların 2017 yılındaki Anayasa değişikliklerinden önce verilmiş olması düzenleyici nitelikteki Cumhurbaşkanı kararlarının konumunu aydınlatmak noktasında yeterli değildir. Çünkü Cumhurbaşkanı kararları yeni sistemde kimi zaman yönetmelik fonksiyonu üstlenmekte kimi zaman da yönetmeliğe dayanan bir adsız düzenleyici işlem olarak tekemmül etmektedir.

2.3.1.3. Aynı ve Farklı İdareye Ait Adsız Düzenleyici İşlem ve Yönetmelikler Arasındaki Normatif İlişki

Yalnızca aynı idareye ait düzenleyici işlemlerin arasındaki normatif ilişkiyi irdelemek adsız düzenleyici işlemlerin yönetmeliklerle aynı konumda olup olmadığının

⁵⁹² Turan Yıldırım-Muhammed Göçgün, “İdarenin Düzenleyici İşlemlerinde Eşitlik İlkesi”, İMÜHFD 3/2 (Eylül 2016), 50.

⁵⁹³ Sevgili Gencay, “Adsız Düzenleyici İşlemlerin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri”, 410.

⁵⁹⁴ Şanlı Atay, Adsız Düzenleyici İşlemler, 149.

⁵⁹⁵ Danıştay 8.Daire, E.1998/892, K.1999/3961, T. 16.6.1999. Akt. Şanlı Atay, Adsız Düzenleyici İşlemler, 147.

⁵⁹⁶ Bununla birlikte yazar çalışmamıza konu olan eseri 2017 değişikliklerinden önce kaleme almıştır.

tespit etmek için yeterli değildir. Zira idari makamın yönetmelik çıkardığı konuda, hiyerarşik üstü olan bir idari makamın aynı konuyla ilgili adsız düzenleyici işlem çıkarması ya da kendisinin adsız düzenleyici işlem tesis ettiği konuda yine hiyerarşik üstü olan bir makamın yönetmelik yerine adsız düzenleyici işlem çıkarması mümkündür. Normların çatışması hâlinde yukarıdaki verilen her iki görüşün kural olarak kabul edilmesi pratik fayda sağlamayacaktır. Bu nedenle iki farklı makamın yaptığı düzenleyici işlemler arasında da bir hiyerarşinin olduğunu kabul etmek gerekmektedir. Bu bağlamdaki genel kabule göre, normlar hiyerarşisinde bir idari makamın çıkardığı adsız düzenleyici işlem normlar hiyerarşisinde söz konusu kendi çıkardığı yönetmeliklerden sonra gelmektedir. Ancak hiyerarşi ilişkisinde söz konusu idari makamın üstünde yer alan idari makamın çıkardığı adsız düzenleyici işlem, alt makamın çıkardığı yönetmeliklerin üstünde yer almaktadır⁵⁹⁷. Bununla birlikte iki farklı idari makam arasında idari vesayet ilişkisi olması hâlinde ise böyle bir ilişkinin olduğunu söylemek mümkün değildir. Nitekim idari vesayet ilişkisi olan iki farklı idari makamın çıkardığı normların çatışması hâlinde ortaya çıkan uyuşmazlıklar “*konu bakımından yetki*” kuralları ile çözülmektedir⁵⁹⁸.

2.4. Düzenleyici Nitelikteki Cumhurbaşkanî Kararlarının Normlar Hiyerarşisindeki Yeri

Cumhurbaşkanî kararlarının normlar hiyerarşisinde yer alan bütün normlarla bir şekilde normatif ilişki içinde olması normlar hiyerarşisindeki yerini konumlandırabilmeyi ancak normlar hiyerarşisinin bütüncül yaklaşımla ele alınmasıyla mümkün kılmaktadır. Nitekim düzenleyici nitelikteki bir Cumhurbaşkanî kararı çıkarma yetkisi kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi⁵⁹⁹ ve yönetmelik hükmünde düzenlenmiş olabileceği gibi Cumhurbaşkanî bunların uygulanmasını sağlamak üzere soyut ve genel nitelikte bir Cumhurbaşkanî kararı da çıkarabilir. Bu takdirde Cumhurbaşkanî kararı bakımından üst norm teşkil eden mevzuat tipinin diğer normlar karşısındaki konumunu bilmek hem

⁵⁹⁷ Güneş, Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Pozitif İşlemleri, 193; Şanlı Atay, Adsız Düzenleyici İşlemler, 148-150; Gözler, İdare Hukuku Cilt I, 1434; Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, 315.

⁵⁹⁸ Gözler, İdare Hukuku Cilt I, 1439. Söz konusu kabulün temelinde yer alan hukuki gerekçe, üst makamın hiyerarşik denetim maksadıyla alt makamın idari işlemini iptal, kaldırma ve geri kaldırma yetkisine sahip olmasından kaynaklanmaktadır.

⁵⁹⁹ Abdullah Sezer, “Normlar Hiyerarşisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri [Çok Boyutlu Normlar Piramidi Yaklaşımı]”, Anayasa Yargısı Dergisi 36/1 (Haziran 2020), 391.

Cumhurbaşkanı kararının diğer normlar karşısındaki konumunu hem de Cumhurbaşkanı kararlarının kendi arasındaki hiyerarşinin anlaşılmasını kolaylaştıracaktır. Diğer taraftan adsız düzenleyici işlemlere ilişkin doktrindeki kabuller, 2017 değişiklikleri öncesindeki parlamenter sistem esas alınarak inşa edilmiştir. Bu dönemde normlar hiyerarşisi tek boyutlu bir piramide benzetilmiş ve bu sebepten ötürü normların kademelendirilmesi (adsız düzenleyici işlemler dışında) büyük bir çabayı gerektirmemiştir. Ancak 2017 değişiklikleri ile Anayasa'dan yürütmenin düzenleme yetkisini kullanmak için başvurduğu kanun hükmünde kararnameler⁶⁰⁰ ile tüzüklerin ilga edilmesiyle birlikte Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini yürütmenin olağan düzenleyici işlemi şeklinde kurgulanması ve Anayasaya getirilen yeni hükümlerle kanun karşısındaki konumunun değişmesi normlar hiyerarşisinin yeniden yorumlanmasına neden olmuştur. Bu nedenle kanunlar ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleri arasındaki hiyerarşik ilişki konu bakımından ön sorun teşkil etmektedir.

2.4.1. Ön Sorun: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Kanunlar Karşısındaki Konumu

Normlar hiyerarşisinde ilk basamağı Anayasanın ve ikinci basamağı ise kanunların oluşturduğu geleneksel bir kabul olmakla beraber Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin normlar hiyerarşisinde kanunların altında olup olmadığı veyahut başka bir deyişle kanunlarla aynı basamakta yer alıp almadığı tartışmaya açık bir husustur. Nitekim Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi kanun çıkarma yetkisinde olduğu gibi kaynağını doğrudan Anayasa'dan almaktadır⁶⁰¹. Cumhurbaşkanlığı

⁶⁰⁰ Doktrinde kanun hükmünde kararnamelerin hukuki niteliğine ilişkin farklı görüşler bulunmaktadır. Duran kanun hükmünde kararnamelerin sanılanın aksine organik ve fonksiyonel anlamda idari bir işlem olduğunu, yürütmenin yetki kanununda çizilen hukuki sınırlar çerçevesinde yasalarda değişiklik yapabileceğini ve bu nedenle kanun hükmünde kararnamelerin yasama işlemi olmadığını belirtmektedir. Aynı yönde Yüzbaşıoğlu, KHK'ların yalnızca yetki kanununda belirtilen kanunda değişiklik yapma kabiliyetine sahip olduğunu, diğer kanunlarda değişiklik yapmanın ötesinde, diğer kanunlara aykırı olamayacağını ve bu sebeple KHK'ların sadece yürütmenin düzenleme yetkisinin genişletilmesi olarak yorumlanması gerektiği kanaatindedir. Zira Bakanlar Kurulunun KHK çıkarabilmesi için öncelikle Meclisin yetki yasası çıkarması gerekir. Aksi yönde olan Özbudun ise, KHK'ların organik anlamda yürütme işlemi olsa da yürütmenin KHK'larla yeni bir kanun yapabilmesi, mevcut kanunları ilga edebilmesi ve kanunlardaki hükümleri değiştirmesi mümkün olduğu için işlevsel olarak yasama işlevi olarak görmektedir.

Lütfi Duran, "Kanun Hükmünde Kararnameler", Amme İdaresi Dergisi 2 (1975), 4; Necmi Yüzbaşıoğlu, "1982 Anayasasına ve Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre Türkiye'de Kanun Hükmünde Kararnameler Rejimi" (İstanbul: Beta Yayınları, 1996), 6; Özbudun, Türk Anayasa Hukuku (2019), 209.

⁶⁰¹ Küçük, Türkiye'de Başkanlık Sistemi, 317; Sezer, "Normlar Hiyerarşisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri", 371.

kararnamesi çıkarma yetkisinin bu mahiyette olması doktrinde konuyla ilgili görüş ayrılığı meydana getirmektedir. Bu çerçevede doktrindeki yazarların bir kısmı Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini normlar hiyerarşisinde kanunlarla aynı basamakta kabul ederken; bir diğer kısmı kanunların altında kabul etmektedir.

Birinci görüşe sahip yazarlar bu argümanlarını genellikle Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kanunlar arasında “geçerlilik zinciri” olmaması⁶⁰², Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanuna dayanmaması⁶⁰³, KHK’lar gibi kanun hükmünde ve kanunları değiştirme ilga etme yetkisi olmasa da kanunla düzenlenmeyen alanlarda ilk elden düzenleme yapma kabiliyeti olduğu için yasama fonksiyonu icra etmesi⁶⁰⁴, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile Cumhurbaşkanına mahfuz düzenleme yetkisi tanınmış olması⁶⁰⁵, Anayasa’da (md.104/17) kanun-Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çatışması hâlinde CBK’nın hükümsüz kılınacağını belirtmesi nedeniyle bu iki normun birbirine denk düzenleyici işlem olması⁶⁰⁶, tam anlamıyla kanunlarla eş değer olmasa da Anayasa’da Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine münhasır kılınmış alanda kanun ile düzenleme yapılmamasının gerekmesi⁶⁰⁷, yeni sistemde Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin KHK’ların yerini almasının yanı sıra CBK çıkarma yetkisinin Meclisin yetki kanununa ihtiyaç duyulmaması⁶⁰⁸, Anayasanın Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin asli niteliğine herhangi bir sınırlandırma getirmemiş olması⁶⁰⁹, Cumhurbaşkanlığı

⁶⁰² Barın, Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi, 32.

⁶⁰³ Küçük, Türkiye’de Başkanlık Sistemi, 317. Aksi yönde Ulusoy, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: Varoluşsal, Yapısal ve Hukuksal Bir Değerlendirme”, 45.

⁶⁰⁴ Eren, Anayasa Hukuku Dersleri, 156.

⁶⁰⁵ Atar, Türk Anayasa Hukuku, 198; Eren (2019b), “Anayasa Mahkemesinin Kanun Hükmünde Kararnamelere İlişkin Uyguladığı...”, 67.

⁶⁰⁶ Ozan Ergül, “Yeni Rejimin Kodları Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, Güncel Hukuk 6 (2018), 31; Aynı yönde bkz. Atar(2019), Anayasa Yargısı Dergisi, 250. Bu görüşün aksini savunan Can ise meseleye şu şekilde açıklık getirmektedir: “Bir yasada değişiklik yapamayan veya yasayı, eş değer normlar arasında geçerli çatışma kurallarından *lex posterior* ilkesi gereği ilga edemeyen, aksine her türlü çatışma ihtimalinde geçersizlik yaptırımıyla karşılaşan bir normun yasayla aynı hukuki statüye sahip olduğunu söylemek kanaatimizce mümkün değildir.”. Can, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi Anayasa Mahkemesi Yaklaşımı”, 160.

⁶⁰⁷ Hasan Tunç, Anayasa Hukuku Genel Esaslar (Ankara: Gazi Kitabevi, 2019), 157; Sezer Tunç’tan farklı olarak Anayasada Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenleneceği belirtilen 4 alanda sadece Cumhurbaşkanlığı kararnamesi değil, önce Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkartılabileceğini belirtmektedir. Sezer, “Normlar Hiyerarşisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, 377.

⁶⁰⁸ Bu görüşüyle birlikte Köker yeni hükümet sisteminin “kuvvetler birliği” prensibi getirmeye çalıştığı fikrindedir. Levent Köker, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Üzerine Bâzı Tespitler ve Eleştiriler”, Levent Köker Blog (Erişim 18 Şubat 2022).

⁶⁰⁹ Söyler bu görüşü, Anayasanın (md.161/7) “Merkezî yönetim bütçesiyle verilen ödenek, harcanabilecek tutarın sınırını gösterir. Harcanabilecek tutarın Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle aşılabileceğine dair

kararnamelerinin yargısal denetiminin Anayasa Mahkemesi tarafından gerçekleştirilmesi⁶¹⁰ nedenleri üzerine inşa etmektedir.

İkinci görüşe sahip yazarlar, birinci görüşü inşa eden nedenlere aksi yönde gerekçeler sunmaktadır: Cumhurbaşkanlığı kararnamesi-kanun çatışması hâlinde kanun hükümlerinin uygulanması⁶¹¹, yeni hükümet sisteminde yasamanın genelliğine bir istisna getirilmemiş olması⁶¹², Anayasa’dan KHK çıkarma yetkisinin çıkarılmasının Anayasayı yapan iradenin yürütmenin kanunlarla eş değer işlem yapma yönünde kanaatinin olmadığını göstermesi⁶¹³, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kanunların ilga edilememesi ve değiştirilememesi⁶¹⁴, aynı konuda kanun çıkarılması hâlinde Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hükümsüz hâle gelmesi⁶¹⁵, Anayasanın olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için “*kanun hükmündedir*” ifadesine yer vermesi ancak olağan dönemde çıkarılan CBK’lar bakımından böyle bir düzenlemenin olmaması⁶¹⁶.

Doktrinde iki farklı görüşün ortaya çıkmasına neden olan gerekçeler bunlar olmakla birlikte tartışmanın esasını Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasında yer alan “*Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması hâlinde, kanun hükümleri uygulanır.*” hükmü oluşturmaktadır. Bu hüküm hakkında da iki farklı görüş olduğunu belirtmek gerekir. Bu bağlamda birinci görüşü savunan yazarlara göre bu hükümdeki gibi bir çatışmanın olmaması durumunda Cumhurbaşkanlığı kararnameleri normlar hiyerarşisinde hemen Anayasanın altında yer

bütçe kanununa hüküm konulamaz.” hükmü ile ispat etmektedir. Zira yazara göre, bu hükümle Anayasa’nın Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kanuna dayanarak düzenleme yapamayacaktır. Söyler, 206. Aynı yönde bkz. Ülgen, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri”, 13.

⁶¹⁰ Söyler, 154. Can Meclis İçtüzüğü’nün de Anayasa Mahkemesi tarafından denetlendiğini ancak kanun hükmünde olmadığını belirterek bu görüşü kabul etmemektedir. Can(2020), Anayasa Yargısı, 160; Ulusoy bir düzenlemenin yargısal denetim yerinin farklı olması, tek başına o düzenlemenin hukuki niteliğini etkileyen veya belirleyen bir kanıt olamayacağını belirtmektedir. Ulusoy (2020b), 47.

⁶¹¹ Gözler, Türk Anayasa Hukuku, 944. Gözler bu gerekçeyle birlikte Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile mahfuz düzenleme yetkisi olduğu kabulü halinde Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kanun çatışmasında konu bakımından yetki kurallarının uygulanacağını ancak Anayasanın kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacağını ve kanun hükümlerinin uygulanacağını belirtmesi nedeniyle yürütmenin mahfuz düzenleme yetkisine şüpheli yaklaşmaktadır. Aynı gerekçelerle Can(2020), Anayasa Yargısı, 160.

⁶¹² Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, (2019), 251.

⁶¹³ Yıldırım, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, 23.

⁶¹⁴ Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, 297.

⁶¹⁵ Akyılmaz-Sezginer-Kaya, İdare Hukuku, 40.

⁶¹⁶ Fatma Didem Sevgili Gencay, “Kanun ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Karşılıklı Mahfuz Alanları Meselesi”, Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetimi Konulu Kamu Hukukçuları Platformu VII. Toplantısı, Ed. Oktay Uygun-Egemen Esen, (İstanbul, 2019), Kamu Hukukçuları Platformu İnternet Sitesi, 6.

alacaktır⁶¹⁷. Zira bu takdirde Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini hükümsüz kılan bir kanun hükmü bulunmadığı gibi normlar hiyerarşisinde normatif vasfa sahip bir kanun da olmayacaktır. Bu nedenle üç boyutlu bir normlar hiyerarşisi piramidi düşünmek iktiza etmektedir⁶¹⁸. Bu piramidin birinci boyutunda normlar sırasıyla Anayasa, kanun, yönetmelikler ve adsız düzenleyici işlemler olarak konumlanmalı; ikinci boyutunda ise Anayasa, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, yönetmelikler ve adsız düzenleyici işlemler olarak konumlanmalıdır. İkinci görüşü savunan yazarlara göre ise bu hüküm normlar hiyerarşisinde Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanunların altında yer almasını gerektirmektedir⁶¹⁹. Bunun temelinde yatan neden şudur: Normlar hiyerarşisinde bir normu kanun hükmünde kabul edebilmek için kanunlarla aynı etki ve değerde olması gerekir. Bu etki ve değer normun KHK'lar örneğinde olduğu gibi kanunları değiştirme ve ilga etme kabiliyetinde⁶²⁰ saklıdır. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri böyle bir kabiliyetten yoksun olduğu gibi Anayasadaki söz konusu hüküm kanunlara Cumhurbaşkanlığı kararnamesini hükümsüz kılma kabiliyetine sahiptir⁶²¹. Dolayısıyla kanunlar üzerinde tasarruf kabiliyeti olmayan ve kanunlar tarafından hükümsüz kılınan bir norm normlar hiyerarşisinde kanunlarla aynı seviyede kabul edilemez.

Kanaatimizce kanunlarla Cumhurbaşkanlığı kararnameleri arasında bir hiyerarşinin kurulması için öncelikle bu iki norm arasında geçerlilik zinciri⁶²² olması gerekmektedir. Zira normlar hiyerarşisinde en altta yer alan norm ile en üstteki norm olan Anayasayla bağlantısını kurmak için böyle bir ilişkiye ihtiyaç vardır⁶²³. Söz konusu bağlantının kurulamaması durumunda normlar arasında bir hiyerarşiden veya hukuk birliğinden bahsedilemez⁶²⁴. Örneğin Anayasaya göre yönetmelikler kanunlar ya da Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla çıkarılması gereklidir. Bu nedenle yönetmeliklerin uygulanmasını sağlamak üzere çıkarıldığı norma aykırı olması mümkün olmayacağı gibi bu normun

⁶¹⁷ Söyler, “Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, 165; Atar, Türk Anayasa Hukuku, 276.

⁶¹⁸ Barın, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri Sorunu”, 17.

⁶¹⁹ Gözler, Türk Anayasa Hukuku, 944; Özbudun, Türk Anayasa Hukuku (2019), 251.

⁶²⁰ Yıldırım, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, 23; Ulusoy, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: Varoluşsal, Yapısal ve Hukuksal Bir Değerlendirme”, 43.

⁶²¹ Can, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi Anayasa Mahkemesi Yaklaşımı”, 160; Gözler, Türk Anayasa Hukuku, 945.

⁶²² Barın, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri Sorunu”, 32.

⁶²³ Gülgeç, Normlar Hiyerarşisi, 15.

⁶²⁴ Sezer, “Normlar Hiyerarşisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, 359.

üstünde yer alan Anayasaya da aykırı olması mümkün değildir⁶²⁵. Çünkü yönetmeliğin normlar hiyerarşisinde kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin altında olması, bu normların hemen üstündeki Anayasa'nın da altında olduğunu göstermektedir. Dolayısıyla yönetmelik ile uygulanmasını sağlamak üzere çıkarıldığı norm arasındaki geçerlilik zinciri, yönetmeliği normlar hiyerarşisindeki bütün basamaklarla irtibatlı hâle getirmektedir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ise geçerliliğini doğrudan Anayasa'dan almaktadır. Bu sebepten ötürü çıkarılmaları hâlinde yukarıya doğru olan geçerlilik zinciri bağı yönetmeliklerin aksine yalnızca Anayasa ile kurulmaktadır. Bunun nedeni Cumhurbaşkanının Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile asli düzenleme yetkisine sahip olmasıdır. Gerçekten Anayasa, 2017 değişikliklerinden önce olduğu gibi yürütme yetkisini türevsel kılacak hükümlere sahip değildir. Zira 2017 değişikliklerinden öncesinin aksine Cumhurbaşkanına kanuna dayanmadan düzenleme yetkisi vermektedir. Hatta bahsi geçen yetkinin bu şekilde düzenlenmiş olması bazı yazarlar nezdinde yürütmenin mahfuz düzenleme yetkisi olduğu intibayı uyandırmaktadır. Ezcümle, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri geçerliliğini kanunlardan almamaktadır. Bu durum ise her iki norm arasında geçerlilik zinciri olmadığını⁶²⁶ göstermektedir. Bu nedenle Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasında yer alan “*Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması hâlinde, kanun hükümleri uygulanır.*” hükmü kanunlar ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleri arasında bir hiyerarşi oluşturmamakta, temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalar ile kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi durumunda ortaya çıkan çatışmayı çözen Anayasa hükmü (md.90/5) gibi aynı hukuki etki ve değere sahip iki normun çatışması hâlinde hangisinin uygulanacağını düzenlemektedir. Öyleyse denilebilir ki aynı konuda hem Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hem de kanun olması durumunda, normlar hiyerarşisinde kanun Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin yerini almaktadır. Ancak konuyla ilgili kanun olmaması hâlinde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi doğrudan Anayasanın altında yer almaktadır. Her iki normun çatışmadığı noktada her iki norm da normlar hiyerarşisinde aynı basamakta yer almaktadır. Bu takdirde yönetmelikler

⁶²⁵ Gülgeç (2018), 290.

⁶²⁶ Yeliz Şanlı Atay, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri, İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 10/2 (Aralık 2019), 592.

Anayasa md.104/19 ve md.124 gereğince bu iki normun altında yer almakta ve adsız düzenleyici işlemler ise yönetmeliklerden hemen sonra gelmektedir.

2.4.2. Normlar Hiyerarşisinde İki Farklı Konuma Sahip Cumhurbaşkan Kararları

Yukarıda da belirtildiği üzere düzenleyici nitelikteki Cumhurbaşkan Kararları Anayasa’da zikredilmemeleri nedeniyle adsız düzenleyici işlemlerdir. Ancak bu şekilde yapılan bir tanımlama, Cumhurbaşkan Kararlarını normlar hiyerarşisindeki konumunu belirlemek için yetersiz kalmaktadır. Zira düzenleyici nitelikteki Cumhurbaşkan Kararları kimi zaman bir adsız düzenleyici işlem olmanın ötesinde yönetmelik hükmünde olması mümkündür. Bu takdirde genel ve soyut nitelikteki Cumhurbaşkan Kararları normlar hiyerarşisinde kanunlar ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin hemen altında yer almaktadır.

2.4.2.1. Yönetmelik Hükmündeki Cumhurbaşkan Kararları

Düzenleyici nitelikteki Cumhurbaşkan Kararlarını yönetmelik hükmünde kabul edebilmek için Cumhurbaşkan Kararlarının yönetmeliklerle aynı hukuki etki ve değere sahip olması gerekir⁶²⁷. Kanaatimizce bu durum iki ihtimal hâlinde mümkündür:

- I. Kanun ya da Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin yönetmelikle düzenlenebilecek bir hususu Cumhurbaşkan Kararıyla düzenleneceğini belirtmesi⁶²⁸.
- II. Kanunda ya da Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde aksi yönde bir hüküm yoksa Cumhurbaşkanının yönetmelikle düzenleyebileceği bir konuda yönetmelik çıkarmak yerine düzenleyici nitelikte Cumhurbaşkan Kararı çıkarması.

⁶²⁷ Aynı yönde bkz. Özgür Şahan, “Cumhurbaşkanının Vergi ile Düzenleme Yapma Yetkisi”, Yetkinin Sınırları ve Yargısal Denetim, EÜHFD 14/2 (Kasım 2019), 703.

⁶²⁸ “Bu durumda nükleer hadise sonucu meydana gelen nükleer zararın Devlet tarafından ne şekilde taahhüt edileceğine ilişkin usul ve esaslar Cumhurbaşkan Kararı ile belirlenir.” (Nükleer Düzenleme Kanunu, md.7); “Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü tarafından yapılmakta ve yapılacak olan baraj ile baraj mücavir alanında kalan taşınmazların kısmen veya tamamen kamulaştırılması sonucunda yerlerini terk etmek zorunda kalanların iskânına ilişkin olarak bu Kanunla ve ilgili diğer mevzuatla Bakanlığa verilen her türlü hak, görev ve yetkiler, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü tarafından gerçekleştirilir. Bu madde kapsamında yapılacak iskân ile ilgili usul ve esaslar Cumhurbaşkan Kararı ile belirlenir.” (İskan Kanunu, Ek md.2); “Bu maddenin uygulanmasına ve tasfiye işlemlerine ilişkin usul ve esaslar Cumhurbaşkan Kararı ile belirlenir.” (Tarım Satış Kooperatif ve Birlikleri Hakkında Kanun, Geçici md.7)

Konuyla ilgili doktrinde Atay, kanunun uygulanmasını sağlamak üzere yönetmelik yerine daha üst düzey bir norm olan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenebilmesi⁶²⁹ mümkün olduğu gibi normlar hiyerarşisinde yönetmeliklerin altında yer alan bir düzenleyici işlemle düzenleme getirilebileceğini ve adsız düzenleyici işlemle böyle bir düzenleme getirilmesi hâlinde bunun “*yönetmeliğin altında bir yeri işgal etmeyeceğini*”⁶³⁰; Gülgeç yönetmelik çıkarma yetkisi olan idari makamın, kanunla “*özel bir ihdas usulü ve farklı bir amaç*” öngörülmemişse, başka bir isim altında çıkaracağı işlemin yönetmelik olarak kabul edileceğini⁶³¹; adsız düzenleyici işlemlerle yönetmeliklerin aynı normatif etki ve değere sahip olduğunu kabul eden Gözler adsız düzenleyici işlemlerin yönetmelik olarak kabul edilmesinin hukuki bir soruna neden olmayacağını zira adsız düzenleyici işlemlerin unsurları ve yargısal denetimi bakımından bir farklılık arz etmediğini⁶³²; 1961 Anayasasını esas alan Güneş idarenin kanunda belirtilen işlemle düzenleme yapması gerektiğini belirtmekle birlikte idarenin kanunda belirtilen bir işlemin normlar hiyerarşisinde daha üst seviyede bir düzenleyici işlemle yapılmasının önünde engel olmadığını, çünkü kanunda belirtilen işlemin düzenleme yetkisi için asgari şart teşkil ettiğini⁶³³; Sevgili Gencay normlar arasında astlık üstlük ilişkisi kurulmasının hukuki öngörülebilirliği sağladığı bu nedenle herhangi bir adsız düzenleyici işlemin yönetmelik hükmünde olmayacağını⁶³⁴ belirtmiştir.

