

T.C.
ATILIM ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANA BİLİM DALI
KAMU HUKUKU YÜKSEK LİSANS PROGRAMI

CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMESİ VE NORMLAR
HİYERARŞİSİNDEKİ YERİ

Yüksek Lisans Tezi

Kemal Batuhan Yazıcı

Ankara – 2021

T.C.
ATILIM ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANA BİLİM DALI
KAMU HUKUKU YÜKSEK LİSANS PROGRAMI

CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMESİ VE NORMLAR
HİYERARŞİSİNDEKİ YERİ

Yüksek Lisans Tezi

Kemal Batuhan Yazıcı

Tez Danışmanı
Dr. Öğr. Üyesi Abbas Kılıç

Ankara - 2021

KABUL VE ONAY

Kemal Batuhan YAZICI tarafından hazırlanan ‘‘Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve Normlar Hiyerarşisindeki Yeri’’ başlıklı bu çalışma, 04/10/2021 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı, Kamu Hukuku Yüksek Lisans Programında Yüksek Lisans Tezi olarak oy birliği ile kabul edilmiştir.

Doç. Dr. Ozan ERGÜL (Başkan)

Dr. Öğr. Üyesi Abbas KILIÇ (Danışman)

Dr. Öğr. Üyesi Ali Ersoy KONTACI (Üye)

Prof. Dr. Dilaver TENGİLİMOĞLU

Enstitü Müdürü

ETİK BEYAN

Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım Yönergesi'ne uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmasını;

- Akademik ve etik kurallar çerçevesinde hazırladığımı,
- Tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu,
- Tez çalışmasında yararlandığım eserlerin tümüne atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi,
- Bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu bildirir,

Aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.

07/10/2021

Kemal Batuhan Yazıcı

ÖZ

YAZICI, Kemal Batuhan. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve Normlar Hiyerarşisindeki Yeri, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2021.

“Cumhurbaşkanlığı kararnamesi” terimi Türk hukukuna 1982 Anayasası’nın kabul edildiği ilk şeklindeki 107’nci maddesi ile Cumhurbaşkanı’nın “Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği”ni düzenlemesi amacıyla girmiştir. Türkiye’de 18/08/1983 tarih ve 1 sayılı ilk Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin muhtevası da Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğini düzenleyici kapsamda olmuştur.

16/04/2017 tarih ve 6771 sayılı Kanun’la “Cumhurbaşkanlığı hükûmet sistemi”ne geçişi sağlayan Anayasa değişiklikleri kapsamında, 1982 Anayasası’nın Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin düzenlenmesi amacıyla çıkarılmasını belirlediği 107’nci madde ilga edilmiştir. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, değişikliklerle birlikte monist (tekçi) bir oluşum arz eden yürütme organının yegâne kanadını oluşturan Cumhurbaşkanı tarafından yürütme yetkisine ilişkin konularda çıkarılabilecek bir hukuk normu niteliğini kazanmıştır.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin düzenleme alanı ve hukuk normları arasındaki sıralama ve ilişkisini ifade eden normlar hiyerarşisindeki konumu doktrinde tartışmalı bir nitelik sergilemektedir.

Bu çalışma, yürütme organının düzenleme yetkisi temelinde, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi normunun Türk hukukundakini yerini ve normlar hiyerarşisinde diğer hukuk normlarına göre konumunu incelemeyi hedeflemektedir.

Anahtar Sözcükler: Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, normlar hiyerarşisi, yürütme organı, düzenleme yetkisi

ABSTRACT

YAZICI, Kemal Batuhan. Presidential Decree and Its Position in the Hierarchy of Norms, Master Thesis, Ankara, 2021.

The term “Presidential decree” appeared for the first time in Turkish law with Article 107 of the 1982 Constitution in order to regulate the “Secretariat General of the Presidency” by the President, and the content of the first Presidential decree enacted in 1983 in Turkey was within the regulatory scope of the Secretariat General of the Presidency.

Within the scope of the constitutional amendments that took place in 2017 and enabled the transition to the Presidential government system, Article 107 of the 1982 Constitution that determined the Presidential decree to be issued in order to regulate the Secretariat General of the Presidency has been abolished and the Presidential decree has become a legal norm that can be issued in matters of executive power by the President, who is the sole wing of the executive body.

The regulatory area and position of the Presidential decree in the hierarchy of norms, which expresses the superior - subordinate relationship between the legal norms, has become controversial in the doctrine.

Hereby, this study was conducted in an attempt to analyze the place of the Presidential decree in Turkish legal system and its position in the hierarchy of norms in comparison to other legal norms, on the basis of the regulatory power of the executive body.

Key Words: Presidential decree, hierarchy of norms, executive organ, regulatory power

TEŞEKKÜR

Öğrencisi olduğum için daima gurur duyacağım, benim için bir hocadan çok daha fazlası olan ve takdiri ve yakınlığını kazandığım için kendimi çok şanslı addettiğim hocaların hocası Prof. Dr. Erdal ONAR'a, tez çalışma sürecimde bana her konuda yol gösteren, çalışmamı büyük bir özveriyle değerlendiren ve bana olan desteğini her an hissettiren değerli hocam ve tez danışmanım Dr. Öğr. Üyesi Abbas KILIÇ'a, çalışma sürecimde benimle paylaştıkları değerli bilgi ve tecrübeleri için Doç. Dr. Ozan ERGÜL'e ve Dr. Öğr. Üyesi Ali Ersoy KONTACI'ya teşekkürü bir borç bilirim.

Hayatımdaki her girişimimde olduğu gibi yüksek lisans çalışmalarım süresince de yanımda olan kıymetli annem Aysel YAZICI ile babam Mustafa YAZICI'ya, çalışmalarım esnasındaki yoğunluğum ve vakitsizliğime gösterdiği anlayış ve sabrından ötürü kıymetli eşim Ebru'ya teşekkür ederim.

Son olarak, üzerimdeki maddi ve manevi emek ve fedakârlıklarının karşılığını hiçbir zaman ödeyemeyeceğim sevgili halalarım Günseli YAZICI ve Süheda YAZICI'ya gönül dolusu teşekkür eder, bu çalışmamı kendilerine armağan etmekten büyük memnuniyet duyarım.

İÇİNDEKİLER

ÖZ	i
ABSTRACT	ii
TEŞEKKÜR	iii
İÇİNDEKİLER	iv
KISALTMALAR	vi
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

DEVLETİN TEMEL ORGANLARI VE NORMLAR HİYERARŞİSİ

1.1. Devletin Temel Organları ve Bunların Fonksiyonları	5
1.1.1. Yasama, yürütme ve yargı organları	5
1.1.2. Yürütmenin düzenleme yetkisi	7
1.1.3. Türk hukuk düzeninde yürütmenin düzenleme yetkisi	10
1.1.4. 1876 tarihli Kanun-ı Esasî’de.....	10
1.1.5. 1921 Anayasası’nda	12
1.1.6. 1924 Anayasası’nda	14
1.1.7. 1961 Anayasası’nda	16
1.1.8. Kanun hükmünde kararnamenin Türk hukukuna girişi	18
1.1.9. 1982 Anayasası’nda	22
1.2. Normlar Hiyerarşisi	30
1.2.1. Normlar hiyerarşinin anlamı	30
1.2.2. Normlar hiyerarşisine yönelik yaklaşımlar ve Türk hukukundaki görünümü	32

İKİNCİ BÖLÜM

CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMESİ

2.1. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Normlar Hiyerarşisindeki Konumu..	37
2.1.1. Normlar hiyerarşisinde yeni bir norm olarak Cumhurbaşkanlığı kararnamesi	37

2.1.2. Olağanüstü hâl döneminde çıkarılacak Cumhurbaşkanlığı kararnameleri.....	38
2.1.3. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin konumu (olağan dönem).....	40
2.1.4. Mahfuz alan üzerine değerlendirme.....	45
2.2. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Düzenleme Alanı ve Kapsamı.....	49
2.3. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Unsurları Bakımından Değerlendirilmesi	53
2.3.1. Yetki unsuru.....	54
2.3.2. Şekil ve usul unsuru	61
2.3.3. Sebep unsuru	62
2.3.4. Konu unsuru	63
2.3.5. Amaç unsuru	64
2.4. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile Kanun Hükmünde Kararnamelerinin Karşılaştırılması.....	65
2.5. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Yargısal Denetimi	66
2.5.1. Soyut norm denetimi (iptal davası).....	68
2.5.2. Somut norm denetimi (itiraz yolu).....	70
2.5.3. Anayasa Mahkemesinin CBK'lerin denetimine ilişkin yaklaşımı	74
SONUÇ.....	79
KAYNAKÇA	83
ORİJİNALLİK RAPORU.....	93
ÖZGEÇMİŞ.....	107

KISALTMALAR

A.B.D.	: Ana Bilim Dalı
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
a.g.e.	: adı geçen eser
AYM	: Anayasa Mahkemesi
bkz.	: bakınız
C.	: Cilt
CBK	: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi
D.	: Daire
E.	: esas
IMF	: International Monetary Fund (Uluslararası Para Fonu)
K.	: Karar
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
m.	: madde
MGK	: Millî Güvenlik Konseyi
Ö.S.	: Özel Sayı
RG	: Resmî Gazete
RTÜK	: Radyo ve Televizyon Üst Kurulu
S.	: Sayı
s.	: sayfa
T.	: Tarih
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
Y.	: Yıl
YSK	: Yüksek Seçim Kurulu

GİRİŞ

Devlet, ortaya çıkışından itibaren, siyaset ve hukuk felsefesinin odağında yer almakta olan bir süjedir. Çağlar boyunca değişimlere uğrayarak çeşitli görünüm arz eden devlet kavramını, asli iktidar ve yetkilerle donatılmış ve en kapsamlı örgütlenmeye sahip tüzel kişi olarak tanımlamak mümkündür¹. Devlet, yalnızca hak ve borçlardan, emir ve yasaklardan oluşan bir hukuki sistem olmayıp genelin menfaatini korumak amacıyla oluşturulmuş siyasal ve süreklilik arz eden bir kurumdur². Zorla uygulama kudretine sahip olan devlet³, bu özelliği ve hukuki düzenleme yapabildiği alanın genişliğiyle diğer tüzel kişilerden ayrılmaktadır. Devlet, bu kudretini kendisini oluşturan devlet organlarının hukuki eylem ve işlemleri vasıtasıyla açığa çıkarmaktadır. Bu noktada devlet organları, kamu yararını tesis etmek üzere tasarlanmış ve bu amaçla yetkilendirilmiş organlar olarak karşımıza çıkmaktadır.

Modern devletlerde, devletin temel kuruluşu ve kişilerin hak ve hürriyetlerinin bir Anayasa tarafından güvence altına alınmış olması, devlet yetkisi kullanan organ ve kamu görevlilerinin ise bu yetkilerini Anayasa'dan almaları ve yine Anayasa'da çizilen sınırlar dahilinde kullanmaları beklenmektedir. Devlet yetkisi kullanımı ise bir hukuki duruma ve kamu yararı doğrultusunda “*yasama, yürütme ve yargı*” organlarınca tesis edilecek hukuki işlemlere karşılık gelmektedir⁴.

Hiç şüphesiz, devlet organlarının ve kamu görevlilerinin yetki ve görevleri ve bunların kapsamı, Anayasa koyucunun iradesiyle değişikliklere uğrayabilmektedir.

¹ Yahya Kazım Zabunoğlu, **Kamu Hukukuna Giriş**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1973, s.131-134.

² Münici Kapani, **Politika Bilimine Giriş**, Ankara Üniversitesi. Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1975, s.15.

³ Erdoğan Teziç, **Anayasa Hukuku**, 23. Baskı, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 2019, s.102-103; Zabunoğlu, a.g.e, s.118.

⁴ Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C.1, Hak Kitabevi, İstanbul, 1966, s.279; Mukbil Özyörük, **İdare Hukuku Dersleri**, Ankara, 1977, s.2, 18, 35; Abbas Kılıç, **Türkiye’de Parlamento Kararlarının Hukuki Rejimi**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2020, s.1-2.

Bu değişikliklerin yine Anayasa'da belirtilen usule uygun olarak yapılması Anayasal devlet için olağan bir durum olarak görölmektedir. Nitekim, Türkiye Cumhuriyeti'nde yürürlükte olan 1982 Anayasası üzerinde de Anayasa koyucu hükümet sistemi değişikliğini de içeren birtakım değişiklikler getirmeyi tercih etmiş ve 21/01/2017 tarihli ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun⁵ 16/04/2017 tarihinde halk oylamasına sunulmuştur. Yüksek Seçim Kurulu (YSK) 27/04/2017 tarih ve 663 sayılı kararıyla referanduma dair kesin sonuçları ve Anayasa değişikliğinin halk tarafından kabul gördüğünü ilan etmiştir⁶.

Türkiye'de parlamenter hükümet sisteminden Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişi sağlayan 2017 Anayasa değişikliklerinin temelinde 21/10/2007 tarih ve 5678 sayılı Kanun'la Anayasa'da yapılan değişikliklerin yer aldığı söylenebilir. Anılan Anayasa değişikliği, Cumhurbaşkanı'nın seçim usulüne ilişkin yaptığı düzenlemeyle hükümet sisteminde değişiklik yaratmıştır⁷. Çünkü, 21/10/2007 tarihinde, Cumhuriyet'in kabulünden beri Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) üyeleri tarafından seçilen Cumhurbaşkanı'nın doğrudan halkın iradesiyle seçilmesi de dahil olmak üzere bazı Anayasa değişikliklerine ilişkin referandum yapılmış ve bu değişiklikler kabul edilmiştir⁸.

Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı makamının düzenleyebileceği alanın sınırlarının en fazla genişlediği ve Cumhurbaşkanı'nın yönetsel gücünün en üst seviyeye ulaştığı düzenlemeler ise 2017 yılı Anayasa değişikliği ile yapılmıştır⁹. Nitekim, bu değişikle yürütme organına, bu organ için klasik görev olan kanunları

⁵ Kanun bilgileri için

bkz: https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanunlar_sd.durumu?kanun_no=6771, (Erisim) 15/02/2021.

⁶ Resmî Gazete Tarih/Sayısı: 27/04/2017-30050/Mükerrer

⁷ Veysel Erat, "Türkiye'de Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçilmesinin Hükümet Sistemi Üzerine Etkileri", **Yönetim Bilimleri Dergisi**, Y.2015, C.13, S.25, s.348.

⁸ Referandum sonucunda "EVET" oyları üstünlük sağlamıştır. Bu noktada, parlamenter sistemde bir Cumhurbaşkanı'nın (*veya devlet başkanının*) artık halk tarafından seçilecek olmasının, onun meşruiyetini ve konumunu güçlendirmiş olacağı aşikardır.

⁹ Kılıç, a.g.e., s.68-69.

uygulamanın dışında siyasi ve sosyal alana ilişkin de bazı yetkiler tanındığı görülmektedir¹⁰. Ayrıca, 2017 Anayasa değişikliğiyle yürütme organının Anayasal rejimlere ve tarihî dönemlere göre “*monist (tekçi)*”, “*düalist (ikici)*” veya “*kolejyal (ortaklaşa)*” olarak yapılandırıldığı düşünüldüğünde¹¹, toplamda on sekiz maddeden oluşan bu Anayasa değişikliğiyle Türkiye’de yürütme organının Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulundan oluşan düalist yapısının terk edildiği ve Cumhurbaşkanı’nın yürütme organına karşılık geldiği monist bir hükümet sisteminin hayata geçirildiği görülmektedir¹².

Her ne kadar terim olarak Türk hukukuna 2017 Anayasa değişikliğiyle girmiş olmayıp 1982 Anayasası’nın mülga 107’inci maddesinde zaten ifadesini bulmuş olsa da “*Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK)*” normu bu değişiklikle farklı bir biçim ve işleve bürünmüş ve Türk hukukunda yeni bir statü kazanmıştır. Mezkûr Anayasa değişikliğiyle Cumhurbaşkanı’nın CBK çıkarabilme yetkisi ve bu kararnamelerin usul ve esaslarına ilişkin düzenlemeler de yapılmıştır. İşte Türk hukuk düzeninde çok önemli bir yerde konumlanmış olan CBK normunu anlamak ve algılamak için bu normun kaynağını, düzenleme alanını ve bilhassa diğer hukuk normları ile arasındaki hiyerarşik ilişkiyi ve yargısal denetimini detaylıca incelemek gerekmektedir.

Hiç şüphesiz, hukuk devletinin varlığını sürdürebilmesi için olmazsa olmaz (*sine qua non*) öğelerden biri de hukuk normlarının varlığıdır. 1982 Anayasası’nın 2’nci maddesi de “*Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, millî dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk Devletidir.*” ifadeleriyle Türkiye Cumhuriyeti’nin bir hukuk devleti olduğunu açıkça ifade etmektedir.

¹⁰ Abduvahap Darendeli, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yürütmenin Yargısal Alana İlişkin Asli Düzenleme Yetkisi ve Sınırları”, **Çankaya Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Y.2021, C.6, S.1, s.117.

¹¹ Erdoğan Teziç, a.g.e., s.428.

¹² Artuk Ardıçoğlu, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, **Ankara Barosu Dergisi**, Y.2017, S.3, s.23

Bir devletin hukuk devleti olması için salt normun varlığı yeterli olmayıp bazı şartların sağlanması gerekmektedir. Anayasa Mahkemesi, bir kararında hukuk devletini şu şekilde tanımlamaktadır:

“Hukuk devletinin temel unsuru bütün Devlet faaliyetlerinin hukuk kurallarına uygun olmasıdır. Hukuk devleti, insan haklarına saygı gösteren ve bu hakları koruyucu, adil bir hukuk düzeni kuran ve bunu devam ettirmeye kendini zorunlu sayan ve bütün faaliyetlerinde hukuka ve Anayasa’ya uyan bir devlet olmak gerekir¹³.”

Hukuk devletinde birey-devlet ve birey-birey ilişkilerinin tesis edilebilmesine aracılık eden hukuk normları arasında bir ast – üst ilişkisi, diğer bir ifadeyle hiyerarşik ilişki bulunması kaçınılmazdır. Bu hiyerarşik ilişki, hukuk normlarının buyurma güçleri arasındaki sıralamasının sağlanmasında ve elbette, uygulamada yaşanabilecek tereddütlerin önüne geçilmesinde hayati bir rol oynamaktadır. 2017 Anayasa değişiklikleriyle Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yapısı ve normlar hiyerarşisinde nerede yer aldığı sorusu, Türk kamu hukuku ile siyaset bilimi doktrini ve uygulaması açısından önemli sorudur. Bu sebeple, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin normlar hiyerarşisindeki yerinin tayin edilmesi hukuk düzeni için büyük önem arz etmektedir.

İki bölümden oluşan bu çalışmanın birinci bölümünde devletin temel organlarından biri olan yürütme organı incelenecek, Osmanlı-Türk Anayasal gelişmeleri kapsamında yürütme organının yapısı ve düzenleme yetkisinin çeşitli dönemlerdeki görünümüne odaklanılacaktır. Ardından, normlar hiyerarşisi kavramı ele alınacak ve Türkiye’de CBK normunun bu hiyerarşideki tartışmalı konumu değerlendirilecektir. Çalışmanın ikinci bölümünde ise CBK’lerin düzenleme alanı ve kapsamı ile Anayasa koyucunun bilhassa bu normla düzenlenebilecek bir mahfuz alan ihdas edip etmediği sorusu tartışılacak ve CBK’lerin yargısal denetimi incelenecektir.

¹³ AYM 1986/3 E.-1986/15 K., 03/07/1986 T.

BİRİNCİ BÖLÜM

DEVLETİN TEMEL ORGANLARI VE NORMLAR HİYERARŞİSİ

1.1. Devletin Temel Organları ve Bunların Fonksiyonları

1.1.1. Yasama, yürütme ve yargı organları

Devlet, kendi egemenliği altındaki toplum adına iç hukuk ve uluslararası hukuk kapsamında hareket edebilen, yine bu amaçla güç kullanma yetkisine sahip olan; insanları ve egemen olduğu alan kapsamında tüm ülkeyi temsil edebilen ve tüzel kişiliği haiz bir kurumdur¹⁴. Bu kurum Jellinek tarafından “*insan*”, “*toprak*” ve “*egemenlik*” unsurlarının bir araya gelmesiyle oluşmuş bir varlık olarak tanımlanmaktadır¹⁵. Alman hukukçu Jellinek’e göre “*yetkilerin yetkisine sahip yegâne varlık olan devlet*”¹⁶ insanlar tarafından meydana getirilmiş bir örgütlenme biçimi olup onu oluşturan kişilerden ayrı bir benliğe ve manevi şahsiyete sahip hukuki bir varlıktır¹⁷. İşte devlet tüzel kişiliğini haiz bu hukuki varlık, kendisini oluşturan farklı organları¹⁸ vasıtasıyla somut bir görünüm kazanmakta ve bu farklı organlar yine birbirlerinden farklı fonksiyonları yerine getirmektedir.

Modern devlet¹⁹ anlamında, devletin organ ve fonksiyonlarını tasnif edebilmek adına, ünlü Fransız düşünür Baron de Montesquieu’ye (1689 – 1755) ve onun “*kuvvetler ayrılığı*” teorisine değinmek gerekmektedir. Aristoteles, devletin üç

¹⁴ Celal Büyük, “Yasama Yürütme Yargı: Platon’dan Montesquieu’ya Devletin Fonksiyonlarına Genel Bir Bakış”, *Dinbilimleri Akademik Araştırma Dergisi*, C.10, S.1, 2010, s.160.

¹⁵ Kemal Gözler, **Devletin Genel Teorisi**, 2. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa, 2009, s.4.

¹⁶ Teziç, a.g.e., s.139

¹⁷ Teziç, a.g.e., s.138.

¹⁸ Büyük, a.g.e., s.160.; Gözler, a.g.e., s.189.; Ergun Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, 15. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2014, s.193.

¹⁹ Pierson’a göre modern devletin temel özellikleri, şiddet araçları üzerinde denetim, egemenlik, toprak, kişisel olmayan iktidar, Anayasallık, kamu bürokrasisi, yetki-meşruiyet, vatandaşlık ve vergilendirme olarak sıralanmaktadır. Bkz. Christopher Pierson, **Modern Devlet**, Çev. Dilek Hattaoğlu, Çiviyazıları, İstanbul, 2000, s.24.

farklı unsurdan oluştuğunu ileri sürmüş olsa da²⁰ bu ilkeyi somutlaştıran ve esaslı bir teori olarak siyaset ve hukuk felsefesine kazandıran düşünürün Montesquieu olduğu genel kabul görmektedir²¹. Montesquieu devletin yasama, yürütme ve yargı şeklinde birbirinden ayrı üç erki olduğunu ve yasalarla kişilerin özgürlüğü arasında dengeli ve tutarlı bir ilişki kurulabilmesinin, ancak bu erklerin devletin farklı organlarının elinde bulundurulmasıyla mümkün olabileceğini savunmaktadır²².

Gerçekten de Montesquieu'nün özgürlükle yasalar arasındaki dengenin ancak iktidarın sınırlanmasıyla, bunun da devleti ortaya çıkaran fonksiyonların birbirlerinden ayrı tutulması ve tek bir mutlak kudretten ziyade farklı ellere verilmesiyle sağlanabileceği görüşü, onun teorisinin temeli olarak anlaşılmaktadır. Montesquieu, bir kuvvet olarak yasamanın kurulacak bir "*parlamento*"ya, yine ayrı bir kuvvet olarak yürütmenin ise "*kral*"a ve yargının da "*mahkeme*"lere ait olması gerektiği tezini savunmaktadır²³. Nitekim, bu görüş 1789 tarihli İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi'nin (*La Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen*) 16'ncı maddesinde de "*Hakların güven altına alınmadığı ve güçler ayrılığının belirlenmediği bir toplumun Anayasası yoktur.*" şeklinde ifadesini bulmaktadır.

Şüphesiz, nerede ve nasıl doğduğuna bakılmaksızın diğer bütün fikirler gibi kuvvetler ayrılığı veya kuvvetler birliği fikirleri de zamanla geliştirilmiş, toplumların birbirleri arasında farklılıklar arz eden kültürlerine, devlet ve siyaset geleneklerine ve içerisinde bulunulan çağın koşullarına göre farklı görünümler kazanmıştır.

Bu anlamda, kuvvetler ayrılığı ilkesinin özellikle 17'nci ve 18'inci yüzyıl Avrupa'sında, temel olarak kişi hak ve özgürlüklerini iktidara karşı koruma amacıyla geliştiği savunulabilir. Her ne kadar bugün tam manasıyla uygulanabilen bir

²⁰ Gözler, a.g.e., s.191.

²¹ İrfan Çelik, "Kuvvetler Ayrılığı: Bir İndirgeme ve Dönüşüm", *Liberal Düşünce Dergisi*, Y.2011, S.64, s.136.; Gözler, a.g.e., s.194-195.;

²² Büyük, a.g.e., s.166.

²³ Montesquieu, *Kanunların Ruhu Üzerine I*, çev.: Fehmi Baldaş, Toplumsal Dönüşüm Yayınları, İstanbul, 1998, s.240.

kuvvetler ayrılığı ya da kuvvetler birliği söz konusu olmasa da²⁴ pek çok devletin kuvvetler ayrılığı veya kuvvetler birliği sistemlerini farklı seviyelerde benimsedikleri gözlemlenmektedir²⁵. Ayrılığı veya birliği tartışılan bu devlet kuvvetleri, elbette, gerek Anayasa hukukunda gerekse de kamu hukuku doktrininde genel kabul gördüğü üzere “yasama”, “yürütme” ve “yargı”dır²⁶. Anayasa Mahkemesi, kuvvetler ayrılığı kavramının hukuk devletiyle ilişkilendirildiğini ve bu prensibin farklı ülkelerde farklı görünümlere bürünebildiğini bir kararında vurgulamış ve bu kavramı şu şekilde yorumlamıştır:

“Kuvvetler ayrılığı ilkesi genellikle hukuk devleti ilkesi ile ilişkilendirilmektedir. Günümüzde kuvvetler ayrılığı bir taraftan hükûmet sistemlerinin tanımlanmasının bir aracı olarak kullanılmakta, diğer taraftan ise farklı devlet organları arasında bir kontrol ve denge sistemi olarak görülmektedir. Bu ilkenin tek bir anlamı ve uygulama biçimi olmadığından her ülkenin özgün tarihsel ve siyasal koşullarına bağlı olarak farklı uygulamaların ortaya çıkması doğaldır. Bu farklı tercihlerden birisinin, diğerlerine göre üstün tutulması söz konusu değildir²⁷.”

Şüphesiz, devlet kuvvetleri arasında bir üstünlük sıralaması kurmamakla birlikte, yasama ve yargı organlarında olduğu gibi, modern devletlerde yürütme organı (*idare*) ve onun çalışma düzeni ile görev ve yetkilerinin tanınması önem arz etmektedir.

1.1.2. Yürütmenin düzenleme yetkisi

Yürütmenin düzenleme yetkisi, çeşitli hukuk normları aracılığıyla kullanılan bir yetkidir. CBK de yürütme organının düzenleme yapma yetkisinin kullanım aracı niteliğinde bir hukuk normudur. Devlet, millet egemenliğine dayalı hukuk düzeninin kaynağıdır ve iktidarın kullanımı devletin yetkili organları eliyle

²⁴ Büyük, a.g.e., s.169.

²⁵ Örneğin, Profesör Robert Elgie'nin bir çalışmasına göre dünyada 49 ülke başkanlık sistemini, 62 ülke parlamenter sistemi, 7 ülke ise monarşiyi benimsemiş durumdadır. Bkz. Robert Elgie, “List of Presidential, Parliamentary and Other Countries”, <http://www.semipresidentialism.com/list-of-presidential-parliamentary-and-other-countries>, (Erisim) 21/06/2021.

²⁶ Ergun Özbudun, a.g.e., s.193.

²⁷ AYM 2012/96 E.-2012/206 K., 27/12/2012 T.

gerçekleştirilmektedir²⁸. Nitekim, 1982 Anayasası'nın 6'ncı maddesinin 2'nci fıkrasında da bu husus "*Türk Milleti, egemenliğini, Anayasanın koyduğu esaslara göre, yetkili organları eliyle kullanır.*" ifadeleriyle açıkça hüküm altına alınmıştır.

Devlet iktidarının kullanımı kapsamında yürütmenin düzenleme yetkisi ise yalın bir ifadeyle devletin herhangi bir hususa dair soyut, genel, objektif ve kişilik dışı özellikte "*kural koyması*" şeklinde tanımlanabilir²⁹. Hukuk kurallarının bu temel özelliklerinden, bir hukuk kuralının belirli ve tek bir somut olay için değil, aynı çerçeve içerisine giren bütün kişi, işlem ve eylemler için geçerli olması ve kişiliklerden bağımsız olarak aynı durumdaki herkesi bağlaması, yürürlükte kaldığı sürece tekrar eden olaylarda devamlı olarak uygulanması gerektiği anlaşılmaktadır. Bunun temelinde ise "*şeklî kanun*" ve "*maddi kanun*" ayrımı yer almaktadır. Şeklî kanun, parlamento veya yetkili organ tarafından tesis edilen bir işlem olup içeriğinden ziyade "*onu tesis eden organa göre*" nitelendirilirken; maddi kanun kavramı "*işlemin içeriğine*" ilişkindir ve bu işlem objektif, genel, kişilik dışı ve soyut niteliktedir³⁰.

Devletin düzenleme yaparken veya kural koyarken bu yetkinin kaynağını nereden ve hangi ölçüde almış olduğunun belirlenmesi gerekmektedir. Modern devletlerde düzenleme yetkisi esasen o devletin yasama organına aittir. Demokrasinin temel prensipleri ve seçme hakkının demokratik ilkeleri gereği³¹ o ülkede yaşayan insanların iradeleriyle seçilmiş temsilcilerden oluşan yasama organının bu faaliyeti gerekli usul ve esaslara uygun şekilde düzenlemeler yapması, yani kural koymasındır³². Ancak, modern devletlerde her ne kadar asli düzenleme yapma yetkisinin yasama organına ait olduğu ve salt yasama organınca

²⁸ Teziç, a.g.e., s.427

²⁹ Lokman Yeniay ve Gülden Yeniay, "Türk Hukukunda Yürütme Organının Düzenleme Yetkisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", *Anayasa Yargısı Dergisi*, C.36, S.1, Y.2019, s.107.

³⁰ Teziç, a.g.e., s.15-17.

³¹ Tunçer Karamustafaoğlu, *Seçme Hakkının Demokratik İlkeleri*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1970, s. 3-39.

³² Gözler, a.g.e., s.191.

kullanılabilmesi arzu edilse de yürütme organının da kural koyma yetkisini kullandığı görülmektedir³³.

Yasama yetkisi, temel olarak “genellik”, “ilk’ellik (aslilik)” ve “devredilmezlik” şeklinde niteliklere sahiptir. Genellik ilkesi, kanunla düzenleme alanının konuyla sınırlandırılmadığını ve konunun istenildiği kadar ayrıntılı düzenlenebileceğini; ilk’ellik ilkesi yasama organının bir konuyu araya başkaca bir devlet organı girmeksizin doğrudan doğruya düzenleyebildiğini ve devredilmezlik ilkesi; kanun veya kanun gücünde bir işlem yapma yetkisinin devredilemeyeceğini ifade etmektedir³⁴. 1982 Anayasası’nın 7’nci maddesindeki “*Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez.*” ve 8’inci maddesindeki “*Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir.*” ifadeleriyle getirilen düzenlemeler bu hususu açıklığa kavuşturmuştur.

Yasama organının ilk elden düzenleme yapabilme yetkisini haiz olduğu ve bu yetkiyi yürütme organıyla paylaşmadığı, 1982 Anayasası’nın 7’nci maddesindeki “*Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez.*” ifadesiyle yasama yetkisinin devredilmezliği esasının güvence altına alındığı anlaşılmaktadır. Yürütme organı içinse böyle bir düzenleme ve özellik bulunmamakla birlikte, yürütme organının düzenleme yetkisini pratik hayatta olabildiğince kullanma gayreti içerisinde olduğu görülmektedir³⁵. Bu kavramlar çerçevesinde yürütmenin düzenleme yetkisi, temel olarak yürütme organı bünyesindeki bir makamın tek başına veya ilgili makamların bir araya gelerek hukuk düzeninde yine nitelik itibarıyla soyut, genel, objektif, kişilik dışı ve bir defa kullanılmasıyla tükenmeyen hukuk normları ile somut ve sübjektif nitelikte birel işlemler ihdas edebilmeleri anlamını taşımaktadır³⁶.

³³ Yeniay ve Yeniay, a.g.e., s.107.

³⁴ Gözler, a.g.e., s.237-239.; Özbudun, a.g.e., s.213-215.

³⁵ Harun Yılmaz, “Türk Hukukunda Düzenleme Yetkisinin Tarihsel Gelişimi ve Niteliği”, **Türkiye Barolar Birliği**, Y.2014 S.110, s.220.

³⁶ Gözler, a.g.e., s.306.

1.1.3. Türk hukuk düzeninde yürütmenin düzenleme yetkisi

Yürütmenin düzenleme yetkisi, Türk hukuk doktrinde genel itibarıyla yasama işlevine sahip kararname ve kanunların uygulanmasını teminen çıkarılan düzenleyici işlemler olarak tanımlanmaktadır³⁷. Türk hukukunda bu yetki, farklı tarihsel dönemlerde farklı görünüm sergilemiş, Anayasa koyucu tarafından çeşitli yorumlamalara ve düzenlemelere konu olmuştur. Bu sebeple, Türk hukukunda yürütmenin düzenleme yetkisini bir bütün olarak değerlendirmekten ziyade, bu yetkiyi belli başlı dönemlerdeki görünümüne göre tasnif ederek incelemenin daha sağlıklı olacağı kanısını taşımaktayız.

1.1.4. 1876 tarihli Kanun-ı Esasî’de

Osmanlı-Türk Anayasal gelişmeleri kapsamında yürütme organının düzenleme yetkisi çeşitli tarihsel dönemlere ayrılarak incelenmelidir. Yürütme organının düzenleme yetkisinin önemli kırılma noktalarına göre tasnifinin yapılarak incelenmesi bu yetkinin kaynağı, kapsamı ve uygulamasının değişim ve gelişim sürecinin daha net olarak anlaşılmasına katkı sağlayacaktır.

Osmanlı-Türk Anayasal gelişmeleri kapsamında 1876 yılında yürürlüğe konulan³⁸ Kanun-ı Esasî Türk tarihinde yasama ve yürütme ayrımını düzenleyen ilk Anayasa metnidir ve “*Ferman Anayasa*” niteliği taşımaktadır³⁹. Kanun-ı Esasî, Osmanlı padişahının yetkilerinin sınırlanması ve ülkede idarenin keyfî düzenlemeler yapabilmesinin önüne geçmek üzere hazırlanmıştır⁴⁰. Ancak, bu Anayasa metnini

³⁷ Darendeli, a.g.e., s.117.

³⁸ Bu metin, Cemiyet-i Mahsusa adı verilen ve Osmanlı padişahınca atanarak göreve başlayan bir komisyonca hazırlanarak kaleme alınmış, Genç Osmanlıların ıslahat hususundaki ısrarları ve Balkanlar’da hız kazanan milliyetçilik ve bağımsızlık fikrinin belirginleştiği bir dönemde hazırlanmıştır.

³⁹ Bülent Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, 19. Baskı, Yapı Kredi Yayınları, 2010, s.133.

⁴⁰ Kanun-ı Esasî, biraz evvel ifade edildiği üzere halkın kendisi veya halkı temsil eden bir kurul tarafından hazırlanmış ve kabul edilmiş modern anlamda bir hukuki metin olmayıp metni hazırlayan heyetin üyeleri padişah tarafından seçilerek göreve getirilmiştir. Padişahın onayı ile yürürlüğe giren bu metin özgün bir Anayasa metni olmayıp dönemin Belçika ve Fransa Anayasalarından alıntı

hazırlayan komisyon üyelerinin bizzat padişahça atanması sebebiyle, ortaya çıkacak olan hukuki metnin amaca ne kadar hizmet edebileceği doktrinde tartışılan bir husus olmuştur⁴¹.

Yasama, yürütme ve yargı yetkilerinin yegâne sahibi olan padişahın yetkilerini sınırlayan Kanun-ı Esasî’de Bakanlar Kurulunun ilk örneğinin gözlemlendiği düzenlemeler yer almış, ancak devletin başının halife - sultan olduğu ve kendisinin “*nefs-i hümayunu*”nun sorumsuz ve kutsal olduğu (m. 5) ifade edilmiştir. Padişaha geçici (*muvakkat*) olarak “*kanun hükmünde kararname*” çıkarma yetkisi verilmiş (m. 36), ancak Meclis’in⁴² işlevselliğinin zayıflığı sebebiyle bu yetki kalıcı bir hâl almıştır⁴³. Kanun-ı Esasî, Sultan II. Abdülhamid’in parlamentoyu “*süresiz*” tatil etmesiyle hukuken olmasa da fiilen hükümsüz kalmış⁴⁴; otuz yıl askıda kaldıktan sonra 23/07/1908 yılında II. Meşrutiyet’in başlangıcı olması niteliğiyle tekrar geçerlik kazanmıştır. Anayasal düzene bu yeniden dönüşün iki önemli belgesi olarak Meclis-i Mebusan’ın toplantıya çağırılmasına ilişkin İrade-i Seniyye ve Kanun-ı Esasî’nin yürürlükte oluşuna ilişkin Hatt-ı Hümayun’u göstermek mümkündür⁴⁵.

31 Mart Vakası’nın⁴⁶ bastırılmasından sonra, 1876 tarihli Kanun-ı Esasî üzerinde 1909 yılında yapılan değişiklikler kapsamında monarşi gerçek anlamda

yapılmış ve meşrutî unsurlar ayıklanmıştır. Bkz. İrem Karakoç, “1876 Tarihli Kanun-ı Esasî’de Yürütme Organı”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Y.2006, C.8 S.2, s.127.

⁴¹ Yılmaz, a.g.e., s.223.

⁴² Osmanlı Parlamentosu olan Meclis-i Umûmî, Heyet-i Âyan ve Heyeti-i Mebusan adlı iki kamaradan oluşmaktaydı. Heyet-i Âyan’ın üyelerinin tamamı Padişah tarafından seçilir veya atanır; Heyet-i Mebusan üyeleri ise her 50.000 erkek nüfusa 1 temsilci düşecek şekilde seçimle göreve gelirdi. Meclislerin başkan ve başkan yardımcıları da Padişah tarafından doğrudan (Heyet-i Âyan) veya tavsiye edilen kişiler arasından (Heyet-i Mebusan) seçilirdi. Bkz. Tanör, a.g.e., s.136-139.

⁴³ Karakoç, a.g.e., s.127-130.

⁴⁴ Tanör, a.g.e., s.160-161.

⁴⁵ Tanör, a.g.e., s.179.

⁴⁶ 31 Mart Vakası, II. Meşrutiyet’in ilanından sonra İstanbul’da yönetime karşı gerçekleştirilmiş büyük bir kalkışma hareketidir. Rumî Takvim’e göre 31 Mart 1325 (13 Nisan 1909) tarihinde başlamış olduğu için bu şekilde adlandırılmıştır. On üç gün boyunca süren kalkışma, II. Meşrutiyet döneminin en önemli olaylarından biri olarak kabul edilmektedir. Bkz. Necdet Aysal, “Örgütlenmeden Eyleme

sınırlanmış, devlet organlarının kuruluş ve yetkileri ile bu organlar arasındaki iş bölümü belirginleşmiştir. Padişah, yine devletin başı olmakla birlikte, Meclis-i Umûmî’de Anayasa’ya bağlılık yemini etme yükümlülüğü altına girmiş ve Bakanlar Kurulunun üzerindeki hâkimiyetini büyük ölçüde kaybetmiştir. Bakanlar Kurulu bundan böyle padişaha karşı değil, Meclis-i Mebusan’a karşı sorumlu kılınmıştır (m. 30). Ayrıca, yürütmenin parlamentoyu “*fesih*” yetkisi de kısıtlanmıştır. 1909 Anayasa değişiklikleri demokratik yasama ve yürütme organlarını yaratmış; kuvvetler ayrılığı ilkesini ise yumuşak ve iş birliği çerçevesinde, ancak yasama organını daha çok koruyan bir şekilde gerçekleştirerek parlamenter hükûmet sistemini Osmanlı-Türk Anayasal gelişmelerinin parçası haline getirmiştir⁴⁷.

1876 tarihli Kanun-ı Esasî, TBMM tarafından hazırlanan 1921 Teşkilât-ı Esasîye Kanunu (*1921 Anayasası*) ile birlikte “*kısmen*” yürürlükte kalmış ve 1924 Anayasası ile ilga edilmiştir.

1.1.5. 1921 Anayasası’nda

1921 tarihli Teşkilât-ı Esasîye Kanunu 23 Nisan 1920’de açılan Türkiye Büyük Millet Meclisince (TBMM) hazırlanmış ilk Anayasa olup Türkiye Cumhuriyeti Devleti’nin de ilk Anayasadır. TBMM’nin açılışıyla birlikte büyük bir Anayasa problemi ortaya çıkmış olup olağanüstü şartlar altında açılmış olan parlamentonun 1876 Kanun-ı Esasî’sinin getirdiği kurallara göre çalışması mümkün değildi⁴⁸. 1921 Anayasası, millî Kurtuluş Savaşı döneminde hazırlanmış olmakla birlikte, hiç şüphesiz, TBMM’nin o dönemdeki siyasi konjonktüründen ve savaş ortamında hazırlanmış olmasından etkilenmiş bir metindir. Dolayısıyla, yürütmenin düzenleme yetkisi de o dönemin şartlarına göre şekillenmiştir.

Geçiş: 31 Mart Olayı”, **Ankara Üniversitesi Türk İnkılâp Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi**, Y.2006, S.37-38, s.15.

⁴⁷ Tanör, a.g.e., s.192-196.

⁴⁸ Ergun Özbudun, **1921 Anayasası**, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi, 1992, s.5.

1921 Anayasası ile ilgili olarak ifade edilebilecek en önemli hususlardan birisi 1921 Anayasası'nın yasama, yürütme ve yargı yetkilerinin tamamını TBMM bünyesinde toplamış olmasıdır. 1921 Anayasası'nın benimsemiş olduğu bu rejim bir “*kuvvetler birliği*” rejimidir ve “*meclis hükûmeti sistemi*” olarak da adlandırılmaktadır⁴⁹. Yasama ve yürütme erklerinin parlamentoda birleştiği ve Meclis Başkanı'nın hükûmet etme fonksiyonunu üstlendiği bir yönetim biçimi olan meclis hükûmeti rejimi (*konvansiyonel rejim*) 1793 tarihli Fransız Anayasası'nda öngörülmüş ve Anayasal demokratik hükûmet biçimi olarak düşünülmüş olup çoğunlukla olağanüstü dönemlerde uygulanan bir rejimdir⁵⁰. Meclis hükûmeti sistemindeki yürütme organının, yasama organının direktiflerine göre hareket eden ve bağımsız politikalar üretmeyen bir kurum konumunda olduğu söylenebilir⁵¹.

1921 Anayasası'nı hazırlayan TBMM, millî Kurtuluş Savaşı'nın devam ettiği bu dönemde yasama, yürütme ve yargı erklerini bünyesinde toplayarak, savaş ortamında hızlı ve pratik düzenlemeler yapabileceği ve yapacağı bu düzenlemeleri ivedilikle uygulayabileceği bir hukuki zemin oluşturma amacı gütmüştür. TBMM Hükûmeti, siyasal olarak hâlâ etkin olan Osmanlı padişahının TBMM Hükûmeti'ne ve politikalarına karşı olası müdahalelerini daha kolay ve hızlı şekilde bertaraf etmek amacıyla kuvvetler birliği sistemini benimsemiştir. 1921 Anayasası ile TBMM'nin Anayasa'nın sözüne ve ruhuna uygun şekilde kanunlar çıkarıp bunları uygulama yetkisini de üstlendiği görülmektedir⁵².

1921 Anayasası ile yürütmeden sorumlu kılınmış olan İcra Vekilleri Heyeti (*Bakanlar Kurulu olarak düşünülebilir*) 1920 yılından itibaren, bir diğer deyişle 1921 Anayasası'nın yürürlüğe girdiği tarihten önce, “*nizamname (tüzük)*” adı altında bazı düzenleyici işlemler de yapmıştır. İcra Vekilleri tarafından yapılan bu düzenleyici

⁴⁹ Tanör, a.g.e., s.253.; Özbudun, a.g.e., s.23.

⁵⁰ Sinem Şirin, “Birinci Meclis Döneminde Siyasal Rejim ve Yürütme Erki 1920-1923”, (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi) Galatasaray Üniversitesi, 2013, s.xxi.

⁵¹ Erdal Onar, **Başkanlık Sistemi**, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara, 2005, s.72.

⁵² Yılmaz, a.g.e., s.225.

işlemlere 29/11/1920 tarih ve 66 sayılı İstiklal Madalyası Kanunu'na dayanılarak çıkarılan nizamnameler örnek gösterilebilir.

1.1.6. 1924 Anayasası'nda

1921 Anayasası, TBMM tarafından hazırlanıp kabul edilen ilk Anayasa ve 29 Ekim 1923 Anayasa değişiklikleriyle Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin ilan edilmiş olması sebebiyle Türkiye Cumhuriyeti'nin de ilk Anayasası konumundaydı. Meclis hükûmeti sistemi ile kuvvetler birliği ilkesini benimsemiş olan 1921 Anayasası, yaklaşık üç sene yürürlükte kalmasının ardından yerini 1924 Anayasası'na bırakmıştır. 1924 Anayasası'nı, Türkiye Cumhuriyeti'nde düzenleme yetkisinin unsurlarıyla birlikte şekillenmeye başladığı Anayasal metin olarak ifade etmek yanlış olmayacaktır. Nitekim, TBMM yasama yetkisini kendisi kullanmakla birlikte (m. 6); yürütme yetkisini ancak Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu eliyle kullanabilmekteydi (m. 7). Dolayısıyla, yürütme yetkisi teorik olarak TBMM'nin elinde olsa da yürütme işlemlerini bizzat TBMM'nin tesis etmesi söz konusu olmamaktaydı⁵³.

1924 Anayasası, 1921 Anayasası'na göre farklı bir hükûmet sistemi benimsemiştir. 1924 Anayasası'nı hazırlayan Anayasa koyucu tarafından belirlenen yeni sistem, meclis hükûmeti sistemi ile parlamenter sistemin sentezlendiği ve *“kuvvetler birliği ile görevler ayrılığı”* özelliklerini gösteren karma bir sistem olarak düşünülebilir⁵⁴. 1924 Anayasası ile Anayasa koyucu, yürütme organının düzenleme yetkisini açıkça düzenlemiştir. Bu sisteme göre kuvvetler birliği ilkesi belli bir ölçüde korunmuş, buna karşılık 1921 Anayasası'na kıyasla daha bağımsız bir yürütme organının tesisine imkân tanınmıştır⁵⁵. Tüzük çıkarma yetkisinin düzenlendiği 1924 Anayasası'nın 52'nci maddesine göre⁵⁶:

⁵³ Özbudun, a.g.e., s.31.

⁵⁴ Özbudun, a.g.e., s.31.

⁵⁵ Yılmaz, a.g.e., s. 226.

⁵⁶ 10/01/1945 tarih ve 4695 sayılı Anayasa'da yer alan metindir.

“Bakanlar Kurulu, kanunların uygulanışını göstermek yahut kanunun emrettiği işleri belirtmek üzere içinde yeni hükümler bulunmamak ve Danıştay’ın incelemesinden geçirilmek şartıyla tüzük çıkarır.”

Bu hüküm, 1924 Anayasası’nda yürütme organının doğrudan düzenleme yapabilmesine imkân tanıyan yegâne düzenleme konumundadır. Bu maddede, yürütme organının doğrudan düzenleme yapabilmesi yetkisinin kanunların uygulanışını göstermek veya kanunun emrettiği hususları belirtmek amacıyla, yeni hükümler bulundurmama ve Danıştay incelemesinden geçme şartlarına bağlanmış olduğu görülmektedir.

1924 Anayasası’nın Türkiye’de yürürlükte olduğu 1924-1961 yılları arasındaki dönemde yürütmenin düzenleme yetkisi incelenirken, bu dönemde yürürlüğe giren 20/02/1930 tarih ve 1567 sayılı Türk Parasının Kıymetini Koruma Kanunu’nun yürütme organına tanımış olduğu düzenleme yetkisine de değinmek gerekir. Bahse konu kanunun 15/02/1954 tarih ve 6258 sayılı değişikliği ile aşağıdaki düzenleme getirilmiştir:

“Kambiyo, nukut, esham ve tahvilat alım ve satımının ve bunlar ile kıymetli madenler ve kıymetli taşlarla bunlardan mamul veya bunları muhtevi her nevi eşya ve kıymetlerin ve ticari senetlerle tediyeyi temine yarayan her türlü vasıta ve vesikaların memleketten ihracı veya memlekete ithalinin tanzim ve tahdidine ve Türk parasının kıymetinin korunması zımında kararlar ittihazına Bakanlar Kurulu salahiyyetlidir.”

Bu maddenin lafzı değerlendirildiğinde Bakanlar Kuruluna açıkça bir düzenleme yetkisi ve alanı tevdi edildiği görülmektedir. 1567 sayılı Türk Parasını Koruma Kanunu’nun ilgili düzenlemesinin, yürütme organına 1924 Anayasası’nın sözüne ve ruhuna aykırı olacak şekilde geniş bir düzenleme yetkisi tanımış olduğuna ilişkin görüşler de bulunmaktadır. Sarıca, bu maddedeki düzenlemenin Bakanlar Kuruluna *“istisnai ve fevkaledede”* bir düzenleme yetkisi tanıdığını ve mezkûr maddede düzenlenen alan kapsamında yürütme organına âdeta kanun koyucu gibi geniş bir hareket alanı yarattığını ifade etmektedir⁵⁷.

⁵⁷ Ragıp Sarıca, *Türkiye’de İcra Uzununun Tanzim Salahiyeti*, Cumhuriyet Matbaası, İstanbul, 1943, s.255.

Hukuki düzenlemeler, kabul edildikleri dönemin siyasi ve ekonomik gündeminin ürünleridirler ve bu gündemden etkilenmeleri kaçınılmazdır. Bahse konu bu düzenlemenin yapıldığı döneme tekabül eden 1950-1960 yılları arasında Türkiye Cumhuriyeti'nin dış borcunun 227 milyon Amerikan Doları'ndan 1 milyar 138 milyon Amerikan Doları'na ulaştığı⁵⁸ göz önüne alındığında, kanun koyucunun Türk Parasını Koruma Kanunu nezdinde Bakanlar Kuruluna bu refleksiyle bu denli geniş bir düzenleme alanı yarattığı anlaşılmaktadır. Nitekim, bahse konu kanunda bu değişikliğin yapıldığı 1958 yılında Türkiye, Uluslararası Para Fonu (*International Monetary Fund, IMF*) tarafından hazırlanan fakat tamamlanamayan bir programı yürürlüğe koymuş; 1961 yılında ise IMF ile ilk stand-by anlaşmasını imzalamıştır⁵⁹. Şu hâlde, siyaset gündeminin ürünleri olan bu hukuki düzenlemelerin, dönemin ekonomik verilerinden ve ekonomi politikalarından etkilenmiş oldukları yadsınamayacak bir durumdur.

1.1.7. 1961 Anayasası'nda

1961 Anayasası kuvvetlerin yumuşak ayrılığını, yani parlamenter sistemi benimsemiş bir Anayasadır⁶⁰. Bu Anayasa, 1924 Anayasası'ndaki tartışmalı ve nispeten sancılı bazı belirsizlikleri gidermiş bir metindir. 1924 Anayasası'ndaki belirsizliklerden birisi, Anayasa koyucunun kanunların Anayasal denetimlerini gerçekleştirecek herhangi bir mekanizma öngörmemiş olmasıydı. Bu sebeple, çoğunlukla bir kanuna dayanılarak sahip olunan düzenleme yetkisinin de pratikte aldığı görünüm tartışma konusu haline gelmekteydi⁶¹. 1961 Anayasası, bu konuya ilişkin olarak bir düzenleme öngörmüş ve 114'üncü maddesinde şu hükümlere yer vermiştir:

⁵⁸ Şinasi Güceri, **Türkiye Ekonomisinin Yapısal Meseleleri ve Bir Çözüm Modeli**, İş Dünyası Vakfı, İstanbul, 1995, s.209.

⁵⁹ Sermaye Piyasası Kurulu Resmî İnternet Sitesi.

<https://www.spk.gov.tr/SiteApps/Yayin/YayinGoster/945>, (Erisim) 31/05/2021.

⁶⁰ Erdoğan Teziç, **Türkiye'de 1961 Anayasası'na Göre Kanun Kavramı**, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1972, s.8-9.

⁶¹ Yılmaz, a.g.e., s.226.

“İdarenin hiçbir eylem ve işlemi hiçbir hâlde, yargı mercilerinin denetimi dışında bırakılamaz.

İdarenin işlemlerinden dolayı açılacak davalarda süre aşımı, yazılı bildirim tarihinden başlar.

İdare kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür.”

İdarenin eylem ve işlemlerinin amacı, hiç şüphesiz ki kamu yararadır ve kamu yararı olmalıdır⁶². Şayet idarenin eylem veya işleminde kamuya bir yarar sağlama amacı görülmezse, ilgili idari işlem amaç (maksat) yönünden sakat olacaktır. İdarenin kamu yararını amaçladığı bu eylem ve işlemlerinin konusu ise kamu hizmetidir. Bu bağlamda, idarenin kamu yararını amaçladığı ve kamu hizmeti görmeye veya gördürmeye yönelik her türlü eylem ve işleminin de yargı denetimine tabi olması, hukukun üstünlüğünü sağlamak ve idarenin keyfî bir tutumla eylem veya işlem tesis etmesinin önüne geçmek açısından son derece önemli bir mekanizmadır. 1961 Anayasası'nı kaleme alan asli kurucu iktidar, bu anlamda, *“idarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yoluna gidilebilmesini”* açıkça zikrederek, Türkiye’de hukukun üstünlüğünün belirginleşmesi, Türk hukuk kültürünün gelişmesi ve bilhassa yürütme organının hukukla bağlı olmasında ciddi bir rol oynamıştır.

1924 Anayasası *“nizamname”* dışında bir düzenleyici işlem türü öngörmediğinden, ilgili Anayasa'nın yürürlükte olduğu dönemde *“talimatname”*lerin olması ve hukuki statüsü bir tartışma konusu teşkil etmekteydi. 1961 Anayasası'nın 113'üncü maddesiyle ise Türk hukukunda ilk kez *“yönetmelik”* normu düzenlenmiştir. Buna göre:

“Bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler. Yönetmelikler Resmî Gazete ile yayınlanır.”

hükmüyle hangi makamların yönetmelik çıkarabileceği ve hukuka uygun bir yönetmeliğin taşınması gereken unsurlar belirlenmiştir. Her ne kadar Anayasa koyucu Bakanlar Kurulunca yönetmelik çıkarılıp çıkarılamayacağına dair bir hüküm

⁶² Metin Günday, **İdare Hukuku**, İmaj Yayınevi, Ankara, 2013, s.16.

getirmese de Anayasa Mahkemesi bir kararında Bakanlar Kurulunun da yönetmelik çıkarma yetkisini haiz olduğuna işaret etmiştir. Anayasa Mahkemesi bu kararında:

“...Kaldı ki, Anayasa'nın 113. maddesinde yalnızca bakanlıklara değil, kamu tüzel kişilerine bile yönetmelik, yapmak yetkisinin tanınmış olması karşısında, 15. maddesi uyarınca, yürütülmesi ile Bakanlar Kurulunun görevlendirildiği 933 sayılı Yasanın uygulanmasını sağlamak üzere Başbakanla bütün bakanlardan oluşan Bakanlar Kurulunun yönetmenlik çıkarabileceği öncelikle kabul edilebilir⁶³.”

gereğesiyle yürütme organının düzenleme yetkisine ilişkin referans kararlarından birini almıştır.

1961 Anayasası'nın uygulandığı dönemde bu Anayasa'ya yönelik en büyük eleştirilerden birisi de 1961 Anayasası'nın yürütme organını oldukça zayıf ve pasif bir organ olarak düzenlemiş olduğu görüşüydü. Bu görüşe göre, 1961 Anayasası'nı yapan kurucu iktidar, aslında egemenliği salt TBMM'nin tekelinde bulundurmasını amaçlamışken, hükûmeti tamamen yasama organına bağımlı kılmıştı. Tan, bu görüşü şu şekilde dile getirmektedir⁶⁴:

”1961 Anayasası'nda egemenliğin düzenleniş biçimi yürütme organını zayıflatıcı nitelikte görülüyordu. Bu görüşe göre, «egemenliği Türkiye Büyük Millet Meclisinin tekelinden çıkarmak ve “başka organlarca” da kullanılabilir hale getirmek, ilk bakışta yalnız parlamentoya yönelmiş bir “zayıflatma” çabası olarak görülmekteyse de bundan asıl zarar gören parlamentodaki çoğunluğa dayalı yürütme organı oluyor.”

1.1.8. Kanun hükmünde kararnamenin Türk hukukuna girişi

1961 Anayasası kapsamında yürütmenin düzenleme yetkisi incelenirken, hiç şüphesiz, 12/03/1971 tarihli muhtıra ve akabinde gerçekleştirilen Anayasa değişikliklerini de incelemek gerekmektedir⁶⁵. Süleyman Demirel hükûmetinin

⁶³ AYM 1967/41 E.-1969/57 K., 25/10/1969 T.

⁶⁴ Turgut Tan, “1982 Anayasası Yönünden Yürütme Görevi Yetkisinin Niteliği (Güçlü Devlet ya da Güçlü Yürütme)”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, Y.1984, C.1 s.31.

⁶⁵ 12/03/1971 tarihinde, dönemin Genelkurmay Başkanı Memduh Tağmaç, Kara Kuvvetleri Komutanı Faruk Gürler, Deniz Kuvvetleri Komutanı Celal Eyiceoğlu ve Hava Kuvvetleri Komutanı Muhsin

istifasının ardından, güçlü bir yürütme organına gereksinim duyulduğu düşüncesiyle⁶⁶ 1961 Anayasası'nda bazı değişiklikler yapılmıştır. 1961 Anayasası'nın 1971 yılı değişiklikleri arasında, yürütmenin düzenleme yetkisi düşünüldüğünde “*kanun hükmünde kararname (KHK)*”nin Türk hukukunda ilk kez düzenlendiği (daha farklı bir biçimiyle Kanun-ı Esasî'de yer almakla birlikte) ve Anayasa'dan kaynaklanan bir düzenleme aracı olarak ortaya çıktığı görülmektedir⁶⁷. 1961 Anayasası'nın 20/09/1971 tarih ve 1488 sayılı Kanunla değişik 64'üncü maddesinde:

“Türkiye Büyük Millet Meclisi kanunla, belli konularda, Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararnameler çıkarmak yetkisi verebilir. Yetki veren kanunda, çıkarılacak kararnamelerin amacı, kapsamı ve ilkeleriyle bu yetkiyi kullanma süresinin ve yürürlükten kaldırılacak kanun hükümlerinin açıkça gösterilmesi ve kanun hükmünde kararnamede de yetkinin hangi kanunla verilmiş olduğunun belirtilmesi lâzımdır.

Bu kararnameler, Resmî Gazete'de yayımlandıkları gün yürürlüğe girerler. Ancak, kararnamede yürürlük tarihi olarak daha sonraki bir tarih de gösterilebilir. Kararnameler, Resmî Gazete'de yayımlandıkları gün Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur.