Danıştay’ın konu ile ilgili kararlarında 3011 sayılı Resmi Gazetede Yayımlanacak Olan Yönetmelikler Hakkında Kanun ve dava konusu adsız düzenleyici işlemi yapan idarenin yetki ve görevlerini düzenleyen kanunlardaki hükümleri kriter olarak belirlediği görülmektedir. 3011 sayılı Kanunun göre; “*işbirliğine, yetki ve görev alanlarına ait hükümleri düzenleyen, kamu personeline ait genel hükümler kapsayan, kamuyu ilgilendiren yönetmeliklerin*” Resmi Gazetede yayımlanması gerekmektedir. Danıştay bu hükmü yalnızca bir şekil şartı olarak değerlendirmemekte, aynı zamanda bu hükümde belirtilen konuların yönetmelikle düzenlenmesi gerektiğini kabul etmektedir. Nitekim

⁶²⁹Anayasa Mahkemesi kanunla Cumhurbaşkanlığı kararnamesine ilişkin hususların düzenlenmesini Anayasaya aykırı kabul etmektedir. Zira Cumhurbaşkanı CBK’lar ile asli düzenleme yetkisine sahiptir. Doğrudan Anayasadan kaynaklanan bir yetkinin kanunla düzenlenmesi asliliğini ortadan kaldıracaktır. AYM, E. 2019/31 , K. 2020/5, T. 23.01.2020.

⁶³⁰ Ender Etem Atay, İdare Hukuku (Ankara: Gazi Kitabevi, 2019), 83.

⁶³¹ Gülgeç, Normlar Hiyerarşisi, 290.

⁶³² Gözler, İdare Hukuku Cilt I, 1416.

⁶³³ Güneş, Türk Pozitif Hukukunda Yürütmenin Düzenleyici İşlemleri, 194.

⁶³⁴ Sevgili Gencay, “Adsız Düzenleyici İşlemlerin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri”, 410.

Mahkeme bir kararında⁶³⁵ bu konu kapsamındaki bir hususun adsız bir düzenleyici işlem olan yönergeyle düzenlenmesinin hukuka uygun olmadığına karar vermiştir:

“Dava konusu Yönerge'nin 1. maddesinde, Yönerge'nin amacının; Ticaret Bakanlığı taşra teşkilatının kuruluşu, yapısı, görevleri ile personelinin görev, yetki ve sorumluluklarını düzenlemek olduğu; 2. maddesinde, Yönerge'nin, 10/07/2018 günlü 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 465. ve 508. maddelerine dayanılarak hazırlandığının belirtildiği; Yönerge'nin diğer hükümleri incelendiğinde ise, taşra teşkilatının yapısı ve görevleri belirlenmek suretiyle, Bakanlığın taşra teşkilatında yer alan birimlerinin kuruluşu yapılarak, bu yapı bünyesinde çalışacak personelin görev, yetki ve sorumluluklarının düzenlendiği, dolayısıyla Yönerge'nin iç talimat niteliğinde olmadığı anlaşılmaktadır. Bu durumda, dava konusu Yönerge'nin, 3011 sayılı Resmi Gazetede Yayımlanacak Yönetmelikler Hakkında Kanun'un 1. maddesinde ifade edilen, yetki ve görev alanlarına ait hükümleri düzenleyen, kamu personeline ilişkin genel hükümleri kapsayan bir düzenleme olduğu açık olduğundan, yeni bir yapılanma getiren böyle önemli bir düzenlemenin Resmi Gazetede yayımlanacak yönetmelikle düzenlenmesi gerekirken, yönergeyle düzenlenmesinde hukuka uyarlık bulunmamaktadır.”

Mahkeme bir başka kararında ise davalı idarenin görev ve yetkilerini düzenleyen kanunda açıkça yönetmelikle düzenleneceği belirtilen bir hususun kılavuzla düzenlenmesini hukuka⁶³⁶ aykırı bulmuştur:

“Yine, 6764 sayılı Kanunun 13. maddesi ile, 652 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye eklenen "Personele ilişkin geçiş hükümleri" başlıklı Geçici 12. maddesinde "(1) Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihte;....b) Maarif Müfettişleri illerde il müdürüne bağlı olarak inceleme, araştırma rehberlik hizmetleri ile il müdürünün vereceği diğer görevleri yapar. Maarif müfettişlerinin çalışma usul ve esasları yönetmelikle

⁶³⁵ Danıştay 2. Daire, E. 2020/843., K. 2021/2932; Aynı yönde bir başka Danıştay kararında ise şu şekilde karar verilmiştir: “Anılan Yönerge'de yer alan, "İlçe merkezinde mevcut Verem Savaş Dispanseri ve Sağlık Ocağı, Ana- Çocuk Sağlığı ve Aile Planlaması Merkezi, Acil Sağlık İstasyonu, vb. sağlık kuruluşları, İlçe/Belde Gün hastanesi hizmetleri ile birleştirilir/entegre edilir." hükmü göz önüne alındığında anılan yönerge ile ilçe merkezlerinde sağlık hizmeti sunan kurumlar açısından önemli ve esaslı değişiklikler getirilmekte olup, sağlık hizmetinin söz konusu olduğu böyle önemli bir konunun Yasa ya da yönetmelikle düzenlenmesi gerekirken Yönergeyle düzenlenmesinde hukuka uyarlık görülmemiştir.” Danıştay 15. Daire, E. 2013/4292., K. 2018/1953, T. 20. 02. 2018.

⁶³⁶ Danıştay 2. Daire, E. 2017/1362., K. 2020/3057, T. 20. 10. 2020.

belirlenir...Dava konusu Kılavuzun yukarıda bahsedilen Geçici 12. maddeye dayanılarak çıkarıldığı anlaşılmaktadır. Anılan Geçici 12. maddede, mülakat komisyonunun oluşturulması ile komisyonun çalışma usul ve esaslarının Bakanlıkça belirleneceği düzenlenmiş olup, buna göre davalı idarece, Kılavuzla düzenlenebilecek hususlar, yalnızca Geçici 12. maddeye göre ataması yapılacaklara ilişkin mülakat komisyonunun oluşturulması ile komisyonun çalışma usul ve esasları ile sınırlı olmalıdır. Bunun dışında kalan konuları Bakanlığın Kılavuzla düzenlemesi olanaklı olmayıp, ancak Yönetmelikle düzenlenmesi gerektiği sonucuna varılmaktadır.”

Danıştay’ın bu kararları dikkate alındığında, Cumhurbaşkanı kararlarının yönetmelik hükmünde kabul edilebilmesi için öncelikle kanun hükmünde, kanunun uygulanmasını için çıkarılacak işlemin “yönetmelik” olarak öngörülmeyp “Cumhurbaşkanı Kararı” olarak öngörülmesi, böyle bir hüküm yoksa Cumhurbaşkanı kararının 3011 sayılı kanunda belirtilen konularda düzenleme getirmemesi gerektiği anlaşılmaktadır. Ancak Cumhurbaşkanı kararının konu unsurunu düzenleyen kanunlara bakıldığında 3011 sayılı Kanunda belirtilen hususların Cumhurbaşkanı Kararı ile düzenlenebileceği görülmektedir. Zira kanunlarda Cumhurbaşkanı kararı ile düzenleneceği belirtilen hususların büyük bir kısmını kamuyu ilgilendiren konular oluşturmaktadır. Örneğin 4458 sayılı Gümrük Kanunu (md.215) “Geri verme veya kaldırma işlemine tabi olmayacak gümrük vergileri miktarı Cumhurbaşkanı Kararı” ile belirleneceğini hükme bağlamaktadır. Yine 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanununda (md.17/7) “Belirli bölgelere veya belirli amaçlara yönelik olarak tüketicilerin desteklenmesi amacıyla sübvansiyon yapılması gerektiğinde, sübvansiyon fiyatlara müdahale edilmeksizin yapılır. Sübvansiyonun tutarı ile usul ve esasları Cumhurbaşkanı kararı ile .” belirleneceği belirtilmektedir. Konuyla ilgili bir başka örnek teşkil eden Vatandaşlık Kanununa göre “Göçmen olarak kabul edilecekler bakımından Türk soyundan olmanın ve Türk kültürüne bağlılığın tayin ve tespiti Cumhurbaşkanı kararı” ile düzenlenecektir. Kamuyu ilgilendirenlerle birlikte mevzuatta kamu personelinin görev ve yetkilerinin Cumhurbaşkanı kararı ile düzenlenmesini öngören hükümler de bulunmaktadır: “Kurulun kadroları Cumhurbaşkanı kararı ile belirlenir.”(5 Sayılı DDK Hakkında CBK-md.23/1); “5018 sayılı Kanuna ekli (III) sayılı cetvelde yer alan kurum ve kuruluşların temizlik ile koruma ve güvenlik işlerini yürütmek için gerekli sürekli işçi kadrolarının ihdası, iptali ve kullanılmasına dair hususlar Cumhurbaşkanı kararıyla

düzenlenir.” (Genel Kadro Usulü Hakkında CBK-ek md. 2). Dolayısıyla mevzuatta Cumhurbaşkanlığı kararları için öngörülen normatif konum göz önünde tutulduğunda, Danıştay’ın diğer adsız düzenleyici işlemlere ilişkin kararlarında ortaya çıkan esaslar Cumhurbaşkanlığı kararlarına uygulama kabiliyetinden yoksun olduğu anlaşılmaktadır. Zira kanunlar, Danıştay içtihatlarına göre yönetmelikle düzenlenmesi gereken hususlarda Cumhurbaşkanlığına Cumhurbaşkanlığı kararı ile düzenleme yetkisi vermektedir.

Diğer taraftan Gözler’in de belirttiği adsız düzenleyici işlemlerin yönetmelik olarak kabul edilmesi hukuki açıdan da bir sorun oluşturmaz⁶³⁷. Danıştay Kanunu (md. 24-b) göre herhangi bir istisna getirmeksizin Cumhurbaşkanlığı Cumhurbaşkanlığı kararnameleri dışındaki düzenleyici işlemlere karşı açılacak davalara Danıştay’ın ilk derece mahkemesi olarak karara bağlamaktadır. Düzenleyici nitelikte olan Cumhurbaşkanlığı kararının 10 Sayılı CBK gereğince yönetmelikler gibi Resmi Gazetede yayımlanması gerekmektedir.⁶³⁸. Yani, düzenleyici nitelikteki Cumhurbaşkanlığı kararları yönetmeliklerden farklı bir hukuki rejime sahip değildir. Bu nedenle Cumhurbaşkanlığı kararlarını normlar hiyerarşisinde yönetmelik hükmünde kabul etmenin herhangi bir sakıncası bulunmamaktadır. Ancak bu kabulün bir sonraki başlıkta da görüleceği üzere

⁶³⁷ Gözler, İdare Hukuku Cilt I, 1417.

⁶³⁸ Kanunda aksine bir hüküm yoksa bu gerekliliği yerine getirmeyen düzenleyici işleme binaen yapılan birel işlem de hukuki sonuç doğurmayacaktır. “Davacının girmiş olduğu yeterlilik sınavının dayanağı olan Yönetmeliğin yeterlilik sınavına ilişkin maddelerinin iptali ve yürütmesinin durdurulması istemiyle açılan davada, Danıştay Sekizinci Dairence verilen yürütmenin durdurulması isteminin reddine ilişkin 28/05/2019 tarih ve E:2019/293 sayılı karara karşı davacının itiraz isteminde bulunması üzerine, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 14/10/2019 tarih ve YD İtiraz No:2019/919 sayılı kararında “...Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi bünyesinde oluşturulan Eğitim Merkezi Komutanlığı ile Akademi tarafından yapılacak protokoller çerçevesinde Eğitim Merkezi Komutanlığı dışında öğrenci ve kursiyerlere verilecek eğitim-öğretim, kayıt-kabul, öğrencilerin sınav ve değerlendirme esasları, başarı durumları, öğrenci/kursiyer izinlerine ilişkin genel hükümleri düzenleyen ve davacının, subay nasbedilmeyerek kıtasına gönderilmesine ilişkin işlemin de dayanağı olan dava konusu “Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi Eğitim Merkezi Eğitim-Öğretim Yönetmeliği”nin, 3011 sayılı Kanun’un 1. maddesinin (b) bendi kapsamında bir yönetmelik olduğu kuşkusuz olup Resmi Gazetede yayımlanması gerekmektedir...3011 sayılı Kanun’un 1. maddesinin (b) bendi uyarınca Resmi Gazetede yayımlanmayan dava konusu Yönetmelik düzenlemelerinde ve bu hükümlere dayanılarak tesis edilen davacının, subay nasbedilmeyerek kıtasına gönderilmesine ilişkin işlemde hukuka uyarlık bulunmadığı,...” gerekçesiyle, Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi Eğitim Merkezi Eğitim-Öğretim Yönetmeliği'nin ilgili maddelerinin yürütmesinin durdurulmasına karar vermiş, Dairemizin 26/05/2021 tarih ve E:2019/293, K:2021/2681 sayılı kararı ile söz konusu Yönetmelik maddelerinin iptaline karar vermiştir. Bu durumda, hukuka aykırılığı yargı kararıyla saptanarak iptaline karar verilen Yönetmelik hükümlerine dayalı olarak yapılan yeterlilik sınavı sonucunda başarısız sayılma nedeniyle tesis edilen dava konusu ilişik kesme işlemi hukuka uyarlık bulunmamaktadır.”. Danıştay 8. Daire, E. 2020/3908, K. 2021/4276, T. 15. 02. 2022.

bütün Cumhurbaşkanlığı kararları için geçerli olmadığını söylemek gerekir. Zira düzenleyici nitelikteki Cumhurbaşkanlığı kararlarından bir kısmı yönetmelik hükmündedir.

2.4.2.2. Yönetmeliklerle Aynı Hukuki Etki ve Değere Sahip Olmayan Cumhurbaşkanlığı Kararları

Düzenleyici nitelikteki Cumhurbaşkanlığı kararlarının tamamını yönetmelik hükmünde kabul etmek doğru bir tasnif olmayacaktır. Zira bu minvaldeki Cumhurbaşkanlığı kararları bir yönetmelik hükmüne binaen çıkarılabileceği gibi yürütmenin kendi iç işleyişine ilişkin iç düzen işlemleri⁶³⁹ olarak da çıkarılabilir. Bu takdirde söz konusu Cumhurbaşkanlığı kararları ise normlar hiyerarşisinde yönetmeliklerin altında yer aldığını kabul etmek gerekmektedir.

a. Yönetmeliğe Binaen Çıkarılan Düzenleyici Nitelikteki Cumhurbaşkanlığı Kararları

Cumhurbaşkanlığı kendisine yönetmelikle tanınan birel işlem tesis etme yetkisi binaen takdir yetkisini objektifleştirilmek⁶⁴⁰ ya da doğrudan yönetmeliğin bazı hususlarda Cumhurbaşkanlığı kararı ile düzenleme yapılmasını istemesi hâlinde yönetmelik hükmüne binaen Cumhurbaşkanlığı kararı çıkaracaktır. Örneğin, Demiryolu Yolcu Taşımacılığında Kamu Hizmeti Yükümlülüğü Yönetmeliği gereğince “*Kamu hizmeti yükümlülüğü kapsamında, yolcu taşımacılığı hizmeti verilecek hatlar*” Cumhurbaşkanlığına belirlenmektedir. Cumhurbaşkanlığı bu belirleme yetkisini kullanmadan önce bu hükme binaen soyut ve genel nitelikte bir Cumhurbaşkanlığı kararı ile bu üst normu somutlaştırma yoluna gitmesi mümkündür. Nitekim normlar hiyerarşisindeki her bir norm bir üstteki normu somutlaştırmaktadır⁶⁴¹. Bu somutlaştırma neticesinde idarenin hangi prensiplere dayanarak bu işlemi gerçekleştirdiği anlaşılacaktır⁶⁴². Yönetmelik hükmünün Cumhurbaşkanlığı kararları ile düzenleme yapılmasını belirtmesi ise nadir görülen düzenlemelerdir. Mevzuat Bilgi Sisteminden tespit edebildiğimiz kadarıyla⁶⁴³ yalnızca

⁶³⁹ Gözler, İdare Hukuku Cilt I, 1410.

⁶⁴⁰ Güneş, Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Pozitif İşlemleri, 83.

⁶⁴¹ “Anayasanın 7. maddesi yasama yetkisini TBMM’ne verirken, 7. maddesi bu yetkiyi “kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak” olarak somutlaştırmaktadır.” Gülgeç (2018), 264.

⁶⁴² Güneş, Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Pozitif İşlemleri, 83.

⁶⁴³ “Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı ile Emniyet Genel Müdürlüğü’nün birbirlerinin personeli hakkında yapacakları güvenlik soruşturması ve arşiv araştırmasının esas ve usulleri ile bu Yönetmeliğin

iki yönetmelik hükmü bu durumu örneklendirebilmektedir. Buna karşın mevzuatta Cumhurbaşkanlığı kararıyla düzenleme yapılabileceğini belirten kanun hükümlerine daha çok rastlanmaktadır. Kanaatimizce mevzuattaki bu dengesizlik düzenleyici nitelikteki Cumhurbaşkanlığı kararlarının yönetmelik içi bir düzenleyici işlem olmaktan ziyade doğrudan kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle geçerlilik zinciri olan, yönetmelik hükmünde bir düzenleyici işlem tipi olduğunu göstermektedir.

Uygulamada henüz örnekleri olmamakla birlikte Cumhurbaşkanının yönetmeliklere binaen tesis ettiği düzenleyici işlemleri doktrin⁶⁴⁴ ve yargı kararlarının⁶⁴⁵ bir adsız düzenleyici işlem tipi olarak sarf ettiği “tebliğ” adındaki işlemlerle gerçekleştireceği intibai uyanmaktadır. Nitekim Cumhurbaşkanlığı tarafından yayımlanan bir tebliğin dayanak kısmında Resmi Gazetede yayımlanmış bir yönetmeliğin hükümlerine binaen hazırlandığı belirtilmiştir⁶⁴⁶. Ancak Bakanlıklar ve kurumlar tarafından çıkarılan tebliğlerin dayanak kısmında ilgili kanun hükümlerine binaen hazırlandığı belirtilmesi genelleme yapılmaması makul kılmalıdır.

b. İç Düzen İşlemi Niteliğindeki Cumhurbaşkanlığı Kararları

Doktrinde iç düzen işlemleri, hukuk düzeninde bir değişiklik meydana getirmeyen, yani bireyler bakımından bağlayıcı ve hukuki sonuç meydana getirmediği için icrai nitelikte olmayan, idarenin kendi iç işleyişine ilişkin işlemler⁶⁴⁷ olarak tanımlanmaktadır. Bununla birlikte bazı yazarlar iç düzen işlemlerini açıklayıcı ve

uygulanmasında kullanılacak bilgi ve belgelerin karşılıklı değişimi Cumhurbaşkanlığı onayıyla yürürlüğe konulacak esaslar ile düzenlenir.”(Güvenlik Soruşturması ve Arşivi Yönetmeliği-md.8); “Haşhaş ekilecek ve kapsül üretilecek yerler memleketin tarımsal ve ekonomik durumu, yurt içi ihtiyacı, ihraç imkânları ve mevcut stok durumuna göre her yıl Cumhurbaşkanlığı Kararı ile tespit edilir ve karar en geç 1 Temmuz’a kadar yayımlanır.”(Haşhaşın Ekimi, Kontrolü, Toplanması, Değerlendirilmesi, İmhası, Satın alınması, Satılması, İhracı ve İthalı Hakkında Yönetmelik/md.3).

⁶⁴⁴ Sevgili Gencay, “Adsız Düzenleyici İşlemlerin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri”, 398; Şanlı Atay, Adsız Düzenleyici İşlemler, 121; Gözler, İdare Hukuku Cilt I, 836. Doktrinde kimi yazarlar tebliğleri icrai nitelikte olmayan iç düzen işlemleri olarak kabul etmekle birlikte Cumhurbaşkanlığı, bakanlar ve diğer kurumlar tarafından yayımlanan tebliğler diğer düzenleyici işlemler gibi genellikle genel ve soyut nitelikte hukuk kurallarından oluşmaktadır.

⁶⁴⁵ “Tebliğ, genelge ve yönerge gibi düzenleyici işlemler; üst normların uygulanmasını göstermek amacıyla ve onlara aykırı hükümler içermemek şartıyla, yine üst normlarda gösterilen usul ve yöntemleri “açıklayıcı” hükümler taşıyan, yeni bir yöntem ve usul getirmeyen; dayanağı olan mevzuatta yer alan hükümler dışında yeni bir düzenleme içermeyen adsız düzenleyici işlemlerdir.” Danıştay 8. Daire, E. 2017/1815, K. 2020/4342, T. 14. 10. 2020.

⁶⁴⁶ Resmi Gazete, Tarih:19. 06. 2021, “2021 Yılı Kurban Hizmetlerinin Uygulanmasına Dair Tebliğ”.

⁶⁴⁷ Kağıtçıoğlu, İdari İşlemin İcrailiği, 280; Günday, İdare Hukuku, 124; Şanlı Atay, Adsız Düzenleyici İşlemler, 43.

düzenleyici olmak üzere iki başlık altında⁶⁴⁸ ayrıca incelemektedir. Bu tasnife göre açıklayıcı niteliktekiler bireyler bakımından bağlayıcı hukuk kuralı getirmeyen ve belli hususlara ilişkin kanaatini açıkladığı iç düzen işlemleriyken; düzenleyici nitelikte olanlar yönetmelik niteliğindeki⁶⁴⁹ iç düzen işlemleridir. Birinci gruptakiler bağlayıcı nitelikte olmadığı için yargısal denetime tabi olmadığı kabul edilmekte, ikinci grupta yer alanlar ise diğer idari işlemler gibi yargısal denetime tabi tutulabilen ve iptal edilebilir mahiyette⁶⁵⁰ kabul edilmektedir. Bu tanım ve tasniften de anlaşılacağı üzere iç düzen işlemleri diğer idari işlemler gibi doğrudan kamuyu ilgilendiren ya da idarenin dışında belirli bir muhataba yönelen işlemler değildir. Dolayısıyla iç düzen işlemlerinin konusunu doğrudan idarenin kendisi ve işleyişi oluşturmaktadır.

Cumhurbaşkanının açıklayıcı nitelikteki iç düzen işlemlerini genelgeler oluşturmakla birlikte bazı Cumhurbaşkanlığı kararlarının da yürütmenin kuruluş ve iç işleyişine ilişkin olduğu söylenebilir. Zira söz konusu Cumhurbaşkanlığı kararları idare dışındakiler bakımından hukuki sonuç doğuran nitelikte değildir. Bunların bir kısmı yukarıdaki verilen tasnifte olduğu gibi bir kısmı düzenleyici nitelikteyken bir diğer kısmı ise idari karar niteliğindedir. Bu nedenle bunların tamamının icrai nitelikte olduğu söylenebilir. Örneğin ilgili bakanlık tarafından hazırlanan ve Cumhurbaşkanınca yürürlüğe konulan Ulaştırma ve Lojistik Master Planının hayata geçirilmesi maksadıyla kurulan Lojistik Koordinasyon Kurulunun görev, yetki ve sorumlulukları hakkında Resmi Gazetede bir Cumhurbaşkanlığı kararı yayımlanmıştır⁶⁵¹. Söz konusu Cumhurbaşkanlığı kararındaki hükümlerle kurulun kimlerden oluşacağı, toplanma ve karar almasında izlenecek usuller ve sekreteryası düzenlenmiştir. Bu hükümlerle birlikte diğer hükümlerde plan kapsamındaki stratejilerin belirlenmesi; sektör temsilcilerinin projelerin belirlenmesi, takibi ve oluşturulması; mevzuat taslaklarının hazırlanması; sektör temsilcileri ile sivil toplum kuruluşları arasındaki koordinasyonun sağlanması gibi icrai nitelikte olmayan yetkiler tanınmıştır. Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı merkezi idarede yer alan bir kurulun iç işleyişine ilişkin düzenlemede bulunmuştur. İdari karar niteliğindeki iç işleyişine ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararları ise mevcut idari teşkilatın birimlerine ilişkin

⁶⁴⁸ Halil Kalabalık, İdare Hukuku Dersleri Cilt II (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2021), 47; Gözler, İdare Hukuku Cilt I, 818.

⁶⁴⁹ Gözler, İdare Hukuku Cilt I, 823.

⁶⁵⁰ Gözler, İdare Hukuku Cilt I, 823.

⁶⁵¹ Resmi Gazete, Tarih:29.10.2021, Karar:4714.

tasarruflardır. Örneğin uygulamada Cumhurbaşkanı kararları ile ilçe emniyet amirlikleri ilçe emniyet müdürlüklerine dönüştürülmekte, şube emniyet müdürlükleri kurulmakta ve kapatılmaktadır. Bu kapsamdaki işlemler de idarenin kendi iç işleyişine yönelik olduğu için iç düzen işlemi kabul edilebilir.

Yukarıdaki iç düzen işlemleriyle birlikte bazı yazarlar nezdinde iç düzen işlemi olarak kabul gören ancak iç düzen işlemlerinin aksine idare edilenleri de ilgilendiren birtakım Cumhurbaşkanı kararları bulunmaktadır. Bu kapsamdaki Cumhurbaşkanı kararları doktrinde plan işlemi olarak bilinen kalkınma planı⁶⁵², orta vadeli program, yıllık program, yatırım ve finansman programlarıdır. İçerik itibarıyla söz konusu Cumhurbaşkanı kararları bağlayıcı hükümler içermediği gibi şekil açısından da bir düzenleyici işlem gibi hukuk kuralı ihdas eden hükümlerden de oluşmamaktadır. Bu nedenle bunların önceki dönemde olduğu gibi yol gösterici siyasi nitelikte belgeler olduğu⁶⁵³ kabul edilebilir. Fakat bu kabule karşın, birçok kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde merkezi idarenin yapacağı bazı işlemlerin “*kalkınma plânı ve yıllık programlar*”ına⁶⁵⁴ uygun bir şekilde yapılacağı belirtilmektedir. Hatta bu ifadeler yalnızca merkezi idarenin görev ve yetkilerini düzenleyen hukuk kurallarında yer almamakta, aynı zamanda kamu tüzel kişileri düzenleyen hukuk kurallarında yer almaktadır. Bununla birlikte 10 sayılı Resmi Gazete Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde (md.10/1)⁶⁵⁵ “*Bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşları tarafından hazırlanan ve Resmî Gazete’de yayımlanmak üzere gönderilen*” düzenleyici işlemlere

⁶⁵² Resmi Gazetede orta vadeli program, yıllık program, yatırım ve finansman programları “*Cumhurbaşkanı Kararı*” başlığıyla yayımlanmaktadır. Buna karşın kalkınma planları ise “*Cumhurbaşkanı Kararı*” başlığıyla yayımlanmamaktadır. Halbuki orta vadeli program, yıllık program, yatırım ve finansman programları kalkınma planlarının uygulanması maksadıyla Cumhurbaşkanınca tesis edilen işlemlerdir. Bununla birlikte kalkınma planları söz konusu işlemlere göre içerik ve şekil bakımından bir farklılığa sahip değildir. Bu nedenle kalkınma planlarının Cumhurbaşkanı kararı olduğu söylenebilir.

⁶⁵³ Çınar Can Evren, “Başbakanlığın Kamu Personeline İlişkin Son Genelgelerinin Tahlili”, GÜHF Dergisi, 20/2 (Nisan 2016), 524.