Yetki kanunları ve Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulan kararnameler, Anayasanın ve yasama meclisleri iç tüzüklerinin kanunların görüşülmesi için koyduğu kurallara göre, ancak, komisyonlarda ve genel kurullarda diğer kanun tasarı ve tekliflerinden önce ve ivedilikle görüşülüp karara bağlanır.

Yayımlandıkları gün Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmayan kararnameler, bu tarihte, Türkiye Büyük Millet Meclisince reddedilen kararnameler bu kararın Resmî Gazete'de yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar. Değiştirilerek kabul edilen kararnamelerin değiştirilmiş hükümleri, bu değişikliklerin Resmî Gazete'de yayımlandığı gün yürürlüğe girer.

Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel hak ve hürriyetler ile dördüncü bölümünde yer alan siyasî haklar ve ödevler kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemez. Anayasa Mahkemesi, bu kararnamelerin Anayasaya uygunluğunu da denetler.”

hükümlerine yer verilmiştir. Bu hükümlere bakıldığında, her şeyden önce, bu maddede düzenlenmesiyle vücut bulan normun adının “*kanun hükmünde kararname*” olduğundan, bu normun normlar hiyerarşisinde kanunlarla aynı mevkiye

Batur'un imzalarını taşıyan bir muhtıra, dönemin Cumhurbaşkanı Cevdet Sunay'a iletilmiş ve dönemin Adalet Partisi Genel Başkanı ve Başbakan Süleyman Demirel hükümeti istifaya zorlanmıştı.

⁶⁶ Yılmaz, a.g.e., s. 229.

⁶⁷ Kemal Gözler, **Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukuki Rejimi**, Ekin Yayınevi, Bursa, 2000, s.16, 20-21; Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, s.254.

sahip olduğu anlaşılmaktadır. Nitekim, Anayasa koyucu bu normun kanun hükmünde olmasını arzu etmiş ve bu şekilde adlandırmıştır. Fakat, buradaki en önemli noktalardan birisi, KHK çıkarabilmek için Bakanlar Kurulunun TBMM tarafından çıkarılacak bir “*yetki kanunu*”na ihtiyaç duyuyor oluşudur. Gerçekten, Anayasa koyucu, Bakanlar Kurulunun KHK çıkarabilmesini TBMM tarafından çıkarılacak bir yetki kanununa bağlamıştır. Şu hâlde, Bakanlar Kurulu yasama organı gibi ilk elden kanuna eş değer bir düzenleyici işlem tesis edemeyecek, ancak 1961 Anayasası’nın 64’üncü maddesinin 1’inci fıkrasında ifade edildiği üzere TBMM’nin konuya ilişkin çıkaracağı bir yetki kanunuyla kendisini açıkça yetkilendirmesi hâlinde KHK çıkarabilecektir.

Anayasa koyucu, KHK’lerin yürürlüğe giriş usulünü kanunlardan farklı bir şekilde düzenlememiştir. KHK’ler de aynı kanunlar gibi Resmî Gazete’de yayımlandıkları gün yürürlüğe girmektedirler. Şayet Bakanlar Kurulu, ilgili KHK’nin daha sonraki bir tarihte yürürlüğe girmesini arzu ediyorsa, tıpkı kanunların yürürlüğe giriş tarihinin de düzenlenebildiği gibi, KHK’nin yürürlüğe gireceği tarihi belirleyebilmekteydi. Fakat, burada dikkat edilmesi gereken bir ayrıksı nokta vardır ki, o da KHK’lerin yürürlüğe girdikleri gün TBMM’ye sunulmalarının şart koşulduğudur. Anayasa koyucu KHK’yi bu noktada kanundan ayrı görmüş; her ne kadar normlar hiyerarşisindeki pozisyonu ve etki gücüyle kanunlara denk olsa da 1961 Anayasası’nın 64’üncü maddesinin 4’üncü fıkrasında Bakanlar Kurulunca çıkarılacak bu minvalde bir düzenleyici işlemin yürürlüğe girdiği gün TBMM’ye sunulmasını şart koşturmuştur.

Anayasa koyucu, KHK’lerin Resmî Gazete’de yayımlandıkları gün TBMM’ye sunulmalarını şart koşarak neyi amaçlamıştır? Bu sorunun cevabını, yine Anayasa’nın ilgili maddesinde bulmak mümkündür. 1971 değişiklikleri ile KHK’yi düzenleyen 64’üncü maddenin 3’üncü fıkrası, yayımlandıkları gün TBMM’ye sunulmayan KHK’lerin o gün; TBMM’ye sunulan ve TBMM tarafından reddedilen KHK’lerin ise red kararının Resmî Gazete’de yayımlandığı gün yürürlükten kalkacaklarını hüküm altına almaktadır. Ayrıca, Anayasa’nın mezkûr maddesi, yürürlüğe giren bir KHK’nin TBMM’nin iradesiyle değiştirilebileceğini de ifade

etmiş ve yapılan değişikliğin Resmî Gazete’de yayımlanmasıyla yürürlüğe gireceğini açıkça belirtmiştir. Bu düzenlemeden, Anayasa koyucunun 1971 değişiklikleri ile yürütme organını güçlendirmekle birlikte ona tamamen sınırsız bir manevra alanı kazandırmaktan da kaçındığı, bir başka ifadeyle, düzenleme yetkisi açısından yasama organını daha güçlü kıldığı anlaşılmaktadır. Nitekim yasama organı, hükûmetin çıkarmış olduğu bir KHK’yi değiştirebilecek veya reddedebilecektir. Şayet KHK Resmî Gazete’de yayımlandığı gün içerisinde TBMM’ye sunulmazsa, 1961 Anayasası’nın 64’üncü maddesinin 4’üncü fıkrası uyarınca o gün yürürlükten kalkacaktır.

Ancak, her ne kadar Anayasa koyucu KHK’lerin yayımlandıkları gün TBMM’ye sunulmadıkları takdirde yürürlükten kalkacaklarını hüküm altına almış olsa da bir KHK’nin Resmî Gazete’de yayımlandığı andan itibaren aynı gün saat 23.59’a kadar yürütme organınca ona dayanarak yapılacak düzenlemelerin akıbetine ilişkin herhangi bir hüküm belirtmemiştir. Bu durum, yürütme organının bu süre zarfında KHK’lerle pek çok düzenleme yapabileceği göz önüne alındığında, bu düzenlemelerin geçerliğine ilişkin büyük bir belirsizlik doğurmuştur.

1971 değişiklikleriyle KHK’leri düzenleyen Anayasa maddesi, bunların görüşülme usulüne ilişkin olarak da bazı hükümler getirmiştir. Bu hükümlere göre, yetki kanunları ve KHK’ler kanunların görüşülmesi için konulan kurallara tabi olacak, ancak komisyonlarda ve TBMM Genel Kurulunda diğer kanun tasarı ve tekliflerinden önce ivedilikle görüşülüp karara bağlanabilecektir. Bu hüküm, hiç şüphesiz, Anayasa koyucunun yürütme organına yaptığı düzenlemeleri hayata geçirebilmesi için hız kazandırmak amacıyla koyduğu bir kural niteliğindedir. Gerçekten, bir kanunun teklif veya tasarı olarak sunulmasının ardından gerekli bütün prosedürleri geçirerek yürürlüğe girmesi, bilhassa ivedi işler açısından uzun bir süre olarak düşünülebilir. Anayasa koyucunun ise KHK’lerin teklif ve tasarı ile sunulan diğer kanunlardan daha önce ve ivedilikle görüşülebilmesine olanak sağlayarak, bu minvalde bir hazırlık safhasından, onun yürürlüğe girdiği ana kadar geçecek olan süreyi yürütme organının lehine mümkün olduğunca kısaltma amacını güttüğü görülmektedir.

1961 Anayasası'nın 1971 değişikleriyle KHK'yi düzenleyen 64'üncü maddesi KHK'lerle düzenleme yapılamayacak alanları da belirlemiştir. Daha evvel ifade edildiği üzere, yasama yetkisinin genelliği, kanunla düzenleme alanının konu itibarıyla sınırlandırılmamış olduğu anlamına gelmekte olup yasama organı Anayasa'ya aykırı olmamak kaydıyla her konuyu kanunla düzenleyebilmektedir⁶⁸. KHK'ler bakımından ise böyle bir “genellik” söz konusu değildir. Anayasa, KHK'lerle düzenlenemeyecek alanları belirlemiş, Anayasa'nın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel hak ve hürriyetler ile dördüncü bölümünde yer alan siyasi haklar ve ödevlerin KHK'lerle düzenlenemeyeceği (m.64/5) hususunu açıkça ifade etmiştir.

Yürütmenin düzenleme yetkisinin gelişimi incelendiğinde, 1961 Anayasası'nın 1924 Anayasası'nda kısmen düzenlenmiş veya tartışmalı olarak süregelen birçok noktayı etraflıca düzenlediği, netlik kazandırdığı ve bununla birlikte, yürütmenin düzenleme yetkisinin “türevsel (ikincil)” nitelikte bir yetki olduğunu hüküm altına aldığı görülmektedir⁶⁹.

1.1.9. 1982 Anayasası'nda

Türkiye'de bugün yürürlükte olan 1982 Anayasası da kendisinden önceki 1961 Anayasası gibi askerî bir darbenin akabinde hazırlanmıştır. 12 Eylül 1980 tarihinde gerçekleşen bu askerî müdahale ile Süleyman Demirel'in Başbakanlık görevini ifa ettiği hükümet görevden el çektilerilerek TBMM lağvedilmiş, Millî Güvenlik Konseyi (MGK) Başkanı Kenan Evren devlet başkanı olmuş ve yasama yetkisini Kenan Evren ve kuvvet komutanlarından oluşan bu konsey üstlenmiştir. Bu askerî darbe ile, 1971 yılında bazı değişikliklere uğramakla birlikte, 19 yıldır yürürlükte olan 1961 Anayasası yürürlükten kaldırılmıştır.

⁶⁸ Cengiz Arıkan, “Türk Anayasa Hukukunda Yasama Yetkisinin Devredilmezliği İlkesi”, (Yayımlanmış doktora tezi) Ankara Üniversitesi, Ankara, 2011, s.21.

⁶⁹ Yılmaz, a.g.e., s.226

29/06/1981 tarih ve 2485 sayılı Kurucu Meclis Hakkında Kanun ile yeni bir Anayasa hazırlamakla görevli Kurucu Meclis kurulmuş, Kurucu Meclisin ise MGK ve Danışma Meclisinden oluşacağı belirlenmiştir (m.1). Yaklaşık bir yıllık bir Anayasa taslağı hazırlık çalışması sonucunda Danışma Meclisince hazırlanan ve MGK tarafından son şekli verilen⁷⁰ Anayasa metni, Cumhurbaşkanı seçimleriyle birleştirilmiş ve 07/11/1982 tarihinde gerçekleştirilen referandumla oylanmıştır⁷¹. Anayasa metninin kabulü için verilen her “EVET” oyunun, ayrıca Cumhurbaşkanlığı makamı için yegâne aday olan Evren’in Cumhurbaşkanlığını yedi yıllık bir süre için onaylamak anlamına gelmekte olduğu kararlaştırılmıştır⁷².

Türkiye Cumhuriyeti Devleti tarihinin en uzun metnine sahip ve bugün itibarıyla -19 değişikliğe uğramakla birlikte- halen ve en uzun süredir yürürlükte olan 1982 Anayasası, kendisinden önceki 1961 Anayasası’na kıyasla pek çok yenilik ve farklılık içermektedir. Her ne kadar 1961 ve 1982 Anayasalarının ikisi de birer askerî darbe neticesinde hazırlanan Anayasal metinler olsalar da gerek bu metinlerin hazırlık süreçleri gerek günün siyasal ve toplumsal konjonktürü gerekse de Anayasa maddelerinde düzenlenen bazı kurum, kuruluş ve hükümler farklılık arz etmektedir.

1982 Anayasası, diğer pek çok alanda olduğu gibi yürütme organı ve bu organın düzenleme yetkisine ilişkin olarak yeni hükümler getirmiştir. 1982 Anayasası ile önceki dönemlerde yaşanan Anayasal tartışmaların da konusunu teşkil eden güçlü bir yürütme organını oluşturmak amaçlanmıştır⁷³. 1982 Anayasası’nın

⁷⁰ 07/11/1982 tarih ve 17863 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Anayasa’ya ait Başlangıç metninde “*Danışma Meclisince hazırlanıp, Millî Güvenlik Konseyince son şekli verilerek...*” ifadesi yer almaktadır.

⁷¹ 1982 Anayasası’nın metni, 07/11/1982 tarihinde gerçekleştirilen referandumda %8.63 oranındaki “HAYIR” oyuna karşılık (1.273.584 seçmen) %91.37 oranında “EVET” oyu olarak (18.553.278 seçmen) kabul edilmiş ve 09/11/1982 tarih ve 17863 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanmasıyla, Türkiye Cumhuriyeti Devleti’nin Anayasası olarak yürürlüğe girmiştir.

⁷² Ergun Özbudun, **Türk Siyasal Hayatı**, 7. Baskı, Anadolu Üniversitesi Yayınları, 2010, s.55.

⁷³ Yılmaz, a.g.e., s.229-230.; Gözler, Devletin Genel Teorisi, s.100.; Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, s.63.

hazırlanmasında görev alan Danışma Meclisi de bu düşüncesini şu ifadelerle dile getirmiştir⁷⁴:

“1961 Anayasası bu felsefeye sadık kalarak yürütmeyi Devletin yönetiminde, bütün faaliyetlerinde yasama kuvvetine bağlı, yasamaya tabi bir kuvvet olarak düzenlemiş idi. Halbuki modern hayatta yürütme kuvveti devletin beyni, hareket gücünün kaynaklandığı motorudur.

...İşte bu duruma son vermek için yürütme yasamaya tabi bir organ olmaktan çıkarılmış, her iki kuvvetin Devlet faaliyetlerinin düzenlenmesinde eşitlik ve denklik içinde işbirliği yapmalarını öngören parlamenter hükümet sistemi bütün gerekleriyle uygulanmaya konmuştur. Bu nedenle, yürütme, 1961 Anayasasında olduğu gibi bir görev olmaktan çıkartılmış, yürütme gerekli yetkilere sahip ve kanunların kendisine verdiği görevleri yerine getiren bir kuvvet olarak düzenlenmiştir.”

1961 Anayasası'nın hazırlık sürecinde rol oynamış olan Soysal, 1961 ve 1982 Anayasaları arasındaki farklara ilişkin olarak şu değerlendirmeleri yapmıştır⁷⁵:

“1961 Anayasası, toplumun bütününe ilgilendiren şiddet olaylarını önleyemediği, önlenmek istenen durumların ortaya çıkışından da sorumlu tutulduğu bir Anayasa olarak nitelendirilmiştir. Sorunlarla baş edemeyen iktidarlar zaman zaman hem sorunları, hem de sorunlar karşısındaki başarısızlıklarını Anayasaya yüklemişlerdir. 1982 Anayasası, özgürlükler karşısında otorite yönü ağır basan bir devlet düzeni amaçlamıştır. Yasamanın daha verimli çalışır duruma getirilmesiyle birlikte yürütmenin güçlendirilmesi ve özellikle Cumhurbaşkanının geniş yetkilerle donatılması bu Anayasanın devlet sistemine ilişkin en önemli özellikleridir.”

Cumhurbaşkanı'nın yetkilerinin genişletilmesi hususunda, 1982 Anayasası'nın ilk haliyle Türk hukuk sistemine giren “Cumhurbaşkanlığı kararnamesi”ni değerlendirmek gerekmektedir. Nitekim Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, 1876 Kanun-ı Esasî ve 1921, 1924, 1961 Anayasalarında yer almamış; Danışma Meclisinin kabul ettiği ilk metinde de yer almamasına rağmen⁷⁶ bu düzenleyici işlem türüne ilk kez 1982 Anayasası'nda yer verilmiştir.

⁷⁴ Anayasa Komisyonu'nun 30/07/1982 tarihli “Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısı ve Anayasa Komisyonu Raporu”na https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/DM_/d02/c007/dm_02007120ss0166ek01.pdf adresinden erişilebilmektedir. (Erisim) 25/05/2021.

⁷⁵ Mümtaz Soysal, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1997, s.17.

⁷⁶ Osman Selim Kocahanoğlu, **Gerekçeli ve Açıklamalı Anayasa**, Temel Yayınevi, İstanbul, 1993, s.160.

1982 Anayasası'nda CBK'lere yer verilmesinin iki nedeni olduğu ileri sürülebilir. Bu nedenlerden ilki, devletin en üst temsil makamında bulunan Cumhurbaşkanı'na kendi görev alanı kapsamında düzenleme yapma yetkisi tanımak; ikincisi ise 1982 Anayasası'nın yürütme organını ve bilhassa Cumhurbaşkanı'nı güçlendirici düzenlemelerin bir parçası olarak CBK'lere Anayasa'da yer vermeye duyduğu ihtiyaçtır⁷⁷. 1982 Anayasası'nın kabul edildiği ilk hâlindeki “Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği” başlıklı 107'nci maddesinde⁷⁸:

“Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilat ve çalışma esasları, personel atama işlemleri CBK ile düzenlenir.”

hükmü yer almaktaydı. Görüleceği üzere, CBK'ler 1982 Anayasası'nın mülga 107'nci maddesinde öngörülmüş, Cumhurbaşkanlığı idari teşkilatını düzenleyen idari işlemlerdi⁷⁹. Söz konusu maddeye bakıldığında Cumhurbaşkanı'nın tek başına çıkarabileceği bir kararname ile Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşunu, teşkilat yapısını, çalışma düzenini ve Genel Sekreterlik personelinin atama işlemlerini düzenleyebileceği açıkça ifade edilmekteydi. Ancak, 1982 Anayasası'nı hazırlayan kurucu iktidar, Cumhurbaşkanı'nın kararname ile düzenleyebileceği alanları ilgili maddede sayılan konularla sınırlamış, Cumhurbaşkanı'na tek başına çıkaracağı bir kararname ile sayılanlardan başkaca bir düzenleme yapabilme imkânı tanımamıştı. Anayasa, Cumhurbaşkanı'nın görev ve yetkilerini düzenleyen 104'üncü maddesinde ise şu düzenlemeleri getirmişti:

“Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Bu sıfatla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; Anayasanın uygulanmasını, Dev-let organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir.

Bu amaçlarla Anayasanın ilgili maddelerinde gösterilen şartlara uyarak yapacağı görev ve kullanacağı yetkiler şunlardır:

a) Yasama ile ilgili olanlar:

⁷⁷ Ömer Keskinsoy, Semih Batur Kaya, Temel Meri, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Y.2020, C.75, S.4, s.1386.

⁷⁸ (Mülga: 16/4/2017-6771/16 m.)

⁷⁹ Salih Taşdöğen, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Y.2016, C.65 S.3, s.937.

Gerekli gördüğü takdirde, yasama yılının ilk günü Türkiye Büyük Millet Meclisinde açılış konuşmasını yapmak,

Türkiye Büyük Millet Meclisini gerektiğinde toplantıya çağırmak,

Kanunları yayımlamak,

Kanunları tekrar görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri göndermek,

Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları gerekli gördüğü takdirde halkoyuna sunmak,

Kanunların, kanun hükmündeki kararnamelerin, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün, tümünün veya belirli hükümlerinin Anayasaya şekil veya esas bakımından aykırı oldukları gerekçesi ile Anayasa Mahkemesinde iptal davası açmak,

Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesine karar vermek,

b) Yürütme alanına ilişkin olanlar:

Başbakanı atamak ve istifasını kabul etmek,

Başbakanın teklifi üzerine bakanları atamak ve görevlerine son vermek,

Gerekli gördüğü hallerde Bakanlar Kuruluna başkanlık etmek veya Bakanlar Kurulunu başkanlığı altında toplantıya çağırmak,

Yabancı devletlere Türk Devletinin temsilcilerini göndermek, Türkiye Cumhuriyetine gönderilecek yabancı devlet temsilcilerini kabul etmek,

Milletlerarası andlaşmaları onaylamak ve yayımlamak,

Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Türk Silahlı Kuvvetlerinin Başkomutanlığını temsil etmek,

Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar vermek,

Genelkurmay Başkanını atamak,

Millî Güvenlik Kurulunu toplantıya çağırmak,

Millî Güvenlik Kuruluna Başkanlık etmek,

Başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu kararıyla sıkıyönetim veya olağanüstü hâl ilân etmek ve kanun hükmünde kararname çıkarmak,

Kararnameleri imzalamak,

Sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebi ile belirli kişilerin cezalarını hafifletmek veya kaldırmak,

Devlet Denetleme Kurulunun üyelerini ve Başkanını atamak,

*Devlet Denetleme Kuruluna inceleme, araştırma ve denetleme yaptırtmak,
Yükseköğretim Kurulu üyelerini seçmek,
Üniversite rektörlerini seçmek,*

c) Yargı ile ilgili olanlar:

Anayasa Mahkemesi üyelerini, Danıştay üyelerinin dörtte birini, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve Yargıtay Cumhuriyet Başsavcivekilini, Askerî Yargıtay üyelerini, Askerî Yüksek İdare Mahkemesi üyelerini, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu üyelerini seçmek.

Cumhurbaşkanı, ayrıca Anayasada ve kanunlarda verilen seçme ve atama görevleri ile diğer görevleri yerine getirir ve yetkileri kullanır.”

Bu düzenlemelere bakıldığında, 1982 Anayasası'nı hazırlayan kurucu iktidar tarafından Cumhurbaşkanı'na yasama, yürütme ve yargı alanlarına ilişkin önemli yetkilerin tanınmış olduğu görülmektedir. 1982 Anayasası'nı 1961 Anayasası'ndan bu noktada farklı kılan, Cumhurbaşkanı'nın atama işlemi yapmaya ve olağanüstü hâllerde Anayasa'yı ve sistemi korumaya ilişkin yetkileridir ve Cumhurbaşkanı'nın sahip olduğu bu Anayasal yetki ve görevler, onu klasik parlamenter rejimdeki sembolik yetkilere sahip cumhurbaşkanlarından ayırmaktadır⁸⁰.

1982 Anayasası, Cumhurbaşkanı'nın yetkilerini önceki Anayasalara göre güçlendirmesine karşın, bazı yetkilerini kullanırken “*Bakanlar Kurulunun teklifi*”ni de bir şart olarak aramaktaydı. Örneğin, Cumhurbaşkanı'nın yetkilerini düzenleyen 104'üncü madde kapsamında düzenlenen “*yürütme alanına ilişkin olanlar*” başlığı altında “*Genelkurmay Başkanı'nı atama*” yetkisinin Cumhurbaşkanı'na tanınmış bir yetki olduğu anlaşılmaktadır. Fakat Anayasa, 117'nci maddesinin 4'üncü fıkrasında şu hükme yer vermektedir:

“Genelkurmay Başkanı, Bakanlar Kurulunun teklifi üzerine, Cumhurbaşkanınca atanır; görev ve yetkileri kanunla düzenlenir. Genelkurmay Başkanı, bu görev ve yetkilerinden dolayı Başbakanı karşı sorumludur.”

⁸⁰ Fatih Özkul, “1982 Anayasası'nda Cumhurbaşkanı”, (Yayımlanmamış doktora tezi) Ankara Üniversitesi, 2011, s.6

Şu hâlde, Cumhurbaşkanı, hiç şüphesiz, 104'üncü maddeden aldığı yetki ile Genelkurmay Başkanı'nı atayabilmekte, ancak bunun için öncelikle Bakanlar Kurulunun teklifine gereksinim duymaktaydı.

1982 Anayasası'nın 2017 değişiklikleri öncesindeki hâli kapsamında Cumhurbaşkanı'nın konum ve yetkileri değerlendirilirken, yine Anayasa'nın 105'inci maddesindeki düzenleme de önem arz etmektedir. İlgili madde şu hükümlere yer vermektedir:

“Cumhurbaşkanının, Anayasa ve diğer kanunlarda Başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri dışındaki bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır; bu kararlardan Başbakan ve ilgili bakan sorumludur.”

Şu hâlde, Cumhurbaşkanı'nın Anayasa ve kanunlara göre tek başına yapabileceği belirtilenler dışındaki bütün işlem ve kararlarının, “karşı-imza” kuralıyla Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanması, bu kararlardan da Başbakan ve ilgili bakanın sorumlu tutulması Anayasa koyucu tarafından düzenlenmişti. Karşı-imza kuralının geçerli olduğu işlemlerde Cumhurbaşkanı'nın, Başbakan'ın ve ilgili bakanın imzası işlemin geçerli olmasının bir koşuluydu. Başka bir ifadeyle, bu kararnamelerde Cumhurbaşkanı'nın, Başbakanın ve ilgili bakanın imzası yoksa işlem tesis edilmemiş durumdaydı. Dolayısıyla, bu tür işlemler bakımından yetkili kılınmış olan makamların Cumhurbaşkanı, Başbakan ve ilgili bakan olduğunu söylemek mümkündür⁸¹.

1982 Anayasası'nın 2017 değişiklikleri öncesinde benimsemiş olduğu karşı-imza kuralının dünyada da çeşitli Anayasalarda ifadesini bulduğu görülmektedir. Örneğin, 1978 tarihli İspanya Anayasası'nın 56'ncı maddesinin 3'üncü fıkrası⁸²:

“Kral'ın kişiliği dokunulmazdır ve hesap sorulamaz. Fiilleri, her zaman, 64'üncü maddede belirtilen şekilde ikinci bir onay gerektirir.”

⁸¹ Taşdöğen, a.g.e., s.948.

⁸² Fahri Bakırcı ve Ahmet Yıldız, **İspanya Anayasası ve Kongre İçtüzüğü**, Yasama Derneği, Ankara, 2011, s.45.

şeklinde bir düzenleme getirmiş, ilgili Anayasanın 64'üncü maddesinin 1'inci ve 2'nci fıkraları ise⁸³:

“Kral’ın işlemleri Başbakan ve uygun olduğunda yetkili bakanlarca da imzalanır. Başbakan adayının açıklanması ve atanması ve 99’uncu maddede belirtilen fesih kararına Meclis Başkanı da imza koyar.

Kral’ın işlemlerine imza atanlar bunların sorumluluğunu taşır.”

hükümlerine yer vermiştir. Burada, bahse konu karşı-imza kuralının bu Anayasa tarafından da benimsendiği, İspanya Kralı’nın işlemlerinin geçerlik kazanması için Başbakan ve uygun olduğunda yetkili bakanlarca imzalanmasının gerektiği, Kral’ın işlemlerine imza atanların da bu sorumluluğu üstlendikleri açıkça ifade edilmektedir.

1982 Anayasası Cumhurbaşkanı’nın yetkilerini tipik bir parlamenter sistemdeki devlet başkanının yetkilerine kıyasla belirgin şekilde güçlendirecek düzenlemeler öngörmüşse de politika üreten ve bunlardan sorumlu tutulacak olan yürütme erki kanadınıysa hükümet, yani Başbakan ve Bakanlar Kurulundan oluşan kanat olarak belirlemiştir. 2007 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanı’nın halk tarafından seçilmesinin ise Cumhurbaşkanı’nın konumunu bariz şekilde güçlendirdiği aşikârdır. Bu değişiklik, Cumhurbaşkanı’nın artık TBMM üyelerinin oylarıyla değil, doğrudan doğruya halk tarafından seçileceğini öngörmüştür. Nitekim Cumhurbaşkanı’nın halk tarafından seçilecek olmasıyla Türkiye’deki sistemin “*başkanlı parlamenter sistem*⁸⁴”e evrildiği ileri sürülmüştür⁸⁵. Kanımızca da milyonlarca seçmenin doğrudan kullandıkları oylarla göreve gelen bir Cumhurbaşkanı’nın salt sembolik bir konumda ve sembolik yetkilerle kısıtlanmış

⁸³ Bakırcı ve Yıldız, a.g.e., s.48.

⁸⁴ Düalist yürütme yapısına sahip olmakla birlikte önemli yetkilerle donatılmamış fakat halk tarafından seçilen bir devlet başkanının bulunduğu siyasal sistem “başkanlı parlamenter sistem” şeklinde adlandırılmaktadır. Başkanlı parlamenter sisteme ilişkin detaylı bilgi için bkz. Şule Özsoy Boyunsuz, **Başkanlı Parlamenter Sistem: Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçildiği Parlamenter Hükümet Modeli ve Türkiye İçin Tavsiye Edilebilirliği**, 2. Baskı, On İki Levha Yayınları, İstanbul, 2014, s. 91 vd.

⁸⁵ Levent Gönenç, “Hükümet Sistemi Tartışmalarında Başkanlı Parlamenter Sistem Seçeneği”, **Güncel Hukuk Dergisi**, Y.2007, S.44, s.40.

olduğunu söylemek güç olacaktır. Bilhassa, 1982 Anayasası'nın ilk şeklinde dahi Cumhurbaşkanı'nın yürütme organı içindeki konumunun güçlendirildiği düşünüldüğünde, 2007 yılı itibarıyla Cumhurbaşkanı'nın doğrudan doğruya halkın iradesiyle seçimi usulüne geçilmesi, Cumhurbaşkanı'nın konumunu belirgin şekilde güçlendiren bir düzenleme olmuştur.

1.2. Normlar Hiyerarşisi

1.2.1. Normlar hiyerarşinin anlamı

“Kural koyma” ve “düzenleme” ifadeleri, kamu hukuku doktrinine göre genel itibarıyla aynı anlamda kullanılmakta olup her ikisinden de bir konuya ilişkin olarak genel, soyut ve bir defa kullanılmakla tükenmeyen nitelikte bir kural (*norm*) koyma faaliyeti anlaşılmaktadır⁸⁶. Hukuk normları, hukuk devletinin oluşması ve varlığını sürdürebilmesi için olmazsa olmaz (*sine qua non*) öğelerdir. Bireylerin bireylerle ve yine bireylerin devletle olan ilişkilerinin düzenlenmesi ve insanların bireysel ve toplumsal ihtiyaçlarının karşılanabilmesi için var olan devlet otoritesinin her türlü iş ve eylemleri, işte bu “*olmazsa olmaz öğeler*” olarak nitelediğimiz hukuk normları ile düzenlenmektedir. İdarenin genel, soyut ve devamlı şekilde hukuk kuralı koyma yetkisi ve faaliyetinin düzenleme yetkisi ve düzenleme faaliyeti, bu faaliyetler neticesinde tesis edilen işlemlerin de “*düzenleyici işlemler*” şeklinde ifadesini bulduğu söylenebilir.

Bireylerin ve kamu kurum ve kuruluşlarının her türlü eylem ve işlemlerini gerçekleştirirken uymak zorunda oldukları hukuk normları arasında bir hiyerarşi bulunmaktadır. Hukukun kendi içinde tutarlı bir bütün olması ve normlar arasındaki bu sıralamanın hiyerarşik bir nitelik göstermesi gerekmektedir⁸⁷. Türkçe’de farklı terimlerle ifadesini bulan “*hiyerarşi*” terimi, 1982 Anayasası’nda doğrudan

⁸⁶ Yeliz Şanlı Atay, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri”, **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Y.2019 C.10, S.2, s.580.

⁸⁷ Yahya Berkol Gülgeç, **Normlar Hiyerarşisi**, 2. Baskı, On İki Levha Yayınları, İstanbul, 2018, s.23.

geçmemekle birlikte, örneğin İspanya Anayasası'nda doğrudan “*normlar hiyerarşisi*” şeklinde anılmaktadır⁸⁸. Hukuk normları arasındaki bu hiyerarşik ilişki, hukuk düzeninin oluşması ve sürdürülebilmesi için oluşmuş bir sistemdir. Hukuk kuralları arasındaki genel kabul görmüş olan üstünlük sıralaması, hukuk kurallarının somut olaylara uygulanması esnasında oluşabilecek tereddüt ve aksaklıkların da önüne geçmekte, hukuk kuralları arasında nizami bir ilişkinin oluşmasına imkân sağlamaktadır.

Normlar hiyerarşisi, bir hukuk düzeninin yazılı kurallarını oluşturan Anayasa, kanun, tüzük, yönetmelik gibi normların arasındaki ast-üst ilişkisidir. Bu sıralamayı, normun geçerliğinin üst basamaktaki norma uygunluğuna bağlı olduğu ve altta yer alanlara kıyasla üstteki normların daha genel, alttaki normların ise daha detaylı ve özel nitelikte olduklarını gösteren bir sıralama olarak ifade etmek mümkündür. Avusturyalı pozitivist hukukçu Hans Kelsen tarafından sistematik olarak kuramı oluşturulan bu hiyerarşi kapsamında, hukukun diğer normatif düzenlerden farklı olarak birbirine eşit düzeydeki normlardan değil, hiyerarşik düzen içinde sıralanmış normlardan oluşması gerektiği ifade edilmektedir⁸⁹.

Bir hukuk düzeninde yer alan üst normlar ile ast normlar arasındaki bu ilişkinin, birbirine bağlı ve sayıca çok ve bağımsız norm çiftlerinden ziyade piramit şeklinde tasvir edilebilecek bir hiyerarşik yapı olduğu düşünülmektedir⁹⁰.

Bu noktada, her hukuk normunun kendisinden bir üstteki norma uygun olması hâlinde geçerli olacağı düşüncesi, normlar hiyerarşisi piramidinin en üstünde yer alan Anayasa'nın hangi norma uygun olmak zorunda olduğu sorusunu da doğurmuştur. Kelsen, bu soruyu Anayasaların “*temel norm*”a (*Alm. grundnorm, İng. basic norm*) uygun olmak zorunda olduğu şeklinde cevaplamaktadır. Bu noktada,

⁸⁸ Abdullah Sezer, “Normlar Hiyerarşisi Ve Cumhurbaşkanlığı Kararnemeleri: Çok Boyutlu Normlar Piramidi Yaklaşımı”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, Y.2019, C.36, S.1, s.358.

⁸⁹ Mehmet Güneş, “Cumhurbaşkanlığı Kararnemelerinin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetiminde Maddi İçerik Kriteri”, *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Y.2020, C.11, S.1, s.167.

⁹⁰ Gülgeç, a.g.e., s.23.

pozitivist bir hukuk teorisyeni olan Kelsen'in, normlar hiyerarşisini pozitif olmayan bir norma dayandırdığını ve ondan destek aldığını ifade etmek gerekmektedir⁹¹.

Ancak, farklı değer yargılarına açık olması sebebiyle temel normun tam olarak ne olduğunun bilinmesi ve net bir şekilde tespit edilmesi pozitif hukuk anlamında olası görünmemektedir. Bugünkü hukuk doktrinince genel kabul görmüş olan normlar hiyerarşisindeki bir norm, esas itibarıyla, kendisinden daha üstün buyurma gücüne sahip diğer normlara uygun kurallar getirmelidir. Uygulamada karışıklık ve tereddütlere mahal vermemek adına, normlar hiyerarşisini oluşturan ögeler arasında belirli bir standart kapsamında kabul görmüş bir sıralama olmalıdır. Daha yalın bir ifadeyle, hukuk kuralları ancak bir üst kurala dayandığı ve ona aykırılık göstermediği sürece geçerli olabilecek ve bu sistem, kurallar arasındaki üstünlük sıralamasının genel kabul görmüş bir şekilde düzenlenmesiyle kurulup idame ettirilebilecektir.

1.2.2. Normlar hiyerarşisine yönelik yaklaşımlar ve Türk hukukundaki görünümü

Normlar hiyerarşisine yönelik çeşitli görüş ve yaklaşımlar bulunmaktadır. Hukukun genel teorisine göre; bir hukuk normunun normlar hiyerarşisindeki konumu veya geçerliğinin belirlenmesine ilişkin üç farklı yaklaşım bulunmaktadır⁹².

İlk olarak “*aksiyolojik geçerlik*” yaklaşımı doğal hukukçular tarafından, bir normun çeşitli değerlere uyup uymamalarına göre değerlendirilmesini ve hukukun kaynağına, maksadına, adaletle olan ilişkisine ve var olan hukuk düzenlerinin meşruiyetine göre sorgulanması gerektiğini savunan görüştür.

İkinci olarak “*maddi geçerlik*” yaklaşımı, İskandinav ve Amerikan hukuki realizmince, bir normun sadece etkinliği ve fiilî olarak kabul edildiği ölçüde geçerli

⁹¹ Taylan Barın, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri Sorunu”, s.4. https://www.kamuhukukculari.org/upload/dosyalar/Taylan_Barin_.pdf (Erisim) 10/05/2021.

⁹² Güneş, a.g.e., s.168.

olabileceği ile “yaşayan hukuk” kavramına atıf yaparak, yargı mercilerini hukukun yorumlanmasında esas yetkili kabul eden görüştür.

Üçüncü olarak “biçimsel (şeklî veya organik) geçerlik” yaklaşımı, pozitivist yaklaşımca savunulan ve bir normun içeriğine bakılmaksızın, hangi organın gücüne dayandığına ve mevcut hukuk düzeninde ilgili norma kaynak teşkil eden üst normun geçerliğine göre konumunun belirlenmesi gerektiğini ileri süren görüştür. Doktrinde bazı yazarlara göre, Türk hukuk düzeninde hukuk normları “biçimsel geçerlik” yaklaşımı temel alınarak sıralanmakta⁹³, bir diğer ifadeyle, Türk hukuk düzeninde normlar hiyerarşisi, normların biçimsel geçerliğine göre oluşmaktadır. Biçimsel geçerlik yaklaşımı, bir normun normlar hiyerarşisindeki konumunu onun doğuşundaki geçerliğe, normun içeriğinden ziyade biçimine (şekline) göre belirlemektedir. Nitekim 1982 Anayasası’nın 124’üncü maddesine göre, bir normun adı “yönetmelik” ise, o yönetmelik getirdiği kurallardan, yani muhtevastından bağımsız olarak normlar hiyerarşisinde yönetmeliklerin yer alması gereken sırada olmalıdır. Aynı şekilde, 1982 Anayasası’nın 11’inci maddesine göre, bir kanun da yine içeriğine bakılmaksızın, normlar hiyerarşisinde kanunların yer alması gereken basamakta yer alacaktır.

Sezer, normlar hiyerarşisinin temel ilke ve kurallarını aşağıdaki şekilde belirlemektedir⁹⁴:

- Normlar, rastgele veya dağınık olarak değil, sistemli bir şekilde yapılanmakta, aynı düzeydeki hukuk normları yan yana dizilirken, norm kademeleri ise üst üste hiyerarşik bir şekilde sıralanmaktadır.

- Normlar hiyerarşisi piramidinin üçgen yapısı gereği, en üst kademede tek bir norm yer almaktadır ve en üst kademede ki normun altında birden fazla hukuk normu yan yana bulunabilir.

⁹³ Güneş, a.g.e. s.168.

⁹⁴ Sezer, a.g.e., s.358-360.

- Bu çalışmada da daha önce vurgulandığı gibi, Kelsen'e göre Anayasa en üstün norm değildir. Anayasanın üstünde temel norm (*grundnorm*) yer almaktadır ve uluslararası hukuk ve iç hukuk düzenlerinin tümünden üstün bir konuma sahiptir. Bu yaklaşım "*Anayasa-üstünlük (supra constitutionem)*" olarak ifade edilmekle birlikte, iç hukuk düzeninde en üstün norm, kodifiye edilmiş bir Anayasa olmalıdır.

- Şekli Anayasa anlayışına göre, Anayasa maddeleri arasında bir iç hiyerarşi bulunmaz. Örneğin, "*değiştirilemez*" hükmünü barındıran bir Anayasa normu, Anayasanın diğer maddelerinden daha üstün bir hiyerarşik statüye sahip değildir.

- En üst düzeyde yer alan hukuk normu, hukuk düzeninin de birliğini sağlamakta olup geçerlik zinciri takip edildiğinde, normların birliğini de tesis eden en üstün norma ulaşılmaktadır.

- Anayasa sembolik değil, normatif bir norm olup üstün ve bağlayıcı niteliktedir. Anayasanın diğer hukuk normları karşısındaki üstünlüğü, şekli ve maddi üstünlük olarak ayrılmaktadır.

- Başta en üst kademede yer alan hukuk normu olmak üzere, her bir üstün norm alttaki normun tesis edilmesini veya muhtevasını belirlediği için bir "*üretim ve denetim zinciri*" oluşmaktadır.

- Hukuk normlarının ve bunları üreten organların çokluğu, normu ihdas eden, uygulayan ve denetleyen organların ayrışmasına neden olur.

- Normlar hiyerarşisi piramidinde alta doğru inildikçe normlar daha somut bir görünüm kazanmakta; normların sayısı, ayrıntıları, uygunluklarının arandığı üstün norm sayısı da artmakta, ancak bağlayıcılıkları azalmaktadır. Piramitte yukarı çıkıldıkça genellik, üstünlük ve bağlayıcılık artmakta; hükmü değiştirme gereksinimi ise azalmaktadır.

- Alt normun üst norma uygunluğu denetlenmekte, aykırılık hâlinde düzenlemenin iptali gibi müeyyideler uygulanabilmektedir.

Normlar hiyerarşisinin bu temel özellikleri dikkate alındığında, hukuk kuralları arasındaki bu hiyerarşi mekanizmasının bir hukuk düzeninde bütünlüğün sağlanması ve uygulayıcıların tereddütte kalma ihtimallerini ortadan kaldırmak veya hiç olmazsa en aza indirmek için mümkün olduğunca net bir şekilde ortaya konulmasının önem arz ettiği görülmektedir. Bu bağlamda, Türk hukuk düzeninde yürütme organının en kapsamlı düzenleme aracı olan CBK'lerin bu hiyerarşideki konumunun netleşmesi, gerek Türk hukuk doktrinin gelişimine katkı sağlayacak gerekse de hukuk kurallarını uygulamakla yetkili ve/veya görevli mercilerin işlemlerini daha sağlıklı bir zemine oturtacaktır.



İKİNCİ BÖLÜM

CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMESİ

2.1. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Normlar Hiyerarşisindeki Konumu

2.1.1. Normlar hiyerarşisinde yeni bir norm olarak Cumhurbaşkanlığı kararnamesi

21/01/2017 tarih ve 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu'nun⁹⁵ ilgili hükümlerinin 09/07/2018 tarihinde Türkiye'de yürürlüğe girmesinden önce, Türk Anayasa Hukuku doktrininde normlar hiyerarşisi, sırasıyla Anayasa, temel hak ve hürriyetlere ilişkin uluslararası sözleşmeler, kanun ve kanun hükmünde kararname ve uluslararası sözleşmeler, tüzükler, yönetmelikler ve adsız düzenleyici işlemler şeklinde yukarıdan aşağıya doğru sıralanmaktaydı⁹⁶.

Bahse konu değişikliklerle, 1982 Anayasası'nda yeni bir işlem türü olarak CBK'ye yer verilmiş olup 1982 Anayasası'nın bahse konu değişiklik öncesi mülga 107'nci maddesinde “*Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilat ve çalışma esasları, personel atama işlemleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir*” hükmü bulunduğu için bu terim Türk hukukunda ilk kez yer almış değildir. Ancak, 2017 Anayasa değişikliğiyle birlikte tesis edilen düzenlemelerde yer aldığı biçimiyle CBK, değişiklik öncesinden farklı ve yeni bir işlem türü olarak vücut bulmuştur.

2017 Anayasa değişikliğiyle birlikte, Anayasa'nın 104'üncü ve 119'uncu maddeleri Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini olağanüstü ve olağan dönemlerde çıkarılmaları ayırımına göre iki tür olarak düzenlemiş ve bu iki türe yönelik olarak birbirinden farklı bazı hükümler öngörmüştür.

⁹⁵ Resmî Gazete Tarih/Sayısı: 11/02/2017/29976.

⁹⁶ Yusuf Güneş ve Ferhat Taze, “Türkiye’de Çevre ve Doğal Kaynaklar Konusunda İmzalanan Uluslararası Sözleşmelerin İç Hukuka Uyarlanması Sorunları ve Çözüm Önerileri”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, Y.2012, C.70, S.1, s.77.

2.1.2. Olağanüstü hâl döneminde çıkarılacak Cumhurbaşkanlığı kararnameleri

1982 Anayasası, CBK'lerin hem çıkarılma usulünü belirlemekte hem de içeriğini ve sınırlarını çizmektedir. Bu nedenle Anayasa'nın normlar hiyerarşisinde CBK'lerin üstünde konumlandığından hiç şüphe yoktur⁹⁷. Buna karşın, CBK'lerin normlar hiyerarşisinde kanunlarla olan ast-üst ilişkisi, doktrinde bir tartışma konusu haline gelmiş durumdadır. CBK'leri düzenlerken, Anayasa koyucu olağan dönemde çıkarılacak kararnameler ile olağanüstü hâl yönetiminde çıkarılacak kararnameler şeklinde bir ayrıma gitmiştir. Anayasa Mahkemesi, "olağanüstü hâl"i şu şekilde tanımlamaktadır:

"Olağanüstü yönetim usullerine devletin ve toplumun varlığı ve güvenliği için büyük bir tehlike yaratan, olağan yönetim usullerinin yetersiz kaldığı, durumlarda, bu tehlikeleri gidererek Anayasal düzeni korumak ve olaylar karşısında ivedi önlem ve karar alabilme gereksinimi içinde bulunan yürütmenin yetkilerinin arttırılmasını sağlamak amacıyla başvurulduğu yönetim biçimidir"⁹⁸.

1982 Anayasası, olağanüstü hâl CBK'lerinin normlar hiyerarşisindeki yerini Anayasa'nın lafzıyla açıkça belirlemiştir. Anayasa:

"Olağanüstü hâllerde Cumhurbaşkanı, olağanüstü hâlin gerekli kıldığı konularda, 104'üncü maddenin onyedinci fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamalara tabi olmaksızın CBK çıkarabilir. Kanun hükmündeki bu kararnameler Resmî Gazetede yayımlanır, aynı gün Meclis onayına sunulur."

ifadesiyle olağanüstü hâllerde çıkarılacak olan CBK'lerin normlar hiyerarşisinde kanuna denk bir hiyerarşik statüde olduğunu açıkça ifade etmiştir. Bu ifade, olağanüstü hâllerde çıkarılan CBK'leri kanunlarla aynı konuma yerleştirmektedir⁹⁹. Şu hâlde, Cumhurbaşkanı'nca olağanüstü hâl ilan edilmesinin ardından, bu dönemde yine Cumhurbaşkanı tarafından olağanüstü hâlin gereklerine uygun olarak çıkarılacak olan CBK'ler, Anayasa'nın lafzı dikkate alındığında kanun gücünde olup

⁹⁷ Barın, a.g.e., s.5.

⁹⁸ AYM 1990/25 E.-1991/1 K., 10/01/1991 T.; 1991/6 E.-1991/20 K., 03/07/1991 T.; 2016/167 E.-2016/160 K., 12/10/2016 T.

⁹⁹ Gülgeç, a.g.e., s.211.

normlar hiyerarşisi piramidinde Anayasa'nın hemen altında ve kanunlarla birlikte konumlanmaktadır.

2017 Anayasa değişikliğiyle olağanüstü hâl CBK'lerinin yargısal denetimine ilişkin olarak da bir düzenleme getirilmiştir. Anayasa'nın 148'inci maddesinin birinci fıkrası:

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

ifadelerini kullanmış ve olağanüstü hâl CBK'lerini Anayasa yargısının denetim kapsamı dışında bırakarak, onları olağan dönemde çıkarılan CBK'lerden daha farklı bir hukuki rejime tabi tutmayı tercih etmiştir.

Anayasa'nın lafzının, olağanüstü hâl CBK'lerinin normlar hiyerarşisindeki yerinin kanunlara denk olduğunu açıkça belirtilmesine karşın, bu kararnamelerin içerikleri itibarıyla farklı konumlandırılması gerektiği doktrinde savunulan bir görüştür. Özellikle olağan dönemlerde, Anayasa'nın 13'üncü maddesinde belirlenen Anayasal hakların “*ancak kanunla*” sınırlandırılabilmesi şartı aranmakta ve bu CBK'ler aynı zamanda yargısal bir denetime tabi olmaktadır, olağanüstü hâllerde kanun hükmünde kabul edilseler dahi CBK'ler için bu şart aranmamaktadır. Bu sebeple, olağanüstü hâl CBK'leri ile Anayasa'da güvence altına alınan temel hak ve hürriyetlere ilişkin her türlü kısıtlama ve düzenlemenin yargı denetimine veya herhangi bir sınırlamaya tabi olmaksızın yapılabildiği göz önüne alındığında, olağanüstü hâl CBK'lerinin Anayasal güçte değerlendirilmesi gerektiği düşünülebilmektedir¹⁰⁰. Yine bu yaklaşımın benimsenmesinde bir diğer argüman olarak Anayasa'nın 119'uncu maddesindeki şu düzenlemeye dikkat çekilmektedir:

¹⁰⁰ Güneş, a.g.e., s.172.

“Olağanüstü hâl sırasında çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri üç ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülür ve karara bağlanır. Aksi hâlde olağanüstü hâllerde çıkarılan CBK kendiliğinden yürürlükten kalkar.”

Anayasa'nın bu ifadesi sebebiyle, bu tür kararnamelerin üç ay süre boyunca “kanun üstü” bir buyurma gücü veya “Anayasal güçte” sonuç doğuracağı ve uygulanacağı hususu öne sürülebilmektedir¹⁰¹.

Kanımızca, olağanüstü hâl CBK'lerinin konumu Anayasa'nın lafzıyla açıkça belirtilmiş durumdadır. Nitekim, Anayasa'da “kanun hükmünde” ifadesi kullanılırken doğrudan doğruya bu normun hiyerarşideki konumuna açık ve net bir şekilde işaret edilmiştir. Şu hâlde, olağanüstü hâl döneminde çıkarılan CBK'lerin kanun gücünde bir norm olarak Türk hukukunda yer aldığını söylemek mümkündür.

2.1.3. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin konumu (olağan dönem)

Anayasa'nın 119'uncu maddesi incelendiğinde, olağanüstü hâl döneminde çıkarılan CBK'lerin “kanun hükmünde” olduğu ifadesinin açıkça yer aldığı görülmektedir. Oysa, olağan dönemde çıkarılan CBK'lerin normlar hiyerarşisindeki konumuna Anayasa'da işaret edilmemiştir. Anayasa, CBK'nin statüsünü belirtmemiş, ancak kanunla bir ihtilaf çıkması hâlinde izlenmesi gereken yolu düzenlemiştir. Zira, 1982 Anayasası'nın 104'üncü maddesinin 17'nci fıkrasında:

“CBK ile kanunlarda farklı hükümler bulunması hâlinde, kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, CBK hükümsüz hale gelir.”

hükmü yer almaktadır. Bu düzenlemede açıkça görüleceği üzere, CBK ile kanun hükümleri arasında farklı hükümler bulunuyorsa kanun hükümleri uygulanacaktır.

Anayasa'nın 124'üncü maddesinde yer alan “Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler.” şeklindeki düzenlemeye göre

¹⁰¹ Güneş, a.g.e., s.172.

yönetmelikler CBK hükümlerine aykırı olamayacaktır. Bu sebeple CBK'nin yönetmeliğe göre daha üstün bir düzenleme kabiliyetine sahip olduğu, yani normlar hiyerarşisinde yönetmeliğe göre daha yukarıdaki bir konumda bulunduğu aşikârdır.

Doktrinde, CBK'nin normlar hiyerarşisindeki yerine ilişkin iki yaygın görüş mevcuttur. Bu görüşlerden ilki, CBK'nin normlar hiyerarşisinde kanunların hemen altında konumlandığı görüşüdür. Bu görüşe göre, Anayasa'daki “*yürütme yetkisine ilişkin konular*” ifadesi, CBK'nin gücünü kanunlara göre zayıflatmaktadır¹⁰². Nitekim, kanunlar Anayasa'ya aykırı olmamak kaydıyla yasama, yürütme ve yargı yetkilerinin tümüne ilişkin olarak çıkarılabilir ve her konuyu derinlemesine düzenleyebilirken; CBK'lerin salt yürütme yetkisine ilişkin konularda çıkarılabileceği Anayasa'da vurgulanmış ve bu şekilde CBK'lerle düzenlenebilecek alanın sınırları kanunlara göre daraltılmıştır. CBK'lerin normlar hiyerarşisinde kanunların altında yer aldığını savunan bu görüşün bir diğer argümanı ise, CBK ve kanun hükümlerinin çatışması hâlinde kanun hükümlerinin geçerli olacağını öngören Anayasal düzenlemedir¹⁰³.

Her ne kadar kanun ve CBK arasındaki üstünlük sıralaması Anayasa'da açıkça düzenlenmemiş olsa da kanun ve CBK'nin farklı hükümler içermesi hâlinde kanun hükümlerinin uygulanacağını şart koşulması, kanunların CBK'ler karşısında daha üstün bir konum ve etkiye sahip oldukları kanısını pekiştirmektedir. Aynı şekilde, Anayasa'da yer alan “*Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir*” şeklindeki düzenleme, yine kanuni bir düzenlemenin CBK ile getirilmiş bir düzenleme karşısında hiyerarşik olarak daha güçlü olduğu düşüncesini güçlendirmektedir.

¹⁰² Turan Yıldırım, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, **Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi**, Y.2017, C. 23., S. 2., s.23.

¹⁰³ Volkan Aslan, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Kanunlara Uygunluğunun Denetimi ve Çeşitli Hususların Kararname ile Düzenleneceğinin Kanunlarda Belirtilmesi Üzerine”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, Y.2019, C.36, S.1, s.146.

Bu noktada, TBMM'nin aynı konuda bir kanun çıkarması durumunda, ilgili CBK'nin tümüyle geçersiz olup olmayacağı sorusu akla gelmektedir. Atar, bu hususa ilişkin olarak şunları ifade etmektedir¹⁰⁴:

“Anayasada yer alan ‘Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda CBK hükümsüz hale gelir’ şeklindeki düzenleme, her zaman bir kararnamenin tümünün geçersiz hale gelmesi olarak anlaşılmalıdır. Meclisin bir CBK’yi yürürlükten kaldırması veya kararnamede değişiklik yapması söz konusu olamaz. Çünkü Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, önceki dönemdeki kanun hükmünde kararnameler gibi Meclisin iznine ve onayına tâbi olmayıp, doğrudan Anayasaya dayanılarak çıkarılan düzenlemelerdir. Eğer kanun, bir kararnameyle daha önce düzenlenmiş bulunan bütün konularla ilgili olarak uygulanabilir yeni hükümler getirmişse, kararnamenin tümü, bir kısım konularla ilgili yeni hükümler getirmişse bu hususlar bakımından kararname hükümleri geçersiz, yani uygulanamaz hale gelir. Bu geçersizliği tespit ederek uygulayacak olan merciler, duruma göre, ilgili konularda işlem yapacak ya da karar verecek olan idare ve yargı organlarıdır.”

Kanımızca da bir kanun ve CBK'nin bazı hükümleri arasında uyumsuzluk olduğunda ilgili CBK tümüyle hükümsüz hale gelmemeli, ancak kanun ve CBK'nin bütün hükümlerinin çatışması hâlinde bu netice doğmalıdır. Ayrıca, CBK'lerin KHK'lerin aksine, yürürlükteki kanun hükümlerini değiştirme veya ilga etme gücüne sahip olmaması da kanunlar karşısında daha zayıf olduğunu destekleyen argümanlar arasında yer almaktadır¹⁰⁵.

CBK'lerin, yürütmenin asli düzenleme yetkisinin aracı olarak değerlendirilmesi, bir kanuna dayanarak çıkarılmaları gerektiği seçeneğini ortadan kaldırmakta ve bu durumda CBK'lerin kanunlara uygun bir şekilde kullanılmasının gerekip gerekmediği sorusu ile karşı karşıya kalınmaktadır¹⁰⁶. Doktrinde, CBK'lerin ihdas edilebilmeleri için bir kanuna dayanmalarına gerek olmadığı, ancak kanun hükümleriyle uyumsuzluk içermemeleri gerektiği ileri sürülmektedir¹⁰⁷.

¹⁰⁴ Yavuz Atar, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, Y.2019, C.36, S.1, s.246.

¹⁰⁵ Atay, a.g.e., s.587.

¹⁰⁶ Atay, a.g.e., s.587.

¹⁰⁷ Kemal Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, Ekin Yayınevi, Bursa, 2019, s.913.

Yine olağanüstü hâl CBK'lerinin kanun hükmünde olduklarının Anayasa metninde ifadesini buluyor olması da olağan dönem CBK'lerinin normlar hiyerarşisindeki yerini ve bilhassa kanunlara göre konumunu belirleme noktasında yol gösterici olmaktadır. Olağanüstü hâl CBK'lerinin kanun hükmünde olduğunun belirtilmesinin mefhum-u muhalifinden, o hâlde olağan CBK'lerin “*kanun hükmünde olmadığı*” bakış açısı, CBK'lerin normlar hiyerarşisinde kanunların altında konumlandığı görüşünü pekiştirmektedir¹⁰⁸. Bu noktada, CBK'lerin normlar hiyerarşisinde kanunların altında yer almasının, bu normun kanunların altında olmayan uluslararası sözleşmelerin ve KHK'lerin de altında yer aldığı anlamına geldiği bir diğer vurgulanması gereken husustur¹⁰⁹.

Yürütmenin asli düzenleme yetkisinin yasama yetkisi ile aynı seviyede olduğunun kabul edilmesi, asli düzenleme yetkisinin kullanıldığı işlemlerin de kanunlarla aralarında bir ast-üst ilişkisinin varlığının tam tersine, kanunlarla eş değer ve aynı hiyerarşik konuma sahip işlemler oldukları sonucunun çıkarılmasına yol açmaktadır¹¹⁰. Doktrinde bu görüş, bir düzenleyici işlemin mevcut kanun hükümlerini değiştirmeme ve ortadan kaldırmamasının yanında hiçbir kanuni düzenleme yapılmamış bir alanda asli, yani doğrudan bir düzenleme yapmasının “*kanun niteliğinde*” sayılması gerektiği şeklinde yorumlanmaktadır¹¹¹. Dolayısıyla, CBK'lerin normlar hiyerarşisinde kanunlarla aynı hiyerarşik konumda yer aldığı görüşü oluşmaktadır. Bu görüş de şüphesiz, genel itibarıyla bazı argümanlarla desteklenmektedir. Özellikle, CBK çıkarılabilmesi için herhangi bir yetki kanununa ihtiyaç duyulmaması ve kanun ve CBK arasında herhangi bir ikame ilişkisinin de bulunmaması bunu göstermektedir. Ayrıca, CBK'lerin yargısal denetimi incelenirken ifade edildiği üzere, CBK'lerin Anayasa'ya uygunluk denetiminin de tıpkı kanunlar gibi Anayasa Mahkemesince yapılıyor olması ve CBK'lerin de tıpkı kanunlar gibi Resmî Gazete'de yayımlanma zorunluluğu taşımalarının, CBK ile kanunun aynı

¹⁰⁸ Metin Günday, **İdare Hukuku**, İmaj Kitabevi, Ankara, 2017, s.659.

¹⁰⁹ Tolga Şirin, “İşlemeyen Sistemlerin Fonksiyonel Olmayan Yanıtı: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, **Anayasa Hukuku Dergisi**, Y.2018, C.7, S.14, s.298.

¹¹⁰ Atay, a.g.e., s.588.

¹¹¹ Ergun Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2017, s.213

hiyerarşik seviyede yer aldığı savunulmasındaki temel argümanlar olduğu ifade edilmektedir¹¹². Ayrıca, CBK'nin kendisine aykırılık taşıması hâlinde iptal edilmesi sonucu ile karşılık bulacağı tek düzenlemenin Anayasa'nın bizatihi kendisi olması ve o CBK ile kanunun uyumsuzluk göstermesi hâlinde CBK'nin iptal edilmesi sonucunu doğuran her bir örnekte CBK'nin kanuna değil, Anayasa'ya aykırı olduğu için iptal edilmesi gerektiği görüşü de ileri sürülmektedir¹¹³.