⁶⁵⁴ Kalkınma planları ve yıllık programlar arasında birtakım hukuki farklılıklar söz konusudur. Kalkınma planları, 13 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi gereğince Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlandıktan sonra 3067 sayılı Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun gereğince Cumhurbaşkanı tarafından imzalanmakta ve TBMM’nin onayıyla tekemmül etmektedir. Bunun aksine yıllık programlar anılan başkanlık ve bakanlık tarafından hazırlanmakta ancak doğrudan Cumhurbaşkanının iradesiyle tekemmül etmektedir. Bunun yanında kalkınma planları uzun vadeli hedefler öngörürken, yıllık programlar yalnızca hazırlandığı yıl kapsamında hedefler öngörmektedir. Kalabalık, İdare Hukuku Dersleri Cilt II, 154-155; Turgut Tan, (1975), Ekonomik İdari Kararların Yargısal Denetimi, Amme İdaresi Dergisi 2/8 (1975), 45.

⁶⁵⁵ Anayasa Mahkemesi Resmi Gazeteye ilişkin hususların Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesini Anayasaya uygun olduğuna karar vermiştir. AYM, E. 2018/127, K. 2021/18, T. 18. 03. 2021.

ilişkin taslakların hukuk kuralları ile birlikte “*kalkınma plan ve programlarına*” uygunluğunun inceleneceği belirtilmektedir. Aynı maddenin ikinci fıkrasında ise inceleme neticesinde uygun bulunmayan ve hukuka aykırı düzenleyici işlemlerin geri gönderileceği hükme bağlanmaktadır. Dolayısıyla planlama işlevi üstlenen Cumhurbaşkanlığı kararları, mevzuatta idari karar ve düzenleyici işlemlerin üstünde adeta bir norm gibi konumlandırılmaktadır. Zira ilgili mevzuat gereğince idarelerin söz konusu Cumhurbaşkanlığı kararlarını dikkate alarak düzenleyici işlem tesis etmeleri gerekmektedir. Cumhurbaşkanlığı ise bu noktada idarelerin düzenleyici işlemlerini denetleme yetkisine⁶⁵⁶ sahiptir.

Mevzuattaki konuyla ilgili diğer hükümler, planlama belgesi niteliğindeki Cumhurbaşkanlığı kararlarının kanunların da üstünde yer alan bir norm olduğu intibayı uyandırmaktadır. 3067 sayılı Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanununun “*Kanun Tekliflerinin Kalkınma Planına Uygunluğu*” başlıklı 3. maddesinin dördüncü fıkrasında, “*Türkiye Büyük Millet Meclisi komisyonlarında, kanun teklifleri ile bu tekliflerin belli hükümlerinin veya kanun teklifleri üzerinde verilen Kalkınma Planının bütünlüğünü bozacak mahiyetteki değişiklik önergelerinin Cumhurbaşkanınca yürürlükteki kalkınma planına aykırılığı gerekçesiyle reddi istenilmesine rağmen Komisyonca kabulü, üye tam sayısının salt çoğunluğu ile*” olacağı öngörülmektedir. TBMM İç Tüzüğü’nün 27. maddesine göre ise TBMM Komisyonları üye tam sayısının en az üçte biri ile toplanmakta ve hazır bulunanların salt çoğunluğuyla karar vermektedir. Fakat mezkur kanun hükmünde de görüleceği üzere Cumhurbaşkanının kanun teklifini kalkınma planına aykırılık arz ettiği itirazında bulunması hâlinde TBMM Komisyonları kanun teklifini üye tam sayısının salt çoğunluğuyla kabul etmesi gerekmektedir. Bu nedenle kalkınma planlarının kanunlar bakımından bir ön-denetim kriteri teşkil etmektedir. Ancak yine de belirtmek gerekir ki kalkınma planı ve yıllık programlarına ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararlarının içerik itibarıyla normatif karakterden yoksun olması bağlayıcılıklarını tartışmalı kılmaktadır⁶⁵⁷.

Konuyla ilgili Duran, iç düzen işlemi olarak gördüğü plan ve programların “*uygulanabilir nitelikte hüküm ve esaslardan*” oluşmamakla birlikte üçüncü kişiler

⁶⁵⁶ Doktrinde Söyler ve Gözler bu incelemeyi yerindelik denetimi olarak nitelendirmektedir. Söyler (2018), Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, 68; Gözler, İdare Hukuku Cilt I, 1408.

⁶⁵⁷ Kalabalık, İdare Hukuku Dersleri Cilt II, 154.

bakımından etki doğurma özelliğine sahip olduğunu düşünmektedir⁶⁵⁸. Nitekim üçüncü kişilerin plan ve program kapsamında yatırımda bulunması rakiplerine göre birtakım ayrıcalıklardan yararlanmasını sağlamaktadır. Üçüncü kişilerin kalkınma planı ve programlarının devlet desteğini daralttığı veya caydırıcı tedbirler öngördüğü yatırımlarda bulunması ya da kalkınma planı ve programları kapsamında yatırım desteğine yaptıkları başvurunun reddedilmesi ise rakiplerine göre dezavantajlı konuma düşmesine neden olmaktadır. Dolayısıyla planlama belgesi niteliğindeki yürütme işlemleri üçüncü kişiler bakımından birtakım sonuçlar doğurmaktadır. Bununla birlikte meclis onayından geçmesi kalkınma planlarına normatif özellik kazandırmaktadır⁶⁵⁹. Bu nedenle yazara göre kalkınma planları “*bütçe kanunu kuvvetinde*” anayasal bir müessese olarak teşkil etmekte; yıllık programlar ise genel düzenleyici işlem mahiyetine sahip uygulama işlemi teşkil etmektedir⁶⁶⁰.

Onar⁶⁶¹, kalkınma planı özelinde planlama belgelerinin iç düzen işlemi olmadığını ileri sürmektedir. Zira kalkınma planları yalnızca yürütmenin konusunu oluşturmamaktadır. Bütün devlet organları anayasa gereğince devletin kalkınma ödevini ifa etmelidir. Bu görev kapsamında çıkarılan kalkınma planları bütün devlet organlarını bağlayıcı nitelikte olması gerekmektedir. Bunun için takip edilecek yöntem ise kalkınma planlarını yasama tarafından özel kanunla onaylanması ve kanun mertebesinde kabul edilmesidir. Dolayısıyla Onar’ın tahayyülünde kalkınma planları normlar hiyerarşisinde kanun seviyesinde olduğu söylenebilir.

Tan’a göre kalkınma planlarının hukuki değerini şu şekilde ifade etmektedir: Bir Meclis kararı ya da kanun ile yürürlüğe konulabilecek olan kalkınma planları uygulamada dolaylı da olsa hukuki sonuçlar doğurmaktadır. Ancak kalkınma planları idarenin yapacağı işlemlerle uygulamada geçerlilik kazanmaktadır. Bu nedenle kalkınma planları doğrudan icrai niteliği haiz değildir⁶⁶². Bununla birlikte yetkili makamların plan

⁶⁵⁸ Lütfi Duran, “Türkiye’de Planlamanın Hukuki Rejimi”, *Amme İdaresi Dergisi* 3/9 (1975), 13.

⁶⁵⁹ Duran, *İdare Hukuku*, 499. Ancak yazar söz konusu hukuki nitelendirmelerin belgelerinin normatif nitelik taşıyan kısımları için geçerli olduğunu, normatif nitelik taşımayan kısımlarının uygulanabilmesi için hukuki işlemler tesis edilmesi gerektiğini vurgulamaktadır. Duran, *İdare Hukuku*, 500.

⁶⁶⁰ Duran, *İdare Hukuku*, 499-500.

⁶⁶¹ Sıddık Sami Onar, *İdare Hukuku Cilt II* (İstanbul: İsmail Akgün Matbaası, 1966), 743.

⁶⁶² Turgut Tan, *Planlamanın Hukuki Rejimi* (Ankara: TODAİ Enstitüsü Yayınları, No:154, 1975), 143.

çerçevesinde idari karar tesis etmesi ve düzenlemelerde bulunmasının gerekmesi kalkınma planlarının kamu kesimi için emredici mahiyette olduğunu göstermektedir.

Evren, kalkınma plan ve yıllık programların emir ve talimat içermediğini yalnızca mevcut durum tespiti, hedeflerin belirlenmesi ve bu hedefler doğrultusunda yapılan planları ortaya koyma işlevi üstlendiğini belirtmektedir⁶⁶³. Bu nedenle kalkınma planları ve yıllık programlar hukuki etki doğurmaktan yoksundur. Hukuki etkiye sahip olmayan bir belgeye dayanarak düzenleyici işlem tesis edilmesi ise kanuni idare ilkesiyle çelişmektedir. Zira düzenleme yetkisi hukuki bağlayıcılığa sahip kanunlardan doğmakta ve bu kanunlar çerçevesinde idare düzenlemelerde bulunmaktadır.

Doktrindeki tartışmalar bu şekilde olmakla birlikte Anayasa Mahkemesi 1969 tarihli bir kararında⁶⁶⁴, kalkınma planlarının kamu dışındakiler bakımından bağlayıcı nitelikte olmadığını ve kanun niteliğinde olmadığı için bireyler bakımından bağlayıcı hukuk kuralları getirmediği gibi mevcut normları değiştirme kabiliyetinden yoksun olduğunu belirtmiştir. Anayasa Mahkemesinin bu kararına karşın güncel Danıştay kararlarında temyiz edenlerin “*kalkınma planı ve eylem planlarının dava konusu işleme yasal dayanak kabul edilmeyeceği*” itirazı değerlendirilmediği görülmektedir⁶⁶⁵. Nitekim Danıştay 10. Dairesinin verdiği kararı İdari Dava Daireleri Kuruluna taşıyan davacı dernek, kalkınma planı ve eylem planının dava konusu idari işlemlere hukuki yasal dayanak olamayacağını iddia etmiştir. Ancak Danıştay 10. Daire bu iddiayı değerlendirmedeği gibi

⁶⁶³ Evren, “Başbakanlığın Kamu Personeline İlişkin Son Genelgelerinin Tahlili”, 527.

⁶⁶⁴ AYM, E.1967/41, K.1969/57, T.25. 10. 1969. Anayasa Mahkemesine açılan bir iptal davası dilekçesinde kalkınma planlarının işlevi şu şekilde açıklanmıştır: “*Başka bir anlatımla kamu idareleri, kalkınma planları, Cumhurbaşkanlığı tarafından belirlenen politikalar, kalkınma planı, kalkınma planına dayalı hazırlanan programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin temel görev (misyon) ve temel görüşleri (vizyon) ile stratejik amaç ve hedeflerini belirledikleri birer stratejik plan hazırlayacaktır. Stratejik planda, stratejik amaçları, temel stratejileri, ölçülebilir hedefleri ve performanslarını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek için önceden belirlenmiş performans göstergeleri yer alacaktır. Kamu idareleri stratejik planları ile orta vadeli program ve orta vadeli mali plana göre her yıl yıllık performans programı hazırlayacaklar ve performans programlarında yürütecekleri faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacına ve performans hedef ve göstergelerine yer vereceklerdir. Her yıl bütçelerini yaparken ise, program ve proje bazında kaynak tahsislerini stratejik planlarına ve performans programında yer alan yıllık amaç, hedef ve performans göstergelerine dayandıracaklardır. Nihayetinde ise, bütçe ve faaliyet sonuçlarını TBMM’ye raporlayacaklar; Sayıştay ise kamu idarelerinin raporladıkları mali tablolar ile faaliyet raporlarını inceleyip, denetleyip, değerlendirerek ve bunlara düzenlilik ve performans denetimi bulgularını ekleyerek TBMM’ye kamu idarelerinin mali tabloları ile faaliyet raporları hakkında görüş bildirecektir. Böylece, yasama organının “bütçe hakkı”nın gereği olarak yürütmeyi sadece ödenek miktarları ile faaliyetlerin mevzuata uygunluğu açısından değil, ayrıca ölçülebilir somut hizmet göstergeleri temelinde denetlemesi de sağlanmış olacaktır.*” AYM, E. 2018/162, K. 2020/66, T. 12. 11. 2020.

⁶⁶⁵ Danıştay İDDK, E. 2020/1049, K. 2021/1953, T. 21. 10. 2021.

“Onuncu Kalkınma Planı’nın uygulamaya geçirilmesini sağlamak maksadıyla hazırlanan 64. Hükümet 2016 Yılı Eylem Planı’nın 46 numaralı eyleminde yer alan talimattan yola çıkılarak davalı idare ile Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu arasında ortak çalışma yürütüldüğü, bu kapsamda, eylem planına uygun olarak birden fazla jeneriği olan ithal ruhsatına sahip ürünlerin satış miktarlarının incelendiği, piyasada herhangi bir arz sıkıntısı olmaması için ilk etapta, imal payı %50 ve üzerinde olan ürünlerinin yerelleşmesi için ilgili dernek, sendika ve firmalarla yapılan görüşmeler neticesinde bir takvim oluşturulduğu”nu belirterek idari işlemin eylem planına uygun olarak gerçekleştirildiği değerlendirmesinde bulunmuştur. İdari Dava Daireleri Kurulu ise temyiz edenin söz konusu itirazı hakkında bir tartışmaya girmeden kararı onamıştır.

Kanaatimizce, planlama belgesi niteliğindeki Cumhurbaşkanlığı kararnameleri içerik itibarıyla değerlendirildiğinde normatif karaktere sahip değildir. Nitekim kalkınma planı ve yıllık programlar emredici hükümler ihtiva etmemektedir. Örneğin Resmi Gazetede yayımlanan en son kalkınma planı olan On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023) *“Hukuk Devleti, Demokratikleşme, İyi Yönetişim”* başlıklı kısmında şu hedeflere yer vermektedir:

“735. Gözaltı, tutuklama ve diğer koruma tedbirlerine ilişkin mevzuat ve uygulama gözden geçirilerek bu tedbirlerin ölçülü bir şekilde uygulanması sağlanacaktır.”

“739. İdarenin her türlü genel düzenleyici işlemlerinin belirlilik, ölçülülük, nesnellik ve kazanılmış hakların korunması gibi hukukun temel ilkelerine uygun olarak oluşturulmasına yönelik mekanizmalar ve usuller geliştirilecektir.”

“Hukukun üstünlüğü ve hukuk devletinin gerekleri doğrultusunda, yargılamanın hızlı, adil ve etkin şekilde işlemesi, öngörülebilir olması, adalete erişimin kolaylaştırılması ve adalet sistemine duyulan güvenin artırılması temel amaçtır.”

Resmi Gazetede en son yayımlanan Yıllık Programa (2022) bakıldığında, aynı nitelikte ifadeler yer verildiği dikkat çekmektedir:

“Hukukun üstünlüğü ve hukuk devletinin gerekleri doğrultusunda, yargılamanın hızlı, adil ve etkin şekilde işlemesi, öngörülebilir olması, adalete erişimin kolaylaştırılması ve adalet sistemine duyulan güvenin artırılması temel amaçtır.”

“Tedbir 753.1. Hâkimlik, savcılık, avukatlık ve noterlik meslekleri için yeni bir mesleğe giriş modeli ve sınav getirilecektir.”

“Tedbir 759.1. Hakimlerin meslek hayatları boyunca ceza ve hukuk hakimi olarak ayrışmaları ve bu yönde uzmanlaşmaları sağlanacaktır.”

Her iki planlama belgesinde yer alan ifadelerden de görüleceği üzere planlama belgeleri, planlama belgesinin öngördüğü süre zarfı içinde yürütmenin ileriye dönük hedeflerinden oluşmaktadır. Buna karşın hukuk kuralları istisnai durumlar dışında tesis edildikleri andan itibaren uygulanmasını gerektiren icrai hükümlerden oluşmaktadır. Planlama belgelerindeki hedeflerin ise devletin işlem ve eylemleriyle gerçekleşeceği açıktır. Bu hedeflerin gerçekleşmesi yasama ve yürütmenin hukuki işlemleriyle mümkün olacaktır. Yani hedefler bir hukuk kuralı olmaktan ziyade hukuk kuralının arkasında yatan maddi sebeplerdir. Ancak bu maddi sebepler yasama ve yürütmenin bu hedefleri gerçekleştirmek doğrultusunda hukuki işlem tesis etmek bakımından takdir yetkisini yine de sınırlandırmamaktadır. Zira yasama ve yürütmenin bu yönde işlem yapmaması hukuki sorumluluğunu doğurmamaktadır. Yalnızca bir sonraki döneme geçildiğinde her iki organın hedeflere ulaşma noktasında halk nezdindeki siyasi başarısını etkilemektedir. Dolayısıyla planlama belgeleri Tan’ın deyimiyle “*lazım-ül icra*”⁶⁶⁶ nitelikte tasarruflar olmayıp, yürütme ve yasamanın siyasi sorumluluğuna yol açan siyasi nitelikteki belgelerdir⁶⁶⁷. Bununla birlikte merkezi idare özelinde açıklayıcı nitelikte bir iç düzen işlemi olduğu söylenebilir. Çünkü merkezi idarede Cumhurbaşkanı ile alt makamlar arasındaki hiyerarşi ilişkisi gereğince Cumhurbaşkanı en yüksek hiyerarşik amir olarak alt makamın işlemlerine hukukilik denetiminde bulunabileceği gibi yerindelik denetiminde de bulunabilir⁶⁶⁸. Alt makamların kalkınma plan ve yıllık programları göz önünde tutmaması hâlinde Cumhurbaşkanı yerindelik denetimi kapsamında alt makamların bu işlemlerini iptal kaldırabilir, geri alabilir ya da düzeltebilir. Nitekim kalkınma planlarının gerçekleşmemesi en nihayetinde Cumhurbaşkanının siyasi sorumluluğunu doğuracaktır.

⁶⁶⁶ Tan, Planlamanın Hukuki Rejimi, 143.

⁶⁶⁷ Çınar (2016), “Başbakanlığın Kamu Personeline İlişkin Son Genelgelerinin Tahlili”, 524.

⁶⁶⁸ Gözler-Kaplan, İdare Hukuku Dersleri, 117.

2.4.3. Normlar Hiyerarşisinde Cumhurbaşkanı Kararları ile Ortaya Çıkan Geçerlilik Zinciri Tipi: Çift Geçerlilik Zinciri

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin normlar hiyerarşisinde kanunlarla aynı seviyede yer alması, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanunlarla çatışmadığı alanda⁶⁶⁹ kanunlarla birlikte düzenleyici işlemlere hukuki dayanak olmasını sağlamaktadır⁶⁷⁰. Bu durumun gözlendiği düzenleyici nitelikteki Cumhurbaşkanlığı kararlarının birinci kısmında hem kanun hem de Cumhurbaşkanlığı kararnamesi dayanak norm olarak gösterilmektedir. Örneğin, 4874 sayılı Cumhurbaşkanı Kararında “*Sınır Ticaretinin Düzenlenmesine İlişkin Kararın*” birinci kısmında “*474 sayılı Gümrük Giriş Tarife Cetveli Hakkında Kanunun 2 inci ve 4458 sayılı Gümrük Kanunun 16 ıncı ve 172 inci maddeleri ile 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 444 üncü ve 447 inci maddeleri gereğince*” yürürlüğe konulmasına karar verildiği belirtilmektedir. Örnekleri çoğaltmak mümkün olmakla birlikte bu şekilde olan Cumhurbaşkanlığı kararlarında dikkat çeken bir husus bulunmaktadır: Normlar hiyerarşisinde alt norm ile üst norm arasındaki geçerlilik zinciri hiyerarşide yer alan bütün normları en üstte yer alan Anayasaya ulaşılmasını sağlamaktadır⁶⁷¹. Şöyle ki geçerlilik zincirin ilk kısmı normun hemen üstünde bulunan normla arasındaki bağlantıyı kurmaktadır. Aynı zincir devam ederek bu normun üstünde bulunan normun Anayasayla arasındaki bağlantıyı kurmaktadır. Dolayısıyla tek bir zincir farklı kısımlarıyla normlar arasındaki hiyerarşiyi tesis etmektedir. Ancak düzenleyici nitelikteki Cumhurbaşkanlığı kararlarının hem kanuna hem de Cumhurbaşkanlığı kararnamesine dayanması hâlinde ise geçerlilik zinciri daha farklı bir hâl almaktadır. Zira bu takdirde Cumhurbaşkanlığı kararının hemen üstünde yer alan iki farklı norm tipi karşımıza çıkmaktadır. Karşımıza çıkan her iki norm Cumhurbaşkanlığı kararının geçerliliğini aldığı kaynak teşkil etmektedir. Çünkü her iki norm aynı konuda olmakla beraber birbiriyle çatışmamakta ve bu nedenle Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hukuki varlığını devam ettirmektedir. Bu durumda ise Cumhurbaşkanlığı kararının Anayasa ile bağlantısını kuran geçerlilik zinciri birden fazla hâle gelmekte ve normlar hiyerarşisinde “*çift geçerlilik zinciri*” olarak adlandırılabilir teorik bir kavram ortaya

⁶⁶⁹ Söyler, Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi,165.

⁶⁷⁰ Barın, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi, 34.

⁶⁷¹ Sezer (2020), “Normlar Hiyerarşisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri [Çok Boyutlu Normlar Piramidi Yaklaşımı]”, 359 ; Barın, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi, 32.

çıkılmaktadır. Söz konusu geçerlilik zinciri önce iki farklı koldan Cumhurbaşkanlığı kararı ile hemen üstünde yer alan normlar arasındaki bağlantıyı kurmaktadır. Daha sonra ise alt norm olan Cumhurbaşkanlığı kararından gelen her iki zincir üst normlardan sonra da devam ederek üst normlar ile Anayasa arasındaki normatif bağlantıyı kurmaktadır. Öyleyse denilebilir ki Anayasa'daki çatışma hükümleri kanunlar ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini normlar hiyerarşisinde aynı seviyede konumlandırmaktadır. İkisinin çatışmadığı konularda, Cumhurbaşkanının her iki norma dayanarak düzenleyici işlem çıkarması hâlinde ise Türk Hukukunda normlar hiyerarşisinin kendine münhasır yapısını ortaya koyan “çift geçerlilik zinciri” ortaya çıkarmaktadır.

2.5. Düzenleyici Nitelikteki Cumhurbaşkanlığı Kararlarının Düzenleme Alanı

Düzenleyici nitelikteki Cumhurbaşkanlığı kararlarının düzenleme alanı oldukça geniş bir sahayı kapsamaktadır⁶⁷². Yukarıda da açıklandığı üzere düzenleyici nitelikteki Cumhurbaşkanlığı kararları normlar hiyerarşisinde hem yönetmelik hükmünde hem de yönetmelik altında bir konuma sahiptir. Bu nedenle bu minvaldeki Cumhurbaşkanlığı kararları yönetmelikler ve adsız düzenleyici işlemlerin düzenleme alanında yer alan bütün konuları düzenleyebilir.

Düzenleyici nitelikteki Cumhurbaşkanlığı kararları yönetmelik hükmünde olması hâlinde düzenleme alanı yönetmeliklerin düzenleme alanının sahip olduğu sınırlar içerisinde yer almaktadır. Cumhurbaşkanının çıkaracağı yönetmeliklerin düzenleme alanı ise Anayasa'da açık bir şekilde ortaya koyulmuştur. Cumhurbaşkanının yönetmelik çıkarma yetkisini düzenleyen Anayasa md.104/18'e göre, Cumhurbaşkanlığı kanunların uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelik çıkarabilir. Yine Anayasa'da Cumhurbaşkanının yönetmelik çıkarma yetkisini düzenleyen bir başka madde olan 124. Maddenin birinci fıkrası 104. Maddenin on sekizinci fıkrasından farklı olarak Cumhurbaşkanının Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelik çıkarabileceğini belirtmiştir. Bu nedenle Cumhurbaşkanının bir konu hakkında yönetmelikle düzenleme yapabilmesi için her şeyden önce o konu hakkında hukuk kuraları ihdas eden bir kanun ya da Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin yürürlükte olması gerekmektedir. Aksi takdirde

⁶⁷² Ahmet Yayla, “Anayasa Değişikliği Sonrasında Cumhurbaşkanlığı Makamının Olağan Döneme İlişkin Düzenleme Alanı ve İdari İşlemlere Etkisi”, DÜHFD 21 (2019), 1636.

yönetmeliklerle o konu hakkında düzenleme getirilemez, getirilmesi hâlinde yönetmelik konu unsuru bakımından hukuka aykırı olur⁶⁷³. Zira yönetmeliklerin başlıca amacı üst normları uygulamak üzere çıkarılmasıdır.

Yönetmeliklerin konu unsurunu oluşturan bir diğer sınır ise yönetmeliklerle getirilecek ayrıntılı düzenlemelerin dayanak norma aykırılık teşkil etmemesidir. Danıştay'ın yerleşik içtihatlarına⁶⁷⁴ göre dayanak norma aykırılık iki şekilde mümkündür:

- I. Yönetmeliğin bir kısmının ya da tamamının bir hakkın kullanımını üst normun öngörmediği şekilde daraltarak kısıtlaması,
- II. Yönetmeliğin bir kısmının ya da tamamının üst normun sınırlarını aşacak şekilde yeni bir düzenleme getirmesi.

Yönetmelik hükmünün birinci ihtimal hâlinde üst norma aykırı olmasının arkasında yatan neden Anayasanın 13. maddesi gereğince hak ve özgürlüklerin ancak kanunla sınırlandırılması gereği; ikinci ihtimal hâlinde ise dayanak normun aslilik özelliğine sahip olmasıdır. Nitekim idarenin birinci ihtimalde kanunun getirmedeği sınırlamaları yönetmelik vasıtasıyla getirmesi fonksiyon gaspına neden olmakta; ikinci ihtimal hâlinde ise kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile ilk elden düzenlenmesi gereken hususlar türevsel bir yetki olan yönetmelik çıkarma yetkisiyle düzenlenmektedir.

Konuyla ilgili örnek teşkil eden bir Danıştay kararına⁶⁷⁵ konu olan Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu Uygulama Yönetmeliği işletme ruhsatı sahiplerinin, işletme faaliyetine geçmek için ilgili kurumlardan gerekli izinleri almakla yükümlü olduğu; 11. maddesinde de, ruhsat sahibinin izinsiz olarak faaliyette bulunduğu tespit edilirse, teminatı irat kaydedilerek faaliyetin durdurulacağı ve teminat üç katına çıkarılarak bir ay içinde tamamlattırılacağı, aynı fiilin tekrarı hâlinde teminat irat kaydedilerek ruhsatın iptal edileceği ve gerekli izinlerin iki yılda alınamaması durumunda ruhsat iptal edilerek teminatın iade edileceği hükme bağlanmıştır. Danıştay dayanak normda belirli bir süre içinde gerekli izinlerin alınmaması durumunda ruhsatın iptal edileceğini belirten bir hüküm olmadığı için dava konusu yönetmeliğin ilgili hükmünü

⁶⁷³ Gözler, İdare Hukuku Cilt I, 1391.

⁶⁷⁴ Danıştay İDDK, E. 2021/3532, K.2022/208, T. 27. 01. 2022.

⁶⁷⁵ Danıştay 8.Daire, E. 2019/8621, K. 2021/3130, T. 15. 06. 2021.

“*Kanun’u aşar nitelikte bir düzenleme getirmesi*” nedeniyle iptal etmiştir. Dolayısıyla yönetmelikler hem kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenen bir konu hakkında olması gerektiği gibi(*secundum legem*)⁶⁷⁶ bu normlarla çizilen sınırlar içinde olmalı(*intra legem*), yani bu normlara aykırılık teşkil etmemelidir.