CBK'lerin normlar hiyerarşisindeki yerini tartışırken Anayasa Mahkemesi kararlarının seviyesine de değinmekte fayda görülmektedir. Gülgeç, kanunların CBK'lerin üstünde yer aldığını ve buradan hareketle, Anayasa Mahkemesi kararlarının da kanunların üstünde konumlanması sebebiyle, CBK'lerin de hiyerarşide Anayasa Mahkemesi kararlarına göre daha alt bir seviyede olduğunu savunmaktadır¹¹⁴.

Bu görüşlerin haricinde, doktrinde kanunlar ve CBK'ler arasında herhangi bir hiyerarşik ilişkinin bulunmadığı, bir başka ifadeyle, aralarında herhangi bir üstünlük sıralamasının kurulamayacağı da savunulmaktadır. Bu yaklaşıma göre, CBK'ler ve kanunlar arasında hiçbir şekilde derece ilişkisi bulunmadığı gibi bu iki düzenlemeden birinin diğerine geçerlik sağlayabilme kapasitesinden de yoksun olduğu ileri sürülmekte; CBK'lerin normlar hiyerarşisi piramidinde kanunların ne üstünde ne de altında yer aldığı savunulmaktadır¹¹⁵.

Kanaatimizce, kanun ve CBK ihtilafında kanun hükümlerinin uygulanacağını Anayasa'da açıkça belirtilmesi, CBK'lerle düzenlenmiş bir alanın bilahare kanunla düzenlenmesi durumunda CBK'lerin hükümsüz hale gelmesi, münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda CBK çıkarılmasına imkân tanınmaması ve Anayasa koyucunun olağanüstü hâl CBK'lerinin "*kanun hükmünde*"

¹¹² Yasin Söyler, **Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2018, s.252.

¹¹³ Barın, a.g.e., s.5-6.

¹¹⁴ Gülgeç, a.g.e., s.195.

¹¹⁵ Barın, a.g.e., s.17.

olduklarını vurgulama ihtiyacı hissetmesi olguları bir arada düşünülürken, CBK'ler hiyerarşik olarak kanunların altında değerlendirilmelidir. Ayrıca, yine kanaatimizce, kanun ve CBK gibi düzenleme araçları arasında hiyerarşik bir ilişki olmadığı kabul edilemez. Nitekim Anayasa koyucu, kanun ve CBK'lerin farklı hükümler içermesinden CBK ile düzenlenen bir alanda daha sonradan kanuni bir düzenleme yapılmasına kadar farklı ihtimalleri dahi göz önünde bulundurarak öngörülerde bulunmuştur. Bunun yanında, hukukun kendi içinde tutarlı bir bütün olması gerektiği temel gaye olduğuna göre, bir hukuk düzeninde kanun ve CBK gibi iki kapsamlı norm arasında mutlaka bir uyum, yani bir ilişki bulunmalıdır.

2.1.4. Mahfuz alan üzerine değerlendirme

CBK'lerle ilgili en tartışmalı hususlardan birisi, Anayasa koyucunun bu norm için mahfuz bir düzenleme alanı öngörmüş olup olmadığı sorusudur. Bu durumda, “mahfuz alan” kavramının neye karşılık geldiğini değerlendirmek gerekmektedir. Bu hususta mahfuz alandan kasıt, yalnızca CBK ile düzenlenmesi mümkün olup TBMM'nin kanunla düzenleme yapmasının mümkün olmadığı bir alandır.

CBK'ye tayin edilen bir mahfuz düzenleme alanı olduğuna dair görüşler, öncelikle Anayasa'nın ilgili hükümlerindeki ifade biçimi ve genel norm (*lex generalis*)-özel norm (*lex specialis*) ilişkisinden kaynaklanmaktadır¹¹⁶. Mahfuz alana ilişkin tartışma, CBK'nin normlar hiyerarşisindeki yerinden bağımsız bir tartışmadır. Buradaki önemli nokta, yasama organının müdahale edemeyeceği ve düzenleyemeyeceği, bir başka ifadeyle Anayasa tarafından salt yürütmeye tahsis edilmiş bir düzenleme alanının var olup olmadığıdır¹¹⁷. Bunun için de CBK'nin kanun gücünde olmasına gerek bulunmamaktadır. Daha önce de ifade edildiği üzere, CBK'lerin düzenleme alanıyla ilgili temel şart, salt yürütme yetkisine ilişkin konularla ilgili olabilmeleridir. Bu

¹¹⁶ Ayhan Tekinsoy, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Yürütmenin Mahfuz Düzenleme Yetkisi Açısından Değerlendirilmesi”, **Cumhurbaşkanının İşlemleri: Hukuki Niteliği, Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetimi Sempozyumu**, 2019, s.6. https://www.kamuhukukculari.org/upload/dosyalar/Ayhan_Tekinsoy.pdf (Erisim) 17/05/2021.

¹¹⁷ Tekinsoy, a.g.e., s.6.

sınırlamanın yanında, Anayasa’da şu dört hususun CBK ile düzenlenmesi kabul edilmiştir:

“Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle düzenler.” (m. 104/9)

“Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle düzenlenir.” (m. 106/11)

“Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle düzenlenir.” (m. 108/4)

“Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle düzenlenir.” (m. 118/6)

1982 Anayasası’nda sayılan bu düzenlemelerin, genel itibarıyla kamu görevlileri ve idarenin teşkilatlanmasıyla ilgili hususlar olduğu anlaşılmaktadır¹¹⁸. Ancak, bu konuların yalnızca CBK ile mi düzenleneceği, yoksa TBMM’nin de bu hususlara ilişkin bir kanun yapıp yapamayacağı hususu tartışmalıdır. Anayasa’nın yukarıda sayılan bu dört hususun düzenlenmesini Cumhurbaşkanı’nın takdirine bırakmaması, açık bir şekilde *“düzenler”* ifadesini kullanması ve yine aynı değişiklikte Anayasa’ya eklenen geçici 21’inci maddenin (B) fıkrasındaki *“Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği belirtilen değişiklikler ise Cumhurbaşkanının göreve başlama tarihinden itibaren en geç altı ay içinde Cumhurbaşkanı tarafından düzenlenir.”* şeklindeki ikinci cümle birlikte ele alındığında, bu alanların salt CBK ile düzenlenebileceği ve bu düzenlemelerin CBK’lere mahfuz bir alan yaratmaya yönelik oldukları değerlendirilmektedir¹¹⁹. Bunun yanı sıra, Anayasa’daki bu dört hüküm, sınırlamaları ortadan kaldıran bir özel normdan ziyade; yürütme organı

¹¹⁸ Hakan Sabri Çelikyay, “Türk Anayasa Hukukunda Yeni Bir Kurum: Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, **XI. International Balkan and Near Eastern Social Sciences Congress Series**, 2019, s.349. https://www.researchgate.net/profile/IpekOkkay/publication/331981135_Tuketiciyi_Hem_Eglendirir_ek_Hem_de_Hissettirmeden_Ulasmanin_Yolu_Olarak_Viral_Pazarlama/links/5c98abaa92851cf0ae9606b9/Tuketiciyi-Hem-Eglendirerek-Hem-de-Hissettirmeden-Ulasmanin-Yolu-Olarak-Viral-Pazarlama.pdf#page=359 (Erisim) 12/08/2021.

¹¹⁹ Barın, a.g.e., s.6-7.; Yavuz Atar, **Türk Anayasa Hukuku**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2018, s.197; Kemal Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, Ekin Yayınevi, Bursa, 2018, s.888.

tarafından yapılamayacak bir düzenlemenin yolunu açan istisnai hükümler olarak da yorumlanabilmektedir¹²⁰.

Bu noktada, 02/07/2018 tarih ve 703 sayılı “Anayasa’da Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”ye de değinmek gerekmektedir. 703 sayılı KHK, münhasıran CBK’lerle düzenlenmesi öngörülen konularda mevcut olan kanun hükümlerini yürürlükten kaldırmıştır. Böylelikle, münhasıran CBK’lerle düzenlenmesi öngörülen konuları düzenleyen ve birbirleriyle farklı hükümler içermesi muhtemel olan birden fazla kural olması ihtimali halihazırda bir sorun teşkil etmemektedir¹²¹. Mahfuz alana ilişkin olarak yapmış olduğu değerlendirmede Atar şu görüşleri dile getirmektedir¹²²:

“Anayasa’da bu konuların özel olarak Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenleneceği belirtildiği için bu konularda Meclisin kanun çıkarması mümkün değildir. Anayasanın, kamu tüzelkişiliğinin hem kanunla hem de Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulabileceğini özel olarak vurgulamış olması (m.123/3) da bu durumu pekiştirmektedir. Zira Anayasa koyucu, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceği özel olarak belirtilen belli konuların kanun ile de düzenlenebilmesini amaçlamış olsaydı, Anayasanın ‘kamu tüzel kişiliği kurulmasına’ ilişkin 123/3’üncü maddesinde ‘kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur’ şeklinde bir hüküm koymaya gerek duymazdı ya da bu maddedekine benzer düzenlemeyi söz konusu kararnameler bakımından da yapardı. Bu hükme rağmen Meclis bu konularda kanunla düzenleme yaparsa, bu kanuni düzenlemeler Anayasaya aykırı olacaktır.”

Ayrıca, bu dört maddenin aslında yasama yetkisinin genelliği ilkesinin Anayasal istisnaları niteliğinde oldukları ve buna rağmen bu hususlara ilişkin bir kanun çıkarılması hâlinde kanun hükümlerinin “konu bakımından yetki” unsuru yönünden Anayasa’ya aykırı olacağı kanısına varılmaktadır¹²³.

¹²⁰ Dilşad Çiğdem Sever, “Cumhurbaşkanının Teşkilatlanma Konusundaki Yetkileri ya da ‘Parthenogenesis’ Olmak”, **Cumhurbaşkanının İşlemleri: Hukuki Niteliği, Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetimi Sempozyumu**, 2019, s.3. https://kamuhukukculari.org/upload/dosyalar/DilAad_yOidem_Sever.pdf (Erisim) 27/06/2021.

¹²¹ Murat Açıl, “2017 Anayasa Değişiklikleri Çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, **İstanbul Hukuk Mecmuası**, Y.2018, C.76, S.2, s.747.

¹²² Atar, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi”, s.257.

¹²³ Tekinsoy, a.g.e, s.9.

Bu görüşe karşılık, Anayasa'nın CBK'lere herhangi bir mahfuz düzenleme alanı tahsis etmediği görüşü de savunulmaktadır. Bu görüşe göre, yukarıda değinilen dört hükmün CBK'ye tahsis edilen bir mahfuz düzenleme alanı oluşturduğu görüşü, salt Anayasa'nın "*Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir*" şeklindeki lafzından kaynaklanmaktadır; ancak "*düzenlenir*" ifadesi, "*Cumhurbaşkanlığı kararnamesi dışındaki işlemlerle düzenlenemez*" olarak yorumlanmamalıdır¹²⁴. Nitekim, Anayasa'nın salt kanunla sınırlanmasını veya düzenlenmesini şart koştuğu hususların tespitinde "*münhasıran*", "*yalnızca*", "*ancak*" gibi ifadeler aranırken, CBK'ler için bu bakış açısıyla hareket etmenin gereksiz görülmesinin çelişkili olduğu savunulmaktadır¹²⁵.

Kanımızca, CBK ile düzenlenmesi öngörülen konuları belirleyen maddelerin lafzına bakıldığında, söz konusu maddelerdeki "*düzenlenir*" ifadesi gerçekten, bu hususların CBK ile "*düzenlenebileceğinden*" ziyade "*düzenleneceği*" anlamını taşımaktadır. Bununla birlikte, Anayasa'da yer verilen "*düzenlenir*" ifadesinin negatif yorumlanmasıyla, bu hususların CBK'nin haricinde başkaca hiçbir işlemle düzenlenemeyeceği anlamı ortaya çıkmaktadır¹²⁶. Bir başka ifadeyle, Anayasa'nın ilgili maddelerinde belirtilen dört hususun düzenlenmesine ilişkin olarak Cumhurbaşkanı'na bir takdir yetkisi tanınmamış, ilgili hususların CBK ile düzenlenmesi şart koşulmuştur. Eğer Anayasa ilgili hususların CBK *ve/veya* kanunla düzenlenebilmesini amaçlasaydı, tıpkı yukarıda da ifade edildiği gibi, Anayasa'nın kamu tüzel kişiliğini düzenleyen 123'üncü maddesinin 3'üncü fıkrasındakine benzer bir lafız kullanmayı tercih ederek "*kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle*" diyebilirdi. Ancak, Anayasa koyucu bu ifadeyi tercih etmemiş ve sayılan hususların CBK ile "*düzenleneceği*" ifadesini kullanmayı takdir etmiştir.

Ayrıca, Anayasa'da sıralanan dört hususun yürütme organına bir mahfuz düzenleme alanı tahsis etmediği ve yasama organının da bu dört hususa ilişkin olarak

¹²⁴ Tekinsoy, a.g.e., s.9.

¹²⁵ Tekinsoy, a.g.e., s.9

¹²⁶ Yeniay ve Yeniay, a.g.e., s.113.

kanun çıkarabileceği kabul edilirse, bu durumda Anayasa koyucunun abesle iştiğal ettiğini de kabul etmemiz gerekecektir. Nitekim, yasama organının bu dört hususa ilişkin kanun çıkarabileceği kabul edildiğinde, Anayasa koyucunun söz konusu dört hususun CBK ile düzenleneceğini neden ayrıca belirtme ihtiyacı hissettiğini açıklama imkânı kalmayacaktır¹²⁷.

Kanımızca Anayasa koyucu, söz konusu dört hususun Cumhurbaşkanınca ve CBK'yle düzenlenmesini amaçlamış olup yürütme organına mahfuz bir düzenleme alanı tanımış ve bu alanın yasama organınca kanunla düzenlenmesini istememiştir. Bahse konu hükümlerle oluşan bu durum, Türk İdare Hukuku'na hâkim olan “*kanuni idare*” ilkesinin kapsamlı bir istisnası veya “*yumuşaması*” olarak değerlendirilmektedir¹²⁸. Elbette, bu noktada Anayasa koyucunun kanunla düzenlenmesini şart koştuğu idari teşkilat, Cumhurbaşkanı'nın CBK'lerle düzenleyebileceği kapsamın dışında tutulmuştur. Nitekim, merkezî idarenin taşra teşkilatının görev ve yetkileri (m.126/3), mahallî idarelerin kuruluş, görev ve yetkileri (m.127/2), üniversitelerin kuruluşu (m.130), Radyo Televizyon Üst Kurulunun (RTÜK) kuruluşu, görev ve yetkileri (m.133), Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumunun kuruluşu (m. 134), kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının kuruluş, görev ve yetkileri (m. 135) ve Diyanet İşleri Başkanlığının görev ve yetkilerininin (m.136) kanunla düzenlenmesi zorunluluğu Anayasa tarafından belirtilmiştir. Buna göre, Anayasa'da belirtildiği üzere, kanunla kurulması öngörülen idari birimlerin CBK ile kurulması mümkün değildir¹²⁹.

2.2. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Düzenleme Alanı ve Kapsamı

Anayasa'nın 2017 yılı değişikliğine kadar Türk idare hukukunda Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin düzenlenmesi ve esasen yasama işlevi kapsamındaki olağanüstü hâl KHK'leri dışında, yürütmeye tanınmış “*asli*” bir

¹²⁷ Yeniay ve Yeniay, a.g.e., s.113-114.

¹²⁸ Melikşah Yasin, “Cumhurbaşkanlığı Kararnemelerinin Türk İdari Teşkilat Hukukuna Etkileri”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, Y.2019, C.36, S.1, s.316.

¹²⁹ Turan Yıldırım, “İdarenin Kanuniliği İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnemelerinin Anayasal Sınırı”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, Y.2019, C.36, S.1, s. 296.

düzenleme alanı bulunmamakta; belirtilen istisnalar hariç olmak üzere yürütmenin düzenleme yetkisi “türevsel (ikincil)” bir nitelik göstermekteydi. Söz konusu istisnaların haricindeki her konuya ilişkin asli düzenleme yetkisi yasama organı olan TBMM’nin elindeydi.¹³⁰.

2017 Anayasa değişiklikleri ile artık yürütmenin monist yapısına bağlı olarak Cumhurbaşkanı’nın CBK ile düzenleyebileceği alan genişletilmiştir. Şu hâlde, 1971’den beri yürütmenin düzenleme yapma yetkisini güçlendirme geleneği 2017 Anayasa değişikliği ile de sürdürülmüştür¹³¹. Nitekim, 1982 Anayasası’nın 104’üncü maddesinin 17’nci fıkrasında:

“Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarabilir. Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle düzenlenemez. Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarılamaz. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması hâlinde, kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hükümsüz hale gelir.”

hükümleri yer almaktadır. Bu maddeye göre, Cumhurbaşkanı ancak yürütme yetkisine ilişkin alanlarda CBK çıkarabilecektir. Anayasa’da Cumhurbaşkanı’nın CBK ile düzenleyebileceği alan sınırlanmış ve Cumhurbaşkanı’nın Anayasa’nın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevlere ilişkin olarak herhangi bir düzenleme yapamayacağı belirtilmiştir.

Ayrıca, Anayasa’nın ilgili maddesinde münhasıran kanunla düzenlenmesinin şart koşulduğu konulara ilişkin olarak CBK ile düzenleme yapılamayacaktır. Bunun yanında, kanunda açıkça düzenlenen bir konu da yine CBK’ye konu olamayacaktır. Ayrıca, CBK ile kanun hükümlerinin birbirleriyle çelişmesi hâlinde kanun hükümleri

¹³⁰ Ali Dursun Ulusoy, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: Varoluşsal, Yapısal ve Hukuksal Bir Değerlendirme”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, Y.2020, C. 37, S. 2, s.35.

¹³¹ Keskinsoy, Kaya, Meri, a.g.e., s.1397.

uygulanacak, aynı konuya ilişkin olarak TBMM tarafından bir kanun çıkarılması hâlinde, o konuya ilişkin CBK hükümsüz olacaktır. Bu düzenleme, Rusya Federasyonu Anayasası'nın 90'ıncı maddesiyle benzerlikler taşımaktadır. Zira söz konusu madde, kanunla düzenlenmeyen alanların kararname ile düzenlenebilmesine yönelik devlet başkanına imkân tanımakta, ancak bu yetkinin belli alanlarda hiçbir şekilde kullanılmayacağını belirtmektedir¹³². Nitekim Rusya Federasyonu Anayasası'nın 90'ıncı maddesi:

“Rusya Federasyonu Cumhurbaşkanı kararname çıkarır ve emirler verir.

Rusya Federasyonu Cumhurbaşkanının kararname ve emirleri Rusya Federasyonu genelinde bağlayıcıdır.

Rusya Federasyonu Cumhurbaşkanının kararname ve emirleri Rusya Federasyonu Anayasasına ve federal kanunlara aykırı olamaz.”

düzenlemelerini içermekte, Rusya devlet başkanının kararname ve emir hükmündeki işlemlerinin Anayasa'ya ve federal kanunlara aykırı olamayacağını belirtmektedir¹³³. Anayasa hukukunda “yarı-başkanlık sistemi” denildiğinde akla gelen ülke olan Fransa'nın 1958 tarihli Anayasası'nın 34'üncü maddesi hükümlerinde ise yasama organına münhasıran ayrılmış düzenleme alanları tek tek sayılmış (*numerus clausus*) ve ilgili maddede sayılanların dışında kalan her konuda yürütmeye de asli düzenleme yetkisi tanınmıştır. Ancak, Fransa'da uygulanan yarı-başkanlık sisteminde bu asli düzenleme yetkisi Cumhurbaşkanı'nca tek başına kullanılmamakta; Bakanlar Kurulu tarafından kullanılıp Cumhurbaşkanı'nın onayına tabi tutulmaktadır¹³⁴.

2017 Anayasa değişiklikleriyle düzenlenen CBK'lerin, Rusya ve Azerbaycan'da uygulanan “başkanlık kararnamesi”yle benzemerlik gösterdiği söylenebilir. Buna göre, kararname çıkarma yetkisi doğrudan Anayasa'dan kaynaklanmakta; yetki kanununa dayanma ihtiyacı duymamakta ve yasama işlevine sahip olduğu için denetimleri Anayasa Mahkemeleri tarafından yapılmaktadır. Fakat,

¹³² Aslan, a.g.e., s.141-142.

¹³³ Rusya Federasyonu Anayasası'nın Türkçe metni için <https://www.Anayasa.gen.tr/rusya.htm> (Erisim) 20/04/2021.

¹³⁴ Ulusoy, a.g.e., s.35-36.

anılan ülkelerde başkanlık kararnamelerinin kanunlara aykırı olamayacağı ile birlikte, kanunlara uygunluğunun Anayasa Mahkemesinin denetimine tabi olduğu açıkça belirtilmiş, CBK'lerin ise kanunlara uygunluğunun denetlenmesi hususu Anayasa'da düzenlenmemiştir¹³⁵.

ABD'de ise, devlet başkanının kanun hükmünde kararname yayımlama yetkisine sahip olmadığı kabul edilmektedir¹³⁶. Söz konusu durum ABD Anayasası'nda açıkça ifade edilmese de Anayasa'da yürütme erkinin düzenlendiği maddede geçen:

“Yürütme yetkisi, Amerika Birleşik Devletleri Başkanına verilecektir.” (m. 2/1)

Başkan, Birleşik Devletler Kara ve Deniz Ordularının Başkomutanı olacaktır.” (m. 2/2)

Başkan, yasalara sadık kalarak yönetmeye özen gösterecektir.”

hükümleri sebebiyle, Anayasa her ne kadar Başkan'a açıkça kararname çıkarma yetkisi tanıdığını telaffuz etmese de bunun Anayasal bir teamül olarak Başkan'ın yetkisinde olduğu kabul edilmektedir¹³⁷. Bu yetki “*executive order*” terimiyle ifade edilmekte, terimin kelime anlamı incelendiğinde “*başkanlık emri*” veya “*yürütme emri*” anlamlarıyla karşılaşılmaktadır. ABD'de de başkanın başkanlık emri çıkarabilmesi için parlamentodan bir yetki almasına veya çıkarılan bir kararnamenin yürürlüğe girmesi için parlamentonun onayının alınmasına gerek olmayıp devlet başkanı bu kararnamelerle kanunla düzenlenmemiş bir alanı düzenleyebilmekte, yürürlükte olan bir kanunun hükümlerinde değişiklik de yapabilmektedir. Bununla birlikte ABD yasama organı da yapacağı kanuni düzenlemelerle devlet başkanınca çıkarılmış kararnameleri hükümsüz kılma veya konuyla ilgili bir kanun çıkarmak

¹³⁵ Abdurrahman Eren, “Anayasa Mahkemesinin Kanun Hükmünde Kararnamelere İlişkin İçtihadı Doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Değerlendirilmesi”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, Y. 2019, C. 36, S. 1, s.9.

¹³⁶ Çağrı Çolak, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Yetkisinin Amerikan Sistemi Üzerinden Karşılaştırmalı Analizi”, **Strategic Public Management Journal**, 2149 (9543), s.59.

¹³⁷ Çolak, a.g.e., s.60; Çağdaş Zarplı, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Niteliği: Kanun Hükmünde Kararnamelerden ve ABD Başkanlık Kararnamelerinden Farklarının İncelenmesi”, **Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi**, Y.2020, C.15, S.26, s.4585.

suretiyle ilgili başkanlık kararnamesini geçersiz hale getirme imkânına sahiptir. Ancak bu, oldukça ender başvuru olan bir yol olup ABD’de bugüne kadar çıkarılmış olan başkanlık kararnamelerinin yaklaşık %4’ünün parlamento tarafından değiştirildiği görülmektedir¹³⁸.

Çeşitli ülkelerde kararname kurumunun görünümüne değinmişken, 1982 Anayasası’nda asli düzenleme yetkisi çerçevesinde olan CBK’ler kapsamında, “*bireysel işlem niteliğindeki kararnameler*” ve “*türevsel nitelikteki kararnameler*”in farkına da değinmek gerekmektedir. Zira Anayasa’nın düzenlediği CBK rejiminden farklı olarak, Cumhurbaşkanlığının diğer işlemleri Anayasa Mahkemesi tarafından değil, yürütme-idare işlemlerinin yargı kolu olan idari yargı tarafından denetlenmelidir¹³⁹. Cumhurbaşkanı’nın, üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esaslar (m. 104), bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması (m. 106), Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri (m. 108), Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri (m. 118) ile kamu tüzel kişiliğinin kurulması (m.123) hususlarında çıkaracağı CBK’ler ise doktrinde Cumhurbaşkanı’nın “*organizasyon kararnameleri*” olarak ifadesini bulmaktadır¹⁴⁰.

2.3. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Unsurları Bakımından Değerlendirilmesi

İdareyi bağlayan hukuk kurallarından birisi de yine idare tarafından tesis edilen düzenleyici idari işlemlerdir¹⁴¹. İdari işlemler, idare hukukuna tabi, herhangi bir uyuşmazlık hâlinde idari yargı yerlerinde görülen ve kamu gücüne dayanan hukuki işlemler olup hukuki sonuç doğuran irade açıklamalarıdır. Burada “*irade*

¹³⁸ Çolak, a.g.e., s.60

¹³⁹ Özen Ülgen, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri”, **Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Y.2018, S.1, s.6.

¹⁴⁰ Aslan, a.g.e. s. 143

¹⁴¹ Günday, İdare Hukuku, 2013, s.110.

açıklaması” ve “hukuki sonuç doğurma” unsurlarının bir arada bulunması önem arz etmekte; bu iki unsurun bir arada olmasıyla kurulabilen idari işlem “*kamu gücü ayrıcalıklarıyla donatılmış bir hukuki işlem*” niteliği kazanmaktadır¹⁴². Bu bağlamda, CBK’lerin idare hukukuna hâkim olan idari işlemin unsurlarından hareketle incelenmesi gerekmektedir.

2.3.1. Yetki unsuru

İdari işlemler, ancak Anayasa ve kanunların yetkili kıldığı idari makam ve kamu görevlileri tarafından tesis edilirler. Kamu görevlilerinin, buldukları makama bağlı kalmak kaydıyla idare adına işlem veya eylem yaparken kullandıkları güç ve otoriteye “*yetki*” denmektedir¹⁴³. Yetkiyi, idare adına irade açıklama ehliyetine sahip bir veya birden fazla kişi tarafından belirli bir konuya ilişkin olarak, belirli bir yerde ve belirli bir zaman zarfında idari işlem yapılabilmesi şeklinde tanımlamak mümkündür¹⁴⁴. İdari işlemi yapacak kişiler, “*yetki kuralları*”yla belirlenmektedir ve yetki unsuru da kendi içinde yine bazı farklı unsurlar barındırmaktadır. Bunlar “*kişi bakımından yetki*”, “*konu bakımından yetki*”, “*yer bakımından yetki*” ve “*zaman bakımından yetki*” unsurlarıdır.

Kişi Bakımından Yetki (*Ratione Personae*)

İdari işlemler, kural olarak “*herhangi bir kamu görevlisi*” tarafından tesis edilememektedir. Bir idari işlem, ancak onu tesis etme ehliyeti olan, yani o işleme ilişkin olarak idare adına irade açıklama yetkisini haiz bir veya birden fazla makam tarafından kurulabilmektedir. Şu hâlde, kişi bakımından yetki, idarenin görev alanına

¹⁴² Ahmet Emrah Akyazan, “Maddi Açıdan İdari İşlemler”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Y.2009, S.85, s.211.

¹⁴³ Burak Açıdoğru, “İdari İşlemin Yetki Unsuru ve Yetki Unsurundaki Sakatlıklar”, **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Y.1999, C.7, S.1-2, s.1.

¹⁴⁴ Taşdöğen, a.g.e., s.946

giren bir konuda hangi idari merciin işlem yapabilmeye yetkili olduğu anlamına gelmektedir¹⁴⁵.

Bir idari işlemin hangi idari makam tarafından yapılabileceği, hiç şüphesiz, hukuki bir temele dayanmalıdır. Hukuk düzeni, kaynağını Anayasa'dan almak kaydıyla, idari işlemin hangi makam veya makamların irade açıklamasıyla kurulabileceğini belirlemektedir. İdari işlemin tesisi için tek bir makamın irade açıklaması yeterli görülüyorsa bu işlem “*basit*” veya “*tek iradeli işlem*”, iradenin birden fazla makam veya kamu görevlisi tarafından açıklanması şart koşuluyorsa “*bileşik iradeli*” veya “*çok iradeli işlem*” olarak adlandırılmaktadır. Bileşik iradeli işlemin bir kurulu oluşturan kişilerin iradelerinin eş anlî olarak açıklanmasıyla kurulması hâlinde “*kolektif işlem*”, farklı idari makamların iradelerinin farklı zamanlarda bir araya gelmesiyle kurulması hâlinde ise “*karma*” veya “*birleşme işlem*” terimleri kullanılmaktadır¹⁴⁶.

CBK'nin hangi makamın irade açıklamasıyla tesis edilebileceği hususu 1982 Anayasası'nda düzenlenmiştir. 1982 Anayasası, Cumhurbaşkanı'nın görev ve yetkilerinin düzenlendiği 104'üncü maddesinde “*Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir.*” ifadesini kullanmaktadır. Şu hâlde Anayasa, CBK'lerin Cumhurbaşkanı'nın tek başına açıklayacağı bir iradeyle çıkarılabileceğini açıkça ifade etmektedir. Bir başka ifadeyle, CBK çıkarmaya yetkili kılınan idari makam yalnızca Cumhurbaşkanı'nın bizzat kendisidir.

Konu Bakımından Yetki (*Ratione Materiae*)

İdari işlemin yetki unsurlarından birisi de konu bakımından yetkidir. Konu bakımından yetki, idari makamın, ilgili konuya ilişkin olarak idari işlem tesis etme

¹⁴⁵ Ezgi Avcioğlu Aksoy ve Mehpere Çaptuğ, “İdari İşlem Teorisi Açısından Kamu İcra Hukuku İşlemlerinde Yetki ve Şekil Unsuru”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi: Prof. Dr. Şeref ERTAŞ'a Armağan**, Y.2017, C.19, Ö.S.2017, s.2906.