Yukarıdaki hususlarla birlikte yönetmelik hükmünde Cumhurbaşkanı kararlarının konu unsurunu daraltan bir diğer husus çıkarılacak Cumhurbaşkanlığı kararının Cumhurbaşkanının görev alanına ilişkin olmasıdır. Nitekim Anayasa md.124/1 yönetmelik çıkarma yetkisi olan makamları “*Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri*” olarak belirttikten hemen sonra, “*kendi görev alanlarını ilgilendiren kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleri*” ifadesine yer vermiştir. Bu bağlamda Cumhurbaşkanının görev alanının Anayasa (md.8) gereğince yürütme yetkisi ve görevinden oluştuğu, kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenen bütün hususlarda yönetmelik hükmünde Cumhurbaşkanlığı kararı ile düzenleneceği söylenebilir. Ancak Cumhurbaşkanının düzenleme yetkisi bakımından görev ve yetki kavramları iki farklı düzenleme yetkisine işaret etmektedir. Cumhurbaşkanının düzenleme yetkisi bakımından yetki kavramı, Cumhurbaşkanının doğrudan Anayasa’dan kaynaklanan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisiyle somutlaşırken; görev kavramı ise Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve kanunun uygulanması maksadıyla yönetmelik çıkarma yetkisiyle somutlaşmaktadır⁶⁷⁷. Bu nedenle Cumhurbaşkanının görev alanı yürütme

⁶⁷⁶ Kavramın semantiğini daha iyi anlamak için öncelikle “*Secundum*” kelimesinin arka planının anlaşılması daha iyi olacaktır. Birçok isim tamlaması oluştururken başvurulan bir kelime olan “*Secundum*” kelimesi Latince’de “*Secuor*” fiilinin fiilimsi halidir . “*Secuor*” fiili İngilizcedeki karşılığı itibariyle “*to follow*” , “*to come after*” , “*to go behind*” fiillerinin anlamlarına tekabül ederken, Türkçede “*takip etmek*” , “*belli bir yöne gitmek*” , “*uymak*” gibi anlamlara tekabül eder. Bu nedenle “*Secundum*” kelimesinin birebir çevirisi İngilizce’de “*following*” ,Türkçede ise tam karşılığı itibariyle “*takip eden*” anlamlarına gelmektedir. “*Secundum*” kelimesinin nitelendirdiği “*legem*” ise yine Latince kurallar sistemi, yani kurallar bütünü olarak tanımlanan “*lex*” kavramının yönelme eki almış halidir. Dilbiliminde “*accusative*” olarak da adlandırılan yönelme eki “*lex*” kavramını “*legem*”e dönüştürerek “*kuralları*” , “*yasaları*” anlamına dönüştürmektedir. “*Secuor*” eyleminin ise iki unsurdan oluştuğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Bu unsurlar takip etme eylemini gerçekleştiren özne (the trajector) ile öznenin takip ettiği nesne (the landmark)dir. Nesne takip etme fiilinin başlamasına neden olandır. Bunun bir sonucu olarak takip eden unsurun yönü, takip edilenin iradesinin tayin ettiği istikamettir. Buna binaen her iki kelimenin de tam karşılığı göz önünde tutulduğunda “*Secundum Legem*” kavramı “*kuralları takip eden*” anlamına gelmektedir. Kavramla ifade edilmek istenen ise yürütmenin düzenleme yetkisinin kurallara dayanması veyahut kuralların çizdiği istikamette kullanılması gerektiğidir. “*Secundum*” kavramı için bkz. Catherine Guardamagna, “*Secundum + NP: A cognitive account of the spatio- temporal domains including logical extensions of space*”, PALLAS Études de linguistique latine 103 (2017), JSTOR (Erişim 3 Kasım 2021), 139-149.

⁶⁷⁷ Yayla, “*Anayasa Değişikliği Sonrasında Cumhurbaşkanlığı Makamının Olağan Döneme İlişkin Düzenleme Alanı ve İdari İşlemlere Etkisi*”, 1636.

yetkisi bakımından bütün kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleri oluştursa da söz konusu normlar, uygulanmaları maksadıyla Cumhurbaşkanı dışında başka bir idareye yönetmelik çıkarma yetkisi verdiği ya da normun uygulanması için başka bir idare öngördüğü⁶⁷⁸ hususların Cumhurbaşkanının görev alanında olmadığı söylenebilir. Zira bu takdirde çıkarılacak düzenleyici işlemin konu bakımından yetki unsuru Cumhurbaşkanı dışında başka bir idaredir. Nitekim Danıştay 2017 değişiklikleri öncesinde Bakanlar Kurulunun kendi görev alanına girmeyen konularda düzenleme yapmasının hukuka uygun olmadığına karar vermektedir. Mahkeme bir kararında⁶⁷⁹, “*Bakanlığın görev ve hizmet alanıyla doğrudan ilgili olmaması karşısında; Bakanlar Kurulu ve davalı Bakanlığın, tarımsal sulamaya ilişkin abonelik sözleşmesinden veya kaçak kullanımdan kaynaklanan elektrik borçlarının, çiftçilere yapılacak destekleme ödemelerinden mahsubu yolunda düzenleme yapmalarına hukuken olanak bulunmadığı*”nı belirterek dava konusu düzenleyici işlemi iptal etmiştir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanı ancak kendi görev alanı dahilinde bir husus hakkında yönetmelik ya da yönetmelik hükmünde Cumhurbaşkanı kararı vasıtasıyla düzenleme yapabilir.

Her iki normun düzenleme alanı bakımından mukayese edilmesine neden olan bir diğer husus Anayasanın 73. maddesinde yer alan “*Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Cumhurbaşkanına verilebilir.*” şeklindeki hükümdür. Zira bu hükümde yer alan “*değişiklik yapmak yetkisi*” ifadesi ile belirtilen konularda Cumhurbaşkanına düzenleme yetkisi verilmekte ancak bu düzenlemenin Cumhurbaşkanının hangi işlemiyle gerçekleşeceği konusunda bir belirsizlik⁶⁸⁰ bulunmaktadır. Kanaatimizce bu hükümde yer alan “*değişiklik yapmak yetkisi*”nin “*kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde*” olmasının gerekmesi, Cumhurbaşkanının bu minvaldeki düzenlemeleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesi dışında bir düzenleyici işlemle yapmasını iktiza etmektedir. Çünkü yukarıda belirtildiği üzere Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kanunlar arasında bir geçerlilik zinciri bulunmamaktadır. Nitekim Anayasa Mahkemesi,

⁶⁷⁸ Yayla, “Anayasa Değişikliği Sonrasında Cumhurbaşkanlığı Makamının Olağan Döneme İlişkin Düzenleme Alanı ve İdari İşlemlere Etkisi”, 1636.

⁶⁷⁹ Danıştay 10.Daire, E. 2016/894, K. 2019/4724, T. 12. 06. 2019.

⁶⁸⁰ İba-Söyler, “Yeni Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanı Kararının Nitelik Farkı ve Hukuki Sonuçları” 205.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisinin kanunlarla düzenlenmesini Anayasaya aykırı kabul etmektedir. Bu nedenle Cumhurbaşkanının söz konusu düzenlemelerini Cumhurbaşkanı kararı ile yapması hukuka uygundur. Ancak olağanüstü hâl ilan edilmesi durumunda, Anayasa gereğince Cumhurbaşkanlığı kararnameleri kanun hükmünde olacağı için Anayasanın 73. maddesinde belirtilen hususların Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenlenmesinde bir engel bulunmamaktadır⁶⁸¹.

Cumhurbaşkanının yönetmeliğe dayanarak çıkardığı Cumhurbaşkanlığı kararlarındaki düzenleme alanının sınırları ise yönetmelik hükmündeki Cumhurbaşkanlığı kararlarının üst normlarla ilişkisinde uygulanan esaslarda olduğu gibi yönetmeliğe uygunluğuna göre belirlenmektedir. Bu nedenle söz konusu Cumhurbaşkanlığı kararlarının yönetmeliğe aykırılık taşımadığı alanda düzenleme yapabileceği kabul edilmelidir. Ancak böyle bir düzenleme yapılmadığı takdirde bu şekilde bir Cumhurbaşkanlığı kararının yönetmelik hükmünde olduğunu kabul etmek gerekecektir.

3. DÜZENLEYİCİ NİTELİKTEKİ CUMHURBAŞKANI KARARLARININ CUMHURBAŞKANININ DİĞER DÜZENLEYİCİ İŞLEMLERİYLE MUKAYESESİ

Cumhurbaşkanlığı kararlarının Türk Hukukunda yeni bir düzenleyici işlem tipi olması nedeniyle Cumhurbaşkanının diğer düzenleyici işlemleriyle karıştırılması mümkündür. Nitekim birçok akademik çalışmada dahi Cumhurbaşkanlığı kararlarının yalnızca birel işlem niteliğinde olduğu yanılığına düşülmüş⁶⁸² ve bu yanılığın neticesinde Cumhurbaşkanlığı kararı dışındaki işlemlerin Cumhurbaşkanının düzenleyici işlemleri olduğu belirtilmiştir. Bu sebepten ötürü Cumhurbaşkanlığı kararlarının Cumhurbaşkanının diğer düzenleyici işlemleriyle mukayese edilmesi Cumhurbaşkanlığı kararlarının hukuki rejiminin anlaşılmasını kolaylaştıracaktır.

⁶⁸¹ Şahan, “Cumhurbaşkanının Vergi ile Düzenleme Yapma Yetkisi”, 709.

⁶⁸² Betül Merve Yılmaz, Kanuni İdare İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (Ankara: Adalet Yayınevi, 2021), 44.

3.1. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve Düzenleyici Nitelikteki Cumhurbaşkan Kararlarının Mukayesesi

Cumhurbaşkanı kararlarının aksine Türk Hukukunda yeni bir düzenleyici işlem tipi olmayan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, Cumhurbaşkanının asli düzenleme yetkisini kullanmak için başvurduğu, yalnızca kural-işlem şeklinde tekemmül etmesi gerektiği düşünülen⁶⁸³ ve adsız düzenleyici işlemlerin aksine doğrudan Anayasa’da zikredilen bir hukuki işlem tipidir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri bu tanım itibarıyla Cumhurbaşkan kararlarından pek çok hususta farklılık taşımakla birlikte Cumhurbaşkan kararlarından düzenleme alanı, yürürlüğe girme ve yargısal denetim gibi önem arz eden birçok hususta ayrılmaktadır.

3.1.1. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve Cumhurbaşkan Kararlarının Düzenleme Alanı Bakımından Mukayesesi

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenleyici nitelikteki Cumhurbaşkan kararlarının belki de en çok önem arz eden ayrışma noktası İba ve Söyler’in belirttiği üzere aslilik-talilik meselesidir⁶⁸⁴. Nitekim Cumhurbaşkanlığı kararnameleri Cumhurbaşkan kararlarının aksine Cumhurbaşkanının asli düzenleme yetkisi kapsamında başvurduğu düzenleyici işlemlerdir. Cumhurbaşkan kararları ise kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanması maksadıyla çıkarıldığı için Cumhurbaşkanının asli düzenleme yetkisi kapsamında olmayıp tali düzenleme yetkisi kapsamında başvurduğu düzenleyici işlemlerdir. Her iki işlem arasındaki bu temel farklılık düzenleme alanlarını ayırtmaktadır. Bu nedenle Cumhurbaşkan kararlarının düzenleme alanını Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve kanunlarla düzenlenen konular oluşturmaktadır. Her iki normun çatışmadığı alan ise Cumhurbaşkan kararları için başka bir başka düzenleme alanı teşkil etmektedir⁶⁸⁵.

⁶⁸³İba-Söyler, “Yeni Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkan Kararının Nitelik Farkı ve Hukuki Sonuçları”, 200.

⁶⁸⁴İba-Söyler, “Yeni Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkan Kararının Nitelik Farkı ve Hukuki Sonuçları”, 208.

⁶⁸⁵ Ancak bu alanın kanunların Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini hükümsüz kılmadığı ölçüde, yani Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle ile düzenlenen bir konuda daha sonradan kanunun çıkarılmadığı ölçüde varlığını devam ettirmektedir.

Bununla birlikte Cumhurbaşkanı kararlarının⁶⁸⁶ aksine Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin düzenleme alanı Anayasa’da açıkça düzenlenmektedir. Bu bağlamda Anayasa md.104/17, Cumhurbaşkanının yürütmeye ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabileceğini belirterek düzenleme alanını olumlu tanımlama yoluna gitmektedir. Mezkur hükmün Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin yaptığı olumsuz tanımlamada ise sırasıyla “*ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler*”in, münhasır kanun alanında kalan konuların ve kanunla açıkça düzenlenen konuların Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle ile düzenlenmeyeceğini belirtilmektedir. Bu hükümle birlikte Anayasa’da yer alan bazı hükümlerde yürütme yetkisine ilişkin bazı konuların Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenleneceği özel olarak belirtilmektedir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin düzenleme alanını Anayasa’da Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenlenmesi yasaklanmış konular olmamak kaydıyla yürütme yetkisine ilişkin konuların oluşturduğu söylenebilir⁶⁸⁷.

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile Cumhurbaşkanı kararlarının düzenleme alanı karşılaştırıldığında, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenlenebilecek alanın Cumhurbaşkanı kararına göre daha sınırlı⁶⁸⁸ olduğu söylenebilir. Nitekim Ulusoy’un⁶⁸⁹ deyiimiyle yeni hükümet sistemi yürütmenin Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenleme yetkisine bir nevi “*tenzil-i rütbe* ”ye uğratmıştır. Önceki sistemde yürütme organına kanunları uygulamak maksadıyla düzenleyici işlem çıkarma yetkisiyle beraber KHK’lar ile kanunlar üzerinde tasarruf etme yetkisi verilmiştir. Buna karşın yeni sistemde

⁶⁸⁶ Anayasada doğrudan “*Cumhurbaşkanı kararı*” ifadesi geçmemektedir. Fakat Anayasada, uygulamada Cumhurbaşkanı kararları ile düzenlenmekte olan vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerle ilişkin düzenlemelerin nasıl yapılacağına ilişkin 73. Maddenin dördüncü fıkrasında bir hüküm yer almaktadır:

⁶⁸⁷ Anayasa Mahkemesi de Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin güncel kararlarında Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin düzenleme alanının bu kapsam çerçevesinde olduğunu açıklamıştır:

“*Anılan fıkranın birinci cümlesinde Cumhurbaşkanı’nın yürütme yetkisine ilişkin konularda CBK çıkarabileceği ifade edilmiştir. Buna göre yürütme yetkisine ilişkin konular dışında CBK ile düzenleme yapılması mümkün değildir.*” AYM, E.2021/91, K.2021/106, T. 30/12/2021, §9. Bununla birlikte mahkeme Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine karşı açılan iptal davalarında Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenen her bir konunun yürütme yetkisine dahil olup olmadığını ayrıca tetkik etmektedir. Çünkü doktrinde de belirtildiği üzere Anayasada yer alan “*yürütme yetkisine ilişkin konular*” ifadesinin birtakım belirsizlikleri beraberinde getirmesi Anayasa Mahkemesinin böyle bir çabaya girmesine neden olmaktadır. Barın, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi, 79; Özbudun, Türk Anayasa Hukuku (2019), 250; Gözler, Türk Anayasa Hukuku, 923.

⁶⁸⁸ Yayla, “Anayasa Değişikliği Sonrasında Cumhurbaşkanlığı Makamının Olağan Döneme İlişkin Düzenleme Alanı ve İdari İşlemlere Etkisi”, 1636.

⁶⁸⁹ Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, 300.

yürütme organı kanunlar üzerinde tasarrufta bulunma yetkisine sahip olmayıp yalnızca kanunları uygulaması maksadıyla düzenleyici işlem çıkarma yetkisi ve kanunlarla düzenlenmeyen oldukça sınırlı bir alanda asli düzenleme yetkisine sahip kılınmıştır. Cumhurbaşkanı kararları ise Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenlenmesi mümkün olmayan oldukça geniş bir alanda Cumhurbaşkanına düzenleme yetkisi vermektedir⁶⁹⁰. Bununla birlikte düzenleyici nitelikte Cumhurbaşkanı kararı çıkarma yetkisinin türevsel bir yetki olması Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine binaen kullanılmalarını da mümkün kılmaktadır. Cumhurbaşkanı kararlarının bu özelliği göz önünde tutulduğunda düzenleme alanının oldukça geniş bir alanı oluşturduğu anlaşılmaktadır.

3.1.2. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve Cumhurbaşkanı Kararlarının Yargısal Denetim Bakımından Mukayesesi

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve Cumhurbaşkanı kararlarının yargısal denetimi farklı yargı organları tarafından yapılmaktadır. Anayasaya (md.148/1) göre, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yargısal denetimi Anayasa Mahkemesi tarafından yapılırken; Danıştay Kanuna (md. 24/1-a) göre ise Cumhurbaşkanı kararlarının yargısal denetimi Danıştay tarafından yapılmaktadır. Bununla birlikte Danıştay Kanununda maddi içerik bakımından Cumhurbaşkanı kararlarıyla ilgili bir ayırım yapılmaması düzenleyici nitelikteki Cumhurbaşkanı kararlarının yargısal denetimini gerçekleştirecek yargı organı hakkında bir soru işareti oluşturmaktadır. Ancak böyle olsa dahi mezkur hükümde yer alan bir sonraki bentte (md. 24/1-b), “*Cumhurbaşkanının CBK’lar dışındaki düzenleyici işlemleri*” ifadesinin yer alması düzenleyici nitelikteki Cumhurbaşkanı kararlarının da Danıştayın yargısal denetimine tabi olduğunu göstermektedir⁶⁹¹.

Her iki normun yargısal denetiminin karşılaştırılması bakımından önem arz eden bir diğer husus bu normlara karşı kimlerin dava açabileceğidir⁶⁹². Anayasa’da (md.150) Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine karşı açılacak iptal davalarında dava açma yetkisi “*Cumhurbaşkanına, Türkiye Büyük Millet Meclisinde en fazla üyeye sahip iki siyasi parti*

⁶⁹⁰ Çünkü hemen hemen herhangi bir konuda çıkarılmış bir kanun bulmak mümkünken, Anayasa’nın Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini oldukça dar bir alana hapsetmesi her konuda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılmasını zorlaştırmaktadır.

⁶⁹¹ İba-Söyler, “Yeni Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanı Kararının Nitelik Farkı ve Hukuki Sonuçları”, 213.

⁶⁹² Özdemir, “*Cumhurbaşkanı Kararlarının Yargısal Denetimi*”, 3226.

grubuna ve üye tamsayısının en az beşte biri tutarındaki üyelere” tanınmaktadır. Danıştay Kanunu Cumhurbaşkanlığı kararlarına karşı açılacak kimlerin dava açabileceğine ilişkin özel bir hüküm bulunmaması ise 2577 sayılı İYUK (md.1) gereğince İYUK’da dava açma ehliyetine ilişkin öngörülen hükümlerin uygulanması gerekmektedir. Nitekim Cumhurbaşkanlığı kararlarına karşı açılan iptal davalarında iptal davası açılabilmesi için davacının iptalini istediği Cumhurbaşkanlığı kararı ile “*meşru, şahsi ve güncel*” bir menfaatinin ihlal edilmesi gerekmektedir⁶⁹³. Cumhurbaşkanlığı kararlarına karşı tam yargı davasının⁶⁹⁴ açılabilmesi için ise böyle bir menfaat ihlalinin yanında davacının dava konusu Cumhurbaşkanlığı kararı ile kişisel bir zarara uğramış olması gerekmektedir. Bu bağlamda çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararlarının sayısı ve muhatapları göz önünde tutulduğunda Cumhurbaşkanlığı kararlarının Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine göre daha fazla sayıda hukuk süjesini yargısal denetim sürecine dahil etmekte olduğunu ifade etmek mümkündür. Bununla birlikte Danıştayın siyasi partiler⁶⁹⁵ ve sivil toplum kuruluşlarının⁶⁹⁶ Cumhurbaşkanlığı kararlarına karşı açtığı davalarda subjektif dava

⁶⁹³ Jülide Gül Erdem, “İptal Davasında Menfaat İhlali Koşulu”, Memleket Siyaset Yönetim Dergisi 12/27 (2017), 112. Danıştay İDDK., E. 2021/244, K. 2021/518, T. 17.03.2021.

⁶⁹⁴ Düzenleyici işlemin bireyler bakımından bazı yasaklar getirmesi halinde doğrudan düzenleyici işleme karşı tam yargı davası açılması mümkündür. Ahmet Bağrıaçık, Tam Yargı Davasında Dava Açma Süresi (Ankara, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü), 122.

⁶⁹⁵ Danıştay’ın Cumhurbaşkanlığı kararlarına karşı açılan iptal davalarında siyasi partilerin subjektif dava ehliyetini de dar yoruma tabi tuttuğu söylenebilir. Danıştay İDDK’nın onadığı bir Danıştay kararında davacı siyasi parti “Tek Hazine Kurumlar Hesabı Kapsamına Alınacak Kamu İdareleri ve Hesapların Belirlenmesi Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararı”nın iptalini istemiştir. Davaya bakan Danıştay dairesi ön inceleme aşamasında Cumhurbaşkanlığı kararı ile davacı siyasi parti arasında güncel, kişisel ve meşru bir menfaat ilişkisi bulunduğunu kabul etmek olanaksız olması nedeniyle davanın ehliyet yönünden reddine karar vermiştir. Danıştay 10.Daire, E.2020/6055, K.2020/5421, T. 25/11/2020; Danıştay İDDK, E. 2021/369, K. 2021/1491, T. 20.9.2021 İstanbul Sözleşmesini Türkiye Bakımından Fesheden Cumhurbaşkanlığı Kararına karşı bir siyasi parti tarafından açılan iptal davası siyasi partinin subjektif dava ehliyeti olmadığı için ehliyet yönünden reddine karar verilmiştir. Karar için bkz. Danıştay 10. Daire, E.2021/2233, K. 2021/3292, T. 10.06.2021.

⁶⁹⁶ Danıştay’da açılan bir davada, davacı Federasyon kamuoyunda İstanbul Sözleşmesi olarak bilinen Kadınlara Yönelik Şiddet ve Aile İçi Şiddetin Önlenmesi ve Bunlarla Mücadeleye İlişkin Avrupa Konseyi Sözleşmesini Türkiye Cumhuriyeti bakımından fesheden Cumhurbaşkanlığı kararının iptalini istemiştir. Danıştay Federasyonunun subjektif dava ehliyetini değerlendirirken davacı federasyonu oluşturan tüm derneklerin üyelerinin kadın olduğu, 6284 sayılı Ailenin Korunması ve Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesine Dair Kanun dahilinde yapılan hukuki başvurularda faal olarak yer aldığı, davacı federasyonun tüzüğünde insan haklarının korunması kapsamına giren her türlü çalışmada bulunması nedeniyle güncel ve meşru menfaatinin bulunduğundan bahisle davanın açıldığını belirtmiştir. Ancak Danıştay yaptığı değerlendirmenin devamında davacı federasyonu oluşturan dernekler arasında Cumhurbaşkanlığı kararının iptal edilmesinde müşterek bir menfaat ilişkisi olmadığından davanın ehliyet yönünden reddine karar vermiştir. Danıştay 10. Daire, E. 2021/1543, K. 2021/1971, T. 27.4.2021. Mersin Barosunun Resmi Gazetede yayımlanan Mersin Özel Endüstri Bölgesi ilan edilmesine ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararına karşı açtığı davada mezkur baronun subjektif dava ehliyeti olmaması nedeniyle dava ehliyet yönünden reddedilmiştir. Söz konusu kararda Danıştay, öncelikle baroların Anayasanın 135. maddesi kapsamında kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu olduğunu ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının

ehliyetinin olmadığını kabul etmesi Cumhurbaşkanı kararlarının yargısal denetim sürecinde sayıca daha az siyasi aktörün katıldığını göstermektedir. Kanaatimizce bu durumu bir eksiklik olarak değerlendirmemek gerekmektedir. Zira Danıştayın bu türdeki hukuk sùjelerinin sùbjektif dava ehliyetini dar yorumlamaması hâlinde bir siyasi parti ya da dernek kurmak Cumhurbaşkanlığı kararnamesi dışındaki bütün Cumhurbaşkanı işlemlerine karşı dava açabilmenin en kolay yolu hâline gelecektir.

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve düzenleyici nitelikteki Cumhurbaşkanı kararlarının maddi içerik bakımından birbirlerine benzemesi yargısal denetimlerinde görevli yargı organları arasında görev uyuşmazlığı meydana gelmesi ihtimalini yükseltmektedir. Zira dava konusu Cumhurbaşkanlığı kararı maddi içerik bakımından Cumhurbaşkanlığı kararnamesi niteliğinde olabileceği gibi dava konusu Cumhurbaşkanlığı kararnamesi maddi içerik bakımından birel ya da düzenleyici nitelikte Cumhurbaşkanı kararı niteliğinde olabilir. Örneğin, Cumhurbaşkanı kararı ile yapılması gereken birel nitelikteki üst kademe yöneticilerinin görevden alma işlemi 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle⁶⁹⁷ gerçekleştirilmiştir. Kanaatimizce bu şekilde bir Cumhurbaşkanı kararı ya da Cumhurbaşkanlığı kararnamesi olması hâlinde Anayasa Mahkemesi ve Danıştayın iki farklı yöntem⁶⁹⁸ izlemesi mümkündür. Birinci yöntemde mahkemeler dava konusu işlemin maddi içeriğini göz önünde tutmadan şekli kriteri dikkate alarak işlemin hangi isimle yapıldığına odaklanacaktır. İkinci yöntemde ise doğrudan maddi içeriği göz önünde tutacak, işleme idare tarafından verilen şekil unsuru

genel nitelikteki düzenleyici işlemlere karşı, kural olarak, yalnızca sadece kuruluş kanunlarında gösterilen amaçları doğrultusunda dava açma ehliyeti olduğunu belirtmiştir. Bununla birlikte Danıştay kararında, her ne kadar 1136 sayılı Avukatlık Kanunun 76. maddesinin birinci fıkrasında barolara verilen “*hukukun üstünlüğünü, insan haklarını savunmak ve korumak ve bu kavramlara işlerlik kazandırma*” görevi verilmiş olsa da anılan maddenin ikinci fıkrasında “*Barolar, kuruluş amaçları dışında faaliyette bulunamazlar*” ifadesine yer verildiği için davacı baronun avukatlık mesleğine ilişkin olmayan konularda dava ehliyeti olmadığını kabul etmiştir. Danıştay 10.Daire, E. 2020/5425, K. 2020/6025 T. 09.12.2020.

⁶⁹⁷ “1-...kadrolarında veya görevlerinde bulunanların görevleri başkaca hiçbir işleme gerek kalmaksızın sona erer ve haklarında 3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 6 ncı maddesi hükümlerine göre işlem tesis edilir.”(3 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine İşlenemeyen Hükümler)

⁶⁹⁸ İba-Söyler, “Yeni Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanı Kararının Nitelik Farkı ve Hukuki Sonuçları”, 213; Zühal Aysun Sunay-M. Celal Uzunkaya, “Cumhurbaşkanının Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Dışındaki Düzenleyici İşlemleri ve Cumhurbaşkanı Kararlarının Yargısal Denetimi”, T.C. Danıştay Başkanlığı İdari Yargı Komisyon Başkanlığı 3. Dönem (2019) “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde İdarenin Yargısal Denetimi”, Ankara, 273; Çıtak, “idarenin veya Anayasa Mahkemesinin cumhurbaşkanlığı kararnamesi şeklinde adlandırdığı bir tasarrufa karşı açılan iptal davasında idari yargıç, kendi hukuki tavsifini yaparak” esasa girebileceğini belirtmektedir. Halim Alperen Çıtak, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri Karşısında İdari Yargıcın Konumu”, Bilkent Üniversitesi Genç Hukukçu Araştırmacılar Sempozyumu, (11-12 Ekim 2019), Ankara, Türkiye, 40.

dikkate alınmayacaktır. Kanaatimizce, Anayasa Mahkemesinin parlamento kararları için uyguladığı⁶⁹⁹ ikinci yöntemin benimsenmesi daha makul olacaktır. Zira bir hukuk düzeninde hukuk kuralı ihdas etme yetkisi ihdas edilen hukuk kuralını hiyerarşide konumlandırma yetkisini kapsamamaktadır. Bu yetki ancak hukuk kuralının meydan getirdiği değişikliğin Anayasaya uygunluğunu tespit etmekle görevli yargı organına aittir⁷⁰⁰. Bu nedenle yargı organlarının dava konusu Cumhurbaşkanlığı işleminin meydana getirdiği değişikliğin Cumhurbaşkanlığı kararı mı yoksa Cumhurbaşkanlığı kararnamesi etkisinde mi olduğuna kendisinin karar vermesi ve buna göre de kendisinin görevli olup olmadığını tayin etmesi gerekmektedir. Bununla birlikte her iki Cumhurbaşkanlığı işleminin yargısal denetiminin farklı organlarca gerçekleştirilmesinin ardında birtakım bilinçli sebepler bulunduğunu belirtmek gerekir. Bu çerçevede, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin asli düzenleme yetkisi kapsamında çıkarılması hukuka uygunluğunun tespiti için başvurulacak tek ölçüt normun Anayasa hükümleri olduğunu göstermektedir. Türk Hukukunda doğrudan Anayasayı ölçüt norm kabul ederek yargısal denetim gerçekleştiren yargı organı ise Anayasa Mahkemesidir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Anayasayla olan ilişkisi başka bir yargı organı tarafından denetlenmesini olanaksız kılmaktadır. Cumhurbaşkanlığı kararlarının ve Cumhurbaşkanının Cumhurbaşkanlığı kararı dışındaki işlemlerinin ise normlar hiyerarşisinde Anayasanın altında yer alan kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine dayanması bu işlemlerin yargısal denetiminde yalnızca kendilerinin dayandığı normların ölçüt norm olarak kabul edilmesini gerektirmektedir. Bu nedenle Cumhurbaşkanlığı kararlarının yargısal

⁶⁹⁹ Anayasa Mahkemesi kamuoyunda “367 krizi” olarak bilinen 01. 05. 2007 tarihli kararında, Cumhurbaşkanlığı seçimi için Anayasada öngörülen toplantı yeter sayısını üye tam sayısının üçte bir oranında olduğunu kabul eden TBMM Genel Kurul Kararını, herhangi bir içtüzük değişikliği iradesi olmamasına rağmen “eylemli içtüzük” değişikliği kabul ederek iptal etmekten duraksamamıştır. Dolayısıyla Anayasa Mahkemesi yasama işleminin şekline itibar etmeden maddi içeriğini göz önünde tutarak karar vermiştir. AYM, E. 2007/45 K. 2007/54, T. 1.5.2007. Anayasa Mahkemesinin ikinci yöntemi benimsediği kararları mevcuttur. Anayasa md.92’de yer alan TBMM’nin Türk Silahlı Kuvvetlerinin yabancı ülkelere gönderilmesine veya yabancı ülkelerin silahlı kuvvetlerinin Türkiye’de bulunmasına izin verme yetkisine binaen 10.10. 2001 tarihinde verilen 722 sayılı TBMM Genel Kurulu Kararı ile Amerika Birleşik Devletlerine yapılan saldırılar sonrasında ABD’ye destek olmak amacıyla gereği, kapsamı, sınırı, zamanı ve süresi Hükümetçe belirlenmek üzere Hükümete izin verilmiştir. Genel Kurul Kararının Anayasanın 6., 87., 92. ve 104. maddesine aykırılığı iddiasıyla açılan iptal davasının dilekçesinde genel kurul kararı ile TBMM İçtüzüğü’nün 130/2. maddesinde sürenin TBMM tarafından belirleneceğini belirten hükmün değiştirilmeye çalışıldığı, bunun eylemli bir içtüzük değişikliği niteliğinde olması nedeniyle anayasal denetime elverişli olduğu belirtilmiştir. AYM ise olayın esasına girmeden içtüzük değişikliği mahiyetinde bir anayasal sürecin(milletvekillerinin teklifi ile başlayan) olmaması nedeniyle iptal isteminin reddine karar vermiştir. AYM, E.1990/31, K.1990/24, T. 24/09/1990.

⁷⁰⁰ Güneş, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetiminde Maddi İçerik Kriteri”, 169.

denetiminin Anayasa Mahkemesi gibi yalnızca Anayasayı ölçüt norm olarak kabul eden bir yargı organı tarafından yapılmaması gerekmektedir. Aksi düşünüldüğü takdirde Danıştay’a Türk Hukukunda varlığı tartışmalı olan ihmal yetkisi⁷⁰¹ tanınmış olacak ve Danıştay’ın Cumhurbaşkanı kararına karşı açılan bütün davalarda doğrudan Anayasaya uygunluk denetimi yapmasının önü açılacaktır⁷⁰². Bu durum ise Türk Hukukunda anayasa yargısı ve idari yargının varlık sebebini anlamsızlaştıracaktır.

3.1.3. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile Cumhurbaşkanı Kararlarının Yürürlüğe Girme Bakımından Mukayesesi

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yürürlüğe girmesinde izlenecek usul Anayasa’da açıkça düzenlenmiştir. Anayasa (md.104/19) göre, “*Kararnameler ve yönetmelikler, yayımdan sonraki bir tarih belirlenmemişse, Resmî Gazetede yayımlandıkları gün yürürlüğe girer.*”. Cumhurbaşkanı kararlarının yürürlüğe girmesinde izlenecek usul ise Anayasa’da düzenlenmemiştir. Konuyla ilgili düzenleme 10 sayılı Resmi Gazete Hakkında Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde yer almaktadır. Mezkur Kararnamenin 7. maddesine göre, “*Kanunlar, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve yönetmelikler ile diğer düzenlemeler, ayrıca bir yürürlük tarihi belirtilmemiş ise Resmî Gazete’de yayımlandığı gün yürürlüğe girer.*”. Bu maddede “*Cumhurbaşkanı kararı*” ifadesi yer almamakla birlikte “*diğer düzenlemeler*” ifadesiyle adsız düzenleyici işlemlerin tamamı kastedilmek istenmektedir. Düzenleyici nitelikteki Cumhurbaşkanlığı kararları ise Anayasada düzenlenmemiş olmaları nedeniyle bir adsız düzenleyici işlemidir. Söz konusu madde gereğince düzenleyici nitelikteki Cumhurbaşkanlığı kararlarının Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmesi gerekmektedir.

3.2. Yönetmelikler ve Adsız Düzenleyici İşlemlerle Cumhurbaşkanı Kararlarının Mukayesesi

Cumhurbaşkanı düzenleme yetkisini yalnızca Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve Cumhurbaşkanlığı kararları ile kullanmamaktadır. Resmi Gazetede bu işlemlerle birlikte

⁷⁰¹ Melikşah Yasin, “İdari Yargılama Usulünde Düzenleyici İdari İşlemlerin İhmalı Meselesi”, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi 16/1 (Temmuz 2013), 12.

⁷⁰² Ancak Danıştayın birel işlem niteliğindeki bazı Cumhurbaşkanlığı kararlarına karşı açılacak davalarda Anayasayı ölçüt norm olarak kabul edebileceğini belirtmek gerekir. Zira birel nitelikteki birçok Cumhurbaşkanlığı kararı Anayasadan kaynaklanmaktadır.

yönetmelik, genelge ve tebliğ olmak üzere Cumhurbaşkanlığı tarafından çıkarılan birtakım düzenleyici işlemler yayımlanmaktadır. Bu düzenleyici işlemler tali düzenleme yetkisi kapsamında çıkarılması nedeniyle Cumhurbaşkanlığı kararları ile konu unsuru itibarıyla benzeşmektedir. Fakat bu düzenleyici işlemlerin taşıdıkları birtakım özellikler Cumhurbaşkanlığı kararlarından ayırt edilmelerini sağlamaktadır.

3.2.1. Cumhurbaşkanlığı Yönetmelikleri ile Cumhurbaşkanlığı Kararlarının Mukayesesi

Cumhurbaşkanının çıkardığı yönetmeliklerle düzenleyici nitelikteki Cumhurbaşkanlığı kararları normatif değer ve şekil unsuru yönünden mukayese edilebilir. Yukarıda da belirtildiği üzere Cumhurbaşkanlığı kararları normlar hiyerarşisinde hem yönetmelik konumunda⁷⁰³ hem de yönetmelik altı konumda olması mümkündür. Buna karşın yönetmelikler normlar hiyerarşisinde kanunlar ile Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hemen altında yer almaktadır⁷⁰⁴. Şekil unsuru itibarıyla her iki norm karşılaştırıldığında, Cumhurbaşkanının çıkardığı yönetmeliklerin başlıklandırılmasında Cumhurbaşkanlığı kararlarına göre farklı bir yöntem izlendiği anlaşılmaktadır. Bu konuyla ilgili öncelikle belirtmek gerekir ki Cumhurbaşkanının çıkardığı yönetmelikler Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sisteminde “Cumhurbaşkanlığı Yönetmeliği” olarak tasnif edilmektedir. Ancak Resmi Gazetede yayımlandığı şekil itibarıyla bu yönetmeliklerin başlığı “Cumhurbaşkanlığı Yönetmeliği” şeklinde değildir. Nitekim mezkur yönetmeliklerin başlığında hangi konu hakkında olduğu belirtildikten sonra “Yönetmeliği” ifadesine yer verilmektedir. Cumhurbaşkanlığı kararları ise “Cumhurbaşkanlığı Kararı” başlığıyla yayımlanmaktadır. Fakat Cumhurbaşkanlığı kararlarından atama ve seçme konulu olanlar Resmi Gazete’de “Cumhurbaşkanlığı Kararı” başlığıyla yayımlanmamaktadır.

Cumhurbaşkanının çıkardığı yönetmelikler ile Cumhurbaşkanlığı kararlarının şekil unsuru bakımından mukayese edilmesini gerektiren bir diğer husus bu yönetmeliklerin başlığının altında yer alan “Cumhurbaşkanlığı Kararının Tarihi”⁷⁰⁵ ifadesidir. Söz konusu

⁷⁰³ Gözler, İdare Hukuku Cilt I, 1431.

⁷⁰⁴ Sezer, “Normlar Hiyerarşisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, 391; Sevgili Gencay, “Adsız Düzenleyici İşlemlerin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri”, 398.

⁷⁰⁵ 2017 değişikliğinden önce Bakanlar Kurulunun çıkardığı yönetmeliklerde de “Bakanlar Kurulu Kararının Tarihi” şeklinde bir ifadeye yer verilmiştir.

yönetmeliklerde böyle bir ifadeye yer verilmesi ise bu yönetmeliklerin başka bir makam tarafından çıkarılıp Cumhurbaşkanı tarafından yürürlüğe konulduğu şeklinde bir intibainın oluşmasına neden olmaktadır. Ancak söz konusu yönetmeliklerin başka bir makam tarafından yapılmadığı Mevzuat Bilgi Sisteminde “*Cumhurbaşkanlığı Yönetmelikleri*” arasında tasnif edilmesi ve son maddesinde yer alan “*Bu Yönetmelik hükümlerini Cumhurbaşkanı yürütür.*” ifadesinden anlaşılmaktadır. Bununla birlikte Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan yönetmeliklerde “*Cumhurbaşkanı Kararının Tarihi*” ifadesine yer verilmesinin doğal bir sonucu olarak bu ifadenin hemen yanında tarihi verilen Cumhurbaşkanı Kararının sayısını gösteren “*Sayısı*” ifadesi de yer almaktadır. Bu ifadenin yanında yer alan sayıya bakıldığında ise yönetmeliklerin Cumhurbaşkanı kararlarıyla aynı sayı numarası ile numaralandırıldığı anlaşılmaktadır⁷⁰⁶. Bu durum haklı olarak “*Cumhurbaşkanınca çıkarılan yönetmelikler de Cumhurbaşkanı kararı mıdır?*” şeklinde bir soruya mahal vermektedir. Kanaatimizce böyle bir soruyu olumlu cevaplamak mümkün görünmemektedir. Çünkü Cumhurbaşkanının Cumhurbaşkanı kararı çıkarmak yetkisi olduğu gibi yönetmelik çıkarma yetkisi de bulunmaktadır⁷⁰⁷. Her iki yetkinin kullanılması ise iki farklı işlem tipini doğurmaktadır. Bu nedenle söz konusu yönetmeliklerde “*Cumhurbaşkanı Kararı Tarihi*” ifadesine yer verilmesi hatalı bir yöntemdir. Bununla birlikte bu tür yönetmeliklerin “*Cumhurbaşkanınca çıkarılan yönetmeliği yürürlüğe koyan Cumhurbaşkanı kararının tarihi*” olarak kabul edilmeleri gerekmektedir. Zira Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğinin 21. maddesine göre, bir mevzuat hükmünde bir Cumhurbaşkanı kararına atıf yapılıyorsa, “*Cumhurbaşkanı kararıyla yürürlüğe konulan düzenleyici işlemlerde kararın tarihi ve sayısı ile düzenleyici işlemin adı*”na yer verilmesi gerekmektedir.

⁷⁰⁶ Resmi Gazete, Tarih:22.3.2022, Karar Sayısı:5209. Zira en son yayımlanan yönetmeliğe verilen Cumhurbaşkanı kararı tarihi (23.2.2022) ve sayısına (5211) bakıldığında aynı tarihteki başka bir Cumhurbaşkanı kararının sayısının (5209) bu yönetmeliğe verilen sayı numarasından üç sıra öncesi olduğu görülmektedir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanınca çıkarılan yönetmelikler “*Yönetmelik Tarihi*” ve “*Yönetmelik Sayısı*” gibi ifadelerle yer vermemekle birlikte şekli açıdan adeta bir Cumhurbaşkanı kararıymış gibi özelliklere sahiptir.

⁷⁰⁷ Gözler, İdare Hukuku Cilt I, 352.

3.2.2. Cumhurbaşkanlığı Genelgeleri ile Cumhurbaşkanı Kararlarının Mukayesesi

Türk Hukukunda adsız düzenleyici işlemler arasında sayılan genelgeler⁷⁰⁸, maddi içerik bakımından normatif karakterden yoksun ancak bir makamda yer alan kamu görevlisinin imzasını taşıması nedeniyle Şanlı Atay’ın deyiimiyle “*karar tipi*”⁷⁰⁹ olarak nitelendirilebilecek işlemlerdir. Zira genelgeler genellikle hukuk aleminde değişiklik yaratmaya yönelik irade açıklamaları olmayıp, belirli bir kanun ya da Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümlerinin uygulanmasına yönelik esasları açıklayıcı nitelikteki⁷¹⁰ metinlerdir. Genelgeyle getirilen bu kapsamdaki açıklayıcı metinler ise hiyerarşik amirlerin astlarına uygulamakla yükümlü olduğu mevzuat hükümlerini hatırlattığı emir ve talimat⁷¹¹ işlevini üstlenmektedir. Bu nedenle genelgelerin hukuk aleminde değişiklik meydana getirmemesi hâlinde kesin ve yürütülebilir işlem olmadığını kabul etmek gerekmektedir. Bu kabulle birlikte uygulamada normatif karaktere haiz olduğu intibayı uyandıran genelgeler de bulunmaktadır. Özellikle son dönemde Bakanlıkların koronavirüs ile mücadele kapsamında çıkarttığı genelgeler bu şekilde bir intibayı uyandırmaktadır. Nitekim Danıştay’da bir iptal davasına konu olan Bakanlık genelgesi⁷¹² ile koronavirüsle mücadele kapsamında 65 yaş ve üstü vatandaşlar için seyahat özgürlüğü kısıtlanmıştır. Mahkeme taleple bağlılık ilkesi gereğince davanın açıldığı dava dilekçesinde dava konusu genelgenin hangi kısımlarının iptali istendiği anlaşılamadığı için dava dilekçesinin reddine karar vermiştir⁷¹³. Mahkemenin bu kararıyla birlikte belirtmek gerekir ki söz konusu genelge ve benzerlerinin normatif karakter taşıdığı noktasında bir belirsizlik hakimdir. Zira normatif karaktere haiz olduğu izlenimi

⁷⁰⁸ Sevgili Gencay, “Adsız Düzenleyici İşlemlerin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri”, 399.

⁷⁰⁹ Şanlı Atay, Adsız Düzenleyici İşlemler, 119.

⁷¹⁰ Danıştay Kararı 8. Daire, E. 2018/954, K. 2021/3489, T. 30.6.2021

⁷¹¹ Kemal Gözler, “Genelge Devleti: Hukukta Şeklin Önemi Üzerine”, Anayasagen (Erişim 20 Mayıs 2022).

⁷¹² Danıştay 10.Daire, E. 2021/876, K. 2021/3023, T. 7.6.2021.

⁷¹³ Halbuki Danıştay sitesinde yayımlanan kararda yer alan dava özeti kısmına bakıldığında davacıların genelgenin hangi kısmının iptalini istedikleri aşıkardır: “Koronavirüs ile mücadele kapsamında İçişleri Bakanlığının düzenlemiş olduğu genelgelerin 65 yaş ve üstü vatandaşlar için seyahat özgürlüğünün kısıtlanması niteliğindeki hükümlerinin iptali istenilmektedir.”; Mahkemede açılan bir başka iptal davasında ise davacı şirket “İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Genel Müdürlüğü’nün 16/03/2020 tarih ve 5361 sayılı Koronavirüs Tedbirleri konulu, 03/11/2020 tarih ve 18089 sayılı Koronavirüs Ek Tedbirleri konulu, 18/11/2020 tarih ve 19161 sayılı Koronavirüs Yeni Tedbirler” konulu genelgeler ve uygulama işlemlerinin iptalini istemiştir. Ancak mahkeme dava dilekçesinde uygulama işlemlerinin tarih ve sayısı açıkça belirtilmediği için yine dava dilekçesinin reddine karar vermiştir. Danıştay 10. Daire, E. 2021/2140 K. 2021/3882, T. 7.7.2021

uyandıran genelgeler Resmi Gazetede yayımlanmadığı gibi genelgeyi çıkaran Bakanlıkların sitesinde tam metni de yayımlanmamaktadır. Hatta yukarıda bahsi geçen davadaki genelgeyi çıkaran Bakanlık, genelgenin tam hâlini yayımlamak yerine internet sitesinde yer alan duyurular kısmında genelgeyi özetleyecek şekilde genelgeyle ilgili öne çıkan hususları bir basın duyurusunda yer vererek ilan etmiştir⁷¹⁴. Hâlbuki 10 sayılı Resmi Gazete Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 7. maddesine göre, “*Kanunlar, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve yönetmelikler ile diğer düzenlemeler, ayrıca bir yürürlük tarihi belirtilmemiş ise Resmî Gazete’de yayımlandığı gün*” yürürlüğe girmektedir. Dolayısıyla bir düzenlemeyle hukuk aleminde değişiklik getirebilmenin temel şartını Resmi Gazetede yayımlanma şartı oluşturmaktadır. Bu sağlanmadığı takdirde ortada bir düzenleme olmadığı için bireylerin hak ve ödevlerine sirayet eden bir idari işlem söz konusu olmayacaktır. Bu nedenle benzer şekildeki genelgelerin içerdiği emir ve talimatların üçüncü kişiler üzerinde hukuki etkiden yoksun olduğunu kabul etmek gerekmektedir. Bununla birlikte yalnızca idareyi oluşturanlar bakımından bağlayıcı nitelikte olmaları bir iç düzen işlemi⁷¹⁵ niteliğinde olduklarını göstermektedir.

Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sisteminde “*Cumhurbaşkanlığı Genelgeleri*” olarak tasnif edilen ve Resmi Gazetede yayımlandıkları şekil itibarıyla “*Genelge*” başlığı taşıyan Cumhurbaşkanının çıkardığı genelgeler yukarıda belirtilen mahiyette olmaları nedeniyle düzenleyici nitelikteki Cumhurbaşkanı kararlarından birçok noktada ayrılmaktadır. Fakat belirtilmelidir ki her iki normun ayrışmasına neden olan temel farklılık bunların maddi içerik bakımından benzerlik taşıyamamasıdır. Nitekim kalkınma planları, yıllık programlar ve orta-vadeli program gibi planlama belgesi niteliğindeki istisna olmak üzere genel ve soyut nitelikteki Cumhurbaşkanı kararları üçüncü kişilere uygulanabilecek düzenleyici işlemlerdir. Buna karşın Cumhurbaşkanının çıkardığı genelgeler yeni bir hukuk kuralı getirmeyip, iç düzen işlemi olmaları⁷¹⁶ nedeniyle üçüncü kişilere uygulanabilecek düzenleyici işlemler değildir. Bu temel farklılık ise her iki

⁷¹⁴ “Genelgeye göre; ...22 Mart tarihli genelge ile sokağa çıkmaları kısıtlanan 65 yaş ve üzerindeki vatandaşlarımıza (üç yıl içinde organ ve kemik iliği nakli olanlar, immün yetmezliği olanlar ile böbrek yetmezliği nedeniyle diyalize giren hastalar hariç) seyahat izin belgesi almak ve gittikleri yerlerde en az 30 gün kalmak şartı ile istedikleri yerleşim yerine gidebilecek. Bu kapsamda, 65 yaş ve üzeri vatandaşlarımıza seyahatlerinde bir kişi refakat edebilecek. ...” İçişleri Bakanlığı Sitesi (Erişim 22 Mayıs 2022).

⁷¹⁵ Erkut, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği, 234; Gözler, İdare Hukuku Cilt I, 822.

⁷¹⁶ Gözler, İdare Hukuku Cilt I, 819; Durmuş Kılınç, “Güvenlik Soruşturması ve Arşiv Araştırması”, Ankara Barosu Dergisi 77/2-1 (Temmuz 2019), 22.

normun yürürlüğe girme şartını ve yargısal denetimini ayrıştırmaktadır. Zira düzenleyici nitelikteki Cumhurbaşkanı kararlarının hukuk alanında yeni bir düzenleme getirme özelliğine sahip olması, 10 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi gereğince, muhakkak Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girme şartını beraberinde getirmektedir. Cumhurbaşkanının çıkardığı genelgelerin ise iç düzen işlemi olmaları nedeniyle astlarına bildirilmesi yeterlidir. Ancak Cumhurbaşkanının bütün işlemlerinin idari işlem mahiyetinde olması bu bildirimin yazılı olmasını gerektirmektedir⁷¹⁷. Bununla birlikte 10 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde belirtildiği üzere Cumhurbaşkanınca uygun görülmesi hâlinde Resmi Gazetede de yayımlanabilirler ki uygulamada Cumhurbaşkanının çıkardığı genelgeleri Resmi Gazetede yayımlamayı tercih ettiği görülmektedir. Söz konusu genelgeler yargısal denetim açısından Cumhurbaşkanı kararlarından farklı olarak ise ancak üçüncü kişiler bakımından hukuki sonuç doğuran nitelikte olması hâlinde yargısal denetime tabi olmakta ve bunlara karşı açılacak davalar 2572 sayılı Danıştay Kanununun 23. maddesi gereğince Danıştay’da görülmektedir.

3.2.3. Cumhurbaşkanının Çıkardığı Tebliğler ile Cumhurbaşkanı Kararlarının Mukayesesi

Cumhurbaşkanının çıkardığı bir diğer düzenleyici işlem tipi tebliğlerdir. Resmi Gazetede Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan dört adet tebliğ olduğu görülmektedir. Bunlardan yalnızca bir tanesi düzenleyici işlem niteliğindedir; diğer üçü ise iç düzen işlemi niteliğindedir. Zira düzenleyici işlem niteliğinde olan “2021 Yılı Kurban Hizmetlerinin Uygulanmasına Dair Tebliğ” şekil ve içerik itibarıyla diğer düzenleyici işlemlerden farksızdır. Söz konusu tebliğ farklı bölümler altında yer alan her biri numaralandırılmış genel ve soyut nitelikte sıralı maddelerden oluşmaktadır. Birinci bölümünde amaç, kapsam, dayanak ve tanım olarak başlıklandırılan maddelerde tebliğin genel çerçevesi çizilmekte; diğer bölümlerinde ise tebliğ kapsamında yürütülecek idari faaliyeti gerçekleştirecek komisyonun görev ve yetkileriyle birlikte bireyler bakımından hukuki sonuç doğuran kurallar ve bu kurallara uyulmaması hâlinde ilgili kanunlar gereğince uygulanacak idari para cezalarına yer verilmektedir. İç düzen işlemi niteliğindeki diğer tebliğler ise iki senede bir Resmi Gazetede yayımlanan bütçe

⁷¹⁷ Veysel Dinler, “Cumhurbaşkan(lığ)ı İşlemlerinin Uygulamada Denetimi ve Kanunsuz Emir”, Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetimi Konulu Kamu Hukukçuları Platformu VII. Toplantısı, Ed. Oktay Uygun-Egemen Esen, (İstanbul, 2019), Kamu Hukukçuları Platformu İnternet Sitesi, 19.

hazırlama rehberleridir. Bütçe hazırlama sürecinin bir parçası olan bütçe rehberleri, kanun teklifinin hazırlamasına esas olmak üzere kamu idarelerince izlenmesi gereken genel prensipleri, objektif ve rasyonel ölçütleri, hesaplama yöntemlerini, yöntemlerde kullanılacak cetvel ve tablo örneklerine ile bütçeye ilişkin genel bilgileri ortaya koymaktadır⁷¹⁸. Dolayısıyla bütçe rehberleri muhatapları idare edilenler değildir. Bu nedenle bütçe rehberleri idarenin belirli bir işlemi gerçekleştirmeden önce kendi içindeki işleyişe ilişkin izlenmesi gereken yöntemleri ortaya koyan bir iç düzen işlemi olduğunu söylemek mümkündür.

Cumhurbaşkanının çıkardığı tebliğler ile düzenleyici nitelikteki Cumhurbaşkanlığı kararları şu yönlerden mukayese edilmesi mümkündür: Cumhurbaşkanının çıkardığı tebliğler Cumhurbaşkanlığı kararları gibi hem düzenleyici işlem hem de iç düzen işlem olarak tekemmül ettikleri görülmektedir. Düzenleyici nitelikte olanlar Cumhurbaşkanının diğer düzenleyici işlemleri gibi Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmektedir. Bu minvaldeki tebliğlerin yargısal denetimleri 2575 sayılı Danıştay Kanununun 24. maddesi gereğince Danıştay tarafından yapılmaktadır. İç düzen işlemi niteliğindeki tebliğlere bakıldığında ise bunların kalkınma programı, yıllık programa ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararlarında olduğu gibi normatif etkiden yoksun içeriğe sahip olduğu anlaşılmaktadır.