¹⁴⁶ Günday, a.g.e., s.128-129; Murat Sezginer, “İdari İşlem – İcraîlik – Ayrılabilir İşlem – Yargısal Denetim”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Y.2011, C. 69, S.1-2, s.242.

yetkisini haiz olup olmadığını ifade etmektedir. Bir başka ifadeyle konu bakımından yetki, belli bir konuya ilişkin kararların hangi idari makam veya makamlar tarafından alınabileceğine ilişkindir¹⁴⁷.

CBK'lerin düzenleme yetkisinin doğrudan Anayasa'dan kaynaklandığı ve "özel kararnameler" in yanı sıra, "genel hüküm niteliği taşıyan kararnameler" in çıkarılabileceği görülmektedir. 2017 Anayasa değişiklikleriyle konuları özel olarak Anayasa'da belirtilmiş olan kararnameleri şu şekilde sıralamak mümkündür:

"Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler." (m. 104/9)

"Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir." (m. 106/11)

"Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir." (m. 108/4)

"Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir." (m. 118/6)

"Kamu tüzelkişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur." (m. 123/3)

Bu maddelerde görüldüğü üzere, bazı özel konuların CBK ile düzenlenmesi gerektiği Anayasa'da açıkça belirtilmiştir. Şu hâlde Cumhurbaşkanı, bu maddelerde ifade edilen konulara ilişkin olarak CBK çıkarma yetkisine sahiptir ve bu yetkiyi doğrudan doğruya Anayasa'nın ilgili maddesinden almaktadır. Anayasa Mahkemesi 18/03/2021 tarihli bir kararında şu ifadelere yer vermiştir:

"...CBK'lerin yukarıda belirtilen konu bakımından yetki kurallarına uygun olarak çıkarılması gerekmektedir. Aksi takdirde içeriği Anayasa'ya aykırılık oluşturmasa bile bu düzenlemelerin Anayasa'ya uygunluğundan söz edilemez. Dolayısıyla CBK'lerin yargısal denetiminde öncelikle Anayasa'nın 104'üncü maddesinin on yedinci fıkrasında belirtilen konu bakımından yetki kurallarına uygunluğunun ele alınması gerekir"¹⁴⁸.

¹⁴⁷ Günday, a.g.e., s.136

¹⁴⁸ AYM 2020/58 E.-2021/19 K., 18/03/2021 T.

Konusu Anayasa tarafından özel olarak açıkça belirtilen kararnamelerin yanı sıra, bir de genel hüküm niteliği taşıyan CBK'ler bulunmaktadır. 2017 Anayasa değişiklikleri ile 1982 Anayasası'nın 104'üncü maddesinin 17'nci fıkrasında belirtildiği üzere Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda CBK çıkarabilecek, bazı konularda ise CBK çıkarması mümkün olmayacaktır. Anayasa'nın yürütme organına bireysel idari işlemlerin yanı sıra düzenleyici işlemler tesis edebilme yetkisini de tanımış olması sebebiyle “yürütme yetkisine ilişkin konular” için tam olarak kapsayıcı bir tanım yapmak veya bu konuların sınırlarını net bir şekilde belirlemek mümkün olamamaktadır. Bu nedenle, yürütme yetkisine ilişkin konuların yasama ve yargı organlarının yapısı, oluşumu, görev ve yetkileri gibi hususların haricindeki konular olarak kabul edilmesi yerinde olacaktır¹⁴⁹. Bunun yanında, belli bir konunun münhasıran kanun ile düzenlenmesi gerekiyorsa veya bir konu açıkça kanunda düzenleniyorsa o konuda CBK çıkarılamayacak, şayet kanun ile CBK hükümleri arasında bir hüküm uyuşmazlığı varsa kanun hükümleri uygulanacak, CBK ile düzenlenmiş bir konuya ilişkin olarak yasama organı kanuni bir düzenleme getirirse, ilgili CBK hükümsüz hale gelecektir.

CBK'lerin bir yetki kanununa dayanmasının gerekip gerekmediği hususu tartışmalı bir husus olarak karşımıza çıkmaktadır. Örneğin, Anayasa'nın 161'inci maddesinin 7'nci fıkrasındaki “*Harcanabilecek tutarın Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle aşılabileceğine dair bütçe kanununa hüküm konulamaz.*” şeklindeki düzenlemenin, “*Harcanabilecek tutarın aşılabileceğine dair Cumhurbaşkanına bütçe kanunu ile yetki verilemez.*” şeklinde anlamlandırılabilirdiği ifade edilmektedir¹⁵⁰. Bu görüşe temel olarak, Anayasa'nın 73'üncü maddesinin 4'üncü fıkrasındaki:

“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.”

¹⁴⁹ Atar, a.g.e., s.247.

¹⁵⁰ Halit Yılmaz, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Konu Bakımından Yetki Sınırları”, **İstanbul Hukuk Mecmuası**, Y.2020, C.78, S.1, s.232.

düzenlemesi gösterilmekte, buna benzer bir yetkilendirme hükmünün yine Anayasa'nın 167'nci maddesinin 2'nci fıkrasındaki:

“Dış ticaretin ülke ekonomisinin yararına olmak üzere düzenlenmesi amacıyla ithalat, ihracat ve diğer dış ticaret işlemleri üzerine vergi ve benzeri yükümlülükler dışında ek mali yükümlülükler koymaya ve bunları kaldırmaya kanunla Cumhurbaşkanına yetki verilebilir.”

düzenlemesinde bulunduğu görülmektedir¹⁵¹. Bu maddelerde Cumhurbaşkanı'na verilen yetkinin CBK ile kullanılacağına dair bir belirleme bulunmamakla birlikte, uygulamada bu yetki “Cumhurbaşkanı kararı” olarak kullanılmaktadır. Ancak, Anayasa'nın 161'nci maddesinin 7'nci fıkrasındaki “Cumhurbaşkanlığı kararnamesi” ifadesine kanunilik ilkesi ve Anayasa sistematığı bakımından özel bir anlam yüklemek mümkün olmamakta, anlam karmaşasının Anayasa değişikliğinin yapıldığı esnada “Bakanlar Kurulu kararı” ifadesinin “Cumhurbaşkanlığı kararnamesi” ve “Bakanlar Kuruluna” ifadesinin “Cumhurbaşkanı'na” ifadesiyle değiştirilmesi sebebiyle doğduğu görülmektedir¹⁵².

Yer Bakımından Yetki (Ratione Loci)

Yer bakımından yetki, yetkili organ, makam ve kamu görevlilerinin yetkilerini kullanabilecekleri coğrafi alan anlamına gelmektedir¹⁵³.

Devlet tüzel kişiliği adına idari işlem yapmaya yetkili merkezî idarenin başkent teşkilatının yer bakımından yetkili olduğu coğrafi alan bütün ülke olup uzmanlık ilkesi sebebiyle ihtisas gerektiren, millî bir kamu görevi ifa eden hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları da kendileri için Anayasa ve kanunlarda belirtilen konularla sınırlı kalmak kaydıyla, bütün ülkede geçerli olacak idari işlemler yapabilmektedirler¹⁵⁴.

¹⁵¹ Yılmaz, a.g.e., s.232.

¹⁵² Yılmaz, a.g.e., s.232.

¹⁵³ Turgut Tan, **İdare Hukuku**, 4. Baskı, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara, 2015, s.237.

¹⁵⁴ Taşdöğen, a.g.e., s.949.

Aynı şekilde, örneğin bakanlıkların yetkileri aksi belirtilmedikçe tüm ülke sınırları içinde geçerli olurken, yerel idarelerin organları veya mülki idare amirleri, ancak kendi idari bölümlerinin sınırları içinde idari işlem yapma yetkilerini kullanabilmektedirler¹⁵⁵.

Yürütme organı olarak Cumhurbaşkanı da ülke genelinde geçerli olacak şekilde CBK çıkarmaya yetkilidir ve Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin egemenlik yetki alanı, CBK'lerin yer bakımından yetki sınırlarını belirlemektedir.

Zaman Bakımından Yetki (*Ratione Temporis*)

Karar alma yetkisinin belirli bir zaman içinde kullanılması anlamına gelen bu unsura göre, idari organ veya makamlar usulüne uygun olarak görev başına gelmelerinden itibaren sahip oldukları yetkileri kullanmaya başlayıp emeklilik, istifa veya görevden uzaklaştırma gibi herhangi bir şekilde görevlerinin sona ermesine kadar sahip oldukları yetkileri kullanmaktadırlar¹⁵⁶. Bu anlamda, Cumhurbaşkanı'nın göreve gelişinin Anayasa'nın 101'inci maddesinde öngörüldüğü usul ve esaslara göre gerçekleşmiş olması gerekmektedir. Anayasa'nın Cumhurbaşkanı'nın adaylığı ve seçimini düzenleyen 101'inci maddesine göre:

“Cumhurbaşkanı, kırk yaşını doldurmuş, yükseköğrenim yapmış, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip Türk vatandaşları arasından, doğrudan halk tarafından seçilir.

Cumhurbaşkanının görev süresi beş yıldır. Bir kimse en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilebilir.

Cumhurbaşkanlığına, siyasi parti grupları, en son yapılan genel seçimlerde toplam geçerli oyların tek başına veya birlikte en az yüzde beşini almış olan siyasi partiler ile en az yüzbin seçmen aday gösterebilir.

Cumhurbaşkanı seçilen milletvekilinin Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği sona erer.

Genel oyla yapılacak seçimde, geçerli oyların salt çoğunluğunu alan aday, Cumhurbaşkanı seçilir. İlk oylamada bu çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamayı izleyen ikinci pazar günü ikinci oylama yapılır. Bu oylamaya, ilk

¹⁵⁵ Tan, a.g.e., s.237-238.

¹⁵⁶ Tan, a.g.e., s.238.

oylamada en çok oy almış iki aday katılır ve geçerli oyların çoğunluğunu alan aday, Cumhurbaşkanı seçilir.

İkinci oylamaya katılmaya hak kazanan adaylardan birinin herhangi bir nedenle seçime katılmaması hâlinde; ikinci oylama, boşalan adaylığın birinci oylamadaki sıraya göre ikame edilmesi suretiyle yapılır. İkinci oylamaya tek adayın kalması hâlinde, bu oylama referandum şeklinde yapılır. Aday, geçerli oyların salt çoğunluğunu aldığı takdirde Cumhurbaşkanı seçilir. Oylamada, adayın geçerli oyların çoğunluğunu alamaması hâlinde, sadece Cumhurbaşkanı seçimi yenilenir.

Seçimlerin tamamlanamaması hâlinde, yenisi göreve başlayıncaya kadar mevcut Cumhurbaşkanının görevi devam eder.

Cumhurbaşkanlığı seçimlerine ilişkin diğer usul ve esaslar kanunla düzenlenir.”

Cumhurbaşkanı, Anayasa'nın bu maddesinde ve 19/01/2012 tarih ve 6271 sayılı Cumhurbaşkanlığı Seçim Kanunu'na göre Cumhurbaşkanlığı seçimlerine ilişkin diğer usul ve esaslara göre göreve gelmekte ve görev süresi dolana kadar bu görevi sürdürmektedir. Buna göre, Cumhurbaşkanı görevinin başladığı andan görevinin sona erdiği ana kadar, CBK ile düzenleme yapma ve idari işlemler tesis etme yetkisine sahiptir.

İdari işlemlerin yetki unsurunu oluşturan öğelerden zaman bakımından yetkiyi incelediğimizde, yetkinin kullanımının belirli bir süre ile sınırlandığı durumların varlığı karşımıza çıkmaktadır. Olağanüstü hâllerde çıkarılabilecek CBK'leri de bu kapsamda değerlendirmek gerekmektedir. 2017 Anayasa değişiklikleri öncesi Cumhurbaşkanı'nın başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunca ilan edilebilen olağanüstü hâl, artık Cumhurbaşkanı'nın re'sen (*ex officio*) ve tek başına, süresi altı ayı aşmamak üzere ilan edebileceği bir yetki olarak Anayasa'nın 119'uncu maddesinde düzenlenmiştir. Olağanüstü hâl ilan edilmesini gerektirecek hallerin belirmesi durumunda Cumhurbaşkanı (m. 119/1) yurdun tamamında veya bir bölgesinde, süresi altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hâl ilan edebilecektir (m. 119/2). Olağanüstü hâl ilanı kararı verildiği gün Resmî Gazete'de yayımlanır ve yine aynı gün TBMM'nin onayına sunulur (m. 119/3). Olağanüstü hâl ilanı Resmî Gazete'de yayımlandığında TBMM tatilde ise derhâl toplantıya çağırılır; TBMM gerekli gördüğü takdirde olağanüstü hâlin süresini kısaltabilir, uzatabilir veya olağanüstü hâli kaldırabilir (m. 119/4). Olağanüstü hâl süresinin dolmasını müteakip,

eğer Cumhurbaşkanı uygun görürse onun talebiyle TBMM her defasında dört ayı geçmemek üzere süreyi uzatabilir. Savaş hallerinde bu dört aylık süre aranmaz (m. 119/5)

Anayasa'nın 119'uncu maddesine göre, olağanüstü hâllerde Cumhurbaşkanı Anayasa'nın 119'uncu maddesinin 6'ncı fıkrası uyarınca olağanüstü hâlin gerekli kıldığı konularda ve Anayasa'nın 104'üncü maddesinin 17'nci fıkrasının ikinci cümlesinde zikredilen sınırlamalara tabi olmaksızın CBK çıkarabilecektir¹⁵⁷. İdari işlemin yetki unsurunu oluşturan öğelerden zaman bakımından yetki düşünüldüğünde, Cumhurbaşkanı'nın bu tür kararnamelemleri yalnızca olağanüstü hâl yönetiminin geçerli olduğu zaman diliminde çıkarabileceği anlaşılmaktadır.

2.3.2. Şekil ve usul unsuru

İdari işlemin şekil ve usul unsurunu, işlemin hukuk düzeninde varlık kazanabilmesi için geçirmesi gereken aşamalarla ilgili kurallar olarak tanımlamak mümkün olup bir idari işlemin hukuka uygun olarak doğabilmesi için bu kurallara uyulmuş olması gerekmektedir¹⁵⁸. Nitekim Danıştay, 22/11/1988 tarihli bir kararında şekil unsurunu, usul unsurunu kapsayacak bir ifadeyle şu şekilde tanımlamıştır¹⁵⁹:

“İdari işlemlerde şekil, işlemin hukuken geçerlik kazanmasının önemli öğelerinden birini oluşturmaktadır. O kadar ki, bir işlemin tesisinde, yasanın, düzenleyici tasarrufların veya yerleşmiş içtihatların öngördüğü koşullara uyulmamış olması o işlemi hükümsüz kılabilir veya işlemin iptaline neden olabilir.”

İdare hukukunda, her türlü idari işlem belirli usul kurallarına göre yapılmalıdır ve idare hukukunda bu çerçevede bir serbesti bulunmamaktadır¹⁶⁰. Bir

¹⁵⁷ Esin Gürsel, “Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sisteminde Yürütmenin Düzenleme Yetkisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Sınırları”, **Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Y.2019, S.2, s.401.

¹⁵⁸ Ali Kadioğlu, “İdari İşlemin Şekil Unsuru”, (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi) Selçuk Üniversitesi, Konya, 2010, s. I.

¹⁵⁹ Danıştay 5. D., 88/2845 E.-88/2749 K., 22/11/1988 T.

¹⁶⁰ Taşdoğan, a.g.e., s. 950.

CBK'nin de hukuka uygun bir şekilde doğabilmesi ve hukuk dünyasında varlığını sürdürebilmesi için bazı prosedürlerin izlenmesiyle çıkarılması gerekmektedir. Anayasa tarafından belirlenen şekli kurallara uyulmadan çıkarılan bir CBK, diğer bütün idari işlemler gibi şekil açısından hukuka aykırı olacaktır. Anayasa'nın 104'üncü maddesinin 19'uncu fıkrasına göre CBK'ler tıpkı kanunlar gibi Resmî Gazete'de yayımlanırlar ve şayet yürürlüğe girmeleri için yayımdan sonraki bir tarih belirlenmemişse, Resmî Gazete'de yayımlandıkları gün yürürlüğe girerler. Bununla birlikte, olağanüstü hâl döneminde çıkarılacak CBK'ler için Anayasa daha farklı kurallar benimsemiştir. Anayasa'nın 119'uncu maddesi, olağanüstü hâl döneminde çıkarılacak CBK'ler için:

“Kanun hükmündeki bu kararname Resmî Gazetede yayımlanır, aynı gün Meclis onayına sunulur” ve “Savaş ve mücbir sebeplerle Türkiye Büyük Millet Meclisinin toplanamaması hâli hariç olmak üzere; olağanüstü hâl sırasında çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri üç ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülür ve karara bağlanır. Aksi hâlde olağanüstü hâllerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi kendiliğinden yürürlükten kalkar.”

hükümlerini getirmiştir. Şu hâlde, olağanüstü hâlde çıkarılan CBK'ler, olağan dönemde çıkarılanlardan farklı olarak Resmî Gazete'de yayımlanmakla birlikte aynı gün TBMM'nin onayına sunulacaktır. Bunun yanında, savaş ve mücbir sebeplerle TBMM'nin toplanamaması hâli hariç olmak üzere, olağanüstü hâl sırasında çıkarılan CBK'ler üç ay içerisinde TBMM'de görüşülerek karara bağlanacak; aksi hâlde bu CBK'ler başkaca hiçbir işleme gerek kalmaksızın kendiliğinden yürürlükten kalkacaktır.

2.3.3. Sebep unsuru

İdari işlemin sebep unsuru, idareyi bir işlem yapmaya sevk eden hukuki veya fiilî etkenlerdir¹⁶¹. Danıştay, 09/06/1997 tarihli bir kararında birinci derece idare mahkemesinin dava konusu işlemi “*idari işlem ve eylemlerin önceden tespit olunan hukuk kurallarına uygun olmasının hukuk devleti anlayışının ve hukuka uygunluk*

¹⁶¹ Taşdöğen, a.g.e., s. 952.

*ilkesinin bir gereği olduğu, bu ilkenin doğal bir sonucu olarak bütün idari işlemlerin hukukten geçerli bir sebebe dayanması ve yasalarda belirlenen esaslara uygun suretle tesis edilmesi gerektiği*¹⁶² gerekçesiyle iptal etmiş olmasını hukuka uygun bulmuş, karara karşı temyiz isteminin reddine karar vermiştir. İlgili kararda ifade edildiği gibi Danıştay, sebep unsurunu hukuk devleti ve hukuka uygunluk ilkesinin bir gereği olarak görmektedir.

CBK çıkarılabilmesi için Anayasa veya kanunlar tarafından belirlenmiş bir sebep olmamakla birlikte, CBK'lerin düzenleme konuları bakımından idareyi bu işlemi yapmaya sevk eden etkenler ve bu işlemin içeriğini hazırlayan koşullar Anayasal sınırlar çerçevesinde Cumhurbaşkanı'nın takdirine bırakılmıştır¹⁶³.

2.3.4. Konu unsuru

İdari işlemin konu unsuru, işlemin ortaya koyduğu hukuki sonuçtur¹⁶⁴. Örneğin bir devlet memuruna yönelik tayin işleminin konusu, o memurun görev ifa edeceği yerin değişmesidir. Buna göre, bir idari işlemin konusu, o işlemin içeriği olarak değerlendirilmektedir.

CBK'lerle Anayasa'nın 104, 106, 108, 118 ve 123'üncü maddelerinde belirtilen konular düzenlenebilmektedir. Anayasa'nın belirtilen maddelerindeki konuların yanı sıra, kanunlarda "*Cumhurbaşkanı kararı*" ile düzenlenmesi uygun görülen hususlar da bulunmaktadır. Bu hususlara aşağıdaki örnekler verilebilir:

"Yeni iskân nedeniyle oluşturulan ve nüfusu 5.000 ve üzerinde olan herhangi bir yerleşim yerinde, Cumhurbaşkanı kararı ile belediye kurulabilir." (03/07/2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu m. 4/6)

"Meskûn sahası, bağlı olduğu il veya ilçe belediyesi ile nüfusu 50.000 ve üzerinde olan bir belediyenin sınırına, 5.000 metreden daha yakın duruma gelen belediye ve köylerin tüzel kişiliği; genel imar düzeni veya temel alt yapı

¹⁶² Danıştay 10. D., 1997/3314 E.-1997/225 K., 09.06.1997 T.

¹⁶³ Taşdöğen, a.g.e., s. 953.

¹⁶⁴ Güher Ulu, "İdari İşlemin Unsurlarının İşlevi", **İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Y.2019, S.38, s.82.

hizmetlerinin gerekli kılması durumunda, Cumhurbaşkanı kararı ile kaldırılarak bu belediyeye katılır.” (03/07/2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu m.11/1)

“Nüfusu 2.000'in altına düşen belediyeler, Cumhurbaşkanı kararı ile köye dönüştürülür.” (03/07/2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu m.11/2)

“Teşebbüsler Cumhurbaşkanınca kurulur.” (08/06/1984 tarih ve 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname m.3/1)

Görüldüğü üzere, 2017 Anayasa değişiklikleri öncesinde CBK'lerin konu unsurunu 1982 Anayasası'nın (mülga) 107'nci maddesinde belirtilen “Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilat ve çalışma esasları, personel atama işlemleri” oluştururken, 2017 Anayasa değişiklikleri ile CBK'lerle düzenlenebilecek konuların kapsamı oldukça genişletilmiş bulunmaktadır.

2.3.5. Amaç unsuru

İdari işlemle ulaşılmak istenen nihai sonuç amaç unsurunu oluşturmaktadır¹⁶⁵. Bu çerçevede, idari işlemler idari fonksiyonun yerine getirilmesi için yapılmaktadır ve idari fonksiyon da toplumsal ihtiyaçların karşılanması suretiyle “kamu yararı”nın tesis edilmesine yöneliktir¹⁶⁶. Anayasa Mahkemesi, kamu yararı kavramını “hukuk devleti” tanımı kapsamındaki öğelerden birisi olarak görmekte ve kanunların amaç unsurunun da “kamu yararı” olduğunu ifade etmektedir. Anayasa Mahkemesi, kamu yararı tanımı yapmaktan ziyade, önüne gelen somut olayda kamu yararının var olup olmadığını sorgulamaktadır. Anayasa Mahkemesine göre kamu yararı, yasama işlemlerinin de amaç unsurunu oluşturmaktadır¹⁶⁷.

CBK'lerin amaçladığı sonucun da diğer idari işlemlerin amaçladığı sonuçtan farklı olduğunu ileri sürmek mümkün değildir. Şu hâlde, diğer bütün idari işlemler gibi, CBK'ler de kamu yararı amacıyla ihdas edilmektedir.

¹⁶⁵ Ulu, a.g.e., s.82.

¹⁶⁶ Metin Günday, **İdare Hukuku**, İmaj Yayınevi, Ankara, 2013, s.160.

¹⁶⁷ Osman Saraç, “Kamu Yararı Kavramı”, 2019, s. 5-6. T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Resmî İnternet Sitesi, <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/09/O.-SARAC-2.pdf>, (Erisim) 7/05/2021.

2.4. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile Kanun Hükümünde Kararnamelerinin Karşılaştırılması

Anayasa'nın 8'inci maddesine göre, “yürütme yetkisi ve görevi” Cumhurbaşkanlığı tarafından kullanılır ve yerine getirilir. Zira, 2017 Anayasa değişiklikleriyle Bakanlar Kurulu lağvedilmiş, Cumhurbaşkanı yürütme organı olmuştur. Bu durumda, Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan KHK ve tüzük gibi düzenleyici işlemlerin de çıkarılmasına (Anayasa'nın geçici 21'inci maddesine göre daha önceden çıkarılıp halen yürürlükte bulunanlar hariç) son verildiğinden, bu işlemler artık tesis edilemeyecektir. Bunun yerine, Cumhurbaşkanı'na KHK'lerle önemli farklılıklar taşıyan CBK çıkarma yetkisi tanınmıştır.

CBK ve KHK'nin karşılaştırılmasının, CBK'lerin hukuki düzeni ve yapısının anlatımı bakımından fayda sağlayacağı kanaatindeyiz. CBK'ler, KHK'lere salt yargısal denetimleri açısından benzetmekte, diğer açılardan ise KHK'lerle oldukça farklı özellikler göstermektedir¹⁶⁸. Bu farklılıklardan hareketle Gözler, CBK'ler ile KHK'leri beş temel açıdan karşılaştırmaktadır¹⁶⁹:

İlk olarak, yetki açısından karşılaştırıldıklarında KHK çıkarma yetkisinin Bakanlar Kuruluna, CBK çıkarma yetkisinin ise Cumhurbaşkanı'na tanındığı görülmektedir. Bakanlar Kurulu, KHK'yi TBMM tarafından çıkarılan bir yetki kanununa dayanarak çıkarabilirken; Cumhurbaşkanı'nın CBK çıkarabilmesi için TBMM'den herhangi bir yetki almaya ihtiyacı yoktur.

İkinci olarak, konu açısından karşılaştırıldıklarında her iki işlemle de olağan dönemde Anayasa'nın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel hakların genel hükümleri, kişi hakları ve ödevleri ile siyasi haklar ve ödevlerin düzenlenmesinin Anayasa tarafından yasaklandığı görülmektedir. Buna karşın, CBK'lerin “Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda” çıkarılmaması hüküm altına alınmışken, KHK'lerle ilgili böyle bir sınırlama kriteri

¹⁶⁸ Gözler, Türk Anayasa Hukuku, s.948.

¹⁶⁹ Gözler, a.g.e., s.948-949.

öngörülmemiştir. Bunun yanında, yine “*kanunda açıkça düzenlenen konularda*” CBK çıkarılmayacağı öngörülmüşken, KHK’ler için yine bu nitelikte bir sınırlama kriteri bulunmamaktaydı.

Üçüncü olarak, usul ve şekil açısından karşılaştırıldıklarında CBK’lerin de KHK’ler gibi Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girdiği görülmektedir. Ancak, KHK’ler Resmî Gazete’de yayımlandıkları gün TBMM’nin onayına sunulur, TBMM de KHK’leri aynen veya değiştirerek onaylayabilir veya reddedebilir. Buna karşın, Anayasa’da CBK’ler için böyle bir şart koşulmamıştır.

Dördüncü olarak, denetim unsuru açısından karşılaştırıldıklarında CBK ve KHK’ler arasında bir benzerlik olduğu anlaşılmaktadır. Çünkü, her iki işlem de Anayasa Mahkemesinin yargısal denetimine tabi olup bu husus ayrı bir başlık altında detaylıca incelenecektir.

Beşinci ve son olarak, hukuki güçleri açısından karşılaştırıldıklarında, CBK’lerin kanunlara aykırı olamayacakları sebebiyle normlar hiyerarşisinde kanunların altında yer aldıkları savunulmaktadır. Buna karşın KHK’ler, işlemin adında da “*kanun hükmünde*” ifadesi kullanıldığı üzere, kanunlarla aynı hiyerarşik seviyeye sahip düzenleyici işlemlerdi. Gözler, bu anlamda CBK’leri KHK’lerden çok tüzüklere benzetmektedir.

2.5. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Yargısal Denetimi

Anayasal devlet düzeninin tesisi için bir Anayasa’nın yapılmasının yanı sıra, bu Anayasa’nın korunması ve onun hükümlerine bağlılığın muhafaza edilmesi de büyük önem taşımaktadır. Anayasa yargısının işlevi de tam manasıyla bunun sağlanmasına yönelik olup Anayasa’nın üstünlüğü ilkesi ile normlar hiyerarşisinin kilit kavramı konumundadır¹⁷⁰. 1982 Anayasası’nın da genel hükümleri bir arada incelendiğinde, yargının bağımsız ve tarafsız bir erk olarak tasarlandığı ve yargının

¹⁷⁰ Şeref İba ve Abbas Kılıç, **Anayasa Yargısı Dersleri**, 4. Baskı, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara, 2018, s.1-5.

bilhassa yürütme organına karşı korunmasını temin etmek amacıyla, bu erke ilişkin neredeyse bütün hususların kanunla düzenlenmesinin öngörüldüğü anlaşılmaktadır¹⁷¹.

Bu çerçevede, Anayasacılık hareketleri önem taşımaktadır. Anayasacılık hareketlerinin temel kavramlarından biri olan egemenlik paradigması, 18'inci yüzyılda yeniden tanımlanmasıyla, onun kaynağını oluşturduğuna inanılan tanrısal referanslar terk edilmiştir. Rousseau, insanların kendi aralarında “*serbestçe razı oldukları bir toplum sözleşmesi kurmaları gerektiğini*” savunmuş, özgürlükleri toplumsal geçerlik kapsamındaki anlamıyla değerlendirmiştir¹⁷². Anayasacılık ve Anayasacılık hareketlerinin muhtevasını oluşturan değerler niteliğindeki hukuk devleti ve çoğulcu demokrasi zemininde gelişim gösteren Anayasa yargısı, modern demokratik devletlerin operasyonel gücü haline gelmiş bulunmaktadır¹⁷³.

Hukuk devleti ilkesi, yargı erkinin devletin diğer erklerinden bağımsız olmasını ve yargı organlarının uyuşmazlıkları çözerken tarafsız bir tutum izlemesini gerektirmektedir. Yargı organlarının bağımsız ve tarafsız olmasının gerekliliği, hukukun üstünlüğüne inanan birçok kişi ve hukuk devletinin niteliklerini haiz bütün ülkeler tarafından, tartışmaya dahi mahal vermeyecek şekilde kabul görmektedir. Türkiye’de de yargının bağımsızlığı 1982 Anayasası’nın 9’uncu maddesindeki “*Yargı yetkisi Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılır.*” ifadesiyle güvence altına alınmış, 2017 yılında yapılan bir Anayasa değişikliğiyle ilgili maddeye “*tarafsızlık*” ifadesi de eklenerek “*Yargı yetkisi Türk Milleti adına bağımsız ve tarafsız mahkemelerce kullanılır.*” şeklinde düzenlenmiştir. 1982 Anayasası’nın 125’inci maddesinde ise “*İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.*” hükmü yer almaktadır.