4. DÜZENLEYİCİ NİTELİKTEKİ CUMHURBAŞKANI KARARLARININ YÜRÜRLÜĞE GİRMESİ

Cumhurbaşkanı kararlarının yürürlüğe girmesinde izlenecek usul 10 sayılı Resmi Gazete Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmektedir. 10 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin 7. maddesine göre “*Kanunlar, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve yönetmelikler ile diğer düzenlemeler, ayrıca bir yürürlük tarihi belirtilmemiş ise Resmî Gazete’de yayımlandığı gün*” yürürlüğe girmektedir. Düzenleyici nitelikteki Cumhurbaşkanlığı kararlarının bu madde çerçevesinde bir “*düzenleme*” olduğunu ifade etmek mümkündür. Anılan maddede yer alan “*diğer düzenlemeler*” ifadesi Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve yönetmelikler dışındaki adsız düzenleyici işlemleri belirtmek için kullanılmaktadır. Düzenleyici nitelikteki Cumhurbaşkanlığı kararları ise

⁷¹⁸ Resmi Gazete, Tarih:8.10.2020, Sayı:31268(Mükerrer), 2021-2023 Bütçe Hazırlama Rehberi, 16.

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve yönetmelikler dışındaki adsız düzenleyici işlemlerden biri olduğuna göre, 10 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin 7. maddesi gereğince Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girdiğini kabul etmek gerekmektedir.

Bununla birlikte 10 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin 4. maddesi Cumhurbaşkanına Cumhurbaşkanı kararlarını Resmi Gazetede yayımlamak noktasında takdir yetkisi vermektedir. Bu maddeye göre, “*Cumhurbaşkanlığınca Resmi Gazetede yayımlanması uygun görülen karar ve genelgeler*” Resmi Gazetede yayımlanmaktadır. Ancak mezkur maddeden yola çıkarak Cumhurbaşkanı kararlarının tamamının söz konusu takdir yetkisinin kapsamını oluşturduğu söylenemez. Zira bir kere Cumhurbaşkanı kararı düzenleyici nitelikteyse 10 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin 7. maddesi gereğince muhakkak Resmi Gazetede yayımlanmalıdır. Aksi takdirde bunlar zaten yürürlük kazanamayacağı için hukuki varlığa sahip olmadıkları söylenecektir. Aynı zamanda birel işlem niteliğindeki Cumhurbaşkanı kararları kural olarak muhatabına tebliğ edilerek⁷¹⁹; düzenleyici niteliktekilerin ise kanunla aksi belirtilmediği takdirde⁷²⁰ Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmesi bu maddenin Cumhurbaşkanı kararlarının yürürlüğe girme şartını da düzenlemediğini göstermektedir. Bu nedenle Cumhurbaşkanının bu madde kapsamında sahip olduğu takdir yetkisinin kapsamını kanunlarda Resmi Gazetede yayımlanma şartı öngörülme-yen Cumhurbaşkanı kararları oluşturmaktadır.

⁷¹⁹ Kağıtçıoğlu, “Cumhurbaşkanı Kararları”, 6; Akıllıoğlu, “Yönetmeliklerde Yürürlüğe Giriş Sorunu”, 40. “*Ferdi hukuki netice doğuran tasarrufların İdareyi bağlaması,- bunların tekemmülü için gereken iradelerin telâhuk etmesi (birleşmesi) suretiyledir. İlgililer için yüküm doğurmaları ise, kendilerine tebliğ ile mümkündür.*” Özyörük, İdare Hukuku Dersleri 184.

⁷²⁰ Kağıtçıoğlu, Cumhurbaşkanı Kararları, 6; Akıllıoğlu, “Yönetmeliklerde Yürürlüğe Giriş Sorunu”, 40; Günday, İdare Hukuku, 117.

SONUÇ

Yeni bir işlem olmaları hasebiyle Cumhurbaşkanî kararlarının isimlendirilmesinde birtakım sorunlar olduğu görülmektedir. Mevzuatta, doktrinde ve mahkeme kararlarında maddî içerik itibarıyla Cumhurbaşkanî kararı niteliğinde olan işlemler kimi zaman “*Cumhurbaşkanlığı kararı*” şeklinde ifade edilmektedir. Fakat Anayasanın 8. maddesine göre yürütme yetkisi ve görevi “*Cumhurbaşkanına*” tevdi edilmiştir. “*Cumhurbaşkanlığı*” lafzı Cumhurbaşkanının işgal ettiği makamı ifade etmektedir. Cumhurbaşkanî kararlarının “*Cumhurbaşkanlığı kararı*” şeklinde isimlendirilmesi Cumhurbaşkanî kararlarının Cumhurbaşkanının kendisinin değil işgal ettiği makamın işlemi gibi bir görüntü oluşmasına sebep olmaktadır. Hâlbuki Cumhurbaşkanî diğer işlemlerinde olduğu gibi Cumhurbaşkanî kararlarına bizzat kendi ismi ve imzasını dercetmektedir.

Cumhurbaşkanî kararlarının eski hükümet sistemindeki fonksiyonel anlamda muadili Bakanlar Kurulu kararlarıdır. Fakat birçok yürütme işlemi Cumhurbaşkanî kararlarının taşıdığı irade açıklaması sayısı bakımından benzeşmektedir. Başbakanlık kararları ve Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı atama, seçme ve af gibi işlemler bu anlamda örnek teşkil etmektedir. Çünkü söz konusu idarî işlemler de Cumhurbaşkanî kararları gibi tek bir kişinin imzasıyla tekemmül etme özelliğini haizdir.

Cumhurbaşkanî kararları esasen devletin yürütme fonksiyonunu icra eder. Ancak Cumhurbaşkanî kararlarının maddî kriter bakımından ele alındığında yasama ve yargı faaliyetine ilişkin oldukları da görülebilmektedir. Yasama faaliyetine ilişkin Cumhurbaşkanî kararlarının iki farklı görünüm biçimi bulunmaktadır. Birincisi, belirli bir meseleye ya da benzer meselelere ilişkin hukukî çerçevenin çizilmesi maksadını taşıyan düzenleyici nitelikteki Cumhurbaşkanî kararlarıdır. İkinci ise yasama organının işleyişine ilişkin Cumhurbaşkanî kararlarıdır. Bunlar maddî içerik itibarıyla Cumhurbaşkanî kararı niteliğinde olmalarına rağmen Resmi Gazetede “*Cumhurbaşkanî kararı*” başlığı altında yayımlanmamaktadır. Zira Cumhurbaşkanının yaptığı idarî işlemler maddî içerik

itibariyle ya birel işlem niteliğinde ya da düzenleyici işlem niteliğindedir. 2575 Sayılı Danıştay Kanunu (md.24/a) Cumhurbaşkanının işlemlerini Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi dışındaki düzenleyici işlemler ve Cumhurbaşkanı kararları olmak üzere üçe ayırarak tasnif etmektedir. Cumhurbaşkanının Cumhurbaşkanlığı kararnamesi dışındaki düzenleyici işlemleri yönetmelikler, Cumhurbaşkanı kararları ve tebliğlerdir. Uygulamada Cumhurbaşkanı kararları, düzenleyici işlem olarak tekemmül ettiği gibi birel işlem olarak da tekemmül etmektedir. Cumhurbaşkanının kanunları yayımlama ve geri gönderme gibi yasama faaliyetine ilişkin işlemleri bulunmaktadır. Bunların belli bir işlemin yürürlüğüne ilişkin olmaları, bu işlemlere birel işlem mahiyeti kazandırmaktadır. Cumhurbaşkanının birel işlemlerinin Cumhurbaşkanı kararı olması, yasama faaliyetine ilişkin söz konusu Cumhurbaşkanlığı işlemlerinin de Cumhurbaşkanı kararı olarak kabul edilmesini gerektirmektedir.

Yargı faaliyetine ilişkin Cumhurbaşkanı kararları ise maddi kriter bakımından yargısal faaliyet üstlenen ve yargı organının işleyişine ilişkin Cumhurbaşkanı işlemleridir. Örnek vermek gerekirse özel af yetkisine ilişkin Cumhurbaşkanı işlemleri birer Cumhurbaşkanı kararıdır. Söz konusu işlemler Resmi Gazetede “*Cumhurbaşkanı Kararı*” başlığı altında yayımlanmaktadır. Bununla birlikte bu kapsamda olup “*Cumhurbaşkanı Kararı*” başlığı altında yayımlanmayan kararlar bulunmaktadır. Örneğin Cumhurbaşkanının yüksek mahkemelere üye seçme işlemi Resmi Gazetede “Cumhurbaşkanlığından” alt başlığıyla yayımlanmaktadır. Ancak bunlar birel işlem mahiyetinde olmaları nedeniyle Cumhurbaşkanı kararı kabul edilmelidir.

Cumhurbaşkanı kararları tek taraflı bir idari işlem örneği olmakla beraber iki taraflı kamu hukuki ilişkilerine yön vermektedir. Bunun en somut örneği milletlerarası hukuka ilişkin yetkilerin Cumhurbaşkanı kararları ile kullanılmasıdır. Bununla birlikte Cumhurbaşkanının tek başına Cumhurbaşkanı kararı ile milletlerarası andlaşmalardan çekilme yetkisinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmiş olması doktrinde söz konusu işlemin hukuka uygunluğu hakkında farklı görüşlerin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Kanaatimizce Cumhurbaşkanının bu yetkiyi kullanmasında hukuka aykırılık söz konusu değildir. Zira Anayasa (md.104/17) yürütme yetkisine ilişkin olmak kaydıyla kanunla açıkça düzenlenmeyen hususlarda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi tanınmaktadır. Milletlerarası andlaşmadan çekilme işlemi yürütme yetkisine

ilişkindir. Bununla birlikte söz konusu işlemi yapma yetkisi hakkında herhangi bir kanuni düzenleme bulunmamaktadır. Bu nedenle milletlerarası andlaşmadan çekilme yetkisinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi Anayasaya aykırı değildir.

Lafzından anlaşılacağı üzere, Cumhurbaşkanlığı kararları tek bir irade açıklamasıyla tekemmül etmektedir. Ancak mevzuatta bazı Cumhurbaşkanlığı kararları için usul kuralları öngörülmüştür. Bu usul kuralları, söz konusu Cumhurbaşkanlığı kararları tekemmül etmeden önce başka idari makamların birtakım işlemler yapmasını gerektirmektedir. Bu durum ise Cumhurbaşkanlığı kararlarının basit idari işlem mahiyetinde olduğu gerçeğini değiştirmemekle beraber yürütme organının monist olduğu hükümet sistemlerinde, yürütmenin işlemlerinde diğer idari makamların hukuki anlamda etkili olabileceğini göstermektedir.

“Cumhurbaşkanlığı kararı” ifadesi, “Bakanlar Kurulu kararı”, “TBMM kararı”, “Kaymakamlık kararı” ifadelerinde de olduğu üzere Cumhurbaşkanlığı kararlarının yetki unsurunun anlaşılmasını sağlamaktadır. Zira “karar” kelimesi bir hukuki işlemin varlığına işaret etmektedir. Söz konusu hukuki işlemi yapma yetkisi ise “karar” kelimesinden önce ismi zikredilen makama tevdi edilmektedir. Bu nedenle “Cumhurbaşkanlığı kararı” ifadesi bizzat Cumhurbaşkanına Cumhurbaşkanlığı kararı yapma yetkisini tevdi eden bir ifadedir.

“Cumhurbaşkanlığı kararı” ifadesi Cumhurbaşkanlığı kararı yapma yetkisini Cumhurbaşkanına münhasır kılındığı şeklinde bir intibayı uyandırmaktadır. Bu intibayı söz konusu yetkinin başka idari makamlara devredilemeyeceği düşüncesini ortaya çıkarmaktadır. Ancak idareye hukuki işlem yapma yetkisi veren hukuk kurallarının yetki devri öngörmesi hâlinde Cumhurbaşkanlığı kararı yapma yetkisi devredilebilir. Böyle olsa da Cumhurbaşkanlığı kararı çıkarma yetkisini düzenleyen normlarda yetki devrine ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır.

Her ne kadar Anayasanın 128. maddesinin 2. fıkrası, memurların ve kamu görevlilerinin görev ve yetkilerinin kanunlarla düzenleneceğini belirtmiş olsa da Cumhurbaşkanlığı kararı çıkarma yetkisinin devri hem kanunlarla hem de Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenebilir. Çünkü halk tarafından seçilmesi göz önünde tutulduğunda, Cumhurbaşkanının “kamu görevlisi” olarak kabul edilemeyeceği

aşikardır. Bu nedenle Cumhurbaşkanının yetkilerinin devrine ilişkin hususları Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesinde bir sorun bulunmamaktadır.

Anayasa (md.106/2) herhangi bir ayrıma gitmeden, Cumhurbaşkanına vekalet hâlinde Cumhurbaşkanı yardımcısının Cumhurbaşkanına ait yetkileri kullanacağını belirtmektedir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanı yardımcısının vekalet hâlinde herhangi bir Cumhurbaşkanı kararı tesis etmesinin önünde bir hukuki engel bulunmamaktadır. Ancak halk tarafından seçilmediği göz önünde tutulduğunda, Cumhurbaşkanı yardımcısının hükümet tasarrufu niteliğinde bir Cumhurbaşkanı kararı tesis etmesi yürütme organının demokratik meşruiyetine zarar verecektir. Bu sebepten ötürü Cumhurbaşkanı yardımcılarının ABD'deki başkanlık sistemi örneğinde olduğu gibi Cumhurbaşkanı ile birlikte seçilmeleri makul bir çözüm yolu olarak görünmektedir. Böyle bir yöntem dışında Anayasa'da Cumhurbaşkanına vekalet hâlinin daha ayrıntılı bir şekilde düzenlenmesi de bir başka çözüm yolu olarak düşünülebilir.

Cumhurbaşkanı, birtakım Cumhurbaşkanı kararlarının konu ve sebep unsuru üzerinde takdir yetkisine sahiptir. Ancak Danıştay'ın güncel kararlarından da görüldüğü üzere Cumhurbaşkanının bu bağlamdaki takdir yetkisi sınırsız değildir. Zira Danıştay, takdir yetkisine istinaden tesis edilen Cumhurbaşkanı kararlarına karşı açılan iptal davalarında, *“kamu yararı amacına hizmet edip etmediği ve kamu yararı ile davacıların kişisel çıkarları arasında adil bir dengenin bulunup bulunmadığını”* dikkate almaktadır. Mahkeme bu dengenin maddi ve hukuki sebeplerle kurulmasını istemektedir. Danıştay'ın benzer kriterleri, üst kademe yöneticilerinin görevden alınmasına ilişkin Cumhurbaşkanı kararlarına karşı açılan davalarda da dikkate aldığını belirtmek gerekir. Bu bağlamda mahkeme söz konusu davalarda üst kademe yöneticisinin görevden alınmasını elzem kılacak şekilde görevini aksatması, görevinde başarısız olması ve görevine devam etmesine engel teşkil edecek hukuka uygun bir bilgi veya belgenin olması gerektiğine karar vermektedir.

Resmi Gazetede yayımlanan Cumhurbaşkanı kararları şekil unsuru bakımından belirli bir sistematik oluşturmamaktadır. Zira Cumhurbaşkanı kararlarının bir kısmı Resmi Gazetede *“Cumhurbaşkanı Kararı”* başlığıyla yayımlanırken; bir diğer kısmı üst başlığı *“Atama Kararı”* veya *“Seçme Kararı”* üst başlığıyla birlikte *“Cumhurbaşkanlığından”* alt başlığıyla yayımlanmaktadır. Aynı zamanda

Cumhurbaşkanı kararlarının numaralandırılmasında da bir sistematik bulunmadığı görülmektedir. “Cumhurbaşkanlığından” alt başlığıyla yayımlanan Cumhurbaşkanlığı kararları “Yıl/Sayı” şeklinde numaralandırılırken; “Cumhurbaşkanlığı kararı” başlığıyla yayımlananlar ise özelliğe sahip olanlar “Sayı” şeklinde numaralandırılmaktadır. Bu şekli farklılık, “Cumhurbaşkanlığı kararı” başlığıyla yayımlanmayanların Cumhurbaşkanlığı kararı olmadığını düşündürmektedir. Ancak söz konusu işlemler maddi içerik bakımından Cumhurbaşkanlığı kararı mahiyetinde olup Danıştay kararlarında Cumhurbaşkanlığı kararı olarak tavsif edilmektedir.

Şekli açıdan incelendiğinde yer, gerekçe ve başvuru yolları ile süresi ögelerinin Cumhurbaşkanlığı kararlarında bulunmadığı anlaşılmaktadır. Yer ve gerekçe ögelerinin Cumhurbaşkanlığı kararlarında bulunmaması herhangi bir hukuki sonuç doğurmamakla birlikte şu şekilde değerlendirilebilir: Mevzuat Cumhurbaşkanlığı kararlarının tekemmül edebilmesi için yer ögesi bakımından bir usul kuralı öngörmemiştir. Zira yılda binlerce idari işlem tesis edecek bir makamın işlemlerinin tekemmül etmesi için belli bir yer tayin edilmesi yürütmenin işleyişini yavaşlatacaktır. Cumhurbaşkanlığı kararlarında gerekçe unsuruna ayrıca yer verilmemektedir. İrade açıklaması kısmında hangi mevzuat hükmü gereğince Cumhurbaşkanlığı kararının tesis edildiği açıkça belirtilmektedir. Cumhurbaşkanlığı kararlarında başvuru yolları ve süresine yer verilmemesi ise birtakım hukuki sonuçlar doğurmaktadır. Danıştay kararlarına göre, acele kamulaştırma ve özelleştirme konulu Cumhurbaşkanlığı kararları ile 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Kanun gereğince tesis edilen Cumhurbaşkanlığı kararlarında başvuru yolları ve süresine yer verilmemesi hâlinde dava açma süresi tebliğ tarihinden itibaren altmış gün olarak kabul edilmektedir.

Cumhurbaşkanlığı kararları birel işlem niteliğinde olmaları hâlinde muhatabına tebliğ edilerek yürürlüğe girmektedir. Muhatabına tebliğ edilmemeleri hâlinde Danıştay, Cumhurbaşkanlığı kararlarında olduğu gibi dava açma süresini altmış gün olarak kabul etmektedir. Aynı zamanda mahkeme birel işlem niteliğindeki Cumhurbaşkanlığı kararlarının Resmi Gazetede yayımlanması hâlinde de muhataba tebliğ edilmediğini kabul etmektedir. Cumhurbaşkanlığı kararları düzenleyici nitelikte olması hâlinde ise Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmektedir. 10 sayılı Resmi Gazete Hakkındaki Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine (md.7) göre, “Kanunlar, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve yönetmelikler ile diğer düzenlemeler” Resmi Gazetede yayımlandığı

gün yürürlüğe girmektedir. Düzenleyici nitelikteki Cumhurbaşkanlığı kararları bu hükümde belirtilen diğer düzenlemeler kısmında yer aldığı için Resmi Gazetede yayımlandığı gün yürürlüğe girmektedir.

Cumhurbaşkanlığı kararlarının önemli bir kısmının diğer idari makamların hazırlık işlemleri ile tekemmül ettiği anlaşılmaktadır. Zira mevzuattaki ilgili hükümler söz konusu Cumhurbaşkanlığı kararları için çeşitli usul kuralları öngörmektedir. Mevzuatta öngörülen bu usuller ise danışma ve teklif usulüdür.

Cumhurbaşkanlığı kararlarının teklif usulüyle tekemmül etmesine ilişkin bir diğer sorun 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde düzenlenen (II) sayılı cetveldeki üst kademe yöneticilerinin Cumhurbaşkanlığı onayıyla atanmasıdır. Zira mezkur kararnamede yer alan “*onay ile atama yapılır*” ifadesi, onay işlemi öncesinde yapılan atama işlemini teklif mahiyetinde kılmaktadır. Fakat mevzuatta Cumhurbaşkanlığı onayıyla yapılacağı belirtilen atama işlemlerinin kim tarafından yapılacağı ile ilgili bir hüküm bulunmamakta ve bu kapsamdaki atama işlemlerini gerçekleştiren Cumhurbaşkanlığı kararlarında başka bir makamın iradesinin onaylandığını belirten bir ifade de yer almamaktadır. Böyle olmasına rağmen Danıştay (II) sayılı cetvelde yer alan üst kademe yöneticilerinin görevden alınması işlemlerine karşı açılan iptal davalarında görev yönünden ret kararı vermekte ve davanın yerel idare mahkemelerinde görülmesi gerektiğine karar vermektedir. Kanaatimizce, Danıştay’ın bu yöndeki kararları hukuka uygun değildir. Çünkü Danıştay’ın görev ve yetkilerini düzenleyen 2575 sayılı Danıştay Kanununda, Cumhurbaşkanlığı kararlarına karşı açılacak davaların Danıştay’da görüleceği belirtilmiş ve Cumhurbaşkanlığı kararlarına ilişkin herhangi bir ayrıma gidilmemiştir. Aynı zamanda mevzuatta Cumhurbaşkanlığının onayından önce (II) sayılı cetvelde yer alan üst kademe yöneticilerinin kim tarafından atanacağı ile ilgili bir hüküm bulunmamaktadır.

Anayasa’da her ne kadar kamu tüzel kişiliğinin kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kurulacağı belirtilmişse de bazı kanunlarda Cumhurbaşkanlığına, Cumhurbaşkanlığı kararıyla kamu tüzel kişiliği kurma yetkisi verildiği görülmektedir. Cumhurbaşkanlığına verilen bu yetkinin, yeni bir kamu tüzel kişiliği kurma yetkisinden farklı bir hukuki etkiye sahip olduğu anlaşılmaktadır. Çünkü bu yetki kapsamında kurulan kamu tüzel kişilerinin kamu tüzel kişiliği Anayasa tarafından önceden tanınmıştır. Bu

nedenle Cumhurbaşkanı kararıyla yeni bir kamu tüzel kişiliği kurulmamakta, yalnızca kamu tüzel kişiliğine sahip yeni bir idari birim kurulmaktadır.

Cumhurbaşkanı kararlarının düzenleyici nitelikte de olabileceği ifade edilmekle birlikte maddi içerik bakımından bu mahiyette olanların sahip olduğu şekli özellikler birtakım soru işaretleri oluşturmaktadır. Çünkü düzenleyici nitelikte olduğu kabul edilen Cumhurbaşkanlığı kararları Resmi Gazetede iki kısımdan oluşacak şekilde yayımlanmaktadır. Birinci kısımda “Cumhurbaşkanlığı Kararı” başlığı yer almakta ve bu başlığın altında yer alan irade açıklamasında ekli kararın yürürlüğe konulduğu belirtilmektedir. İkinci kısımda ise birinci kısımda yürürlüğe konulduğu belirtilen karara yer verilmektedir. Söz konusu karar maddi ve şekli açıdan incelendiğinde düzenleyici nitelikte olduğu anlaşılmaktadır. Dolayısıyla ikinci kısımda yer alan düzenleyici işlemin “Cumhurbaşkanlığı Kararı” başlıklı birinci kısma dahil olup olmadığı noktasında bir belirsizlik mevcuttur. Ancak şu hususlar göz önünde tutulduğunda düzenleyici nitelikteki Cumhurbaşkanlığı kararlarının iki kısımdan meydana geldiği anlaşılmaktadır. Düzenleyici nitelikteki Cumhurbaşkanlığı kararlarında Cumhurbaşkanı dışında başka bir makamın irade açıklaması olduğunu gösterecek şekilde bir makamın ismi ve bu makamı işgal eden kişinin imzasının olmadığı görülmektedir. Diğer taraftan ikinci kısımda yer alan düzenleyici işlemin kendisine ait tarih ve sayı yer almamakta ve Resmi Gazetede Cumhurbaşkanlığı kararlarının sayısı ve tarihi ile yayımlanmaktadır. Bu şekli özelliklerle beraber söz konusu işlemlere karşı açılan iptal davalarında Danıştay, Cumhurbaşkanlığı onayıyla tekemmül eden işlemlere ilişkin içtihadını uygulamamaktadır.

Düzenleyici nitelikteki Cumhurbaşkanlığı kararlarının adsız düzenleyici işlem mahiyetinde olması normlar hiyerarşisinde Cumhurbaşkanlığı kararlarını ya yönetmeliklerle aynı seviyede ya da yönetmeliklerin altında bir seviyede olması gerektiği sonucunu doğurmaktadır. Cumhurbaşkanlığı kararlarının hukuki yapısı ise her iki sonucu mümkün kılmaktadır. Nitekim kanunlar yönetmelikle düzenlenebilecek hususlarda Cumhurbaşkanlığı kararı ile düzenleme yapma yetkisi vermekte ve aynı zamanda uygulamada yönetmelikle düzenlenebilecek hususlarda Cumhurbaşkanlığı kararı ile düzenlenmektedir. Diğer taraftan uygulamada rastlanmasa da bazı yönetmelik hükümlerinde yürütme organına Cumhurbaşkanlığı kararı ile düzenleme yetkisi verilmektedir. Bu nedenle düzenleyici nitelikteki bir Cumhurbaşkanlığı kararı normlar

hiyerarşisinde yönetmeliklerle aynı konumda olabileceği gibi yönetmeliklerin altında bir konumda da olabilir.

Resmi Gazetede, düzenleyici nitelikteki bazı Cumhurbaşkanlığı kararlarının hem kanuna hem de Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine dayandığı görülmektedir. Bu durumda, Cumhurbaşkanlığı kararları ile üst normlar arasında “*çift geçerlilik zinciri*” olarak tanımladığımız bir geçerlilik zinciri ortaya çıkmaktadır. Çünkü bu şekildeki Cumhurbaşkanlığı kararları geçerliliğini her iki normdan almaktadır.

Düzenleyici nitelikteki bazı Cumhurbaşkanlığı kararlarının hem kanuna hem de Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine dayanması, anılan iki normun normlar hiyerarşisinde aynı seviyede yer aldığını göstermektedir. Ancak bu durumun her koşulda geçerli olduğu söylenemez. Zira Anayasa’daki ilgili hükümler gereğince Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenen bir konunun daha sonra kanunla düzenlenmesi Cumhurbaşkanlığı kararnamesini hükümsüz hâle getirmektedir. Yine Anayasa’daki ilgili hükümler gereğince kanunla açıkça düzenlenen bir konunun Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesi gerekir. Dolayısıyla bir konu hakkında kanuni düzenlemenin bulunması Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin o konu özelinde normatif vasıf kazanmasına engel teşkil etmektedir. Bu nedenle anılan iki norm bu ihtimal hâlinde normlar hiyerarşisinde bir arada yer almamaktadır.

Cumhurbaşkanlığı kararlarından bir kısmı üçüncü kişiler üzerinde normatif etkiden yoksun iç düzen işlemi mahiyetindedir. Bu çerçevede kalkınma planı, orta vadeli program, yıllık program, yatırım ve finansman programları iç düzen işlemi mahiyetindeki Cumhurbaşkanlığı kararlarındandır. Bununla beraber mevzuatta birçok hükümde yer alan ifadeler söz konusu planlama belgelerini normatif bir değere sahip olduğu intibayı uyandırmaktadır. Ancak bu işlemler içerik itibarıyla incelendiğinde normatif karaktere sahip olmadığı anlaşılmaktadır. Çünkü mezkur işlemler her planlama belgesinde olduğu gibi öngörülen süre zarfı içinde yürütmenin gerçekleştirmeyi tahayyül ettiği ileriye dönük hedefleri ortaya koymaktadır. Bu hedeflerin ise yürütmenin idari eylem ve işlemleriyle gerçekleştirileceği aşıkardır. Dolayısıyla söz konusu Cumhurbaşkanlığı kararları icrai nitelikte değildir.