¹⁷¹ Darendeli, a.g.e., s.133.

¹⁷² İba ve Kılıç, a.g.e., s.9.

¹⁷³ İba ve Kılıç, a.g.e., s.9.

1982 Anayasası'nın “ölçü norm” olarak kabul edilen¹⁷⁴ Başlangıç metninde ifade edildiği üzere Anayasa'nın “fikir, inanç ve kararıyla anlaşılması, sözüne ve ruhuna bu yönde saygı ve mutlak sadakatle yorumlanıp uygulanması”¹⁷⁵ için Anayasa yargısının varlığı ve sağlıklı bir şekilde işlemesi önem arz etmektedir. 1961 Anayasası'yla kurulan ve 1982 Anayasası'nın da benimsediği Anayasa Mahkemesi, CBK'lerin Anayasa'ya uygunluk denetimini “soyut norm denetimi (iptal davası)” veya “somut norm denetimi (itiraz yolu)” olmak üzere iki şekilde yapmaktadır.

2.5.1. Soyut norm denetimi (iptal davası)

CBK'lerin yargısal denetimi hususu, Anayasa'nın 148'inci maddesinde:

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

hükümleriyle düzenleme altına alınmıştır. Bu düzenleme incelendiğinde, Anayasa koyucunun CBK'lerin yargısal denetimine ilişkin olarak olağan dönemde çıkarılan CBK'lerle olağanüstü hâllerde çıkarılan CBK'lere ilişkin olarak farklı kurallar getirdiği görülmektedir. Zira, olağanüstü hâllerde ve savaş hâllerinde çıkarılan CBK'ler Anayasa Mahkemesinin yargısal denetimi dışında tutulmaktadır.

Anayasa'nın 148'inci maddesindeki ifadede görüldüğü üzere Anayasa Mahkemesi, tıpkı kanunlar gibi, CBK'lerin de şekil ve esas açısından Anayasa'ya uygunluk denetimini yapmakla yetkili yegâne yüksek mahkeme konumundadır. Fakat Anayasa Mahkemesinin CBK'lerin yargısal denetimini, tıpkı kanunlarda da olduğu gibi, re'sen (*ex officio*) yapması mümkün olmayıp hukuka aykırı olduğu

¹⁷⁴ Necmi Yüzbaşıoğlu, **Türk Anayasa Yargısında Anayasallık Bloku**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, İstanbul, 1993, s. 116. Anayasa Mahkemesi'nin Başlangıç metnini bağımsız ölçü norm olarak değerlendirdiği örnek bir karar için bkz. AYM 1989/1 E.-1989/12 K., 07/03/1989 T., **Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi**, S.25, s.133

¹⁷⁵ 1982 Anayasası'nın dokuz paragraflık bir cümleden oluşan Başlangıç metninin sekizinci paragrafında yer alan ifadedir.

düşünülen CBK'nin Anayasa Mahkemesine usulüne uygun olarak götürülmesi gerekmektedir. Anayasa'da "iptal davası" olarak adlandırılan bu yargısal denetim, ancak belirli bir usule göre ve belirli kişilerin resmî başvurusu ile mümkün hâle gelebilmektedir. Bu hususta Anayasa'nın 150'nci maddesi:

"Kanunların, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün veya bunların belirli madde ve hükümlerinin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesinde doğrudan doğruya iptal davası açabilme hakkı, Cumhurbaşkanına, Türkiye Büyük Millet Meclisinde en fazla üyeye sahip iki siyasi parti grubuna ve üye tamsayısının en az beşte biri tutarındaki üyelere aittir."

düzenlemesini getirmiştir. Şu hâlde, bir CBK'nin belirli madde ve hükümlerinin Anayasa'ya aykırı olduğu düşünülüyorsa "Cumhurbaşkanı", "TBMM'de en fazla üyeye sahip iki siyasi parti grubundan birisi" ve "TBMM üye sayısının en az beşte biri oranındaki üyeler" (bugün için 120 milletvekili) bu madde ve hükümlerin Anayasa'ya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesine iptal davası açabilmektedirler. Bu noktada, Cumhurbaşkanı'nın kendisinin CBK'lere ilişkin iptal istemiyle Anayasa Mahkemesine başvuru yapması hususunu ayrıca değerlendirmek gerekmektedir. Anayasa'nın ilgili maddesinde sayıldığı üzere, Cumhurbaşkanı'nın da CBK'lerin iptali için Anayasa Mahkemesine başvurma yetkisi bulunmaktadır. Ancak, kendi çıkarmış olduğu bir kararnamenin uygunluk denetimi için Cumhurbaşkanı'nın Anayasa Mahkemesine başvurması, hayatın olağan akışı çerçevesinde gerçekleşmesi pek mümkün bir ihtimal gibi gözükmemektedir. Bu husus düşünüldüğünde, mevcut durumda Cumhurbaşkanı'nın, kendi çıkarmış olduğu bir düzenleyici işlem olan CBK'nin iptal edilmesi istemiyle Anayasa Mahkemesine başvurması, uygulamada halef - selef veya vekâlet hâlleri hariç gerçekleşebilecek bir ihtimal değildir¹⁷⁶. Bununla birlikte, bir bütün olarak değerlendirildiğinde iptal davası yolunun hukuki olmaktan ziyade siyasi nitelikte bir dava yolu olduğunu ileri sürmek yanlış olmayacaktır¹⁷⁷.

¹⁷⁶ Apaydn, a.g.e., s.13.

¹⁷⁷ Hasan Tahsin Fendoğlu, **Anayasa Yargısı**, 2. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2018, s.169.

Anayasa koyucu, hiç şüphesiz, yetkili kişilerce doğrudan doğruya iptal davası açılabilmesine de bir süre sınırı getirmiş ve Anayasa'nın 151'inci maddesindeki “Anayasa Mahkemesinde doğrudan doğruya iptal davası açma hakkı, iptali istenen kanun, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi veya içtüzüğün Resmî Gazetede yayımlanmasından başlayarak altmış gün sonra düşer.” ifadesiyle, bu süre sınırını ilgili CBK'nin Resmî Gazete'de yayımlanmasından başlayarak altmış gün olarak belirlemiştir. Şu hâlde Cumhurbaşkanı, TBMM'de en fazla üyeye sahip iki siyasi parti grubundan biri veya TBMM üye tam sayısının en az beşte biri oranındaki üyeler, bir CBK'ye ilişkin olarak onun Resmî Gazete'de yayımından itibaren altmış günlük Anayasal hak düşürücü süre içerisinde Anayasa Mahkemesine doğrudan doğruya şekil veya esas yönünden iptal davası açarlarsa, Anayasa Mahkemesi ilgili CBK'nin Anayasa'ya aykırılık denetimini yapabilecek ve Anayasa Mahkemesi Genel Kurulunun takdirıyla iptal veya iptal isteminin reddi kararı alabilecektir.

2.5.2. Somut norm denetimi (itiraz yolu)

Görülmekte olan bir dava sebebiyle bu davaya uygulanması gereken bir veya birden fazla kanun veya kararnamenin, davaya bakan mahkeme tarafından Anayasa'ya aykırı görülmesi ya da davanın taraflarından birinin bu husustaki iddiasının mahkemece ciddi olduğu düşüncesine varılmasıyla, bu konuda verilecek karara kadar davanın geri bırakılması ve bu konunun Anayasa Mahkemesine bildirim ve devriyle başlayan yargısal denetim yoluna “*somut norm denetimi (itiraz yolu)*” denmektedir¹⁷⁸.

1982 Anayasası, CBK'lere ilişkin somut norm denetimi hususunu da düzenlemiştir. Anayasa'nın 152'nci maddesinde:

“Bir davaya bakmakta olan mahkeme, uygulanacak bir kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hükümlerini Anayasaya aykırı görürse veya taraflardan birinin ileri sürdüğü aykırılık iddiasının ciddi olduğu kanısına varırsa, Anayasa Mahkemesinin bu konuda vereceği karara kadar davayı geri bırakır.”

¹⁷⁸ Çağlar Bilgin, “Türk Anayasa Yargısında Somut Norm Denetimi”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Y.1988, S.1, s.351.

Mahkeme, Anayasaya aykırılık iddiasını ciddi görmezse bu iddia, temyiz merciince esas hükümle birlikte karara bağlanır.

Anayasa Mahkemesi, işin kendisine gelişinden başlamak üzere beş ay içinde kararını verir ve açıklar. Bu süre içinde karar verilmezse mahkeme davayı yürürlükteki kanun hükümlerine göre sonuçlandırır. Ancak, Anayasa Mahkemesinin kararı, esas hakkındaki karar kesinleşinceye kadar gelirse, mahkeme buna uymak zorundadır.

Anayasa Mahkemesinin işin esasına girerek verdiği red kararının Resmî Gazetede yayımlanmasından sonra on yıl geçmedikçe aynı kanun hükmünün Anayasaya aykırılığı iddiasıyla tekrar başvuruda bulunulamaz.”

düzenlemeleri yer almaktadır. Anayasa'nın 152'nci maddesinde CBK'lerin “*diğer mahkemelerde Anayasa'ya aykırılığının ileri sürülmesi*” hususunu da tıpkı doğrudan doğruya iptal davasında olduğu gibi, kanunlarla birlikte düzenlemiştir. Bu maddenin değişiklik öncesi hâlinde, “*Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin*” yerine “*kanun hükmünde kararnamenin*” ibaresi yer almaktaydı. Metindeki “*kanun hükmünde kararname*” ifadesi, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesiyle birlikte Bakanlar Kurulunun lağvedilmiş olması sebebiyle, sistemin yapısı gereği “*Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin*” şeklinde değiştirilmiştir. Fakat, daha evvel de ifade edildiği üzere, CBK'lerin yalnızca KHK'lerin değil, Bakanlar Kurulu kararları ve tüzüklerin yerine de ikame edilmiş olmaları sebebiyle, bazı düzenleyici idari işlemlerin “*idari yargı*”nın denetim alanı dışına kalması sonucu doğmuştur¹⁷⁹.

Bu düzenlemeye göre, şayet bir mahkeme görülmekte olan bir davada uygulanacak olan CBK hükümlerinin Anayasa'ya aykırı olduğuna kendisi kanaat getirir veya davanın taraflarından birinin bu yöndeki talebini ciddi görürse, ilgili CBK'yi Anayasa Mahkemesine göndermekte ve Anayasa Mahkemesinin ilgili kararnameye ilişkin kararı açıklanıncaya kadar görmekte olduğu davayı “*geri bırakmakta*”, bir başka ifadeyle ertelemektedir. Mahkemenin, tarafların Anayasa'ya aykırılık iddiasını ciddi görmemesi hâlinde ise, aykırılık iddiası temyiz merciince incelenmekte ve esas hükümle birlikte karara bağlanarak açıklanmaktadır. Anayasa Mahkemesinin önüne itiraz yolu ile gelen bir CBK'nin Anayasa'ya aykırılık denetimini sonuçlandırması ve açıklaması için de azami beş aylık bir süre öngörülmüştür. Bu süre içinde kararın verilmesi hâlinde dava mahkemesi buna

¹⁷⁹ Apaydın, a.g.e., s.14.

uyumla mükelleftir; ancak beş aylık azami süre içerisinde kararın verilmemesi hâlinde dava mahkemesinin önündeki davayı henüz yürürlükte olan CBK'nin hükümlerine göre sonuçlandırması gerekmektedir.

Anayasa Mahkemesinin, bir kanunun esas incelemesi neticesinde, ilgili hüküm veya hükümlerin Anayasa'ya aykırılık oluşturmadığına kanaat getirerek verdiği red kararının Resmî Gazete'de yayımlanmasından itibaren on yıl geçmedikçe aynı kanun hükmünün Anayasa'ya aykırı olduğu iddiasıyla itiraza konu olamayacağı da önemli bir husustur. Anayasa'da öngörülen on yıllık denetim yasağıyla Anayasa Mahkemesinin iş yükünün hafifletilmesi amaçlanmış, aynı kanun hakkında devamlı Anayasa'ya aykırılık iddiasında bulunulabilmesinin önüne geçilmiştir. Ancak, bahse konu on yıllık sınırlama süresinin sadece Anayasa Mahkemesinin işin esasına girerek almış olduğu red kararları için geçerli olduğu, buna karşın Anayasa Mahkemesinin ilk inceleme sonucunda vermiş olduğu red kararlarından sonra Anayasa Mahkemesine tekrar başvurulabilmesi için on yıllık sürenin geçmiş olması şartının aranmayacağı unutulmamalıdır.

Genel itibarıyla, doktrinde on yıllık denetim yasağının ancak bir somut norm denetimi neticesinde verilen red karardan sonra başlayabileceği savunulurken, Anayasa Mahkemesinin bu yasağın soyut norm denetimi neticesinde verilen red karardan sonra da başladığını kabul eden bir içtihadı bulunmaktadır¹⁸⁰. Anayasa Mahkemesi 22/02/2006 tarihli bir kararında¹⁸¹, önüne itiraz yoluyla gelen ve Anayasa'ya aykırılık iddiasıyla iptali talep edilen bir ibare hakkında, Anayasa Mahkemesinin 11/06/2003 tarihli bir kararında¹⁸² red kararı verildiğinden bahisle; konuya ilişkin geçmesi gereken on yıllık sürenin henüz tamamlanmadığını gerekçe göstererek ilk incelemede red kararı vermiştir.

¹⁸⁰ Ozan Ergül, “On Yıl Süreli Denetim Yasağının Kapsamını Genişleten Anayasa Mahkemesi İçtihadı: Anayasa'ya Uygunluk Denetiminde Sessiz Bir Geri Adım”, **Legal Hukuk Dergisi Rona Aybay Armağanı Özel Sayısı**, Y.2014, C.1, s.883.

¹⁸¹ AYM 2003/23 E.- 2006/26 K., 22/02/2006 T.

¹⁸² AYM 2001/346 E.- 2003/63 K., 11/06/2003 T.; Ergül, a.g.e., s.884-885.

Bahse konu bu on yıllık denetim yasağının CBK'ler için de geçerli olup olmayacağını tartışmak gerekmektedir. Anayasa'nın yukarıda da paylaşılan 152'nci maddesinin 4'üncü fıkrasında “*Anayasa Mahkemesinin işin esasına girerek verdiği red kararının Resmî Gazetede yayımlanmasından sonra on yıl geçmedikçe aynı kanun hükmünün Anayasaya aykırılığı iddiasıyla tekrar başvuruda bulunulamaz.*” ifadesi yer almakta ve maddenin lafzî yorumuna göre CBK'lere dair verilen red kararının Resmî Gazete'de yayımlanmasından itibaren on yıl içinde Anayasa'ya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesine götürülmesinde bir engel görünmemektedir. Çünkü Anayasa'nın ilgili fıkrasında on yıllık süre kuralının “*aynı kanun hükmüne*” ilişkin olarak getirildiği anlaşılmaktadır.

Anayasa Mahkemesi, Anayasa'nın ilgili maddesinde değişiklik öncesi yer alan KHK'lerin de 152'nci maddedeki on yıllık denetim yasağına ilişkin süre kuralına tabi olduğu yönünde bir karar almıştır. Bahse konu kararda Anayasa Mahkemesi:

“İtiraz konusu kuralların, Anayasa'ya aykırılığı ileri sürülerek daha önce iptal isteminde bulunulmuş ve Anayasa Mahkemesince işin esasına girilerek 22.11.2012 günlü, E.2011/140, K.2012/185 sayılı karar ile kuralların Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal istemlerinin reddine karar verilmiştir. Bu karar, 31.12.2013 günlü, 28868 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır. Anayasa Mahkemesince işin esasına girilerek, itiraz konusu kuralların Anayasa'ya aykırı olmadıklarına karar verildiğinden, bu konuda yeni bir başvurunun yapılabilmesi için kararın Resmî Gazete'de yayımlandığı 31.12.2013 tarihinden başlayarak geçmesi gereken on yıllık süre henüz dolmamıştır¹⁸³.”

ifadeleriyle iptal istemine konu olan KHK'yi on yıllık süre çerçevesinde değerlendirerek itiraz başvurusunu reddetmiştir. Anayasa Mahkemesinin KHK'lere yönelik bu yöndeki yaklaşımı değerlendirildiğinde, yeni dönemde CBK'leri de Anayasa'nın 152'nci maddesinde öngörülen on yıllık süre yasağına dahil etmesi ve bir CBK'nin Anayasa Mahkemesinin önüne iptal davası veya itiraz yoluyla gelmesinin herhangi bir fark yaratmaması gerektiği söylenebilir.

¹⁸³ AYM 2013/12 E.-2014/67 K., 27/03/2014 T.

2.5.3. Anayasa Mahkemesinin CBK'lerin denetimine ilişkin yaklaşımı

CBK'lerin yargısal denetimi incelenirken, konuyu Anayasa Mahkemesinin bazı kararlarıyla birlikte değerlendirmek gerekir. Anayasa Mahkemesi, bir kararında CBK'lere yönelik Anayasa'ya uygunluk denetiminin temel prensipleri ve denetim usulüne ilişkin şu belirlemelerde bulunmuştur:

“...CBK'lerin yargısal denetiminde öncelikle Anayasa'nın 104'üncü maddesinin 17'nci fıkrasında belirtilen konu bakımından yetki kurallarına uygunluğunun ele alınması gerekir. Anılan fıkra yönünden herhangi bir aykırılık tespit edilmemesi durumunda ise bu defa CBK'lerin içerik yönünden Anayasa'ya uygunluk denetimi yapılmalıdır¹⁸⁴.”

Buna göre Anayasa Mahkemesi, CBK'lerin Anayasa'ya uygunluk denetimini iki aşamalı olarak yapacaktır. Davaya konu olan kuralın öncelikle konu bakımından yetki kapsamında Anayasa'ya uygun olup olmadığı incelenecek, dava konusu CBK'nin konu bakımından CBK ile düzenlenebilecek bir alanda çıkarılmış olması hâlinde ise artık esas incelemesine geçilecektir. İlgili CBK'nin konu bakımından yetkili olunmayan bir alanda çıkarılmış olması hâlinde ise Anayasa'ya uygun olup olmadığının denetimi yapılmayacaktır¹⁸⁵.

Anayasa Mahkemesinin, Anayasa'nın 104'üncü maddesinin 17'nci fıkrasında geçen “Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz.” hükmüne olan yaklaşımını da değerlendirmek gerekmektedir. Anayasa Mahkemesi, bir CBK'nin Anayasa'ya uygunluğunu denetlerken, onun Anayasa koyucu tarafından münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülmüş bir konuda çıkarılmış olduğunu tespit ederse, ilgili CBK, kanunla düzenlenmesi şart koşulan Anayasa maddesine aykırılıktan değil; münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda CBK çıkarılamayacağını

¹⁸⁴ AYM 2018/125 E.-2020/4 K., 22/01/2020 T.

¹⁸⁵ Fatma Didem Sevgili Gençay, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Yargısal Denetimi: İlk Kararlar – İlk İzlenimler”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Y.2020 S.151, s.4.

öngören 104'üncü maddenin 17'nci fıkrası hükmüne aykırılıktan iptal edilecektir¹⁸⁶. Anayasa Mahkemesi 18/03/2021 tarihli bir kararında şu ifadelere yer vermiştir:

“...Anayasa'nın 104'üncü maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesi uyarınca CBK kuralının Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken konulara ilişkin olmaması gerekir. Anayasa koyucunun bir konunun kanunla düzenlenmesini özel olarak öngörmesi bu hususu münhasıran kanunla düzenlenmesini istediği anlamına gelir. Bu kapsamda Anayasa bir konunun kanunla düzenleneceğini öngörmüşse bu konuda CBK çıkarılamaz. Bununla birlikte Anayasa'da CBK'lerle düzenleneceği özel olarak öngörülen konulara ilişkin Anayasa hükümlerinin açıkça izin verdiği hususlarda CBK'lerle düzenleme yapılabilir¹⁸⁷.”

Doktrinde “kanunla düzenlenir” ifadesi ile “ancak kanunla düzenlenir” veya “sadece kanunla düzenlenir” ifadelerine ilişkin olarak, kanunla düzenlenmesi gereken mahfuz alan kapsamı açısından da farklı görüşler yer almaktadır. Örneğin, Anayasa'nın 123, 127 ve 128'inci maddeleri örnek gösterilerek, bu hükümlerde “münhasıran kanunla düzenlenir” ifadesinin yer almadığı; “sadece”, “ancak” gibi sınırlayıcı başkaca ibarelerin de kullanılmadığı ifade edilerek, Anayasa'nın 66'ncı maddesinde yer aldığı gibi “Vatandaşlık, kanunun gösterdiği şartlarla kazanılır ve ancak kanunda belirtilen hallerde kaybedilir.” hükmüne göre vatandaşlık ile ilgili her konunun değil, yalnızca vatandaşlığın kaybedilmesi hallerinin münhasır kanun alanı oluşturduğu savunulmaktadır¹⁸⁸.

Anayasa Mahkemesinin 22/01/2020 tarih ve E.2018/125, K.2020/4 sayılı kararında; Anayasa'nın kanunla düzenlenmesini şart koştuğu hususların “münhasıran kanunla düzenlenecek alan” olarak kabul edilmesinin gerektiği belirtilmiş; Anayasa'da kanunla düzenleneceği belirtilen alanlarda Cumhurbaşkanı'nın CBK çıkarma yetkisine sahip olmadığı sonucuna varılmasıyla kanunun mahfuz alanının, yani sadece kanunla düzenlenmesi gereken bir alanın varlığı tasdik edilmiştir. Anayasa Mahkemesine göre, Anayasa'da kanunla

¹⁸⁶ Gençay, a.g.e., s.9.

¹⁸⁷ AYM 2020/58 E.-2021/19 K., 18/03/2021 T.

¹⁸⁸ Kemal Gözler, **İdare Hukuku**, 3. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa, 2019, s.1316-1317.

düzenleneceği belirtilmiş olan hususlar kanun alanıdır ve bu alanlarda CBK çıkarılması mümkün değildir¹⁸⁹.

Anayasa Mahkemesi kararları, “*kanunda açıkça düzenlenmiş konu*” ifadesinden tam olarak ne anlaşılması gerektiği hususunun çözümlenmesinde de önemli bir rol oynamıştır. Anayasa Mahkemesi 23/01/2020 tarihli bir kararında bir hususun kanunda “*açıkça*” düzenlenip düzenlenmemesi durumunun nasıl tespit edileceğine şu ifadelerle ışık tutmuştur:

“Öncelikle...karşılaştırmaya esas olabilecek, daha önce çıkarılmış bir kanun olup olmadığının tespit edilmesi gerekir. Sonrasında ise –böyle bir kanun varsa- incelenen CBK kuralının kanunun açıkça düzenlediği konuyu düzenleyip düzenlemediği belirlenmelidir. Bu değerlendirme yapılırken önce ilgili kanunun CBK ile düzenlenen alanda hüküm ifade edip etmediğinin belirlenmesi, ardından da kanundaki düzenlemenin açık olup olmadığının tespit edilmesi gerekir. Bu bağlamda CBK kuralı olmasaydı, karşılaştırmaya esas alınan kanun hükmünün CBK ile düzenleme yapılan konuya uygulanacak olup olmaması, CBK kuralının kanun ile düzenlenen konuda çıkarılıp çıkarılmadığına dair bir gösterge olacaktır¹⁹⁰.”

Şu hâlde, davaya konu CBK'nin düzenlediği konuya ilişkin olarak daha önceden bir kanunun çıkarılıp çıkarılmadığı tespit edilecek, şayet konuya ilişkin bir kanun varsa, kanunun ilgili konuyu açıkça düzenleyip düzenlemediği değerlendirilecektir. Anayasa Mahkemesi, öncelikle ilgili kanunun CBK ile düzenlenebilen bir alana ilişkin hüküm getirip getirmediğine bakacaktır. Ardından, şayet davaya konu CBK çıkarılmasaydı, karşılaştırmaya konu kanun hükümlerinin ilgili CBK ile düzenlenmesi yapılan konuya uygulanıp uygulanamayacağını değerlendirecektir. Şayet ilgili kanun hükümleri CBK ile düzenlenen konuya uygulanabilecek durumdaysa, söz konusu CBK, kanunda “*açıkça*” düzenlenen bir konuda çıkarılmış anlamına gelecektir.

Bunun yanı sıra, Anayasa Mahkemesinin 23/01/2020 tarihli bir diğer kararının¹⁹¹ 33 ve devamı paragraflarında, “*kanunla açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz*” kuralının kapsamına KHK'lerin de

¹⁸⁹ Gençay, a.g.e., s.11.

¹⁹⁰ AYM 2019/31 E.-2020/5 K., 23/01/2020 T.

¹⁹¹ AYM 2019/78 E.-2020/6 K., 23/01/2020 T.

girip girmediği değerlendirilmiş ve KHK'lerin kanun niteliğini haiz olmaları sebebiyle “*KHK ile açıkça düzenlenen bir konuda da Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesi uyarınca CBK ıkarılmaması gerekir.*” sonucuna varılmıřtır¹⁹². şu hâlde, Anayasa Mahkemesinin söz konusu kararına göre, KHK ile açıkça düzenlenmiş bir konuya ilişkin olarak da CBK ile düzenleme yapılamayacaktır.



¹⁹² Gençay, a.g.e., s.17.



SONUÇ

Yürütme organının yapısı ve düzenleme yetkisi, hukukun yaşayan ve değişikliğe açık bir bilim dalı olmasının da doğal bir sonucu olarak, Osmanlı-Türk Anayasal gelişmelerinde de zaman içinde değişiklikler yaşamış bir olgudur. Osmanlı-Türk Anayasal gelişmeleri kapsamındaki ilk yazılı Anayasa metni olan 1876 Kanun-ı Esasî Anayasal monarşiyi, Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin ilk Anayasası olan 1921 Teşkilât-ı Esasîye Kanunu ise meclis hükûmet sistemini benimsemiştir.

Türkiye Cumhuriyeti'nin en kısa süre yürürlükte kalan Anayasası konumundaki 1921 Anayasası'nın yerini 1924 Anayasası'na bırakmasıyla kuvvetler birliği-görevler ayrılığının benimsendiği görülmektedir. 1961 Anayasası ise kuvvetler ayrılığı ilkesini ve parlamenter hükûmet sistemini benimsemiştir. Yürütme organının düzenleme yetkisi kapsamında çok önemli bir işlem olan "*kanun hükmünde kararname*" normu da 1971 yılında Anayasa'da ve elbette, Türk hukuk sisteminde yerini almıştır. Kanun hükmünde kararnamelerin Anayasa'ya uygunluk denetimini yapma yetkisi ise Anayasa Mahkemesine tanınmıştır. 1982 Anayasası da tıpkı 1961 Anayasası gibi kanun hükmünde kararnamelerin varlığını benimsemiş, kanun hükmünde kararnamelerin Anayasa'ya uygunluk denetiminin de yine Anayasa Mahkemesi tarafından gerçekleştirilmesi gerektiğini öngörmüştür.

Yürürlüğe girdiği tarihten itibaren -toplamda 19 değişikliğe uğramakla birlikte- Türkiye'de halen yürürlükte olan 1982 Anayasası, ilk hâlinde Cumhurbaşkanı'nı klasik parlamenter sistemdeki devlet başkanlarına göre nispeten güçlendirmiş olsa da bilhassa 2007 yılında Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçileceğinin hüküm altına alınmasıyla Cumhurbaşkanı'nın konumunu bariz şekilde güçlendirmiş, hatta bu değişiklikle Türkiye'de "*başkanlı parlamenter sistem*"e veya "*yarı-başkanlık sistemi*"ne geçildiği ileri sürülmüştür. Ancak, 2017 yılında gerçekleşen Anayasa değişikliklerine kadar geçerli olan rejimin Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulundan oluşan "*düalist (ikici)*" yapıya sahip parlamenter hükûmet sistemi özelliklerini taşıdığı görülmektedir. 2017 yılında halk oylamasıyla

gerçekleşen Anayasa değişiklikleriyle ise parlamenter sistem terk edilmiş, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş yapılmıştır. Bu sistemde, yürütme organı düalist bir yapıdan “*monist (tekçi)*” bir yapıya evrilmiş, yürütme organı Cumhurbaşkanı’nın tek başına oluşturduğu bir erk olarak düzenlenmiştir.

2017 Anayasa değişikliğiyle birlikte Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin yapısı gereği Bakanlar Kurulu kaldırılmış, dolayısıyla Bakanlar Kurulunun çıkarmakla yetkili olduğu kanun hükmünde kararname normu da Türk hukuk düzeninin kapsamı dışında bırakılmıştır. Buna karşın, değişiklik öncesinde Cumhurbaşkanı’nın salt Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğini düzenleme aracı olarak kullandığı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi yeni hâliyle Türk hukukuna girmiş; yapısı ve düzenleme alanının genişlemesiyle Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, Cumhurbaşkanı’nın yürütme yetkisine ilişkin konularda başvurabileceği bir düzenleme aracı niteliği kazanmıştır.

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin normlar hiyerarşisindeki tartışmalı konumunun tespit edilmesi, hukuk düzeninin işlemesi ve uygulamada doğabilecek tereddütlerin önüne geçilebilmesi açısından önemli bir husustur. Nitekim, bu çalışmada da incelendiği üzere, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin normlar hiyerarşisinde Anayasa’nın altında ve yönetmeliklerin üstünde bir konumda değerlendirilmesi gerektiği muhakkaktır. Bu noktada, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin normlar hiyerarşisindeki yerinin neresi olduğu tartışması, esasen Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanunlara göre konumunun belirlenmesine ilişkindir. Kanımızca, kanunlarla ihtilafa düşme olasılığı kapsamında işletilecek olan “*kanun hükümlerinin uygulanması*” mekanizması ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin düzenleme alanına getirilen Anayasal kısıtlamalar nedeniyle, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin normlar hiyerarşisi piramidinde Anayasa ve kanunların altında ve yönetmeliklerin üzerinde konumlanması gerekmektedir. Ancak, olağanüstü hâl döneminde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ise Anayasa’nın lafzında açıkça ifade edildiği üzere “*kanun hükmünde*” olduğu, normlar hiyerarşisinde kanunlarla aynı sırayı paylaştığı ve kanunlarla aynı düzeyde bir buyurma gücüne sahip olduğu kanısını taşımaktayız.