Düzenleyici nitelikteki Cumhurbaşkanî kararları birçok yönden Cumhurbaşkanının diğ er düzenleyici iş lemlerinden ayrılmaktadır. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile mukayese edildiğ inde Cumhurbaşkanî kararlarının düzenleme alanı ve yargısal denetim bakımından farklılık ihtiva ettiğ i anlaşılmaktadır. Şöyle ki Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin düzenleme alanı Anayasa gereğ ince yürütme yetkisine ilişkin konuları ihtiva etmektedir. Buna karşın Cumhurbaşkanî kararları ise yönetmeliklerle benzer şekilde Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle birlikte kanunun d zenlediğ i her konuda düzenleme alanına sahiptir. Bu nedenle Cumhurbaşkanî kararları Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin aksine daha geniş bir düzenleme alanına sahiptir. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yargısal denetimi Anayasa Mahkemesi tarafından yapılırken; Cumhurbaşkanî kararlarının yargısal denetimi Danıştay tarafından yapılmaktadır. Fakat her iki normun maddi içerik bakımından benzeşmesi hâlinde anılan yüksek mahkemeler arasında bir görev uyuşmazlığının doğ ması muhtemeldir. Kanaatimizce mahkemeler dava konusu iş lemin şekli özelliklerini göz ardı etmeli ve iş lemin maddi i eriğ ine göre kendisinin görevli olup olmadığ ını tayin etmelidir.

Cumhurbaşkanının bir diğ er düzenleyici iş lemi olan Cumhurbaşkanlığı yönetmelikleri ile Cumhurbaşkanî kararları mukayese edildiğ inde maddi içerik bakımından herhangi bir farklılık olmadığ ı görülmektedir. Lakin Resmi Gazetede yayımlanan Cumhurbaşkanlığı yönetmeliklerinde, y netmeliğ e ait başlığın hemen altında “*Cumhurbaşkanî kararı tarihi*” ve hemen sonrasında “*Sayı*” ifadelerine yer verilmektedir. Bu durum Cumhurbaşkanınca  ıkarılan yönetmeliklerin Cumhurbaşkanî kararı olduğ u şeklinde bir intibayı uyandırmaktadır. Düşüncemize göre, mezkur yönetmeliklerde yer alan söz konusu kısımlarla “*Cumhurbaşkanınca  ıkarılan y netmeliğ i y r rl ğ e koyan Cumhurbaşkanî kararının tarihi ve sayısı*” ifade edilmek istenmektedir. Ancak Cumhurbaşkanî hem Cumhurbaşkanî kararı hem de yönetmelik çıkarma yetkisine sahiptir. Her iki yetkinin kullanılması neticesinde iki farklı hukuki iş lem tipi ortaya çıkmaktadır. Aynı zamanda söz konusu yönetmeliklerin başlığında “*Cumhurbaşkanî Kararı*” ifadesi yer almamaktadır. Bu nedenle söz konusu yönetmelikleri Cumhurbaşkanî kararı olarak nitelendirmek hatalı bir yaklaşım olacaktır. Fakat her iki normun hukuki rejiminin aynı olması söz konusu normların uygulamada i  içe ge tiğ i kanaatini oluşurmaktadır.

Anayasa’da Cumhurbaşkanı kararlarına ilişkin gerekli düzenlemelere gidilmediği gibi kanunlarda da Cumhurbaşkanı kararlarının hukuki rejimine ilişkin genel bir çerçeve çizilmesini sağlayacak bir düzenleme bulunmamaktadır. Aynı zamanda konuyla ilgili Danıştay kararları çözüm sağlamaktan öte tartışmaya yol açmaktadır. Diğer taraftan doktrinin henüz bu belirsizlikleri açıklığa kavuşturmak adına bir çaba göstermemesi teorinin de yetersiz kaldığını göstermektedir. Yukarıdaki sonuçlar ise Cumhurbaşkanı kararlarının hukuki rejiminin önümüzdeki süreçte de birtakım belirsizliklere gebe olduğunu göstermektedir.



KAYNAKÇA

Abacıoğlu, Muhittin-Abacıoğlu, Ali. Açıklamalı- İctihatlı Kamu İhale Kanunu. Ankara: Yetkin Yayıncılık, 2021.

Acer, Yücel-Kaya, İbrahim. Uluslararası Hukuk Temel Ders Kitabı İngilizce Özetli. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2021.

Açdoyuran, Burak. “İdari İşlemin Yetki Unsuru ve Yetki Unsurundaki Sakatlıklar”, SÜHFD 7/1-2 (Haziran 1999), 1-19.

Açdoyuran, Burak. “İdare Hukukunda Yetki Devri ve İmza Devri”, SÜHFD 8/1-2 (Haziran 2000), 391-402.

Açımız, Bilge. “İdarenin Esnek Hukuk İşlemlerinin Yargısal Denetime Konu Edilmesi; Fransa Hukuku Odaklı İnceleme”, MÜHFAD 2/24 (Aralık 2018), 530-568. <https://doi.org/10.33433/maruhad.502912>

Ajzen, Icek. “The Social Psychology of Decision-Making” (Social Psychology: Handbook of Basic Principles, Ed. E. Tory Higgins- W. Arie Kruglanski. New York: Guilford Press, 1996.

Akbulut, Emre. Türk İdare Hukukunda Kanuni İdare İlkesi. İstanbul: Beta Yayınları, İstanbul, 2013.

Akıllıoğlu, Tekin. “Yönetmelik İşlemlerinde Yürürlüğe Giriş Sorunu”, Amme İdaresi Dergisi 12/2 (1979), 33-44.

Akıllıoğlu, Tekin. “Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler”, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi 9/1-3 (1989), 11-22.

Akın, Şeyma. “Darbeler ve Batı Medyası: 28 Şubat Darbesi Üzerinden Bir Analiz”, Liberal Düşünce Dergisi 21/84 (Aralık 2016), 35-56.

Akıncı, Müslüm. “Normatif Düzen Kalitesi”, İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 3/1 (Haziran 2012),187-213.

Akipek, Şebnem. “Tamamlayıcı Olgunun Hukuki İşleme Etkisi”, AÜHFD 44/1 (1995), 269-291.

Akyılmaz, Bahtiyar. İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü. Ankara: Yetkin Yayınları, 2000.

Akyılmaz, Bahtiyar- Sezginer, Murat- Kaya, Cemil. Türk İdari Yargılama Hukuku. Ankara: Savaş Yayınevi, 6. Baskı, 2021.

Akyılmaz, Bahtiyar- Sezginer, Murat- Kaya, Cemil. Türk İdare Hukuku. Ankara: Savaş Yayınevi,12. Baskı, 2021.

Altay, Evren. “Danıştay’ın İdari Görevleri Kararları”, TBB Dergisi 56 (2005),189-238.

Anayurt, Ömer. 1958 Fransız Anayasasında Kanun Anlayışı. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2019.

Anayurt, Ömer. Anayasa Hukuku Genel Kısım (Temel İlkeler, Kavram ve Kurumlar). Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2018.

Ardıçoğlu, Artuk. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, Ankara Barosu Dergisi 3 (2017), 19-51.

Armağan, Servet. 1961 Anayasası ve Bakanlar Kurulu, İstanbul: İÜHF Yayınları, 1978.

Aslan, Ramazan-Yılmaz, Ejder-Ayvaz Taşpınar, Sema-Hanağası Emel. Medeni Usul Hukuku. Ankara: Yetkin Yayıncılık, 5. Baskı, 2019.

Volkan, Aslan. “İstanbul Sözleşmesi’nin Türkiye Cumhuriyeti Bakımından Feshedilmesi Hakkında Kararın 1982 Anayasası Bakımından Değerlendirilmesi”, Lexpera Blog (Erişim 22 Mart 2022) <https://blog.lexpera.com.tr>.

Atar, Yavuz. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi”, Anayasa Yargısı Dergisi 39/1 (2019), 241-259.

Atar, Yavuz. Türk Anayasa Hukuku. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 14. Baskı, 2021.

Atay, Ender Ethem. Hukuk Başlangıcı. Ankara: Gazi Kitabevi, 2020.

Atay, Ender Ethem. İdare Hukuku. Ankara: Turhan Kitabevi, Güncelleştirilmiş 2.Baskı, 2009.

Atay, Ender Ethem. “Hukuk Devleti İlkesi Işığında İdarenin Denetimi ve Kamu Denetçiliği Kurumu”, Ombudsman Akademik 1/3 (Aralık 2014), 1-30.
<https://doi.org/10.32002/ombudsmanakademik.438220>

Aydoğdu, Yasin. “Kolejyal Yürütme Uygulamaları: 1960 Kıbrıs Cumhuriyeti ve Uruguay Örneği”, Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi 4/4 (Nisan 2014), 93-113.

Aydoğdu, Yasin. “Yeni Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı İşlemleri”, Düzce Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi 9/1 (Temmuz 2019), 85-92.

Azrak, Ülkü. “Yargı ve İdare: İki Fonksiyonun Karşılaştırılması Üzerine Bir Teorik Deneme”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası 34/ 1-4 (1969), 129-155.

Bağrıaçık, Ahmet. Tam Yargı Davasında Dava Açma Süresi. Ankara: Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi.

Barın, Taylan. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri Sorunu”, Kamu Hukukçuları Platformu 18-19 Ekim 2019 Sempozyumu. Ed. Kamu Hukukçuları Platformu İnternet Sitesi İstanbul, Türkiye, 1-21.

Barın, Taylan. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi. Ankara: Onikilevha Yayıncılık, 2020.

Bolat, Muhammet Esat-Hatipoğlu, Mehmet. “Vesayetçi Parlamentarizmden Yarı Başkanlık Sistemine: Yetki ve Sorumlulukta Paralellik İlkesi Açısından Bir Değerlendirme”, SDÜHFD 11/2 (2021), 319-359.

Boulanger, Özge Didem. İdari İşlemin Sebep Unsuru. İstanbul: Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi.

Boz, Selman Sacit. “Belediye, Köy ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Kurulmasını Düzenleyen Hükümler Anayasanın 123/3 Maddesine Aykırı mıdır?”. İdaregen. Erişim 2 Şubat 2022.

Can, Osman. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi Anayasa Mahkemesi Yaklaşımı”, Anayasa Yargısı Dergisi 37/1 (Eylül 2020), 133-192.

Can, Emre. İdari İşlemin Şekil Unsuru. Ankara: Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, 2015.

Can, Sibel. “Türk Hukukunda Af Kurumu”, AÜHFD 65/4 (Aralık 2016), 1291-1312.

Ceylan, Mahmut. İdari Yargıya Hakim Olan İlkeler. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2017.

Coşkun, Yusuf-Yorgancıoğlu, Cemal. “Westminster Modeline ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Dayalı Bakan Yardımcılığı İçin Karşılaştırmalı Analizi”, TAAD 46/1 (Nisan 2021), 75-122.

Çağlayan, Ramazan. “Türk Hukukunda İdarenin Takdir Yetkisi”, EBYÜHFD 7/3-4 (2003), 171-208.

Çağlayan, Ramazan. “Hukukumuzda Kamu Tüzel Kişiliği Kavramı ve Kısıtları”, Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi 7 (Haziran 2016), 373-398.

Çağlayan, Ramazan. İdare Hukuku Dersleri. Ankara: Adalet Yayınevi, 2021.

Çıtak, Halim Alperen – Erdoğan, Murat, “Yasama Tekniğinde Yeni Bir Eğilim: Kanun Formunda Bireysel İdari İşlemler (Anayasa Mahkemesi’nin Bir Kararı Işığında Değerlendirmeler)”, Ankara Barosu Dergisi 4 (2012), 257-275.

Çıtak, H. A., (2019), Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri Karşısında İdari Yargıcın Konumu, Bilkent Üniversitesi Genç Hukukçu Araştırmacılar Sempozyumu, (11-12 Ekim 2019), Ankara, Türkiye, 34-50.

Darendeli, Abdulvahap. “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütmenin Yargısal Alana İlişkin Asli Düzenleme Yetkisi ve Sınırları”, ÇÜHFD 6/1 (Nisan 2021), 115-147.

Değirmenci, Rıdvan. Tanzimat Sürecinde Osmanlı Devletinin Hukuk Değişimi ve Namık Kemal’in Hukuk Anlayışı. Ankara: Astana Yayınları, 2021.

Demir, Oğuzhan. “Araştırma Görevlileri, Anayasa’nın 128 ve 129. Maddelerine Göre “Diğer Kamu Görevlileri” Kapsamında Mıdır?”. İdaregen. Erişim 20 Mayıs 2022.

Demirkol, Selami. “Hükümet Tasarrufları Olgusu, Hukuka Bağlı Devlet İlkesi ile Yargısal Denetimin Sınırlanması Çelişkisi”, İBD 70/10-11-12 (1996), 679-701.

Descartes, René. Mediations on The First Philosophy. Epub, 2013. <https://www.perlego.com/book/602759/>

Dinçkol, Hulusi Alphan. “İdari Yargı’da Hâkimin Takdir Yetkisinin Denetlenmesi”, MÜHFHAD 19/2 (Aralık 2013), 1567-1594.

Dinler, Veysel. “Cumhurbaşkan(lığ)ı İşlemlerinin Uygulamada Denetimi ve Kanunsuz Emir”, Kamu Hukukçuları Platformu 18-19 Ekim Sempozyumu, Ed. Oktay Uygun-Egemen Esen (İstanbul, 2019), Kamu Hukukçuları Platformu İnternet Sitesi, 1-27.

Doğan, Bayram-Erdoğan, Zahire. “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanlar”, NEÜHFD 4/1 (Haziran 2021),1-27.

Doğan, Bayram- Erdoğan, Didem. “Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sisteminde Cumhurbaşkanı Yardımcıları ile Bakanların Sorumlulukları Meselesi”, DEÜHFD 23/1 (Mayıs 2021), 163-191.

Duman, Berat. “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri; Hukuki Niteliği, Rejimleri, Denetimi ve Mukayeseli Hukukta Yeri”, Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 5/2 (Aralık 2019). 537-592.

Duran, Lütfi. “Türkiye’de Planlamanın Hukuki Rejimi”, Amme İdaresi Dergisi 3/9 (1975), 3-24.

Duran, Lütfi. “İdare Alanının Düzenlenmesinde Teşrii ve Tanzimi Tasarrufların Sınırları”, İÜHFM 30/3-4 (1964), 466-492.

Duran, Lütfi. “Düzenleme Yetkisi Özerk Sayılabilir mi?”, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi 1-3 (1983), 33-42.

Duran, Lütfi. “Kanun Hükmünde Kararnameler”, Amme İdaresi Dergisi 2 (1975), 3-19.

Duran, Lütfi. İdare Hukuku Ders Notları. İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1982.

Durmuş, Mustafa Taha. “Cumhurbaşkanının Uluslararası Sözleşmeler Üzerindeki Tasarruf Yetkisi ve Türkiye’nin İstanbul Sözleşmesinden Ayrılmasının Hukuki Analizi”, SÜHFD 29/3 (Eylül 2021), 1969-2007.

Ekinci, Murat. İdari İstikrar İlkesi. Ankara: Adalet Yayınevi, 2021.

Erdem, Jülide Gül. “İptal Davasında Menfaat İhlali Koşulu”, Memleket Siyaset Yönetim Dergisi 12/27 (2017), 97-134.

Erdoğan, İhsan. Hukuka Giriş. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 3. Baskı, 2021.

Erdoğan, İhsan-Keskin, Dilşat. Türk Medeni Hukuku. Ankara: Gazi Kitabevi, 2018.

Eren, Abdurrahman. “Anayasa Mahkemesinin Kanun Hükmünde Kararnamelere İlişkin İçtihadı Doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Değerlendirilmesi”, Anayasa Yargısı 36/1 (Ağustos 2019), 1-72.

Eren, Abdurrahman. Anayasa Hukuku Dersleri. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2020.

Eren, Fikret. Borçlar Hukuku Genel Hükümler. Ankara: Yetkin Yayıncılık, 25. Baskı, 2020.

Ergül, Ozan. “Yeni Rejimin Kodları Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, Güncel Hukuk 6 (2018), 30-32.

Erkut, Celal. İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği. Ankara: Danıştay Yayınları, 1990.

Ertay, Türker. Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Bağlamında Yasama, Yürütme ve Yargı Organları Arasındaki Modern İlişkiler. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2019.

Evren, Çınar Can. “İdari Yargıda Uygulama İşlemi”, GÜHFD 17/2 (Ocak 2013), 1405-1422.

Evren, Çınar Can. “Başbakanlığın Kamu Personeline İlişkin Son Genelgelerinin Tahlili”, GHF Dergisi, 20/2 (Nisan 2016), 518-566.

Fendoğlu, Hasan Tahsin. “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri Mahfuz Düzenleme Alanı Mıdır?”, Ankara Barosu Dergisi 3 (2019), 277-310.

Feyzioğlu, Turhan. “ “İdari Karar” ve “İdari Makam” Mefhumlarını Aydınlatan Bir Danıştay İçtihadı”, AÜSBFD 2/3 (1947). 431-434.

Giritli, İsmet. Hükümet Tasarrufları (Türkiye’de ve Yabancı Memleketlerde). İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1958.

Gçęn, Muhammed. İdari İşlemin Konu Unsuru. İstanbul: Onikilevha Yayıncılık, 2017.

Gözler, Kemal. Hukuka Giriş. Bursa: Ekin Yayınevi, Genişletilmiş 15. Baskı, 2018.

Gözler, K., (2021) Cumhurbaşkanının Uluslararası Sözleşmeleri Feshetme Yetkisi Var Mı? İstanbul Sözleşmesinin Feshi Hakkında 3718 Sayılı Cumhurbaşkanı Kararı zerine Eleştiriler),www.anayasa.gen.tr/ua-sozlesme-fesih.htm. , (Erişim Tarihi: 03. 02. 2022)

Gözler, Kemal. Cumhurbaşkanı- Hükümet Çatışması (Cumhurbaşkanı Kararnameleri İmzalamayı Reddedebilir mi? . Bursa: Ekin Yayınevi, 2000.

Gözler, Kemal. “Cumhurbaşkanının Uluslararası Sözleşmeleri Feshetme Yetkisi Var Mı? İstanbul Sözleşmesinin Feshi Hakkında 3718 Sayılı Cumhurbaşkanı Kararı zerine Eleştiriler)”. Anayasagen. Erişim 3 Mart 2022.

Gözler, Kemal. “ “Cumhurbaşkanlığı Kabinesi” Var Mı Böyle Bir şey?”. Anayasagen Erişim 1 Nisan 2022.

Gözler, Kemal. “Cumhurbaşkanının Uluslararası Sözleşmeleri Feshetme Yetkisi Var Mı? İstanbul Sözleşmesinin Feshi Hakkında 3718 Sayılı Cumhurbaşkanı Kararı Üzerine Eleştiriler”. Anayasagen. Erişim 3 Mart 2022.

Gözler, Kemal. “Genelge Devleti: Hukukta Şeklin Önemi Üzerine”. Anayasagen. Erişim 20 Mayıs 2022.

Gözler, Kemal. Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukuki Rejimi, Bursa: Ekin Yayıncılık, 2000.

Gözler, Kemal. “İstanbul Sözleşmesine Feshine İlişkin Danıştay Kararı Hakkında Eleştiriler”. Anayasagen. Erişim 20 Nisan 2022.

Gözler, Kemal. “Uluslararası Andlaşmaları Akdetme ve Onaylama Yetkisi: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi”, AÜSBFD 56/2 (Ocak 2001). 71-101.

Gözler, Kemal. Türk Anayasa Hukuku. Bursa: Ekin Yayıncılık, 3. Baskı, 2019.

Gözler, Kemal. Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt I. Bursa: Ekin Yayıncılık, 2. Baskı, 2020.

Gözler, K., (2021), “Cumhurbaşkanlığı Kabinesi” Var Mı Böyle Bir şey ? , <https://www.anayasa.gen.tr/cb-kabinesi.htm>, (Erişim Tarihi: 20.03.2022).

Gözler, K., (2021), Genelge Devleti: Hukukta Şeklin Önemi Üzerine, www.anayasa.gen.tr/genelge-devleti.htm, (Erişim Tarihi: 03. 04. 2022)

Gözler, K., (2021), İstanbul Sözleşmesine Feshine İlişkin Danıştay Kararı Hakkında Eleştiriler, <https://www.anayasa.gen.tr/danistay-istanbul-sozlesmesi.htm>, , (Erişim Tarihi: 03. 02. 2022).

Gözler, Kemal-Kaplan, Gürsel. İdare Hukuku Dersleri. Bursa: Ekin Yayınları, 21. Baskı, 2019.

Gözübüyük, Şeref. Yönetim Hukuku. Ankara: Turhan Kitabevi, 34. Bası, 2016.

Guardamagna, Caterine. “Secundum + NP: A cognitive account of the spatio- temporal domains including logical extensions of space”, PALLAS Études de linguistique latine 103 (2017), JSTOR (Erişim 3 Kasım 2021), 139-149. <https://www.jstor.org/stable/26576283>

Gül, Cengiz. “Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Dinamikleri ve Yürütmenin Yeni Konumu”, EÜHFD 13/2 (Kasım 2018), 235-262.

Gülgeç, Yahya Berkol. Normlar Hiyerarşisi. İstanbul: Onikilevha Yayıncılık, 2018.

Gülgeç, Yahya Berkol. “Özgürsüzlük, Kanun ve Bireysel Başvuru: Türk Bireysel Başvuru Sistemine Bir Eleştiri”, İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 12/ 2 (Aralık 2021), 585-601.

Günday, Metin. İdari Yargılama Hukuku. Ankara: Turhan Kitabevi, 2022.

Günday, Metin. İdare Hukuku. Ankara: İmaj Yayınevi, 11. Baskı, 2017.

Gündüz, Fatma Ebru. “Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre İdari Vesayet”, DEHFD 20/33 (Şubat 2015), 63-89.

Güneş, Mehmet. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetiminde Maddi İçerik Kriteri”, İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 11/1 (Haziran 2020), 166-179.

Güneş, Turan. Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Pozitif İşlemleri. Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Pozitif İşlemleri, Ankara: Sevinç Yayınevi, 1965.

Güriz, Adnan. Hukuk Başlangıcı. Ankara: Siyasal Kitabevi, 19. Baskı, 2019.

Güzel, Oğuzhan. “Danıştay Kararları Işığında Türk Hukukunda Hükümet Tasarrufları”, SÜHFD 25/2 (2017 Aralık). 217-247.

Haldun, İbni. Mukaddime Birinci Cilt. Çev. Halil Kendir. Ankara: İmaj Yayınevi, 2004.

Hasoğlu, Aynur. “Danıştay Kararları Işığında Yetki ve Usulde Paralellik İlkesi”, TAAD 33 (Ocak 2018), 123-141.

Hatemi, Hüseyin. Kişiler Hukuku. İstanbul: Filiz Yayıncılık, 2020.

Hatipoğlu, Mehmet-Sarıcalar, Ahmet Cahit. “Memur Disiplin İşlemlerinde Amaç Unsuru”, SÜHFD 28/2 (Temmuz 2020), 675-711.

İba, Şeref. “Cumhurbaşkanınca Yayımlanması Kısmen veya Tamamen Uygun Bulunmayan Kanunların Meclise Geri Gönderilmesi”, AÜHFD 52/3 (Ağustos 2003), 299-316.

İba, Şeref. “Kanun Metninin Hazırlanması ve Cumhurbaşkanlığına Gönderme Süreci”, TBMM Kanun Yapım Süreci Sempozyumu, Ed. İrfan Neziroğlu-Fahri Bakırcı (Ankara, 2011),179-184.

İba, Şeref-Söyler, Yasin. “Yeni Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanlığı Kararının Nitelik Farkı ve Hukuki Sonuçları”, Anayasa Yargısı 36/1 (2019), 195-223.

İriş, Halil İbrahim. Üst Kademe Yöneticilerinin Atanmaları, Nitelikleri ve Görevlerinin Sona Ermesi, Ankara: Yetkin Yayınları, 2021.

İspir, Begüm Kevser. Kamu Tüzel Kişiliği. Ankara: AHBVÜ, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi.

İzgi, Ömer-Gören, Zafer. Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Yorumu (C.II). Ankara: TBMM Basımevi, 2002.

Kabaoğlu, Özden İbrahim. Anayasa Hukuku Dersleri Esaslar. İstanbul: İstanbul: Legal Yayınevi, Güncelleştirilmiş ve Sadeleştirilmiş 15. Baskı, 2020.

Kağıtçıoğlu, Mutlu. “Türk Hukukunda Cumhurbaşkanlığı Kararları”, Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetimi Konulu Kamu Hukukçuları Platformu VII. Toplantısı, Ed. Oktay Uygun-Egemen Esen, (İstanbul, 2019), Kamu Hukukçuları Platformu İnternet Sitesi,1-27.

Kağıtçıoğlu, Mutlu. “İdari İşlemin İcrailiği”, TBBD 103 (Kasım 2012), 267-284.

Kalabalık, Halil. “İdare Hukukunda Takdir Yetkisi Kavramı ve Benzer Kurumlarla Karşılaştırılması”, GÜHFD 1-2 (1997), 205-232.

Kalabalık, Halil. İdare Hukuku Dersleri Cilt I. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2021.

Kalabalık, Halil. İdare Hukuku Dersleri Cilt II. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2021.

Karahanogulları, Onur. “Özelleştirme İşlemlerinin Yargısal Denetimi”, AÜHFD 45/1 (Ocak 1996), 279-322.

Karahanogulları, Onur. İdarenin Hukukla Kavranması. Ankara: Turhan Kitabevi, 3. Baskı, 2015.

Karahanogulları, Onur. “Genel İdare Hukuku Kamu Hizmetlerinin Örgütlenmesi İdari Teşkilat”, Siyasal Bilgiler Fakültesi (Erişim 20 Mayıs 2022). <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karahan/makaleler/teskilat-kamu-hizmetinin-orgutlenmesi.pdf>

Karaoğlu, Ali Osman. “Türk Hukukunda Milletlerarası Andlaşmalardan Tek Taraflı Olarak Çekilme”, BÜHFD 16/203 (Temmuz 2021), 1083-1106.

Kaya, Cemil. “Türk İdare Hukukunda İcrai Olmayan İdari İşlemler”, GÜHFD 9/1-2 (Haziran- Aralık 2004), 253-284.

Kaya, Cemil. “İdari Vesayet Makamının “Onay” İşleminin Hukuki Niteliği ve Sonuçları”, EÜHFD 6/1-2 (Haziran 2011), 143-158.

Kent, Bülent. “Türk ve Alman Hukukunda Genel Düzenleyici İşlemler”, İÜHFM 69/1-2 (Aralık 2011), 485-503.

Kent, Bülent. “İdari Yargıda Mahkeme Kararlarının Uygulanmasını Güçlendirici Alternatif Mekanizma Olarak Zorlayıcı Para Cezası”, Ankara Barosu Dergisi S:4 (Temmuz 2011), 45-66.

Keskin, Adem. “Kanun Tasarısı Taslaklarının Hazırlanması”, TBMM Kanun Yapım Süreci Sempozyumu, Ed. İrfan Neziroğlu-Fahri Bakırcı (Ankara, 2011), 37-42.