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yargısal denetimi, 1961 Anayasası'yla kurulan ve bugüne kadar hukuk düzenimizce benimsenerek varlığını sürdürmekte olan Anayasa Mahkemesi tarafından yerine getirilmektedir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, Anayasa'da düzenlendiği üzere “*soyut norm denetimi (iptal davası)*” ve “*somut norm denetimi (itiraz yolu)*” olmak üzere iki yolla Anayasa Mahkemesinin yargısal denetimine sunulabilmektedir. Bu noktada, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin iptal davası açmakla yetkili kişiler arasında bizzat Cumhurbaşkanı'nın da yer aldığı görülmektedir. Ancak, kanaatimizce Cumhurbaşkanı'nın bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesine yönelik iptal davası açması, halef-selef veya vekâlet hâlleri dışında, pratik hayatta karşılaşılması pek muhtemel bir durum değildir.

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yargısal denetimine ilişkin dikkat edilmesi gereken en önemli hususlardan birisi, bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin kanuna aykırılık iddiasıyla değil, ancak ve ancak Anayasa'ya aykırılık iddiasıyla Anayasa Mahkemesine götürülebilmesidir. Nitekim Anayasa, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanun hükümleriyle uyumsuzluk göstermesi hâlinde kanun hükümlerinin uygulanması gerektiğini ifade etmiş, ancak bu minvalde bir uyumsuzluk sebebiyle Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Anayasa Mahkemesince denetlenebileceğine ilişkin bir düzenleme getirmemiştir.

Elbette, böylesine kapsamlı bir Anayasa değişikliğine ilişkin olarak bilhassa Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin düzenleme alanının sınırlarının ve Anayasa koyucunun bu norma yönelik mahfuz bir düzenleme alanı tahsis edip etmediğinin tespiti de büyük önem arz etmektedir. Kanımızca, 2017 Anayasa değişiklikleriyle Anayasa koyucu Cumhurbaşkanı'na Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenleyeceği mahfuz bir düzenleme alanı yaratmış; bu alanın salt Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenlenmesini ve bu alana ilişkin olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kanuni bir düzenleme yapılmamasını tercih etmiştir.



KAYNAKÇA

- Açdoyuran*, Burak; “İdari İşlemin Yetki Unsuru ve Yetki Unsurundaki Sakatlıklar”, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Y.1999, C.7, S.1-2.
- Açıl*, Murat; “2017 Anayasa Değişiklikleri Çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, İstanbul Hukuk Mecmuası, Y.2018, C.76, S.2.
- Aksoy Ezgi/Çaptuğ*, Mehpare; “İdari İşlem Teorisi Açısından Kamu İcra Hukuku İşlemlerinde Yetki ve Şekil Unsuru”, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi: Prof. Dr. Şeref ERTAŞ’a Armağan, Y.2017, C.19, Ö.S.2017.
- Akyazan*, Ahmet Emrah; “Maddi Açından İdari İşlemler”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Y.2009, S.85.
- Ardıçoğlu*, Artuk; “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, Ankara Barosu Dergisi, Y.2017, S.3.
- Arıkan*, Cengiz; “Türk Anayasa Hukukunda Yasama Yetkisinin Devredilmezliği İlkesi”, (Yayımlanmış doktora tezi) Ankara Üniversitesi, Ankara, 2011, s.21.
- Aslan*, Volkan; “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Kanunlara Uygunluğunun Denetimi ve Çeşitli Hususların Kararname ile Düzenleneceğinin Kanunlarda Belirtilmesi Üzerine”, Anayasa Yargısı Dergisi, Y.2019, C.36, S.1.
- Atar*, Yavuz; Türk Anayasa Hukuku, Seçkin Yayınları, Ankara 2018.
- Atar*, Yavuz; “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasalık Denetimi”, Anayasa Yargısı Dergisi, Y.2019, C.36, S.1.

Atay, Yeliz Şanlı; “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri”, İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Y.2019, C.10, S.2.

Aysal, Necdet; “Örgütlenmeden Eyleme Geçiş: 31 Mart Olayı”, Ankara Üniversitesi Türk İnkılâp Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi, Y.2006, S.37-38.

Bakırcı, Fatih/Yıldız Ahmet; İspanya Anayasası ve Kongre İçtüzüğü, Yasama Derneği, Ankara, 2011, s.45.

Barın, Taylan; “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri Sorunu”, s.4.

https://www.kamuhukukculari.org/upload/dosyalar/Taylan_Barin_.pdf

(Erisim) 10/05/2021.

Bilgin, Çağlar; “Türk Anayasa Yargısında Somut Norm Denetimi”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Y.1988, S.1.

Boyunsuz, Şule; Başkanlı Parlamenter Sistem: Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçildiği Parlamenter Hükûmet Modeli ve Türkiye İçin Tavsiye Edilebilirliği, 2. Baskı, On İki Levha Yayınları, İstanbul 2014.

Büyük, Celal; “Yasama Yürütme Yargı: Platon’dan Montesquieu’ya Devletin Fonksiyonlarına Genel Bir Bakış”, Dinbilimleri Akademik Araştırma Dergisi, Y.2010, C.10, S.1.

Çelik, İrfan; “Kuvvetler Ayrılığı: Bir İndirgeme ve Dönüşüm”, Liberal Düşünce Dergisi, Y.2011, S.64.

Çelikyay, Hakan Sabri; “Türk Anayasa Hukukunda Yeni Bir Kurum: Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, XI. International Balkan and Near Eastern Social Sciences Congress Series, Tekirdağ 2019.

Çolak, Çağrı; “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Yetkisinin Amerikan Sistemi Üzerinden Karşılaştırmalı Analizi”, *Strategic Public Management Journal*, 2149 (9543), s.52-53.

Darendeli, Abdurahap; “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yürütmenin Yargısal Alana İlişkin Asli Düzenleme Yetkisi ve Sınırları”, *Çankaya Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Y.2021, C.6, S.1.

Elgie, Robert; “List of Presidential, Parliamentary and Other Countries”, <http://www.semipresidentialism.com/list-of-presidential-parliamentary-and-other-countries>, (Erisim) 21/06/2021.

Erat, Veysel; “Türkiye’de Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçilmesinin Hükümet Sistemi Üzerine Etkileri”, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, Y.2015, C.13, S.25.

Eren, Abdurrahman; “Anayasa Mahkemesinin Kanun Hükmünde Kararnamelere İlişkin İçtihadı Doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Değerlendirilmesi”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, Y. 2019, C. 36, S.1.

Ergül, Ozan; “On Yıl Süreli Denetim Yasağının Kapsamını Genişleten Anayasa Mahkemesi İçtihadı: Anayasa’ya Uygunluk Denetiminde Sessiz Bir Geri Adım”, *Legal Hukuk Dergisi Rona Aybay Armağanı Özel Sayısı*, Y.2014, C.1.

Fendoğlu, Hasan Tahsin; *Anayasa Yargısı, Yetkin Yayınları, Ankara 2018.*

Gönenç, Levent; “Hükümet Sistemi Tartışmalarında Başkanlı Parlamenter Sistem Seçeneği”, *Güncel Hukuk Dergisi*, Y.2007, S.44.

Gözler, Kemal; *Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukuki Rejimi*, Ekin Yayınevi, Bursa 2000.

Gözler, Kemal; Türk Anayasa Hukuku, Ekin Yayınevi, Bursa 2018.

Gözler, Kemal; Türk Anayasa Hukuku, Ekin Yayınevi, Bursa 2019.

Gözler, Kemal; İdare Hukuku, Ekin Yayınevi, Bursa 2019.

Gözler, Kemal; Devletin Genel Teorisi, Ekin Yayınevi, Bursa 2009.

Güceri, Şinasi; Türkiye Ekonomisinin Yapısal Meseleleri ve Bir Çözüm Modeli, İş Dünyası Vakfı, İstanbul 1995.

Gülgeç, Yahya Berkol; Normlar Hiyerarşisi, On İki Levha Yayınları, İstanbul 2018.

Günday, Metin; İdare Hukuku, İmaj Yayınevi, Ankara 2013.

Günday, Metin; İdare Hukuku, İmaj Yayınevi, Ankara 2017.

Güneş, Mehmet; “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetiminde Maddi İçerik Kriteri”, İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Y.2020, C.11, S.1.

Güneş, Yusuf/Taze, Ferhat; “Türkiye’de Çevre ve Doğal Kaynaklar Konusunda İmzalanan Uluslararası Sözleşmelerin İç Hukuka Uyarlanmasında Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Y.2012, C.70, S.1.

Gürsel, Esin; “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Yürütmenin Düzenleme Yetkisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Sınırları”, Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Y.2019, S.2.

İba, Şeref/Kılıç, Abbas; Anayasa Yargısı Dersleri, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara 2021.

Kadioğlu, Ali; “İdari İşlemin Şekil Unsuru”, (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi) Selçuk Üniversitesi, Konya 2010.

Kapani, Münci; Politika Bilimine Giriş, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara 1975.

Karakoç, İrem; “1876 Tarihli Kanun-I Esasî’de Yürütme Organı”, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Y.2006, C.8, S.2.

Karamustafaoğlu, Tunçer; Seçme Hakkının Demokratik İlkeleri, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara 1970.

Keskinsoy, Ömer/*Kaya*, Semir Batur/*Meri*, Temel; “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Y.2020, C.75, S.4.

Kılıç, Abbas; Türkiye’de Parlamento Kararlarının Hukuki Rejimi, Adalet Yayınevi, Ankara 2020.

Kocahanoğlu, Osman Selim; Gerekçeli ve Açıklamalı Anayasa, Temel Yayınevi, İstanbul 1993.

Montesquieu, Kanunların Ruhu Üzerine I, Çev.: Fehmi Baldaş, Toplumsal Dönüşüm Yayınları, İstanbul 1998.

Onar, Erdal; Başkanlık Sistemi, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara 2005.

Onar, Sıddık Sami; İdare Hukukunun Umumi Esasları, Hak Kitabevi, İstanbul 1966.

Özbudun, Ergun; Türk Anaysa Hukuku, Yetkin Yayınları, Ankara 2014.

Özbudun, Ergun; Türk Siyasal Hayatı, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir 2010.

Özbudun, Ergun; 1921 Anayasası, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara 1992.

Özbudun, Ergun; Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, Ankara 2017.

Özkul, Fatih; “1982 Anayasası’nda Cumhurbaşkanı”, (Yayımlanmamış doktora tezi) Ankara Üniversitesi, 2011.

Özyörük, Mukbil; İdare Hukuku Dersleri, Ankara 1977.

Pierson, Christopher; Modern Devlet, Çev. Dilek Hattaoglu, Çiviyazıları Yayınevi, İstanbul 2000.

Saraç, Osman; “Kamu Yararı Kavramı”, 2019. T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Resmî İnternet Sitesi, <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/09/O.-SARAC-2.pdf>, (Erisim) 07/05/2021.

Sarıca, Ragıp; Türkiye’de İcra Uzununun Tanzim Salahiyeti, Cumhuriyet Matbaası, İstanbul 1943.

Sever, Dilşad Çiğdem; “Cumhurbaşkanının Teşkilatlanma Konusundaki Yetkileri ya da ‘Parthenogenesis’ Olmak”, Cumhurbaşkanının İşlemleri: Hukuki Niteliği, Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetimi Sempozyumu, İstanbul 2019.

Sevgili Gençay, Fatma Didem; “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Yargısal Denetimi: İlk Kararlar – İlk İzlenimler”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Y.2020 S.151.

Sezer, Abdullah; “Normlar Hiyerarşisi Ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: Çok Boyutlu Normlar Piramidi Yaklaşımı”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, Y.2019, C.36, S.1.

Sezginer, Murat; “İdari İşlem – İcrailik – Ayrılabilir İşlem – Yargısal Denetim”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, Y.2011, C.69, S.1-2.

Soysal, Mümtaz; 100 Soruda Anayasanın Anlamı, Gerçek Yayınevi, İstanbul 1997.

Söyler, Yasin; Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Seçkin Yayınları, Ankara 2018.

Şirin, Sinem; “Birinci Meclis Döneminde Siyasal Rejim ve Yürütme Erki 1920-1923”, (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi) Galatasaray Üniversitesi, İstanbul 2013.

Şirin, Tolga; “İşlemeyen Sistemlerin Fonksiyonel Olmayan Yanıtı: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, *Anayasa Hukuku Dergisi*, Y.2018, C.7, S.14.

Tan, Turgut; İdare Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara 2015.

Tan, Turgut; “1982 Anayasası Yönünden Yürütme Görevi Yetkisinin Niteliği (Güçlü Devlet ya da Güçlü Yürütme)”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, Y.1984, C.1, S.31.

Tanör, Bülent; Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul 2010.

Taşdöğen, Salih; “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Y.2016, C.65 S.3.

Tekinsoy, Ayhan; “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Yürütmenin Mahfuz Düzenleme Yetkisi Açısından Değerlendirilmesi”, Cumhurbaşkanının İşlemleri: Hukuki Niteliği, Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetimi Sempozyumu, İstanbul 2019.

Teziç, Erdoğan; Türkiye’de 1961 Anayasası’na Göre Kanun Kavramı, Fakülteler Matbaası, İstanbul 1972.

Teziç, Erdoğan; Anayasa Hukuku, Beta Yayınevi, İstanbul 2019.

Ulu, Güher; “İdari İşlemin Unsurlarının İşlevi”, İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Y.2019, S.38.

Ulusoy, Ali Dursun; “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: Varoluşsal, Yapısal ve Hukuksal Bir Değerlendirme”, Anayasa Yargısı Dergisi, Y.2020, C.37, S.2.

Ülgen, Özen; “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri”, Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Y.2018, S.1.

Yasin, Melikşah; “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Türk İdari Teşkilat Hukukuna Etkileri”, Anayasa Yargısı Dergisi, Y.2019, C.36, S.1.

Yeniay, Lokman/Yeniay Gülden; “Türk Hukukunda Yürütme Organının Düzenleme Yetkisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, Anayasa Yargısı Dergisi, Y.2019, C.36, S.1.

Yıldırım, Turan; “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, Y.2017, C.23., S.2.

Yıldırım, Turan; “İdarenin Kanuniliği İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Sınırı”, Anayasa Yargısı Dergisi, Y.2019, C.36, S.1.

Yılmaz, Halit; “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Konu Bakımından Yetki Sınırları”, İstanbul Hukuk Mecmuası, Y.2020, C.78, S.1.

Yılmaz, Harun; “Türk Hukukunda Düzenleme Yetkisinin Tarihsel Gelişimi ve Niteliği”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Y.2014 S.110.

Yüzbaşıoğlu, Necmi; Türk Anayasa Yargısında Anayasallık Bloku, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, İstanbul 1993.

Zabunoğlu, Yahya Kazım; Kamu Hukukuna Giriş, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara 1973.

Zarpli, Çağdaş; “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Niteliği: Kanun Hükmünde Kararnamelerden ve ABD Başkanlık Kararnamelerinden Farklarının İncelenmesi”, Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi, Y.2020, C.15, S.26.



ORJİNALLİK RAPORU

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve Normlar Hiyerarşisindeki Yeri

ORJİNALLİK RAPORU

% 17	% 15	% 7	% 6
BENZERLİK ENDEKSİ	İNTERNET KAYNAKLARI	YAYINLAR	ÖĞRENCİ ÖDEVLERİ

BİRİNCİL KAYNAKLAR

1	dergipark.org.tr İnternet Kaynağı	%2
2	anayasa.gov.tr İnternet Kaynağı	%1
3	tbbdergisi.barobirlik.org.tr İnternet Kaynağı	%1
4	www.kamuhukukculari.org İnternet Kaynağı	%1
5	acikerisim.uludag.edu.tr İnternet Kaynağı	%1
6	www.atilim.edu.tr İnternet Kaynağı	%1
7	dspace.ankara.edu.tr İnternet Kaynağı	<%1
8	TAŞDÖĞEN, Salih. "CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİ", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi, 2016. Yayın	<%1

9	openaccess.hacettepe.edu.tr:8080 İnternet Kaynağı	<% 1
10	acikarsiv.ankara.edu.tr İnternet Kaynağı	<% 1
11	Submitted to Atatürk University Öğrenci Ödevi	<% 1
12	www.researchgate.net İnternet Kaynağı	<% 1
13	Submitted to Anadolu University Öğrenci Ödevi	<% 1
14	earsiv.cankaya.edu.tr:8080 İnternet Kaynağı	<% 1
15	www.tbmm.gov.tr İnternet Kaynağı	<% 1
16	www.anayasa.gen.tr İnternet Kaynağı	<% 1
17	Submitted to Bahcesehir University Öğrenci Ödevi	<% 1
18	Submitted to Selçuk Üniversitesi Öğrenci Ödevi	<% 1
19	www.anayasa.gov.tr İnternet Kaynağı	<% 1
20	Submitted to (school name not available) Öğrenci Ödevi	<% 1

21	Submitted to The Scientific & Technological Research Council of Turkey (TUBITAK) Öğrenci Ödevi	<% 1
22	Submitted to TED Üniversitesi Öğrenci Ödevi	<% 1
23	www.hukuksebili.com İnternet Kaynağı	<% 1
24	denetimakademisi.com İnternet Kaynağı	<% 1
25	web.deu.edu.tr İnternet Kaynağı	<% 1
26	Submitted to Karadeniz Teknik University Öğrenci Ödevi	<% 1
27	harrykk.home.blog İnternet Kaynağı	<% 1
28	Submitted to Istanbul Aydin University Öğrenci Ödevi	<% 1
29	nek.istanbul.edu.tr:4444 İnternet Kaynağı	<% 1
30	Submitted to Uludag University Öğrenci Ödevi	<% 1
31	www.rekabet.gov.tr İnternet Kaynağı	<% 1

32 EXAMPLE, The Austria. "Halk Tarafından Seçilen Cumhurbaşkanı'nın Siyasal Rejime Etkisi (Avusturya Örneği)", Turhan Kitapevi Ofset Matbacılık Tesisleri, 2017.
Yayın

<% 1

33 www.vdk.gov.tr
İnternet Kaynağı

<% 1

34 BÜYÜK, Celal. "YASAMA YÜRÜTME YARGI: PLATON'DAN MONTESQUIEU'YA DEVLETİN FONKSİYONLARINA GENEL BİR BAKIŞ", OMÜ İlahiyat Fakültesi, 2010.
Yayın

<% 1

35 tr.wikipedia.org
İnternet Kaynağı

<% 1

36 SEYİT, Günal. "Kanun hükmünde kararname kurumunun Türk Anayasa Hukukuna girişi", TUBİTAK, 2011.
Yayın

<% 1

37 www.aghukuk.org
İnternet Kaynağı

<% 1

38 www.haber7.com
İnternet Kaynağı

<% 1

39 ÖZCAN, Onur. "VERGİLENDİRME SÜRECİNİN İDARİ İŞLEM BAĞLAMINDA İNCELENMESİ",

<% 1

İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Dekanlığı, 2017.

Yayın

40	sbfdergi.ankara.edu.tr İnternet Kaynağı	<% 1
41	acikerisim.deu.edu.tr İnternet Kaynağı	<% 1
42	alonot.com İnternet Kaynağı	<% 1
43	normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr İnternet Kaynağı	<% 1
44	buder.org.tr İnternet Kaynağı	<% 1
45	hukukutuphanesi.wordpress.com İnternet Kaynağı	<% 1
46	Submitted to Istanbul University Öğrenci Ödevi	<% 1
47	ets.anadolu.edu.tr İnternet Kaynağı	<% 1
48	www.scribd.com İnternet Kaynağı	<% 1
49	repository.bilkent.edu.tr İnternet Kaynağı	<% 1
50	sanalosgib.blogspot.com İnternet Kaynağı	<% 1

51	www.ankarabarusu.org.tr İnternet Kaynağı	<% 1
52	www.aofozetleri.com İnternet Kaynağı	<% 1
53	AYAZ, Erhan. "KÜRESELLEŞME SÜRECİNDE MODERN DEVLET VE AVRUPA BİRLİĞİ ÖZELİNDE ULUS-ÜSTÜLÜK İLE İMTİHANI", Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2015. Yayın	<% 1
54	Submitted to Beykent Üniversitesi Öğrenci Ödevi	<% 1
55	GÜMÜŞKAYA, Gamze. "Vergi ödevlisinin anayasa mahkemesi'ne bireysel başvurusunun kabul edilebilirlik koşulları", TUBITAK, 2011. Yayın	<% 1
56	hukukdergi.erciyes.edu.tr İnternet Kaynağı	<% 1
57	Submitted to Galatasaray University Öğrenci Ödevi	<% 1
58	app.trdizin.gov.tr İnternet Kaynağı	<% 1
59	t24.com.tr İnternet Kaynağı	<% 1

60	www.mersinbarosu.org.tr İnternet Kaynağı	<% 1
61	Submitted to Altinbas University Öğrenci Ödevi	<% 1
62	cv.ankara.edu.tr İnternet Kaynağı	<% 1
63	www.acarindex.com İnternet Kaynağı	<% 1
64	Submitted to Ankara University Öğrenci Ödevi	<% 1
65	Submitted to Bogazici University Öğrenci Ödevi	<% 1
66	Submitted to The Catholic University of America Öğrenci Ödevi	<% 1
67	es.scribd.com İnternet Kaynağı	<% 1
68	ÇAPTUĞ, Mehpare and AKSOY AVCIOĞLU, Ezgi. "İDARİ İŞLEM TEORİSİ AÇISINDAN KAMU İCRA HUKUKU İŞLEMLERİNDEYETKİ VE ŞEKİL UNSURU", Dokuz Eylül Üniversitesi, 2017. Yayın	<% 1
69	YILMAZ, Harun. "Türk hukukunda düzenleme yetkisinin tarihsel gelişimi ve niteliği", Türkiye Barolar Birliği, 2014. Yayın	<% 1

70	www.kararara.com İnternet Kaynağı	<% 1
71	Submitted to Istanbul Gelisim University Öğrenci Ödevi	<% 1
72	aofli.com İnternet Kaynağı	<% 1
73	AKTALAY, Alptekin. "Bakanlar kurulunun düzenleyici işlemleri ve karar alma usulü", İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2014. Yayın	<% 1
74	Deniz Sarica, Vecdi Demircan, Aybike Erturk, Nilay Arslantas. "An econometric analysis of the factors affecting consumers' bread waste and consumption behaviour: a case study of Isparta province, Turkey", British Food Journal, 2020 Yayın	<% 1
75	KOÇAK, Yüksel. "TÜRKİYE'DE HUKUK DEVLETİNİN GELİŞİMİNDE YARGININ YERİ", Erzincan Üniv. Fen Edebiyat Fak. Türk Dili ve Edebiyatı Bl., 2014. Yayın	<% 1
76	YILDIZ, Hayrettin. "Vergi inceleme işleminin bir idari işlem olarak unsurları yönünden hukuki analizi", ERZİNCAN ÜNİVERSİTESİ, 2013. Yayın	<% 1

77	dergi.comu.edu.tr İnternet Kaynağı	<% 1
78	dergipark.gov.tr İnternet Kaynağı	<% 1
79	portal.ubap.org.tr İnternet Kaynağı	<% 1
80	www.kitapyayinlari.com İnternet Kaynağı	<% 1
81	www.openaccess.hacettepe.edu.tr:8080 İnternet Kaynağı	<% 1
82	www.tuerkei-recht.de İnternet Kaynağı	<% 1
83	(Akgül, Bircan and Çekiç, Anıl). "Belediye Yöneticileri Gözünden Avrupa Yerel Yönetimler Özerlik Şartı'nın İncelenmesi", Atılım Üniversitesi Açık Erişim Sistemi, 2012. Yayın	<% 1
84	DÖNMEZ, Gökhan. "Türk anayasaları ekseninde Türkiye'de temsil olgusu", Türkiye Adalet Akademisi, 2014. Yayın	<% 1
85	Submitted to Gazi University Öğrenci Ödevi	<% 1
86	Submitted to Kahramanmaraş Sütçü İmam University Öğrenci Ödevi	<% 1

87	Submitted to Marmara University Öğrenci Ödevi	<% 1
88	acikerisim.akdeniz.edu.tr:8080 İnternet Kaynağı	<% 1
89	earsiv.etu.edu.tr İnternet Kaynağı	<% 1
90	file.setav.org İnternet Kaynağı	<% 1
91	paperity.org İnternet Kaynağı	<% 1
92	qdoc.tips İnternet Kaynağı	<% 1
93	turkocagi.org.tr İnternet Kaynağı	<% 1
94	www.kanunum.com İnternet Kaynağı	<% 1
95	www.mebders.com İnternet Kaynağı	<% 1
96	www.mornota.com İnternet Kaynağı	<% 1
97	www.ombudsman.gov.tr İnternet Kaynağı	<% 1
98	www.sigortacilik.gov.tr İnternet Kaynağı	<% 1

99	www.sirinmedya.com.tr İnternet Kaynağı	<% 1
100	www.tasav.org İnternet Kaynağı	<% 1
101	AKBAŞ AYGÜN, Bahar. "İFLASIN ERTELENMESİNİN KOŞULLARI VE YENİ BİR KOŞUL OLARAK OLAĞANÜSTÜ HAL", Uyuşmazlık Mahkemesi, 2017. Yayın	<% 1
102	Submitted to Giresun Üniversitesi Öğrenci Ödevi	<% 1
103	acikerisim.dicle.edu.tr İnternet Kaynağı	<% 1
104	acikerisim.selcuk.edu.tr:8080 İnternet Kaynağı	<% 1
105	acikerisim.ybu.edu.tr:8080 İnternet Kaynağı	<% 1
106	akademiaof.com İnternet Kaynağı	<% 1
107	ayam.anayasa.gov.tr İnternet Kaynağı	<% 1
108	bask.org.tr İnternet Kaynağı	<% 1
109	dosya.gsu.edu.tr İnternet Kaynağı	<% 1

110	genclerle360.cbu.edu.tr İnternet Kaynağı	<% 1
111	kayit.asoscongress.com İnternet Kaynağı	<% 1
112	neu.edu.tr İnternet Kaynağı	<% 1
113	openaccess.maltepe.edu.tr İnternet Kaynağı	<% 1
114	ÜZELTÜRK TAHMAZOĞLU, Sultan. "KANUNLARIN KABUL EDİLMESİ İŞLEVI AÇISINDAN YASAMA ORGANI*", Legal Yayıncılık Anonim Şirketi, 2016. Yayın	<% 1
115	KULAK, Sercan Coşkun. "Anayasa değişikliklerinin Yargısal denetimi", Türkiye Barolar Birliği, 2010. Yayın	<% 1
116	KÜKNER, Bilgen. "Hükümet sistemi seçeneklerinden "başkanlı parlamenter sistem" seçeneği ve türkiye açısından uygulanabilirliği", Ankara Barosu, 2012. Yayın	<% 1
117	doctiktak.com İnternet Kaynağı	<% 1
118	www.enpolitik.com İnternet Kaynağı	<% 1

119	www.megep.meb.gov.tr İnternet Kaynağı	<% 1
120	Submitted to Bilkent University Öğrenci Ödevi	<% 1
121	aofdersler.com İnternet Kaynağı	<% 1
122	archive.org İnternet Kaynağı	<% 1
123	cdn.istanbul.edu.tr İnternet Kaynağı	<% 1
124	www.adaletbiz.com İnternet Kaynağı	<% 1
125	www.bilirkisiyiz.biz İnternet Kaynağı	<% 1
126	www.ertus.av.tr İnternet Kaynağı	<% 1
127	www.lexpera.com.tr İnternet Kaynağı	<% 1
128	www.taa.gov.tr İnternet Kaynağı	<% 1
129	ÇOLAKER, Veysel. "FALİH RIFKI ATAY'IN TEK PARTİ VE ÇOK PARTİLİ DÖNEMDE DEMOKRASİYE BAKIŞI", Pamukkale	<% 1

Üniversitesi Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi
Araştırma ve Uygulama Merkezi, 2015.

Yayın

130	Submitted to Bozok Üniversitesi Öğrenci Ödevi	<% 1
131	Submitted to Türkiye ve Orta Doğu Kamu İdaresi Enstitüsü Öğrenci Ödevi	<% 1
132	www.kamuhabermerkezi.com İnternet Kaynağı	<% 1
133	www.onercaliskan.com İnternet Kaynağı	<% 1
134	dergipark.ulakbim.gov.tr İnternet Kaynağı	<% 1

Alıntılarını çıkart

üzerinde

Eşleşmeleri çıkar

Kapat

Bibliyografyayı Çıkart

üzerinde

ÖZGEÇMİŞ

Adı ve Soyadı: Kemal Batuhan Yazıcı

Doğum Yeri ve Tarihi:

Öğrenim Durumu:

DERECE	ALAN	ÜNİVERSİTE	YIL
Lisans (Şeref Öğrencisi)	Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi	Bilkent Üniversitesi	2017
Öğrenci Değişimi (Erasmus+ Öğrenci Hareketliliği Programı)	Uluslararası İlişkiler	Collegium Civitas Üniversitesi (Varşova, Polonya)	2016
Ön Lisans	Adalet	Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi	2018
Yüksek Lisans	Kamu Hukuku A.B.D.	Atılım Üniversitesi	2021

İş Deneyimi:

ÇALIŞTIĞI YERLER	GÖREV	YIL
Türkiye İhracatçılar Meclisi (TİM) Genel Sekreterliği	Uzman	2017

Yabancı Diller: İngilizce, Rusça, Fransızca

Tarih: 07/10/2021