Keskinsoy, Ömer. “Türkiye’de Seçim Kararının Mahiyeti”, AHBVÜ İİBF Dergisi 22/ 1 (Mayıs 2020), 54-73.

Keskinsoy, Ömer- Kaya, Semih Batur. “Türk Anayasacılığının Dünü ve Bugünü”, İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 12/1 (Haziran 2021), 48-65.

Kılıç, Abbas. Türkiye’de Parlamento Kararlarının Hukuki Rejimi. Ankara: Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, 2019.

Kılınç, Durmuş. “Güvenlik Soruşturması ve Arşiv Araştırması”, Ankara Barosu Dergisi 77/2-1 (Temmuz 2019), 1-40.

Kurnaz, A. Haluk. “Üye Seçimi ve Bireysel Başvuru ile Bazı Yetki ve Görevleri Açısından Anayasa Mahkemesi”, Yasama Dergisi 2 (Mayıs 2006), 92-122.

Kutlu Gürsel, Meltem. Kamulaştırma Hukuku, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 3. Baskı, 2019.

Kuzu, Burhan. Türk Anayasa Hukukunda Kanun Hükmünde Kararnameler. İstanbul: Üçdal Neşriyat, Akademik Kitaplar Serisi: 39, 1985.

Kuzu, Burhan. Anayasa Hukukumuzda Yürütme Organının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi ve Güçlendirilmesi Eğilimi. İstanbul: Filiz Kitabevi, 1987.

Kuzu, Burhan. Parlamenter Sistemde Devlet Başkanının Konumu ve 1961-1982 Anayasalarında Durum, İÜHFD 53/1-4 (1990), 37-90.

Küçük, Adnan. “İstanbul Sözleşmesi: “Bal”ın İçine Zehir Katılarak Servis Edilmesi”, Timeturk, (Erişim 22 Ocak 2022). <https://www.turktime.com/yazar/istanbul-sozlesmesi-balin-icine-zehir-katilarak-servis-edilmesi/15042>.

Küçük, Adnan. “İstanbul Sözleşmesi’nin Feshedilmesi Kararı İptal Edilebilir mi”, Timeturk (Erişim 22 Mart 2022). <https://www.turktime.com/yazar/ISTANBUL-SOZLESMESI-NIN-FESHEDILMESI-KARARI-IPTAL-EDILEBILIR-MI/15263>.

Küçük, Adnan. Türkiye’de Başkanlık (Cumhurbaşkanlığı) Sistemi. Ankara: Adalet Yayınevi, 2. Baskı, 2021.

Küçük, Adnan-Doğan, Bayram. “Türkiye’de 2017 Anayasa Değişikliği Kapsamında Yürütmenin Asli Düzenleme Yetkisi ve Mahfuz Düzenleme Alanı” , SDÜHFD 9/1 (Temmuz 2019), 1-59.

Küçükay, Alper. “Karar Vermenin Psikolojisi”, TAAD, 9/35 (Temmuz 2018), 607-640.

Metin, Yüksel. “Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi”, Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi1/1 (Mart 1996), 171-197.

Nacak, Osman. “Parlamentar ve Cumhurbaşkanlığı Sistemlerinden Hareketle Bakan ve Bakanlıkların Karşılaştırmalı Analizi”, Journal of Management and Economics Research 18/1 (Mart 2020), 138-157.

Neisser, Ulric. Cognitive Psychology. Epub: Taylor and Francis, 2014.
https://www.perlego.com/book/1562161/cognitive-psychology-classic-edition-pdf?queryID=49db68b6fcf3e39bcc40e6f69f8a46bc&index=prod_BOOKS&gridPosition=6

Ocak, Kasım. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile İdari Vesayet Yetkisi Düzenlenmesinin Bir Örneği Olarak Cumhurbaşkanlığı Ofisleri”, Anayasa Yargısı 36/1 (Ağustos 2019), 163-193.

Oder, Burak. “Cumhurbaşkanının Yükseköğretim Kurumlarında Akademik Yapı Değişikliği Yapma Yetkisine İlişkin Bazı Değerlendirmeler”. İdaregen. Erişim 4 Nisan 2022.

Okşar, Mustafa. Hükümet Sistemleri Önceki Anayasalar ve Özellikle 1982 Anayasası Çerçevesinde Bakanlar Kurulu. Ankara: Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, 2012.

Okşar, Mustafa. 2017 Anayasa Değişiklikleri Kapsamında Yürütme Erkinin Üstünlüğü. Ankara: Yetkin Yayınları, 2019.

Onar, Sıddık Sami. İdare Hukukunun Umumi Esasları I. Cilt. İstanbul: İsmail Akgün Matbaası, 3. Baskı,1966.

Onar, Sıddık Sami. İdare Hukukunun Umumi Esasları II. Cilt. İstanbul: İsmail Akgün Matbaası, 3. Baskı,1966.

Özay, Osman Levent- Demirbaş, Feride. “6306 Sayılı Kanun Bakımından Kentsel Dönüşüm Süreci ve Tapu Sicil İşlemleri Bakımından Değerlendirilmesi”, İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 8/2 (Aralık 2017), 217-248.

Özbudun, Ergun. “İngiliz Hukukunda Hükümet Tasarrufları”, AÜHFD 18/1 (1961), 333-372.

Özbudun, Ergun. Türk Anayasa Hukuku. Ankara: Yetkin Yayınları, 1998.

Özbudun, Ergun. Türk Anayasa Hukuku. Ankara: Yetkin Yayınları, 12. Baskı, 2011.

Özbudun, Ergun. Türk Anayasa Hukuku. Ankara: Yetkin Yayınları, 19. Baskı, 2019.

Özdemir, Yücel. Cumhurbaşkanlığı Kararlarının Yargısal Denetimi, SÜHFD 29/4, (Aralık 2021), 3211-3256.

Öztoprak, Sezin. “Türk İdare Hukukunda “*Saklı Yetki*” Kavramına Kısa Bir Bakış”, AHBVÜHFD 24/3 (Temmuz 2020), 385- 420.

Öztürk, K. Burak. İdarenin Düzenleme Yetkisi: Fransa ve Türk Hukukunda Düzenleme Yetkisinin Kapsamı Yönünden Karşılaştırmalı Bir İnceleme. Ankara: Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, 2006.

Öztürk, Namık. “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Üst Düzey Memurların Atanması”, Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi 33/4 (2019), 1279-1297.

Özyar, Mustafa. “Mevzuatımızda Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, Ombudsman Akademik 7/ 13 (Ocak 2020), 157-191.

Özyörük, Mukbil. İdare Hukuku Dersleri. Ankara: Teksir-Daktilo-Fotokopi, 1973.

Sarıca, Ragıp. Türkiye’de İcra Uzvunun Salahiyeti. İstanbul: Türk Hukuk Kurumu Yayınları, 1946.

Seçkin, Sinan-Üstün, Gül. “İdari İşlemlerde Takdir Yetkisi ve Gerekçe İlkesi”, MÜHFHAD , 21/2 (Ocak 2016), 509-534.

Serttaş, Seher. Türk İdare Hukukunda İstifa. Ankara: Seçkin Yayınları, 2018.

Sevgili Gencay, Fatma Didem. “Adsız Düzenleyici İşlemlerin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 63/2 (2014), 397-417.

Fatma Didem Sevgili Gencay, “Kanun ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Karşılıklı Mahfuz Alanları Meselesi”, Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetimi Konulu Kamu Hukukçuları Platformu VII. Toplantısı, Ed. Oktay Uygun-Egemen Esen, (İstanbul, 2019), Kamu Hukukçuları Platformu İnternet Sitesi, 1-20.

Sezer, Abdullah. “Normlar Hiyerarşisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri [Çok Boyutlu Normlar Piramidi Yaklaşımı]”, Anayasa Yargısı Dergisi 36/1 (Haziran 2020), 353-412.

Sezginer, Murat. “İdari İşlem - İcraîlik - Ayrılabilir İşlem - Yargısal Denetim”, İÜHFM 69/1-2 (Aralık 2011), 241-250.

Söyler, Yasin. “3 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine Göre Üst Kademe Kamu Yöneticisi Kimdir?” , ASBÜHFD 2/1 (Haziran 2020), 59-110.

Söyler, Yasin. “Karşılaştırmalı Hukukta Resmi Gazeteler ve Hukuki Güvenlik İlkesi”, HHFD 6/2 (Aralık 2016), 107-134.

Söyler, Yasin. Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2018.

Sunay, Zühal Aysun-Uzunkaya, M. Celal, “Cumhurbaşkanının Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Dışındaki Düzenleyici İşlemleri ve Cumhurbaşkanlığı Kararlarının Yargısal Denetimi”, T.C. Danıştay Başkanlığı İdari Yargı Komisyon Başkanlığı 3. Dönem (2019) “*Cumhurbaşkanlığı Sisteminde İdarenin Yargısal Denetimi*” , Ankara, 251-324.

Şahan, Özgür. “Cumhurbaşkanının Vergi ile Düzenleme Yapma Yetkisi”, Yetkinin Sınırları ve Yargısal Denetim, EÜHFD 14/2 (Kasım 2019), 693-711.

Şahin, Cenk. Amerikan Federal Hukukunda “Regülasyon”(ve Türk Hukukundaki Yansımaları). Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2010.

Şanlı Atay, Yeliz. Türk İdare Hukukunda Adsız Düzenleyici İşlemler. Ankara: Türkiye ve Ortadoğu Amme Enstitüsü, 2011.

Şanlı Atay, Yeliz. “İdari İşlemlerde Başvuru Yollarının Gösterilmesi Yükümlülüğü”, TBBD 96 (Eylül-Ekim 2011), 293-318,

Şanlı Atay, Yeliz Şanlı. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri”, İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 10/2 579-593.

Tan, Turgut. “Ekonomik İdari Kararların Yargısal Denetimi”, Amme İdaresi Dergisi 2/8 (1975), 363-393.

Tan, Turgut. Planlamanın Hukuki Rejimi. Ankara: TODAİ Enstitüsü Yayınları, No:154, 1975.

Tan, Turgut. İdare Hukuku. Ankara: Turhan Kitabevi Yayınları, 2011.

Tanilli, Server. Devlet ve Demokrasi: Anayasa Hukukuna Giriş. İstanbul: Adam Yayıncılık, 2001.

Tanör, Bülent-Yüzbaşıoğlu, Necmi. 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku. İstanbul: Beta Yayıncılık, 2019.

Taş, Burak. “Mecelle’nin Maslahata İlişkin Hükmünün (md. 58) Günümüz Hukuku ile Karşılaştırmalı Olarak İncelenmesi”, ERÜHFD, 16/2 (Ekim 2021), 611-652.

Taşdöğen, Salih. “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, AÜHFD 65 (2016), 937-966.

Tataroğlu, Muhittin. “Hükümet Yapısında Genişleme: Başbakanlık Yardımcılığı”, Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F Yönetim ve Ekonomi 23/2 (Ağustos 2016), 519-544.

Tekbaş, Abdullah. “Türk Hukukunda Bakanlar Kurulu Kararları”, Türk İdare Dergisi, 437/74 (Aralık 2002), 39-79.

Temiz, Özgür- Güneş, Felemez. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Niteliği”, Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi 24/2 (Haziran 2020), 959-979.

Teziç, Erdoğan. Türkiye’de 1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı. İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1972.

Teziç, Erdoğan. “Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi”, İÜHFM, 21/1-4 (Nisan 1987), 101-116.

Teziç, Erdoğan. Anayasa Hukuku. İstanbul: Beta Yayıncılık, 24. Baskı, 2016.

Toprak, Eren. Kamu İhale Hukuku Türkiye’de Kamu İhalelerinin Genel Yapısı ve Hukuki Rejimi. Ankara: Yetkin Yayıncılık, 2021.

Tekinsoy, Ayhan. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Yürütmenin Mahfuz Düzenleme Yetkisi Açısından Değerlendirilmesi”, Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetimi Kamu Hukukçuları Platformu VII. Toplantısı, Ed. Oktay Uygun-Egemen Esen, (İstanbul, 2019), Kamu Hukukçuları Platformu İnternet Sitesi, 1-15.

Türk Hukuk Lügati. Ankara: Maarif Matbaası, 1944.

Tunç, Hasan. Anayasa Hukuku Genel Esaslar, Ankara: Gazi Kitabevi, 2019.

Turan, Menaf. “Türkiye’nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Sistemi”, Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi 7/3 (Eylül 2018), 42-91.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı. Yeni Sisteme Göre Yasama El Kitabı. Ankara: TBMM Basın, Yayın ve Halkla İlişkiler Başkanlığı Basımevi, 2018.

Ulu, Güher. İdari İşlemin Yetki Unsuru. Ankara: Yetkin Yayınları, 2012.

Ulu, Güher. “İdari İşlemin Unsurlarının İşlevi”, İTÜSBD 19/ 38 (Eylül 2020), 74-102.

Ulu, Güher. İdari İşlemin Sebep Unsuru. Bursa: Uludağ Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, 2021.

Ulusoy, Ali Dursun. “Cumhurbaşkanının Tek Başına Yaptığı İşlemler ve Yargısal Denetim Sorunu”, Ankara Barosu Dergisi 66/3 (2008), 13-25.

Ulusoy, Ali Dursun. “Jack Welch öldü ya demokrasi?”. T24. Erişim 10 Şubat 2022.

Ulusoy, Ali Dursun. “İstanbul Sözleşmesi'nden Çekilmede Hukuksal Gerçekler”. T24 Erişim 23 Mart 2022.

Ulusoy, Ali Dursun. Yeni Türk İdare Hukuku. Ankara: Yetkin Yayınları, 2019.

Ulusoy, Ali Dursun. “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: Varoluşsal, Yapısal ve Hukuksal Bir Değerlendirme”, Anayasa Yargısı 37/2 (Aralık 2020), 31-66.

Uyanık, Halit. “Bakan Yardımcılığı Statüsünün İdare Hukuku Açısından Değerlendirilmesi”, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi 15/2 (Ocak 2014), 101-114.

Ülgen, Özen. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri”, GSÜHFD 1 (2018), 3-41.

Ünal Açıkgöz, Merve. 2017 Anayasa Değişiklikleri Bağlamında Yürütmenin Denetlenmesi. Ankara: Adalet Yayınevi, 2021.s

Yasin, Melikşah. “İdari Yargılama Usulünde Düzenleyici İdari İşlemlerin İhmali Meselesi”, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi 16/1 (Temmuz 2013),9-27.

Yayla, Atilla. (2015), Liberalizm, 7.Baskı, Ankara: Liberte Yayınları.

Yayla, Ahmet. “Anayasa Değişikliği Sonrasında Cumhurbaşkanlığı Makamının Olağan Döneme İlişkin Düzenleme Alanı ve İdari İşlemlere Etkisi”, DÜHFD 21 (2019), 1609-1643.

Yazıcıoğlu, İsmail. Türkiye’de Cumhurbaşkanının Konumu. Ankara, Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi.

Yeniay, Lokman- Yeniay, Gülden. “Türk Hukukunda Yürütme Organının Düzenleme Yetkisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, Anayasa Yargısı 36/1 (Ağustos 2019), 105-138.

Yeşilirmak, Bahadır. “Cumhurbaşkanının TBMM’ye Mesaj Verme Yetkisi”, Yasama Dergisi 41 (Ocak-Haziran 2020), 11-38.

Yelken, Hamit. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Denetimi. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2022.

Yıldırım, Turan-Göçgün, Muhammed. “İdarenin Düzenleyici İşlemlerinde Eşitlik İlkesi”, İMÜHFD 3/2 (Eylül 2016), 39-60.

Yıldırım, Turan. “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, MÜHFHAD 23/2 (Aralık 2017), 13-28.

Yıldırım, T., (2019), Danıştay Kararlarında Mücbir Sebep Kavramı, MÜHFHAD, C:25, S:2, 1520-1538.

Yıldırım, Turan-Yasin, Melikşah-Kaman, Nur- Özdemir, Eyüp- Üstün, Gül- Çakır, Hüseyin Melih-Tekinsoy, Özge Okay. İdare Hukuku. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 8. Baskı, 2021.

Yıldız, Abdülkadir. “Amerika Birleşik Devletleri’nde Başkan Yardımcısı ile Türkiye’de Cumhurbaşkanı Yardımcısının Karşılaştırılması”, EÜHFD 13/1 (Mayıs 2018), 509-534.

Yıldızhan, Yayla. Anayasa Hukuku Ders Notları. İstanbul: Filiz Kitapevi, 2. Baskı, 1986.

Yılmaz, Dilşat. “Yetki Genişliği İlkesi Üzerine Bir İnceleme”, GÜHFD 11/1 (Haziran 2007), 1245 – 1254.

Yılmaz, Dilşat. İdari İşlemin İcraîlik Özelliği. Ankara: Astana Yayınları, 2014.

Yılmaz, Harun. “Türk Hukukunda Düzenleme Yetkisinin Tarihsel Gelişimi ve Niteliği”, TBBD 110 (2014), 219-240.

Yılmaz, Betül Merve. Kanuni İdare İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. Ankara: Adalet Yayınevi, 2021.

Yılmazoğlu, Yunus Emre- Duman, Özgür. “Acele Kamulaştırmanın Mülkiyet Hakkı Bakımından Yol Açtığı Meseleler: Anayasa Mahkemesi’nin “Ali Ekber Akyol ve Diğerleri ile Ali Hıdır Akyol ve Diğerleri” Kararlarının Analizi”, Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi 6/11 (Haziran 2018), 513-583.

Yüzbaşıoğlu, Necmi. 1982 Anayasasına ve Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre Türkiye’de Kanun Hükmünde Kararnameler Rejimi, İstanbul: Beta Yayınları, 1996.

ÇALIŞMADA YARARLANILAN MAHKEME KARARLARI

Anayasa Mahkemesi, E. 1987/23, K. 1987/27, T. 09.10.1987.

Anayasa Mahkemesi, E. 2007/45, K. 2007/54, T. 1.5.2007.

Anayasa Mahkemesi, E. 2007/72 K. 2007/68, T. 5.7.2007.

Anayasa Mahkemesi, E. 2011/150, K. 2013/30, T. 14.02.2013.

Anayasa Mahkemesi, E. 2018/126, K.2020/32, T. 25.06.2020.

Anayasa Mahkemesi, E. 2018/127, K. 2021/18, T. 18.03.2021.

Anayasa Mahkemesi, E. 2018/162, K. 2020/66, T. 12.11.2020.

Anayasa Mahkemesi, E. 2018/99, K. 2021/14, T. 03.03.2021.

Anayasa Mahkemesi, E. 2019/13, K. 2021/31, T. 29.04.2021.

Anayasa Mahkemesi, E. 2019/31, K. 2020/5, T. 23.1.2020.

Anayasa Mahkemesi, E. 2020/9, K. 2021/37, T. 03.06.2021.

Anayasa Mahkemesi, E. 2021/91, K. 2021/106, T. 30.12.2021.

Anayasa Mahkemesi, E.1963/4, K.1963/71, T. 28.01.1963.

Anayasa Mahkemesi, E.1967/41, K.1969/57, T.25. 10. 1969.

Anayasa Mahkemesi, E.1990/19, K. 1991/1, T. 05. 03. 1991.

Anayasa Mahkemesi, E.2015/73, K.2016/161, T. 12/10/2016.

Anayasa Mahkemesi, E.2016/7, K.2017/171, T. 13. 12. 2017.

Anayasa Mahkemesi, E.2018/100, K.2018/79, 05/07/2018.

Anayasa Mahkemesi, E.2020/71, K.2021/33, 29.04.2021

Ankara BİM 8. İdare Dava Dairesi, E. 2016/38, K. 2016/257, T. 02.11.2016.

Danıştay 1. Daire, E. 2013/ 176. , K. 203/205, T. 20.02.2013.

Danıştay 2. Daire, E. 2017/1362., K. 2020/3057, T. 20.10.2020

Danıştay 2. Daire, E. 2019/1460, K. 2020/3978, T. 30.12.2020.

Danıştay 2. Daire, E. 2019/3684, K. 2020/2022, T. 1.7.2020.

Danıştay 2. Daire, E. 2019/3719, K. 2020/3372, T. 12.11.2020.

Danıştay 2. Daire, E. 2020/1030, K. 2020/1817, T. 23.06.2020.

Danıştay 2. Daire, E. 2020/1875, K. 2020/2278, T. 09.09.2020.

Danıştay 2. Daire, E. 2020/1875, K. 2020/2278, T. 9.9.2020.

Danıştay 2. Daire, E. 2020/2331, K. 2021/3420, T. 14.10.2021.

Danıştay 2. Daire, E. 2020/623, K. 2021/2144, T. 08.07.2020.

Danıştay 2. Daire, E. 2020/806, K. 2020/2006, T. 01.07.2020.

Danıştay 2. Daire, E. 2020/843., K. 2021/2932., T. 28.09.2021

Danıştay 2. Daire, E. 2019/1618, K. 2020/2064, T. 02.07.2020.

Danıştay 2. Daire, E. 2020/2463, K. 2021/249, T. 23.02.2021.

Danıştay 5. Daire, E. 2018/5250, K. 2020/3950, T. 28.9.2020.

Danıştay 6. Daire, E. 2015/905, K. 2015/976 , T. 23.02.2015.

Danıştay 6. Daire, E. 2019/15424, K. 2021/5539, T. 14.4.2021.

Danıştay 6. Daire, E. 2019/20564 K. 2020/10708, T. 11.11.2020.

Danıştay 6. Daire, E. 2019/20564, K. 2020/10708, T. 11.11.2020

Danıştay 6. Daire, E. 2019/20923, K. 2021/5538, T. 14.4.2021.

Danıştay 6. Daire, E. 2019/21461, K. 2020/12703, T. 14.12.2020.

Danıştay 6. Daire, E. 2020/10846, K. 2021/14301, T. 22.12.2021.

Danıştay 6. Daire, E. 2020/11357, K. 2021/10336, T. 29.09.2021.

Danıştay 6. Daire, E. 2020/2188, K. 2021/1151, T. 03.02.2021.

Danıştay 6. Daire, E. 2020/4384, K. 2021/11442, T. 14.10.2021.

Danıştay 6. Daire, E. 2020/4898, K. 2020/8237, T. 24.09.2020.

Danıştay 6. Daire, E. 2020/5051, K. 2021/10345, T. 29.9.2021.

Danıştay 6. Daire, E. 2020/5352, K. 2021/4149, T. 18.3.2021.

Danıştay 6. Daire, E. 2020/5946 K. 2020/10747, T. 11.11.2020.

Danıştay 6. Daire, E. 2020/5946, K. 2020/ 10747, T. 11.11.2020.

Danıştay 6. Daire, E. 2020/9735, K. 2021/11246, T. 12.10.2021.

Danıştay 6. Daire, E. 2020/9738, K. 2021/8840, T. 24.06.2021.

Danıştay 6. Daire, E. 2021/4172, K. 2021/6373, T. 17. 05. 2021.

Danıştay 6. Daire, E. 2021/4172, K. 2021/6373, T. 17.5.2021.

Danıştay 7. Daire, E. 2012/6006, K. 2014/6158, T. 24.11.2014.

Danıştay 8. Daire, E. 2018/954, K. 2021/3489, T. 30.6.2021.

Danıştay 8. Daire, E. 2019/8621, K. 2021/3130, T. 15.06.2021.

Danıştay 8. Daire, E. 2020/3908, K. 2021/4276., T. 30.09.2021

Danıştay 8. Daire, E. 2021/336, K. 2021/147, T. 20.1.2021.

Danıştay 8.Daire., E. 1998/892, K. 1999/3961, T. 16.6.1999.

Danıştay 9. Daire, E. 1977/4474 K. 1978/3022, T. 9.11.1978.

Danıştay 10. Daire, 2006/5858, 2008/1450, T. 25.03.2008.

Danıştay 10. Daire, E. 2016/894, K.2019/4724, T. 12. 06. 2019.

Danıştay 10. Daire, E. 2020/3094 E., K. 2020/5487., T. 01. 12 .2020.

Danıştay 10. Daire, E. 2021/1543, K. 2021/1971, T. 27.4.2021

Danıştay 10. Daire, E. 2021/1747, K. YD., T. 28.6.2021

Danıştay 10. Daire, E. 2021/2140, K. 2021/3882, T. 7.7.2021.

Danıştay 10. Daire, E. 2021/2233, K. 2021/3292, T. 10.06.2021.

Danıştay 10. Daire, E.1986/1413, K. 1989/897, T. 26.04.1989.

Danıştay 10. Daire, E.2020/6055, K.2020/5421, T. 25. 11. 2020.

Danıştay 10. Daire, E:2020/6055, K.2020/5421, T. 25. 11. 2020.

Danıştay 10.Daire, E. 2020/5425, K. 2020/6025 T. 9.12.2020.

Danıştay 10.Daire, E. 2021/876, K. 2021/3023, T. 7.6.2021.

Danıştay 12. Daire, E. 2019/2126, K. 2019/6639, T. 25.09.2019.

Danıştay 12. Daire, E. 2021/5211, K. 2021/4217, T. 24.6.2021.

Danıştay 13. Daire, E. 2020/1672, K. 2020//2156, T. 17.09.2020.

Danıştay 13. Daire, E. 2020/3403, K. 2020/4036, T. 30.12.2020.
Danıştay İDDK, E. 2019/2032, K. 2020/1839, T. 14.10.2020.
Danıştay İDDK, E. 2020/1049, K. 2021/19537, T. 21.10.2021.
Danıştay İDDK, E. 2020/569, K. 2020/1892, T. 19.10.2020.
Danıştay İDDK, E. 2021/244, K. 2021/518, T. 17.3.2021.
Danıştay İDDK, E. 2021/329, K. 2020/3177, T. 22.02.2021.
Danıştay İDDK, E. 2021/3532, K.2022/208, T. 27.01.2022.
Danıştay İDDK, E. 2021/369, K. 2021/1491, T. 20.9.2021.
Danıştay İDDK, E. 2021/3808, K. 2022/130, T. 24.1.2022.
Danıştay İDDK, E. 2021/524, K. 2021/780, T. 15.4.2021.
Danıştay İDDK, E. 2021/654, K. 2021/1420, T. 7.7.2021.
Danıştay İDDK, E.2015/483, K.2015/1447, T.16.04.2015.
Danıştay İDDK., E. 2019/ 895, K. 2021/91, T. 21.01.2021.
Danıştay 5. Daire, E. 2018/4472, K. YD, T. 17.6.2020.
Danıştay 5. Daire, E. 2018/4488, K. YD, T. 22.6.2020.
Danıştay 6. Daire, E. 2020/10747, K. 2021/11443, T. 14.10.2021.
Danıştay İDDK, E. 2021/654, K. 2021/1420, T. 07.07.2021.
İstanbul BİM 10. İdari Dava Dairesi, E. 2019/3197, K. 2020/753, T. 11.6.2020.

İNTERNET KAYNAKLARI

Hata! Köprü başvurusu geçerli değil.

<https://www.anayasa.gov.tr/tr/kararlar-bilgi-bankasi/>

<https://karararama.danistay.gov.tr/>

Hata! Köprü başvurusu geçerli değil.

<https://www.kamuhukukculari.org/>

<https://www.mevzuat.gov.tr/>

<https://www.icisleri.gov.tr/duyurular>

<https://sozluk.gov.tr/>

<https://t24.com.tr/>

<https://www.tccb.gov.tr/>

<https://www.timeturk.com/>

